SERGIO LARICCIA
Professore emerito di *Diritto amministrativo*
nella Sapienza Università di Roma

# TUTTI GLI SCRITTI

TOMO III
(1990-1996)

LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE

SERGIO LARICCIA

Professore emerito di *Diritto amministrativo*
nella Sapienza Università di Roma

# TUTTI GLI SCRITTI

TOMO III

(1990-1996)

LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE

Proprietà letteraria riservata

© by Pellegrini Editore - Cosenza - Italy

Stampato in Italia nel mese di ottobre 2015 da Pellegrini Editore

Via Camposano, 41 - 87100 Cosenza - Tel. 0984 795065 - Fax 0984 792672

*Siti internet*: www.pellegrinieditore.com www.pellegrinilibri.it

*E-mail*: info@pellegrinieditore.it

I diritti di traduzione, memorizzazione elettronica, riproduzione e adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

# *La libertà religiosa**

## 1. Premessa

### 1.1. *Cenni storici*

La garanzia della libertà religiosa costituisce «la parte più viva, più vitale, più fruttuosa del diritto ecclesiastico»[1]. Il problema delle libertà in materia religiosa, con particolare riferimento alla disciplina prevista nell'ordinamento italiano, deve essere affrontato tenendo presenti le esperienze storiche del passato, nel quale molte istanze di libertà sono rimaste in Italia insoddisfatte, e valutando alla luce di tale esperienza i problemi del presente e le prospettive per il futuro. In tema di diritti di libertà assume infatti particolare rilievo il passaggio da un'epoca legata alla nascita dello Stato liberale uscito dalla rivoluzione francese, un'epoca nella quale il problema fondamentale consisteva nella rivendicazione della posizione dell'individuo di fronte allo Stato, ad un periodo storico, come quello in cui viviamo, in cui si assiste al prevalere del sociale e del collettivo sul particolare e sull'individuale[2].

Se si vogliono schematicamente indicare le tendenze della legislazione italiana, prima dell'avvento al governo del fascismo, con particolare riferimento alle libertà dei cittadini e dei gruppi sociali in materia religiosa, si deve ricordare che in quell'epoca la religione veniva concepita come un problema individuale di esclusiva competenza dei cittadini: la protezione dell'individuo e delle sue libertà aveva la prevalenza rispetto alla tutela del gruppo nel quale il singolo era inserito. La libertà della persona umana costituiva il valore centra-

---

* In *Trattato di diritto amministrativo,* diretto da G. Santaniello, 12, *Libertà costituzionali e limiti amministrativi,* Padova, Cedam, 1990, pp. 227-41.

[1] P. Fedele, *La libertà religiosa*, Milano, Giuffrè, 1963, p. VIII.

[2] Per un'interessante analisi del rapporto tra individualismo e solidarietà nella società contemporanee cfr. M. Ignatieff, *I bisogni degli altri*, Bologna, il Mulino, 1986.

le oggetto di tutela nell'ordinamento ed a tale principio era ispirata, anche in materia religiosa, la disciplina di molti istituti giuridici di quel periodo[3].

Nel regime liberale tuttavia non soltanto continuavano ad operare, nella scuola, nella famiglia, nei rapporti di lavoro, vari fattori che nella società impedivano ai cittadini una reale facoltà di scelta in tema di religione, ma si assisteva spesso a forme varie di intolleranza tendenti a scoraggiare il dissenso religioso e a disconoscere libertà diverse da quella individuale. L'orientamento del legislatore liberale consisteva soprattutto nel garantire la libertà e l'uguaglianza dei cittadini come singoli individui, mentre assai minore era la preoccupazione per la libertà dei gruppi sociali con finalità religiosa: in tale periodo, infatti, la libertà concessa alle confessioni religiose consisteva in un atteggiamento di indifferenza dell'ordinamento giuridico nei confronti delle collettività organizzate per il raggiungimento di scopi di culto.

L'ordinamento esprimeva spesso una posizione di sfavore e di ostilità nei confronti del fenomeno religioso collettivamente considerato: una posizione che si collegava all'avversione per ogni vincolo costituente un legame per i cittadini. Molto spesso inoltre il legislatore interpretava le esigenze religiose dei cittadini secondo il punto di vista dell'autorità statale e predisponeva così un rigido sistema di subordinazione e di controllo volto a garantire gli interessi politici dello Stato. Data la prevalenza attribuita al momento individuale della libertà religiosa rispetto a quello collettivo, il principio di libertà religiosa veniva pertanto disconosciuto in uno dei suoi più rilevanti profili, quello collettivo-istituzionale, con la conseguenza che la svalutazione del momento collettivo della libertà in materia religiosa, collegandosi all'atteggiamento di ostilità nei confronti delle organizzazioni ecclesiastiche, si traduceva in una serie di restrizioni all'attività delle varie confessioni religiose, con particolare riferimento a quella cattolica.

Con l'avvento del regime fascista si è verificato anche nella società italiana un fenomeno caratteristico di ogni forma di governo totalitario: l'assorbimento nello Stato di ogni aspetto della vita sociale

---

[3] Per una valutazione dei problemi relativi all'esperienza giuridica in materia religiosa nel periodo liberale cfr. S. Lariccia, *Diritto ecclesiastico*[3], Padova, Cedam, 1986, p. 11ss.

e la limitazione di ogni espressione di libertà; lo Stato totalitario si ritiene l'esclusivo rappresentante della vita sociale e non ammette che esistano altri corpi sociali, orientati verso il conseguimento di autonome finalità.

Nella disciplina del fenomeno religioso lo Stato fascista non si preoccupò mai di garantire la tutela dell'individuo e delle sue libertà, esprimendo piuttosto la tendenza ad interpretare e regolare in modo unilaterale, e quindi molto spesso arbitrario, gli interessi del corpo sociale, e negando ogni potere di autodeterminazione nei confronti dei componenti la società nazionale.

L'ideologia fascista si propose in ogni occasione di affermare la superiorità dello Stato nei confronti degli individui e dei corpi sociali, contrastando decisamente le istanze di libertà e le esigenze di autodeterminazione dei consociati. Il disconoscimento del principio di autodeterminazione in materia religiosa si attuò soprattutto nel periodo fascista mediante l'eliminazione della sfera di libertà spettante ai gruppi e alle associazioni preesistenti e la loro utilizzazione ai fini del raggiungimento di finalità politiche statuali: ciò non significa che in quel periodo vi fosse un atteggiamento di favore nei confronti delle libertà individuali, ma non vi è dubbio che in ogni Stato totalitario la preoccupazione principale consiste nel rifiutare qualunque libertà nei confronti dei gruppi sociali, sul fondamento del presupposto che soltanto nell'individuo la libertà può essere separata dall'autorità, mentre il riconoscimento della libertà di una collettività non può non comportare anche il riconoscimento dell'autorità che opera all'interno del gruppo sociale[4].

## 1.2. *Le libertà di religione nelle norme giuridiche e nella società*

Un problema che assume importanza a proposito di ogni diritto di libertà è quello di valutare se la sua considerazione comporti un'indagine di natura esclusivamente formale, che si limiti a verificare cioè le possibili scelte teoricamente offerte dall'ordinamento positivo

---

[4] Per indicazioni relative alla politica fascista in materia religiosa cfr. S. Lariccia, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 29 ss.

agli individui ed ai gruppi sociali; o se invece, con un'indagine più complessa, da effettuare in costante aderenza alla realtà sociale, ci si debba preoccupare anche di valutare, con criterio per così dire sociologico, il grado di effettivo esercizio delle libertà.

L'analisi del concetto di libertà giuridica induce spesso a precisare che spetta all'ordinamento individuare particolari sfere di attività nei confronti delle quali è vietato o limitato l'esercizio di facoltà o poteri da parte dei singoli o dello Stato: in tale prospettiva, all'ordinamento giuridico viene attribuito il compito di prevedere un sistema di garanzie per i singoli soggetti (individuali e collettivi), affinché vengano rimossi gli ostacoli che concretamente limitano l'esercizio di quelle attività. In proposito è da considerare che la concezione del diritto come strumento di garanzia e difesa della sfera individuale, concezione che si collega al presupposto della naturale capacità di autorealizzarsi riconosciuta (in astratto) ad ogni persona, risulta smentita anche nella fase storica che ne accompagna la realizzazione e la recezione nei sistemi codificati.

L'insoddisfazione che si avverte per la concezione esclusivamente garantista dell'ordinamento giuridico è fondata sulla consapevolezza che molto spesso l'analisi delle formule giuridiche in tema di libertà non consente di superare lo schermo dietro il quale continuano a rimanere largamente insoddisfatte le istanze di libertà dei consociati: consapevolezza che nasce dalla giustificata diffidenza per le *libertà formali*, molto spesso purtroppo utilizzate proprio per negare e violare le *libertà sostanziali*, e che induce il giurista dei nostri giorni a rilevare molti dati ed elementi di interpretazione non dagli enunciati normativi ma dalla realtà.

Non è dunque sufficiente che il giurista proceda ad un esame analitico delle norme contemplate nell'ordinamento a tutela della libertà in materia religiosa, perché occorre anche proporsi di individuare le istanze e le pretese che sono rimaste insoddisfatte: una situazione che, per esempio, si è verificata nel periodo in cui, dopo l'avvento del regime repubblicano, vigeva una normativa costituzionale formalmente destinata a tutelare le istanze di libertà ed apparentemente idonea al conseguimento di tale finalità.

Solo un'attenta valutazione della concreta realtà sociale può consentire di stabilire se il diritto vigente e l'interpretazione data ai principi normativi siano risultati idonei a soddisfare le istanze di libertà

provenienti dai consociati: giacché solo un'approfondita analisi dei rapporti sociali può permettere di cogliere quali effettive condizioni abbiano impedito lo sviluppo della personalità in materia religiosa e quali abbiano determinato o favorito l'alienazione degli individui in questo particolare e delicato settore della loro vita privata.

La necessità di attribuire la dovuta importanza ad una serie di elementi e contenuti pregiuridici ritenuti estranei all'analisi giuridica dalle impostazioni metodologiche che si collegano al positivismo ed al formalismo giuridico nasce dalla convinzione che un sistema esclusivamente dommatico non permette di valutare gli interessi che si rivelano nell'ambito della realtà sociale e non consente di individuare gli elementi politico-sociali sottostanti alla normativa di diritto positivo. Limitare l'esame della realtà alla sua entità normativa e trascurare l'analisi della realtà sociale significa precludersi la possibilità di verificare se la disciplina giuridica corrisponde alle istanze di libertà: e non si tratta di una lacuna di portata limitata, se si considera che l'esperienza storica e personale dimostra come assai spesso la proclamazione dei diritti di libertà astrattamente e solennemente consacrati nelle costituzioni non ha alcuna pratica efficacia nel complesso dei rapporti societari entro il quale essi si trovano ad operare.

### 1.3. *Le fonti del diritto sulle garanzie di libertà religiosa*

Molte sono le disposizioni legislative alle quali occorre fare riferimento per conoscere le garanzie di libertà offerte dall'ordinamento italiano in materia religiosa. Innanzitutto le disposizioni costituzionali: art. 2, 3, 7, 8, 19 e 20, che in modo specifico si riferiscono ai diritti di libertà religiosa e art. 17, 18, 21, 33, 38 e 51, che proteggono diritti di libertà collegati all'esercizio delle libertà in tema di religione. Inoltre le convenzioni internazionali multilaterali: il trattato di pace del 1947, reso esecutivo con d. l. 28 novembre 1947, n. 1430 (l'art. 15 impegna l'Italia a rispettare la libertà di religione) e la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950, resa esecutiva con l. 4 agosto 1955, n. 848 (cfr. in particolare l'art. 9), cui si collegano le molte dichiarazioni solenni contro le discriminazioni in materia religiosa: è del giugno 1986, per esempio, un documento sottoscritto dai tre presidenti del parlamento europeo,

del consiglio d'Europa e della commissione d'inchiesta appositamente istituita contenente una dichiarazione solenne contro il razzismo[5].

Vi sono anche talune convenzioni bilaterali che prevedono norme a tutela della libertà religiosa: così gli accordi italo-jugoslavi del 2 luglio 1924, reso esecutivo con r.d.l. 9 ottobre 1924, n. 1834, e del 20 luglio 1925, reso esecutivo con r.d.l. 31 agosto 1928, n. 2175.

Una particolare importanza deve essere poi riconosciuta a quella particolare categoria di convenzioni bilaterali che sono i concordati e le intese disciplinanti i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose: come vedremo, costituisce un problema attuale e rilevante quello di valutare la disciplina a tutela della libertà religiosa contenuta nel patto di Villa Madama stipulato tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica il 18 febbraio 1984, ratificato e reso esecutivo con l. n. 121 del 1985, e nell'intesa tra lo Stato italiano e le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese firmata il 21 febbraio 1984 ed approvata con l. n. 449 dello stesso anno. Altre intese tra lo Stato italiano e talune confessioni religiose diverse dalla cattolica sono state, o saranno presto, stipulate: il 29 dicembre 1986 il Presidente del Consiglio Craxi ha firmato le intese con le «Assemblee di Dio in Italia» (i pentecostali) e l'«Unione italiana delle Chiese avventizie»; nel febbraio 1987 è stata firmata l'intesa tra lo Stato italiano e l'Unione delle Comunità israelitiche; in preparazione è l'intesa tra lo Stato italiano e la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova, riconosciuta come persona giuridica nell'ottobre 1986. Anche dopo la stipulazione di tali intese continua tuttavia ad assumere rilievo la disciplina prevista nei Patti lateranensi dell'11 febbraio 1929 e nella legge del 1929 sui «culti ammessi»: un rilievo certo non soltanto storico, considerando che dei Patti lateranensi è tuttora rimasto in vigore il Trattato e che la legge n. 1159 del 1929, la legge nota come "legge sui culti ammessi", e il r.d. n. 289 del 1930, disciplinano tuttora l'attività dei culti diversi da quello cattolico. Tra i

---

[5] Nel documento (vedilo in *Il Parlamento europeo*, 13 giugno 1986, p. 1) si «condannano con vigore tutte le manifestazioni di intolleranza, di ostilità e di uso della forza nei confronti di una persona o di un gruppo di persone a motivo delle differenze di ordine razziale, religioso, culturale, sociale o nazionale» e si sottolinea «l'importanza di una informazione adeguata ed obiettiva e di una sensibilizzazione di tutti i cittadini di fronte ai pericoli del razzismo e della xenofobia e la necessità di vigilare costantemente affinché venga evitato o represso qualsiasi atto o forma di discriminazione».

molti culti operanti in Italia infatti soltanto le Comunità israelitiche, nei confronti delle quali, durante il fascismo, era stata emanata l'apposita legislazione (r.d. 30 ottobre 1930, n. 1731; r.d. 24 settembre 1931, n. 1279; r.d. l. 9 novembre 1931, n. 1561), e, tra i c.d. *culti ammessi*, le chiese rappresentate dalla Tavola valdese, le «Assemblee di Dio in Italia» e l'«Unione italiana delle Chiese avventizie» hanno sinora stipulato un'intesa con lo Stato.

Non poche norme di diritto comune prevedono inoltre una disciplina intesa a proteggere la libertà religiosa dei cittadini: così l'art. 4.1. n. 604 del 1965, gli art. 15 e 16 l. n. 300 del 1979, in materia di rapporti di lavoro, le norme sull'obiezione di coscienza al servizio militare e all'esercizio delle attività previste dalla legge sull'interruzione della gravidanza.

Acquistano infine notevole importanza le norme rientranti nella competenza degli enti pubblici territoriali e riguardanti materie varie, come l'assistenza e la scuola.

## 2. Libertà ed eguaglianza in materia religiosa

### 2.1. *Libertà ed uguaglianza: due valori necessari per l'evoluzione della vita democratica*

In molte norme della Costituzione, ed anche nella comune valutazione dei rapporti sociali, il principio di libertà si pone in diretta connessione con quello di uguaglianza. Rinviando al sesto capitolo per l'esame dei problemi relativi all'interpretazione dell'art. 8 Cost. e al terzo capitolo per l'interpretazione degli art. 19 e 20 Cost., considero qui la norma sull'uguaglianza giuridica.

Nel primo comma dell'art. 3 Cost. è testualmente prevista l'identità di stato giuridico degli individui indipendentemente dalla religione professata: tale norma, nonostante sia espressamente prevista nei confronti dei soli cittadini e dunque sembri riferibile soltanto alle persone fisiche, si deve interpretare nel senso della sua applicabilità anche ai gruppi sociali, giacché la disposizione costituzionale si propone di vietare ogni disciplina legislativa che, direttamente o indirettamente, dia vita ad una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla

qualificazione dei soggetti ai quali vengono imputate; è inoltre da considerare che «un'illegittima disparità fra le varie associazioni inevitabilmente si ripercuoterebbe sulla sfera giuridica degli iscritti e perciò si risolverebbe, sia pure mediatamente, in una violazione dell'eguaglianza dei cittadini»[6].

Il problema dell'equilibrio, spesso assai difficile da realizzare, fra i valori di libertà e di uguaglianza in materia religiosa è divenuto di particolare attualità nel periodo più recente, a seguito dei nuovi orientamenti adottati dal legislatore con la complessiva riforma della legislazione ecclesiastica, che si sta attuando, dopo quasi quarant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione.

Vi sono forse motivi per temere che dall'applicazione del principio di bilateralità della legislazione ecclesiastica possano derivare non pochi pericoli per la garanzia dell'uguaglianza dei gruppi religiosi davanti alla legge. Il riconoscimento, infatti, alle diverse confessioni religiose che abbiano ritenuto opportuno stipulare intese o concordati con lo Stato di differenziati regimi di libertà, fondati sulla tutela di identità, esenzioni, privilegi, immunità ed esigenze sociali, può non di rado comportare una lesione del principio di uguaglianza giuridica, che costituisce anch'esso, insieme alle garanzie di autodeterminazione, di decentramento e di libertà, un elemento essenziale dei sistemi democratici[7].

### 2.2. *L'art. 3, 2° comma, cost.: importanza e attualità dell'impegno costituzionale di rimuovere gli ostacoli di ordine sociale che di fatto impediscono l'esercizio delle libertà*

Un principio che assume il significato di polemica nei confronti della società italiana degli anni in cui la Costituzione è stata emanata

---

[6] Cfr. in tal senso le sentenze della corte costituzionale n. 87 del 1962, 118 del 1964, 40 del 1965, 25 del 1966 e 2 del 1969. Il problema della applicabilità anche ai gruppi sociali della garanzia contemplata nell'art. 3 Cost. è considerato nel par. 2.4.

[7] Cfr. sul punto F. Onida, *Intervento al convegno sui rapporti tra lo stato e le confessioni diverse dalla cattolica* (Parma, 1978), in AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive*, Milano, Giuffré, 1978; p. 164; S. Lariccia, *L'attuazione dell'art. 8, 3° comma, della costituzione: le intese tra lo stato italiano e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese*, in *Il dir. eccl.*, 1984, I, p. 467 e in AA.VV., *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 231.

è quello contenuto nel capoverso dell'art. 3 Cost., che attribuisce alla Repubblica *il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana*: conferire ai pubblici poteri il compito di rimuovere tali ostacoli significa implicitamente riconoscere che tali ostacoli sussistono di fatto ed occorre dunque eliminarli. La disposizione contenuta nell'art. 3, 2° comma, Cost., definita da Piero Calamandrei uno «strumento di legalità e di trasformazione graduale che la Costituzione ha messo a disposizione dei cittadini italiani», esprime dunque un giudizio polemico e negativo contro l'ordinamento sociale attuale.

L'importanza di tale disposizione, che conserva la sua attualità anche oggi, a quarant'anni dalla nascita della Repubblica italiana, consiste nel fatto che essa smentisce tutte le affermazioni della Costituzione che danno per realizzato quello che ancora è da realizzare; perché dunque questo articolo diventi realtà devono diventare reali tutti i principi proclamati in astratto.

Per comprendere l'importanza della norma contenuta nell'art. 3, 2° comma, Cost., occorre tenere presente che con essa il legislatore costituzionale dell'Italia democratica ha inteso realizzare una partecipazione effettiva, al fine di offrire strumenti per un superamento della crisi della democrazia formale, secondo il modello di «società prefigurata» della democrazia reale, ovvero dell'autogoverno del popolo a cui «appartiene» la sovranità (art. 1, 2° comma, Cost.)[8].

## 2.3. *L'uguaglianza di trattamento dei «cittadini» senza distinzione di religione*

Il divieto specifico di distinzioni derivanti dalla religione professata deve essere interpretato nel senso che, per quanto riguarda il profilo dell'uguaglianza in materia religiosa, la norma costituzionale non si limita a esigere determinati presupposti di giustificazione delle differenziazioni eventualmente previste, ma produce una uguaglianza *assoluta*, con la conseguenza che soltanto la previsione di altre

---

[8] Cfr. le giuste considerazioni di U. Romagnoli, *Art. 3, 2° comma,* in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Principi fondamentali. Art. 1-12*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1975, p. 162.

disposizioni costituzionali, che si sostituiscano e deroghino alla specificazione testuale dell'art. 3, 1° comma, può ristabilire in materia l'eguaglianza relativa o legittimare comunque le differenziazioni[9].

È la stessa Costituzione che consente di ravvisare talune deroghe al principio di uguaglianza contemplato nella norma sull'eguaglianza giuridica dell'art. 3, 1° comma: così, nell'art. 29 è previsto che l'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi possa essere limitata dalla legge a garanzia dell'unità familiare; nell'art. 98 è riconosciuto al legislatore il potere di porre limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici, per determinate categorie di soggetti.

Il principio costituzionale di eguaglianza non comporta un'assoluta parità di trattamento, giacché non è sottratto al legislatore il potere di riconoscere le differenziazioni espresse dalla realtà e di adeguare ad esse le proprie determinazioni: secondo un'affermazione spesso ripetuta, infatti, il principio stesso può dirsi applicato solo in quanto la legge tratti in modo eguale situazioni eguali ed in modo diverso situazioni diverse[10]. In molte occasioni la corte costituzionale ha applicato tale criterio interpretativo ed ha affermato che la discrezionalità legislativa trova sempre un limite nella ragionevolezza delle statuizioni intese a giustificare la disparità di trattamento tra i cittadini[11]. Giustamente dunque si è osservato che deroghe alla proibizione di distinzioni rispetto alle posizioni soggettive espressamente indicate nell'art. 3, 1° co., Cost. sono ammissibili, non soltanto se espressamente consentite da altre norme costituzionali, ma anche se richieste dalla natura stessa delle cose, «che può essere tale da rendere impossibile l'applicazione del principio (di uguaglianza), cui oppone ostacoli o di ordine naturale e biologico, oppure morale quale risulta dalla coscienza sociale dominante nella comunità nazionale»[12].

Dovrà dunque ritenersi invalida, per illegittimità costituzionale, la legge che disponga trattamenti differenziati per determinate categorie

---

[9] F. Finocchiaro, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Milano, Giuffrè, 1958, p. 67; cfr. anche p. 33.

[10] Cfr. in proposito T. Martines, *Diritto costituzionale*[2], Milano, Giuffrè, 1981, p. 596.

[11] Cfr. di recente corte cost. ord. 30 gennaio 1985, n. 26, in *Foro it*., 1985, I, c. 644; id. sent. 27 marzo 1985, n. 86, *ibid*., c. 1917, con nota di N. Colaianni.

[12] C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*[9], vol. II, Padova, Cedam, 1976, p. 1019.

di rapporti, allorché dallo stesso suo testo, o da altre disposizioni ad esso collegate, risulti l'inesistenza della peculiarità dei rapporti regolati che vengono allegati per giustificare i medesimi trattamenti, oppure quando tali peculiarità appaiono prive di ogni carattere di ragionevolezza, così da fare argomentare la violazione del principio di uguaglianza[13].

Le norme comuni e speciali, generali e di deroga devono sempre presupporre l'accertamento di esigenze oggettive, con la conseguenza che un differente trattamento, che prescinda da fondati motivi di utilità generale e sia comunque privo di ragionevolezza, si traduce in un vero e proprio privilegio, costituzionalmente illegittimo, a prescindere poi dalla circostanza che si tratti di leggi singolari di favore o di sfavore[14].

### 2.4. *L'esigenza di un uguale trattamento difronte alla legge dei gruppi sociali con finalità religiosa*

Uno dei problemi collegati all'interpretazione della norma costituzionale sull'eguaglianza giuridica è quello consistente nel precisare se la garanzia in essa contemplata possa estendersi anche ai gruppi sociali e, in particolare, per la materia trattata in questa parte del trattato, ai gruppi sociali con finalità religiosa[15].

La dottrina che ritiene inammissibile l'applicazione del principio costituzionale d'eguaglianza nei confronti degli enti collettivi[16] attribuisce molta importanza alle espressioni usate nell'art. 3 Cost., nel

---

[13] Sull'art. 3, 1° comma, Cost. cfr. A. Agrò, *Art. 3, 1° comma*, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 123, al quale rinvio anche per indicazioni di bibliografia e di giurisprudenza.

[14] C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 94

[15] Considera improponibile ogni questione relativa all'individuazione dei beneficiari dell'eguaglianza, in quanto il principio di uguaglianza non si concreta in una posizione soggettiva A. Agrò, *Art. 3, 1° comma*, cit., in *loc. cit.*, p. 127, al quale si rinvia per indicazioni sul problema.

[16] Cfr. tra altri in tal senso C. Esposito, *Eguaglianza e giustizia*, in C.E., *La Costituzione italiana, Saggi*, Padova, Cedam, 1959, p. 59; P. Gismondi, *L'interesse religioso nella Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1958, p. 1221, spec. p. 1242; F. Finocchiaro, *Uguaglianza…*, cit, p. 84; Id., *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 125; C. Rossano, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, Jovene, 1966, p. 403.

quale si parla di cittadini, e sembra quindi che si riferisca alle sole persone fisiche: giustamente ha però osservato in proposito Livio Paladin che «da un lato nulla sembra indicare che, entro la Carta costituzionale, l'espressione "cittadini" voglia riferirsi unicamente alle persone fisiche. D'altro lato è vero pur sempre che le persone giuridiche, pubbliche e private, si costituiscono in virtù dell'associarsi di singoli cittadini, ovvero "rappresentano" la totalità od i particolari gruppi dei cittadini medesimi … cosicché sarebbe formalistica la pretesa di estromettere tali istituzioni dall'ambito di applicazione dell'art. 3, comma 1°, sulla mera base di una rigida interpretazione letterale»[17]. Inoltre, come lo stesso Paldin ha dimostrato in un'acuta analisi relativa al tema della sfera soggettiva di efficacia del principio generale di eguaglianza, il primo comma dell'art. 3 Cost. non rappresenta il fondamento di situazioni giuridiche soggettive, bensì determina un limite della legislazione, e dunque la garanzia dell'eguale trattamento contenuta nella norma costituzionale non va configurata, nell'ordinamento italiano, quale diritto soggettivo del cittadino a non essere discriminato, ma costituisce un limite oggettivo della normazione, invocabile in difesa di qualunque tipo di soggetti, si tratti di singoli cittadini o di persone giuridiche, di privati individui ovvero di pubbliche istituzioni[18].

Il principio costituzionale di eguaglianza ha un ambito di applicabilità molto più esteso di quanto possa dedursi da un'interpretazione esclusivamente letterale della norma costituzionale: la concezione dell'eguaglianza formale quale limite oggettivo della legislazione, anzi della complessiva produzione del diritto, posto a vantaggio dei soggetti di qualunque specie, anziché quale situazione soggettiva riconosciuta a garanzia dei cittadini, induce a ritenere sussistente una violazione dell'art. 3 Cost., ogni qualvolta possa riscontrarsi una disparità di trattamento tra partiti ed altre simili organizzazioni, tra confessioni religiose, tra associazioni, tra sindacati e, in generale, tra più gruppi sociali stabilmente inseriti nell'ordinamento italiano.

---

[17] L. Paladin, *Un caso estremo nell'applicazione del principio costituzionale d'eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1965, p. 620.

[18] L. Paladin, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 218.

Anche la corte costituzionale ha più di una volta aderito alla tesi secondo la quale il principio costituzionale di eguaglianza non si riferisce soltanto alle persone fisiche, bensì a tutti i soggetti dell'ordinamento, persone giuridiche comprese[19]: i giudici della corte hanno infatti osservato che l'eguaglianza è principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obiettiva struttura: esso vieta, cioè, che la legge ponga in essere una disciplina che direttamente o indirettamente dia vita ad una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali queste vengono imputate[20].

Esattamente si è inoltre precisato che l'eguaglianza vale in seno a *ciascuna categoria* delle formazioni sociali (pubbliche, private, confessionali, politiche, sindacali, etc.), libero restando il legislatore di porre discriminazioni tra le diverse categorie, in omaggio alla diversità dei *fini* che esse perseguono[21].

L'adesione alla tesi che ritiene applicabile anche ai gruppi sociali la garanzia contenuta nell'art. 3, 1° comma, Cost. induce a ritenere che l'eguaglianza delle confessioni religiose, una delle *categorie* rientranti nell'ambito delle formazioni sociali operanti nell'ordinamento, non può considerarsi limitata al profilo della libertà, come occorre dedurre dall'espressa previsione dell'art. 8, 1° comma, Cost.: tale opinione meriterebbe infatti di essere condivisa qualora non esistesse, accanto

---

[19] Cfr., in particolare, le sentenze citate nella precedente nota 1.

[20] Per alcune considerazioni sul punto rinvio ai miei scritti *Gruppi sociali ed eguaglianza giuridica*, in *Foro amm.*, 1966, II, p. 117, *L'eguaglianza delle confessioni religione di fronte alla legge*, in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 421 e *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 62. Tra gli altri autori che hanno aderito alla tesi sostenuta nel testo cfr., oltre agli scritti di Paladin ricordati alle note precedenti, A. Amorth, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano, Giuffrè, 1948, p. 64; P. Barile, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana,* Padova, Cedam, 1953, p. 16; Id., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 74; A. Ravà, *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa*, Milano, Giuffrè, 1959, p. 146 e nt. 48; P. Rescigno, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Bologna, il Mulino, 1966, p. 225 e 329 (nt. 29); A. Reposo, *Eguaglianza costituzionale e persone giuridiche*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1973, p. 360; P. Grossi, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1972, p. 169; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*[9], vol. II, cit., p. 1025.

[21] P. Barile, *Diritti dell'uomo…*, cit., p. 74.

alla norma dell'art. 8, 1° comma, che appunto prevede l'*eguale libertà* di tutte le confessioni religiose, quella dell'art. 3, 1° comma, che esige, secondo l'accolta interpretazione, la loro eguaglianza davanti alla legge.

Neppure appare rilevante, per ritenere giustificata la diseguale tutela delle confessioni religiose, la considerazione relativa all'elemento quantitativo, l'osservazione, cioè, che la religione cattolica, quale religione della maggioranza del popolo italiano, debba necessariamente richiedere una protezione più intensa: come, infatti, ha esattamente osservato Jemolo, «l'elemento quantitativo, la ragione di opportunità, allorché si tratti della protezione di valori ideali sentiti solo da una parte dei cittadini, non possono valere. Fatalmente se si protegge quello che è oggetto di riverenza per gli appartenenti ad una confessione e non ciò che lo è per gli appartenenti ad un'altra, questi vengono ad essere considerati cittadini di secondo ordine, estraniati a metà dalla consociazione nazionale»[22].

L'utilizzazione del fattore quantitativo renderebbe inoltre preliminarmente necessaria un'accurata e delicata verifica sulla pratica religiosa e sull'accettazione interiore della fede per la popolazione censita in Italia come cattolica[23]. Non si comprenderebbe infine quale rilevanza possa assumere un criterio esclusivamente statistico, qual è quello desumibile dal numero degli appartenenti alla confessione cattolica, di gran lunga più numerosi dei fedeli delle altre confessioni religiose. L'elemento quantitativo non può ritenersi idoneo a giustificare una differenziazione legislativa in quanto il fondamento giustificativo di qualsiasi discriminazione deve essere individuato sul piano della logica e non della statistica e, dal punto di vista giuridico, il principio di eguaglianza esige una eguale disciplina legislativa nei confronti di situazioni che obiettivamente e razionalmente non richiedano una regola differenziata.

---

[22] C.A. Jemolo, *I problemi pratici della libertà*[2], Milano, Giuffrè, 1972, p. 147.

[23] A. Pizzorusso, *Limitazioni della libertà religiosa derivanti dall'incerto regime giuridico dell'appartenenza alle diverse confessioni*, in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose…*, cit., in *loc. cit.*, p. 1239.

## 3. Le garanzie di libertà negli art. 19 e 20 Cost.

### 3.1. *Le facoltà derivanti dalla disposizione costituzionale sul diritto di libertà religiosa*

L'art.19 Cost. garantisce la libertà religiosa sia sotto il profilo individuale che collettivo e, senza operare alcuna distinzione a carattere confessionale o nazionalistico, riconosce a tutti, non ai soli cittadini, tre diritti ben precisati: a) diritto di manifestare la propria fede; b) diritto di farne propaganda; c) diritto di esercitare il culto in privato o in pubblico, purché non si tratti di riti contrari al buon costume.

La disposizione dell'art. 19 Cost. si deve considerare intimamente connessa sia al principio generale dell'inviolabilità della persona nei suoi diritti fondamentali (art. 2 Cost.), sia al precetto dell'art. 21, che a *tutti* riconosce il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione: e infatti il diritto di esprimere liberamente le opinioni, i pensieri e le credenze è unico, in quanto «ciascuno dei vari specifici diritti subiettivi pubblici di libertà non è che parte di un tutto inscindibile, costituito dal diritto alla libera affermazione della personalità del singolo»[24].

### 3.2. *Il diritto di manifestare la fede religiosa*

Nell'art. 19 Cost. la libertà di fede religiosa trova una protezione di particolare intensità ed estensione sia rispetto ai soggetti che godono della garanzia costituzionale – cittadini e stranieri, individui e

---

[24] C. Magni, *Teoria del diritto ecclesiastico civile*[2], vol. I: *I fondamenti*, Padova, Cedam, 1952, p. 92. Sul punto cfr. anche A.C. Jemolo, *Le libertà garantite dagli artt. 8, 19 e 21 della Costituzione*, in *Il dir. eccl.*, 1952, I, p. 393; G. Catalano, *Il diritto di libertà religiosa*, Milano, Giuffrè, 1957; A. Ravà, *Contributo allo studio*, cit.; S. Berlingò, *Alcune riflessioni sulla libertà religiosa: suoi lineamenti giuridici in Italia*, Reggio Calabria, Cartograf, 1967; G. Leziroli, *Aspetti della libertà religiosa nel quadro dell'attuale sistema di relazione fra stato e confessioni religiose*, Milano, Giuffrè, 1977; G. Dalla Torre, *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano. Aspetti dogmatici e spunti ricostruttivi*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 120.

gruppi sociali –, sia rispetto alle sue possibili esplicazioni: libertà di professare la propria fede religiosa, cioè di dichiararla con parole od atti, in forma individuale od associata.

La libertà di manifestare la fede religiosa comporta l'illiceità di vincoli tendenti a condizionare la volontà dei cittadini che intendano interrompere un rapporto di appartenenza nei confronti di una comunità religiosa: tra le libertà fondamentali degli aderenti ad una comunità deve infatti ritenersi compresa la libertà di allontanarsi dal gruppo, senza subire sanzioni in contrasto con diritti costituzionalmente garantiti.

In proposito è da ricordare l'importante sentenza n. 239 del 1984, con la quale la corte costituzionale ha per la prima volta esaminato i principi e le norme della disciplina legislativa prevista nel 1930 nei confronti delle comunità israelitiche (r.d. 30 ottobre 1930, n. 1731)[25]. La corte ha ritenuto illegittimo, per violazione degli art. 2, 3 e 18 Cost., l'art. 4 r.d. n. 1731 del 1930, secondo cui appartengono *"di diritto"* alla comunità israelitica tutti gli israeliti che hanno residenza nel relativo territorio. L'obbligatorietà dell'appartenenza di diritto è stata ritenuta in contrasto con il principio di eguaglianza senza distinzione di razza o di religione[26] e con quello di libertà di associazione sancito nell'art. 18 Cost.[27] con riferimento anche all'aspetto c.d. negativo di tale li-

---

[25] La sentenza è pubblicata in *Foro it.,* 1984, I, C. 2397, con nota di N. Colaianni, *L'appartenenza "di diritto" alle comunità israelitiche tra legge intesa e statuto confessionale*. V. anche il commento di G. Sacerdoti, *L'ebraismo italiano davanti alla sentenza n. 239/84 della Corte Costituzionale e le prospettive di intesa,* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* 1984, p. 109. L'ordinanza di rimessione della Pretura di Roma emessa il 16 maggio 1979 è pubblicata in *Giur. it.,* 1980, I, 2, c. 155, con commento di G. Fubini, *Sulla legittimità costituzionale della normativa sulle comunità israelitiche*. Di questo autore cfr. anche sul tema il saggio *L'autonomia statutaria nel quadro della Costituzione italiana e lo statuto come legge sostanziale degli ebrei d'Italia*, in *Il dir. eccl.,* 1982, I, p. 60.

[26] Osserva la corte che l'art. 4 r.d. n. 1731 del 1930 introduce una disparità di trattamento tra i cittadini che tale qualità, d'ordine etnico-religioso, rivestano, e che, a cagione di essa, sono automaticamente ascritti alla comunità israelitica, divenendo così obbligatoriamente destinatari degli effetti che da tale appartenenza discendono, anche nell'ordinamento statale, e tutti gli altri cittadini, cui norma stessa non sia applicata.

[27] In proposito cfr. la recente monografia di D. Vincenzi Amato, *Associazioni e tutela dei singoli,* Napoli, Jovene, 1985.

bertà[28]. La sentenza assume rilievo sia per il principio che attribuisce all'ordine proprio dello Stato la verifica dell'elemento volontaristico e quindi la tutela del diritto di libertà di associazione, sia per l'affermazione, contenuta nella sentenza, che considera le formazioni religiose, presentino o meno carattere istituzionale, comprese tra le formazioni sociali nei cui confronti la Repubblica è impegnata a tutelare i diritti inviolabili dell'uomo garantiti nell'art. 2 Cost.

Un problema sempre importante è quello di definire le garanzie costituzionali nei confronti dell'ateismo. L'espresso riferimento, contenuto nell'art. 19 Cost., alla «fede religiosa» certo non può comportare la conseguenza che nella Costituzione non risulti riconosciuta la libertà dell'ateo di esprimere e divulgare i propri convincimenti in materia religiosa.

Come si è visto nel par. 3.1, il diritto di libertà in materia religiosa rientra nel più ampio diritto riconosciuto al singolo di affermare liberamente la propria personalità. Il problema del rapporto tra gli art. 19 e 21 Cost. deve essere esaminato tenendo presente che la garanzia di libertà contemplata nella prima delle due disposizioni rappresenta una specificazione del diritto, riconosciuto nell'art. 21, di manifestare liberamente il proprio pensiero. La libertà religiosa si qualifica infatti per essere diretta a garantire «tutte quelle opinioni e manifestazioni sociali, che hanno un diretto collegamento con la tematica religiosa»[29].

Se il diritto di libertà religiosa si concepisce come il diritto di manifestare il proprio pensiero in materia religiosa e la garanzia contenuta nell'art. 19 si considera come una specificazione di quella contemplata nel successivo art. 21 Cost., l'ateismo e le convinzioni negative di ogni trascendenza o divinità devono ritenersi garantiti

---

[28] Cfr. sul punto corte cost. 26 giugno 1962, n. 69, in *Foro it.,* 1962, I, c. 1226 e la nota di commento di E. Cheli, *In tema di libertà negativa di associazione* (*ivi,* c. 1843).

[29] C. Cardia, *Ateismo e libertà religiosa nell'ordinamento giuridico, nella scuola, nell'informazione, dall'Unità ai giorni nostri,* Bari, De Donato, 1973, p. 102. Cfr. anche P. Bellini, *L'ateismo nel sistema delle libertà fondamentali,* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* 1985, p. 85, il quale sottolinea le «non tenui differenze che passano fra i modi del sentimento religioso e i modi del sentimento ateistico»: *ivi,* p. 96. Nel senso che l'opinione prevalente sia ormai quella che fa rientrare la c.d. libertà di coscienza dei non credenti in quella della più ampia libertà in materia religiosa assicurata dall'art. 19, il quale garantirebbe altresì (analogamente a quanto avviene per altre libertà: ad es. gli art. 18 e 21 Cost.) la corrispondente libertà «negativa», cfr. corte cost. 10 ottobre 1979, n. 117.

anche dall'art. 19, oltre che dall'art. 21 Cost. Tale conclusione ha importanti conseguenze sul piano concreto, in quanto consente di riconoscere una protezione anche ad eventuali associazioni di atei – l'art. 19 Cost. prevede una tutela della libertà di religione e verso la religione anche in forma *associata,* oltre che individuale – ed evita che a livello normativo i due termini di *libertà dell'ateismo* e *libertà di religione,* si diano alle religioni tribune e strumenti specifici alla loro divulgazione che si risolvano in condizionamenti antiateistici[30].

Sul problema delle garanzie costituzionalmente riconosciute nei confronti degli atei si è pronunciata, in più di un'occasione, la corte costituzionale, a proposito della questione di legittimità sollevata con riferimento alla formula del giuramento. Con sentenza n. 117 del 1979, nella quale la corte ha espresso un mutamento di indirizzo nei confronti del passato, si è affermato il principio che la libertà di coscienza dei non credenti rientra nella più ampia libertà in materia religiosa tutelata nella Costituzione, che esclude qualunque differenziazione di protezione della libera esplicazione sia della fede religiosa sia dell'ateismo. Sul fondamento di tale principio la corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale degli art. 251, 2° comma, c.p.c. e 142, 1° comma, 316, 2° comma, 329, 1° comma, e 449, 2° comma, c.p.p. nella parte in cui le suddette disposizioni riferiscono anche ai non credenti l'obbligo del giudice di ammonire i testimoni sull'importanza religiosa del giuramento e l'obbligo dei testimoni stessi di prestarlo nei confronti della divinità. La formula del giuramento – ha osservato la corte – non tutela infatti la libertà di coscienza del credente e del non

---

[30] Per la tesi che riconduce il fenomeno e la tutela dell'ateismo nell'ambito dell'art. 19 Cost. cfr. P. Fedele, *La libertà religiosa,* Milano, Giuffrè, 1963, p. 187; P. Bellini, *Nuova problematica della libertà religiosa individuale nella società pluralistica* in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose…*, cit., in *loc. cit.*, p. 1095, spec. p. 1127; S. Fois, *Garanzia costituzionale delle manifestazioni di pensiero in materia religiosa, ivi,* p. 1215; C. Cardia, *Ateismo e libertà religiosa…*, cit., p. 81; Id; *Religione, ateismo, analisi giuridica,* in AA.VV., *Individuo, gruppi…*, cit., p. 1179; P. Floris, *Ateismo e religione nell'ambito del diritto di libertà religiosa*, in *Foro it.,* 1981, I, C. 625, spec. c. 626. Sempre valido è in proposito l'insegnamento di Francesco Ruffini che nel 1924 osservava che libertà religiosa è la facoltà spettante all'individuo di credere a quello che più gli piace o di non credere, se più gli piace, a nulla, onde egualmente riconosciuto e protetto deve essere il diritto all'irreligione, all'aconfessionismo, alla miscredenza, e all'incredulità»: *Corso di diritto ecclesiastico italiano,* Torino, Bocca, 1924, p. 198.

credente, non contenendo l'inciso «se credente», dopo l'ammonizione dell'importanza religiosa del giuramento e dopo le parole «consapevole della responsabilità che assumete davanti a Dio»[31].

Delicati problemi di legittimità costituzionale, con riferimento al principio di libertà religiosa, sono stati posti dalla normativa recentemente entrata in vigore in tema di insegnamento della religione nella scuola dello Stato. Gli accordi tra Stato e Chiesa cattolica del 1984, abbandonato il principio della religione cattolica come sola religione dello Stato, hanno previsto l'impegno della Repubblica italiana ad assicurare, nel quadro delle finalità scolastiche, l'insegnamento della religione cattolica in tutte le scuole pubbliche non universitarie, sancendo il diritto dei cittadini di scegliere se avvalersi o non avvalersi di tale insegnamento e l'obbligo di disciplinare le modalità di esercizio di tale scelta al di fuori di ogni possibile discriminazione. Vivissime sono state le polemiche riguardanti la concreta esecuzione del patto di Villa Madama sul tema dell'insegnamento della religione cattolica, con giustificate ed analitiche contestazioni relative: alla procedura seguita nel siglare l'accordo (il parlamento ha dovuto, ancora una volta, limitarsi a recepire decisioni maturate e ratificate fuori della prevista concertazione politica), lo strumento legislativo adottato per rendere efficaci le norme dell'intesa (un decreto del presidente della Repubblica, anziché una legge, pur riguardando l'intesa la materia dei diritti e delle libertà) ed i contenuti normativi dell'intesa e delle successive circolari ministeriali (estensione a due ore nella scuola materna ed elementare, fissazione dell'età in cui lo studente può esercitare il diritto di scelta, contenuto ed organizzazione delle attività culturali alternative per chi abbia deciso di non avvalersi ecc.).

La questione dei contenuti dell'intesa e delle procedure adottate per la sua entrata in vigore assume una notevole importanza non sol-

---

[31] La sentenza è pubblicata in *Foro it.*, 1979, I, c. 2517: per un commento ai principi in essa affermati cfr. P.G. Avvisati, *Giuramento dei non credenti e giuramento dei credenti: una sentenza contraddittoria,* in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica,* Milano, Giuffrè, 1981, p. 1141; S. Prisco, *Revirement della Corte costituzionale in un'importante sentenza sul giuramento del non credente (brevi osservazioni), ivi,* p. 1255; A. Baldassarre, *Corte costituzionale: un tornante positivo … Libertà religiosa e giuramento di fronte a Dio,* in *Dem e dir.,* 1979, p. 879; S. Mangiameli, *Il giuramento dei non credenti davanti alla Corte costituzionale,* in *Giur. cost.,* 1980, I, p. 545.

tanto per la delicatezza e la complessità di ogni problema riguardante i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica in materia scolastica, ma anche per le perplessità derivanti dagli effetti perversi della logica pattizia le cui conseguenze forse non erano state valutate nella loro effettiva portata dalle forze politiche che nel 1984 si sono assunte la responsabilità di determinare la maggioranza concordataria favorevole alla stipulazione del patto di Villa Madama.

Il concordato del 1984 è caratterizzato da una notevole indeterminatezza di contenuti e da una accentuata ambiguità di soluzioni. Così, è difficile comprendere la coerenza di una norma che, mentre dichiara nella premessa l'impegno della Repubblica italiana di assicurare l'insegnamento della religione cattolica *nel quadro delle finalità della scuola statale,* prevede poi il principio generale della facoltatività di tale insegnamento. Giusta soluzione quella di attuare la facoltatività dell'insegnamento della religione cattolica che, come ogni altro insegnamento confessionale, è disciplina certo ben diversa da una materia di *cultura religiosa,* ma non appare facilmente comprensibile la ragione che induce a qualificare l'insegnamento della religione cattolica come una disciplina rientrante nelle finalità della scuola laica; una scuola impegnata a "garantire l'uguaglianza di studenti e insegnanti davanti alla legge, la loro libertà di religione, di pensiero, di apprendimento-insegnamento, l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose. Tutti sapevano che una portata assai limitata avrebbero potuto assumere i principi astratti della facoltatività e del rifiuto di ogni discriminazione, contenuti come una promessa affidata al futuro nell'art. 9 Conc., se le norme oggetto dell'intesa tra l'autorità scolastica e la CEI non fossero riuscite ad attuare in concreto tali principi.

A proposito delle disposizioni che prevedono l'impegno della Repubblica di garantire la facoltatività dell'insegnamento della religione e di evitare ogni forma di discriminazione, è necessario tenere presente che, secondo un principio pacifico, «non si può costringere un cittadino, neppure indirettamente, … a dichiarare la sua appartenenza confessionale o la sua opzione religiosa»)[32].

---

[32] G. Lo Castro, *Un'istituzione giurisdizionale gerarchica della Chiesa. La prelatura personale* Opus Dei, in *Il dir. eccl.,* 1985, I, p. 547, spec. p. 574.

### 3.3. *Il diritto di fare propaganda della propria fede religiosa*

L'art. 19 Cost. garantisce espressamente il diritto di fare propaganda della propria fede religiosa. L'ampiezza della formula con la quale la Costituzione riconosce tale garanzia induce a ritenere inammissibile ogni tentativo di circoscrivere arbitrariamente l'esercizio del diritto di propaganda in materia religiosa.

Tra i limiti posti alla lecita e libera propaganda in materia religiosa si sono ritenuti compresi il rispetto dei diritti altrui e la necessità che la propaganda venga esercitata in forma leale ed onesta, affinché si possa formare «una libera e non artificiosa opinione pubblica in materia religiosa»[33]. Nel fare propaganda religiosa – ha affermato vent'anni fa la cassazione – non si debbono porre «i presupposti di una discussione che non può essere proseguita per la mancanza dell'avversario e quindi del dibattito»[34]. Ma i diritti garantiti dalla Costituzione non ammettono, come vedremo, l'apposizione di limiti vaghi ed indeterminati e, pertanto, la propaganda religiosa nel vigente ordinamento può effettuarsi nelle sedi di culto o al di fuori di tale ambito, mediante libri od attraverso altri mezzi (per esempio, manifesti), con argomentazioni motivate o con asserzioni immotivate, in forma idonea a consentire o a non consentite il dialogo con gli avversari, mediante l'esaltazione della propria fede religiosa o, viceversa, attraverso la negazione del fondamento dogmatico della fede altrui.

Non solo l'apologia è essenziale alla propaganda religiosa, ma lo è anche la critica reciproca, la quale contribuisce a rendere i credenti più partecipi alla vita della propria confessione religiosa, attraverso il costante controllo delle proprie idee ed il positivo confronto con le tesi degli avversari. È certo opportuno che anche la propaganda in materia religiosa si mantenga nei limiti di una critica corretta e non trascenda mai al livello della volgare offesa; ed è lecito attendersi che nello scambio reciproco dei giudizi la pacatezza del dialogo venga considerata più utile dell'insolenza della polemica. In una società caratterizzata dall'esistenza di una molteplicità di gruppi sociali è, però, necessario che

---

[33] Cfr. cass. pen. 20 febbraio 1967, in *Giur. it.,* 1967, II, c. 317, con nota di S. Lariccia, *Tutela penale della religione cattolica e libertà di pensiero*.

[34] Cfr. la sentenza ricordata alla nota precedente.

ognuno, attenuando una istintiva tendenza a considerare con fastidio le opinioni altrui quando queste vengano espresse in modo contrario alle proprie idee ed alle proprie convinzioni, si abitui a non valutare inattaccabili i propri punti di vista, i propri principi ed i propri ideali; in uno Stato che, come il nostro, assume, per impegno costituzionale, un atteggiamento di imparzialità nei confronti del sentimento religioso dei suoi cittadini, è inoltre opportuno che il dissenso in materia di fede venga trattato su un piano pastorale, anziché legale.

Il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero e di svolgere un'attività di propaganda in materia religiosa, evidentemente, è anche riconosciuto nel nostro ordinamento a coloro che, all'interno delle varie confessioni religiose, esercitano funzione di guida e di orientamento nei confronti degli aderenti ai rispettivi gruppi sociali. Occorre dunque qui ribadire l'opinione, già espressa in precedenti occasioni, favorevole all'abrogazione delle disposizioni in tema di reati elettorali dei ministri di culto: tali norme sono state emanate con l'intento di assicurare ai cittadini il libero esercizio del diritto di voto, garantendoli da interferenze dei loro ministri di culto (cfr., in particolare, l'art. 79 del t.u. della legge elettorale comunale e provinciale 5 aprile 1951, n. 203). I limiti posti nelle leggi elettorali al magistero delle autorità confessionali sono infatti incompatibili con la posizione che assumono in seno alla comunità i gruppi religiosi e violano i diritti di libertà costituzionalmente garantiti[35].

## 3.4. *Il diritto di esercitare il culto*

La Costituzione prevede un'ampia garanzia anche nei confronti del diritto di esercitare il culto, un diritto che aveva subito molte violazioni durante il periodo fascista, soprattutto in applicazione del r.d. 28 feb-

---

[35] Cfr. in tal senso S. Lariccia, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 148; Id., *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 121; A.C. Jemolo, *L'art. 79 nello jus "conditum" e nel "condendum",* in *Dir. eccl.*, 1953, II, p. 46; Id., *Lezioni di diritto ecclesiastico*[5], Milano, Giuffrè, 1979, p. 200; L. De Luca, *Sui limiti di sindacabilità degli atti dei ministri di culto cattolici,* in AA.VV., *Studi in memoria di Lorenzo Mossa,* vol. I, Padova, Cedam, 1961, p. 435; P. Fedele, *La Libertà religiosa,* cit., p. 293; R. Bruno, *Ministri di culto e reati elettorali,* in *Arch. giur.,* CIII, 1983, p. 307; L. Spinelli, *Diritto ecclesiastico*[2]. Parte generale, Torino, Utet, 1987, p. 268.

braio 1930, n. 289, con il quale il governo non si era limitato a dettare le norme per la mera attuazione della legge sui «culti ammessi» 24 giugno 1929, n. 1159, ma aveva fissato nuovi principi, assai restrittivi per la libertà delle minoranze religiose. Alcuni di tali principi sono stati abrogati a seguito di sentenze di illegittimità costituzionale[36], ma altri sono tuttora in vigore e, come vedremo, pongono con urgenza il problema della loro soppressione per garantire il pieno rispetto delle disposizioni costituzionali in tema di libero esercizio del culto[37].

Pesanti restrizioni per l'esercizio di tale libertà sono inoltre derivate dall'applicazione delle disposizioni contenute nel t.u. delle leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773. Il testo unico del 1931 ribadisce le pesanti restrizioni in tema di libertà di riunione già stabilite nel testo unico di pubblica sicurezza del 1926 e prevede una più completa disciplina per gli atti di culto celebrati fuori dai templi (cfr. art. 25 e 26 t.u. delle leggi di pubblica sicurezza 18.6.1931, n. 773). Particolare importanza assume l'art. 18 del testo unico, poi modificato nel 1957 e nel 1958 dalla corte costituzionale[38], il quale stabilisce, ai fini del divieto delle riunioni pubbliche per motivi di ordine pubblico, moralità e sanità pubblica, che devono considerarsi *pubbliche* anche le riunioni che, sebbene indette in forma privata,

---

[36] Con sentenza n. 59 del 1958 (in *Giur. cost.,* 1958, p. 885) la corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1 l. n. 1159 del 1929, in quanto richiede l'autorizzazione governativa per l'apertura di templi ed oratori oltreché per gli effetti civili per l'esercizio del culto, e dell'art. 2 della stessa legge, in quanto sottopone l'esercizio della facoltà di tenere cerimonie religiose di culti «acattolici» alla condizione che la riunione sia presieduta o autorizzata da ministro di culto la cui nomina sia stata approvata dal ministro competente. Di recente la corte, con sentenza n. 203 del 1981 (in *Foro it.,* 1982, I, c. 336, con nota di richiami e commento critico di A. Pizzorusso, *Questione di costituzionalità della legge e questione di legittimità dell'atto sindacato dal giudici «*a quo*»: applicazione della legge e pregiudizialità della questione),* ha ritenuto inammissibile, perché non rilevante, la questione di costituzionalità degli artt. 13, 14 e 15 r. d. n. 289 del 1930, che sottopongono alla vigilanza e alla tutela governativa «gli istituti dei culti diversi dalla religione dello Stato», in riferimento agli art. 8 e 20 Cost.

[37] Cfr. il par. 6.3.4.

[38] Cfr. le ordinanze della corte n. 84, 85, 88, 90 e 91 del 22 giugno 1957 (in *Giur. cost.,* 1957, p. 946, 947, 950, 952, 953) e la sentenza 8 aprile 1957, n. 27 (in *Giur. cost.,* 1958, p. 115), che ha dichiarato costituzionalmente illegittima la norma contenuta nell'art. 18 t.u. n. 773 del 1931, nella parte relativa alle riunioni in luogo aperto al pubblico, in riferimento all'art. 17 Cost.

perdano tuttavia, ad avviso dell'autorità di pubblica sicurezza, il carattere di riunione privata per il luogo della riunione, il numero dei partecipanti, lo scopo o l'oggetto della riunione. Tale norma, insieme alle già ricordate disposizioni della legislazione sui *«culti ammessi»,* rivela l'intento di limitare l'attività delle confessioni non cattoliche, al fine di contenerne l'espansione, la propaganda, il proselitismo, e costituisce «il perno di quella involuzione giuridica che – come ha ricordato Giorgio Peyrot – anche in questo campo particolare venne segnata dalla legislazione del tempo fascista nella mortificazione delle libertà politiche e civili»[39].

### 3.5. *I limiti della libertà religiosa. In particolare, il limite costituzionale del buon costume*

Il problema dei limiti alle garanzie di libertà in materia religiosa deve essere esaminato in connessione con i criteri che la dottrina costituzionalistica accoglie a proposito della questione dei limiti da riconoscere alla libertà di manifestazione del pensiero (art. 21, ult. comma, Cost.)[40].

Nella norma sulla libertà di religione il costituente, dopo avere riconosciuto a *tutti* il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, il diritto di farne propaganda e il diritto di esercitarne in privato o in pubblico il culto, ha espressamente stabilito, con esplicito riferimento al libero esercizio del culto, il limite del buon costume. Quest'ultimo limite è anche previsto, nell'art. 21, ult. comma, Cost., per il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, con riferimento al quale si precisa che è illecita ogni manifestazione del pensiero che contrasti con il buon costume.

---

[39] G. Peyrot, *La legislazione sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica,* in AA.VV., *La legislazione ecclesiastica,* Vicenza, Neri Pozza, 1967, p. 519, spec. p. 533.

[40] Per un approfondito esame di tale problema cfr. F. Finocchiaro, *Art. 19*, in *Commentario della Costituzione,* cit., p. 275; P. A. d'Avack, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*[2], Parte generale: *Nozioni concettuali introduttive. Le fonti. Storia e sistemi di relazioni tra Stato e confessioni religiose. La problematica della libertà religiosa. La Chiesa cattolica,* Milano, Giuffrè, 1978, p. 433 e, soprattutto, P. Barile, *Libertà di manifestazione del pensiero,* in *Enc. dir.,* vol. XXIV, Milano, Giuffrè, 1974, p. 456.

La dottrina di diritto costituzionale, affrontando il discusso problema consistente nel precisare i limiti al diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, ha giustamente sottolineato l'opportunità di configurare anche altri limiti, oltre al limite del buon costume: qualora infatti solo tale limite si ritenesse esistente, si perverrebbe alla conclusione, per molti motivi non convincente, di ammettere il sacrificio di un complesso di valori «che non sono stati mai concepiti come contrapposti e contradditori nei riguardi della libertà di pensiero»[41]. Se si dovesse ammettere la legittimità costituzionale del solo limite del «buon costume», si dovrebbe affermare la incostituzionalità di numerose norme del codice penale, come, per esempio, quelle che prevedono i reati di diffamazione, di ingiuria, di oltraggio, ecc.

D'altra parte, non si può ritenere che un limite alle garanzie costituzionali degli art. 19 e 21 Cost. possa individuarsi in tutti i precetti penali, come invece ha sostenuto una parte della dottrina e della giurisprudenza, giacché, come si è esattamente osservato, affermare puramente e semplicemente che le norme penali pongono un limite ai diritti costituzionalmente garantiti «significherebbe alterare la differenza di grado tra norme costituzionali e norme ordinarie su cui si fonda il nostro ordinamento»[42].

Un limite che appare più preciso e determinato è quello rappresentato dai *diritti tutelati dalla legge,* ma è evidente che, affinché tale limite possa legittimamente porsi rispetto all'esercizio dei diritti costituzionali di cui agli art. 19 e 21, deve trattarsi di diritti tutelati anch'essi dalla Costituzione, di garanzie protette cioè nella stessa misura in cui lo sono il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero e il diritto di libertà in materia religiosa. Per ritenere infatti costituzionalmente legittima l'apposizione di limiti ad un diritto contemplato in una norma costituzionale si deve accertare se nella medesima Costituzione sia riscontrabile l'esistenza di diritti e di valori che, essendo dotati di pari tutela rispetto a quella riconosciuta

---

[41] Cfr. in tal senso le giuste considerazioni di G. Gemma, *Libertà del pensiero e propaganda sovversiva,* in *Temi,* 1966, p. 561.

[42] E.G. Vitali, *Vilipendio della Religione dello Stato. Contributo all'interpretazione dell'art. 402 del codice penale,* Padova, Cedam, 1963, p. 196, nt. 45. Cfr. anche sul problema, per ampi riferimenti di dottrina e giurisprudenza, M. Fiore, *Il reato di "*turbatio sacrorum*". Contributo all'ermeneutica dell'art. 405 c.p.,* Padova, Cedam, 1978.

ad un altro diritto costituzionale, ne giustifichi l'eventuale limitazione: e solo in tale ipotesi potranno ritenersi rispettate la gerarchia tra norme costituzionali e norme ordinarie e la diversità di grado tra le due categorie di norme che costituiscono principi fondamentali del vigente ordinamento giuridico[43].

### 3.6. *La tutela penale del sentimento religioso*

Un problema che, dopo la recente riforma concordataria, si pone sotto aspetti diversi rispetto a quelli tradizionalmente considerati dalla dottrina e dalla giurisprudenza e quello del rapporto tra tutela penale dei culti e principi costituzionali[44].

La corte costituzionale ha più volte esaminato tale questione e, con specifico riferimento agli art. 19, 20 e 21 Cost., ha ritenuto infondate le questioni di costituzionalità degli artt. 402, 403 e 724 c. p.[45]. Dopo il Concordato stipulato nel febbraio 1984 tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica non si può più parlare della religione cattolica come

---

[43] Un importante contributo all'approfondimento del problema trattato nel paragrafo è contenuto nel saggio di G. Gemma, *Diritti costituzionali e diritto penale: un rapporto da ridefinire,* in *Dir. e società,* 1986, p. 459, che esamina la configurazione di un diritto alla prevenzione di illeciti lesivi di diritti costituzionali.

[44] Cfr. sul punto, anche per indicazioni di bibliografia e giurisprudenza, Lariccia, *Diritto ecclesiastico*[3], cit., p. 448.

[45] Con sentenza n. 39 del 1965 la corte ha ritenuto infondata la questione di costituzionalità dell'art. 402 c.p., in riferimento agli art. 3, 8, 19 e 20 Cost.: la sentenza è pubblicata in *Giur. cost.,* 1965, p. 609, con osservazione di P. Gismondi, *Vilipendio della religione cattolica e disciplina costituzionale delle confessioni,* in *Foro it.,* 1965, I, c. 929, con nota di A. Piola, e in *Giur. it.*, 1965, I, 1, c. 1288, con nota di E.G. Vitali, *Disuguaglianza nell'uguaglianza. Ancora in tema di vilipendo della religione dello Stato*. Con sentenza 27 febbraio 1973, n. 14 (in *Il dir. eccl.,* 1973, II, p. 278) la corte ha respinto la questione di costituzionalità dell'art. 724 c.p., in riferimento agli art. 3, 8, 19 e 21 Cost. Con sentenza 8 luglio 1975, n. 188 (in *Dir. eccl.*, 1975, II, p. 281 con nota di A. Albisetti, *Vilipendio della religione e libertà di manifestazione del pensiero* e di P. Siracusano, *Art. 403 cod. pen. e tutela penale del sentimento religioso*) la corte ha ritenuto infondata la questione di costituzionalità dell'art. 403 c.p., in riferimento agli art. 21 e 25 Cost. La questione di costituzionalità dell'art. 402 c.p., in riferimento agli art. 7, 1° comma, 8, 1° comma e 19 Cost., è stata nuovamente sollevata da trib. Firenze, con ordinanza 3 ottobre 1980, pubblicata in *Giur. cost.,* 1981, II, p. 535. Per indicazioni della vastissima bibliografia sul tema rinvio alle citazioni riportate in Lariccia, *Diritto ecclesiastico*[3], p. 564.

religione dello Stato, essendo stato considerato non più in vigore il principio originariamente richiamato dai Patti Lateranensi, della «religione cattolica come sola religione dello Stato italiano» (art. 1 protocollo addizionale). Si tratta di un'innovazione legislativa che non può non comportare importanti conseguenze anche in tema di tutela penale dei culti, il cui sistema è proprio fondato sulla tutela privilegiata della religione cattolica in quanto *sola religione di Stato*. Il problema, risolto con contrastanti sentenze nei primi mesi dopo l'entrata in vigore della nuova normativa, dovrà essere nuovamente esaminato dalla corte costituzionale, essendo stata ritenuta non manifestamente infondata la relativa questione del Pretore di Trento con ordinanza 27 novembre 1985.

### 3.7. *La garanzia di libertà dell'art. 20 Cost.*

Al principio enunciato nell'art. 19 Cost., che è la norma fondamentale in materia di libertà di religione, si collega la disposizione dell'art. 20 Cost., che contempla un'ulteriore garanzia di libertà nei confronti dei gruppi religiosi. In tale disposizione è stabilito che «il carattere e il fine di religione e di culto di una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative né di speciali gravami fiscali per la loro costituzione, capacità giuridica ed ogni forma di attività».

E noto che le disposizioni costituzionali esprimono spesso una protesta e una polemica contro situazioni di ingiustizia e di illibertà storicamente verificatesi nel passato. L'art. 20 Cost. tende ad evitare che, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, sia possibile il ritorno a sistemi giurisdizionalisti nelle disciplina del fenomeno religioso. La norma pone dunque un limite all'attività ordinaria di normazione, prevedendo che il legislatore ordinario non possa emanare norme restrittive speciali, norme cioè che pongano limitazioni con esclusivo riferimento alla costituzione, alla capacità e all'attività degli enti di culto: limitazioni e restrizioni potranno essere previste ma solo in quanto riguardino tutti gli enti ed abbiano quindi un carattere di generalità[46].

---

[46] Sull'art. 20 Cost. cfr. P.G. Caron, *Libertà ed eguaglianza religiosa nell'art. 20 della Costituzione,* in *Riv. dir. matrim.,* 1967, p. 381 e in AA.VV., *Studi in memoria*

## 4. L'obiezione di coscienza

### 4.1. *Premessa*

Il tema dell'obiezione di coscienza è posto con la consueta chiarezza da Bertrand Russel con queste parole: «Quando uno ritenga che una certa legge sia cattiva ha il diritto, e può avere il dovere, di cercare che essa sia cambiata, ma solo in rari casi farà cosa giusta infrangendola. Non nego che vi siano situazioni in cui l'infrazione diventa un dovere: è un dovere quando uno crede profondamente che sia peccato obbedirla. Questo si riferisce, per esempio, al caso di chi solleva un'obiezione di coscienza al servizio di guerra. Anche se siete del tutto convinti che egli abbia torto, non potete dire che dovrebbe agire in modo diverso da come la coscienza gli detta»[47].

Il problema dell'obiezione di coscienza è stato spesso al centro del dibattito politico e giuridico negli ultimi decenni: in un primo periodo esso ha riguardato soprattutto l'obiezione nei confronti del servizio militare ma, in seguito, esso è stato esaminato anche con riferimento alla legge sull'aborto, all'opposizione verso le spese militari sostenute dallo Stato e alla richiesta di non venire tassati per tali obiettivi[48].

Rinaldo Bertolino ha definito l'obiezione di coscienza «l'antitesi, fondata su convincimenti interiori dell'animo umano, ad una realtà o un oggetto che può risultare il più vario. Di solito, però,

---

*di Carlo Esposito,* vol. II, Padova, Cedam, 1972, p. 823; G. Catalano, *Osservazioni sull'art. 20 della Costituzione,* in *Dir. eccl.,* 1964, I, p. 353 e in AA.VV., *Studi in onore di Guido Zingali,* vol. II, Milano, Giuffrè, 1965, p. 119; S. Landolfi, *L'articolo 20 della Costituzione nel sistema degli enti ecclesiastici,* in *Rass. dir. pubbl.,* 1969, p. 261; G.A. Micheli, *L'art. 20 della Costituzione e il potere di imposizione,* in *Riv. dir. finanz.,* 1975, I, p. 77; F. Finocchiaro, *Art. 20,* in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Art. 13-20. Rapporti civili,* Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1977, p. 303; G. Leziroli, *Aspetti della libertà religiosa nel quadro dell'attuale sistema di relazione fra stato e confessioni religiose,* Milano, Giuffrè, 1977, pp. 155 e 224.

[47] B. Russel, *Autorità e individuo,* Milano, Longanesi, 1975, p. 118.

[48] Cfr. sul punto la lucida esposizione di F. Onida, *L'obiezione fiscale,* in *Il Ponte,* 1986, n. 3, p. 41 e il volume a cura di A. Drago e G. Matta, *L'obiezione fiscale alle spese militari. Quale pace? Quale difesa?,* Torino, Gruppo Editoriale Abele, 1986.

obiezione di coscienza designa la opposizione, il rifiuto di obbedienza del singolo ad un comando dell'autorità, ad un imperativo giuridico»[49].

## 4.2. *L'obiezione di coscienza al servizio militare*

All'assemblea costituente il problema dell'obiezione di coscienza al servizio militare era stato discusso in occasione del dibattito sull'art. 52; tutti gli emendamenti proposti dalla commissione nell'intento di disciplinare le ipotesi di obiezione vennero respinti e, in particolare, nelle sedute del 20 e 21 maggio 1947, venne respinto l'emendamento proposto dall'on. CAPORALI, che prevedeva l'esenzione dal portare le armi nei confronti di coloro che vi obiettassero «per ragioni filosofiche e religiose di coscienza». La norma attualmente vigente prevede l'obbligatorietà del servizio militare con la precisazione che questo deve essere prestato «*nei limiti della legge*»[50].

La prima legge con la quale in Italia ci si è proposti di disciplinare le ipotesi di priorità della coscienza al comando dell'autorità legittima è la legge 15 dicembre 1972, n. 772. Prima dell'approvazione di tale legge gli obiettori venivano perseguiti in applicazione di diverse norme del codice penale militare di pace: l'art. .173, 1° comma (rifiuto di obbedienza), che prevede la reclusione fino ad un anno, l'art. 151 (mancanza alla chiamata) con la reclusione da sei mesi a due anni, l'art. 148 (diserzione in tempo di pace) con la reclusione fino ad un anno; l'art. 138 d.p.r. 14 febbraio 1962, n. 237 (renitenza alla leva) prevede la reclusione da uno a due anni. Poiché il periodo di espiazione della pena non è computabile ai fini dell'assolvimento degli obblighi di leva, scontata la pena l'obiettore doveva riprendere il servizio militare al momento in cui era stato interrotto; alla nuova *obiezione* seguiva un nuovo processo con la relativa condanna aggravata in più dalla recidiva. Per evitare che tale situazione si protraesse fino a

---

[49] R. BERTOLINO, *L'obiezione di coscienza,* in *Il dir. eccl.,* .1983, I, p. 323. Dello stesso autore v. anche il volume *L'obiezione di coscienza negli ordinamenti giuridici contemporanei,* Torino, Giappichelli, 1967.

[50] L'espressione, poi approvata, «*nei limiti della legge*» era stata proposta dagli on.li LACONI, TARGETTI, GASPAROTTO, MERLIN ed altri.

quando, con il raggiungimento dei limiti di età, fosse possibile porre in congedo il soggetto obiettore, si ricorreva talora all'espediente di riformarlo per neurosi cardiaca o inidoneità fisica oppure di internarlo nel manicomio criminale di Aversa per *delirio religioso*[51].

Tre sono le forme di obiezione di coscienza individuale nella l. n. 772 del 1972, rispettivamente per motivi religiosi, filosofici e morali (si è esclusa l'obiezione di coscienza riferibile a motivi *politici*), ed è stata istituita una commissione di indagine, che gli obiettori definiscono polemicamente tribunale delle coscienze, cui è demandato il compito di esaminare le domande di obiezione di coscienza ed è attribuita anche una funzione di consulenza nei confronti del ministero della difesa[52].

La legge sull'obiezione di coscienza è stata ritenuta giustamente una delle peggiori della legislazione penale degli ultimi anni[53]; essa ha suscitato notevoli perplessità in dottrina[54] e in giurisprudenza[55], ha più di una volta indotto i giudici a sollevare questioni di legittimi-

---

[51] Per una conoscenza della situazione anteriore al 1972 e delle varie proposte tendenti a prevedere una disciplina coerente con le esigenze degli obiettori di coscienza al servizio militare può vedersi il mio volume *Diritto ecclesiastico,* cit., p. 399.

[52] Per l'esame di alcuni problemi che si discutono in proposito cfr. Cons. Stato, sez. IV, 29 luglio 1980, in *Foro it.,* 1981, III, c. 230; Id., ad plen., 24 maggio 1985, n. 16, *ivi,* III, c. 285, con ampia nota di richiami.

[53] V. Maggi, *Non è mai troppo tardi: la riforma della giustizia militare,* in *Foro it.,* 1981, V., c. 167.

[54] Cfr. tra gli altri F.C. Palazzo, *Obiezione di coscienza,* in *Enc. dir.*, vol. XXIX, Milano, Giuffrè, 1979, p. 539; R. Bertolino, *L'obiezione di coscienza,* cit., in *loc. cit.*; F. Onida, *Contributo a un inquadramento giuridico del fenomeno delle obiezioni di coscienza (alla luce della giurisprudenza statunitense),* in *Dir. eccl.,* 1982, I, p. 222; P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 62; E. Cuccodoro, *Parametri costituzionali di equilibrio tra obiezione di coscienza e prestazione del servizio militare in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.,* 1985, p. 444.

[55] Tra le molte sentenze e decisioni, oltre a quelle ricordate alla nt. 32, cfr. Trib. Sondrio 11 febbraio 1983, in *Il dir. eccl.,* 1983, II, p. 327; Pret. Chivasso 15 marzo 1983, in *Foro it.,* 1983, I, c. 1118; Cons. Stato, sez. IV, 18 aprile 1983, n. 233, *ivi*, 1983, III, c. 382; T.A.R. Piemonte 4 luglio 1983, n. 470, *ivi*, 1983, III, c. 383. Per un esame delle tendenze della giurisprudenza, v. *Rass. arma carabinieri*, 1975, p. 1101; R. Venditti, *L'obiezione di coscienza al servizio militare nella giurisprudenza amministrativa*, in *Giur. it.,* 1984, IV, c. 73.

tà costituzionale[56] e ha reso necessario il successivo intervento del legislatore sulla medesima questione[57]. Il primo decennio della sua applicazione ne ha dimostrato i limiti e le difficoltà di attuazione ed è probabile che vengano presto approvate dal parlamento nuove norme che disciplinino il problema, dovendo essere esaminato un progetto di legge presentato al senato sin dal 1982[58].

È qui infine da ricordare che nel 1985, con un'ampia ed articolata sentenza[59], la corte costituzionale ha per la prima volta affrontato alcuni dibattuti problemi relativi alla legittimità costituzionale della l. 15.12.1972, n. 772 sul riconoscimento dell'obiezione di coscienza al servizio militare. Di particolare rilievo nella sentenza è l'affermazione, formulata con riferimento al dubbio sulla costituzionalità della legge nella sua globalità per contrasto con l'art. 52 Cost., che non soltanto tale contrasto non è ravvisabile, ma che eliminare la legge dal nostro ordinamento «costituirebbe un arretramento di posizioni, tanto più grave ora che una Risoluzione del Parlamento europeo (7 febbraio 1983) … constata che la salvaguardia della libertà di coscienza im-

---

[56] Le questioni di legittimità costituzionale nel 1978 e nel 1979 sono state ritenute infondate dalla corte costituzionale con sent. 24 maggio 1985, n. 164, in *Giur. cost.,* 1985, I, p. 1203 con ampia nota di richiami e con osservazione di R. Venditti, *Prime riflessioni sulla sentenza costituzionale n. 164 del 1985 relativa alla legge sul riconoscimento dell'obiezione di coscienza al servizio militare*.

[57] Cfr. l. 21 maggio 1975, n. 249, circ. min. difesa n. 500081/30 del 5 novembre 1974; d.p.r. 28 novembre 1977, n. 1139.

[58] Con tale progetto, presentato da alcuni senatori della sinistra indipendente e composto di 22 articoli ci si propone di conseguire i seguenti obiettivi: abolizione del servizio militare non armato; riconoscimento dell'obiezione di coscienza come tale non soltanto all'uso della armi; condizioni oggettive e non discrezionali per il riconoscimento dell'obiezione; smilitarizzazione del servizio civile alternativo e gestione del medesimo da parte delle regioni; coinvolgimento degli obiettori nella gestione del servizio civile alternativo; allargamento del servizio civile alternativo ai settori socio-sanitario e penitenziario; sostituzione di un fondo nazionale per il servizio civile alternativo senza incremento di spesa pubblica. Ma è tutto il problema del servizio militare che è probabile venga presto disciplinato mediante nuove disposizioni.

[59] Sentenza n. 164 del 1985, con nota di R. Venditti; *Prime riflessioni sulla sentenza costituzionale n. 164 del 1985 relativa alla legge sul riconoscimento dell'obiezione di coscienza al servizio militare,* in *Giur. cost.,* 1985, I, p. 1213. Sulla stessa sentenza cfr. anche E. Rossi, *Una decisione interlocutoria in tema di obiezione di coscienza*, in *Foro it.,* 1985, I, c. 2516.

plica il diritto di rifiutarsi di compiere il servizio militare armato». Circa il rapporto dell'obiezione di coscienza con l'art. 52 Cost., la corte ha ritenuto necessario distinguere tra dovere di difesa e obbligo del servizio militare armato: il primo è un dovere inderogabile di solidarietà politica; il secondo non è un dovere inderogabile, anche se si ricollega al dovere di difesa. La non coincidenza tra i due concetti induce la corte a concludere che il dovere di difesa è suscettibile di adempimento anche attraverso la prestazione di adeguati comportamenti di impegno sociale non armato: il servizio civile degli obiettori non deroga dunque al dovere di difesa della patria sancito dal prima comma dell'art. 52 Cost. La sentenza della corte, che richiederebbe naturalmente un esame più approfondito di quello qui svolto, esamina anche, con riferimento all'art. 3 della legge, il problema del termine di sei mesi per provvedere sulle domande degli obiettori e, dichiarando la legittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 3, considera perentorio tale termine, affermando che esso opera perentoriamente attraverso il meccanismo dell'istanza-diffida e del silenzio-rifiuto.

La corte costituzionale nel 1986 ha nuovamente esaminato il problema della conformità alla Costituzione delle disposizioni contenute nella l. n. 772 del 1972 e, con sentenza 24 aprile 1986, n. 113, importante perché prosegue il discorso sulla «difesa non armata» iniziato con la sentenza n. 164 del 1985, ha dichiarato la illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 103, 3° comma, Cost., dell'art. 11 della legge stessa, nella parte in cui tale disposizione stabilisce che gli obiettori di coscienza ammessi a prestare servizio civile siano sottoposti alla giurisdizione dei tribunali militari[60]. I principi affermati dalla corte per sostenere la tesi che, per l'obiettore in servizio civile, il giudice naturale è il giudice ordinario, come per tutti i cittadini non appartenenti alle forze armate, sono i seguenti: a) il momento in cui il cittadino assume lo *status* militare, cioè la qualifica di appartenente alle forze armate, è quello dell'arruolamento; b) con l'accoglimento, da parte del ministero della difesa, della domanda dell'obiettore e l'ammissione alla prestazione del servizio civile, l'obiettore perde lo

[60] La sentenza è pubblicata in *Giur. cost.,* 1986, I, p. 635 con ampia nota di richiami e con commento di R. Venditti, *Primi rilievi sulla sentenza costituzionale n. 113 del 1986,* che esclude gli obiettori di coscienza dalla categoria degli "appartenenti alle Forze armate".

*status* di militare; c) tale perdita, che costituisce una nuova ipotesi di cessazione dell'appartenenza alle forze armate, si affianca alle altre già previste dall'art. 8 c.p.m.p.; d) si tratta tuttavia di un'ipotesi di cessazione (dall'appartenenza alle forze armate) sottoposta a condizione risolutiva, potendo essa venire revocata[61] nei casi previsti dagli art. 6 e 9 l. n. 772 del 1972, che rispettivamente prevedono, il primo, la mancata presentazione all'ente di assegnazione e la grave mancanza disciplinare e, il secondo, la trasgressione del divieto di detenere, usare, fabbricare e commerciare armi o munizioni.

### 4.3. *L'obiezione di coscienza nella legge sull'aborto*

Nuovi elementi di discussione sono stati introdotti, a proposito dell'obiezione di coscienza, dalla normativa entrata in vigore nel 1978 in materia di aborto. L'art. 9 l. 22 maggio 1978, n. 194 prevede che il personale sanitario ed esercente le attività ausiliarie «*non è tenuto*» a prendere parte alle procedure di cui agli art. 5 e 7 della legge ed agli interventi per l'interruzione della gravidanza quando sollevi obiezione di coscienza, con preventiva dichiarazione. «*L'obiezione di coscienza* – è stabilito nella norma – *esonera il personale sanitario ed esercente le attività ausiliarie dal compimento delle procedure e delle attività, specificamente e necessariamente, dirette a determinare l'interruzione della gravidanza antecedente e conseguente all'intervento*». L'obiezione può essere revocata o venire proposta anche al di fuori dei termini di cui al precedente comma, ma in tal caso la dichiarazione produce effetto soltanto dopo un mese dalla sua presentazione al medico provinciale.

Sono escluse dall'obiezione alcune categorie di soggetti che, pur trovandosi in un rapporto causale con l'aborto, non fanno parte del personale sanitario, né esercitano attività ausiliarie: sono gli organi preposti alla gestione amministrativa degli enti ospedalieri, cui la legge impone espressamente (art. 9, 4° comma) di assicurare l'espletamento delle procedure previste dall'art. 7 e lo svolgimento degli interventi di interruzione di gravidanza secondo le modalità previste nella legge.

---

[61] La legge parla di «decadenza dal beneficio dell'ammissione al servizio civile».

Più complessa è la questione che riguarda la posizione del giudice tutelare di cui all'art. 12, 2° comma, per l'interruzione di gravidanza rispettivamente della donna minore di 18 anni e della donna interdetta[62].

L'obiezione di coscienza di cui all'art. 9 l. n. 194 del 1978 si ispira a criteri di una certa larghezza rispetto alla forma e all'oggetto dell'obiezione[63]. È certo da condividere, a mio avviso, la scelta del legislatore di prevedere una norma che riconosca, nei confronti dei medici e del personale sanitario, la garanzia di non collaborare all'aborto; occorre però ricordare che la norma ha suscitato vive polemiche poiché, data la frequenza con la quale il personale sanitario, richiamandosi a tale disposizione, ha chiesto di non eseguire gli interventi di interruzione della gravidanza, ci si è preoccupati dell'eventualità che la legge in materia di aborto trovasse notevoli ostacoli nella realtà concreta. È inoltre da notare che in questa ipotesi, al contrario di quanto è previsto per l'obiezione di coscienza al servizio militare, non vi è alcuna commissione incaricata di esaminare le domande degli obiettori, non è richiesta alcuna motivazione che la legittimi, i termini sussistono solo per stabilire il momento in cui l'obiezione diventa giuridicamente efficace: il militare che solo durante il servizio matura una convinzione di obiezione non può invece farla valere per scadenza dei termini; sussiste dunque una disparità di trattamento tra le due ipotesi di obiezione di coscienza riconosciute dal legislatore per l'interruzione della gravidanza e per il servizio militare[64].

## 5. Le "nuove" libertà in materia religiosa

Molte sono, come si è visto, le questioni che riguardano le libertà

---

[62] Cfr. sul punto Pane, *L'aborto della minorenne,* in *Rass. dir. civ.,* 1983, p. 775. La questione della legittimità costituzionale della disposizione che non prevede l'obiezione di coscienza del giudice è stata dichiarata infondata dalla corte costituzionale con sentenza del maggio 1987.

[63] Palazzo, *Obiezione di coscienza,* cit., in *loc. cit.,* p. 544.

[64] Sul riconoscimento dell'obiezione di coscienza prevista dall'art. 9 l. n. 94 del 1978 cfr., in giurisprudenza, Pret. Milano 17 gennaio 1979, in *Foro it.,* 1979, II, c. 266; Pret. Torino 16 gennaio 1981, *ivi,* 1981, II, c. 317; in dottrina: Palazzo, *Obiezione …*, cit., in *loc. cit.,* p. 544; Barile, *Diritti …*, cit., p. 65; L.V. Moscarini, *Aborto,* in *Dizionario di diritto civile,* a cura di N. Irti, Milano, Giuffrè, 1980, p. 21.

individuali e collettive in tema di religione nella società contemporanea, nella continua lotta per il diritto e nel difficile contemperamento degli interessi per il conseguimento dell'obiettivo di una soddisfacente disciplina del delicato rapporto tra società civile e fattore religioso. Ma la realtà pone l'esigenza di prevedere e attuare la protezione di sempre «nuove» libertà[65], che molto spesso presentano requisiti che interessano la disciplina che studia il fenomeno religioso sotto il profilo giuridico.

Volendo qui ricordare, in una rapida sintesi, dati i limiti di spazio consentiti a questa parte del trattato, i problemi che più di recente hanno giustificato l'esigenza di un intervento legislativo, dottrinale e giurisprudenziale, si può innanzi tutto rammentare l'importanza della problematica relativa al riconoscimento della identità sessuale che, nell'ambito del più vasto tema della identità personale[66], assume rilievo soprattutto quando l'individuo tende ad ottenere riconoscimento di un sesso diverso da quello attribuito all'atto della nascita[67].

La corte di cassazione, in numerose sentenze, ha negato il diritto ad ottenere la rettifica dello stato civile in caso di *transessualismo*[68] e la corte costituzionale, con sentenza n. 98 del 1979, aveva affermato che le norme costituzionali «non pongono fra i diritti inviolabili dell'uomo il diritto di far riconoscere e registrare un sesso diverso dall'originario»[69]. Dopo che la giurisprudenza aveva assunto tale posizione, il legislatore ha affrontato però il problema del riconoscimento della identità sessuale e, con l. 14 aprile 1982, n. 164, ha ammesso la rettificazione di sesso, per effetto di una sentenza che attribuisca ad

---

[65] Una stimolante riflessione sui diversi profili di ciascuna libertà, valutata nella prospettiva dei diritti fondamentali della persona umana, può leggersi nel bel libro di P. Barile, *Diritti* …, cit.

[66] Sul diritto alla *identità personale* cfr. A. Bardusco, *L'identità personale e la Costituzione italiana,* in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Amorth,* vol. II, Milano, Giuffrè, 1982, p. 25.

[67] Sul diritto alla *identità sessuale,* S. Patti, *Aspetti oggettivi e soggettivi dell'identità sessuale,* in *Riv. critica dir. priv.,* 1984, p. 335; S. Patti, M.R. Will, *Mutamento di sesso e tutela della persona,* Padova, Cedam, 1986; M. Dogliotti, *La Corte costituzionale riconosce il diritto all'identità sessuale,* in *Giur. it.,* 1987, I, 1, c. 221.

[68] Cfr. le sentenze riportate in Bardusco, *L'identità,* cit., in *loc. cit.,* p. 38.

[69] Per una critica di tale sentenza cfr. Barile, *Diritti,* cit., p. 27.

una persona un sesso diverso da quello denunciato nell'atto di nascita, a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali (art. 1). La legge prevede che tali modificazioni possano essere autorizzate dal giudice mediante trattamenti medico-chirurgici (art. 3) e che esse determinano la conseguenza dello scioglimento del matrimonio eventualmente contratto in precedenza (art. 4).

Altre questioni alle quali frequentemente l'opinione pubblica e, di recente, anche la scienza giuridica, la giurisprudenza ed il legislatore prestano attenzione, per i nuovi e complessi problemi che si pongono nella soluzione di delicati casi umani, riguardano la sterilizzazione volontaria[70], l'inseminazione artificiale[71], l'eutanasia[72] e, in genere, le questioni delle "nuove frontiere dell'uomo"[73].

Per quanto in particolare riguarda il quesito se il principio di disponibilità al diritto, anche negativo, alla salute comporti pure il diritto all'eutanasia, potrà dare risposta positiva chi ammette che il rispetto della persona umana «*debba* giungere fino all'ammissione dell'eutanasia quando ed in quanto essa sopprime una vita ormai priva di coscienza, naturalmente in casi disperati e dolorosi, quando da un lato vi sia un'opinione fermissima dei medici sulla non reversibilità dello stato di salute, e dall'altro vi sia una precisa richiesta della o

---

[70] Cfr. M.C. Del Re, *La sterilizzazione volontaria: fatti e proposte,* Roma, Ianua, 1983, pp. 127. L'art. 5 c.c. vieta gli «atti di disposizione del proprio corpo quando cagionino una diminuzione permanente dell'integrità fisica», mentre l'art. 32 Cost. tutela la salute ma non l'integrità fisica: è dunque da ritenere che sia l'art. 5 c.c., sia l'art. 552 c.p., che punisce chi compie atti diretti a rendere una persona «impotente alla procreazione», devono ritenersi in contrasto con il principio di libertà della salute previsto dall'art. 32 Cost.: in tal senso cfr. Barile, *Diritti,* cit., p. 388.

[71] Cfr. di recente, nella vasta bibliografia, A.M. Collacciani, *Considerazioni sull'inseminazione artificiale,* in *Temi romana,* 1984, I, p. 543.

[72] Cfr. tra gli altri A. Caruso, *L'eutanasia nell'ordinamento giuridico italiano: problemi medico-legali* de iure condito *e* de iure condendo, in *Il dir. famiglia,* 1982, p. 697; G. Giusti, *L'eutanasia. Diritto di vivere, diritto di morire,* Padova, Cedam, 1982, pp. 112; M. Porzio, *Eutanasia,* in *Enc. dir.,* vol. XVI, Milano, Giuffrè, 1967, p. 103. Di notevole interesse la documentazione pubblicata nella rivista *Il territorio,* 1986, p. 128, a cura di G. Canzio, L. Carosella e E. Leonardi, in preparazione di un convegno sul tema: *Vivere: un diritto* o *un dovere? Problematiche dell'eutanasia,* svoltosi a Rieti dal 24 al 26 ottobre 1986.

[73] Questo è il titolo di un interessante convegno che ha avuto luogo a Pontremoli nel dicembre 1986.

delle persone più vicine sia giuridicamente che di fatto al malato. Di fronte ad una legge che permetta in questi limiti l'eutanasia, i personaggi chiamati a decidere potranno assumersi ciascuno la propria responsabilità»[74].

Una questione complessa e di notevole attualità, data la frequenza con la quale il problema continua a porsi, è quella della legittimità del rifiuto dell'emotrasfusione da parte dei "testimoni di Geova", nel quadro più ampio della tematica dei limiti costituzionali dei trattamenti sanitari. Il problema ha suscitato molta impressione nell'opinione pubblica ed è stato esaminato in numerosi contributi della dottrina, consapevole dell'importanza che assume un argomento che, anche in passato, sia pure sotto un diverso profilo, aveva giustificato l'attenzione di autorevoli giuristi[75].

Con una sentenza del 10 marzo 1982 la corte di assise di Cagliari aveva condannato due coniugi ritenuti responsabili della morte della figlia minore, per avere omesso di fare sottoporre la figlia, affetta da «talassemia omozigote», a periodiche trasfusioni di sangue. Il problema dell'obbligatorietà dei trattamenti sanitari era reso in questo caso più complesso dalla circostanza che, nella fattispecie, la libertà religiosa dei due imputati era venuta a trovarsi in conflitto con il diritto alla vita di un soggetto incapace perché minore di età, il che ha indotto i giudici a ritenere che non potesse parlarsi di manifestazione della libertà religiosa costituzionalmente garantita (art. 19 Cost.), «giacché questa esiste nell'ambito dei suoi confini naturali e non oltre»[76].

La corte di appello di Cagliari, con sentenza 13 novembre 1982, aveva confermato la condanna a titolo di concorso in omicidio vo-

---

[74] Barile, *Diritti,* cit., p. 60.

[75] Sull'ammissibilità della sottrazione di sangue compiuta contro la volontà della persona coinvolta per prestare soccorso ai terzi, cfr. F. Carnelutti, *Problema giuridico della trasfusione del sangue* e F. Degni, *Sulla trasfusione obbligatoria del sangue,* in *Foro it.,* 1938, IV, c. 89 e 129.

[76] La sentenza è pubblicata in *Foro it.,* 1983, II, 27 con commento di G. Fiandaca. La vicenda è stata variamente commentata: cfr., tra i molti contributi, M. Barni, *Giustizia o intolleranza?* in *L'Avanti!* del 24 marzo 1982; S. Lener, *I testimoni di Geova e la punizione dell'omicidio,* in *Civiltà cattolica,* 1982, IV, p. 159; P. Nuvolone, *Religione e diritto alla vita,* in *L'indice penale,* 1982, p. 133.

lontario[77] ed aveva anche negato l'applicabilità delle attenuanti dei motivi di particolare valore morale o sociale.

La corte di cassazione ha però annullato con rinvio la sentenza dei giudici di appello, posto che l'esistenza del dolo eventuale sotto forma di accettazione del rischio del verificarsi dell'evento letale avrebbe dovuto essere accertata, si legge nella sentenza, tenendo conto della circostanza che il tribunale per i minorenni aveva emesso provvedimenti diretti a risolvere in via definitiva il problema relativo all'assistenza terapeutica della minore[78].

La sentenza della corte di assise di appello di Roma che, nel giugno 1986 ha nuovamente esaminato il problema[79], ha deciso che vanno ritenuti responsabili a titolo di cooperazione nel delitto di omicidio colposo, come conseguenza non voluta del delitto di violazione degli obblighi di assistenza familiare, i genitori di una minore affetta da talassemia che, per motivi religiosi, abbiano omesso di far sottoporre la figlia alle periodiche trasfusioni di sangue necessarie ad assicurarne la sopravvivenza. I due coniugi responsabili di tale delitto sono stati condannati alla pena di tre anni e otto mesi. Il 16 febbraio 1987 la sentenza è stata confermata dalla corte di cassazione, che ha reso definitiva la condanna[80].

Considerando gli aspetti generali della questione, occorre rilevare

---

[77] La sentenza è inedita: la massima viene riportata in *Foro it.,* Rep. 1983, voce *Reato in genere,* n. 42.

[78] La sentenza della cassazione è pubblicata in *Foro it.,* 1984, II, c. 362, con una nota di notevole interesse di P. Floris, *Libertà di coscienza, doveri dei genitori, diritti del minore*.

[79] Corte assise app. Roma, 13 giugno 1986, in *Foro it.,* 1986, I, c. 606, con ampia nota di richiami.

[80] Osserva Fiandaca, nella citata nota in *Foro it*., 1983, a proposito del caso Oneda, che casi come quello dell'omicidio come conseguenza del delitto di violazione dell'obbligo di assistenza familiare si prestano in astratto a ben esemplificate ipotesi di esclusione del dolo eventuale. Il dolo omissivo infatti presuppone la consapevolezza che l'azione non realizzata sia necessaria ad impedire l'evento lesivo; da questo punto di vista proprio l'eventuale credenza religiosa che la fede e la preghiera offrano la via migliore per scongiurare il peggio, può sfociare in un errore sull'idoneità dello strumento di salvataggio che, come tale, vale ad escludere il dolo. Sulla differenziazione fra dolo eventuale e colpa cosciente cfr. Pagliaro, *Principi di diritto penale*. Parte generale, Milano, Giuffrè, 1980, p. 287.

innanzi tutto che è da ritenere inammissibile un provvedimento con il quale l'autorità sanitaria e l'autorità giudiziaria possano intervenire senza il supporto di un atto normativo, imponendo arbitrariamente all'individuo la restrizione del diritto alla disponibilità del proprio corpo e del diritto di libertà religiosa[81]. L'opposizione all'emotrasfusione da parte del maggiorenne non è mai superabile, salvo il caso di necessità (in questo caso dunque anche senza il consenso del paziente); l'opposizione da parte del genitore all'emotrasfusione sul minore potrà invece essere superata mediante l'intervento del giudice[82].

## 6. Le libertà delle confessioni religiose

### 6.1. *L'esigenza di una valutazione unitaria del problema*

Una prima considerazione di carattere preliminare ed introduttivo: per comprendere i problemi relativi ai diritti di libertà delle confessioni religiose nell'ordinamento italiano, sarebbe necessario procedere ad una indagine, che in questo volume non è possibile compiere, circa la «presenza e le connotazioni giuridiche delle diverse confessioni religiose esistenti nel nostro paese»[83]. Tale indagine non soltanto consentirebbe di avere una più chiara nozione dei caratteri giuridici di ciascuna confessione operante in Italia e degli istituti propri dei loro singoli ordinamenti, ma permetterebbe di procedere con metodi sistematici ad una complessiva valutazione di tutte le norme concernenti l'interesse religioso. In proposito è opportuno infatti ricordare che, nello studio delle norme giuridiche che vengono comunemente definite con l'espressione *diritto ecclesiastico,* si avverte con sempre maggiore evidenza l'insoddisfazione per la tendenza, che ha caratterizzato tali studi nei decenni passati, ad operare una separazione

---

[81] Cfr. in tal senso F. Modugno, *Trattamenti sanitari non obbligatori e costituzionali*, in *Dir. e società*, 1982, p. 303, ed ivi gli autori citati.

[82] Cfr. P. Barile, *Diritti,* cit., p. 389.

[83] L'importanza che tale indagine assume per la comprensione degli istituti riguardanti le confessioni religiose di minoranza è posta in rilievo da G. Peyrot, *Significato e portata delle intese,* in AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive,* Milano, Giuffrè, 1978, p. 49.

delle norme riguardanti la Chiesa cattolica da quelle che interessano le confessioni religiose di minoranza[84].

## 6.2. *La libertà della Chiesa cattolica*

6.2.1. *Il periodo precedente la stipulazione dei Patti lateranensi*. - Nel regime preconcordatario la materia relativa ai limiti posti all'esercizio dei diritti di libertà della Chiesa cattolica nell'ordinamento dello Stato italiano era contenuta nell'art. 17 della legge delle guarentigie 13 maggio 1871, n. 214, il quale, dopo avere premesso, nel 1° comma, che «in materia spirituale e disciplinare» non era ammesso «richiamo od appello contro gli atti delle autorità ecclesiastiche», né era loro riconosciuta «alcuna esecuzione coatta», nei successivi commi 2 e 3 precisava: «La cognizione degli effetti giuridici, così di questi come d'ogni altro atto di essa autorità, appartiene alla giurisdizione civile. Però tali atti sono 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».

In sintesi, questi erano i principi contenuti nell'art. 17 della legge delle guarentigie: veniva soppresso il cosiddetto «appello per abuso», consistente nel giudizio in forza del quale si procedeva al formale annullamento degli atti delle autorità ecclesiastiche contrari all'ordine pubblico statuale, con punizione del funzionario della Chiesa che li aveva emanati; gli atti ecclesiastici non potevano più beneficiare del cosiddetto «braccio secolare», essendo venuto meno il concorso dello Stato alla realizzazione del compito ecclesiastico. Il legislatore italiano, sul presupposto dell'agnosticismo dello Stato nei confronti dei rapporti rientranti nell'ordine religioso, considerava irrilevanti per l'ordinamento statuale gli atti emessi dalle autorità ecclesiastiche in materia spirituale e disciplinare; impediva che, per l'avvenire, gli atti ecclesiastici acquistassero un'efficacia *autonoma,* e cioè diretta ed immediata, nell'ordinamento statuale italiano e producessero pertanto

---

[84] Per il rilievo che assume l'esigenza di una valutazione complessiva delle norme di diritto ecclesiastico, C. Magni, *Teoria del diritto ecclesiastico civile*. Vol. I: *I fondamenti,* Padova, Cedam, 1952, p. 33; S. Lariccia, *La rappresentanza degli interessi religiosi,* Milano, Giuffrè, 1967, p. 3; Id., *Diritto ecclesiastico*[3], cit., p. 363.

in tale ordinamento gli effetti giuridici loro propri nell'ordinamento canonico; attribuiva al solo giudice dello Stato la competenza di determinare quali fossero gli effetti giuridici civili di ogni atto emanato dagli organi canonici; stabiliva che, in ogni caso, gli atti ecclesiastici non potessero avere effetti civili qualora fossero contrari alle leggi dello Stato od all'ordine pubblico, o fossero lesivi dei diritti dei privati; prevedeva, infine, la punizione degli autori degli atti che, in quanto contrari alle leggi penali, costituissero reato[85].

6.2.2. *La libertà della Chiesa cattolica nel Concordato del 1929*. - L'art. 1, 1° comma, del Concordato stipulato l'11 febbraio 1929 tra l'Italia e la Santa Sede stabiliva tra l'altro che l'Italia assicurava alla Chiesa cattolica «il libero e pubblico esercizio della sua giurisdizione in materia ecclesiastica», in conformità alle norme del Concordato stesso: tale disposizione trovava una conferma nell'art. 2 Conc., che tra l'altro assicurava la libertà di pubblicazione e, con limiti di luogo, la libertà di affissione di atti pontifici o vescovili. L'art. 1, 1° comma, Conc. 1929 aveva notevole importanza per l'interpretazione delle altre disposizioni concordatarie con le quali venivano disciplinate le reciproche interferenze delle potestà dello Stato italiano e della Chiesa cattolica.

Molte e assai diverse tra loro furono le interpretazioni con le quali, sin dai primi anni successivi alla stipulazione dei Patti lateranensi, la dottrina si propose di precisare il significato della formula contenuta nell'art. 1 Conc. e di chiarire la portata dell'«assicurazione» fornita dall'Italia alla Chiesa cattolica, in merito al libero esercizio della sua giurisdizione in materia ecclesiastica[86]. Qui è opportuno precisare che,

---

[85] Le questioni relative all'interpretazione dell'art. 17 l. n. 214 del 1871 e dei limiti ai diritti di libertà della Chiesa nell'ordinamento italiano assumono tuttora un notevole interesse di carattere storico: per un loro esame e per indicazioni di bibliografia si può vedere la mia voce *Giurisdizione ecclesiastica,* in *Enc. dir.,* XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 469 ss., spec. pp. 480-81. Sulla legge delle guarentigie cfr., nella vasta bibliografia, A. Ravà, *La legge delle guarentigie pontificie,* in AA.VV., *La legislazione ecclesiastica,* Atti del congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione, Vicenza, Neri Pozza, 1967, p. 193; F. Margiotta Broglio, *La legge delle guarentigie,* in AA.VV., *Roma capitale,* Roma, Istituti di studi romani, 1972, p. 129.

[86] Per la conoscenza delle più diffuse interpretazioni dottrinali riferite alle norme ricordate nel testo può vedersi la voce *Giurisdizione,* citata alla nota precedente. Tra gli

per valutare nella sua esatta portata il valore della garanzia offerta dallo Stato italiano alla Chiesa cattolica nel 1929 e per comprendere dunque i molti e complessi problemi discussi, per più di cinquant'anni, in ordine al libero esercizio della potestà di giurisdizione della Chiesa cattolica in Italia, è necessario tenere presente che l'art. 1, 1° comma, del Concordato lateranense era una norma che implicava il riconoscimento di un'*autonomia* nei confronti dell'autorità ecclesiastica cattolica, senza che venisse riconosciuta alcuna efficacia civile agli atti emanati dagli organi canonici. Lo Stato italiano, nell'assicurare alla Chiesa cattolica il libero esercizio della sua giurisdizione in materia ecclesiastica, non aveva inteso considerare civilmente efficaci nel proprio ordine gli atti della giurisdizione ecclesiastica, né aveva riconosciuto come *potestà giuridiche* i poteri rientranti nell'unitaria *potestas iurisdictionis canonica,* essendosi soltanto impegnato ad assicurare espressamente che l'attività delle autorità ecclesiastiche potesse esplicarsi liberamente, fosse libera cioè da controlli e da interferenze giurisdizionaliste, ad eccezione dei controlli e delle interferenze contemplati nello stesso concordato.

Il problema consistente nel determinare la natura e l'estensione del controllo statuale sull'esercizio dei poteri riconosciuti alla Chiesa cattolica nell'ordinamento italiano ha sempre presentato notevole difficoltà, data la difficoltà di precisare l'ambito delle attività ecclesiastiche entro il quale lo Stato italiano si era vincolato a non interferire con la propria attività legislativa, giudiziaria ed amministrativa. In proposito occorre qui ricordare che la garanzia dell'autonomia prima-

---

scritti, numerosi e interessanti, dedicati al problema nel primo decennio dopo la stipulazione dei Patti lateranensi, cfr. V. Del Giudice, *Corso di diritto ecclesiastico italiano*[2], Milano, Giuffrè, 1933, pp. 500-2; M. Falco, *Corso di diritto ecclesiastico*[4], I, Padova, Cedam, 1938, pp. 33-4; R. Jacuzio, *Commento della nuova legislazione in materia ecclesiastica,* Torino, Utet, 1932, pp. 78-9. Per il periodo successivo cfr. soprattutto P. Ciprotti, *Diritto ecclesiastico*[2], Padova, Cedam, 1964, p. 53; P.A. d'Avack, *La posizione e attività della Chiesa cattolica nell'ordinamento statale italiano*, in AA.VV., *Etudes d'histoire du droit canonique dédiés a Gabriel Le Bras,* I, Paris, 1965, p. 450; O. Giacchi, *Sovranità della Chiesa nel proprio ordine e limiti alla giurisdizione statuale,* in *Riv. dir. matr.,* 1958, p. 366; F. Margiotta Broglio, *La qualificazione giuridica delle relazioni fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica. Rassegna critica degli orientamenti della dottrina e spunti ricostruttivi,* in *Arch. giur.,* CLXV, 1963, p. 51 ss.; F. Onida, *Giurisdizione della Chiesa e rapporti con lo Stato,* Milano, Giuffré, 1964.

ria della Chiesa cattolica, convenzionalmente riconosciuta nell'art. 1, 1° comma, del Concordato lateranense, è stata poi ribadita sul piano del diritto pubblico interno, nell'art. 7, 1° comma, Cost., che, come vedremo nel successivo paragrafo, contiene l'affermazione della non ingerenza delle autorità civili nell'ordine proprio della Chiesa.

6.2.3. *I principi costituzionali sulla* libertas Ecclesiae. - L'art. 7, 1° comma, Cost. prevede che «*Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani*»; il 2° comma della stessa disposizione, dopo avere stabilito che i loro rapporti sono regolati dai Patti lateranensi, precisa che «*le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale*».

Si è osservato che la norma costituzionale detta disposizioni le quali si raccordano a due diversi ambiti costituzionali: quello della libertà religiosa e quello dei rapporti fra lo Stato e gli altri ordinamenti giuridici[87]. Sotto il primo aspetto, si pone l'esigenza di coordinare le norme contenute nell'art. 7 Cost. con le altre disposizioni costituzionali in tema di libertà religiosa: art. 2, 3, 8, 19, 20, 21, 33, 38 Cost. In proposito è da porre in rilievo la grande importanza che, anche prima dell'entrata in vigore della Costituzione del 1948, ha assunto il problema del riconoscimento della *libertas Ecclesiae*[88].

6.2.4. *La libertà della Chiesa cattolica nel Patto di Villa Madama*.

6.2.4.1. *Premessa*. – Le disposizioni contenute nel patto di Villa Madama con riferimento al riconoscimento di libertà nei confronti della Chiesa cattolica sono soprattutto quelle dell'art. 2 dell'accordo, anche se i principi contenuti in tale norma sono evidentemente da collegare alle garanzie contemplate nell'accordo stesso riguardo alle

---

[87] F. Finocchiaro, *Art. 7*, in *Commentario della Costituzione,* a cura di G. Branca, vol. I, *Art. 1-12, Principi fondamentali,* Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, p. 321.

[88] Sul riconoscimento della *libertas Ecclesiae* nel diritto ecclesiastico italiano prima e dopo la Costituzione del 1948, cfr. quanto si dirà nelle pagine seguenti a proposito dell'art. 2 del nuovo concordato. Per alcune indicazioni degli autori che hanno esaminato il significato del coordinamento fra l'art. 7 Cost. e gli artt. 2, 3, 8, 19, 20 e 21 Cost., cfr. F. Finocchiaro, *Art.* 7, cit., in *loc. cit.,* pp. 321-2.

varie materie (matrimoniale, scolastica, assistenziale ecc.) per le quali sono previste apposite e specifiche disposizioni.

Nell'art. 2 Conc. 1984 la Repubblica italiana riconosce alla Chiesa cattolica «la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale nonché della giurisdizione in materia ecclesiastica» (n. 1).

Nel n. 2 della disposizione è garantita «la reciproca libertà di comunicazione e di corrispondenza fra la Santa Sede e la Conferenza Episcopale Italiana, le Conferenze episcopali regionali, i Vescovi, il clero e i fedeli, così come la libertà di pubblicazione e diffusione degli atti e documenti relativi alla missione della Chiesa».

Nel n. 3 è garantita ai cattolici e alle loro organizzazioni ed associazioni «la piena libertà di riunione e di manifestazione del pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione».

La libertà delle diverse confessioni religiose operanti in Italia costituisce un impegno costituzionale: un impegno che deve tuttavia trovare attuazione, a condizione che a tutte le chiese che agiscono in Italia vengano garantiti non i privilegi ma le libertà: questo è appunto il significato del principio, contenuto nell'art. 8, 1° comma, cost., di «*uguale libertà*» nei confronti di «*tutte le confessioni religiose*»[89].

6.2.4.2. *«Piena libertà» della chiesa cattolica di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione*. – Le garanzie contemplate nel lungo ed articolato elenco che si è sopra riportato si collegano alla questione dei poteri di governo della Chiesa cattolica e dell'esercizio dei diritti che spettano ai diversi suoi membri e componenti: una questione di notevole complessità che deve essere esaminata tenendo presente che il concilio Vaticano II e, più di recente, il *codex iuris canonici* entrato in vigore il 27 novembre 1983, hanno previsto innovazioni di notevole rilievo, proprio con riferimento ai temi dell'organizzazione ecclesiastica e delle relazioni giuridiche stabilite tra i suoi appartenenti[90]. Si pone dun-

---

[89] Su tale principio cfr. soprattutto P. Floris, *"Uguale libertà" delle confessioni religiose e bilateralità fra Stato e Chiese (teorie giuridiche e progetti di riforma),* in *Riv. trim. dir. pubbl.,* 1983, p. 3 ss.

[90] La bibliografia è vastissima: in particolare, per una sintesi assai pregevole, cfr.

que, per l'interprete che intenda approfondire tali problemi, l'esigenza di valutare i principi che disciplinano la struttura costituzionale della Chiesa universale e locale, le sue funzioni e finalità, la sua struttura gerarchica e l'importante valore comunitario della definizione della Chiesa cattolica come «popolo di Dio»[91].

Il riferimento alla missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione della Chiesa cattolica riguarda il complesso delle funzioni attribuite alla organizzazione istituzionale della Chiesa. Non è consentito in questa sede fornire adeguate indicazioni su ciascuno dei modi e momenti della missione canonica, che sono indicati nella norma concordataria con riferimento alle attività pastorale, educativa, caritativa, di evangelizzazione e di santificazione. In proposito può essere opportuno ricordare che il *codex* del 1983 ha accolto la visione tripartita delle funzioni della Chiesa, che implica la distinzione dei tre aspetti dell'unica missione di Cristo, capo della Chiesa: la funzione di santificare, diretta al culto divino e alla santificazione dei fedeli, mediante la formazione e 1'amministrazione dei sacramenti (can. 834), la funzione di insegnare e la funzione di governare, che a sua volta comprende tutte le attività consistenti nel guidare i fedeli verso il conseguimento del fine della Chiesa.

Rilievo speciale assume, nella norma concordataria, il riferimento alla missione educativa e caritativa della Chiesa. L'attività educativa e culturale si collega al diritto-dovere che la Chiesa rivendica di educare cattolicamente i suoi fedeli (can. 794 c.j.c.), al diritto di fondare e dirigere scuole di qualsiasi disciplina (can. 800) e al diritto dovere dei genitori cattolici di scegliere le istituzioni ritenute più idonee per provvedere all'educazione cattolica dei figli (can. 793).

Importante è anche il riferimento che l'art. 2.1 Conc. fa alla mis-

---

C. Cardia, *Il governo della Chiesa,* Bologna, il Mulino, 1984: a quest'opera si rinvia anche per aggiornati riferimenti bibliografici.

[91] Tra i più recenti contributi che si possono ricordare sul tema cfr., oltre al volume di Cardia ricordato alla nota precedente, P. Colella, *Popolo di Dio,* in *Enc. dir.,* XXIV, Milano, Giuffrè, 1985; P. Lombardia, *Lezioni di diritto canonico. Introduzione. Diritto costituzionale*. Parte generale, Milano, Giuffrè, 1985; P.A. Bonnet, *Diritto e potere nel momento originario della* "potestas hierarchica" *nella Chiesa. Stato della dottrina in una questione canonisticamente disputata,* in *Ius canonicum,* 1975, p. 77; Id., *Una questione ancora aperta: l'origine del potere gerarchico nella Chiesa,* in *Ephem. iuris can.,* 1982, p. 62.

sione caritativa della Chiesa: esso assume rilievo per comprendere le norme relative alla materia degli enti e del patrimonio ecclesiastico (cfr. art. 7 Conc. e l. 20 maggio 1985, n. 222).

6.2.4.3. *Libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale*. – Nell'art. 2.1. Conc. la Repubblica italiana assicura alla Chiesa cattolica, oltre alla libertà di giurisdizione in materia ecclesiastica, all'esame della quale è dedicato il paragrafo seguente, la libertà di «organizzazione», di «pubblico esercizio del culto», di «esercizio del magistero» e del «ministero spirituale».

Il Concordato lateranense non faceva alcuna espressa menzione della libertà di «organizzazione»[92]: il riconoscimento di tale libertà deve essere collegato ai principi dell'art. 8, 2º comma, Cost., che disciplinano la libertà di organizzazione delle confessioni religiose diverse dalla cattolica (purché i loro statuti non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano)[93]. È opportuno sottolineare che la previsione del medesimo principio in tema di libertà dei culti, anche con espresso riferimento al diritto di libertà della Chiesa cattolica, si pone nella prospettiva, per più ragioni positiva, di una valutazione ed interpretazione unitaria del problema delle libertà riconosciute dall'ordinamento italiano ai gruppi confessionali. Naturalmente tale principio deve essere considerato in coerenza con la regola della «eguale libertà» di *tutte* le confessioni religiose, contemplata nell'art. 8, 1º comma, cost.

Mentre l'espressione libertà di organizzazione non figurava nel testo del concordato lateranense, quella di «pubblico esercizio del culto» è la medesima di quella adottata nel 1929: e si riferisce all'insieme di atti e di cerimonie con cui i fedeli, individualmente o

---

[92] L'espressione *organizzazione ecclesiastica* – ha rilevato Pedro Lombardia – assume rilievo nella più recente canonistica nella prospettiva di un superamento delle contraddizione della precedente dottrina, a proposito della contrapposizione tra la concezione della Chiesa considerata come istituzione e la concezione c.d. personalista: cfr. P. Lombardia, *Lezioni di diritto canonico,* cit., p. 123.

[93] Per l'interpretazione di tale norma v. quanto si dirà in seguito, nei paragrafi seguenti di questo capitolo.

collettivamente, esprimono la loro fede ed i loro ossequio verso Dio[94]. Anche per tale disposizione occorre richiamare un principio contenuto nella Costituzione, quello che, nell'art. 19, a tutti riconosce il diritto di esercitare in privato e in pubblico il culto[95].

Libero «esercizio del magistero»: questa espressione non era contenuta nel Concordato lateranense, ma si trattava di un'omissione irrilevante per quanti ritenevano che il magistero ecclesiastico dovesse includersi nel potere di giurisdizione[96]. Per l'interpretazione del contenuto e dei limiti della disposizione concordataria sulla libertà di esercizio del magistero ecclesiastico, occorre naturalmente tenere presenti i principi che, con riguardo a tale funzione, sono contemplati nel diritto canonico: nel codice di diritto canonico essa viene configurata come una *potestas* in senso proprio, e si collega ad atti che vincolano i fedeli a prestare assenso agli insegnamenti della Chiesa (can. 212 *c.j.c.*).

Per quanto riguarda infine la libertà di esercizio del ministero spirituale, è da considerare la differenza rispetto all'espressione, dell'art. 1, 1° comma, Conc. 1929, che parlava di «potere spirituale», una differenza che va interpretata come espressione della diversa terminologia che il concilio Vaticano II ed il *codex* del 1983 adottano per i *ministeria* ecclesiastici. Esercizio del ministero spirituale fa riferimento, per esclusione, a tutto quanto non rientra nelle espressioni esercizio del culto e giurisdizione, ed in particolare si riferisce alla potestà di amministrare i sacramenti.

---

[94] Cfr. L. Spinelli, *Ancora qualche considerazione sull'esercizio della giurisdizione ecclesiastica,* in AA.VV., *Studi in onore di Guido Zanobini,* vol. IV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 431.

[95] Per riferimenti su tale importante principio costituzionale v. in precedenza il cap. 3. Per riferimenti bibliografici rinvio a S. Lariccia, *Diritto ecclesiastico*[3], cit.

[96] La *potestas magisterii seu docendi* consiste nel potere di ammaestrare i fedeli, proponendo o insegnando loro pubblicamente, cioè in modo autentico, la dottrina rivelata da Cristo, vale a dire i cosiddetti dogmi della Chiesa, e imponendo loro autoritativamente di credere alla verità di tale dottrina e di non dissentire da essa esteriormente: cfr. P.A. d'Avack, *Autorità ecclesiastica,* in *Enc. dir.,* vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959, p. 487 ss., spec. p. 490. Per una considerazione del magistero ecclesiastico nell'ambito del potere di giurisdizione, cfr. E. Graziani, *La "*causa*" del provvedimento canonico come limite agli effetti civili di esso,* in *Il dir. eccl.,* 1957, I, p. 3, spec. p. 6, nt. 1.

6.2.4.4. *La libertà di giurisdizione in materia ecclesiastica*. – Il *Codex* stabilisce che la potestà di regime o di giurisdizione esiste nella Chiesa per istituzione divina (can. 129.1): sia i ministri sacri sia i laici esercitano facoltà connesse con l'esercizio di tale potestà, in conformità ai principi giuridici che regolano l'esercizio del potere sociale nella vita della Chiesa (can. 129.1 e 2).

I problemi relativi alla rilevanza delle potestà della Chiesa nell'ordinamento italiano, con particolare riferimento alla potestà di giurisdizione, devono essere impostati tenendo presente il principio per il quale la *iurisdictio canonica* ed i poteri che ne costituiscono espressione non possono considerarsi come poteri giuridicamente riconosciuti nell'ordinamento dello Stato italiano. Ed infatti, ciò che interessa al legislatore statale non è il riconoscimento dei singoli poteri mediante i quali la gerarchia ecclesiastica persegue il suo fine diretto ad assicurare ai fedeli la *salus animarum,* bensì il riconoscimento di un ambito di autonomia nei confronti delle autorità ecclesiastiche e, in ipotesi specifiche e determinate, il conferimento degli effetti civili ad atti promananti dagli organi ecclesiastici.

Per determinare i limiti entro i quali può esplicarsi, all'interno dell'ordinamento italiano, la potestà ecclesiastica di giurisdizione, occorre distinguere tra riconoscimento dell'autonomia della Chiesa cattolica (e libertà della Chiesa per quanto riguarda gli atti rientranti nell'ambito di tale autonomia) e riconoscimento degli effetti civili nei confronti degli atti emessi dagli organi canonici[97].

Nella maggior parte dei casi l'attività della Chiesa cattolica si estrinseca in attività che sono del tutto irrilevanti nell'ordine giuridico statuale. Per definire le ipotesi di attività giuridicamente rilevanti nel diritto dello Stato, non si può individuare naturalmente una formula univoca sempre applicabile, ma si possono indicare alcuni criteri generali. Come già nel 1927 osservava Jemolo, «sono sempre giuridicamente rilevanti per lo Stato le attività che vengono ad avere

---

[97] Su tale distinzione cfr. P. Ciprotti, *Autonomia della Chiesa ed effetti degli atti ecclesiastici nei Patti lateranensi e nella Costituzione,* in AA.VV., *I Patti lateranensi. Scritti giuridici per il trentennale della Conciliazione,* «Quaderni di Iustitia», n. 12, Roma, (Milano, Giuffrè), 1960, p. 46; Id., *Diritto ecclesiastico,* cit., p. 53; L. Spinelli, *L'esercizio della giurisdizione ecclesiastica ed i suoi limiti secondo l'art. 1 del Concordato,* in AA.VV., *I Patti lateranensi,* cit., p. 217.

conseguenze economiche, mediante o immediate, nei riguardi dei singoli, e quelle che si ripercuotono su beni non economici indubbiamente tutelati dal diritto statale (diritto all'onore, agli attributi della personalità…); sono irrilevanti quelle attività religiose le quali non producono alcuno di tali effetti, non hanno manifestazioni visibili o si estrinsecano in riti non riconducibili sotto alcuna forma della vita giuridica qual'è concepita e organizzata dallo Stato, non hanno effetti esteriori, ma solo effetti invisibili, connessi alla fede del credente»[98].

Con il Concordato - sia quello lateranense del 1929, sia quello di Villa Madama del 1984 - la Repubblica italiana assicura alla Chiesa cattolica la libertà di giurisdizione in materia ecclesiastica, ma non attribuisce, se non in casi eccezionali (v. artt. 7, 8, 9, 10 Conc.), efficacia civile agli atti della giurisdizione ecclesiastica, con un impegno che riguarda l'assicurazione che l'attività delle autorità ecclesiastiche possa esplicarsi liberamente, libera cioè da controlli e da interferenze giurisdizionaliste, ad eccezione dei controlli e delle interferenze contemplati nello stesso Concordato.

Alcune norme del Concordato attribuiscono dunque efficacia civile ad atti compiuti nell'ambito dell'ordinamento canonico (sono le ipotesi ricordate negli articoli citati sopra), ma, mancando una disposizione che autorizzi ad affermare un'assoluta presunzione di liceità di tutti gli atti compiuti in sede confessionale[99], le autorità dello Stato hanno il diritto-dovere di esaminare se gli atti compiuti dalle autorità ecclesiastiche possano o meno considerarsi compresi nell'ordine nel quale la Chiesa cattolica è riconosciuta, dall'ordinamento statale, indipendente e sovrana, e costituiscano quindi effettiva espressione del diritto di libertà della Chiesa, qual'è delimitato dallo Stato italiano.

Se lo Stato italiano, con la propria Costituzione, carta fondamentale dell'ordinamento democratico, e con gli impegni assunti con i due

---

[98] A.C. Jemolo, *Elementi di diritto ecclesiastico,* Firenze, Vallecchi, 1927, p. 282.

[99] Ha osservato giustamente Finocchiaro che, nell'ordinamento italiano, non esiste una disposizione «che ponga l'equivalenza libertà-liceità, nel senso di esonerare a priori gli atti compiuti nell'esercizio delle facoltà connesse alle potestà ecclesiastiche da ogni esame inerente alla liceità di essi; esame reso talora necessario dall'esorbitare dell'attività libera in un settore dell'ordinamento statale particolarmente tutelato: per esempio garantito dalle norme penali»: F. Finocchiaro, *Recensione a* P. Ciprotti, *Diritto ecclesiastico,* cit., in *Il dir. eccl.,* 1969, I, p. 448.

Concordati stipulati con la Chiesa cattolica l'11 febbraio 1929 e il 18 febbraio 1984, ha rinunciato ad ogni ingerenza nell'organizzazione interna della Chiesa, è però necessario che l'attività ecclesiastica non esuli dall'ambito spirituale e religioso e non invada la sfera di sovranità statuale, non venga cioè ad incidere su interessi riconducibili all'ordine proprio dello Stato. Il principio istituzionale che disciplina, nell'ordinamento italiano, la materia dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica è quello secondo il quale le attività degli organi ecclesiastici, se restano al di fuori della sfera di sovranità dello Stato italiano quando riguardano interessi compresi fra quelli assegnati all'ordine proprio della Chiesa, viceversa vi rientrano quando attengono ad interessi che si riferiscono all'ordine proprio dello Stato[100].

Dal punto di vista dell'ordinamento italiano, l'accertamento circa la liceità degli atti ecclesiastici – atti legislativi, giudiziari, amministrativi – dovrà svolgersi mediante un esame effettuato con riferimento ai principi e alle disposizioni del diritto italiano: giustamente si è in proposito osservato che la delimitazione dell'ordine proprio della Chiesa va effettuata «non già con riferimento ai principi canonistici, bensì con esclusivo riferimento al nostro ordinamento giuridico e con applicazione del criterio che ove sussiste la potestà d'imperio dello Stato ivi è esclusa ogni sovranità ed indipendenza della Chiesa»[101].

Il problema della distinzione degli ordini, attribuiti rispettivamente alla competenza dello Stato e della Chiesa, a seconda che si tratti di ordine civile o religioso, deve essere impostato ed esaminato tenendo presente che una soluzione volta ad assicurare il rispetto della sovranità statuale non deve però risolversi in un'eccessiva compressione del *ius libertatis Ecclesiae*; ma sembra non possano esservi dubbi che, per individuare i limiti del diritto di libertà della Chiesa cattolica in Italia e del libero esercizio della sua potestà giurisdizionale ci si

---

[100] Cfr. in tal senso le giuste considerazioni di P. Bellini, *Sulla tutela governativa del patrimonio artistico in Italia,* in *Il dir. eccl.,* 1966, I, p. 339.

[101] G. Catalano, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa. Contributo all'interpretazione sistematica dell'art.* 7 *della Costituzione*[2], Milano, Giuffrè, 1974, p. 17. Cfr. anche sul punto V. Del Giudice, *Manuale di diritto ecclesiastico*[10], Milano, Giuffrè, 1964, p. 51, il quale rileva che «rimane fermo quanto al diritto italiano il principio della competenza da parte dello Stato per la determinazione dell'oggetto della sua potestà d'imperio».

debba porre dal punto di vista dell'ordinamento giuridico dello Stato, considerando le norme interne a tale ordinamento e gli obblighi convenzionalmente assunti dall'Italia nei confronti della Santa Sede.

In tale indagine assumeranno naturalmente importanza fondamentale i principi e le disposizioni costituzionali, non potendo considerarsi «non appartenente all'ordine (o per lo meno anche all'ordine) dello Stato» alcuna materia ritenuta tanto basilare per la vita della Repubblica da dovere essere disciplinata nella stessa Costituzione, che si autodefinisce Legge fondamentale della Repubblica (XVIII disposizione transitoria)[102]. L'esclusione della sovranità ed indipendenza della Chiesa, tuttavia, dovrà affermarsi ogni volta che sia possibile rinvenire l'esistenza di disposizioni e di principi, anche non costituzionali, nei quali possa individuarsi l'intenzione del legislatore italiano di disciplinare giuridicamente interessi ritenuti riconducibili all'ordine proprio dello Stato. Per esempio un atto ecclesiastico eventualmente in contrasto con un principio di ordine pubblico statuale dovrà ritenersi illecito, dal particolare angolo visuale dell'ordinamento italiano, non potendosi dubitare che ad ogni principio di ordine pubblico corrisponda un ambito di sovranità statuale[103]. Un'altra evidente manifestazione della sovranità dello Stato è rappresentata dall'ordinamento penale, che si pone come un limite alla libertà e potestà giurisdizionale della Chiesa cattolica, come di ogni altro gruppo sociale[104].

Problema assai delicato e di non facile soluzione è poi quello di valutare le ipotesi nelle quali il legislatore, anziché prevedere un vago ed indeterminato impegno della Repubblica ad assicurare il rispetto del *ius libertatis Ecclesiae,* ha riconosciuto una deroga all'ordinaria

---

[102] C. Esposito, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali,* in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo,* vol. III, Milano, Giuffrè, 1963, p. 213.

[103] Il problema del contrasto dei provvedimenti canonici con l'ordine pubblico italiano è divenuto di recente ancora più importante che in passato dopo che, nella materia matrimoniale, il legislatore, nell'art. 8.2 Conc., ha recepito i principi già contenuti nella sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 1982: sul punto, anche per indicazioni di bibliografia e di giurisprudenza, può consultarsi S. Lariccia, *Diritto ecclesiastico,* cit., spec. p. 319.

[104] Problema sempre attuale è però quello di definire il rapporto fra diritti costituzionali – il diritto di libertà delle confessioni religiose è anch'esso un diritto costituzionale – e ordinamento penale. Di recente cfr. sul punto il contributo di G. Gemma, *Diritti costituzionali e diritto penale: un rapporto da ridefinire,* in *Dir. e società,* 1986, p. 459.

competenza giurisdizionale dell'autorità giudiziaria italiana. È questa una questione che assume oggi notevole importanza alla luce delle più recenti modifiche legislative realizzate con la riforma concordataria, che talora si caratterizza per un'accentuata tendenza a sottrarre la relativa disciplina alla competenza esclusiva dello Stato ed a prevedere una più costante ed intensa ingerenza della Chiesa. Tale problema tuttavia esula dall'ambito di trattazione di questo contributo e si ritiene sufficiente avervi qui accennato.

6.2.4.5. *Libertà di comunicazione e di corrispondenza e libertà di pubblicazione e diffusione degli atti e documenti relativi alla missione della Chiesa cattolica*. - Mentre il Concordato lateranense riconosceva il diritto della Santa Sede di comunicare e corrispondere liberamente con i vescovi, con il clero e con tutto il mondo cattolico (art. 2, 1° comma) e, con separata disposizione, prevedeva la libertà dei vescovi di comunicare e corrispondere col loro clero e con tutti i fedeli (art. 2, 2° comma), nel nuovo Concordato la libertà di *comunicazione* e di *corrispondenza* è contenuta in un'unica disposizione (art. 2.2), nella quale la novità è rappresentata dal riferimento fatto alla conferenza episcopale italiana e alle conferenze episcopali regionali[105].

Nell'ultima parte dell'art. 2.2, si precisa che è ugualmente assicurata la libertà di *pubblicazione e diffusione* degli atti e documenti relativi alla missione della Chiesa. La disposizione non fa riferimento all'esenzione dagli oneri fiscali, prevista nel testo del Concordato lateranense, e ribadita nel testo proposto dalla Commissione Gonella e nella prima bozza di revisione del novembre 1976.

6.2.4.6. *Piena libertà di riunione e di manifestazione del pensiero garantita ai cattolici e alle loro associazioni e organizzazioni*. - Con la disposizione contenuta nell'art. 2.3 Conc. il legislatore si propone di attribuire rilevanza di impegno concordatario all'impegno che, sul piano del diritto pubblico interno, la Repubblica italiana ha assunto sin dal 1948, garantendo ai *cittadini* la libertà di riunione[106] e di as-

---

[105] Cfr. in proposito F. Uccella, *Le conferenze episcopali nel diritto canonico,* Napoli, Jovene, 1973.

[106] Cfr. A. Pace, *Art. 17*, in *Commentario della Costituzione,* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1977, p. 145.

sociazione[107] e a *tutti* il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione[108].

Destinatari della garanzia contenuta nella disposizione concordataria sono i *cattolici* e le loro *associazioni* e *organizzazioni*. La disposizione può trovare giustificazione ove si aderisca all'opinione, che per vari motivi suscita perplessità, che per la garanzia dei diritti di libertà ritiene insufficienti le norme stabilite a protezione di tali diritti nella Costituzione di tutti i cittadini[109].

I problemi che riguardano i diritti di libertà, con riferimento alle riunioni, alle associazioni, alla manifestazione del pensiero, all'informazione in materia religiosa si ricollegano naturalmente alle disposizioni costituzionali che prevedono e garantiscono tali diritti[110].

## 6.3. *La libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*

6.3.1. *Il periodo liberale*. – Lo Statuto di Carlo Alberto del 1848, che è rimasto formalmente in vigore per un secolo, prevedeva all'art. 1 che *«la Religione Cattolica, Apostolica e Romana»* era *«la sola Religione dello Stato»* e che le confessioni religiose diverse dalla cattolica erano non libere ma "tollerate", in conformità alle leggi: già nel giugno 1848 tuttavia la portata delle norme dello statuto in materia religiosa fu chiarita da una legge (la c.d. legge Sineo: l. 19.6.1848, n. 735) che, prevedendo un principio caratteristico del separatismo in materia ecclesiastica, dispose *«La differenza di culto non forma eccezione al godimento del diritti civili e politici, ed all'ammissibilità alle cariche civili e militari»*. In applicazione di tale principio le mino-

---

[107] Cfr. A. Pace, *Art. 18*, *ibidem,* p. 191.

[108] Cfr. P. Barile, *Libertà di manifestazione del pensiero,* Milano, Giuffrè, 1975; Id., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali,* Bologna, il Mulino, 1984, p. 249 e, per la bibliografia più recente, p. 269.

[109] Di garanzia rafforzata parla tra gli altri P. Gismondi, *Le modificazioni del Concordato lateranense,* in AA.VV., *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose. Studi e testi,* Milano, Giuffrè, 1985, p. 3, spec. p. 8.

[110] Per l'esame di tali problemi e per indicazioni di dottrina e giurisprudenza sul punto cfr. il recente volume di P. Barile, *Diritto dell'uomo e libertà fondamentali,* cit.

ranze religiose potettero vivere ed operare in Italia in una condizione di piena libertà ed autonomia[111].

Dopo il 1848 si realizza per i protestanti e gli ortodossi un sistema di separazione di fatto; per gli ebrei viene invece previsto un sistema di giurisdizione con la legge Rattazzi del 1857 e con i decreti emanati in seguito nelle regioni in cui la legge Rattazzi non era stata estesa[112].

Le garanzie di libertà in materia religiosa continuarono ad essere riconosciute anche dopo il 18 marzo 1876 quando, con la caduta della destra e l'avvento della sinistra al potere, la politica ecclesiastica dello Stato italiano fu prevalentemente ispirata all'attuazione dei principi laicisti ed aconfessionisti contrastanti con l'atteggiamento di intensa collaborazione con la gerarchia cattolica assunto dagli Stati italiani preunitari dopo la restaurazione.

Lo Stato liberale riuscì a garantire le esigenze di libertà delle minoranze religiose italiane: la protezione dei diritti di libertà di religione appariva soddisfacente non soltanto sotto il profilo legislativo, ma anche dal punto di vista della coscienza sociale, come è dimostrato da un documento approvato nel 1920 dal congresso evangelico italiano, nel quale veniva espressa soddisfazione per lo spirito liberale dei governanti e legislatori d'Italia, anche se tale dichiarazione veniva seguita dall'auspicio che si provvedesse a 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*[113].

6.3.2. *Il periodo fascista*. – Un atteggiamento di notevole ostilità nei confronti delle minoranze religiose e delle loro libertà caratterizzò invece la politica dello Stato italiano dopo il 1922, soprattutto in quanto il regime fascista tendeva a favorire la "confessionalizzazione" in senso cattolico della società italiana e temeva, inoltre, la propaganda antifascista da parte dei rappresentanti dei culti non

---

[111] Cfr. G. Peyrot, *La politica dello Stato nei riguardi delle minoranze religiose,* in *il Mulino,* 1971, p. 456.

[112] Cfr., per la legislazione riguardante gli ebrei, A. Milano, *Storia degli ebrei in Italia,* Torino, Einaudi, 1963, pp. 459-518.

[113] Cfr. D. Jahier, *La condizione giuridica delle Chiese evangeliche in Italia,* Torino, 1921, p. 49.

cattolici. La legislazione ecclesiastica del periodo fascista era quella di uno Stato che si proclamava confessionista in senso cattolico, riconosceva ufficialmente la religione cattolica come la sola religione dello Stato, si limitava ad *«ammettere»* determinati culti non cattolici in una posizione però di inferiorità formale e sostanziale, prevedeva interferenze e vincoli statali nella vita e nelle attività interne delle comunità religiose, in particolare di quelle non cattoliche, credeva nel dogma della supremazia autocratica statale e pertanto stabiliva una serie di limitazioni legislative e amministrative per i diritti di libertà religiosa individuali e collettivi, e in specie per quelli di propaganda e proselitismo, il cui esercizio per i culti diversi dal cattolico era ritenuto dannoso all'unità della compagine nazionale.

«*Si è prospettato il sospetto* – si legge nella relazione al progetto di legge sui *culti ammessi* alla camera del 15.3.1929 – *che il settarismo, il quale sta in agguato contro il fascismo e il cattolicesimo, tragga pretesto … dalla riaffermata libertà, in materia religiosa, per intensificare, coi mezzi di cui dispone, una subdola, camuffata attività per propaganda antifascista. Non può dubitarsi che la autorità preposte sapranno vigilare*». Le competenti autorità svolsero in effetti una rigorosa opera di vigilanza, che trovò attuazione nel divieto di svolgere attività religiosa per talune confessioni evangeliche e nella previsione di varie forme di controllo preventivo di polizia volto ad impedire l'espansione nel paese dei culti diversi dal cattolico.

Il regime fascista vedeva nell'unità religiosa una delle grandi forze di un popolo, per cui, dichiarava Mussolini in un discorso del 18 marzo 1934, *«comprometterla o anche solo incrinarla»* significa *«commettere un delitto di lesa nazione»*. La politica del governo fascista, soprattutto dopo la conclusione degli accordi lateranensi, mutò radicalmente, rispetto ai precedenti governi, la posizione dello Stato di fronte ai culti diversi dal cattolico, stabilendo una condizione di sostanziale illibertà per le minoranze religiose italiane.

La disciplina della condizione giuridica e dell'attività dei culti diversi da quello cattolico, durante il ventennio fascista, venne soprattutto stabilita con la legge 24.6.1929, n. 1159 e con il r.d. 28.2.1930, n. 289. Tali disposizioni, che sono ancora vigenti, con esclusione di quelle dichiarate costituzionalmente illegittime dalla corte costituzionale, costituiscono la c.d. legge sui culti ammessi, così denominata proprio perché *ammetteva* alcune confessioni religiose diverse dalla

cattolica. Prima dell'emanazione della legge il ministro Rocco, nella relazione alla camera dei deputati ed al senato del Regno, affermava che *«la formula "culti ammessi nello Stato"*, se pur giustamente più riguardosa di quello dello Statuto "culti tollerati" non ha, dal punto di vista giuridico, sostanzialmente diverso significato».

Nel 1929 viene imposto un *sistema giurisdizionalista* a tutti i culti "acattolici", come da allora vengono comunemente denominate le confessioni religiose quantitativamente minoritarie: viene imposto quello che Giorgio Peyrot ha definito *«il coacervo anonimo degli indistinti»*, per cui le varie componenti religiose diverse dalla cattolica vengono raggruppate sotto i denominatori indifferenziati di "culti acattolici" o di "culti ammessi"[114].

Il principio, affermato sin dal 1871, della non ingerenza governativa nell'esercizio del culto e della libertà religiosa, subisce una notevole compressione in alcuni istituti previsti nella legislazione sui culti ammessi del 1929-'30, come, per esempio, nella pretesa del governo di sottoporre ad approvazione la nomina dei ministri di culto e nel sistema inteso a garantire un intenso controllo politico ed una estesa ingerenza sui culti diversi dal cattolico.

Né la situazione di fatto può ritenersi meno pesante di quella legislativa, giacché la condizione delle minoranze religiose viene peggiorata ulteriormente dall'esercizio del potere discrezionale attribuito agli organi di polizia e dagli orientamenti di una parte dei giudici che, nel ventennio fascista, in applicazione dell'art. 18 t.u. di pubblica sicurezza, non esitano ad emettere sentenze di condanna nei confronti di persone che non avevano dato preavviso di riunioni di culto tenute in case private, soltanto perché o la porta non era chiusa, o dal di fuori si sentiva cantare, o dalle finestre si vedeva gente radunata.

La giurisprudenza dell'epoca – ha osservato Jemolo – «si esaurisce in una casistica pietosa, come dagli inizi dell'Ottocento non registra alcun paese occidentale; qui in questa conculcazione della libertà di riunione religiosa abbiamo realizzato un doloroso primato»[115].

---

[114] G. Peyrot, *Significato e portata delle intese,* in AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Preoblemi e prospettive,* Milano, Giuffrè, 1978, p. 49, spec. p. 50.

[115] A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia dall'unificazione a Giovanni XXIII,* Torino, Einaudi, 1972, p. 217. V. anche C. Cardia, *La riforma del Concordato*, Torino, Einaudi, 1980, p. 115.

L'atteggiamento repressivo delle autorità fasciste arriva anche a imporre il divieto di svolgere attività religiosa, come avviene per i gruppi religiosi dei pentecostali, dei Testimoni di Geova e degli Studenti della Bibbia, nei confronti dei quali è vietato l'esercizio del culto da una circolare del ministro dell'interno del 9.4.1935[116].

Con la legislazione razziale del 1938 (r.d. 5.9.1938, n. 1390; r.d. 17.11.1938, n. 1728) che, come ha notato Federico Chabod, segna l'inizio della frattura tra il fascismo e il popolo[117], si prevedono numerose e pesanti discriminazioni a danno degli ebrei. Gli ebrei vengono esclusi dall'insegnamento nelle scuole statali e nei loro confronti è vietata l'iscrizione nelle stesse scuole ed è prevista l'istituzione di apposite scuole con personale di razza ebraica; vengono dispensati dalla prestazione del servizio militare, vengono esclusi dall'amministrazione dello stato, dal partito fascista e dalle amministrazioni locali; viene stabilito che, nelle ipotesi di matrimonio misto, ai fini delle discriminazioni determinate dal riconoscimento dei figli alla razza ebraica, sia attribuita rilevanza alla fede religiosa professata.

6.3.3. *Norme e principi della Costituzione repubblicana*. - Con la Costituzione del 1948 il sistema riguardante le garanzie di libertà nei confronti delle minoranze religiose viene radicalmente mutato. Con l'art. 20 si pone il rifiuto costituzionale di ogni regime giurisdizionalista, mentre con gli art. 7 e 8 viene previsto un sistema di coordinazione dei rapporti tra Stato e Chiese che, anche se differenziato negli strumenti a seconda che si tratti di quelli riguardanti la Chiesa cattolica o le altre confessioni religiose, è analogo nei criteri.

La prima norma che, nella Costituzione italiana, parli espressamente di libertà in materia religiosa è quella contenuta nell'art. 8, 1° comma, che proclama l'*eguale libertà* di tutte le confessioni religiose davanti alla legge e che costituisce una delle applicazioni del principio di libertà nei confronti dell'apparato autoritario dello Stato.

L'approvazione di tale disposizione determinò una spaccatura in seno all'assemblea costituente: mentre infatti la sinistra aveva pro-

---

[116] Cfr. G. Peyrot, *La circolare Buffarini-Guidi e i pentecostali,* Roma, Istituto Grafico Tiberina, 1955.

[117] F. Chabod, *L'Italia contemporanea (1918-1948)*, Torino, Einaudi, 1961, p. 97.

posto una formulazione tendente a stabilire che *«tutte le confessioni religiose sono eguali davanti alla legge»*, la democrazia cristiana, con l'emendamento Cappi-Gronchi, tendeva a limitare l'eguaglianza al profilo del godimento dei diritti di libertà mediante la formula, poi approvata, *«Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere difronte alla legge»*. La proposta tendente a garantire a tutte le confessioni religiose una eguaglianza di trattamento, e non soltanto una eguale libertà, venne respinta con 140 voti contro 135.

A proposito di tale disposizione si discute se la norma in essa contenuta ponga una deroga rispetto alla parità di religione garantita nell'art. 3, 1° comma (tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge senza distinzione di religione), oppure integri e confermi tale principio. In proposito è a mio avviso da ritenere che le due proposizioni normative contenute rispettivamente nell'art. 3, 1° comma, e nell'art. 8, 1° comma della Costituzione, abbiano un diverso oggetto e che non possa dunque individuarsi nella seconda norma né una deroga né una conferma rispetto alla prima, in quanto con le due disposizioni il costituente ha inteso rispettivamente garantire *l'eguaglianza* dei singoli e dei gruppi sociali (art. 3, 1° comma) e la (eguale) *libertà* delle confessioni religiose (art. 8, 1° comma), cioè due valori che, in un determinato ordinamento, possono anche non coincidere, non ricorrendo tra di essi un nesso di necessaria interdipendenza.

Se è vero tuttavia che l'art. 8, 1° comma fa riferimento ad una eguale libertà e non ad una eguaglianza, «è altrettanto vero che, considerando i diritti di libertà non solo nel loro contenuto negativo ("libertà di"), ma anche nel loro contenuto positivo, che attiene, cioè, al profilo della concreta fruibilità dei diritti stessi (nell'ottica del secondo comma dell'art. 3 della Costituzione), non potrebbe ritenersi sufficiente a soddisfare il principio della eguale libertà una disciplina legislativa che trattasse egualmente le confessioni religiose solo sotto il profilo delle libertà "negative", ma le differenziasse sotto il profilo delle garanzie concrete di fruizione dei diritti»[118].

---

[118] Cfr. in tal senso V. Onida, *Profili costituzionali delle intese,* in AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose,* cit., p. 25, ivi, p. 39, il quale, facendo gli esempi di un servizio di assistenza spirituale nell'ambito di formazioni della vita collettiva come le forze armate e della concessione di spazi nell'ambito delle trasmissioni radio-televisive del monopolio pubblico, giustamente osserva che una possibilità di diseguale trattamento

L'art. 8, 2° comma, prevede che le confessioni religiose diverse dalla cattolica *«hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano»*. Da tale previsione normativa una parte della dottrina ha tratto due conseguenze che sono a mio avviso inaccettabili. La prima riguarda la differenza che esisterebbe tra il riconoscimento della chiesa cattolica come ordinamento primario, deducibile dall'art. 7, 1° comma, Cost. e la concezione, che il legislatore costituzionale dimostrerebbe di avere degli ordinamenti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, come ordinamenti derivanti da quello statale e a questo subordinati[119]. La seconda conseguenza attiene al significato della disposizione costituzionale dell'art. 8, 2° comma, Cost., che avendo posto l'espressa riserva della non difformità degli statuti organizzativi rispetto all'ordinamento italiano, avrebbe sostanzialmente ribadito il principio, già contenuto nell'art. 1. l. n. 1159 del 1929, secondo il quale *«sono ammessi»* nello Stato i culti "acattolici" *«purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico* o al buon costume»: secondo tale interpretazione anche la Costituzione dunque, al pari della legge fascista del 1929, prevederebbe il «divieto di ammissibilità dei culti che professassero principi o seguissero riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume»[120].

Si tratta a mio avviso di due opinioni inesatte. Tutte le confessioni religiose sono considerate, nell'ordinamento costituzionale dell'Italia democratica, formazioni sociali spontanee nella loro genesi e libere nella loro attività: esse nascono e rimangono formazioni *extrastatali,*

---

sotto questi profili creerebbe anche una diseguale libertà, in contrasto con il 1° comma dell'art. 8, nella misura in cui i diritti di libertà sarebbero diritti formalmente eguali per tutti ma sostanzialmente riempiti di contenuti diversi per le diverse confessioni religiose.

[119] Cfr. in tal senso G. Ferroglio, *I rapporti fra Stato e Chiesa nella Costituzione repubblicana,* Milano, Giuffrè, 1950; C. Cereti, *Considerazioni su le previe intese con le confessioni religiose (art. 8, 3° comma, Cost.),* in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito,* vol. II, Padova, Cedam, 1972, p. 1013; P. Gismondi, *Culti acattolici,* in *Enc. dir.,* vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, p. 440.

[120] V. Del Giudice, *Manuale di diritto ecclesiastico*[10], Milano, Giuffrè, 1970, p. 66. In senso contrario rispetto alla tesi ricordata nel testo cfr. il recente parere emesso il 30 luglio 1986 dalla prima sezione del consiglio di Stato, che ha preceduto il riconoscimento in persona giuridica della «Congregazione Cristiana dei testimoni di Geova» (decreto del presidente della Repubblica 31.10.1986, n. 783, in g.u., 26 novembre 1986, n. 275).

in quanto non sorgono in maniera derivata né per determinazione di organi statali ed operano in un ambito che rimane al di fuori dell'organizzazione formale dello Stato. Le confessioni religiose non svolgono attività di mediazione tra il singolo e lo Stato, funzione che è propria di ogni comunità intermedia; non costituiscono semplici «mezzi di collegamento tra lo Stato e l'individuo e tanto meno organismi nei quali si articola la generalità dei cittadini per conseguire fini prettamente pubblici», bensì «entità sociali (di latitudine più o meno estesa fino a presentarsi, nella maggior parte dei casi, con caratteri di universalità), riconosciute costituzionalmente, proprio perché si manifestano quale affermazione e svolgimento dell'individuo, dei suoi bisogni spirituali, del suo sentire sociale»[121]. L'art. 7, 1° co., Cost. attribuisce alla Chiesa cattolica la cura degli interessi religiosi dei cattolici e prevede la non ingerenza delle autorità dello Stato nell'ordine proprio della Chiesa, proprio in quanto l'attività d'indole religiosa si svolge in un «ordine» nel quale sono state riconosciute competenti le potestà religiose della Chiesa cattolica. Il limite posto alla sovranità statale costituisce però un'autolimitazione dello Stato, che vale non solo nei confronti della Chiesa cattolica, sebbene in rapporto a quest'ultima sia espressamente riferito nella norma costituzionale, bensì anche riguardo alle confessioni diverse dalla medesima: l'autolimitazione dello Stato in materia confessionale non è altro infatti che una applicazione del principio di incompetenza dello Stato a valutare il fenomeno religioso, principio che vincola in assoluto la capacità legislativa dello Stato, non costituendo un limite esterno valevole solo nei confronti della Chiesa cattolica.

Vi sono inoltre sufficienti ragioni per ritenere ormai superate le tesi che tendono a valutare il problema dei rapporti tra Stato e confessioni religiose nell'ottica delle relazioni con ordinamenti *primari* o *derivati*: le stesse categorie tradizionalmente adottate dalla scienza giuridica per definire i rapporti tra i gruppi sociali e le relazioni tra gli enti esponenziali della collettività statale e delle altre comunità, quelle di ordinamento giuridico *primario* e *secondario, originario* e *derivato,* non sono più utilizzabili per interpretare la nuova realtà

---

[121] D. Barillaro, *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*[2], Milano, Giuffrè, 1968, p. 6.

espressa dalla Costituzione del 1948, la cui novità più significativa è da ravvisare nella convinzione dei costituenti che «fulcro del sistema democratico è l'individuo e che le formazioni sociali sono tutelate in quanto strumenti di integrazione della personalità umana»[122].

Neppure esatta appare inoltre la tesi che, nell'interpretare la norma costituzionale intesa a garantire la non difformità, rispetto all'ordinamento italiano, degli statuti organizzativi delle confessioni di minoranza, richiama la regola, tipica di un ordinamento confessionale, che nel 1929 attribuiva allo Stato italiano la competenza a controllare i principi religiosi delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, per verificare che essi non fossero contrastanti con l'ordine pubblico ed il buon costume: una regola questa che è stata completamente sovvertita dalla Costituzione repubblicana, la quale ha mutato il regime di *«tolleranza»* in regime di *libertà religiosa uguale per tutti,* con la conseguenza che nel nuovo regime costituzionale lo Stato italiano, così come non può valutare i principi accolti dalla Chiesa cattolica né sindacarne la dottrina, non può parimenti sindacare i principi accolti dalle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Né certamente può giustificare l'accettazione dell'opinione qui criticata la preoccupazione che possano operare nel paese confessioni stravaganti, le quali sollecitino ad attività pratiche in contrasto con i doveri imposti dall'ordinamento civile e sostengano nuove forme di convivenza familiare e sociale contrari all'etica comune[123]. Come infatti ha giustamente osservato Finocchiaro, «il nostro ordinamento non esclude per nulla la diffusione di principi sociali e giuridici eterodossi, rispetto a quelli accolti dalla comunità nel suo complesso e rispecchiati dalle leggi. Sostenere il contrario significherebbe negare che l'ordinamento consenta di potersi rinnovare attraverso il pacifico confronto delle idee, cosa che non sembra ammissibile, perché anche

---

[122] A. Ravà, *I nodi al pettine,* in *Il Ponte,* 1979 (*Cinquant'anni di Concordato*), p. 245, *ivi*, p. 258. Per una indicazione degli autori che si sono proposti di porre in evidenza la funzione primaria che nella Costituzione deve riconoscersi all'art. 2 Cost., cfr. S. Lariccia, *L'attuazione dell'art. 8, 3° comma, della costituzione: le intese tra lo stato italiano e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese,* in AA.VV., *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose. Studi e testi,* Milano, Giuffrè, 1985, p. 235, nt. 8.

[123] Così V. Del Giudice, *Manuale di diritto ecclesiastico*[9], Milano, Giuffrè, 1964, p. 58.

la stessa costituzione può essere riveduta (art. 138). D'altronde, i principi eterodossi, finché non si traducano in precetti normativi, sul piano pratico sono privi di conseguenza, perché l'ordinamento vigente sanziona con norme adeguate l'inadempimento dei doveri pubblici, nonché degli obblighi di solidarietà familiare e sociale, e garantisce la restaurazione dei diritti, eventualmente offesi da comportamenti contrari alla norma»[124].

6.3.4. *Attuazione e inattuazione dei principi costituzionali sulla tutela delle minoranze religiose*. – Se quelli sinora esposti sono alcuni dei problemi riguardanti l'interpretazione delle norme sui diritti di libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, tutti sappiamo, però, che l'esercizio dei diritti è cosa ben diversa dalle astratte previsioni normative che tali diritti si propongono di garantire.

Dopo il 1948 il governo in particolare, e il parlamento in talune occasioni, per un lungo periodo non hanno ritenuto di doversi occupare delle questioni poste da quanti auspicavano che la Costituzione repubblicana fosse attuata anche nella parte riguardante le garanzie di libertà delle minoranze religiose. Si è determinata così quella singolare e grave situazione per cui «le innovazioni compiute dalla Costituente in questa materia sono rimaste lettera morta per lungo tempo, insabbiate dalla volontà politica o dalla burocrazia ministeriale, le quali si sono rese al riguardo gravemente carenti, ostinandosi nella pretesa che nel settore dei *«culti acattolici»* – come si continuavano a definire le confessioni religiose diverse dalla cattolica – nulla era cambiato, o doveva cambiare e persistendo nel voler dare applicazione alla legislazione sui "*culti ammessi*" del 1929/30 pretendendone la piena osservanza»[125].

Le ragioni che hanno determinato questo stato di cose sono varie e non è qui possibile procedere ad un loro esame. Non vi è dubbio che la tendenza a ritenere totalmente inapplicabili le norme costituzionali che avevano profondamente innovato in tema di libertà di religione

---

[124] F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico,* Bologna, Zanichelli, 1986, p. 55. Nello stesso senso si è recentemente pronunciato il consiglio di Stato a proposito della questione posta dall'istanza di riconoscimento della «Congregazione cristiana dei testimoni di Geova»: v. in precedenza nt. 120.

[125] G. Peyrot, *Condizione giuridica delle confessioni religiose prive d'intesa,* in AA.VV., *Nuovi accordi…*, cit., p. 383.

e a determinare per quasi un decennio una serie di manifestazioni di intolleranza in materia di libertà religiosa sia stata favorita dalla logica della pressione cattolica propria della maggioranza del nostro paese.

Che i gruppi sociali con finalità religiosa esercitino di fatto un'azione diretta ad influenzare gli indirizzi e le tendenze dell'azione dei pubblici poteri non può certo negarsi: occorre anche considerare che se è vero che la fonte del potere politico risiede nell'elettorato, quest'ultimo è influenzato nelle sue motivazioni ideologiche in base a posizioni di potere precostituite e che, tra queste, quelle del potere religioso devono ritenersi di particolare importanza. L'azione dei gruppi confessionali contribuisce, nello Stato comunità, alla formazione dell'opinione pubblica e le formazioni sociali con finalità religiosa, Chiesa cattolica compresa, operano quali *gruppi di pressione* tendenti ad influenzare i poteri dello Stato e a determinare così gli indirizzi della politica nazionale. L'azione svolta dai gruppi di pressione, nella società italiana democratica degli anni cinquanta, per ottenere la limitazione delle garanzie di libertà costituzionalmente riconosciute alle minoranze religiose, appare evidente solo che si proceda all'esame dei molti interventi volti ad influenzare l'opinione pubblica e l'azione dei poteri pubblici[126].

In un articolo pubblicato su «Il Mondo» dell'ottobre 1952, con queste parole Arturo Carlo Jemolo efficacemente descrive la triste, vergognosa situazione di mancanza di libertà che caratterizzava la vita delle minoranze religiose nel nostro paese: «La situazione di fatto è assai semplice: non sono mai entrati in vigore l'art. 19 della Costituzione …, non è mai entrato in vigore l'art. 8 …; mai, almeno in questa materia, l'art. 17. Per il Ministero dell'Interno … non esistono che gli articoli 1° e 2° del r.d. 28 febbraio 1930 … e l'art. 18 del t.u. delle leggi di p.s. 18 giugno 1931 … Noi pensiamo che queste norme siano chiaramente abrogate dalla Costituzione; il Ministero degli interni ritiene che no, e che le riunioni per scopo religioso non possono fruire delle libertà di cui fruiscono tutte le altre riunioni» …[127].

---

[126] Può vedersi in proposito il mio lavoro, *La libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica,* in AA.VV., *Il pluralismo confessionale nella attuazione della Costituzione,* Atti del convegno di studi svoltosi in Roma il 3 giugno 1986, Napoli, Jovene, 1986, p. 34.

[127] A.C. Jemolo, *Libertà religiosa,* in *Il Mondo,* 4 ottobre 1952.

I mezzi ai quali ricorsero il governo e la pubblica amministrazione, negli anni della *«grinta dura»* – come li ha definiti lo stesso Jemolo – tra il 1948 e il 1960, per limitare l'esercizio delle libertà delle minoranze religiose italiane furono vari e tutti illegittimi: per esempio, per impedire il culto dei pentecostali, senza che l'impedimento frapposto apparisse, quale effettivamente era, un divieto di propaganda religiosa, diretta o indiretta, ai danni della confessione dominante, si asserì che questo culto determinava un nocumento della salute dei credenti, a causa delle manifestazioni operate nei credenti per la persuasione di una discesa in essi dello spirito santo; giustamente Jemolo ha osservato che è intuitiva, per chiunque si ponga nella prospettiva della tutela delle libertà, la risposta negativa al quesito se uno Stato, che si ponga al di fuori di ogni religione rivelata, e non possa dare quindi un'adesione positiva alla credenza in qualsiasi fenomeno soprannaturale, potrebbe – ispirandosi a preoccupazione per la salute fisica, per l'equilibrio nervoso dei cittadini credenti – contrastare manifestazioni che parlino al sentimento e non alla ragione, all'attesa collettiva di eventi prodigiosi, alla commozione[128].

Altri eventi hanno poi, fortunatamente, modificato questa mortificante realtà influendo sullo sviluppo della vita democratica nel nostro paese. Il 14 giugno 1956 viene emessa la prima importante decisione della corte costituzionale, nella quale questa afferma la propria competenza a dichiarare illegittime, e prive quindi di efficacia, anche le leggi cronologicamente anteriori alla Costituzione, respingendo la tesi favorevole ad applicare 1'istituto della illegittimità costituzionale alle sole leggi ad essa anteriori. Con la sentenza n. 1 del 1956, che assume importanza anche per i suoi riflessi sulle libertà in tema di religione, la corte ritiene costituzionalmente illegittime le

---

[128] A.C. Jemolo, *I problemi pratici della libertà,* Milano, Giuffrè, 1972, p. 131. «Un legislatore od un governo – osserva l'A. – non possono pretendere amputazioni alla religione dei loro cittadini senza violare la libertà religiosa. Se oggi impedissero l'affluire delle moltitudini dinanzi ad una immagine sacra che si afferma pianga o muova gli occhi, domani le processioni ad una piscina dove si compiano guarigioni miracolose, postisi su questa via potrebbero anche voler impedire alle suore di clausura di condurre una vita a loro giudizio antiigienica, di effettuare penitenze nocive alla salute, e quindi potrebbero pretendere di ridurre il culto alla sola predicazione, affermando che la musica, gl'inni sacri, i quadri, il rituale, eccitano lo spirito e conducono gli uomini dove la ragione non li porterebbe».

disposizioni dei commi da 1 a 7 dell'art. 113 del t.u. delle leggi di pubblica sicurezza n. 773 del 1931, che prescrivono l'autorizzazione di pubblica sicurezza per la distribuzione di avvisi o stampati sulla pubblica strada o per l'affissione di manifesti o giornali o per l'uso di altoparlanti per comunicazioni al pubblico.

In seguito, gli orientamenti che emergono all'interno della loro Chiesa sollecitano i cattolici a valutare sotto nuove prospettive il problema della libertà di religione e consentono di comprendere l'importanza del *principio di autodeterminazione* in materia religiosa, che nella società civile garantisce la tutela sostanziale delle esigenze religiose dei cittadini e dei gruppi sociali. Un evento che all'inizio degli anni sessanta favorisce l'affermarsi di un nuovo spirito di libertà nella valutazione dei problemi che riguardano i rapporti tra società civile e società religiosa è rappresentato dal concilio Vaticano II e dal rinnovamento che esso sollecita nella vita sociale: è con il concilio che i cattolici dimostrano di essere capaci di ragionare e di agire in base ai concetti di rispetto per la coscienza individuale, della libertà di pensiero, della tolleranza e del dialogo che possono consentire la pacifica convivenza di gruppi diversi in un sistema di libertà, dell'uguaglianza che permette di evitare la discriminazione fra chi tollera e chi è tollerato.

Dopo il concilio si determinano notevoli trasformazioni nei rapporti sociali e si possono constatare profondi mutamenti del costume. Nei confronti delle minoranze religiose cessano la persecuzione e l'emarginazione dei gruppi religiosi di minoranza che avevano caratterizzato i primi quindici anni del secondo dopoguerra e la posizione giuridica sociale dei culti diversi dal cattolico viene valutata con un rispetto che costituisce una significativa novità nei confronti del passato.

Due decenni sono trascorsi da allora ed attualmente nuovi elementi di valutazione si pongono all'attenzione di chi conosce come il processo per l'attuazione delle garanzie di libertà incontri sempre rinnovati ostacoli per l'effettivo esercizio dei diritti.

Un problema di notevole attualità consiste nel verificare le conseguenze derivanti dalla recente attuazione del principio di bilateralità della produzione legislativa in materia ecclesiastica: un principio che tende a soddisfare le esigenze di decentramento e di pluralismo che caratterizzano le società democratiche contemporanee ma che può determinare non pochi timori per chi ritenga imprescindibile l'esigenza di tutela della *eguale libertà* di tutte le confessioni religiose.

6.3.5. *Le libertà delle confessioni senza intesa*. - Una questione non semplice è quella delle soluzioni che in concreto si possono adottare per realizzare l'obiettivo di conseguire l'abrogazione della legislazione del 1929/30 sui culti ammessi, superata dai nuovi principi costituzionali sulle libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Si sostiene spesso che poiché il costituente ha previsto, negli art. 7 e 8, il principio della bilateralità della produzione legislativa in materia ecclesiastica, lo Stato italiano non ha potuto, e non potrebbe ora, prevedere, con un *provvedimento legislativo unilaterale,* l'abrogazione delle leggi emanate negli anni 1929/30 sui culti diversi dal cattolico, leggi che non furono concordate bilateralmente: si osserva infatti che se la garanzia dell'art. 8, 3° comma, Cost. è una garanzia di libertà e se le intese hanno voluto garantire certi aspetti specifici della libertà, ove riconoscessimo al parlamento il potere di abrogare quella legge e creare un vuoto legislativo o riportare le confessioni diverse dalla cattolica al diritto comune, tale soluzione vanificherebbe quella garanzia che è stata data attraverso la legge preceduta dalle intese[129]. In proposito è tuttavia da notare che una semplice abrogazione dei provvedimenti del 1929-30 sui culti non cattolici, che riportasse il regime di queste confessioni al regime del diritto comune, non richiederebbe di per sé una previa intesa, perché, in questo caso, non vi sarebbe disciplina speciale (quindi non vi sarebbe il presupposto positivo che rende necessaria l'intesa) e non vi sarebbe il mutamento di uno *status* bilateralmente concordato, perché queste leggi non sono derivate da un accordo[130]. Probabilmente non sarebbe neppure necessaria una previa intesa per abrogare con legge le norme (sui *«culti ammessi»*) in contrasto con la Costituzione, che già non siano state dichiarate costituzionalmente illegittime dalla corte costituzionale, dovendo ritenersi che un'intesa occorrerebbe solo nell'ipòtesi che con legge unilaterale volesse introdursi una nuova disciplina speciale, derogatoria del diritto comune[131].

---

[129] Cfr. in questo senso F. Finocchiaro, *Replica,* in AA.VV., *Le intese,* cit., *in loc. cit.,* p. 122; Id., *Art. 8*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Art. 1-12, Principi fondamentali,* Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1977, p. 238.

[130] Cfr. tal senso V. Onida, *Profili costituzionali delle intese,* in AA.VV., *Le intese…*, cit., in *loc. cit.,* p. 42.

[131] Cfr. V. Onida, *Conclusioni,* in AA.VV., *Le intese …*, cit., in *loc. cit.,* p. 304; S. Lariccia, *Diritti civili e fattore religioso*, Bologna, il Mulino, 1978, p. 14.

La questione dell'abrogazione della legislazione fascista sui *«culti ammessi* è stata superata, per le chiese rappresentate dalla tavola valdese, dalla 1. n. 449 del 1984, il cui art. 1 prevede la cessazione di efficacia ed applicabilità della legislazione del 1929-30, ed assume invece una notevole importanza pratica per l'esame del problema relativo alla disciplina dei loro rapporti con lo Stato[132].

Questo problema si riferisce all'ipotesi che determinate confessioni operanti nella comunità statale assumano rilevanza senza che i rispettivi diritti positivi abbiano contatto con il diritto positivo dello Stato in applicazione dell'art. 8, 3° comma, Cost.[133]. In proposito costituisce problema di non facile soluzione quello di definire gli strumenti ai quali il governo possa ricorrere per attuare, nei confronti delle confessioni religiose prive di intesa, i generali principi della Costituzione in tema di solidarietà sociale, di eliminazione degli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio delle libertà e il conseguimento dell'uguaglianza giuridica degli individui, consentendo in tal modo di parificare tali religioni e i loro istituti ad altri organismi sociali.

---

[132] Su questo importante aspetto del problema, di viva attualità, connesso all'esercizio dei diritti di libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica e dalle chiese rappresentate dalla tavola valdese, cfr. P. Floris, *"Uguale libertà" delle confessioni religiose*, cit., in *loc. cit.,* p. 3 p. 70; G. Peyrot, *Condizione giuridica delle confessioni religiose prive d'intesa,* in *Il dir. eccl.,* 1984, I, p. 619.

[133] Al problema della posizione da riconoscere alle confessioni religiose "senza intese" ha accennato il presidente del consiglio on. Craxi, nel discorso tenuto il 25 gennaio 1984 al senato: «Si porrà quindi allo Stato – ha osservato l'on. Craxi – il problema di una normativa di diritto comune destinata, quanto meno, a regolare interessi non disciplinati e non disciplinabili sulla base di previe intese, la quale, in attuazione di generali principi della Costituzione in tema di solidarietà sociale, di eliminazione degli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio delle libertà e il conseguimento dell'uguaglianza giuridica degli individui, consenta di parificare tali religioni e i loro istituti ad altri organismi sociali». Da notare che in tale discorso il presidente del consiglio aveva anche accennato all'ipotesi di confessioni «che, essendo prive di organizzazione giuridica, non siano in grado di valutare gli interessi collettivi degli appartenenti in modo giuridicamente rilevante esprimendo le "rappresentanze" previste dalla Costituzione …». Un'ipotesi quest'ultima che, come giustamente ha osservato Peyrot, *Condizione giuridica…*, cit., in *loc. cit.,* 635, non appare realistica, essendo inconcepibile pensare che una forza sociale aggregante qual è una fede religiosa possa ipotizzarsi come incapace di produrre diritto nel proprio ambito; opportunamente, va qui ricordato, nel medesimo discorso presidenziale ripetuto alla camera il giorno successivo dall'on. Craxi, il riferimento a tale ipotesi è stato eliminato.

Come ho rilevato in precedenza, in linea di principio, è ammissibile una normativa di diritto comune riguardante le confessioni religiose che non accettino il modello convenzionale previsto dalla Costituzione per i rapporti tra lo Stato e le rappresentanze dei diversi culti[134]. Il divieto costituzionale di una regolamentazione giurisdizionalistica dei rapporti tra Stato e confessioni religiose – in questo consiste l'essenza del principio di bilateralità della produzione legislativa in materia ecclesiastica – non comporta infatti che lo Stato, «qualunque norma detti o possa ritenere di dover dettare in materia di regime delle Confessioni religiose o di organizzazioni religiose, debba sempre e necessariamente essere vincolato al principio della bilateralità»[135].

È chiaro però che non potrebbe trovare attuazione l'intento di modificare i provvedimenti legislativi del 1929-30 sui «culti ammessi» e il decreto del 1930 sulle comunità israelitiche introducendo una nuova disciplina *speciale,* giacché in questo caso occorrerebbe un'intesa, come un'intesa sarebbe necessaria per introdurre, in assenza di qualsiasi legge, una disciplina speciale[136].

Sarebbe dunque costituzionalmente illegittimo un provvedimento legislativo unilaterale nel quale si pretendesse di ribadire, con una disciplina emessa in regime democratico, gli istituti preventivi e repressivi contenuti nelle leggi sui *«culti ammessi»* del 1929-30; la previsione di un tale provvedimento non corrisponde ad una ipotesi soltanto teorica, giacché in sede burocratica un tale provvedimento è stato ritenuto effettivamente ammissibile, essendosi elaborato un progetto di carattere giurisdizionalista nel quale non soltanto sono stati contemplati taluni degli istituti della vecchia legislazione, ma si è previsto anche che eventuali intese potrebbero disciplinare solo quei rapporti che la nuova legge sui culti non avesse regolato. La tendenza ad attribuire legittimità democratica a principi regolanti la materia religiosa, che in taluni casi non hanno determinato un effettivo mutamento della situazione preesistente, si è già realizzata con la recente revisione del Concordato: ed è certamente da temere

---

134 Sulla riconduzione del fenomeno confessionale a quello associativo può vedersi Lariccia, *L'attuazione dell'art. 8…*, cit., in *loc. cit.,* p. 246.

135 V. Onida, *Profili costituzionali…*, cit., in *loc. cit.,* p. 36; Lariccia, *L'attuazione dell'art. 8…*, cit., in *loc. cit.,* p. 246.

136 Cfr. ancora V. Onida, *Profili costituzionali…*, cit., in *loc. cit.,* p. 42.

la prospettiva consistente in un semplice aggiornamento della legislazione riguardante le confessioni religiose diverse dalla cattolica, che tuttavia non si risolva in effettivo mutamento dei principi previsti durante il ventennio fascista e divenuti inaccettabili con l'entrata in vigore della Costituzione democratica.

Le recenti vicende che hanno caratterizzato l'attuazione della riforma sui rapporti tra Stato e confessioni religiose inducono a contestare eventuali iniziative con le quali governo e parlamento si propongano di disciplinare la materia della condizione e delle attività dei culti diversi dal cattolico, mediante un provvedimento legislativo unilaterale corrispondente a quello emanato alla fine degli anni venti.

Sono invece ipotizzabili due ulteriori soluzioni: la prima consistente in una semplice abrogazione di tutta la legislazione del 1929-30; la seconda nella previsione di un disegno di legge, emanato in attuazione dell'art. 3, 2° comma, Cost., che rimuova gli ostacoli di ordine sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana nel settore riguardante la vita religiosa: in questa seconda ipotesi si tratterebbe in sostanza di un semplice adeguamento di tali leggi alla Costituzione, consistente nella soppressione delle norme, e solo delle norme, che si pongono in contrasto con la Costituzione.

Esaminiamo separatamente le due soluzioni, nella prospettiva di una effettiva garanzia dei diritti di libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

La prima soluzione potrebbe trovare attuazione mediante la presentazione di un disegno governativo o di una proposta parlamentare in vista di una legge avente il seguente tenore: «*La legge 24 giugno 1929, n. 1159 sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e il regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289 contenente norme per l'attuazione della predetta legge sono abrogati*». A mio avviso i vantaggi che tale soluzione potrebbe comportare sono molteplici e inducono a ritenere questa come la soluzione più opportuna per determinare un profondo mutamento della situazione di inattuazione costituzionale favorita dall'insensibilità, soprattutto del governo e della burocrazia, ma anche di larga parte della dottrina e della giurisprudenza, per le esigenze di rispetto dei diritti riconosciuti dalla Costituzione alle minoranze religiose. Non si può tuttavia omettere di considerare che tale soluzione trova non pochi ostacoli per la sua adozione: primo tra

tutti quel diffuso timore che sempre determina la prospettiva di un «vuoto legislativo» che verrebbe a determinarsi con l'abrogazione pura e semplice delle leggi sui *«culti ammessi»;* anche se tale vuoto non dovrebbe intimorire, se si considera che esso sarebbe destinato ad essere riempito dall'espandersi dell'esercizio dei diritti di libertà che la legislazione fascista restringeva e che la Costituzione ha previsto a tutela delle esigenze individuali e collettive in materia religiosa. Né a mio avviso, come è sopra precisato, appare convincente la tesi che lo Stato non possa con un suo atto unilaterale abrogare la suddetta legislazione senza violare il sistema di coordinazione dei rapporti Stato-confessioni religiose stabilito dalla Costituzione all'art. 8, 3° comma: non vi è dubbio però che un'iniziativa del genere troverebbe non pochi ostacoli per la sua attuazione, soprattutto se si considera la tendenza, sempre più evidente, a favorire in ogni procedimento dei pubblici poteri l'ipotesi della negoziazione legislativa.

Può dunque prospettarsi come soluzione alternativa, capace forse di raccogliere più ampi consensi, quella indicata da Giorgio Peyrot sin dal 1984, consistente nell'elaborazione di un disegno di legge da articolarsi nel modo seguente[137].

1) *soppressione* dei limiti del buon costume e dell'ordine pubblico riferiti ai principi professati e del limite dell'ordine pubblico riferito ai riti praticati, di cui all'art. 1 l. n. 1159 del 1929;

2) *abrogazione* degli art. 1 e 2 r.d. n. 289 del 1930, contenenti restrizioni nei riguardi dell'apertura di templi od oratori e circa le riunioni da tenersi negli edifici al culto, avendo perso ogni efficacia a seguito della sentenza della corte costituzionale n. 58 del 1958;

3) *soppressione* delle speciali modalità relative alla erezione in enti morali, delle condizioni per tale riconoscimento, delle restrizioni ed ingerenze previste dall'art. 2 l. n. 1159 del 1929 e dagli art. 10 e 11 r.d. n. 289 del 1930, nei confronti degli istituti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica;

4) *soppressione* dell'autorizzazione per le alienazioni di beni dei corpi morali, delle forme di vigilanza e di intervento nelle gestioni interne degli istituti riconosciuti quali enti morali, stabiliti dagli artt. 13, 14, 15, 18 e 19 r.d. n. 289 del 1930;

---

[137] G. Peyrot, *Condizione giuridica…*, cit., in *loc. cit.*

5) *soppressione* delle limitazioni poste all'autorizzazione all'acquisto di beni immobili, donazioni, eredità o legati dagli art. 16 e 17 r.d. n. 289 del 1930, a carico degli istituti eretti in enti morali delle confessioni religiose;

6) *soppressione* dell'approvazione governativa e della previa notifica delle avvenute nomine dei ministri di culto, istituite con l'art. 3 l. n. 1159 del 1929 per il conseguimento degli effetti civili degli atti del proprio ministero dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica e delle modalità relative alla concessione di tale approvazione previste negli art. 20-22 r.d. n. 289 del 1930;

7) espressa *dichiarazione di abrogazione,* per tutto il territorio nazionale, compreso quello rientrante nelle regioni di confine (v. art. 5, lett. c) prot. addiz. al Concordato stipulato il 18 febbraio 1984 tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica) dell'istituto dell'esonero previsto dall'art. 6 l. n. 1159 del 1929 e dall'art. 23, 1° comma, r.d. n. 289 del 1930, stante il diritto riconosciuto agli alunni delle pubbliche scuole di ogni ordine e grado di avvalersi liberamente dell'insegnamento della religione cattolica;

8) *soppressione* delle condizioni stabilite per ottenere l'uso di locali scolastici e dell'autorizzazione prevista per aprire scuole, previste agli artt. 23, 2° comma, e 24 r.d. n. 289 del 1930, per gli istituti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica;

9) *soppressione* delle autorizzazioni preventive e delle limitazioni disposte dagli artt. 5 e 6 r.d. n. 289 del 1930 per lo svolgimento dell'assistenza spirituale a favore dei ricoverati nei luoghi di culto e di ritiro e degli internati negli istituti di prevenzione e di pena da parte dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica;

10) *cessazione di efficacia* dell'art. 14 l. n. 1159 del 1929 e dell'art. 218 r.d. n. 28 del 1930, relativi alla facoltà del governo di emanare norme per l'attuazione della legislazione sui culti *ammessi*.

L'approvazione di un provvedimento legislativo contenente le previsioni normative qui indicate, che riguardano tutte le disposizioni della l. n. 1159 del 1929 e del r.d. n. 289 del 1930, ad eccezione di quelle contenute negli artt. 4 e 5 della legge e 9, 12, 27 e 29 del decreto, avrebbe l'effetto di rimuovere gli ostacoli che tuttora l'applicazione della legislazione fascista sui *«culti ammessi»* determina per l'esercizio dei diritti di libertà costituzionalmente riconosciuti alle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Giustamente si è però osservato che l'esperienza di quattro decenni di vita repubblicana e democratica dimostrano che una notevole limitazione all'esercizio dei diritti di libertà ed all'eguaglianza dei cittadini è stata determinata dall'atteggiamento assunto e dalla prassi seguita dalla burocrazia: quest'ultima infatti, salvo lodevoli eccezioni, ha mantenuto «un atteggiamento ostile, miope ed ottuso, in sintesi retrivo, nei confronti delle Confessioni religiose diverse dalla cattolica e dell'applicazione nei loro riguardi delle norme costituzionali»[138].

Si pone dunque come indilazionabile esigenza quella di diffondere la convinzione che occorre mutare gli orientamenti che sinora hanno rappresentato un ostacolo per l'esercizio dei diritti di libertà delle minoranze religiose: occorre contribuire ad ogni livello, nell'esercizio dei pubblici poteri riguardanti i procedimenti legislativi, amministrativi e giurisdizionali, per favorire le garanzie della pari dignità e dell'eguaglianza davanti alla legge, senza distinzione di religione (art. 3, 1° comma, Cost.), dell'eguale libertà di tutti i gruppi religiosi (art. 8, 1° comma, Cost.), delle autonomie delle strutture confessionali senza ingerenze statali (art. 8, 2° comma, Cost.).

---

[138] Cfr. Peyrot, *Condizione giuridica…*, cit., in *loc. cit.,* p. 649-50, il quale osserva che tale constatazione trova riscontro in varie circolari ministeriali emanate e nelle conseguenti molteplici manifestazioni di intolleranza verificatesi in ogni parte d'Italia, specie nei primi quindici anni della Repubblica; in certi orientamenti espressi circa le azioni da svolgere nel settore specifico; nel modo in cui sono stati presi certi provvedimenti liberatori, dopo vari interventi e sollecitazioni, nel settore dei "culti ammessi"; nonché nei pareri espressi da alcuni ministeri circa l'intesa conclusasi con la tavola valdese per i rapporti tra lo Stato e le confessioni da quest'ultima rappresentate.

# *Il contributo di Costantino Mortati per l'attuazione delle libertà di religione in Italia**

## 1. *Metodo giuridico realistico e concretezza dell'esperienza giuridica nel pensiero di Costantino Mortati*

La ricerca scientifica di Costantino Mortati è stata costantemente condotta con metodo giuridico *realistico* e dominata dalla consapevolezza che lo studioso del diritto pubblico, e in particolare di quello costituzionale, non può prescindere dal valutare gli aspetti sociologici e politici dei problemi affrontati.

Nella *Presentazione* della settima edizione delle sue *Istituzioni di diritto pubblico*, Mortati esprime la convinzione dell'

> esigenza che gli istituti giuridici siano conosciuti non solo nella loro regolamentazione legislativa, e nelle ragioni ideologiche e pratiche che li hanno promossi, ma anche nella loto reale esistenza ed efficienza, qual è conferita dalle forze politiche dominanti, nonché dalle reazioni (o mancate reazioni) della coscienza sociale […][1],

e osserva che

> sarebbe diseducativo un insegnamento degli studi giuridici che si limitasse a dare ai giovani che ad essi si iniziano un'arida conoscenza di schemi astratti; se non li abituasse a rivolgere la loro attenzione ai valori ed agli interessi di cui istituti e norme sono espressione, quali elementi dell'inesausta "lotta per il diritto"; se non instillasse loro il sentimento del dovere di non separare conoscenza giuridica e coscienza civica[2].

---

* In *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia e P. Grossi, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 491-510.

[1] C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1967[7], p. V.

[2] *Ivi*, p. VI.

Motivo dominante della sua ricerca è sempre stato quello della concretezza dell'esperienza giuridica[3]. Mortati non si limita a gettare un ponte fra sociologia e scienza giuridica, ma opera un costante collegamento della ricerca giuridica con l'ampia dimensione sociale del diritto:

> nella traccia dell'insegnamento del Vico per cui conoscere le cose è afferrarne la genesi effettuale,

egli risale dalla costituzione formale ad una costituzione materiale,

> consistente in quel nucleo essenziale di fini e di forze politiche dominanti che regge ogni ordinamento e che a suo avviso non può non essere immediatamente giuridico[4].

Per quanto riguarda il problema di quali siano i dati e gli elementi da tenere presenti per conseguire la piena conoscenza dell'ordinamento positivo, Mortati osserva che se la considerazione del giurista si rivolgesse soltanto alle norme, e non riguardasse anche il complesso delle attività che concorrono alla dinamica dell'ordinamento statuale, certo ridotta e limitata sarebbe tale conoscenza. Si rende quindi necessario valutare, come integrative del corredo di conoscenza del giurista, anche la sociologia del diritto e la scienza politica[5].

## 2. *Le libertà di religione e verso la religione nel dibattito in assemblea costituente*

Tra i temi affrontati nei numerosissimi studi di Costantino Mortati[6]

---

[3] Cfr. sul punto M. Galizia, *Diritto costituzionale* (*Profili storici*), in *Enc. dir.*, XII, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 962-76, spec. p. 976, nota 23.

[4] M. Galizia, *Diritto costituzionale*, cit, in *loc. cit.*

[5] C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1975, 9ª, pp. 55-8.

[6] Una raccolta di scritti di Costantino Mortati è stata pubblicata dalla Casa editrice Giuffrè nel 1972, a cura della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Roma. Essa è composta di quattro volumi, dedicati rispettivamente, il primo, agli *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato* (pp. XVII-949), il secondo, agli

quello delle libertà di religione e verso la religione è uno dei più significativi: esso consente infatti a Mortati di esaminare molti problemi di fondamentale importanza per la disciplina dei rapporti tra stato e gruppi sociali, per la tutela delle libertà democratiche, per la definizione del carattere di laicità che caratterizza l'ordinamento italiano e di considerare, con riguardo alle varie questioni, le soluzioni che meglio possono rispondere alla posizione di neutralità dello stato di fronte all'agitarsi degli interessi legati alle varie confessioni religiose.

Non mi risultano scritti dedicati da Mortati al problema delle libertà di religione negli anni che precedono l'avvento del regime democratico. Con riferimento agli interventi svolti all'assemblea costituente, bisogna innanzi tutto ricordare l'intervento di Mortati nella seduta del 28 marzo 1947[7]. Egli comincia con il contestare l'opportunità dello spostamento dell'ultima parte dell'art. 7 del progetto di costituzione, riguardante le confessioni religiose, la loro libertà di organizzazione e i loro rapporti con lo stato, e l'inserimento di essa nell'art. 14, riguardante invece i rapporti dei cittadini come tali, nei riguardi della loro libertà di esplicazione di sentimenti e di fede religiosa. Mortati fa notare che la sede opportuna della disciplina della materia riguardante le confessioni religiose diverse dalla cattolica è quella delle disposizioni generali della costituzione e

---

*Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione* (pp. 833), il terzo, ai *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana* (pp. 1239), il quarto, *ai Problemi di politica costituzionale nell'Italia democratica* (pp. 576). La raccolta non comprende le monografie, i corsi di lezioni, le *Istituzioni di diritto pubblico* e gli scritti più legati a occasioni di studio contingenti (un elenco degli scritti non compresi nella raccolta è ivi riportato alle pp. VII-IX del primo volume). Tra gli scritti più legati al tema di questo mio contributo e che non risultano compresi nella raccolta ricordo i seguenti: il discorso su *I cattolici e la Costituente*, fatto a Napoli nel maggio 1946; *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, Torino, E.R.I, 1959, pp. 236 (II ed. riveduta, 1971, pp. 215); *L'art. 2 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza è conforme alla Costituzione?,* in *Democrazia e diritto*, 1 (1960), p. 72; i vari interventi nei convegni della Unione Giuristi Cattolici, in «Quaderni di Iustitia», 2 (1953), 3 (1954), 5 (1955).

[7] C. Mortati, *Intervento* nel dibattito in sede di assemblea costituente (A.C., vol. I, pp. 2629-2632), nella seduta del 28 marzo 1947, sull'art. 14 del progetto di costituzione concernente la libertà religiosa; ora in *Raccolta di scritti*, I, *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 853-8: da questo volume traggo le citazioni che seguono.

> precisamente della parte che riguarda i rapporti fra lo Stato e gli altri ordinamenti.

Per quanto si riferisce al merito della disposizione contenuta nell'art. 14 del progetto (art. 19 della costituzione vigente), dopo avere premesso che le garanzie di libertà religiosa in esso contenute potevano ritenersi fra le più ampie tra quelle previste dalle costituzioni moderne, Mortati si propone di contestare il punto di vista espresso dall'on. Preti, che aveva fatto osservare come, nella disposizione in tema di libertà religiosa, gravasse l'ombra dell'articolo 7 cost. sostenendo che il carattere confessionale derivante allo stato dai patti del Laterano influiva dannosamente sull'attuazione della libertà religiosa consacrata dall'art. 14.

Poiché il punto è di notevole rilievo, riporto qui le parole usate da Mortati:

> Non mi fermo sull'inesattezza della tesi che fa derivare il carattere confessionale dello Stato dai rapporti con la Chiesa cattolica, quali sono consacrati nel Concordato del Laterano, perché già in sede di discussione dell'articolo 7 essa è stata dimostrata abbondantemente. Mi pare di poter osservare che se una correlazione volesse farsi fra le situazioni che verranno a determinarsi in virtù delle due disposizioni, deve ritenersi che essa operi in senso inverso a quello affermato dall'onorevole Preti, cioè nel senso che lo spirito liberale che informa l'articolo 14 offra una riprova del carattere non confessionale dello Stato, e del proposito del costituente di porre i vari culti in posizione di parità fra di loro[8].

Mortati osservava che l'esattezza di tale affermazione avrebbe potuto desumersi da una breve analisi delle disposizioni contenute nell'art. 14, che consideravano la libertà religiosa sotto tre aspetti: la libera professione della fede riconosciuta ad ogni cittadino; la libertà di propaganda, con una innovazione rispetto alle previsioni contenute nella legislazione sui culti ammessi del 1929-'30; la piena libertà di esercizio degli atti di culto.

L'eco del vivace dibattito svoltosi, tre giorni prima, nella famosa seduta del 25 marzo 1947, sulla norma costituzionale ora contenuta

---

[8] *Ivi*, pp. 854-5.

nell'art. 7, comma 2, cost. avrebbe forse potuto indurre Mortati ad una maggiore cautela, giacché non sembra fosse stata «dimostrata abbondantemente» l'inesattezza della tesi che insisteva sui pericoli che, per il carattere non confessionale dello stato democratico, avrebbero potuto derivare dal richiamo dei patti lateranensi nella costituzione.

In proposito occorre ricordare che l'esperienza degli anni seguenti, e soprattutto la politica ecclesiastica adottata in Italia nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della costituzione, fu nel senso di convalidare le preoccupazioni espresse dall'on. Preti e da quanti – ricordo in particolare gli interventi di Piero Calamandrei[9] –, all'assemblea costituente, avevano giustamente posto in rilievo le gravi conseguenze derivanti dalla conferma dei patti lateranensi nella costituzione. È noto che, sin dai primi anni dopo il 1948, si assiste in Italia ad una costante ed intensa limitazione della sfera di libertà riconosciuta dal sistema costituzionale in materia religiosa[10]. La tesi accolta dalla dottrina e dalla giurisprudenza prevalenti in tale periodo, che attribuisce all'art. 7, comma 2, cost. – *I rapporti* (tra Stato e Chiesa cattolica) *sono regolati dai Patti Lateranensi* – la funzione di «costituzionalizzare» le norme contenute nei patti lateranensi, e tra queste la norma che considera la religione cattolica «religione dello Stato» italiano (art. 1 del trattato lateranense, richiamato dall'art. 1 del concordato del 1929), favorisce l'instaurarsi in Italia di un regime confessionista contrastante, oltre che con il principio di separazione fra l'ordine civile e l'ordine religioso (art. 7, comma 1, cost.), con la eguaglianza nel trattamento giuridico degli individui e dei gruppi sociali (art. 3 cost.) e con la eguale libertà delle confessioni religiose (art. 8, comma 1, cost.).

Dal punto di vista politico e giuridico, al contrario di quanto riteneva ed auspicava Costantino Mortati, l'interpretazione che, con varie sfumature, sosterrà il principio della prevalenza del sistema concordatario del 1929 e delle sue singole disposizioni sui principi costituzionali del

---

[9] Sul punto può vedersi S. Lariccia, *Il contributo di Piero Calamandrei per la laicità dello Stato e la libertà religiosa in Italia*, in *Studi in memoria di Piero Calamandrei* (Autori vari), Milano, Giuffrè, 1990.

[10] Può vedersi in proposito la mia ricerca su *La libertà religiosa nella società italiana*, in P. Bellini (a cura di), *Teoria e prassi delle libertà di religione*, Bologna, il Mulino, 1975, pp. 313-22.

1948, porterà alla conseguenza che l'azione dello stato verrà vincolata all'osservanza di un'etica confessionale e che le minoranze religiose verranno a trovarsi in una condizione di completa mancanza di libertà.

> La Democrazia cristiana – osservava Costantino Mortati all'assemblea costituente – non porrà mai ostacolo ai provvedimenti che saranno proposti allo scopo di attuare una sempre maggiore uguaglianza fra i vari culti, nei limiti in cui tale uguaglianza sarà resa possibile dalla situazione di fatto. Essa rifugge dall'invocare un intervento dello Stato, diretto a comprimere il sentimento e l'attività delle confessioni diverse dalla cattolica. Ciò non solo perché tale intervento urta contro un sentimento profondamente radicato nella coscienza moderna, ma altresì per il pericolo che esso può presentare di attenuare lo slancio combattivo dei cattolici, nell'azione diretta all'espansione dell'idea che li muove. Tale espansione deve essere assicurata solo dal fervore dell'apostolato, esplicato in tutte le direzioni della vita associata, per recare in tutte, attraverso la libera discussione e la spontanea adesione, la luce e l'ispirazione del messaggio evangelico[11].

Le nobili parole con le quali Mortati in assemblea costituente affermava l'impegno delle forze politiche cattoliche a soddisfare le esigenze di libertà della comunità statale in materia religiosa non hanno trovato invece conferma nel comportamento di coloro che, nei primi anni dopo l'entrata in vigore della carta costituzionale, sono stati chiamati ad applicare la normativa contenuta nella costituzione: ed è noto che, anche nella materia religiosa, il programma di rinnovamento che la carta costituzionale sembrava imporre con urgenza non ha poi trovato attuazione conforme alle istanze democratiche del paese, anche per l'atteggiamento di diffidenza, di disprezzo e di preoccupazione con il quale, nella società italiana, si è valutato e, con riferimento a non pochi problemi, si continua tuttora a valutare il dialogo della libertà e della ragione[12].

---

[11] C. Mortati, *Intervento* nel dibattito in sede di assemblea costituente (A.C., vol. I, pp. 2629-2632), nella seduta del 28 marzo 1947, sull'art. 14 del progetto di costituzione concernente la libertà religiosa; ora in *Raccolta di scritti*, I, *Studi sul potere costituente*, cit., p. 858.

[12] In proposito possono vedersi i miei scritti *Valori costituzionali e sistema italiano*

## 3. *Le associazioni religiose come* "comunità intermedie"

Nella serie dei volumetti editi dalla Radiotelevisione italiana ed inseriti nella collana «Classe unica» è compreso il volume di Costantino Mortati *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*.

Nel volume sono contenute preziose indicazioni sul pensiero di Mortati relativo a quello che è sempre stato uno dei suoi temi preferiti. Alla domanda se nella trattazione Mortati si proponesse di considerare la libertà «nel solo senso giuridico, o anche in quello morale», Mortati precisa:

> La libertà morale ha la sua fonte nell'autonomia della coscienza di ogni uomo, e si afferma nella spontanea e consapevole accettazione della legge morale, qual'è conosciuta dalla religione. Appunto perché tale, la libertà morale non può venir mai meno se non per opera dello stesso soggetto che ne gode. Invece la libertà giuridica deriva dalla legge dello Stato, posta dal di fuori, da un'autorità esterna, ed è soggetto a tutte le vicissitudini che tale autorità può subire. L'assunto della nostra trattazione si limita alla libertà giuridica. È tuttavia da rilevare come nessuna democrazia potrebbe sussistere senza una coscienza morale diffusa nelle moltitudini[13].

A proposito delle "associazioni religiose", Mortati precisa che esse occupano un posto speciale fra le "società intermedie", in quanto

> a stretto rigore non dovrebbero esservi incluse, dato che, per il fatto di provvedere a bisogni, i quali, per la loro natura spirituale, non attengono ai rapporti fra la persona e lo Stato, non hanno una funzione direttamente mediatrice fra l'uno e l'altro. Tuttavia, dato che le associazioni religiose esprimono una concezione totale della vita umana, non possono non influenzare l'attività dei loro aderenti nel campo sociale[14].

---

*di diritto ecclesiastico*, in *Dir. e società*, 1983, n. 2, pp. 253-73 e *L'attuazione dei principi costituzionali in materia religiosa*, in *Dir. eccl.*, 1981, I, pp. 3-11 e in *Scritti in onore di Orto Giacchi* (Autori vari), II, Milano, Vita e Pensiero, 1984, pp. 302-8.

[13] C. Mortati, *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, «Classe unica», 91, Torino, Edizioni Radio Italiana, 1959, pp. 15-6.

[14] *Ivi*, p. 92.

Dopo avere osservato che in misura ancora più rilevante che per le altre associazioni si presenta per quelle religiose il bisogno di tutela della loro autonomia e dell'uguaglianza di trattamento da praticare ad ognuna, quale che sia la credenza di cui siano espressione, e che la costituzione repubblicana ha accolto il principio concordatario quale fu accolto dai patti del Laterano, Mortati afferma che la posizione speciale fatta alla chiesa cattolica e il trattamento di favore previsto da parte dello stato nei confronti di quest'ultima confessione non avrebbero potuto ritenersi in contrasto con la disposizione costituzionale, secondo la quale tutte le confessioni religiose godono di uguale libertà davanti alla legge (art. 8, comma 2, cost.). La ragione di tale affermazione, perentoria ma per la verità poco convincente e priva di un'adeguata motivazione, ad avviso di Mortati doveva individuarsi nella circostanza che la libertà delle confessioni religiose

> è di carattere negativo in quanto esclude invasioni da parte dello Stato nella sfera propria di ognuno[15].

Il sistema costituzionale sulla posizione riconosciuta nell'ordinamento alle confessioni religiose tende infatti

> al duplice fine: di preservare da ogni specie di intromissione statale la vita delle associazioni religiose; di garantire nella sua pienezza il diritto del singolo di aderire o di staccarsi dall'una o dall'altra, senza che dall'esercizio di tale diritto possa farsi discendere alcuna conseguenza di fronte allo Stato.

L'importanza di tale sistema al fine qui preso in considerazione si apprezza esattamente quando si pensi al potente contributo che la fede religiosa può conferire alla formazione della personalità morale dell'uomo, e quindi anche allo sviluppo del suo senso di socialità.

Ciò si verifica in due sensi, che lungi dal contrastare fra loro, costituiscono espressioni diverse di uno stesso benefico impulso. Da una parte la fede contribuisce a rafforzare lo Stato che voglia poggiare sul consenso popolare, poiché tale consenso è alimentato dall'inten-

---

[15] *Ivi*, p. 100.

sificarsi del sentimento dei doveri civici inculcati dalla convinzione religiosa; dall'altra fornisce i motivi più efficaci di resistenza contro ogni tentativo dell'autorità statale o temporale in genere che fosse rivolto a soffocare il nucleo inalienabile dei diritti che fanno dell'individuo una persona.

Occorre però tener presente che tali effetti sono condizionati alla spontaneità con cui si assumono e si coltivano le convinzioni religiose. Ogni coartazione, ogni blandizia, ogni miraggio di vantaggi temporali, ogni intervento del braccio secolare, ogni contaminazione fra il sacro ed il profano che attenti a tale condizione, spegne ogni loro efficacia perché inaridisce la fonte a cui esse attingono la loro vitalità[16].

## 4. *La disciplina giuridica del fenomeno religioso nelle istituzioni di diritto pubblico*

Nelle varie edizioni delle *Istituzioni di diritto pubblico* i problemi di diritto ecclesiastico sono considerati in parti distinte, dedicate, oltre che al tema de «I rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica» problema qui non è considerato essendo oggetto di un contributo specifico di Antonio La Pergola sull'argomento dei rapporti tra l'ordinamento dello Stato e gli altri ordinamenti, alla posizione degli enti ecclesiastici nell'ordinamento dello Stato, alle libertà di fede religiosa e di insegnamento, alla posizione della scuola privata, ai rapporti della famiglia con lo Stato, agli enti di culto «acattolici» .

Molti altri temi, dovrebbero tuttavia essere considerati in una valutazione complessiva del contributo fornito da Mortati allo studio del fenomeno religioso sotto il profilo giuridico. Tra gli altri, anche per il debito di riconoscenza che personalmente avverto nei confronti degli studi del maestro, voglio qui ricordare, per l'importanza che tali argomenti hanno assunto negli studi di diritto ecclesiastico degli ultimi decenni, soprattutto i seguenti: la relatività dei valori giuridici[17], le

---

[16] *Ivi*, pp. 97-8.

[17] Questo principio assume grande importanza nella valutazione di tutti i temi della disciplina che si definisce «diritto ecclesiastico». Per un'applicazione concreta di tale principio, a proposito della questione consistente nel valutare la liceità degli atti emanati dagli organi confessionali operanti in Italia, cfr. S. Lariccia, *Diritto ecclesiastico*, Padova, Cedam, 1986[3], pp. 73-4.

forze politiche come soggetto della costituzione materiale[18], i rapporti fra diritto pubblico e politica[19], le teorie della giustificazione della sovranità, la rappresentanza degli interessi[20], il principio personalista nella costituzione e il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, la rilevanza dei gruppi di pressione negli ordinamenti democratici, la questione consistente nel precisare quali siano i destinatari e i soggetti beneficiari del principio di eguaglianza contenuto nell'art. 3, comma 1, cost.[21], l'importanza dell'art. 3, comma 2, cost. per l'eliminazione degli impedimenti che ostacolano di fatto il libero sviluppo della persona umana, i doveri pubblici, la garanzia risultante dalla convenzione dei diritti dell'uomo[22], l'autonomia delle formazioni sociali e la loro posizione nello stato comunità.

L'ordine e la struttura della trattazione rimangono praticamente immutati nelle varie edizioni delle *Istituzioni*, anche se, nelle edizioni comprese tra il *Corso di istituzioni di diritto pubblico dell'anno accademico 1948-'49* e la sesta edizione delle *Istituzioni* del 1975-76,

---

[18] Con particolare riferimento al problema della relazione tra gruppi confessionali e partiti politici e al quesito se i gruppi sociali con finalità religiosa possano qualificarsi «forze politiche», cfr. S. Lariccia, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 136 ss.

[19] Sul punto, con specifico riferimento al diritto ecclesiastico, ma in collegamento al tema generale dei rapporti tra diritto e politica, cfr. S. Lariccia, *Presupposti politici e sociologici nello studio del diritto ecclesiastico*, in *Dottrine generali del diritto e diritto ecclesiastico* (Autori vari), Napoli, Istituto Italiano per gli studi filosofici, 1988, pp. 125-65.

[20] Cfr. in proposito il mio volume *La rappresentanza degli interessi religiosi*, cit.

[21] In proposito Mortati ritiene che il principio di eguaglianza «si riferisca non solo alle persone fisiche, ma anche agli enti in generale, pur se sforniti di personalità giuridica»: cfr. *Istituzioni*, cit., I, p. 832; 1969[8], p. 942. Nella sesta edizione del 1962 il problema non era trattato.

[22] Un apposito paragrafo su questo tema è contenuto nell'ottava edizione del 1969 (*ivi*, p. 1128), mentre nell'edizione precedente, la settima del 1967, era intitolato *Le garanzie derivanti dall'ordinamento internazionale*. L'argomento assume grande rilievo a proposito della tutela differenziata prevista nel codice penale, oltre che in altre disposizioni, nei confronti, rispettivamente della chiesa cattolica e delle confessioni religiose diverse dalla cattolica: può vedersi sul tema S. Lariccia, *Principio costituzionale di eguaglianza e tutela pende dei culti*, in *Arch. giur.*, 171 (1966), p. 106; Id., *L'eguaglianza delle confessioni religiose di fronte alla legge*, in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico* (Autori vari), Milano, Giuffrè, 1973, p. 421.

viene dedicata sempre maggiore attenzione alle interpretazioni date ed alle applicazioni effettuate degli istituti pubblicistici.

In proposito Mortati sottolinea che quest'ultima serie di indagini

> non solo non contrasti con il carattere proprio di un manuale istituzionale ma sia anzi condizione di fecondità dell'insegnamento al quale si rivolge, mezzo necessario all'adempimento della funzione che gli compete, se è vero che questa debba consistere non solo nella esposizione delle varie norme positive, ma altresì nel rendere consapevole chi si inizia allo studio del diritto pubblico delle difficoltà che la concreta attuazione ed applicazione delle norme presenta [...][23].

Con riferimento alla posizione degli enti ecclesiastici nell'ordinamento dello Stato, Mortati ritiene, nell'edizione del 1962, che mentre deve escludersi che assumano natura pubblica gli enti di culto diversi da quelli della chiesa cattolica[24], per quanto attiene a questi ultimi, si debba parlare di una «pubblicità *sui generis*» , cioè una «pubblicità speciale», consistente nella posizione attribuita ad enti i quali

> non derivano da un atto di volontà dello stato, non soddisfano a fini assumibili da questo, né sono sottoposti al suo controllo, ma che, pur non presentando nessuna delle caratteristiche che contrassegnano gli enti pubblici, sono tuttavia considerati pubblici in via riflessa, cioè per il fatto che tale pubblicità è loro accordata dall'ordinamento del quale fanno parte[25].

Tale opinione viene però in gran parte modificata nella successiva edizione del 1967, nella quale, a mio avviso più giustamente, si osserva che per potere rispondere affermativamente al quesito se la personalità di diritto pubblico possa essere conferita ad enti del culto cattolico o di altri culti, bisognerebbe presupporre che la cura del sentimento religioso rientri tra i fini da ritenere rilevanti per lo stato, tali da giustificare l'investitura di poteri pubblicistici a favore dei soggetti che se ne assumano il compito: un presupposto che

---

[23] C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1962[6], p. V.

[24] *Ivi*, p. 701, nt. 2

[25] *Ivi*, p 701.

> contrasta, per una parte, con la posizione dello stato moderno, di estraneità ed imparzialità rispetto ai vari modi di manifestarsi del sentimento religioso della popolazione, e, per un'altra, con la natura di tale sentimento il cui pregio sta nella spontaneità e nell'assoluta libertà delle attività rivolte a soddisfarlo; ed a cui quindi ripugnano interventi e controlli da parte dello stato, che ineriscono al conferimento della pubblicità, essendo inammissibile che questo conferisca una posizione giuridica speciale senza che accerti il modo come essa venga utilizzata[26].

Mentre, inoltre, nell'edizione del 1962 si parlava di pubblicità riflessa, deducibile dalla circostanza che tale pubblicità agli enti del culto cattolico è accordata dall'ordinamento del quale fanno parte, e cioè dall'ordinamento canonico, nell'edizione del 1967, più esattamente si precisa che la pubblicità degli enti di culto cattolico non potrebbe desumersi

> dal riconoscimento che della medesima sia fatta dal diritto alla chiesa[27], poiché (a parte la questione se la distinzione del pubblico e privato sia ammissibile nei confronti del medesimo) ove quella qualifica venga fatta valere nell'ordinamento dello stato, non può che trarre da questo l'esclusivo fondamento. Il trattamento che, in virtù del concordato con la s. sede, è fatto ad alcuni enti ecclesiastici conferisce loro non la pubblicità, ma uno stato giuridico particolare di favore, la cui compatibilità con la costituzione dovrà essere accertata allorché sarà preso in esame l'art. 7 cost.

Di notevole interesse è anche l'opinione espressa con riferimento ad un problema esaminato in seguito dalla corte costituzionale con la sent. n. 239 del 1984, a proposito dell'«appartenenza» alle comunità israelitiche italiane, dotate di una vera e propria potestà pubblicistica di imperio, ai sensi dei regi decreti n. 1731 del 1930 e 1561 del 1931. Mortati osserva che tale potestà è

> senza dubbio contraria alla costituzione, se non altro per violazione dell'art. 19, poiché la sottrazione agli obblighi imposti dalle norme ora

---

[26] C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1, Padova, Cedam, 1967[7], p. 702.

[27] Nel testo si parla di diritto «alla chiesa», ma penso che l'a. volesse intendere diritto «della chiesa».

> dette si rende possibile solo a patto che il singolo dichiari la sua non appartenenza all'ebraismo, a patto cioè di sacrificare il diritto alla libertà di fede religiosa, che include la facoltà di non confessare la propria fede, o l'assenza di ogni fede[28].

Il problema specifico della libertà di religione è oggetto di particolare attenzione nelle varie edizioni delle *Istituzioni*. In quella del 1962, nel paragrafo intitolato *La libertà di fede religiosa*[29], Mortati esamina sinteticamente i vari problemi, con particolare riferimento: alla garanzia costituzionale del diritto all'uguale protezione di qualsiasi fede religiosa (principio idoneo a dimostrare la differenza rispetto alla concezione accolta nell'art. 1 dello statuto albertino, che conferiva ai culti diversi da quello cattolico una posizione di mera "tolleranza"); all'esigenza di interpretare in senso stretto il limite del buon costume previsto nell'art. 19 cost.,

> evitandosi ogni estensione che porti a sconfinare nel ben diverso campo dell'ordine pubblico;

all'affermazione che la formula dell'art. 8 – «*Le confessioni religiose diverse dalla cattolica sono libere di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano*» – non possa interpretarsi nel senso che sia possibile imporre alle confessioni medesime vincoli diversi o maggiori di quelli consentiti dall'art. 19[30]; alla necessità di rispondere positivamente al quesito se

---

[28] *Ivi*, p. 703. Con la ricordata sent. n. 239 del 1984 la corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4 r.d. n. 1731 del 1930, per violazione degli artt. 2, 3 e 18 cost. Proprio in quanto obbligatoria, l'appartenenza di diritto è stata ritenuta in contrasto non solo con il principio di eguaglianza senza distinzione di razza o di religione, ma anche con quello di libertà di associazione sancito nell'art. 18 cost., con riferimento anche all'aspetto cd. negativo. La sentenza assume rilievo non solo per il principio, in essa affermato, che rientra nell'ordine proprio dello stato la verifica dell'elemento volontaristico e quindi la tutela del diritto della libertà di associazione, ma anche perché, per la prima volta, la corte costituzionale, con tale sentenza, ha ritenuto che tra le formazioni sociali rientrano anche le formazioni religiose, abbiano o no carattere istituzionale, con la conseguenza che, dinanzi ad esse, non si arresta la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo garantiti nell'art. 2 cost.

[29] *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 1962[6], pp. 871-3.

[30] Il problema è stato recentemente esaminato dalla corte costituzionale nella sent. n.

nella libertà sancita nell'art. 19 sia compresa quella di professione o propaganda dell'ateismo.

> Se si pensi che l'articolo stesso non è che l'applicazione ad un particolare settore di attività (e cioè alla concezione generale della vita da ciascuno professata) del principio generale della libertà di manifestazione del pensiero, affermata a parte per ben note ragioni storiche nonché per l'esigenza di estendere la garanzia di libertà agli atti esterni di culto, non sembra dubbia la soluzione affermativa.

Nella successiva settima edizione del 1967, ai problemi sopra considerati sono dedicati due paragrafi, l'uno sulla *Libertà del pensiero religioso e di esercizio del culto*[31], l'altro su *Le comunità religiose. La tutela dell'esercizio associato del culto. Le «confessioni» religiose ed i loro rapporti con lo stato*[32].

Nel primo dei due paragrafi, molte questioni sono considerate in modo più ampio rispetto all'edizione di cinque anni prima. Ed alcune soluzioni sono sostenute per la prima volta. Ricordo in particolare l'importante affermazione secondo la quale la posizione di privilegio conferita dalla costituzione alla confessione cattolica

> indubbiamente contrasta con l'art. 3 (anche se trova giustificazione in ragioni storiche ed in un diffuso sentimento popolare).

Tale posizione inoltre

> non può non riflettersi sui singoli appartenenti alle confessioni diverse dalla cattolica, in quanto, anche se non li discrimina nella loro capacità, li priva di certi vantaggi conferiti agli altri, e può quindi operare quale indiretta coercizione a seguire la confessione privilegiata, o come remora all'impulso di aderire ad altre[33].

---

43 del 1988: vedila in *Giur. cost.*, 33 (1988), I, n. 1, pp. 118-20, con note di F. Finocchiaro, *Norme statutarie garantite dalla Costituzione come presupposto dell'illegittimità di norme di legge* e S. Lariccia, *Limiti costituzionali alla libertà delle confessioni religiose*.

[31] *Istituzioni di diritto pubblico*, 1967[7], pp. 877-81.

[32] *Ivi*, pp. 928-32.

[33] *Ivi*, p. 878. Sul punto rinvio ai miei saggi *Tutela dei culti e libertà di offendere*.

Con specifico riferimento al tema della tutela penale dei culti, Mortati ritiene non convincente la tesi sostenuta dalla corte costituzionale nella sent. n. 39 del 1965, secondo la quale l'art. 402 c.p. non contrasta con gli artt. 3 e 19 cost., giacché esso non da luogo a distinzione nella posizione giuridica basata sulla religione e non limita le manifestazioni di fede religiosa dei non cattolici: in particolare osserva che la seconda ragione potrebbe valere ad escludere anche la sanzione penale per il vilipendio della religione cattolica, mentre l'affermazione che l'art. 402 c.p. non determina una distinzione nella posizione giuridica basata sulla religione

> va incontro all'obiezione che la posizione giuridica del credente comprende anche la pretesa di non vedere vilipesa la propria fede. Se non si ritiene di dover escludere ogni sanzione penale per qualsiasi forma di vilipendio (come sarebbe imposto dall'art. 21, dato il suo indubbio carattere di manifestazione del pensiero), non si può ammetterla a tutela del sentimento di alcuni, e non a quello di altri.

Sul problema della tutela penale dei culti Mortati ribadisce ed accentua la sua critica alla giurisprudenza costituzionale anche nell'ottava edizione delle *Istituzioni*, nella quale precisa

> Può essere osservato che sia che si guardi al fatto oggettivo del vilipendio di cose attinenti al culto (…) sia che si consideri, come la corte ha fatto, le sue ripercussioni sulla coscienza dei credenti, la differenza di trattamento non trova giustificazione, poiché l'offesa è ugualmente grave nei confronti degli appartenenti a ciascun culto, e se si guarda al numero degli aderenti ad ognuno per graduare diversamente la pena si opera una di quelle discriminazioni per motivi di religione che l'art. 3 esclude. Più grave la sent. 39 del 1965 che ha ritenuto infondata anche la questione

---

*Considerazioni intorno al reato di offese a culto ammesso nello Stato mediante vilipendio di chi lo professa*, in *Giur. it*., 1964, II, c. 47; *Sulla tutela penale delle confessioni religiose acattoliche, ivi*, 1964, II, c. 241; *Principio costituzionale di eguaglianza e tutela penale dei culti*, cit., p. 106; *Tutela penale della religione cattolica e libertà di pensiero*, in *Giur. it.,* 1967, II, c. 337. Al primo di tali saggi rinviava Mortati – *ivi*, p. 880, nt. 1 – ritenendo giusta la (mia) critica «ad una strana sent. della corte di appello di Genova, secondo cui l'offesa non già a una singola persona che professa un culto, ma a tutti coloro che lo professano non ricade sotto la sanzione dell'art. 402 c.p.».

> relativa all'art. 402, in relazione agli artt. 3 e 19 cost., fondandosi, nel nucleo centrale del suo ragionamento, sulla considerazione che l'eguale diritto alla libertà riconosciuta a tutte le confessioni religiose non significa diritto ad un'eguale tutela penale, che può validamente essere disposta a favore solo del sentimento religioso della maggioranza dei cittadini. È da obiettare che, se il sentimento religioso è un valore in sé ritenuto degno di protezione statale, non si vede come esso possa rimanere privo di ogni garanzia contro le offese recate a quello proprio della parte della popolazione di fede diversa dalla cattolica. La libertà religiosa non si esaurisce nella libertà di professarla ma richiede anche la sottrazione ad offese che potrebbero turbarla e tali, se fossero ripetute e potenziate col favore dell'impunità, da condurre alcuni ad abbandonarla. Per ritenere il contrario si sarebbe dovuto rinvenire un altro principio costituzionale che, in contrasto con l'art. 19, avesse consentito un siffatto privilegio: ma esso non si può più trovare nella qualifica di «religione dello stato» cui fa riferimento l'art. 402 poiché l'attuale ordinamento ne esclude l'ammissibilità…[34].

In proposito Mortati contesta la possibilità di porre una distinzione fra critica e vilipendio, sostenuta da una parte della dottrina e della giurisprudenza[35], ed osserva che occorre previamente accertare se la valutazione critica che si faccia di un sentimento o di una credenza, sia pure diffusa, che si effettui come pura espressione di pensiero, senza offese alle persone o alle cose, sia punibile o se invece non ricada sotto la protezione che l'art. 21 accorda alle manifestazioni del pensiero[36].

---

[34] *Istituzioni di diritto pubblico*[8], cit., II, 1969, p. 1001.

[35] A favore della distinzione cfr., tra gli altri, A. Consoli, *Il reato di vilipendio della religione cattolica*, Milano, Giuffrè, 1957; Id., *La tutela penale della religione cattolica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1959, p. 173. In senso contrario, F. Finocchiaro, *Propaganda religiosa e vilipendio della religione cattolica (art. 402 c.p.)*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1962, p. 493; Id., *Appunti in tema di vilipendio della religione dello Stato e libera manifestazione del pensiero*, in *Giur. it.,* 1962, IV, c. 17; Id., *Profili costituzionalistici del reato di vilipendio della religione*, in *La cultura*, 1964, p. 474; S. Lariccia, *Tutela penale della religione cattolica e libertà di pensiero*, cit. In proposito la corte costituzionale, con la sent. n. 188 del 1975, ha stabilito che il vilipendio non deve confondersi né con la discussione, né con la critica, e neppure con l'espressione di dissenso da ogni concezione religiosa ma si sostanzia nella contumelia, nello scherno, nell'offesa fine a se stessa.

[36] *Ivi*, p. 1002.

Nella nona ed ultima edizione delle sue *Istituzioni*, nel paragrafo intitolato *La libertà religiosa*, Mortati amplia i riferimenti bibliografici[37], ribadisce le opinioni espresse nelle precedenti edizioni ed in particolare, con una novità rispetto alle edizioni precedenti, esamina il problema della costituzionalità dell'art. 724 c.p., che punisce chi pubblicamente bestemmia con parole oltraggiose contro la divinità, i simboli o le persone venerate dalla religione dello stato.

In proposito viene ricordata, senza però prendere posizione sul punto, la pronuncia con la quale nel 1971 il pretore di Milano, innovando alla precedente giurisprudenza, ha applicato nei confronti di un imputato di bestemmia l'esimente dell'art. 51 c.p. nella considerazione che la bestemmia è da considerare manifestazione di un pensiero irreligioso, da parificare a quello religioso[38]. Viene anche ricordato che la corte costituzionale, con sent. n. 14 del 1973, confermando la sent. n. 78 del 1958[39], ha ritenuto che l'art. 724 c.p. trovi fondamento nella tutela del sentimento religioso della massima parte del popolo italiano, auspicando tuttavia che la tutela di fronte ad offese analoghe venisse estesa anche agli altri culti[40].

---

[37] Tra gli altri riferimenti, vi è anche la citazione di un mio scritto sull'immediato riflesso delle discriminazioni nel trattamento sui singoli appartenenti, tema caro a Mortati che, in conformità alla tesi sostenuta sin dal 1962 da Livio Paladin, ha criticato il tentativo di interpretare l'art. 3 cost. nel senso che esso garantisca la parità di trattamento solo ai singoli non alle collettività. Cfr. S. Lariccia, *L'eguaglianza delle confessioni religiose di fronte alla legge*, cit., p. 421 ss. Per l'opinione del Paladin cfr. *Considerazioni sul principio costituzionale d'eguaglianza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, p. 940 ss.; Id., *Un caso estremo nell'applicazione del principio d'uguaglianza* (nota a corte cost. 31 maggio 1965, n. 40), in *Giur. cost.*, 1965, p. 620 ss., spec. p. 625; Id., *Eguaglianza* (diritto costituzionale), in *Enc. dir.*, XVI, Milano, Giuffrè, 1965, p. 519 ss., spec. p. 530; Id., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 213 ss., spec. p. 294 ss.

[38] Pret. Milano 20 aprile 1971, in *Dir. eccl*, 1972, II, pp. 99-109, con nota critica di G. Casuscelli, *Bestemmia e vilipendio della religione: esercizio di un diritto?*

[39] Vedila in *Giur. cost.*, 1958, p. 990 ss., con nota critica di C. Esposito, *Libertà e potestà delle confessioni religiose*.

[40] In ottemperanza all'auspicio della corte, il disegno di legge n. 1141 presentato al senato, il 21 maggio 1973, dal ministro di grazia e giustizia sen. Guido Gonella, stabilisce uniformità della tutela penalistica del sentimento religioso, prevedendo *Modifiche al codice pende in materia di tutela del sentimento religiosa*. Sull'importante problema delle sentenze costituzionali che recano, implicitamente o esplicitamente, moniti per il legislatore, cfr. l'interessante saggio di F. Modugno, *Ancora sui controversi rapporti tra corte costituzionale e potere legislativo*, in *Giur. cost.*, 33 (1988), II, n. 1, pp. 16-25.

Un'attenzione particolare viene dedicata da Mortati, nelle varie edizioni delle *Istituzioni*, agli «enti di culto "acattolici"». Questa è l'espressione usata nella sesta edizione, mentre, nelle edizioni settima, ottava e nona, nel sommario risulta indicato il titolo con le parole *Le comunità religiose*. In tutte le edizioni rimane comunque la netta distinzione – una distinzione a mio avviso discutibile per i dubbi che solleva una valutazione dei problemi riguardanti i rapporti tra stato e chiesa cattolica come problemi considerati in un'ottica esclusivamente interordinamentale – fra la parte dedicata alla chiesta cattolica,

> che è considerata ordinamento sovrano[41]

e la parte dedicata alle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

In proposito sono esaminati i problemi più importanti relativi alla disciplina delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, con specifico riferimento all'interpretazione dei principi contenuti nell'art. 8, commi primo, secondo e terzo, cost. In particolare viene contestata la tesi, sostenuta tra gli altri da Piero Gismondi[42], in merito alla distinzione, sotto l'aspetto strutturale, delle confessioni, disciplinate dall'art. 8 cost., rispetto alle comuni associazioni.

> La distinzione di cui si parla (voluta affermare nell'art. 8 allo scopo, chiaramente emergente dai lavori preparatori, di dare un contentino agli oppositori del regime concordatario, qual'era stato sanzionato con l'approvazione del precedente art. 7), consiste nel conferire ad alcune associazioni di culto una posizione costituzionale in qualche modo arieggiante quella assegnata alla chiesa cattolica[43].

Giustamente, a mio avviso, Mortati ritiene impossibile fissare criteri precisi in ordine ai requisiti da richiedere ad un'associazione per poterla considerare idonea ad entrare in rapporti con lo stato, ed osserva che

---

[41] Cfr., per esempio, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976[9], p. 1177.

[42] P. Gismondi, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1965[2], pp. 103-4. In senso contrario può vedersi D. Barillaro, *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Milano, Giuffrè, 1968[2]; S. Lariccia, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, cit., pp. 151 ss.

[43] *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., II, 1976[9], p. 1177.

> nulla sarebbe da opporre al riconoscimento della qualifica (di «confessione») a gruppi di dissidenti di alcune confessioni, o di gruppi di mussulmani, se essi riuscissero a radicarsi stabilmente ed a raccogliere intorno a loro schiere non troppo esigue di fedeli, dandosi un'organizzazione che consenta di enucleare rappresentanze legali, fornite della potestà di trattare con le autorità statali e di vincolare gli appartenenti alla confessione al rispetto delle clausole concordate. Deve ritenersi discrezionale in materia l'apprezzamento delle autorità statali; del governo prima, libero di dar corso alle «intese» che fossero richieste dalle confessioni interessate (…) e del parlamento poi, cui compete approvare la legge regolativa dei rapporti, ed eventualmente disporre la revoca di altra che in precedenza avesse approvato alcune intese.
>
> (…) Rimane tuttavia aperto il problema del rispetto del principio di eguaglianza (riaffermato dal 1° comma art. 8 che proclama le confessioni religiose «egualmente libere»), che, pur nel riconoscimento della discrezionalità legislativa, non può non trovare applicazione, e che legittima l'esperimento di azioni di costituzionalità quando risultino sorpassati i limiti che rendono legittimo l'esercizio del potere discrezionale[44].

Altri temi, come s'è detto, meriterebbero di essere qui considerati: così quelli relativi alla libertà di insegnamento, alla comunità scolastica e alla posizione della scuola privata, ai rapporti della famiglia con lo Stato; problemi con riferimento ai quali di grande rilievo è stato il contributo di Costantino Mortati all'interpretazione delle norme del diritto pubblico ed ecclesiastico coerenti con le esigenze di armonizzazione costituzionale, con la evoluzione dei tempi e con lo sviluppo della vita democratica in Italia.

Si tratta di un approfondimento che, per motivi di spazio, qui non può essere compiuto ma che assumerebbe grande interesse, giacché pochi giuristi come Costantino Mortati hanno avvertito l'importanza delle norme che si ritengono comprese nella disciplina del «diritto ecclesiastico» ed hanno ad esse dedicato costantemente attenzione.

---

[44] *Ivi*, p. 1179.

# *Il contributo di Piero Calamandrei per la laicità dello Stato e la libertà religiosa in Italia**

## 1. *Premessa*

Non sono molti, nella vastissima bibliografia di Piero Calamandrei[1], gli scritti espressamente dedicati al problema religioso in Italia e ai temi della laicità dello stato e delle libertà in tema di religione: ma essi costituiscono alcuni tra i contributi più significativi fra quelli pubblicati nel decennio 1947-1956, un periodo che, per vari motivi, ha avuto una importanza particolare per l'evoluzione della società italiana[2].

Nell'appendice allegata a questo contributo sono riportati, in ordine cronologico, tutti gli scritti di Piero Calamandrei che più direttamente interessano lo studio del fenomeno religioso sotto il profilo giuridico: in queste pagine vorrei richiamare l'attenzione sugli aspetti più rile-

---

* In *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande maestro* a cura di P. Barile, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 455-88.

[1] Nel 1985 è stata pubblicata una *Bibliografia degli scritti giuridici, politici e letterati di Piero Calamandrei (1906-1958)*, a cura di Anita Mondolfo e Mauro Cappelletti, con integrazioni e, fino al 1985, con aggiornamenti di Carlo Cordié, in P. Calamandrei, *Opere giuridiche*, a cura di Mauro Cappelletti, vol. X con presentazione di Paolo Barile, Napoli, Morano, 1985, pp. 595-822. Nella bibliografia, alle cui preziose indicazioni mi sono riferito in questo scritto, sono riportati 1139 scritti: è escluso quanto riviste e giornali hanno pubblicato in maniera frammentaria. La rassegna bibliografica degli scritti di Calamandrei riproduce in parte i riferimenti contenuti nella pubblicazione di A. Mondolfo-M. Cappelletti, *Bibliografia degli scritti di Piero Calamandrei (1906-1985)*, Firenze, La Nuova Italia, 1960, pp 111, con 3 tavv. f. t., originariamente in «Il Ponte», a. XIV, Supplemento al n. 11, novembre 1958 (numero straordinario dedicato a Piero Calamandrei), pp. 307-424: in quest'ultima pubblicazione le segnalazioni bibliografiche si estendevano fino al 1959.

[2] Per una valutazione delle tendenze emergenti nella società italiana del primo decennio del secondo dopoguerra può vedersi, anche per indicazioni sulla bibliografia storiografica relativa a tale periodo, S. Lariccia, *Stato e Chiesa in Italia. 1948-1980*, Brescia, Queriniana, 1981.

vanti del contributo fornito da Calamandrei all'affermazione e alla realizzazione di quei principi di laicità e di libertà senza i quali una società non può ritenersi né civile né democratica.

## 2. *I rapporti tra stato e chiesa cattolica nella costituzione*

La prima occasione nella quale Calamandrei si impegnò per una battaglia a favore di nuovi principi in tema di rapporti tra lo stato italiano e le confessioni religiose, con particolare riferimento alla chiesa cattolica, fu rappresentata dal celebre discorso pronunciato in assemblea costituente, nella seduta del 20 marzo 1947 [3], a proposito della disposizione dell'art. 5 del progetto di costituzione: la disposizione che in seguito diverrà il vigente art. 7 della costituzione e che prevede, con riferimento ai rapporti tra stato e chiesa cattolica, che essi «sono regolati dai Patti Lateranensi».

L'intervento ha inizio con una dichiarazione di aperta polemica riguardante l'atteggiamento ambiguo assunto da alcuni colleghi in assemblea costituente (la polemica si riferisce in particolare alla posizione assunta dal partito comunista italiano a proposito dell'art. 7 cost.). Calamandrei infatti ironicamente dichiara:

> Noi siamo fermamente e recisamente contrari all'articolo 5 com'è attualmente formulato, e per questo voteremo contro. Parrebbe superfluo mettere in evidenza questa che sembra una conseguenza di logica elementare; ma noi lo dichiariamo per distinguerci da quei colleghi autorevolissimi, i quali sono contrari all'articolo 5 e per questo voteranno a favore[4].

Le ragioni del voto contrario di Calamandrei, a nome anche del

---

[3] Cfr. il testo dell'intervento – *Contro l'inclusione dei Patti Lateranensi nella Costituzione* – ricordato in *Appendice*, al n. 1: le citazioni dei brani riportati nel testo sono tratte dal volume *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Roma, Camera dei deputati - Segretariato Generale, 1970, pp. 513-20. Per una sintetica valutazione dell'importanza che hanno assunto gli interventi di Calamandrei sull'art. 1 cost., cfr. M. Cammelli, *Piero Calamandrei*, in «Quaderni costituzionali», VII, 1987, n. 3, pp. 529-56, spec. pp. 541-42 e 556.

[4] Cfr. *La Costituzione della Repubblica*, cit., p. 513.

gruppo al quale egli apparteneva, sono esposte con la consueta chiarezza: esse sono fondate sull'esigenza di porre in evidenza e contestare due errori, quelli che Calamandrei definisce

> errore di carattere giuridico ed errore di carattere storico-politico[5].

In particolare, con riferimento alla disposizione ora contenuta nell'art. 7, 1° comma – *Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani* –, Calamandrei si propone di dimostrare che, poiché lo stato è sovrano e non c'è bisogno che la chiesa ne riconosca la sovranità, la disposizione era assurda, come lo sarebbe stata una eventuale che si proponesse di dichiarare che «L'Italia e la Francia sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani». In proposito Calamandrei esamina l'osservazione di Togliatti che, nella discussione svoltasi sul punto nella commissione dei settantacinque, aveva osservato, contestando l'opinione dello stesso Calamandrei, che quando si tratta di stato e chiesa, si tratta di due ordinamenti che vivono in due diversi ordini, e appunto perché sono due ordinamenti su piani diversi questo riconoscimento reciproco di sovranità diventa necessario.

> Questa argomentazione dell'onorevole Togliatti non mi persuade – dichiara Calamandrei –. Perché questo riconoscimento è qui necessario? Se veramente questi due ordinamenti vivessero su piani diversi, non mi pare che da ciò deriverebbe la conseguenza voluta da Togliatti. In che potrebbe consistere la diversità di piano di questi due ordinamenti? Si potrebbe pensare che lo Stato regoli l'ordine temporale, e la Chiesa regoli l'ordine spirituale: ma se così fosse, se veramente questi due ordinamenti fossero interamente su piani distinti, in diverse dimensioni per così dire, questi due ordinamenti non si incontrerebbero mai; non ci sarebbe mai fra essi ragione di conflitto; e non vi sarebbe bisogno dunque di reciproco riconoscimento. In realtà, la ragione per la quale invece sorge l'opportunità di regolare le relazioni tra questi due ordinamenti è che vi è un terreno sul quale questi due ordinamenti sono tutti e due della stessa natura, tutti e due dello stesso ordine: di natura temporale, cioè,

[5] *Ivi*, p. 513.

> di natura politica. Ed è proprio questo terreno di carattere politico, in cui si verifica l'incontro e in cui nasce il problema[6].

Ma se è proprio il contrasto tra due ordinamenti, ambedue politici, che bisogna cercare di regolare, secondo Calamandrei

> è un vaniloquio il formulare norme come quelle del primo comma dell'articolo 5, in cui questi due ordinamenti riconoscono reciprocamente la propria sovranità, perché quando si arriverà su un terreno pratico in cui nascerà il conflitto ed in cui si troveranno nei due ordinamenti norme divergenti e contrastanti, allora si tratterà di stabilire se devono prevalere gli ordinamenti dello Stato, la cui sovranità è stata riconosciuta dalla Chiesa, o se devono prevalere gli ordinamenti della Chiesa, la cui sovranità è stata riconosciuta dallo Stato![7]

Calamandrei conclude con una valutazione e una previsione che risulteranno poi pienamente confermate dall'esperienza dei successivi quarant'anni di applicazione della norma costituzionale allora discussa.

> Parliamoci chiari; questa norma del primo comma è assolutamente superflua; è messa lì per far credere di aver risolto un problema che in realtà rimane insoluto, con una frase che sembra piena di significati arcani, ma che in realtà non significa nulla[8].

L'impegno di Calamandrei in assemblea costituente viene però principalmente esercitato per opporsi al progetto di richiamare nella carta costituzionale i patti lateranensi stipulati nel 1929 dal governo fascista.

In primo luogo egli si propone di chiarire le conseguenze che avrebbe avuto l' approvazione del secondo comma dell'art. 5, nella formula «I loro rapporti sono regolati dai Patti lateranensi». La prima conseguenza di tale proposta consisteva, secondo Calamandrei,

---

[6] *Ivi*, p. 514.

[7] *Ivi*, p. 515.

[8] *Ivi*, p. 515.

nell'introdurre nella costituzione una serie di norme non modificabili altro che col consenso di un'altra potenza.

> Ma questa, onorevoli colleghi, è una ben grave menomazione! Io mi domando perfino se nel mandato che noi abbiamo avuto dal popolo… ci sia, tra i poteri che ci sono stati delegati, quello di consentire rinunce e menomazioni alla sovranità italiana; di quella sovranità che è nostro dovere affermare, difendere e tener alta ed intatta nella nostra Costituzione[9].

La seconda conseguenza è quella sulla quale si sono soffermate ripetutamente, ora per sostenerla, ora per contestarla, la dottrina e la giurisprudenza negli ultimi quarant'anni, consistente nell'introdurre

> di soppiatto nella Costituzione, mediante rinvio, quelle tali norme occulte, leggibili solo per trasparenza, che saranno in urto con altrettanti articoli palesi della nostra Costituzione, i quali in realtà ne rimarranno screditati e menomati[10].

Non è possibile qui ricordare l'analisi ampia ed approfondita che Calamandrei svolge per dimostrare, con argomenti a mio avviso difficilmente contestabili, la menomazione che i principi costituzionali di uguaglianza dei cittadini di fonte alla legge, della libertà di coscienza, della libertà di insegnamento, della attribuzione esclusiva allo stato della funzione giurisdizionale avrebbero subito per effetto dell' applicazione di molte disposizioni pattizie, coerenti con la logica del regime fascista ma inaccettabili nella prospettiva dei diritti di libertà e di uguaglianza la cui attuazione rappresenta un impegno di ogni ordinamento democratico.

> Lo Stato autoritario non si cura di difendere i diritti di libertà; ci ha rinunciato, li ha mandati in soffitta. Quindi è naturale che la Chiesa, trattando con uno Stato autoritario, il quale non si interessava di difendere i diritti di libertà, che non appartenevano più a quella concezione costituzionale sulla quale questo tipo di Stato era costruito, cercasse, di

---

[9] *Ivi*, p. 515

[10] *Ivi*, p. 515.

> fronte a questo atteggiamento remissivo dell'altro contraente, di affermare in maniera assai penetrante la confessionalità dello Stato, colla quale la Chiesa ha potuto limitare, secondo i suoi fini, la libertà di coscienza, dal momento che lo Stato, naturale custode di essa, aveva rinunciato a difenderla. Ma questo non si può più fare con lo Stato democratico, perché questo ha una struttura diversa, perché lo Stato democratico considera come suo compito essenziale la difesa di quei diritti di libertà di cui lo Stato autoritario non prendeva più cura. Bisogna quindi tener conto di questa diversità di struttura e di atteggiamento, di questa diversità di situazioni storiche; e non si può credere di poter mantenere domani, senza le opportune concordate modificazioni, questi accordi che sono nati in un clima in cui le esigenze democratiche non erano sentite e potevano quindi non essere rispettate[11].

Nella conclusione del discorso viene poi esaminata la tesi sostenuta dai rappresentanti del partito democristiano che il richiamo dei patti lateranensi nella costituzione era giustificato per l'esigenza di garantire la pace religiosa. Calamandrei non nega l'importanza che la pace religiosa avrebbe assunto per la costruzione della nuova società democratica, ma nega che essa potesse trovare il suo fondamento nei patti del Laterano, anziché nell'attuazione dei diritti di libertà e di eguaglianza garantiti dalla carta costituzionale.

> Onorevoli colleghi, credete veramente che la pace religiosa provenga proprio dai Patti lateranensi e da questa menzione di essi che si vorrebbe inserire nella Costituzione? In realtà in Italia la pace religiosa c'è; ma c'è, perché è nello spirito, nei cuori; perché è diffusa nella coscienza del popolo[12].

È nota la conclusione del dibattito sul vigente art. 7 cost. Il 25 marzo 1947, in una delle sedute alle quali ha fatto più spesso riferimento il dibattito politico negli ultimi quarant'anni, l'assemblea costituente ha approvato la norma nella quale è stabilito che «lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani»,

---

[11] *Ivi*, p. 518.

[12] *Ivi*, p. 518.

che i rapporti tra stato e chiesa cattolica «sono regolati dai Patti lateranensi» e che «le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale»[13].

Sul problema della discussione e del voto riguardanti l'art. 7 cost., Calamandrei ritornerà nell'articolo, rimasto giustamente famoso, pubblicato nel fascicolo n. 4 della terza annata della rivista «Il Ponte» [14]. In questo articolo Calamandrei fa notare che per capire quali sono stati i veri motivi che hanno portato all'approvazione a grande maggioranza, coll'appoggio dei comunisti, dell'art. 7 della costituzione

> (o anche, più modestamente, per capire quanto sia difficile arrivare a capire dal di fuori questi veri motivi) non bisogna cercare la spiegazione nella teatrale parata oratoria che nelle sedute plenarie dell'assemblea costituente, dal 4 al 25 marzo 1947, ha preceduto quel voto: ma bisogna risalire alle discussioni preparatorie, appartate e spoglie di pubblicità e di solennità (più che discussioni, conversazioni e contrattazioni intercorse, *de plano et sine strepitu*, tra brava gente seduta allo stesso tavolino), che hanno preso le mosse dalla prima sottocommissione (sedute del 21 novembre e 18 dicembre 1946), sono passate attraverso la commissione dei Settantacinque (seduta del 23 gennaio 1947) e solo alla fine sono sboccate, per il solenne collaudo, all'assemblea plenaria[15].

L'articolo di Calamandrei rappresenta tuttora, nonostante la quantità di pagine che sul problema sono state scritte negli ultimi sessant'anni, uno dei più chiari contributi che siano stati forniti per

---

[13] Per un esame delle numerose questioni relative all'interpretazione dell'art. 7 cost., cfr., nella vastissima bibliografia, G. Catalano, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana. Contributo all'interpretazione sistematica dell'articolo 7 della Costituzione*, II ediz., Milano, Giuffrè, 1974; F. Finocchiaro, *Art. 7*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Art. 1-12. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, p. 321 ss. Anche per ulteriori indicazioni della dottrina e della giurisprudenza sul tema può vedersi S. Lariccia, *Diritto ecclesiastico*, III ediz., Padova, Cedam, 1986, pp. 69-98, 483-91 e consultarsi il sito www.sergiolariccia.it

[14] Vedilo citato al n. 5 dell'*Appendice*. Le citazioni vengono tratte dalla pubblicazione dell'articolo nel volume di P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, I, 1, Firenze, La Nuova Italia, 1966, pp. 299-315.

[15] *Ivi*, p. 299.

la conoscenza degli orientamenti che le forze politiche hanno assunto in Italia, nei primi anni del secondo dopoguerra, in tema di rapporti tra stato e chiesa cattolica.

Nell'articolo si comincia con il porre in evidenza la composizione della prima sottocommissione, chiamata a discutere, come risulta dai resoconti parlamentari, sullo «Stato come ordinamento giuridico, e i suoi rapporti con gli altri ordinamenti». La prima sottocommissione era composta di diciotto deputati: i democristiani Tupini, presidente, Corsanego, Dossetti, La Pira, Merlini, Moro e Caristia (definiti da Calamandrei i rappresentanti della democrazia cristiana più qualificati per destrezza parlamentare, per dottrina giuridica e fervore religioso); i comunisti Iotti, Marchesi e Togliatti; i socialisti Amadei, Basso e Mancini; il repubblicano De Vita; il demolaburista Cevalotto; i liberali Grassi e Lucifero; il qualunquista Mastroianni.

> La discussione, fin da principio, mise in luce la rigida intransigenza dei cattolici e la moderazione, talora confinante colla remissività, dei loro oppositori[16].

Per quanto riguarda le richieste dei due orientamenti, che Calamandrei definisce *cattolico* e *laicista*, esse vengono così interpretate:

> Le richieste dei cattolici si concentrarono su due punti: primo, che la costituzione riconoscesse, esplicitamente, la sovranità della Chiesa e il carattere originario (cioè non derivante e non dipendente dallo Stato) del suo ordinamento: secondo, che nella costituzione fosse espressamente confermato che le relazioni tra lo Stato e la Chiesa cattolica avrebbero continuato ad essere regolate dai Patti Lateranensi, i quali sarebbero venuti così ad acquistare in questo modo carattere di vere e proprie norme costituzionali, incluse per riferimento nella costituzione della repubblica[17].

Sul primo punto il dissenso fu più di forma che di sostanza, giacché non emerse un'autentica opposizione acché nella costi-

---

[16] *Ivi*, p. 301.

[17] *Ivi*, p. 301.

tuzione fosse inclusa una norma che riconoscesse l'autonomia della chiesa cattolica nel campo spirituale e la originarietà del suo ordinamento; si voleva soltanto evitare che nella norma si usasse l'espressione «sovranità», venendo a tale formula preferita quella di «indipendenza». In tale prospettiva il deputato Cevalotto propose l'emendamento «Lo Stato riconosce la indipendenza della Chiesa cattolica nei suoi ordinamenti interni». Nella seduta del 18 dicembre 1946 venne però approvata, con 12 voti favorevoli e tre contrari, la formula concordata tra i cattolici (Tupini e Dossetti) e i comunisti (Togliatti). Tale formula, nonostante le critiche che essa sollevò, soprattutto da parte di Croce, Orlando e Calamandrei, nella discussione svoltasi dinanzi all'assemblea plenaria, fu quella poi definitivamente approvata dall'assemblea costituente.

Più accentuato fu invece, in sede di sottocommissione, il contrasto sul secondo punto, quello relativo all'inclusione, o comunque, al richiamo dei patti lateranensi nella costituzione.

> Qui apparve subito da una parte la rigida intransigenza dei cattolici e dall'altra il desiderio dei loro oppositori di trovare ad ogni costo una formula transattiva.
>
> Di fronte ai cattolici, i quali, per bocca del relatore Dossetti, proposero fin da principio la formula: «Le relazioni tra lo Stato e la Chiesa cattolica restano regolate dagli Accordi Lateranensi» (proposta Dossetti passata poi con piccole modificazioni di forma nel testo definitivo: «I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi»), gli oppositori di tutte le tendenze, compresi questa volta i comunisti, concordemente dichiaravano […] la loro volontà di non turbare la «pace religiosa» e di non rimettere in discussione la soluzione della «questione romana» raggiunta coi Patti Lateranensi, il loro proposito di continuare a regolare mediante concordati le relazioni tra Stato e Chiesa ed anche il loro impegno di non denunciare in via unilaterale i Patti Lateranensi e di non modificarli se non attraverso nuovi accordi con la Chiesa. Ma pur essendo disposti a tutte queste concessioni di sostanza, tutti gli oppositori, compresi questa volta i comunisti, si rifiutavano di accettare una formula, la quale, venendo a dare ai Patti Lateranensi il carattere di vere e proprie norme costituzionali, avrebbe accolto nella costituzione repubblicana il principio dello Stato confessionale e della religione di Stato consacrato in quei Patti, in aperto contrasto con i principi della libertà di coscienza e della

> uguaglianza di tutte le religioni di fronte alla legge, proclamati in altri articoli della stessa costituzione[18].

La conclusione del dibattito si ebbe, come già detto in precedenza, nella seduta del 25 marzo 1947, quando l'art. 7 cost. venne approvato con trecentocinquanta voti favorevoli (democristiani, comunisti, qualunquisti, monarchici, gran parte dei liberali, tra essi Orlando, Nitti e Bonomi) contro centoquarantanove contrari (socialisti, repubblicani, azionisti, demolaburisti e alcuni liberali).

> L'episodio saliente e sorprendente di quella votazione – osserva Calamandrei – il vero e proprio colpo di scena della giornata, è stato l'improvviso voltafaccia dei comunisti: i quali, intervenuti anche nella discussione dinanzi all'assemblea con un loro oratore, l'on. Paietta, per confermare la loro recisa opposizione alla formula cattolica, hanno dichiarato all'ultima ora, per bocca di Togliatti, di votare a favore di essa, e in questo modo, col peso di un centinaio di voti ne hanno assicurata la approvazione a grande maggioranza [19].

La scontrosa intransigenza dei cattolici, la subitanea capitolazione dei comunisti: quali furono i veri motivi di questi opposti atteggiamenti? Calamandrei non condivide l'opinione che il voto dei comunisti sia stato il risultato di una contrattazione extraparlamentare avvenuta tra le direzioni dei due partiti: un *do ut des* nel quale i comunisti avrebbero avuto dai democristiani, in cambio del loro voto favorevole, assicurazioni e vantaggi in altri settori. Egli è convinto che, prima del discorso di Togliatti, i democristiani ritenevano sinceramente

> che l'art. 7 sarebbe passato con pochi voti, coi soli voti dei democristiani e delle destre, e che i comunisti avrebbero votato contro: e di tale opinione rimasero fino a quando quel discorso arrivò alla inaspettata perorazione[20].

---

[18] *Ivi*, p. 303.

[19] *Ivi*, p. 305.

[20] *Ivi*, p. 307-8.

Calamandrei riferisce la convinzione di molti che l'art. 7 non sarebbe

> nato dall'interno dell'assemblea, ma dal suggerimento irresistibile di una potenza esterna; non dalla sovranità del popolo italiano, ma da un'altra sovranità che lo stesso art. 7 riconosce e proclama come contrapposta a quella della Repubblica.
>
> Questa fu in sostanza l'impressione che si ebbe dalla tagliente ed aspra dichiarazione di voto fatta, nella seduta del 25 marzo, dal presidente De Gasperi: il quale disse, o fece intendere, che in Italia dal mantenimento della pace religiosa dipende il mantenimento della pace politica e che, se si vuole evitare alla Repubblica ancora debole il pericolo che deriverebbe da una rottura della pace politica, non c'è altro da fare che accettare senza discutere la formula perentoria dell'art. 7, in mancanza di che la vita stessa della Repubblica non sarebbe più garantita[21].

E infatti, proprio su questo piano Togliatti pose, nella stessa seduta, la sua replica, quando dichiarò: – *Abbiamo capito, onorevole De Gasperi, abbiamo capito* – facendo così intendere che il voto dei comunisti favorevole all'art. 7, più che come un espediente di politica interna, rappresentava un sacrificio imposto dalla necessità di salvare la repubblica dalle minacce esterne.

Giustamente Calamandrei osserva che non si può sapere quanto di vero e quanto di esagerato vi sia in questa drammatica interpretazione del voto sull'art. 7, ma che, in ogni caso,

> se in tutto questo c'è del vero, la votazione sull'art. 7 viene ad assumere un significato che eccede di gran lunga i limiti della politica interna. Dietro quel voto c'è il doloroso riconoscimento della servitù internazionale e della miseria in cui, per merito del fascismo, l'Italia è caduta[22].

E ne deduce la dolorosa constatazione che, di fronte all'umiliante situazione

---

[21] *Ivi*, p. 311.

[22] *Ivi*, p. 312.

> di un'assemblea costituente che, mentre si illude di esser sovrana, deve in realtà piegarsi alle intimazioni che le giungono dall'esterno, può parere inesplicabile che in quest'assemblea non si sia udita neanche una voce di dignitosa ribellione contro questo asservimento (come avrebbe reagito, contro una siffatta imposizione, il parlamento di cinquant'anni fa?) e che proprio i comunisti non abbiano saputo far altro che consacrare col loro voto la rassegnata acquiescenza a queste ingerenze estranee ed a queste imposizioni negatrici della nostra libertà e della nostra indipendenza[23].

## 3. *L'indissolubilità del matrimonio*

II vigente art. 29 cost. è così formulato:

> La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio,
>
> Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare.

L'art. 24 del progetto discusso in assemblea era invece così formulato:

> Il matrimonio è basato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi. La legge ne regola la condizione, a fine di garantire l'indissolubilità del matrimonio e l'unità della famiglia.

Nella votazione in assemblea costituente, l'art. 24 fu oggetto di vari ordini del giorno. In un primo momento Calamandrei appoggiò quello di Vittorio Emanuele Orlando, che chiedeva il non inserimento dell'articolo nella costituzione. Dopo che tale ordine del giorno venne respinto, Calamandrei, Foà e Valiani presentarono un ordine del giorno per la soppressione della seconda parte dell'articolo; ma poi vi rinunciarono, per appoggiare l'ordine del giorno proposto dall'on. Ruggiero, che dichiarava non necessario dare tutela costitu-

---

[23] *Ivi*, p. 312.

zionale al principio di indissolubilità del matrimonio. Respinta anche questa proposta, tutti gli oppositori dell'articolo votarono a favore dell'ordine del giorno Grilli, che chiedeva l'abolizione della parola «indissolubile»: tale ordine del giorno venne approvato con 194 voti favorevoli e 191 contrari.

Calamandrei interviene per contestare l'inserimento nella costituzione del principio di indissolubilità del matrimonio[24]. Egli inizia il discorso premettendo che l'articolo rappresentava

> uno degli esempi più tipici di quelle disposizioni […] che sono o inutili o illusorie o anche contrarie alla verità[25].

Egli nota inoltre che

> Tutto l'articolo è stato fatto per poter ad un certo punto introdurvi dolcemente la indissolubilità del matrimonio. Non si poteva fare una disposizione secca, semplice, categorica, che dicesse soltanto: «il matrimonio è indissolubile»: sarebbe stata incauta ed irritante. E allora si è cercato di preparare il terreno, una specie di nido, direi, nel quale poi deporre questo piccolo uovo prezioso che è la indissolubilità del matrimonio. Questa è infatti l'anima o il nocciolo che qui occorre discutere[26].

Nella parte successiva del suo discorso, Calamandrei richiama un noto passo di un libro di Arturo Carlo Jemolo[27], a conclusione del quale si osservava che

> nella reiezione del divorzio, l'idea del valore arcano del matrimonio esercita ancora, se pur questo non sia chiaro al giurista laico, tutta la sua influenza.

---

[24] I riferimenti relativi al discorso di Calamandrei *Sull'indissolubilità del matrimonio* sono riportati in *Appendice*, n. 2. Le citazioni sono tratte dal volume *Scritti e discorsi politici*, II, Firenze, La Nuova Italia, 1966, pp. 67-87.

[25] *Ivi*, p. 67.

[26] *Ivi*, p. 68.

[27] A.C. Jemolo, *Corso di diritto ecclesiastico. Il matrimonio nel diritto canonico e nelle disposizioni concordatarie*, Roma, Edizioni Universitarie, 1941.

Gli aspetti considerati nell'intervento di Calamandrei riguardano in particolare lo scopo che, a suo avviso, si proponevano i proponenti dell'articolo, la differenza giuridica tra annullamento e divorzio, l'annullamento «in funzione di divorzio», la funzione vicaria dell'annullamento nel matrimonio civile, l'industria dei divorzi all'estero, la funzione vicaria dell'annullamento nel matrimonio canonico, i casi di vero divorzio nel matrimonio canonico, il divorzio per i ricchi, non per i poveri.

A conclusione del suo intervento, Calamandrei osserva che non è vero che il matrimonio in Italia è indissolubile.

> È vero al contrario questo: che per tutti i tipi di matrimonio, sia quello puramente civile, sia quello canonico l'annullamento fa molte volte le veci del divorzio […] Il divorzio non c'è, ma si è trovato il modo di far servire l'annullamento allo scopo del divorzio.
>
> Allora mi si potrebbe dire: Se tu sei fautore del divorzio, di che ti lamenti? Approviamo l'articolo 24 che dice che il matrimonio è indissolubile, mentre in realtà non lo è. Si seguiterà allora con l'annullamento in funzione del divorzio, e saranno tutti contenti, quelli che vogliono il divorzio e quelli che non lo vogliono: i primi perché troveranno il modo di ottenerlo in pratica, i secondi perché saranno contenti di leggere la formula dell'indissolubilità nella Carta costituzionale.
>
> Ma questo non è un ragionamento da farsi davanti ad un articolo di Costituzione […] io ritorno a quella mia aspirazione, un po' ingenua, nella quale continuo a credere -: noi vogliamo la lealtà, la chiarezza, la sincerità negli articoli della nostra Costituzione[28].

Un motivo, quello del richiamo alla lealtà, alla chiarezza, alla sincerità, spesso ricorrente negli interventi di Calamandrei sulla carta costituzionale dell'Italia repubblicana. Lo stesso motivo che lo aveva indotto a dissentire dall'opinione espressa da Togliatti, che in un articolo dedicato al partito d'azione, poco dopo il voto sull'art. 7 cost., aveva osservato che la fondamentale debolezza di questi «ultimi mohicani» consisteva nella mancanza del «senso delle cose», che dovrebbe invece essere ed è la qualità prima di chi vuole impostare e

---

[28] *Ivi*, pp. 81-2.

dirigere un'azione politica[29]. In proposito Calamandrei pacatamente si domanda:

> Ma quali sono le «cose reali»? Qualcuno pensa che anche certe forze sentimentali e morali, che hanno sempre diretto e sempre dirigeranno gli atti degli uomini migliori, come potrebb'essere la lealtà, la fedeltà a certi principi, la coerenza, il rispetto della parola data e così via, siano «cose reali» di cui il politico deve tener conto se non vuole, a lunga scadenza, ingannarsi nei suoi calcoli[30].

## 4. *Insegnamento, istruzione, scuola, libertà della cultura, libertà di religione*

Un altro importante contributo di Calamandrei fu quello per la libertà della scuola, dell'insegnamento, dell'istruzione, della cultura e, più in generale, per le libertà di religione.

In primo luogo va ricordata l'importante iniziativa assunta con l'istituzione di due rubriche sulla rivista «II Ponte», intitolate, rispettivamente, *Bollettino della libertà della cultura, delle informazioni e delle opinioni*[31] e *I curiosi in Parlamento*. La consultazione delle due rubriche, che vennero pubblicate sulla rivista di Calamandrei, a cura di A. Prefetti, negli anni 1953-68, rappresenta una preziosa fonte di informazione per la conoscenza dei temi dell'attuazione/

---

[29] L'articolo di Togliatti è pubblicato su «l'Unità» del 2 aprile 1947.

[30] *Storia quasi segreta di una discussione e di un voto*, in *loc. cit.*, p. 314.

[31] Vorrei qui ricordare, a testimonianza di un'esperienza che penso abbia avuto notevole importanza nella mia formazione culturale, che nel 1953, quando comparve per la prima volta su «Il Ponte» questa rubrica, avevo diciotto anni ed iniziavo gli studi nella facoltà di giurisprudenza di Roma: da allora la lettura della documentazione che, mese dopo mese, veniva fornita sul *Bollettino della libertà della cultura, delle informazioni e delle opinioni* mi abituò a comprendere l'importanza del divario tra teoria e prassi nelle libertà individuali e collettive. In questa rubrica, e in quella, anch'essa di grande interesse e utilità, *I curiosi in Parlamento*, sono contenuti frequenti riferimenti ai numerosi episodi di intolleranza religiosa verificatisi in Italia soprattutto nei primi anni dopo il 1948: per una loro sistematica esposizione può vedersi S. Lariccia, *La libertà religiosa nella società italiana*, in AA.VV., *Teoria e prassi delle libertà di religione*, a cura di P. Bellini, Bologna, il Mulino, 1975, pp. 313-422.

inattuazione della costituzione e dei frequenti e gravi episodi di intolleranza religiosa nei primi anni dopo l'entrata in vigore della carta costituzionale del 1948.

Tra gli interventi di Calamandrei sui temi culturali e scolastici, per i cui riferimenti si rinvia all'appendice riportata alla fine di questo articolo, vanno, in particolare, ricordati i seguenti:

- l'interpellanza presentata alla camera dei deputati il 16 dicembre 1948 sul caso del prof. Luigi Russo;
- un passo del discorso di Calamandrei tenuto al teatro delle Arti di Roma l'11 febbraio 1950 e pubblicato dopo la sua morte;
- l'interrogazione rivolta il 30 gennaio 1952 al ministro della pubblica istruzione sulla manifestazione che aveva impedito la lezione all'università di Umberto Calosso;
- la mozione redatta da Calamandrei per l'associazione italiana per la libertà della cultura e votata all'unanimità nell'assemblea generale dell'associazione tenutasi a Roma il 31 gennaio 1954;
- la lettera aperta al ministro della pubblica istruzione[32] nel decennale della liberazione.

Rinviando alla lettura degli scritti sopra ricordati, tutti e grande interesse per la conoscenza del pensiero di Calamandrei sui temi della scuola, della cultura e dell'insegnamento e delle libertà dei cittadini, mi limito qui a riportare parte della mozione redatta da Calamandrei nel 1954.

L'Associazione italiana per la libertà della cultura

*convinta*

> che le libertà fondamentali del cittadino sono tra loro congiunte e indivisibili e che basta la minaccia ad una di esse per rimetterle tutte in pericolo, convinta inoltre che, ad assicurare le libertà individuali, non basta che esse siano scritte sulla Carta costituzionale, se mancano gli organi per farle valere e se il loro rigoroso rispetto da parte delle autorità non ingenera nell'opinione pubblica la certezza della loro intangibilità,

[32] Il ministro cui è indirizzata la lettera è Giuseppe Ermini.

*rileva con crescente inquietudine*

> lo stato di cronica provvisorietà e di voluto abbandono in cui la Costituzione della Repubblica italiana, a distanza di sei anni dalla sua apparente entrata in vigore, continua ad esser lasciata dagli organi che avevano ed hanno la responsabilità della sua attuazione

*ed in particolare rileva*

> […]
> 3°) che in mancanza delle leggi ordinarie, che già avrebbero dovuto essere emanate in esecuzione della Costituzione, le libertà del cittadino si trovano ancora alla mercé del potere esecutivo, o sotto la disciplina di leggi fasciste, espressione tipica di autoritarismo poliziesco che si credeva definitivamente superato. Basta ricordare anche qui che non una delle libertà fondamentali scritte nella Costituzione ha ancora avuto nella legislazione ordinaria il suo definitivo riconoscimento: la libertà di religione è oggi ancora nuovamente disconosciuta e minata in ogni suo aspetto dall'azione del governo; la libertà di stampa attende ancora una legge che escluda gli arbitri ed attui la pubblicità del finanziamento della stampa periodica; la concessione e il ritiro dei passaporti sono ancora soggetti a discriminazioni di carattere politico; la libertà personale è ancora minacciata da metodi investigativi di carattere medievale e ad un procedimento penale di schietto tipo inquisitorio che conseguentemente limita o nega diritti e libertà costituzionalmente garantite; il diritto all'istruzione elementare gratuita per almeno otto anni rimane una promessa illusoria; la libertà dell'arte e della scienza sono ancora sotto la minaccia di forme arretrate e spesso ridicole di censura; la parificazione giuridica dei sessi nell'accesso ai pubblici uffici e nella equiparazione delle mercedi è di fatto disconosciuta; si attendono ancora leggi sui sindacati e sui consigli di gestione, garanzie indispensabili del diritto al lavoro […][33].

Molte delle carenze lamentate da Calamandrei nella mozione redatta più di trentacinque anni fa sono state fortunatamente colmate; ma non si può fare a meno di considerare con preoccupazione che

[33] La mozione è riportata in «Il Ponte», X, 1954, 1° semestre, pp. 365-66.

sono tuttora attuali alcuni dei rilievi posti in evidenza nella mozione del 1954. Per limitarmi qui alla materia delle libertà di religione, è da rilevare che la questione dell'abrogazione della legislazione fascista sui "culti ammessi" è stata superata, per le chiese rappresentate dalla tavola valdese, dalla legge n. 449 del 1984, il cui art. 1 prevede la cessazione di efficacia ed applicabilità della legislazione del 1929-30, mentre rimane invece un problema tuttora irrisolto per la disciplina delle c. d. "confessioni senza intesa", di quei gruppi religiosi, cioè, che, per qualunque motivo, non abbiano stipulato intese relative alla regolamentazione dei loro rapporti con lo stato[34].

Tema di viva attualità, anche con riferimento a una recente sentenza della corte costituzionale[35], è quello della mancata abrogazione dei reati di vilipendio, la cui scomparsa dal codice penale sarebbe a mio avviso auspicabile. È certo che il principio di eguale libertà delle confessioni religiose è ferito se l'ordinamento ammette il rispetto verso una sola confessione, sia pure della grande maggioranza della popolazione, giacché l'elemento quantitativo non può valere ove si tratti della protezione di valori ideali sentiti solo da una parte dei cittadini. In proposito non credo costituisca una soluzione soddisfacente del problema quella di un'estensione della tutela penale alle confessioni diverse dalla cattolica, considerando anche la circostanza che, come dimostra la posizione di una delle confessioni più importanti nella società italiana, quella delle chiese rappresentate dalla Tavola valdese, è assai diffusa la convinzione che induce i gruppi religiosi a rifiutare qualunque forma di tutela penale garantita dallo stato.

Un altro problema ancora non risolto è quello del rispetto dei diritti di libertà e di uguaglianza nella scuola. Le confessioni di minoranza, dopo l'entrata in vigore della revisione del concordato attuata a seguito del patto di Villa Madama del 18 febbraio 1984, hanno più volte protestato per la nuova disciplina dell'insegnamento della religione

---

[34] Può vedersi sul problema S. Lariccia, *Le libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in AA.VV., *Il pluralismo confessionale nelle attuazione della Costituzione*, Atti del convegno di studio svoltosi a Roma il 3 giugno 1986, Napoli, Jovene, 1986, pp. 43-82, spec. pp. 64-72; Id., *Coscienza e libertà. Principi costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, il Mulino, 1989, pp. 150-9.

[35] Corte cost. n. 925 del 1988, in «Giur. cost.», XXXII, 1988,1, 4, pp. 4311-9, con nota di S. Lariccia, *Tutela penale dell'"ex religione dello Stato" e principi costituzionali*.

cattolica nella scuola italiana, rilevando che essa non soddisfa nella sostanza le esigenze della libertà di coscienza secondo i principi stabiliti dalla costituzione italiana. Gli accordi del 1984, abbandonato il principio della religione cattolica come sola religione dello stato, prevedono l'impegno della repubblica italiana ad assicurare, «nel quadro delle finalità scolastiche», l'insegnamento della religione cattolica in tutte le scuole pubbliche non universitarie, sancendo il diritto dei cittadini di scegliere se avvalersi o non avvalersi di tale insegnamento e l'obbligo di disciplinare le modalità di esercizio di tale scelta al di fuori di ogni possibile discriminazione. Molti sono ancora, a distanza di tanti anni da quando Calamandrei interveniva su tali questioni con la coerenza e la passione civile che caratterizzano i suoi scritti, i problemi in attesa di trovare una soddisfacente soluzione: dalle questioni scolastiche ai problemi del diritto matrimoniale e a quelli che riguardano la disciplina dei rapporti tra stato e confessioni religiose[36]: e tuttora di grande portata sono i rischi che la frequente realtà della discriminazione può determinare per le garanzie della libertà religiosa in Italia.

Molte gravi conseguenze, come Calamandrei aveva esattamente previsto, discendono dalle scelte operate all'assemblea costituente e dalle sconfitte che alcune sue proposte subirono in quegli anni. Come quarant'anni fa egli scriveva,

> Lungo discorso meriterebbe, perché si tratta di un punto nel quale la Costituzione italiana si distacca dal sistema liberale, il tema della libertà religiosa: in relazione al quale l'art. 8 non dice, come logicamente era stato proposto, che «tutte le confessioni religiose sono uguali davanti alla legge», ma dice soltanto che sono «ugualmente libere». Ugualmente libere, ma non uguali: formula ambigua, sottilmente pesata per andar d'accordo colla disposizione dell'art. 7, la quale confermando i Patti Lateranensi e dando ad essi valore costituzionale, è venuta in sostanza, anche senza volerlo dire espressamente, a riconoscere la religione cattolica come religione dello Stato, alla quale è consentita dal Concordato, in molti campi della vita civile, e specialmente in materia matrimoniale

[36] In proposito può vedersi il mio scritto su *Il dibattito su scuola, insegnamento, istruzione nei rapporti tra stato e confessioni religiose. Bibliografia 1985-1986*, in «Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale», XCVI, 1986, n. 2, 1, pp. 370-92.

> e in materia scolastica, una condizione anche giuridica di privilegio. Così, in questa Costituzione repubblicana entra, attraverso l'art. 7, lo Stato confessionale: cioè una concezione inconciliabile con quei principi della separazione tra Chiesa e Stato, che fino al Concordato concluso nel 1929 tra la Santa Sede e il governo fascista, sembravano acquisizione irrevocabile dell'Italia liberale uscita dal Risorgimento [37].

## 5. *Scritti e interventi vari*

*Innesto confessionale*: con questo titolo Calamandrei pubblicava nel 1953 uno scritto che si segnala per la particolare chiarezza con la quale l'autore esamina gli aspetti teorici e pratici di un problema che non ha cessato anche oggi di avere importanza: quello del rapporto tra stato confessionale e stato laico. A mio avviso si tratta di uno dei contributi più rilevanti che siano stati dedicati al problema: e non esito dunque a trarne ampi brani, nell'intento di offrire alla riflessione dei più giovani studiosi pagine che può non essere facile rinvenire.

Nell'articolo, pubblicato sulla rivista «Civiltà moderna» del 1947[38], Calamandrei osserva, innanzi tutto, che

> Stato "confessionale" è, per definizione, quello che ha una religione ufficiale; quello in cui la religione, invece di essere un affare privato rimesso alla coscienza individuale di ciascun cittadino, diventa un affare di ordine pubblico; quello in cui, tra le varie religioni professate dai cittadini, si distingue una "religione di Stato", che lo Stato, come se avesse una coscienza e un'anima da salvare, proclama come sua, ed alla quale per questo viene a dare la prevalenza "giuridica" sulle altre.
>
> Tutto quello che lo Stato tocca, assume, come dicono i giuristi, rilevanza giuridica: entra nel dominio pratico dei diritti e doveri, dei privilegi o delle soggezioni. Quando lo Stato, tra le varie confessioni professate da

---

[37] P. Calamandrei, *La Costituzione della Repubblica italiana,* in «Montecitorio. Vita del Parlamento», II, 1948, n. 7, pp. 1-3; n. 8, pp. 9-11; III, 1949, n. 1, pp. 13-14, nn. 2-3, pp. 9-10, ripubblicato in P. C, *Opere giuridiche*, a cura di M. Cappelletti, con presentazione di C. Mortati, Napoli, Morano, 1968, pp. 234-66, spec, p. 244.

[38] Vedilo citato in *Appendice*, al n. 4: le citazioni sono tratte dal volume di P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, I, 1°, Firenze, La Nuova Italia, 1966, pp. 315-22.

> diversi gruppi di fedeli, ne sceglie una per sé, e la proclama «religione di Stato», questo basta per trasferirla (cioè per abbassarla) dal dominio spirituale in quello temporale: anche se quella religione era finora professata di fatto dalla maggioranza dei cattolici, come avviene in Italia per il cattolicesimo, questa proclamazione viene a darle una rilevanza di diritto che prima non aveva: quella che prima era prevalenza spirituale ed interna, spontaneamente accettata dai soli credenti, diventa prevalenza giuridica ed esterna, coattivamente imposta a tutti i cittadini. La distinzione tra fedeli ed eretici, dal campo spirituale discende nel campo temporale e diventa distinzione fra privilegiati e tollerati; la diversità di religione diventa diversità di diritto.
>
> È distrutta così la uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, perché certi diritti sono riconosciuti dalla legge soltanto ai cittadini che professano la religione dello Stato, e non ai cittadini che professano altre religioni o che non ne professano alcuna. Accade allora (è questo uno degli aspetti più inquietanti dello Stato confessionale) che certi precetti della religione ufficiale, trasformandosi da precetti religiosi in leggi dello Stato, diventano obbligatori anche per coloro che professano una religione diversa o che non ne professano alcuna.
>
> Questa è la strada per la quale lo Stato confessionale perviene inevitabilmente a menomare la libertà religiosa di coloro che non professano la religione ufficiale; i quali come cittadini si trovano costretti ad osservare nella legislazione dello Stato certe norme giuridiche che, essendo fondate su una religione che non è la loro, turbano e feriscono la loro coscienza di credenti in un'altra fede[39].

È sul fondamento di tali premesse che Calamandrei ritiene debba valutarsi

> quale pericoloso fomite di dubbi, di incertezze esegetiche e di contrasti politici potrà diventare nell'avvenire quell'ormai celebre art. 7, attraverso il quale è stato operato nella nuova costituzione repubblicana l'innesto dello Stato confessionale, rimasto immutato così come fu concretamente plasmato sotto il fascismo[40].

---

[39] *Ivi*, pp. 315-6.

[40] *Ivi*, p. 318.

E in proposito Calamandrei indica con chiarezza la fondamentale distinzione che, negli anni seguenti, avrebbe stretto gli interpreti della costituzione nella morsa di un dilemma:

> Se si vorrà continuare ad applicare sul serio, com'erano applicate sotto il fascismo, le disposizioni del Concordato, bisognerà allora riconoscere che i principi di libertà e di uguaglianza religiosa scritti nella costituzione vi sono scritti per burla; se viceversa si vorranno rispettare sul serio questi principi costituzionali, bisognerà riconoscere che certi articoli dei Patti Lateranensi, quantunque richiamati attraverso l'art. 7 della Costituzione, devono considerarsi privi di ogni valore pratico. A questo dilemma non si sfugge: o si sacrificano i Patti Lateranensi o si sacrificano i principi democratici della Costituzione; la logica non consente di servire due padroni[41].

Tra gli altri saggi di Calamandrei dedicati ai problemi della laicità delle istituzioni civili e delle libertà di religione, come gli scritti *Il buon Dio al microfono, XX Settembre: lutto di famiglia, Salvemini. Anno santo e amnistia, Ossequio al Papa, non difesa del Parlamento, Repubblica pontificia, 20 settembre giorno della festa nazionale, Santo manganello, A chi giova l'intolleranza, La Corte di Cagliari insegna a un sacerdote a non dir male della dinastia sabauda, Resoconto di un processo di divorzio, Dieci anni di segregazione*, ed altri ancora che sono ricordati nell'appendice riportata alla fine di questo mio scritto, merita di essere qui segnalata la *Lettera introduttiva* al volume di Walter Bigiavi su *Ateismo e affidamento della prole*, edito dalla Cedam di Padova nel 1951[42].

A proposito delle interpretazioni sostenute con riferimento alla discussa sentenza 31 agosto 1948 del tribunale di Ferrara sulla rilevanza del sentimento religioso professato dai genitori, e dell'ateismo di uno di essi, per la decisione del giudice in tema di affidamento della prole,

---

[41] *Ivi*, p. 319.

[42] La lettera di Piero Calamandrei a Walter Bigiavi, pubblicata come introduzione al volume di W. Bigiavi, *Ateismo e affidamento della prole*, Padova, Cedam, 1951, pp. XIII-XVIII, è anche riportata in P. Calamandrei, *Opere giuridiche*, a cura di M. Cappelletti, X, Napoli, Morano, 1985, con presentazione di P. Barile, pp. 318-22; da quest'ultimo volume sono riprese le citazioni.

Calamandrei osserva che il dibattito intorno alla sentenza

> non è stato un dibattito di studiosi isolati e richiamati alla discussione solo da un interesse scientifico, ma ha assunto da una parte il carattere di un vero e proprio schieramento «di massa», organizzato a protezione di una sentenza, la quale, anche se la tesi da essa proclamata è una tesi giuridicamente aberrante (come poi la Corte di appello ha decisamente riconosciuto), appariva però corrispondente alla coscienza religiosa dei suoi difensori: sicché solo per questo è stata considerata inattaccabile dalla schiera dei giuristi, scesi in lizza per difenderla, i quali, pur credendo di servire così la loro scienza, servivano in realtà soprattutto la loro fede […].
>
> […] Anche in questa polemica suscitata dalla sentenza ferrarese, i giuristi dello schieramento cattolico, chiamati a scegliere tra due interpretazioni giuridiche in contrasto, non hanno cercato quella che meglio corrispondeva a questo o a quest'altro articolo della Costituzione o del Codice civile, cioè quella che più fosse fedele all'ordinamento giuridico entro il quale i giudici devono trovare le soluzioni dei casi controversi, ma, forse senza accorgersene, hanno ricercato la soluzione che meglio corrispondesse alla loro coscienza di credenti, e che più fosse gradita alla Chiesa, cioè a un ordinamento giuridico diverso da quello a cui appartengono le leggi che si trattava di interpretare: non hanno cercato la verità, ma hanno preso le parti della loro verità contro la verità degli avversari, della verità confessionale contro la verità laica.

Questo severo giudizio lo induce a constatare:

> La scienza si trasforma così in propaganda: questo è il fenomeno grave al quale assistiamo. Anche la scienza giuridica è diventata, per i giuristi cattolici, una sezione dell'azione cattolica,

e a temere l'avvento di un'epoca in cui

> tramonta la fiducia nella forza persuasiva della ragione, e la convinzione tramandata dall'illuminismo che per trovare la verità bisogna partire dalla premessa che tutte le verità sono discutibili.

Anche con riferimento a questo brano, come per molti altri scritti di

Calamandrei, potrei soffermarmi per dichiarare quanto esso sia valso a farmi comprendere, nel corso degli anni, quale atteggiamento preferire nell'impostazione della mia attività di ricerca scientifica. Ma poiché, evidentemente, non è questo che interessa qui rilevare è opportuno invece porre in evidenza la chiarezza con la quale, nell'introduzione al libro di Bigiavi, viene affrontato quello che Calamandrei non esita a definire un "angoscioso problema",

> un problema, dalla cui soluzione può dipendere d'ora in avanti il modo di concepire l'ufficio non solo della scienza giuridica, ma addirittura di ogni ricerca scientifica. Quaranta o cinquant'anni fa, quando in Italia c'erano giuristi come Vittorio Scialoja o Giuseppe Chiovenda, a nessuno di essi sarebbe venuto in mente, anche se era credente o praticante, di proclamarsi giurista "cattolico": la qualificazione di giurista aveva in sé la sua giustificazione, i suoi doveri e i suoi limiti: era fatta per servire le leggi della Nazione, studiandole per quelle che erano, accettandole fedelmente come il legislatore le aveva volute; e a nessun giudice sarebbe venuto in mente di domandarsi se, per interpretare le leggi affidate alla sua giustizia, fosse opportuno chieder consiglio al suo confessore.
>
> Oggi invece c'è in Italia uno schieramento di giuristi "cattolici": vedremo domani un'associazione di giuristi «marxisti», o di giuristi «atei», o di giuristi «scomunicati», e altrettante divisioni in sette e partiti vedremo tra biologi e matematici? Anche nella ricerca scientifica si introducono siffatte distinzioni: lo scienziato, che un tempo si assumeva la difficile ed austera missione di essere l'impassibile ricercatore delle verità senza aggettivi, diventa il difensore dì una fede, il servitore di un dogma.

## 6. *L'intolleranza religiosa in Italia*

Un breve articolo, pubblicato sulla rivista «Il Ponte» del 1953, richiama l'attenzione sul problema dell'intolleranza religiosa nei confronti degli appartenenti alle confessioni religiose diverse dalla cattolica, una questione che negli anni che seguirono la data di entrata in vigore della costituzione, aveva assunto in Italia, come già detto in precedenza, una notevole gravità.

Sullo stesso problema «Il Ponte» aveva pubblicato, nel fascicolo di giugno del 1950, una raccolta di documenti sulla persecuzione

dei protestanti in Italia: dopo di allora la causa della libertà religiosa era stata perorata in Parlamento da uomini delle più diverse tendenze politiche, come gli on.li Preti e Bonfantini (P.S.D.I.), Bellavista (P.L.I.) e Dugoni (P.S.L) e sulla stampa da scrittori dell'autorità di Gaetano Salvemini e di Arturo Carlo Jemolo. Ripetute sentenze della magistratura avevano riconosciuto l'incostituzionalità delle vessazioni poliziesche contro le comunità evangeliche e molte assemblee politiche avevano reclamato la fine della persecuzione religiosa in Italia.

Al problema è dedicato l'articolo di apertura del fascicolo n. 1 de «Il Ponte» del 1953, nel quale Giorgio Spini nuovamente richiama l'attenzione sulla persecuzione ai danni degli evangelici in Italia[43].

Nel suo contributo, pubblicato anch'esso sull'annata 1953 de «Il Ponte»[44], Calamandrei ricorda la relazione della «Commissione per gli affari internazionali del Consiglio Federale della Chiesa Evangelica d'Italia», a cura del prof. Giorgio Peyrot (*L'intolleranza religiosa in Italia nell'ultimo quinquennio*), nella quale, con una indagine obiettiva e documentatissima, si dimostra che

> in questi cinque anni la D.C. ha instaurato, in contrasto con la Costituzione, un regime di confessionalismo intollerante, sia nell'attività legislativa, sia nell'azione di governi[45].

Sui fatti e sulle conclusioni che emergono dalla relazione e dalla votazione del consiglio federale delle chiese evangeliche, Calamandrei propone di richiamare l'attenzione degli "amici federalisti" e scrive:

> Intolleranza religiosa vuol dire intolleranza politica: vuol dire totalitarismo della democrazia, che è quello nel campo politico del principio cristiano della uguale dignità morale di tutti gli uomini. Ma se la tolleranza[46] religiosa, che poi, tradotta nel campo politico, vuol dire pluralità

---

[43] G. Spini, *La persecuzione contro gli evangelici in Italia*, in «Il Ponte», IX, 1953, 1° semestre, pp. 1-14.

[44] P. Calamandrei, *Intolleranza e federalismo*, in «Il Ponte», IX, 1953, 1° semestre, pp. 770-74.

[45] *Ivi*, p. 770.

[46] Nel testo si legge, per un evidente errore di stampa, «intolleranza»: *ivi*, p. 773.

> dei partiti e rispetto di tutte le sedi politiche, è indispensabile per far vivere la democrazia in uno Stato unitario, assolutamente essenziale è la tolleranza per far nascere e vivere tra una pluralità di nazioni di diversa religione, un superstato federale[47].

## 7. *La costituzione e le leggi per attuare la libertà religiosa e la laicità delle istituzioni civili*

Uno dei saggi giustamente più noti, nella vasta bibliografia degli scritti di Piero Calamandrei, è quello dedicato al problema della costituzione e delle leggi per attuarla, edito nel 1955, dalla casa editrice Laterza di Bari, nel volume collettaneo di Battaglia, Calamandrei e Corbino, *Dieci anni dopo: 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*[48].

I riferimenti che in tale saggio, pubblicato l'anno prima della scomparsa di Calamandrei, riguardano il tema della laicità delle istituzioni civili e delle libertà di religione sono molto numerose e interessanti. Calamandrei ribadisce il pesante giudizio sulle persecuzioni sistematiche sofferte dalle minoranze protestanti in Italia, rileva che

> la libertà di culto non esiste per i protestanti nella stessa misura in cui esiste per i cattolici[49].

e, in particolare, osserva:

> contro gli arbitrii della polizia, intervenuta in ogni parte d'Italia a vietare manifestazioni di culto in luoghi aperti al pubblico e perfino in luoghi chiusi, ha reagito in molti casi la giurisprudenza, specialmente sotto il profilo del carattere precettivo dell'art. 17, che garantisce il diritto di riunione senza preavviso, «anche in luogo aperto al pubblico»; ma il governo, dimostrando di non dar peso alla giurisprudenza contraria, ha continuato a considerare in vigore le disposizioni fasciste (quali la

---

[47] *Ivi*, p. 773.

[48] Le citazioni sono tratte da P. Calamandrei, *Opere giuridiche*, a cura di Mauro Cappelletti, III, con presentazione di C. Mortati, Napoli, Morano, 1968, pp. 511-95.

[49] *Ivi*, p. 572.

> circolare del min. Interni n. 600/158 del 9 aprile 1935), e ad ispirare la sua azione all'opposto principio (lettera del min. Interni, dir. gen. dei culti, 8 giugno 1951), secondo il quale il carattere precettivo dell'art. 17 «non può intendersi pacificamente esteso alle riunioni religiose che sono regolate in modo particolare da apposite norme» (cioè da quelle, immediatamente successive ai Patti Lateranensi, che si considerano tuttora in vigore: l. 24 giugno 1929, n. 1159 e r.d. 28 febbraio 1930, n, 289, sui «culti ammessi»). La Cassazione, la parte sua, non ha creduto poi di poter riconoscere all'art. 19 della Costituzione efficacia precettiva immediata, tale da poter dichiarare senz'altro abrogate le disposizioni sui «culti ammessi» che siano in contrasto colla libertà di culto[50].

Viene ricordata nel saggio la «crociata antieretica» proclamata dopo che il 1° luglio 1949, col decreto della suprema congregazione del santo ufficio[51], era stata dichiarata la scomunica dei comunisti:

> da allora, quantunque si trattasse di una condanna pronunciata apparentemente sul piano spirituale e teologico, l'atteggiamento parlamentare della maggioranza democristiana (naturalmente portata dalle sue premesse confessionali a tradurre fedelmente nel campo politico le direttive dettate dalle supreme autorità religiose) si irrigidì contro i comunisti e in generale contro gli oppositori: l'opposizione, che nel sistema parlamentare deve rappresentare l'interlocutore indispensabile che colla sua critica alimenta il dialogo della libertà e della ragione, fu guardato con crescente dispregio e quasi si direbbe con terrore, come il reprobo *vitandus*, macchiato di eresia. La crociata contro gli eretici diventò così uno dei capisaldi della politica democristiana: cogli eretici non si tratta, coi dannati non si discute; ed eretici furono considerati non soltanto i comunisti e i socialisti loro alleati, ma anche qualunque altra persona libera (criptocomunisti, paracomunisti, «utili idioti», e così via) che osasse su qualche questione esser d'accordo cogli eretici e in contrasto col governo impegnato nella sua crociata contro l'eresia.

---

[50] *Ivi*, p. 549.

[51] Cfr. in proposito P. Calamandrei, *L'ostruzionismo di maggioranza*, in «Il Ponte», IX, 1953, I semestre, pp. 446-47; A.C. Jemolo, *La scomunica dei comunisti*, *ivi*, V, 1949, II semestre, pp. 1231-42; G. Alberigo, *La condanna della collaborazione dei cattolici con i partiti comunisti (1949)*, in «Concilium», 1975, n. 7, p. 145.

> […] Il principio della discriminazione giuridica dei cittadini in vista delle opinioni politiche da essi professate (principio caro al fascismo, e avviamento necessario ad ogni regime totalitario) era posto così in termini molto chiari: l'uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge «senza distinzione … di religione, di opinioni politiche», che doveva costituire una delle basi della nostra Costituzione (art. 3), era apertamente rinnegata[52].

Ad avviso di Calamandrei, ci si poteva addirittura domandare se l'Italia, nella *costituzione materiale,* fosse veramente una repubblica o non fosse piuttosto

> diventata lo schermo di una forma di Stato alquanto ibrida, a mezza strada tra la monarchia e la repubblica, che si potrebbe denominare «repubblica pontificia», con una situazione molto simile a quella creata in Roma nel marzo 1848 dallo statuto concesso da Pio IX, nel quale era detto (art. 25) che la professione della religione cattolica era «condizione necessaria del godimento dei diritti politici dello Stato»[53].

L'affermazione di Calamandrei appariva meno lontana dalla realtà di quanto possa oggi sembrare, se si considerano sentenze come quella emessa dalla corte d'appello di Cagliari il 19 febbraio 1954, sulle cui conclusioni aveva tempestivamente richiamato l'attenzione Calamandrei con una nota su «Il Ponte» dello stesso anno, nella quale i giudici avevano ritenuto

> che non commetta reato il sacerdote che, dal pulpito o attraverso la confessione, faccia propaganda elettorale contro i partiti marxisti, perché in questo modo «la battaglia politica si traduce in termini di crociata religiosa», mentre *lo commette* il sacerdote che nelle stesse condizioni faccia propaganda *contro il partito monarchico,* «le cui ideologie non sono contrarie al diritto divino positivo e naturale e non tendono a combattere la Chiesa e a negarle i diritti riconosciuti dai Patti Lateranensi»[54].

---

[52] In *Opere giuridiche*, cit., pp. 570-71.

[53] *Ivi*, pp. 582-83.

[54] *Ivi*, p. 543. La sentenza della corte di appello di Cagliari è riportata in «Il Ponte», XI, 1954, II semestre, pp. 1518-20.

## 8. *Attualità ed interesse dell'insegnamento di Calamandrei*

Come si è visto, un motivo costante negli scritti di Calamandrei è costituito dal richiamo alla lealtà, alla chiarezza e alla sincerità. Parlando dell'insegnamento di uno dei suoi maestri (Giuseppe Chiovenda), egli ricordava che ciò che Chiovenda raccomandava in primo luogo era l'onestà delle ricerche, intendendosi il termine onestà

> nel senso di interesse e di coerenza dello spirito, per cui l'opera dello scienziato viene sentita non come un giuoco vano dell'intelletto, ma come missione morale, nel senso di austera consapevolezza della funzione di civiltà alla quale lo scienziato è chiamato a collaborare[55].

Questo è anche un chiaro insegnamento che si trae dalle opere di Piero Calamandrei, a proposito delle quali giustamente Paolo Barile ha osservato:

> Quante preziose intuizioni vi scopriamo, fra quelle che noi ripetiamo come nostre, senza renderci conto che invece sono affiorate dalla memoria, e nascono da cose che Egli aveva detto, proclamato o sussurrato![56]

La laicità delle istituzioni civili e l'impegno per la realizzazione delle libertà in materia religiosa rappresentano questioni nelle quali l'insegnamento di Calamandrei presenta tuttora motivi di grande interesse e attualità. Richiamare l'attenzione sul suo contributo in questa materia significa anche, per l'autore di queste pagine, esprimere un sentimento di commossa gratitudine nei confronti di chi ha rappresentato un insostituibile esempio nella concezione della vita e dell'attività di studioso.

---

[55] P. Calamandrei, *Giuseppe Chiovenda*, in *Opere giuridiche*, III, cit., pp. 40-70, spec. pp. 66-67.

[56] P. Barile, Presentazione del volume III delle *Opere giuridiche* di P. Calamandrei, *ivi*, pp. VII-XV, spec. p. XIII.

# APPENDICE

**1947**

1) *Contro l'inclusione dei Patti Lateranensi nella Costituzione*,

Discorso pronunciato all'assemblea costituente nella seduta del 20 marzo 1947, Roma, Tip. della Camera dei Deputati, 1947, pp. 24. Rist. in «L'Italia libera», a. V, n. 69, 22.3.1947, pp. 1 e 2; in «Non mollare», 27.3.1947, pp. 1 e 2; *Atti della Costituente sull'art. 7*, a cura di A. Capitini, P. Lacaita, Manduria, Lacaita, 1959, pp. 359-72; P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, vol. II, Firenze, La Nuova Italia, 1966, pp. 48-66; *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, vol. I, Seduta dal 25 giugno 1946 al 16 aprile 1947, Roma, Camera dei deputati-Segretariato Generale, 1970, pp. 513-20.

2) *Storia quasi segreta di una discussione e di un voto*,

«II Ponte», a. III, n. 5, maggio 1947, pp. 409-21; P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, vol. I, t. 1°, Firenze, La Nuova Italia, 1966, pp. 291-315; «II Ponte», a. XXXV, nn. 2-3, 28 febbraio-31 marzo 1979 (numero su *Cinquant'anni di concordato*), pp. 233-44.

3) *Innesto confessionale*,

«Civiltà moderna. Battaglie del pensiero laico», Rassegna mensile (Roma), a. I, n. 1, giugno 1947, pp. 7-11; P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, vol. I, t. 1°, Firenze, La Nuova Italia, 1966, pp. 315-22.

4) *Sull'indissolubilità del matrimonio. Discorso pronunciato all'assemblea costituente nella seduta del 17 aprile 1947*, Roma, Tip. della Camera dei Deputati, 1947, pp. 27; P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, voi. II, Firenze, La Nuova Italia, 1966, pp. 57-87.

5) *Lo storico, lo zingaro, l'ebreo e il cavallo zoppo*,

«Il Ponte», a. III, n. 5, maggio 1947, pp. 503-4, rubrica «II Novellino»; *Stato e Chiesa*, a cura di V. Gorresio, Bari, Laterza, 1957, pp. 168-70; «La Parola del Popolo» (Chicago, III. n. U.S.A.), giugno-luglio 1958 (con premessa redazionale); «La Nuova Provincia». Settimanale indipendente (Asti), a. X, n. 6, 7 febbraio 1962, p. 3 (con il sopratitolo *XI febbraio: Patti Lateranensi*, in P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, vol. I, t. 2°, Firenze, La Nuova Italia, 1966, pp. 207-9.

**1948**

1) *Il buon Dio al microfono*,

«Il Ponte», a. IV, nn. 8-9, agosto-settembre 1948, p. 868. Sottoscritto «Il Ponte»: *A proposito del libro di Padre Lombardi, Il microfono di Dio*, Bergamo, S.E.S.A., 1948.

2) *La Costituzione della Repubblica italiana*,
«Montecitorio. Vita del Parlamento», II, 1948, n. 7, pp. 1-3; n. 8, pp. 9-11; III, 1949, n. 1, pp. 13-14; n. 2-3, pp. 9-11; P. Calamandrei, *Opere giuridiche*, a cura di M. Cappelletti, III, con presentazione di C. Mortati, Napoli, Morano, 1968, pp. 234-48.

3) *In difesa dell'onestà e della libertà della scuola*,
(Interpellanza presentata il 16 dicembre 1948 sul caso Luigi Russo), Roma, Tip. Camera dei Deputati, 1948, pp. 37; «Belfagor», Rassegna di varia umanità (Firenze), a. IV, n. 1, 31 gennaio 1949, pp. 94-107; P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, vol. II, Firenze; La Nuova Italia, 1966, pp. 180-209; in Av. Vv., *L'Italia clericale*, con avvertenza di Carlo Ferdinando Russo, Roma, La nuova sinistra, Edizioni Savelli, 1974, pp. 39-63 (con il titolo *Vendetta del ministro Gonella*).

**1949**

1) *XX settembre: lutto di famiglia*,
«II Ponte», a. V, n. 10, ottobre 1949, p. 1324, rubrica «Ritrovo».

2) Salvemini G., *Anno santo e amnistia*, «Il Ponte», a. V, n. 11, novembre 1949, pp. 1434-5, rubrica «Ritrovo». Breve nota, sottoscritta P.C., a p. 1435.

**1950**

1) *(Ossequio al Papa, non difesa del Parlamento)*,
«Vie nuove» (Roma), a. V, n. 13, 26 marzo 1950, p. 4. Dichiarazione dell'on. Piero Calamandrei.

2) *Repubblica pontificia*,
«II Ponte», a. VI, n. 6, giugno 1950, pp. 695-712; P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, vol. I, t. 1°, Firenze, La Nuova Italia, 1966, pp. 412-40; «Stampa di Puglia» (Foggia), 24 aprile 1974, rassegna «Tutto & nulla», (riproduzione parziale, con il titolo «Repubblica conciliare»),

**1951**

1) *Lettera introduttiva*
in W. Bigiavi, *Ateismo e affidamento della prole*, Padova, Cedam, 1951, pp. XIII-VIII; P. Calamandrei, *Opere giuridiche*, vol. X, Napoli, Morano, 1985, pp. 318-22.

**1952**

1) *Santo manganello*,
«Il Ponte», a. VIII, n. 10, ottobre 1952, pp. 1444-51.

2) *Per la difesa della libertà d'insegnamento. Dal resoconto parlamentare del 30 gennaio 1952*,

«II Ponte», a. VIII, n. 2, febbraio 1952, pp. 260-4, rubrica «Documenti». Interrogazione al ministro della pubblica istruzione su «La preordinata gazzarra neofascista che ha impedito la lezione universitaria di Umberto Calosso»;

3) *Bollettino della libertà della cultura, delle informazioni e delle opinioni (luglio-agosto),*

«Il Ponte», a. VIII, n. 9 settembre 1952, pp. 1323-4, rubrica «Ritrovo» A firma P.C.

4) *20 settembre giorno della festa nazionale,*

«Il Ponte», a. VIII, n. 9 settembre 1952, pp. 1276-7, rubrica «Documento» (registrata sulla copertina del fascicolo). Sottoscritto con le iniziali (P.C.).

**1953**

l) *Intolleranza e federalismo,*

«Il Ponte», a. IX, n. 6, giugno 1953, pp. 770-74.

2) *A chi giova l'intolleranza?,*

«Il Ponte», a. IX, n. 6, giugno 1953, pp. 855-56. Nota a seguito di un articolo di Mario Alberto Rollier (pp. 852-5), sottoscritta con le iniziali P.C.

**1954**

1) *La Corte di Cagliari insegna a un sacerdote a non dir male della dinastia sabauda*,

«II Ponte», a. X, n. 9, settembre 1954, pp. 1518-20, rubrica «Documenti». Sottoscritto con le iniziali (P.C.).

2) *La mozione dell'«Associazione italiana per la libertà della cultura»*

«Il Ponte», a. X, n. 2, febbraio 1954, pp. 365-6, rubrica «Ritrovo». È pubblicata la mozione, votata all'unanimità, redatta" da Calamandrei per l'Associazione italiana per la libertà della cultura.

**1955**

1) *La libertà della cultura nel decennale della liberazione. Lettera aperta di un professore universitario al ministro della Pubblica Istruzione*

«II Ponte», a. XI, nn. 4-5, aprile-maggio 1955, pp. 708-13, rubrica «Documenti della vita italiana»; CALAMANDREI P., *Scritti e discorsi politici*, vol. I, t. 2°, Firenze, La Nuova Italia, 1966, pp. 111-21.

2) *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in A. BATTAGLIA, P. CALAMANDREI,

E. Corbino, *Dieci anni dopo: 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Bari, Laterza, 1955, pp. 209-316 («Collezione storica»); P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, vol. II, Firenze, La Nuova Italia, 1966, pp. 467-577; Id., *Opere giuridiche*, vol. III, Napoli, Morano, 1968, pp. 511-95.

**1956**

1) *Scuola democratica*,

«La Voce della scuola democratica». Quindicinale di cultura e problemi della scuola (Roma), a. III (XIII), nn. 19-20, 1-16 ottobre 1956, p. 3: è pubblicato, dopo la morte del giurista, un passo del discorso dell'11.2.1950 al Teatro delle Arti di Roma.

2) *Resoconto di un processo di divorzio*,

«Il Ponte», a. XII, suppl. al n. 4, numero straordinario su «La Cina d'oggi», aprile 1956, pp. 679-84; «Il Divorzio. Mensile per la riforma del diritto delle persone e della famiglia» (Torino), n. 24 a. II, n. 12, dicembre 1959, pp. 1 e 8 (con il titolo *Un processo di divorzio*).

3 ) *Dieci anni di segregazione*,

«Il Ponte», a. XII, n. 6, giugno 1956, pp. 929-32, rubrica «Osservatorio»; Rist. in P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, vol. I, t. 2°, Firenze, La Nuova Italia, 1966, pp. 183-7.

**1958**

(Brano sulla pace religiosa italiana),

«Difesa del Popolo». Settimanale cattolico della Diocesi di Padova (Padova), a. XLI, 23, 8 giugno 1958, p. III, rubrica «Spunti e appunti». È riportato un brano di P.C., definito «Uno dei grandi pontefici dell'anticlericalismo», durante una seduta della Costitutente.

**1967**

(Brano sulla «Repubblica pontificia»),

«L'Eco delle Vesti valdesi». Settimanale della Chiesa valdese (Torre Pellice), a. CXVII, n. 7, 17 febbraio 1967, p. 1; «La Luce» (Torre Pellice) - diversa testata dell'identica pubblicazione - a. LVII, n. 7, 17 febbraio 1967, p. 1.

**1974**

Anon, *La linea spirituale e morale della missione del giudice ecclesiastico*, «L'Osservatore Romano» (Città del Vaticano), a. CXIV, n. 26 (34.506), 1° febbraio 1974, p. 1. Da un discorso di Paolo VI al Tribunale della Sacra Rota è riportato, a p. 1, un brano di P.C. dall'*Elogio dei giudici scritto da un avvocato*.

# *Le libertà in materia religiosa tra garanzie costituzionali, discipline giuridiche positive e processi di trasformazione sociale**

SOMMARIO: 1. Le libertà di religione nelle norme giuridiche e nella società. Trasformazioni della società e loro influenza sulle garanzie di libertà degli individui e dei gruppi sociali. - 2. Le fonti del diritto italiano sulle libertà di religione. Le garanzie costituzionali. Le disposizioni internazionali sulla tutela dei diritti umani e delle libertà di religione. Le disposizioni pattizie. Le norme di diritto comune. - 3. Libertà individuale e collettiva in materia religiosa. - 4. Libertà ed uguaglianza in materia religiosa. - 5. La libertà di coscienza nella legislazione italiana e nella prassi. La tutela giuridica dell'ateismo. - 6. Libertà delle Confessioni religiose. - 7. Le libertà di religione e l'evoluzione del concetto e dei contenuti del diritto ecclesiastico italiano. - 8. I problemi pratici della libertà con riferimento ad alcune questioni esaminate nelle comunicazioni presentate per il convegno («Libertà religiosa e tutela penale dei culti»; «Libertà religiosa e fedeltà alla Repubblica: il caso dei Testimoni di Geova»; «La tutela delle libertà nell'accordo di Villa Madama»; «Il diritto all'onore delle Confessioni religiose»; «Le garanzie costituzionali della libertà religiosa»; «Tutela cautelare dell'obiezione di coscienza»; «Libertà religiosa e culti emergenti»; «I diritti della persona umana nelle garanzie della libertà religiosa»; «Diversità di disciplina per l'obiezione di coscienza nella legge sull'aborto e nella legge sull'obiezione di coscienza al servizio militare»...): rinvio alle comunicazioni e alla discussione.

## 1. *Le libertà di religione nelle norme giuridiche e nella società. Trasformazioni della società e loro influenza sulle garanzie di libertà degli individui e dei gruppi sociali*

L'analisi del concetto di libertà giuridica induce spesso a precisare che spetta all'ordinamento individuare particolari sfere di attività nei confronti delle quali è vietato o limitato l'esercizio di facoltà o poteri

---

* In *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, a cura di V. TOZZI, Atti del convegno svoltosi a Sorrento dal 27 al 29 aprile 1989, Salerno, Edisud, 1990, pp. 345- 89.

da parte dei singoli o dello stato: in tale prospettiva, all'ordinamento giuridico viene attribuito il compito di prevedere un sistema di garanzie per i singoli soggetti (individuali e collettivi), affinché vengano rimossi gli ostacoli che concretamente limitano l'esercizio di quelle attività.

Tuttavia, l'insoddisfazione che si avverte per la concezione esclusivamente garantista dell'ordinamento giuridico è fondata sulla consapevolezza che molto spesso l'analisi delle formule giuridiche in tema di libertà non consente di superare lo schermo dietro il quale continuano a rimanere largamente insoddisfatte le istanze di libertà dei consociati: consapevolezza che nasce dalla giustificata diffidenza per le *libertà formali,* molto spesso purtroppo utilizzate proprio per negare e violare le *libertà sostanziali*. Tale consapevolezza induce il giurista dei nostri giorni a rilevare molti dati ed elementi di interpretazione non soltanto dagli enunciati normativi ma anche dalla realtà.

Un problema che assume importanza a proposito di ogni diritto di libertà è quello di valutare se la sua considerazione comporti un'indagine di natura esclusivamente formale, che si limiti a verificare cioè le possibili scelte teoricamente offerte dall'ordinamento positivo agli individui ed ai gruppi sociali; o se invece, con un'indagine più complessa, da effettuare in costante aderenza alla realtà sociale, ci si debba preoccupare anche di valutare, con criterio per così dire sociologico, il grado di effettivo esercizio delle libertà.

Solo un'attenta valutazione della concreta realtà sociale può consentire di stabilire se il diritto vigente e l'interpretazione data ai principi normativi siano risultati idonei a soddisfare le istanze di libertà provenienti dai consociati: giacché solo un'approfondita analisi dei rapporti sociali può consentire di cogliere quali effettive condizioni abbiano impedito lo sviluppo della personalità in materia religiosa e quali abbiano determinato o favorito l'alienazione degli individui in questo particolare e delicato settore della loro vita privata.

La necessità di attribuire la dovuta importanza a una serie di elementi e contenuti pregiuridici ritenuti estranei all'analisi giuridica dalle impostazioni metodologiche che si collegano al positivismo e al formalismo giuridico nasce dalla convinzione che un sistema esclusivamente dommatico non permette di valutare gli interessi che si rivelano nell'ambito della realtà sociale e non consente di individuare gli elementi politico-sociali sottostanti alla normativa di diritto

positivo. Limitare l'esame della realtà alla sua entità normativa e trascurare l'analisi della realtà sociale significa precludersi la possibilità di verificare se la disciplina giuridica corrisponde alle istanze di libertà: e non si tratta di una lacuna di portata limitata, se si considera che l'esperienza storica e personale dimostra come assai spesso la proclamazione dei diritti di libertà astrattamente e solennemente consacrati nelle Costituzioni non ha alcuna pratica efficacia nel complesso dei rapporti societari entro il quale essi si trovano ad operare.

## 2. *Le fonti del diritto italiano sulle libertà di religione. Le garanzie costituzionali. Le disposizioni internazionali sulla tutela dei diritti umani e delle libertà di religione. Le disposizioni pattizie. Le norme di diritto comune*

Molte sono le disposizioni legislative alle quali occorre fare riferimento per conoscere le garanzie di libertà offerte dall'ordinamento italiano in materia religiosa.

Innanzi tutto le *disposizioni costituzionali*: art. 2, 3, 7, 8, 19 e 20, che in modo specifico si riferiscono ai diritti di libertà religiosa e art. 17, 18, 21, 33, 38 e 51, che proteggono diritti di. libertà collegati all'esercizio delle libertà in tema di religione.

L'art. 19 della Costituzione italiana garantisce le libertà di religione sia sotto il profilo individuale che collettivo e, senza operare alcuna distinzione a carattere confessionale o nazionalistico, riconosce a tutti, non ai soli cittadini, tre diritti ben precisati: *a) diritto di professare la propria fede religiosa; b) diritto di farne propaganda; c) diritto di esercitare il culto in privato o in pubblico, purché non si tratti di riti contrari al buon costume*[1].

---

[1] Al principio enunciato nell'art. 19 cost., che è la norma fondamentale in materia di libertà di religione, si collega la disposizione dell'art. 20 cost., che contempla un'ulteriore garanzia di libertà nei confronti dei gruppi religiosi. In tale disposizione è stabilito che «il carattere e il fine di religione e di culto di una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative né di speciali gravami fiscali per la loro costituzione, capacità giuridica ed ogni forma di attività». È noto che le disposizioni costituzionali esprimono spesso una protesta e una polemica contro situazioni di ingiustizia e di illibertà storicamente verificatesi nel passato. L'art. 20 cost. tende ad evitare che, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, sia possibile il ritorno a sistemi

La disposizione dell'art. 19 cost. si deve considerare intimamente connessa sia al principio generale dell'inviolabilità della persona nei suoi diritti fondamentali (art. 2 cost.), sia al precetto dell'art. 21, che a *tutti* riconosce il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione: ed infatti, il diritto di esprimere liberamente le opinioni, i pensieri e le credenze è unico, in quanto ciascuno dei vari specifici diritti subiettivi pubblici di libertà non è che parte di un tutto inscindibile, costituito dal diritto alla libera affermazione della personalità del singolo[2].

Nell'art. 19 cost. la *libertà di fede religiosa* trova una protezione di particolare intensità ed estensione sia rispetto ai soggetti che godono della garanzia costituzionale – cittadini e stranieri, individui e gruppi sociali –, sia rispetto alle sue possibili esplicazioni: libertà di professare la propria fede religiosa, cioè di dichiararla con parole od atti, in forma individuale od associata.

La libertà di manifestare la fede religiosa comporta l'illiceità di vincoli tendenti a condizionare la volontà dei cittadini che intendano interrompere un rapporto di appartenenza nei confronti di una comunità religiosa: tra le libertà fondamentali degli aderenti ad una comunità deve infatti ritenersi compresa la libertà di allontanarsi dal gruppo, senza subire sanzioni in contrasto con diritti costituzionalmente garantiti. In proposito è da ricordare l'importante sentenza 239 del 1984, con la quale la Corte costituzionale ha per la prima volta esaminato i principi e le norme della disciplina legislativa prevista nel 1930 nei confronti delle comunità israelitiche (r.d. 30 ottobre 1930, 1731). La Corte ha ritenuto illegittimo, per violazione degli art. 2, 3 e 18 Cost., l'art. 4 r.d. n. 1731 del 1930, secondo cui appartengono «di diritto» alla comunità israelitica tutti gli israeliti che hanno residenza nel relativo territorio. L'obbligatorietà dell'appartenenza di diritto è stata ritenuta

---

giurisdizionalisti nella disciplina del fenomeno religioso. La norma pone dunque un limite all'attività ordinaria di normazione, prevedendo che 11 legislatore ordinario non possa emanare norme restrittive speciali, norme cioè che pongano limitazioni con esclusivo riferimento alla costituzione, alla capacità e all'attività degli enti di culto: limitazioni e restrizioni potranno essere previste ma solo in quanto riguardino tutti gli enti ed abbiano quindi un carattere di generalità.

[2] C. Magni, *Teoria del diritto ecclesiastico civile*[2], vol. I: *I fondamenti,* Padova, Cedam, 1952, p. 92.

in contrasto con il principio di eguaglianza senza distinzione di razza o di religione e con quello di libertà di associazione sancito nell'art. 18 Cost., con riferimento anche all'aspetto c.d., negativo di tale libertà. La sentenza assume rilievo sia per il principio che attribuisce all'ordine proprio dello stato la verifica dell'elemento volontaristico e quindi la tutela del diritto di libertà di associazione, sia per l'affermazione, contenuta nella sentenza, che considera le formazioni religiose, presentino o meno carattere istituzionale, comprese tra le formazioni sociali nei cui confronti la Repubblica è impegnata a tutelare i diritti inviolabili dell'uomo garantiti nell'art. 2 Cost.[3]

L'art. 19 cost. garantisce espressamente il diritto di *fare propaganda della propria fede religiosa*. L'ampiezza della formula con la quale la Costituzione riconosce tale garanzia induce a ritenere inammissibile ogni tentativo di circoscrivere arbitrariamente l'esercizio del diritto di propaganda in materia religiosa.

Tra i limiti posti alla lecita e libera propaganda in materia religiosa si sono ritenuti compresi il rispetto dei diritti altrui e la necessità che la propaganda venga esercitata in forma leale ed onesta, affinché si possa formare «una libera e non artificiosa opinione pubblica in materia religiosa»[4]. Ma i diritti garantiti dalla Costituzione non ammettono la previsione di limiti vaghi ed indeterminati e, pertanto, la propaganda religiosa nel vigente ordinamento può effettuarsi nelle sedi di culto o al di fuori di tale ambito, mediante libri od attraverso altri mezzi (per esempio, manifesti), con argomentazioni motivate o con asserzioni immotivate, in forma idonea a consentire o a non consentire il dialogo con gli avversari, mediante l'esaltazione della propria fede religiosa o, viceversa, attraverso la negazione del fondamento dogmatico della fede altrui.

Il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero e di svolgere un'attività di propaganda in materia religiosa, evidentemente, è anche riconosciuto nel nostro ordinamento a coloro che, all'interno delle varie Confessioni religiose, esercitano funzione di guida e di orientamento nei confronti degli aderenti ai rispettivi gruppi sociali. Occorre dunque qui ribadire l'opinione, già espressa in precedenti

---

[3] La sentenza è pubblicata in *Foro it*., 1984, I, c. 2397, con nota di N. Colaianni.

[4] Cfr. Cass. pen. 20 febbraio 1967, in *Giur. it.,* 1967, II, c. 317, con nota di S. Lariccia.

occasioni, favorevole all'abrogazione delle disposizioni in tema di reati elettorali dei ministri di culto: tali norme sono state emanate con l'intento di assicurare ai cittadini il libero esercizio del diritto di voto, garantendoli da interferenze dei loro ministri di culto (cfr., in particolare, l'art. 79 del t.u. della legge elettorale comunale e provinciale 5 aprile 1951, n. 203). I limiti posti nelle leggi elettorali al magistero delle autorità confessionali sono infatti incompatibili con la posizione che assumono in seno alla comunità i gruppi religiosi e violano i diritti di libertà costituzionalmente garantiti.

La costituzione italiana prevede un'ampia garanzia anche nei confronti del *diritto di esercitare il culto,* un diritto che aveva subito molte violazioni durante il periodo fascista, soprattutto in applicazione del r.d. 28 febbraio 1930,n. 289, con il quale il governo non si era limitato a dettare le norme per la mera attuazione della legge sui «culti ammessi» (1. 24 giugno 1929, n. 1159), ma aveva fissato nuovi principi, assai restrittivi per la libertà delle minoranze religiose. Alcuni di tali principi sono stati abrogati a seguito di sentenze di illegittimità costituzionale, ma altri sono tuttora in vigore e pongono con urgenza il problema della loro soppressione per garantire il pieno rispetto delle disposizioni costituzionali in tema di libero esercizio del culto.

Il problema dei *limiti alle garanzie* di libertà *in materia religiosa* deve essere esaminato in connessione con i criteri che la dottrina costituzionalistica accoglie a proposito della questione dei limiti da riconoscere alla libertà di manifestazione del pensiero (art. 21, comma ult., cost.).

Nella norma sulla libertà di religione, il costituente ha espressamente stabilito, con esplicito riferimento al libero esercizio del culto, il *limite del buon costume*. Quest'ultimo limite è anche previsto, nell'art. 21 comma ult., cost., per il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, con riferimento al quale si precisa che è illecita ogni manifestazione del pensiero che contrasti con il buon costume.

La dottrina di diritto costituzionale, affrontando il discusso problema consistente nel precisare i limiti al diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, ha giustamente sottolineato l'opportunità di configurare anche altri limiti, oltre al limite del buon costume: qualora infatti solo tale limite si ritenesse esistente, si perverrebbe alla conclusione, per molti motivi non convincente, di ammettere il sacrificio di un complesso di valori che non sono stati mai concepiti come

contrapposti e contraddittori nei riguardi della libertà di pensiero[5].

Se si dovesse ammettere la legittimità costituzionale del solo limite del «buon costume», si dovrebbe affermare la incostituzionalità di numerose norme del codice penale, come, per esempio, quelle che prevedono i reati di diffamazione, di ingiuria, di oltraggio, ecc.

D'altra parte, non si può ritenere che un limite alle garanzie costituzionali degli art. 19 e 21 cost. possa individuarsi in tutti i *precetti* penali, come invece ha sostenuto una parte della dottrina e della giurisprudenza,giacché, come si è esattamente osservato, affermare puramente e semplicemente che le norme penali pongono un limite ai diritti costituzionalmente garantiti significherebbe alterare la differenza di grado tra norme costituzionali e norme ordinarie sui cui si fonda il nostro ordinamento[6].

Un limite che appare più preciso e determinato è quello rappresentato dai *diritti tutelati* dalla legge; ma è evidente che, affinché tale limite possa legittimamente porsi rispetto all'esercizio dei diritti costituzionali di cui agli artt. 19 e 21, deve trattarsi di diritti tutelati anch'essi dalla Costituzione, di garanzie protette cioè nella stessa misura in cui lo sono il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero e il diritto di libertà in materia religiosa. Per ritenere infatti costituzionalmente legittima l'apposizione di limiti ad un diritto contemplato in una norma costituzionale si deve accertare se nella medesima costituzione sia riscontrabile l'esistenza di diritti e di valori che, essendo dotati di pari tutela rispetto a quella riconosciuta ad un altro diritto costituzionale, ne giustifichi l'eventuale limitazione: e solo in tale ipotesi potranno ritenersi rispettate la gerarchia tra norme costituzionali e norme ordinarie e la diversità di grado tra le due categorie di norme che costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano.

Se quelli sinora esposti sono alcuni dei problemi riguardanti l'interpretazione delle disposizioni costituzionali sui diritti di libertà in materia religiosa, tutti sappiamo, però, che l'esercizio dei diritti è cosa ben diversa dalle astratte previsioni normative che tali diritti si

---

[5] Cfr. in tal senso le giuste considerazioni di G. Gemma, *Libertà del pensiero e propaganda sovversiva,* in *Temi*, 1966, p. 561.

[6] E.G. Vitali, *Vilipendio della Religione dello Stato. Contributo all'interpretazione dell'art. 402 del codice penale,* Padova, Cedam, 1963, p. 196, nt. 45.

propongono di garantire. Molti problemi pratici delle libertà derivano dal fatto che le disposizioni costituzionali sono formulate in modo da consentire anche una loro interpretazione riduttiva: tanto che in dottrina ci si è domandato se esse, negli anni in cui si svolsero i lavori dell'assemblea costituente, non fossero arretrate rispetto ai problemi reali che via via emergevano nella società. Il Barbera in particolare ha posto in rilievo le conseguenze derivanti da un atteggiamento di compromesso tra cattolici e comunisti all'assemblea costituente, che avrebbe portato al risultato che le enunciazioni dei diritti democratici di libertà da una parte e quella dei diritti sociali dall'altra rimanessero piuttosto in superficie[7]. Secondo l'autore: «… l'impressione che complessivamente si trae dalla lettura degli atti dell'assemblea costituente … è di una certa arretratezza rispetto ai problemi *reali* che andavano emergendo, tanto da far ritenere che gli occhi dei costituenti fossero rivolti più al passato che all'avvenire; … vigili nel garantire la persona dagli attentati alla libertà fisica ma indecisi nel garantire i diritti della libertà morale; … più propensi a garantire la libertà di manifestazione del proprio pensiero, volta a instaurare «un colloquio razionale», un libero confronto di idee, che a garantire invece la libertà di «dimostrazione», volta, attraverso «messaggi» anche irrazionalmente incidenti sulla sfera emotiva, a superare l'oppressione massificante della civiltà industriale; … accurati nel garantire la libertà di associazione ma lontani dal porsi seriamente il problema della libertà degli associati; più portati a garantire 1'«autonomia» delle formazioni sociali dal potere pubblico, che la loro «partecipazione» a tale potere; restii a tutelare minoranze che non fossero religiose, nazionali o razziali; preoccupati persino per il diritto al silenzio ma per nulla attenti alle esigenze complessive di un diritto al dissenso; propensi a tutelare la libertà di espressione religiosa, ma restii a tener conto della libertà di coscienza del dissenziente; opportunamente risoluti nel riconoscere il sacro dovere di difesa della Patria, ma incuranti dell'altrettanto sacro rispetto dovuto all'obiettore di coscienza; timidi nel tutelare la libertà d'insegnamento per il docente e il diritto allo studio per il discente, ma fortemente decisi nell'assicurare ai privati la libertà di

---

[7] A. Barbera, *Art*. 2, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Art*. 1-12, *Principi fondamentali*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, pp. 50-122.

organizzare scuole; preoccupati di garantire il diritto di petizione ma disposti ad ignorare il troppo scomodo diritto di resistenza …; troppo impegnati, in definitiva, nella disputa circa la priorità dei diritti sui doveri e della persona sullo Stato, nel tentativo di pervenire ad un astratto equilibrio fra gli stessi, da non trovare energie e volontà per tentare di abbattere una concezione impersonale e astratta dello Stato, che ne individua interessi e finalità in maniera del tutto avulsa dagli interessi e dalle finalità delle singole comunità, dei singoli ceti e categorie, delle classi sociali[8]».

Ma la critica appare forse eccessiva ed ingiusta, se si considera che, a distanza ormai di quarant'anni dall'entrata in vigore della carta costituzionale, quest'ultima si è dimostrata suscettibile di una interpretazione che storicamente si è evoluta nel tempo. Come giustamente ha osservato Paolo Barile: «… anche la Costituzione italiana ha il suo tempo, ovviamente, ma quelle fra le costituzioni che sono state create guardando verso l'avvenire hanno una maggiore durata, perché sono suscettibili di dire anche cose maggiori e diverse da quelle che sembravano potersi dedurre, all'atto del loro instaurarsi, dal testo letterale[9]».

Oltre alle disposizioni costituzionali, un'importanza primaria per le garanzie delle libertà di religione assumono i principi e le convenzioni sulla *protezione internazionale dei diritti umani*: come la «dichiarazione universale dei diritti dell'uomo», adottata dall'assemblea generale dell'O.N.U. il 10 dicembre 1948[10] e le molte altre convenzioni internazionali multilaterali: il «trattato di pace» del 1947, reso esecutivo con d.l. 28 novembre 1947, n. 1430 (l'art. 15 impegna l'Italia a rispettare la libertà di religione) e la «convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»

---

[8] *Ivi*, pp. 54-7.

[9] Per una critica della tesi di Barbera possono vedersi, tra gli altri, P. Barile, *L'affermazione delle libertà democratiche dalla Costituente ad oggi,* in AA.VV., *La Costituzione italiana. I principi. La realtà. Un dibattito tra giuristi e politici,* Milano, F. Angeli, 1976, pp. 39-54, spec. pp. 46-8; E. Cheli, *La Costituzione alla svolta del primo ventennio,* in *Politica del diritto*, 1971, p. 168.

[10] La dichiarazione è pubblicata in E. Vitta, V. Grementieri, *Codice degli atti internazionali sui diritti dell'uomo,* Milano, Giuffrè, 1981, p. 28 ss.

del 4 novembre 1950[11], resa esecutiva con l. 4 agosto 1955, n. 848 (cfr. in particolare l'art. 9), cui si collegano le molte dichiarazioni solenni contro le discriminazioni in materia religiosa. Con riferimento ai trattati e alle dichiarazioni internazionali che disciplinano le libertà di religione ricordo il «Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali» e il «Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici», con protocollo facoltativo, adottati ambedue dall'assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 1966[12], 1'«Atto finale della Conferenza di Helsinki», adottato dagli stati europei, dagli Stati Uniti e dal Canada il 1° agosto 1975[13] e la «Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme di intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o la convinzione», proclamata dall'assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 novembre 1981[14].

Il problema delle discriminazioni razziali ha assunto, ed assume tuttora, come è noto, una grande importanza nel nostro paese. E di recente è stato accolto con giustificata soddisfazione il primo documento vaticano di condanna storica e attuale su ogni forma di discriminazione[15].

Un rilievo particolare deve essere poi riconosciuto a quella specifica categoria di convenzioni bilaterali che sono i concordati e le intese disciplinanti i rapporti tra lo Stato e le Confessioni religiose: in Italia costituisce un problema attuale e rilevante quello di valutare la disciplina a tutela della libertà religiosa contenuta nel patto di Villa Madama stipulato tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica il 18 febbraio 1984, ratificato e reso esecutivo con 1. n. 121 del 1985, e nell'intesa tra lo Stato italiano e le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese firmata il 21 febbraio 1984 ed approvata con 1. n. 449 dello stesso anno. Altre intese tra lo Stato italiano e talune Confessioni religiose diverse dalla cattolica sono state stipulate negli ultimi anni: il 29 dicembre 1986 il

---

[11] La convenzione è pubblicata in E. Vitta, V. Grementieri, *Codice degli atti internazionali,* cit., p. 706 ss.

[12] E. Vitta, V. Grementieri, *Codice*, cit., pp. 64 ss. e 96 ss.

[13] E. Vitta, V. Grementieri, *Codice*, cit., pp. 890 ss.

[14] Il documento è pubblicato in *La comunità internazionale,* 1982, n. 1-2, p. 335 ss.

[15] È un testo ampio, di 44 pagine, elaborato dalla pontificia commissione «Justitia et Pax» e voluto da Papa Giovanni Paolo II. Si intitola *La Chiesa di fronte al razzismo, per una società più fraterna*.

presidente del consiglio Craxi ha firmato le intese con le «Assemblee di Dio in Italia» (i pentecostali) e 1'«Unione italiana delle Chiese avventizie»; nel febbraio 1987 è stata firmata l'intesa tra lo Stato italiano e l'«Unione delle Comunità: israelitiche italiane»; in preparazione, anche se vi sono molti ostacoli per la sua elaborazione, è l'intesa tra lo Stato italiano e la congregazione cristiana dei Testimoni di Geova, riconosciuta come persona giuridica nell'ottobre 1986. Anche dopo la stipulazione di tali intese continua tuttavia ad assumere rilievo la disciplina prevista nei Patti lateranensi dell'11 febbraio 1929 e nella legge del 1929 sui «culti ammessi»: un rilievo certo non soltanto storico, considerando che dei Patti Lateranensi è tuttora rimasto in vigore il trattato del Laterano e che la legge n. 1159 del 1929, la legge nota come *«legge sui culti ammessi»,* e il r.d. n. 289 del 1930, disciplinano tuttora l'attività dei culti diversi da quello cattolico. Tra i molti culti operanti in Italia infatti soltanto le Comunità israelitiche, nei confronti delle quali, durante il fascismo, era stata emanata un'apposita legislazione (r.d. 30 ottobre 1930, n. 1731; r.d. 24 settembre 1931, n. 1279; r.d. 19 novembre 1931, n. 1561), e, tra i c.d. *culti ammessi,* le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese, le «Assemblee di Dio in Italia» e 1'«Unione italiana delle Chiese avventizie» hanno sinora stipulato un'intesa con lo Stato: negli ultimi mesi sono state approvate le relative leggi di approvazione di tali intese.

Non poche norme di *diritto comune* prevedono inoltre una disciplina intesa a proteggere la libertà religiosa dei cittadini: così l'art. 4 1. n. 604 del 1965, gli artt. 15 e 16 1. n. 300 del 1979, in materia di rapporti di lavoro, le norme sull'obiezione di coscienza al servizio militare e all'esercizio delle attività previste dalla legge sull'interruzione della gravidanza.

Acquistano infine notevole importanza le norme rientranti nella competenza degli *enti pubblici territoriali* e riguardanti materie varie, come l'assistenza e la scuola.

## 3. *Libertà individuale e collettiva in materia religiosa*

Come s'è ora ricordato, tra le fonti dei diritti di libertà in materia religiosa vanno considerate le disposizioni rientranti nella legislazione pattizia.

La distinzione tra i due ambiti, che rispettivamente riguardano il profilo individuale e collettivo delle libertà di religione, appare, come tutti sappiamo, assai difficile per tutti i diritti di libertà, ma, in particolare, per le libertà di religione. La dimensione religiosa implica infatti necessariamente un momento collettivo insopprimibile, derivante dal fatto che i fedeli delle varie Confessioni religiose sono portati a valutare i problemi personali in una visione più ampia, quella della collettività della quale sono membri. La vita religiosa è comunitaria non soltanto per la esigenza di socialità insita nella natura umana, ma anche per la tendenza dei gruppi religiosi verso forme di vita associata e manifestazioni esteriori di culto; la natura comunitaria del fenomeno religioso implica che, nel valutare le garanzie di «libertà ideologica» e di «libertà religiosa» riconosciute agli individui, è necessario considerare la distinzione e la relazione tra libertà religiosa individuale e libertà collettiva dei gruppi confessionali.

Con riferimento al diritto italiano vi sono molte ragioni per ritenere il valore della libertà dell'individuo preminente rispetto a quello della libertà dei gruppi sociali con finalità religiosa. Secondo un'opinione che ho sempre condiviso, i problemi del diritto ecclesiastico devono essere valutati alla stregua delle garanzie di libertà del singolo, giacché un sistema giuridico di relazioni tra società civile e società religiosa deve innanzi tutto rispettare e garantire le libertà dell'individuo.

Naturalmente questo costituisce un principio teorico che richiederebbe un'attenta analisi, qui non consentita, collegata ai problemi pratici della libertà e volta ad individuare, sulla base delle scelte operate di volta in volta dal legislatore, quale sia la misura di attuazione/inattuazione di tale regola.

## 4. *Libertà ed eguaglianza in materia religiosa*

Una delle più significative rivoluzioni del ventesimo secolo è rappresentata dall'esplosione dell'idea democratica: un'idea che trova un essenziale riferimento nei principi di sovranità della persona umana e di eguaglianza di tutti gli uomini davanti alla legge e che, anche da parte dei giuristi, richiede un impegno di coerenza nella promozione dei valori che riguardano la persona e la sua centralità nei confronti della società.

Nella Costituzione italiana le disposizioni contenute nei primi due articoli prevedono che la sovranità appartiene al popolo e che la repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo. Si tratta di due disposizioni di grande portata, che consentono di valutare quale importanza abbia assunto per il costituente il passaggio dal concetto di sovranità dello stato concepito come persona al concetto di sovranità della persona umana: una condizione essenziale perché veramente la repubblica diventi una *res publica*.

In molte norme della Costituzione italiana, ed anche nella comune valutazione dei rapporti sociali, il principio di libertà si pone in diretta connessione con quello di uguaglianza. Ed anche a proposito delle libertà di religione è necessario considerare la relazione tra i principi ed i valori della libertà e dell'uguaglianza.

Nel primo comma dell'art. 3 cost. è testualmente prevista l'identità di stato giuridico degli individui indipendentemente dalla religione professata: tale norma, nonostante sia espressamente prevista nei confronti dei soli cittadini e dunque sembri riferibile soltanto alle persone fisiche, si deve interpretare, secondo un'opinione che a me pare preferibile, nel senso della sua applicabilità anche ai gruppi sociali, giacché la disposizione costituzionale si propone di vietare ogni disciplina legislativa che, direttamente o indirettamente, dia vita ad una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali queste vengono imputate; è inoltre da considerare che «un'illegittima disparità fra le varie associazioni inevitabilmente si ripercuoterebbe sulla sfera giuridica degli iscritti e perciò si risolverebbe, sia pure mediatamente, in una violazione dell'eguaglianza dei cittadini»[16].

A proposito dell'uguaglianza giuridica va ricordato il principio, che assume il significato di polemica nei confronti della società italiana degli anni in cui la Costituzione è stata emanata, contenuto nel capoverso dell'art. 3 cost., che attribuisce alla repubblica «il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana». L'importanza di tale disposi-

[16] Cfr. in tal senso le sentenze della Corte costituzionale n. 87 del 1962, 118 del 1964, 40 del 1965, 25 del 1966 e 2 del 1969.

zione, che conserva la sua attualità anche oggi, a quarant'anni dalla nascita della repubblica italiana, consiste nel fatto che essa smentisce tutte le affermazioni della Costituzione che danno per realizzato quello che ancora è da realizzare; perché dunque questo articolo diventi realtà devono diventare reali tutti i principi proclamati in astratto. Conferire ai pubblici poteri il compito di rimuovere tali ostacoli significa implicitamente riconoscere che tali ostacoli sussistono di fatto ed occorre dunque eliminarli. La disposizione contenuta nell'art. 3 comma 2 cost., definita da Piero Calamandrei uno strumento di legalità e di trasformazione graduale che la Costituzione ha messo a disposizione dei cittadini italiani, esprime dunque un giudizio polemico e negativo contro l'ordinamento sociale attuale. Per comprendere l'importanza della norma contenuta nell'art. 3, comma 2, cost., occorre tenere presente che con essa il legislatore costituzionale dell'Italia democratica ha inteso realizzare una partecipazione effettiva, al fine di offrire strumenti per un superamento della crisi della democrazia formale, secondo il modello di «società prefigurata» – della democrazia reale, ovvero, dell'autogoverno del popolo a cui «appartiene» la sovranità (art. 1, comma 2, cost.)[17].

Il problema dell'equilibrio, spesso assai difficile da realizzare, fra i valori di libertà e di uguaglianza in materia religiosa è divenuto di particolare attualità nel periodo più recente, a seguito dei nuovi orientamenti adottati dal legislatore italiano con la complessiva riforma della legislazione ecclesiastica, che si sta attuando, dopo quarant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione.

Vi sono serie ragioni per temere che dall'applicazione del principio di bilateralità della legislazione ecclesiastica possano derivare non pochi pericoli per la garanzia dell'uguaglianza dei gruppi religiosi e dei loro fedeli davanti alla legge. Il riconoscimento, infatti, alle diverse Confessioni religiose che abbiano ritenuto opportuno stipulare intese o concordati con lo Stato, di differenziati regimi di libertà, fondati sulla tutela di identità, esenzioni, privilegi, immunità ed esigenze speciali, può non di rado comportare una lesione del principio di uguaglianza giuridica, che costituisce anch'esso, insieme alle garanzie di autode-

---

[17] Cfr. sul punto le pagine di U. Romagnoli, *Art.* 3, 2° *comma,* in *Commentario della Costituzione,* a cura di G. Branca, *Principi fondamentali. Art. 1-12*, Bologna Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, p. 162.

terminazione, di decentramento e di libertà, un elemento essenziale dei sistemi democratici[18].

## 5. *La libertà di coscienza nella legislazione italiana e nella prassi. La tutela giuridica dell'ateismo*

La Costituzione italiana entrata in vigore il 1° gennaio 1948 non parla *espressamente* di «libertà di coscienza», una locuzione che non viene adottata in alcuna delle disposizioni contenute negli artt. 3, 7, 8, 19[19] e 20, che disciplinano e tutelano la libertà e l'eguaglianza in materia di religione, e nell'art. 21, che protegge la libertà di manifestazione del pensiero.

Il *«diritto» di (comportarsi secondo) coscienza* non è espressamente previsto in Costituzione, e non è stata mai discussa in parlamento la proposta di revisione costituzionale presentata il 23 febbraio 1972 dall'on. Lelio Basso, con la quale si auspicava la modifica degli artt.

---

[18] Cfr. sul punto F. Onida, *Intervento al convegno sui rapporti tra lo Stato e le Confessioni diverse dalla cattolica* (Parma, 1978), in AA.VV., *Le intese tra Stato e Confessioni religiose: problemi e prospettive,* Milano, Giuffrè, 1978, p. 164; S. Lariccia, *L'attuazione dell'art. 8, 3° comma, della Costituzione: le intese tra lo stato italiano e le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese,* in *Il dir. eccl.,* 1984, I, p. 467 e in AA.VV., *Nuovi accordi tra Stato e Confessioni religiose,* Milano, Giuffrè, 1985, p. 231.

Ha giustamente osservato Franco Onida che non può ritenersi che le concrete soluzioni adottate dalla «maggioranza concordataria» che si è formata in Parlamento, se si escludono le norme in tema di assistenza spirituale, possano giustificarsi nella prospettiva di una concreta promozione delle libertà di religione: non si giustifica il nuovo *sistema di finanziamento della Chiesa cattolica,* che non promuove affatto la libera volontà dei fedeli di decidere se e quanto donare per il sostentamento della propria Chiesa; non si giustifica *la rilevanza civile del matrimonio canonico e delle sentenze emesse nell'ambito della giurisdizione ecclesiastica,* «giacché l'identità di *status* giuridico nei due ordinamenti sarebbe comunque ottenibile dalla libera volontà dei coniugi. Mentre ciò che proprio il sistema di collegamento produce è essenzialmente una posizione di prestigio della Confessione e una superefficacia della capacità della Chiesa di controllare la stabilità dell'unione matrimoniale»: e non si giustifica il sistema di *insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica,* inteso soprattutto a perseguire l'obiettivo di insegnare la religione cattolica «a coloro che sarebbero irraggiungibili senza la costrizione implicita nel sistema scolastico». Cfr. F. Onida, voce *Separatismo,* in corso di stampa nell'*Enciclopedia del diritto,* XL, Milano, Giuffrè, 1989.

[19] Quest'ultima disposizione, in particolare, garantisce il «diritto di professare liberamente la propria fede religiosa».

7, 8 e 19 cost., e, con particolare riferimento a quest'ultimo, si proponeva l'inserimento delle seguenti due formule normative:

*La libertà della fede e della coscienza è inviolabile.*

*La discussione sulle materie religiose è pienamente libera*[20].

La proposta sollevò un vivace dibattito e venne esaminata in un importante convegno svoltosi a Siena nel 1972[21] ma non venne mai discussa in parlamento e decadde con la fine anticipata della quinta legislatura.

Nonostante il silenzio della Costituzione, non v'è dubbio comunque che la libertà di coscienza si colloca, come diritto «naturale» primordiale ed essenziale, nell'area di rispetto della personalità dell'uomo, nel rispetto cioè dell'opinione di ciascuno di comportarsi appunto secondo il proprio libero arbitrio[22].

Come ha esattamente precisato Finocchiaro, il *caput et fundamentum* di tutte le facoltà discendenti dal diritto di libertà religiosa è quello attinente alla libertà di coscienza, ossia dell'intimo atteggiarsi dell'individuo di fronte al problema dell'*essere* e dell'*esistere,* nei suoi aspetti religiosi, etici, politici, sociali, ecc. Ammettere o non l'esistenza di Dio, aderire a questa, a quella o a nessuna fede religiosa, prima di dar luogo ad atteggiamenti esterni, importa la formazione di un convincimento[23].

In proposito è da ricordare che la Costituzione italiana, nel suo secondo articolo, «riconosce» e «garantisce» i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.

Ora, con riferimento a tale disposizione, è da ritenere che il principio più importante è quello del rispetto e della protezione dell'individuo, dell'uomo come tale, guardato nella molteplicità delle sue espressioni[24].

---

[20] La proposta e la relazione del proponente possono leggersi in S. Lariccia, *Stato e Chiesa in Italia. 1948-1980,* Brescia, Queriniana, 1981, pp. 208-11.

[21] Gli atti del convegno sono raccolti nel volume *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico,* Milano, Giuffrè, 1973.

[22] P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali,* Bologna, il Mulino, 1984, p. 63.

[23] F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico,* Bologna, Zanichelli, 1988, p. 135.

[24] Questa frase di Aldo Moro è menzionata da U. De Siervo, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana,* in *Il pluralismo sociale nello stato democratico,* Milano, Giuffrè, 1980, p. 70.

Il riconoscimento e la protezione della libertà di coscienza si deve dunque far discendere dall'art. 2, che esige il rispetto della personalità degli individui e dagli artt. 19 e 21, che regolano la libertà religiosa e quella di manifestazione del pensiero. Nell'ipotesi dunque che dovessero riscontrarsi nell'ordinamento limiti alla libertà di formazione di una coscienza religiosa o areligiosa derivanti da eventuali privilegi riconosciuti dal diritto positivo nei confronti di entità culturali definibili come Confessioni religiose, tali privilegi dovrebbero essere rimossi essendo in contrasto con gli artt. 2, 19 e 21 cost., oltre che con il principio di uguaglianza sostanziale contenuto nell'art. 3 comma 2 cost.[25].

Per quanto riguarda la protezione giuridica dell'ateismo, è da precisare che l'espresso riferimento, contenuto nell'art. 19 cost., alla «fede religiosa» certo non può comportare la conseguenza che nella Costituzione non risulti riconosciuta la libertà dell'ateo di esprimere e divulgare i propri convincimenti in materia religiosa.

Come si è visto, il diritto di libertà in materia religiosa rientra nel più ampio diritto riconosciuto al singolo di affermare liberamente la propria personalità. Il problema del rapporto tra gli artt. 19 e 21 cost. deve essere esaminato tenendo presente che la garanzia di libertà contemplata nella prima delle due disposizioni rappresenta una specificazione del diritto, riconosciuto nell'art. 21, di manifestare liberamente il proprio pensiero. La libertà religiosa si qualifica infatti per essere diretta a garantire tutte quelle opinioni e manifestazioni sociali, che hanno un diretto collegamento con la tematica religiosa[26].

Se il diritto di libertà religiosa si concepisce come il diritto di

---

[25] Cfr. in tal senso F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico,* cit., p. 137, ed ivi le giuste osservazioni critiche sull'esistenza di un «diritto alla formazione di una coscienza individuale non condizionata».

[26] C. Cardia, *Ateismo e libertà religiosa nell'ordinamento giuridico, nella scuola, nell'informazione, dall'Unità ai giorni nostri,* Bari, De Donato, 1973, p. 102. Cfr. anche P. Bellini, *L'ateismo nel sistema delle libertà fondamentali,* in *Quad. dir. e pol. eccl.* 1985, pp. 85-100, spec. p. 85, il quale sottolinea le «non tenui differenze che passano fra i modi del sentimento religioso» e i «modi del sentimento ateistico»: *ivi;* p. 96. Nel senso che l'opinione prevalente sia ormai quella che fa rientrare la c.d. libertà di coscienza dei non credenti in quella della più ampia libertà in materia religiosa assicurata dall'art. 19, il quale garantirebbe altresì (analogamente a quanto avviene per altre libertà: ad es. gli art. 18 e 21 Cost.) la corrispondente libertà «negativa», cfr. Corte cost. 10 ottobre 1979, n. 117.

manifestare il proprio pensiero in materia religiosa e la garanzia contenuta nell'art. 19 si considera come una specificazione di quella contemplata nel successivo art. 21 cost., l'ateismo e le convinzioni negative di ogni trascendenza o divinità devono ritenersi garantiti anche dall'art. 19, oltre che dall'art. 21 cost. Tale conclusione ha importanti conseguenze sul piano concreto, in quanto consente di riconoscere una protezione anche ad eventuali associazioni di atei – l'art. 19 cost. prevede una tutela della libertà di religione e verso la religione anche in forma *associata,* oltre che individuale – ed evita che, separando a livello normativo i due termini di *libertà dell'ateismo* e *libertà di religione,* si diano alle religioni tribune e strumenti specifici alla loro divulgazione che si risolvano in condizionamenti antiateistici.

Sin dai primi anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, una particolare importanza hanno assunto in Italia i temi dell'*affidamento della prole in caso di separazione tra coniugi* e della *legittimità del giuramento* per i fedeli di Confessioni che non ammettono la liceità di forma alcuna di giuramento o per quei soggetti atei che non accettano le formule di giuramento che si richiamano a Dio. Con riferimento ad ambedue le questioni si è avuta una preoccupante giurisprudenza sia della magistratura ordinaria che della Corte costituzionale, con una tendenza ad evocare quel criterio della maggioranza, del gruppo prevalente, cui debba guardare il legislatore, che in tema di libertà è l'argomento più denso di pericoli[27].

La concezione qui accolta del diritto di libertà di religione induce a condividere, pur con alcune perplessità giustamente poste in rilievo in dottrina[28], la soluzione adottata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 117 del 1979, a proposito dell'incostituzionalità della formula del giuramento[29]. La Corte ha osservato che la formula del

---

[27] A.C. Jemolo, *Premesse ai rapporti tra Stato e Chiesa,* Milano, Giuffrè, 1965, p. 163.

[28] P.G. Avvisati, *Giuramento dei non credenti e giuramento dei credenti: una sentenza contraddittoria,* in AA.VV., *Nuove prospettive,* cit., 1141; S. Prisco, *Revivement della Corte costituzionale in un'importante sentenza sul giuramento del non-credente (brevi osservazioni),* in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica,* Milano, Giuffrè, 1981, pp. 1255-81.

[29] Con tale sentenza la Corte ha dichiarato la legittimità costituzionale degli artt. 251, 2° co., c.p.c. e 142, l° co., 316, 2° co., 329, l° co., e 449, 2° co., c.p.p., nella parte

giuramento non tutela in egual modo la libertà di coscienza del credente e del non credente, non contenendo l'inciso «se credente», dopo l'ammonizione dell'importanza religiosa del giuramento e dopo le parole «consapevole della responsabilità che assumete davanti a Dio».

Il principio su cui è fondata 1'opinione accolta dalla corte nella sentenza n. 117 del 1979, che esprime un evidente mutamento di indirizzo dei giudici costituzionali sul tema dell'ateismo, è quello che la libertà di coscienza dei non credenti rientra nella più ampia libertà in materia religiosa tutelata nella Costituzione, che esclude qualunque differenziazione di protezione della libera esplicazione sia della fede religiosa sia dell'ateismo.

Delicati problemi di legittimità costituzionale, con riferimento al principio di libertà religiosa, sono stati posti dalla normativa recentemente entrata in vigore in tema di insegnamento della religione nella scuola dello stato. Questa normativa deve essere esaminata con riferimento alla posizione riconosciuta ai non credenti, i cui diritti sono stati teoricamente riconosciuti degni di tutela (ma in pratica la situazione è assai diversa) dai principi del rispetto della libertà di coscienza e di non discriminazione contemplati nell'art. 9 conc.[30].

---

in cui riferiscono anche ai non credenti l'obbligo del giudice di ammonire i testimoni sull'importanza religiosa del giuramento e l'obbligo dei testimoni stessi di prestarlo nei confronti della divinità. Per un commento alla sentenza n. 117 del 1979 cfr., oltre agli scritti indicati nelle due note precedenti, A. Baldassarre, *Corte costituzionale: un tornante positivo… Libertà religiosa e giuramento di fronte a Dio,* in *Dem. e dir.*, 1979, p. 879; S. Mangiameli, *Il giuramento dei non credenti davanti alla Corte Costituzionale,* in *Giur. cost*., 1980, I, p. 545, con altre indicazioni. Per utili richiami cfr. anche la nota di E. Gironi, a Pret., Torino 16.1.1981, in *Foro it*., 1981, II, c. 317, che ha considerato l'obiezione di coscienza per motivi religiosi «legittimo impedimento» ai fini della dispensa dall'ufficio di giudice popolare ed ha ritenuto il diritto di libertà religiosa prevalere sul dovere costituzionale di adempimento delle pubbliche funzioni obbligatorie.

[30] Gli accordi tra Stato e Chiesa cattolica del 1984, abbandonato il principio della religione cattolica come sola religione dello Stato, hanno previsto l'impegno della Repubblica italiana ad assicurare, nel quadro delle finalità scolastiche, l'insegnamento della religione cattolica in tutte le scuole pubbliche non universitarie, sancendo il diritto dei cittadini di scegliere se avvalersi o non avvalersi di tale insegnamento e l'obbligo di disciplinare le modalità di esercizio di tale scelta al di fuori di ogni possibile discriminazione. Vivissime sono state le polemiche riguardanti la concreta esecuzione del patto di Villa Madama sul tema dell'insegnamento della religione cattolica, con giustificate ed analitiche contestazioni relative: alla procedura seguita nel siglare l'accordo (il Parlamento ha dovuto, ancora una volta, limitarsi a recepire decisioni maturate e ratificate

A proposito delle disposizioni che prevedono l'impegno della repubblica di garantire la facoltatività dell'insegnamento della religione e di evitare ogni forma di discriminazione, è necessario tenere presente che, secondo un principio pacifico,non si può costringere un cittadino, neppure indirettamente, … a dichiarare la sua appartenenza confessionale o la sua opzione religiosa[31].

Il principio che impegna la repubblica italiana a garantire la libertà di coscienza di tutti è anche contenuto nell' art. 9 comma 2 1. n. 449 del 1984, ai sensi del quale «La Tavola valdese prende atto … che la Repubblica italiana, nell'assicurare l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, materne, elementari, medie e secondarie superiori, riconosce agli alunni di dette scuole, al fine di garantire *la libertà di coscienza di tutti,* il diritto di non avvalersi delle pratiche e dell'insegnamento religioso per loro dichiarazione, se maggiorenni, o altrimenti per dichiarazione di uno dei loro genitori o tutori»[32].

L'espressione *libertà di coscienza di tutti* assume notevole importanza per una interpretazione del diritto italiano coerente con la tendenza a valutare la libertà religiosa come aspetto e specificazione della libertà di coscienza. Notevoli difficoltà sta però incontrando nella concreta vita scolastica questo importante principio, per la cui attuazione vi è al momento una forte pressione da parte delle minoranze religiose italiane.

---

fuori della prevista concertazione politica), lo strumento legislativo adottato per rendere efficaci le norme dell'intesa (un decreto del Presidente della Repubblica, anziché una legge, pur riguardando l'intesa la materia dei diritti e delle libertà) ed i contenuti normativi dell'intesa e delle successive circolari ministeriali (estensione a due ore nella scuola materna ed elementare, fissazione dell'età in cui lo studente può esercitare il diritto di scelta, contenuto ed organizzazione delle attività culturali alternative per chi abbia deciso di non avvalersi ecc.).

[31] G. Lo Castro, *Un'istituzione giurisdizionale gerarchica della Chiesa. La prelatura personale* Opus Dei, in *Il dir. eccl.,* 1985, I, p. 547, spec. p. 574.

[32] «La Tavola valdese prende altresì atto che, per dare reale efficacia all'attuazione di tale diritto, l'ordinamento scolastico provvede a che l'insegnamento religioso ed ogni eventuale pratica religiosa, nelle classi in cui sono presenti alunni che hanno dichiarato di non avvalersene, non abbiano luogo in occasione dell'insegnamento di altre materie, né secondo orari che abbiano per i detti alunni effetti comunque discriminanti».

## 6. *Libertà delle Confessioni religiose*

La libertà delle diverse Confessioni religiose operanti in Italia costituisce un impegno costituzionale: un impegno che deve tuttavia trovare attuazione, a condizione che a tutte le Chiese che agiscono in Italia vengano garantiti non i privilegi ma le libertà: questo è appunto il significato del principio, contenuto nell'art. 8 comma 1 cost., di «*uguale libertà*» nei confronti di «*tutte le confessioni religiose*».

Nel regime preconcordatario la materia relativa ai limiti posti all'esercizio dei diritti di libertà della Chiesa cattolica nell'ordinamento dello Stato italiano era contenuta nell'art. 17 della legge delle guarentigie 13 maggio 1871, n. 214, il quale, dopo avere premesso, nel 1° comma, che in materia spirituale e disciplinare non era ammesso richiamo od appello contro gli atti delle autorità ecclesiastiche, né era loro riconosciuta «alcuna esecuzione coatta», nei successivi commi 2 e 3 precisava: «La cognizione degli effetti giuridici, così di questi come d'ogni altro atto di essa autorità, appartiene alla giurisdizione civile. Però tali atti sono 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»[33].

---

[33] In sintesi, questi erano i principi contenuti nell' art. 17 della legge delle guarentigie: veniva soppresso il cosiddetto «appello per abuso», consistente nel giudizio in forza del quale si procedeva al formale annullamento degli atti delle autorità ecclesiastiche contrari all'ordine pubblico statuale, con punizione del funzionario della Chiesa che li aveva emanati; gli atti ecclesiastici non potevano più beneficiare del cosiddetto «braccio secolare», essendo venuto meno il concorso dello Stato alla realizzazione del compito ecclesiastico. Il legislatore italiano, sul presupposto dell'agnosticismo dello Stato nei confronti dei rapporti rientranti nell'ordine religioso, considerava irrilevanti per l'ordinamento statuale gli atti emessi dalle autorità ecclesiastiche in materia spirituale e disciplinare: impediva che, per l'avvenire, gli atti ecclesiastici acquistassero un'efficacia *autonoma,* e cioè diretta ed immediata, nell'ordinamento statuale italiano e producessero pertanto in tale ordinamento gli effetti giuridici loro propri nell'ordinamento canonico; attribuiva al solo giudice dello Stato la competenza di determinare quali fossero gli effetti giuridici civili di ogni atto emanato dagli organi canonici; stabiliva che, in ogni caso, gli atti ecclesiastici non potessero avere effetti civili qualora fossero contrari alle leggi dello Stato od all'ordine pubblico, o fossero lesivi dei diritti dei privati; prevedeva, infine, la punizione degli autori degli atti che, in quanto contrari alle leggi penali, costituissero reato. Le questioni relative all'interpretazione dell'art. 17 1. n. 214 del 1871 e dei limiti ai diritti di libertà della Chiesa nell'ordinamento italiano assumono tuttora un notevole interesse di carattere storico: per un loro esame e per indicazioni di bibliografia si può

L'art. 1, comma l del concordato stipulato 1'11 febbraio 1929 tra l'Italia e la Santa Sede stabiliva tra l'altro che l'Italia assicurava alla Chiesa cattolica il libero e pubblico esercizio della sua giurisdizione in materia ecclesiastica, in conformità alle norme del concordato stesso: tale disposizione trovava una conferma nell'art. 2 conc., che tra l'altro assicurava la libertà di pubblicazione e, con limiti di luogo, di affissione di atti pontifici o vescovili, ed aveva notevole importanza per l'interpretazione delle altre disposizioni concordatarie con le quali venivano disciplinate le reciproche interferenze delle potestà dello Stato italiano e della Chiesa cattolica.

Molte e assai diverse tra loro furono le interpretazioni con le quali, sin dai primi anni successivi alla stipulazione dei Patti lateranensi, la dottrina si propose di precisare il significato della formula contenuta nell'art. 1 conc. e di chiarire la portata dell'«assicurazione» fornita dall'Italia alla Chiesa cattolica, in merito al libero esercizio della sua giurisdizione in materia ecclesiastica. Qui è opportuno precisare che, per valutare nella sua esatta portata il valore della garanzia offerta dallo Stato italiano alla Chiesa cattolica nel 1929 e per comprendere dunque i molti e complessi problemi discussi, per più di cinquant'anni, in ordine al libero esercizio della potestà di giurisdizione della Chiesa cattolica in Italia, è necessario tenere presente che l'art. 1 comma 1, del concordato lateranense era una norma che implicava il riconoscimento di un'*autonomia* nei confronti della Chiesa cattolica, senza che venisse riconosciuta alcuna efficacia civile agli atti emanati dagli organi canonici. Lo Stato italiano, nell'assicurare alla Chiesa cattolica il libero esercizio della sua giurisdizione in materia ecclesiastica, non aveva inteso considerare civilmente efficaci nel proprio ordine gli atti della giurisdizione ecclesiastica, né aveva riconosciuto come *potestà giuridiche* i poteri rientranti nell'unitaria *potestas iurisdictionis canonica,* essendosi soltanto impegnato ad assicurare espressamente che l'attività delle autorità ecclesiastiche potesse esplicarsi liberamente, fosse libera cioè da controlli e da interferenze giurisdizionaliste, ad eccezione dei controlli e delle interferenze contemplati nello stesso concordato.

---

vedere S. Lariccia, *Giurisdizione ecclesiastica,* in *Enc. dir.,* XIX, Milano, 1970, p. 469 ss., spec. pp. 480-1.

La garanzia dell'autonomia primaria della Chiesa cattolica, convenzionalmente riconosciuta nell'art. 1 comma 1 del concordato lateranense, è stata poi ribadita sul piano del diritto pubblico interno, nell'art. 7 comma 1 cost., che contiene l'affermazione della non ingerenza delle autorità civili nell'ordine proprio della chiesa.

L'art. 7 comma 1 cost. prevede che: «Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani».

Il 2° comma della stessa disposizione, dopo avere stabilito che i loro rapporti sono regolati dai Patti lateranensi, precisa che: «..le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale».

Si è osservato che la norma costituzionale detta disposizioni le quali si raccordano a due diversi ambiti costituzionali: quello della libertà religiosa e quello dei rapporti fra lo Stato e gli altri ordinamenti giuridici[34]. Sotto il primo aspetto, si pone l'esigenza di coordinare le norme contenute nell'art. 7 cost. con le altre disposizioni costituzionali in tema di libertà religiosa: artt. 2, 3, 8, 19, 20, 21, 33, 38 cost. In proposito è da porre in rilievo la grande importanza che, anche prima dell'entrata in vigore della costituzione del 1948, ha assunto il problema del riconoscimento della *libertas Ecclesiae*.

Le disposizioni contenute nel patto di Villa Madama con riferimento al riconoscimento di libertà nei confronti della Chiesa cattolica sono soprattutto quelle dell'art. 2 dell'accordo, anche se i principi contenuti in tale norma sono evidentemente da collegare alle garanzie contemplate nell'accordo stesso riguardo alle varie materie (matrimoniale, scolastica, assistenziale, ecc.) per le quali sono previste apposite e specifiche disposizioni.

Nell'art. 2 conc. la repubblica italiana riconosce alla Chiesa cattolica la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione.

In particolare è assicurata alla Chiesa cattolica la libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale nonché della giurisdizione in materia ecclesiastica (n. 1).

---

[34] F. Finocchiaro, *Art. 7*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, vol. I, *art. 1-12*, *Principi fondamentali,* Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, p. 321.

Nel n. 2 della disposizione è garantita la reciproca libertà di comunicazione e di corrispondenza fra la Santa Sede e la Conferenza Episcopale Italiana, le Conferenze episcopali regionali, i Vescovi, il clero e i fedeli, così come la libertà di pubblicazione e diffusione degli atti e documenti relativi alla missione della Chiesa.

Nel n. 3 è garantita ai cattolici e alle loro organizzazioni ed associazioni la piena libertà di riunione e di manifestazione del pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.

Le garanzie contemplate nel lungo e articolato elenco che si è sopra riportato si collegano alla questione dei poteri di governo della Chiesa cattolica e dell'esercizio dei diritti che spettano ai diversi suoi membri e componenti: una questione di notevole complessità che deve essere esaminata tenendo presente che il concilio Vaticano II e, più di recente, il *codex iuris canonici* entrato in vigore il 27 novembre 1983, hanno previsto innovazioni di notevole rilievo, proprio con riferimento ai temi dell'organizzazione ecclesiastica e delle relazioni giuridiche stabilite tra i suoi appartenenti. Si pone, dunque, per l'interprete che intenda approfondire tali problemi, l'esigenza di valutare i principi che disciplinano la struttura costituzionale della Chiesa universale e locale, le sue funzioni e finalità, la sua struttura gerarchica e l'importante valore comunitario della definizione della Chiesa cattolica come «popolo di Dio».

Rilievo speciale assume, nella norma concordataria il riferimento alla missione educativa e caritativa della Chiesa. L'attività educativa e culturale si collega al diritto-dovere che la Chiesa rivendica di educare cattolicamente i suoi fedeli (can. 794 c.j.c.), al diritto di fondare e dirigere scuole di qualsiasi disciplina (can. 800) e al diritto dovere dei genitori cattolici di scegliere le istituzioni ritenute più idonee per provvedere all'educazione cattolica dei figli (can. 793).

Importante è anche il riferimento che l'art. 2.1 conc. fa alla missione caritativa della Chiesa: esso assume rilievo per comprendere le norme relative alla materia degli enti e del patrimonio ecclesiastico (cfr. art. 7 conc. e 1. 20 maggio 1985, n. 222).

Per quanto riguarda le garanzie di libertà delle *Confessioni religiose diverse dalla cattolica,* lo statuto di Carlo Alberto del 1848, che è rimasto formalmente in vigore per un secolo, prevedeva all'art. 1 che «la Religione Cattolica, Apostolica e Romana» era «la sola Religione dello Stato» e che le Confessioni religiose diverse dalla cattolica erano

non libere ma «tollerate», in conformità alle leggi: già nel giugno del 1848 tuttavia la portata delle norme dello statuto in materia religiosa fu chiarita da una legge (la c.d. legge Sineo: 1. 19.6.1848, n. 735) che, prevedendo un principio caratteristico del separatismo in materia ecclesiastica, dispose: «La differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici, ed all'ammissibilità alle cariche civili e militari».

In applicazione di tale principio le minoranze religiose potettero vivere ed operare in Italia in una condizione di piena libertà ed autonomia.

Dopo il 1848 si realizza per i protestanti e gli ortodossi un sistema di separazione di fatto; mentre per gli ebrei viene previsto un sistema di giurisdizione con la legge Rattazzi del 1857 e con i decreti emanati in seguito nelle regioni in cui la legge Rattazzi non era stata estesa. Le garanzie di libertà in materia religiosa continuarono ad essere riconosciute anche dopo il 18 marzo 1876 quando, con la caduta della destra e l'avvento della sinistra al potere, la politica ecclesiastica dello Stato italiano fu prevalentemente ispirata all'attuazione dei principi laicisti ed aconfessionisti contrastanti con l'atteggiamento di intensa collaborazione con la gerarchia cattolica assunto dagli stati italiani preunitari dopo la restaurazione.

Lo Stato liberale riuscì a garantire le esigenze di libertà delle minoranze religiose italiane: la protezione dei diritti di libertà di religione appariva soddisfacente non soltanto sotto il profilo legislativo, ma anche dal punto di vista della coscienza sociale, come è dimostrato da un documento approvato nel 1920 dal congresso evangelico italiano, nel quale veniva espressa soddisfazione per lo spirito liberale dei governanti e legislatori d'Italia, anche se tale dichiarazione veniva seguita dall'auspicio che si provvedesse a sostituire 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»[35].

Un atteggiamento di notevole ostilità nei confronti delle minoranze religiose caratterizzò invece la politica dello Stato italiano dopo

---

[35] Cfr. P. Jahier, *La condizione giuridica delle Chiese evangeliche in Italia,* Torino, 1921, p. 49.

il 1922, soprattutto in quanto il regime fascista tendeva a favorire la confessionalizzazione in senso cattolico della società italiana e temeva, inoltre, la propaganda antifascista da parte dei rappresentanti dei culti non cattolici. La legislazione ecclesiastica del periodo fascista era quella di uno Stato che si proclamava confessionista in senso cattolico, riconosceva ufficialmente la religione cattolica come la sola religione dello Stato, si limitava ad «ammettere» determinati culti non cattolici (in una posizione però di inferiorità formale e sostanziale), prevedeva interferenze e vincoli statali nella vita e nelle attività. interne delle comunità religiose, in particolare di quelle non cattoliche, credeva nel dogma della supremazia autocratica statale e pertanto stabiliva una serie di limitazioni legislative e amministrative per i diritti di libertà religiosa individuali e collettivi, e in specie per quelli di propaganda e proselitismo, il cui esercizio per i culti diversi dal cattolico era ritenuto dannoso all'utilità della compagine nazionale.

La disciplina della condizione giuridica e dell'attività dei culti diversi da quello cattolico, durante il ventennio fascista, venne soprattutto stabilita con la legge 24.6.1929, n. 1159 e con il r.d. 28.2.1930, n. 289. Tali disposizioni, che sono ancora vigenti, con esclusione di quelle dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte costituzionale, costituiscono la c.d. legge sui culti ammessi, così denominata proprio perché *ammetteva* alcune Confessioni religiose diverse dalla cattolica. Prima dell'emanazione della legge il ministro Rocco, nella relazione alla camera dei deputati ed al senato del regno, affermava che la formula 'culti ammessi nello Stato', se pur giustamente più riguardosa di quella dello Statuto 'culti tollerati' non ha, dal punto di vista giuridico, sostanzialmente diverso significato.

Nel 1929 viene imposto un *sistema giurisdizionalista* a tutti gli «acattolici», come da allora vengono comunemente denominate le Confessioni religiose quantitativamente minoritarie: viene imposto quello che Giorgio Peyrot ha definito «il coacervo anonimo degli indistinti», per cui le varie componenti religiose diverse dalla cattolica vengono raggruppate sotto i denominatori indifferenziati di «culti acattolici» o di «culti ammessi»[36].

---

[36] Cfr. G. Peyrot, *Significato e portata delle intese,* in AA.VV., *Le intese tra Stato e Confessioni religiose. Problemi e prospettive,* Milano, Giuffrè, 1978, p. 49, spec. p. 50.

Il principio, affermato sin dal 1871, della non ingerenza governativa nell'esercizio del culto e della libertà religiosa, subisce una notevole compressione in alcuni istituti previsti nella legislazione sui culti ammessi del 1929-'30, come, per esempio, nella pretesa del governo di sottoporre ad approvazione la nomina dei ministri di culto e nel sistema inteso a garantire un intenso controllo politico ed una estesa ingerenza sui culti diversi dal cattolico.

Nel 1931 viene emanata la legge di polizia che ribadisce le pesanti restrizioni in tema di libertà di riunione già stabilite nel t.u. di p.s. del 1926 e prevede una più completa disciplina per gli atti di culto celebrati fuori dai templi (cfr. artt. 25 e 26 t.u. delle leggi di pubblica sicurezza 18.6.1931, n. 773). Particolare importanza assume l'art. 18 del testo unico, poi modificato nel 1957 e nel 1958 dalla Corte costituzionale, il quale stabilisce, ai fini del divieto delle riunioni pubbliche per motivi di ordine pubblico, moralità e sanità pubblica, che devono considerarsi pubbliche anche le riunioni che, sebbene indette in forma privata, perdano tuttavia, ad avviso dell'autorità di pubblica sicurezza, il carattere di riunione privata per il luogo della riunione, il numero dei partecipanti, lo scopo o l'oggetto della riunione. Tale norma, insieme alle già ricordate disposizioni della legislazione sui «culti ammessi», rivela l'intento di limitare l'attività delle Confessioni non cattoliche, al fine di contenerne l'espansione, la propaganda, il proselitismo, e costituisce «il perno di quella involuzione giuridica che – come ha ricordato Giorgio Peyrot – anche in questo campo particolare venne segnata dalla legislazione del tempo fascista nella mortificazione delle libertà politiche e civili»[37].

Né la situazione di fatto può ritenersi meno pesante di quella legislativa, giacché la condizione delle minoranze religiose viene peggiorata ulteriormente dall'esercizio del potere discrezionale attribuito agli organi di polizia e dagli orientamenti di una parte dei giudici che, nel ventennio fascista, in applicazione dell'art. 18 t.u, di pubblica sicurezza, non esitano ad emettere sentenze di condanna nei confronti di persone che non avevano dato preavviso di riunioni di culto tenute in case private, soltanto perché o la porta non era chiusa, o dal di fuori

---

[37] G. Peyrot, *La legislazione sulle Confessioni religiose diverse dalla cattolica,* in AA.VV., *La legislazione ecclesiastica,* Vicenza, Neri Pozza, 1967, p. 519, spec. p. 533.

si sentiva cantare, o dalle finestre si vedeva gente radunata.

La giurisprudenza dell'epoca – ha osservato Jemolo – si esaurisce in una casistica pietosa, come dagli inizi dell'Ottocento non registra alcun paese occidentale; qui in questa conculcazione della libertà di riunione religiosa abbiamo realizzato un doloroso primato[38].

L'atteggiamento repressivo delle autorità fasciste arriva anche ad imporre il divieto di svolgere attività religiosa, come avviene per i gruppi religiosi dei pentecostali, dei Testimoni di Geova e degli Studenti della Bibbia, nei confronti dei quali è vietato l'esercizio del culto da una circolare del ministro dell'interno del 9.4.1935.

Con la legislazione razziale del 1938 (r.d. 5.9.1938, n. 1390; r.d. 17.11.1938, n. 1728) che, come ha notato Federico Chabod, segna l'inizio della frattura tra il fascismo e il popolo[39], si prevedono numerose e pesanti discriminazioni a danno degli ebrei. Gli ebrei vengono esclusi dall'insegnamento nelle scuole statali e nei loro confronti è vietata l'iscrizione nelle stesse scuole ed è prevista l'istituzione di apposite scuole con personale di razza ebraica; vengono dispensati dalla prestazione del servizio militare, vengono esclusi dall'amministrazione dello Stato, dal partito fascista e dalle amministrazioni locali; viene stabilito che, nelle ipotesi di matrimonio misto, ai fini delle discriminazioni determinate dal riconoscimento degli figli alla razza ebraica, sia attribuita rilevanza alla fede religiosa professata.

Con la Costituzione del 1948 il sistema riguardante le garanzie di libertà nei confronti delle minoranze religiose viene radicalmente mutato. Con l'art. 20 si pone il rifiuto costituzionale di ogni regime giurisdizionalista, mentre con gli art. 7 e 8 viene previsto un sistema di coordinazione dei rapporti tra Stato e Chiese che, anche se differenziato negli strumenti a seconda che si tratti di quelli riguardanti la Chiesa cattolica o le altre Confessioni religiose, è analogo nei criteri.

La prima norma che, nella Costituzione italiana, parli espressamente di libertà in materia religiosa, è quella contenuta nell'art. 8 comma 1, che proclama l'eguale libertà di tutte le Confessioni

---

[38] A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia dall'unificazione a Giovanni XXIII,* Torino, Einaudi, 1972, p. 217. V. anche C. Cardia, *La riforma del Concordato,* Torino, Einaudi, 1980, p. 115.

[39] F. Chabod, *L'Italia contemporanea (1918-1948),* Torino, Einaudi, 1961, p. 97.

religiose davanti alla legge e che costituisce una delle applicazioni del principio di libertà nei confronti dell'apparato autoritario dello Stato.

L'approvazione di tale disposizione determinò una spaccatura in seno all'assemblea costituente: mentre infatti la sinistra aveva proposto una formulazione tendente a stabilire che tutte le Confessioni religiose sono eguali davanti alla legge, la democrazia cristiana, con l'emendamento Cappi-Gronchi, tendeva a limitare 1'eguaglianza al profilo del godimento dei diritti di libertà mediante la formula, poi approvata, tutte le Confessioni religiose sono egualmente libere di fronte alla legge.

La proposta tendente a garantire a tutte le Confessioni religiose una eguaglianza di trattamento, e non soltanto una eguale libertà, venne respinta con 140 voti contro 135.

A proposito di tale disposizione si discute se la norma in essa contenuta ponga una deroga rispetto alla parità di religione garantita nell'art. 3 comma 1 (tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge senza distinzione di religione), oppure integri e confermi tale principio. In proposito è a mio avviso da ritenere, come si è rilevato nella parte dedicata all'esame delle norme costituzionali in tale materia, che le due proposizioni normative, rispettivamente contenute nell'art. 3 comma 1, e nell'art. 8 comma 1 cost., abbiano un diverso oggetto e che non possa dunque individuarsi nella seconda norma né una deroga né una conferma rispetto alla prima, in quanto con le due disposizioni il costituente ha inteso rispettivamente garantire l'*eguaglianza* dei singoli e dei gruppi sociali (art. 3 comma 1) e la (eguale) *libertà* delle Confessioni religiose (art. 8 comma 1), cioè due valori che, in un determinato ordinamento, possono anche non coincidere, non ricorrendo tra di essi un nesso di necessaria interdipendenza.

Se è vero tuttavia, che l'art. 8 comma l fa riferimento ad una eguale libertà e non ad una eguaglianza, è altrettanto vero che, considerando i diritti di libertà non solo nel loro contenuto negativo ('libertà da'), ma anche nel loro contenuto positivo, che attiene, cioè, al profilo della concreta fruibilità dei diritti stessi (nell'ottica del secondo comma dell'art. 3 della Costituzione), non potrebbe ritenersi sufficiente a soddisfare il principio della eguale libertà una disciplina legislativa che trattasse egualmente le Confessioni religiose solo sotto il profilo

delle libertà 'negative', ma le differenziasse sotto il profilo delle garanzie concrete di fruizione dei diritti[40].

L'art. 8 comma 2, prevede che le Confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

Con riferimento a tale disposizione la Corte costituzionale, con la sentenza n. 43 del 1988, ha affermato che il limite del «non contrasto con l'ordinamento giuridico italiano», contemplato nella disposizione costituzionale dell'art. 8 comma 2, si può intendere riferito solo ai principi fondamentali dell'ordinamento stesso e non anche a specifiche limitazioni poste da particolari disposizioni normative[41].

Dopo il 1948 il governo in particolare, e il parlamento in talune occasioni, per un lungo periodo non hanno ritenuto di doversi occupare delle questioni poste da quanti auspicavano che la Costituzione repubblicana fosse attuata anche nella parte riguardante le garanzie di libertà delle minoranze religiose. Si è determinata così quella singolare e grave situazione per cui le innovazioni compiute dalla Costituente in questa materia sono rimaste lettera morta per lungo tempo, insabbiate dalla volontà politica o dalla burocrazia ministeriale, le quali si sono rese al riguardo gravemente carenti, ostinandosi nella pretesa che nel settore dei «culti acattolici» – come si continuavano a definire le Confessioni religiose diverse dalla cattolica – nulla era cambiato, o doveva cambiare, e persistendo nel voler dare applicazione alla legislazione sui 'culti ammessi' del 1929/30 pretendendone la piena osservanza[42].

I mezzi ai quali ricorsero il governo e la pubblica amministrazione,

---

[40] Cfr. in tal senso V. Onida, *Profili costituzionali delle intese,* in AA.VV., *Le intese tra Stato e Confessioni religiose. Problemi e prospettive,* Milano, Giuffrè, 1978, p. 25, ivi p. 39, il quale, facendo gli esempi di un servizio di assistenza spirituale nell'ambito di formazioni della vita collettiva come le Forze armate e della concezione di spazi nell'ambito delle trasmissioni radio-televisive del monopolio pubblico, giustamente osserva che una possibilità di diseguale trattamento sotto questi profili creerebbe anche una diseguale libertà, in contrasto con il 1° comma dell'art. 8, nella misura in cui i diritti di libertà sarebbero diritti formalmente eguali per tutti ma sostanzialmente riempiti di contenuti diversi per le diverse Confessioni religiose.

[41] La sentenza è pubblica in *Giur. cost.,* 1988, con note di F. Finocchiaro e S. Lariccia.

[42] G. Peyrot, *Condizione giuridica delle Confessioni religiose prive d'intesa;* in AA.VV., *Nuovi accordi…,* cit., p. 383.

negli anni della «grinta dura» – come li ha definiti lo stesso Jemolo – tra il 1948 e il 1960, per limitare l'esercizio delle libertà delle minoranze religiose italiane furono vari e tutti illegittimi: per esempio, per impedire il culto dei pentecostali, senza che l'impedimento frapposto apparisse, quale effettivamente era, un divieto di propaganda religiosa, diretta o indiretta, ai danni della Confessione dominante, si asserì che questo culto determinava un nocumento della salute dei credenti, a causa delle manifestazioni operate nei credenti per la persuasione di una discesa in essi dello Spirito Santo; giustamente Jemolo ha osservato che è intuitiva, per chiunque si ponga nella prospettiva della tutela delle libertà, la risposta negativa al quesito se uno Stato, che si ponga al di fuori di ogni religione rivelata, e non possa dare quindi un'adesione positiva alla credenza in qualsiasi fenomeno soprannaturale, potrebbe – ispirandosi a preoccupazione per la salute fisica, per l'equilibrio nervoso dei cittadini credenti – contrastare manifestazioni che parlino al sentimento e non alla ragione, all'attesa collettiva di eventi prodigiosi, alla commozione[43].

Altri eventi hanno poi, fortunatamente, modificato questa mortificante realtà influendo sullo sviluppo della vita democratica nel nostro paese. Gli orientamenti che emergono all'interno della loro Chiesa sollecitano i cattolici a valutare sotto nuove prospettive il problema della libertà di religione e consentono di comprendere l'importanza del *principio di autodeterminazione* in materia religiosa, che nella società civile garantisce la tutela sostanziale delle esigenze religiose dei cittadini e dei gruppi sociali. Un evento che all'inizio degli anni sessanta favorisce l'affermarsi di un nuovo spirito di libertà nella valutazione dei problemi che riguardano i rapporti tra società civile e società religiosa è rappresentato dal Concilio Vaticano II e dal rinnovamento che esso sollecita nella vita sociale: è con il Concilio

---

[43] A. C. Jemolo, *I problemi pratici della libertà*, cit., p. 131. «Un legislatore od un governo – osserva l'a. – non possono pretendere amputazioni alla religione dei loro cittadini senza violare la libertà religiosa. Se oggi impedissero l'affluire delle moltitudini dinanzi ad una immagine sacra che si afferma pianga o muova gli occhi, domani le processioni aduna piscina dove si compiano guarigioni miracolose, postisi su questa via potrebbero anche voler impedire alle suore di clausura di condurre una vita a loro giudizio antigienica, di effettuare penitenze nocive alla salute, e quindi potrebbero pretendere di ridurre il culto alla sola predicazione, affermando che la musica, gl'inni sacri, i quadri, il rituale, eccitano lo spirito e conducono gli uomini dove la ragione non li porterebbe».

che i cattolici dimostrano di essere capaci di ragionare e di agire in base ai concetti di rispetto per la coscienza individuale, della libertà di pensiero, della tolleranza e del dialogo che possono consentire la pacifica convivenza di gruppi diversi in un sistema di libertà, dell'uguaglianza che permette di evitare la discriminazione fra chi tollera e chi è tollerato.

Dopo il Concilio, le nuove concezioni emerse all'interno della Chiesa cattolica suscitano l'interesse dell'opinione pubblica, e non soltanto di quella cattolica, e determinano un complesso di trasformazioni nei rapporti sociali: ed è possibile attribuire proprio alla novità di taluni principi conciliari l'origine di molti mutamenti del costume sociale nell'Italia degli anni sessanta. Il Concilio, una rivoluzione culturale che rappresenta un'autentica provocazione alla libertà, con le proprie indicazioni favorisce il riconoscimento e l'attuazione delle libertà violate negli anni precedenti, pur se contemplate nella Costituzione. Anche nei confronti delle minoranze religiose cessano la persecuzione e l'emarginazione dei gruppi religiosi di minoranza che avevano caratterizzato i primi quindici anni del secondo dopoguerra e la posizione giuridica sociale dei culti diversi dal cattolico viene valutata con un rispetto che costituisce una significativa novità nei confronti del passato.

Due decenni sono trascorsi da allora ed attualmente nuovi elementi di valutazione si pongono all'attenzione di chi conosce come il processo per l'attuazione delle garanzie di libertà incontri sempre rinnovati ostacoli per l'effettivo esercizio dei diritti.

Un problema non semplice è quello delle soluzioni che in concreto si possono adottare per realizzare l'obiettivo di conseguire l'abrogazione della legislazione del 1929/30 sui culti ammessi, superata dai nuovi principi costituzionali sulle libertà delle Confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Si sostiene spesso che poiché il costituente ha previsto, negli artt. 7 e 8, il principio della bilateralità della produzione legislativa in materia ecclesiastica, lo Stato italiano non ha potuto, e non potrebbe ora, prevedere, con un *provvedimento legislativo unilaterale,* l'abrogazione delle leggi emanate negli anni 1929/30 sui culti diversi dal cattolico, leggi che non furono concordate bilateralmente: si osserva infatti che se la garanzia dell'art. 8 comma 3 cost. è una garanzia di libertà e se le intese hanno voluto garantire certi aspetti specifici della

libertà, ove riconoscessimo al Parlamento il potere di abrogare quella legge e creare un vuoto legislativo o riportare le Confessioni diverse dalla cattolica al diritto comune, tale soluzione vanificherebbe quella garanzia che è stata data attraverso la legge preceduta dalle intese[44]. In proposito è tuttavia da notare che una semplice abrogazione dei provvedimenti del 1929-30 sui culti non cattolici, che riportasse il regime di queste Confessioni al regime del diritto comune, non richiederebbe di per sé una previa intesa, perché, in questo caso, non vi sarebbe disciplina speciale (quindi non vi sarebbe il presupposto positivo che rende necessaria l'intesa) e non vi sarebbe il mutamento di uno *status* bilateralmente concordato, perché queste leggi non sono derivate da un accordo[45]. Probabilmente non sarebbe neppure necessaria una previa intesa per abrogare con legge le norme (sui «culti ammessi») in contrasto con la Costituzione, che già non siano state dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte costituzionale, dovendo ritenersi che un'intesa occorrerebbe solo nell'ipotesi che con legge unilaterale volesse introdursi una nuova disciplina speciale, derogatoria del diritto comune[46].

La questione dell'abrogazione della legislazione fascista sui «culti ammessi» è stata superata, per le Confessioni religiose che hanno stipulato intese con lo Stato italiano, approvate con legge dello Stato, in quanto tali leggi prevedono espressamente la cessazione di efficacia ed applicabilità della legislazione del 1929/30. La questione assume invece una notevole importanza pratica per l'esame del problema relativo alla disciplina delle Confessioni "senza intesa", di quei gruppi religiosi, cioè, che, per qualunque motivo, non abbiano stipulato intese relative alla disciplina dei loro rapporti con lo Stato[47].

Questo problema si riferisce all'ipotesi che determinate Confes-

---

[44] Cfr. in questo senso F. Finocchiaro, *Replica,* in AA.VV., *Le intese,* cit., p. 122; Id., *Art. 8*, cit., p. 430.

[45] Cfr. in tal senso V. Onida, *Profili,* cit., p. 42.

[46] Cfr. V. Onida, *Conclusioni,* in AA.VV., *Le intese,* cit., p. 304; S. Lariccia, *Diritti civili e fattore religioso,* Bologna, il Mulino, 1978, p. 14.

[47] Su questo importante aspetto del problema, di viva attualità, connesso all'esercizio dei diritti di libertà delle Confessioni religiose diverse dalla cattolica e dalle Chiese rappresentate dalla Tavola valdese, cfr. P. Floris, *«Uguale libertà»*, cit., p. 70; G. Peyrot, *Condizione,* cit., p. 619.

sioni operanti nella comunità statale assumano rilevanza senza che i rispettivi diritti positivi abbiano contatto con il diritto positivo dello Stato in applicazione dell'art. 8 comma 3 cost. In proposito costituisce problema dì non facile soluzione quello di definire gli strumenti ai quali il Governo possa ricorrere per attuare, nei confronti delle Confessioni religiose prive di intesa, i generali principi della Costituzione in tema di solidarietà sociale, di eliminazione degli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio delle libertà e il conseguimento dell'uguaglianza giuridica degli individui, consentendo in tal modo di parificare tali religioni e i loro istituti ad altri organismi sociali.

Come ho rilevato in precedenza, in linea di principio, è ammissibile una normativa di diritto comune riguardante le Confessioni religiose che non accettino il modello convenzionale previsto dalla Costituzione per i rapporti tra lo Stato e le rappresentanze dei diversi culti[48]: il divieto costituzionale di una regolamentazione giurisdizionalistica dei rapporti tra Stato e Confessioni religiose – in questo consiste l'essenza del principio di bilateralità della produzione legislativa in materia ecclesiastica – non comporta infatti che lo Stato, qualunque norma detti o possa ritenere di dover dettare in materia di regime delle Confessioni religiose o di organizzazioni religiose, debba sempre e necessariamente essere vincolato al principio della bilateralità[49].

È chiaro però che non potrebbe trovare attuazione l'intento di modificare i provvedimenti legislativi del 1929/30 sui «culti ammessi» e il decreto del 1930 sulle Comunità israelitiche introducendo una nuova disciplina *speciale,* giacché in questo caso occorrerebbe un'intesa, come un'intesa sarebbe necessaria per introdurre, in assenza di qualsiasi legge, una disciplina speciale[50].

Sarebbe dunque costituzionalmente illegittimo un provvedimento legislativo unilaterale nel quale si pretendesse di ribadire, con una disciplina emessa in regime democratico, gli istituti preventivi e repressivi contenuti nelle leggi sui «culti ammessi» del 1929-30; la previsione di un tale provvedimento non corrisponde ad una ipotesi

---

[48] Sulla riconduzione del fenomeno confessionale a quello associativo può vedersi Lariccia, *L'attuazione* cit., p. 246.

[49] V. Onida, *Profili,* cit., p. 36; S. Lariccia, *L'attuazione,* cit., p. 246.

[50] Cfr. ancora V. Onida, *Profili,* cit., p. 42.

soltanto teorica, giacché in sede burocratica un tale provvedimento è stato ritenuto effettivamente ammissibile, essendosi elaborato un progetto di carattere giurisdizionalista nel quale non soltanto sono stati contemplati taluni degli istituti della vecchia legislazione, ma si è previsto anche che eventuali intese potrebbero disciplinare solo quei rapporti che la nuova legge sui culti non avesse regolato. La tendenza ad attribuire legittimità democratica a principi regolanti la materia religiosa, che in taluni casi non hanno determinato un effettivo mutamento della situazione preesistente, si è già realizzata con la recente revisione del concordato: ed è certamente da temere la prospettiva consistente in un semplice aggiornamento della legislazione riguardante le Confessioni religiose diverse dalla cattolica, che tuttavia non si risolva in effettivo mutamento dei principi previsti durante il ventennio fascista e divenuti inaccettabili con l'entrata in vigore della Costituzione democratica.

Le recenti vicende che hanno caratterizzato l'attuazione della riforma sui rapporti tra Stato e Confessioni religiose inducono a contestare eventuali iniziative con le quali Governo e Parlamento si propongano di disciplinare la materia della condizione e delle attività dei culti diversi dal cattolico, mediante un provvedimento legislativo unilaterale corrispondente a quello emanato alla fine degli anni venti.

Sono invece ipotizzabili due ulteriori soluzioni: la prima consistente in una semplice abrogazione di tutta la legislazione del 1929-30; la seconda nella previsione di un disegno di legge, emanato in attuazione dell'art. 3 comma 2 cost., che rimuova gli ostacoli di ordine sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana nel settore riguardante la vita religiosa: in questa seconda ipotesi si tratterebbe in sostanza di un semplice adeguamento di tali leggi alla Costituzione, consistente nella soppressione delle norme, e solo delle norme, che si pongono in contrasto con la Costituzione[51].

L'esperienza di quattro decenni di vita repubblicana e democratica dimostra che una notevole limitazione all'esercizio dei

---

[51] Per una valutazione di tali possibili soluzioni può vedersi S. Lariccia, *La libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica,* in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli,* Milano, Giuffrè, 1988.

diritti di libertà ed all'eguaglianza dei cittadini è stata determinata dall'atteggiamento assunto e dalla prassi seguita dalla burocrazia: quest'ultima infatti, salvo lodevoli eccezioni, ha mantenuto un atteggiamento ostile, miope ed ottuso, in sintesi retrivo, nei confronti delle Confessioni religiose diverse dalla cattolica e dell'applicazione nei loro riguardi delle norme costituzionali[52].

Si pone ora l'indilazionabile esigenza di diffondere la convinzione che occorre mutare gli orientamenti che per molti decenni hanno rappresentato un ostacolo per l'esercizio dei diritti di libertà delle minoranze religiose: occorre contribuire ad ogni livello, nell'esercizio dei pubblici poteri, riguardanti i procedimenti legislativi, amministrativi e giurisdizionali, per favorire le garanzie della pari dignità e dell'eguaglianza davanti alla legge, senza distinzione di religione (art. 3 comma 1 cost.), dell'eguale libertà di tutti i gruppi religiosi (art. 8 comma 1 cost.), delle autonomie delle strutture confessionali senza ingerenze statali (art. 8 comma 2 cost.).

## 7. *Le libertà di religione e l'evoluzione del concetto e dei contenuti del diritto ecclesiastico italiano*

La garanzia della libertà religiosa ha sempre costituito in Italia la parte più viva, più vitale, più fruttuosa del diritto ecclesiastico[53].

È necessario però cogliere le novità che negli ultimi decenni, e con sempre maggiore intensità e rapidità, hanno caratterizzato il problema della tutela delle esigenze di religione negli ordinamenti statali contemporanei[54].

---

[52] Cfr. G. Peyrot, *Condizione*, pp. 649-50, il quale osserva che tale constatazione trova riscontro in varie circolari ministeriali emanate e nelle conseguenti molteplici manifestazioni di intolleranza verificatesi in ogni parte d'Italia, specie nei primi quindici anni della repubblica; in certi orientamenti espressi circa le azioni da svolgere nel settore specifico; nel modo in cui sono stati presi certi provvedimenti liberatori dopo vari interventi e sollecitazioni, nel settore dei *«culti ammessi»* nonché nei pareri espressi da alcuni ministeri circa l'intesa conclusasi con la Tavola valdese per i rapporti tra lo Stato e le Confessioni da quest'ultima rappresentate.

[53] P. Fedele, *La libertà religiosa,* Milano, Giuffrè, 1963, p. VIII.

[54] Già da tempo la dottrina ha precisato che la nozione del diritto ecclesiastico non consiste esclusivamente nella regolamentazione dei rapporti con le Confessioni religiose

La realtà pone infatti l'esigenza di prevedere ed attuare la protezione di sempre «nuove» libertà[55], che molto spesso presentano requisiti che interessano la disciplina che studia il fenomeno religioso sotto il profilo giuridico.

Volendo qui ricordare, in una rapida sintesi, i problemi che più di recente hanno giustificato in Italia l'esigenza di un intervento legislativo, dottrinale e giurisprudenziale, si possono ricordare le questioni alle quali frequentemente l'opinione pubblica e, di recente, anche la scienza giuridica, la giurisprudenza ed il legislatore prestano attenzione, per i nuovi e complessi problemi che si pongono nella soluzione di delicati casi umani: esse riguardano quelle che si definiscono le *nuove frontiere dell'uomo,* come la sterilizzazione volontaria, l'inseminazione artificiale, l'eutanasia; ed ancora, l'autodeterminazione dei minorenni e la tutela della loro formazione psichica e morale[56]; la trasfusione del sangue e gli interventi sanitari obbligatori, volti in taluni casi a limitare la diffusione di nuove malattie come l'aids; gli orientamenti del legislatore intesi a combattere non solo il commercio ma anche l'uso della droga, con posizioni troppo spesso incoerenti ed improvvisate, ispirate ad una logica puramente repressiva, anziché ad una visione più ampia dei problemi della società.

Anche per le libertà di religione, si pone l'esigenza, avvertita nell'analisi delle altre libertà civili e democratiche, di integrare lo studio e l'analisi scientifica della legislazione ecclesiastica con la valutazione di contributi provenienti da scienze sociali diverse da quella giuridica idonea a chiarire la reale sostanza del rapporto fra culture, Chiese e modernità e con una più generale ed organica comprensione

---

e che tale disciplina del diritto dello Stato comprende le norme su tutte le opinioni in materia religiosa e quindi anche le norme che considerino lecita o illecita la «credenza» negativa in materia di religione, dovendosi attribuire allo studioso del diritto ecclesiastico il compito di indagare «tutto ciò che, ai fini del diritto, è considerato come fatto possibile determinato dall'interesse religioso»: C. Magni, *Teoria del diritto ecclesiastico civile,* cit., p. 33.

[55] Una stimolante riflessione sui diversi profili di ciascuna libertà, valutata nella prospettiva dei diritti fondamentali della persona umana, può leggersi nel bel libro di P. Barile, *Diritti dell'uomo,* cit.

[56] I ministri Iervolino e Vassalli hanno recentemente presentato alla Presidenza del consiglio un disegno di legge sotto il titolo «Norme sulla tutela penale della personalità del minore».

della c.d. questione religiosa, quale effettivamente si svolge nella società civile e nell'ordinamento positivo che la regola.

L'esempio più indicativo delle nuove tendenze di analisi e di studio dei rapporti fra Stato e Confessioni religiose è rappresentato dall'attenzione privilegiata che anche gli studiosi del fenomeno giuridico dedicano a tematiche e valori storicamente propri della società civile moderna: ricordo, tra gli altri, i temi dei diritti umani, della dignità della persona, della pace, del diritto alla vita, della scienza, del progresso[57]: il tema dei diritti umani, come è noto, è una delle idee-guida dell'attuale pontificato ed assume notevole importanza con riferimento alla presenza di tutte le Confessioni religiose nella società ed al loro rapporto con il potere civile[58].

Si ripropone in proposito, con riferimento alla società civile, l'antico conflitto fra potestà civile e potestà religiosa per il supremo governo – oggi diremmo, per l'egemonia – sul genere umano[59].

Molti sono i problemi che, con speciale riferimento alla protezione delle libertà fondamentali dell'individuo e al principio di tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, considerato nella molteplicità delle sue espressioni prevista dall'art. 2 cost., impongono allo studioso del fattore religioso sotto il profilo giuridico di esaminare con la doverosa sensibilità le esigenze di *rispetto della persona umana* e *dell'inviolabilità della sua coscienza*, la *condizione degli emarginati e degli oppressi*, l'evoluzione del *diritto dei minori*, la *condizione della donna nella società*.

Il giurista ha da tempo acquisito consapevolezza delle difficoltà e dei drammi che comportano le scelte dell'individuo di fronte ai pro-

---

[57] Cfr. sul punto lo stimolante intervento di L. Guerzoni al convegno svoltosi a Siena nel 1980 [vedilo in AA.VV., *Nuove prospettive* (1981), p. 141].

[58] A proposito dei «diritti umani» e dell'impegno per la loro garanzia è da valutare con giustificata diffidenza la tendenza, che talora si nota in taluni gruppi che hanno una visione integralista della società, a considerare tali diritti come contrapposti ai diritti civili. «I diritti umani dell'integralismo cattolico – si è osservato di recente – palesano immediatamente una vertiginosa distanza rispetto ai diritti umani (e civili) nel senso rigoroso del termine, quello di Amnesty International, per intenderci, che è poi il senso storicamente affermato a partire dalla rivoluzione americana e da quella francese»: P. Flores D'arcais, *Il garofano e l'acqua santa,* in *MicroMega*, 1988, n. 3, pp. 203-20, spec. pp. 207-9.

[59] L. Guerzoni, *Intervento* cit., p. 141.

blemi quotidiani dell'essere e dell'esistere, negli aspetti non soltanto religiosi, ma anche etici, politici e sociali. Lo studioso del diritto ecclesiastico è impegnato nel considerare i vari aspetti delle libertà dell'individuo è nel precisare i limiti che alla facoltà dei singoli di appellarsi ai dettami della propria coscienza personale derivano dalle esigenze di rispetto dei «valori primari» posti dalla legge positiva alla base della convivenza comunitaria[60].

L'impegno di contribuire a determinare gli orientamenti di una disciplina legislativa capace di conciliare l'esigenza di scelte personali con la salvaguardia di minimi etici fondati sul rispetto della dignità delle persone è un compito assegnato alla responsabilità di tutti noi.

8. *I problemi pratici della libertà con riferimento ad alcune questioni esaminate nelle comunicazioni presentate per il convegno: «Libertà religiosa e tutela penale dei culti»; «Libertà religiosa e fedeltà alla Repubblica: il caso dei Testimoni di Geova»; «La tutela della libertà nell'accordo di Villa Madama»; «Il diritto all'onore delle Confessioni religiose»; «Le garanzie costituzionali della libertà religiosa»; «Tutela cautelare dell'obiezione di coscienza»*; *«Libertà religiosa e culti emergenti»; «I diritti della persona umana nelle garanzie della libertà religiosa»; «Diversità di disciplina per l'obiezione di coscienza nella legge sull'aborto e nella legge sull'obiezione di coscienza al servizio militare»*: *rinvio alle comunicazioni e alla discussione*

Importanti *profili di libertà di religione e verso la religione* sono alla base dei risultati ottenuti sul terreno legislativo, in particolare nel corso degli anni settanta, dai movimenti impegnati nel perseguire l'obiettivo dell'ampliamento delle libertà nel nostro paese: si pensi alla legge n. 898 del 1970, relativa ai casi di scioglimento del matrimonio

---

[60] Come giustamente osserva Piero Bellini, l'ordinamento positivo non può permettere, oltre un certo segno, che i singoli abbiano «la facoltà di appellarsi ai dettami della propria coscienza personale avverso le leggi che essi sentono arbitrarie»: *Nuova problematica della libertà religiosa individuale nella società pluralistica,* in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico,* Milano, Giuffrè, 1973, 1095 ss., spec. p. 1151.

(*divorzio*); alla legge n. 772 del 1972 sull'*obiezione di coscienza*; alla legge n. 103 del 1975 di riforma del *servizio pubblico radiotelevisivo*; alla legge n. 151 del 1975 di *riforma del diritto di famiglia*; alla legge n. 354 del 1975 (c.d. *riforma carceraria*); al d.P.R. n. 416 del 1974, che amplia le libertà e i diritti di partecipazione di alcune componenti scolastiche; alla legge n. 194 del 1978 sulla interruzione volontaria della gravidanza (*aborto*); alle leggi n. 180 e n. 833 del 1978, in merito ai *trattamenti sanitari obbligatori*; alla legge n. 382 del 1978 sui *diritti del cittadino nell'ambito delle forze armate*.

Con riferimento a molte di queste questioni sono state presentate le comunicazioni che discutono importanti problemi pratici e teorici in tema di libertà di religione. Per la considerazione di tali argomenti ritengo opportuno rinviare al contenuto di tali comunicazioni e ai lavori che si svolgeranno nei giorni del convegno di Sorrento.

## *Riferimenti per ulteriori approfondimenti*

Sull'esigenza di valutare le libertà di religione nelle norme giuridiche e nella società e sui rapporti tra le discipline della scienza politica e sociologica e la disciplina del diritto ecclesiastico dal punto di vista dello studioso del fenomeno religioso valutato sotto il profilo giuridico, può vedersi S. Lariccia, *Presupposti politici e sociologici nello studio del diritto ecclesiastico,* in AA.VV., *Dottrine generali del diritto e diritto ecclesiastico,* Atti del convegno organizzato dall'Istituto di Diritto ecclesiastico e Canonico dell'Università di Napoli, dall'Istituto italiano per gli studi filosofici e dall'Istituto Universitario di Magistero "Suor Orsola Benincasa", Napoli, Istituto Italiano per gli studi filosofici, 1988, pp. 125-65, ed ivi bibliografia, pp. 155-65.

Per quanto riguarda il problema dei mutamenti della società e delle istituzioni in Italia in tema di diritti di libertà cfr. P. Barile, *Le libertà nella Costituzione,* Padova, Cedam, 1966; Id., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali,* Bologna, il Mulino, 1984; F. Battaglia, *Libertà (aspetti etici);* N. Matteucci, *Libertà (scienze sociali),* A.C. Jemolo, *Libertà (aspetti giuridici);* G. Amato, *Libertà (diritto costituzionale),* A. Pace, *Libertà personale,* voci dell'*Enciclopedia del diritto,* vol. XXIV, Milano, Giuffrè, 1974; N. Bobbio, *Libertà fondamentali e formazioni sociali. Introduzione storica,* in *Politica del diritto,* 1975, p. 431; C. Cardia, *Società moderna e diritti di libertà,* in AA.VV., *Teoria e prassi delle libertà di religione,* Bologna, il Mulino, 1975, p. 23; P. Bellini, *Libertà*

*dell'uomo e fattore religioso nei sistemi ideologici contemporanei*, *ivi*, p. 103; L. Guerzoni, *Libertà religiosa ed esperienza liberal-democratica, ivi*, p. 211; S. Lariccia, *La libertà religiosa nella società italiana, ivi*, p. 313; A. Predieri, *La Costituzione e il divenire della società italiana,* in *Il Foro amministrativo,* 1975, II, p. 429; A. Baldassarre, *Le ideologie costituzionali dei diritti di libertà,* in *Democrazia e diritto*, 1976, 265; AA.VV., *La costituzione italiana. I principi. La realtà,* Milano, F. Angeli, 1977; Cotta, *L'attuale ambiguità dei diritti fondamentali,* in *Rivista di diritto civile,* 1977, I, p. 225.

Per una valutazione complessiva del problema della libertà religiosa nei vari periodi storici possono vedersi: F. Ruffini, *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto soggettivo pubblico,* Torino, Bocca, 1924; Id., *Diritti di libertà,* Firenze, La Nuova Italia, 1946; Id., *La libertà religiosa*. I: *Storia dell'idea,* Milano, Feltrinelli, 1967; Id., *Relazioni tra Stato e Chiesa. Lineamenti storici e sistematici,* Bologna, il Mulino, 1974; A. Ravà, *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana,* Milano, Giuffrè, 1959; P.A. d'Avack, *Libertà religiosa, diritto ecclesiastico,* voce dell'*Enc. dir.*, XXIV, Milano, Giuffrè, 1974; L. Guerzoni, *Nuova problematica della libertà e crisi dello "Stato di diritto",* in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, CLXXXII (1972), p. 447; C. Cardia, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio,* Bologna, il Mulino, 1988.

Sullo studio del diritto ecclesiastico come *legislatio libertatis,* cfr., nella vasta bibliografia: L. Scavo Lombardo, *Sulla condizionalità della trascrizione civile del matrimonio canonico alla volontà degli sposi,* in *Foro it.*, 81, 1947, I, cc. 249 ss.; L. De Luca, *Il diritto ecclesiastico e l'opinione pubblica,* cit., in *loc. cit.*; Id., *Diritto ecclesiastico e sentimento religioso,* cit., in *loc. cit.*, spec. p. 394; Id., *Diritto ecclesiastico ed esperienza giuridica,* Milano, Giuffrè, 1975; P. Gismondi, *L'interesse religioso nella Costituzione,* in *Giur. cost.*, III, 1958, pp. 1221-42; A. Ravà, *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana,* Milano, Giuffrè, 1959; F. Finocchiaro, *Antiche e recenti prospettive di studio del diritto ecclesiastico,* in *Il dir. eccl.,* 1960, I, pp. 233 ss.; S. Lariccia, *La rappresentanza degli interessi religiosi,* cit., p. 110; Id., *Diritti civili e fattore religioso,* cit., p. 182; Id., *Storia, ideologia e dogmatica nello studio del diritto ecclesiastico,* in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno,* 13, 1984, pp. 657-81, spec. p. 677; Id., *Diritto ecclesiastico,* Padova, Cedam, 1986[3]; C. Mirabelli, *L'appartenenza confessionale,* cit.; P. Bellini, *Nuova problematica della libertà religiosa individuale nella società pluralistica,* in AA.VV., *Individui, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico,* Milano, Giuffrè, 1973, pp. 1095-151; L. Spinelli, *Di-*

*ritto ecclesiastico*. Parte generale, Torino, Utet, 1976; F. Margiotta Broglio, *Stato e confessioni religiose,* cit.; P. Moneta, *Stato sociale e fenomeno religioso,* Milano, Giuffrè, 1984, p. 10; E.G. Vitali, Legislatio libertatis *e prospettazioni sociologiche nella recente dottrina ecclesiastica,* in AA.VV., *Studi in onore di Cesare Grassetti,* III, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 1953-96 e in *Il dir. eccles.,* 1980, I, pp. 24-67, spec. p. 45; G. Catalano, *Brevi considerazioni sulla problematica metodologica nel diritto ecclesiastico civile,* in AA.VV., *Studi in onore di Ugo Gualazzini,* Milano, Giuffrè, 1981, p. 299 ss.; M. Tedeschi, *Contributo alla determinazione della scienza del diritto ecclesiastico,* Milano, Giuffrè, 1983; Id., *Appunti sul metodo nella problematica del diritto ecclesiastico*, in AA.VV., *Diritto, persona e vita sociale. Scritti in memoria di Orio Giacchi,* Milano, Vita e Pensiero, 1984, p. 399 ss.; Id., *Sullo studio delle discipline ecclesiasticistiche,* in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele,* Perugia-Firenze, Licosa, 1984, p. 295 ss.; A. Vitale, *Ordinamento giuridico e interessi religiosi. Corso di diritto ecclesiastico,* Milano, Giuffrè, 1984[3], p. 56, nt. 2; M. Fiore, *Preliminari per la cognizione del diritto ecclesiastico: in particolare a proposito della* legislatio libertatis*,* in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli*; I, 2, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 621-54.

Per una indicazione degli autori che si sono proposti di porre in evidenza la funzione primaria che nella Costituzione deve riconoscersi all'art. 2 cost., cfr. S. Lariccia, *L'attuazione dell'art. 8, 3° comma, della Costituzione: le intese tra lo Stato italiano e le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese,* in AA.VV., *Nuovi accordi fra Stato e Confessioni religiose. Studi e testi,* Milano, Giuffrè, 1985, p. 235, nt. 8.

Sul diritto di libertà religiosa come diritto di manifestare il proprio pensiero in materia religiosa cfr., nella vasta bibliografia, C. Magni, *Teoria del diritto ecclesiastico civile*[2], vol. I: *I fondamenti,* Padova, Cedam, 1952, p. 92; A.C. Jemolo, Le libertà garantite dagli artt. 8, 19 e 21 della Costituzione*,* in *Il dir. eccles.*, 1952, I, p. 393; G. Catalano, *Il diritto di libertà religiosa,* Milano, Giuffrè, 1957; A. Ravà, *Contributo allo studio dei diritti di libertà individuali e collettivi in materia religiosa,* Milano, Giuffrè, 1959; S. Berlingò, *Alcune riflessioni sulla libertà religiosa: suoi lineamenti giuridici in Italia,* Reggio Calabria, Cartograf, 1967; G. Leziroli, *Aspetti della libertà religiosa nel quadro dell'attuale sistema di relazione fra Stato e Confessioni religiose,* Milano, Giuffrè, 1977; G. Dalla Torre, *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano. Aspetti dogmatici e spunti ricostruttivi,* Milano, Giuffrè, 1979, p. 120.

Sulla libertà di allontanarsi dal gruppo, senza subire sanzioni in contrasto con diritti costituzionalmente garantiti e sui problemi esaminati nella sentenza

costituzionale n. 239 del 1984, con la quale la Corte costituzione ha per la prima volta esaminato i principi e le norme della disciplina legislativa prevista nel 1930 nei confronti delle Comunità israelitiche (r.d. 30 ottobre 1930, n. 1731), cfr. N. Colaianni, *L'appartenenza «di diritto» alle Comunità israelitiche tra legge, intesa e statuto confessionale*. V. anche il commento di G. Sacerdoti, *L'ebraismo italiano davanti alla sentenza n. 239/84 della Corte Costituzionale e le prospettive di intesa,* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* 1984, p. 109. L'ordinanza di rimessione della Pretura di Roma emessa il 16 maggio 1979 è pubblicata in *Giur. it.,* 1980, I, 2, c. 155, con commento di G. Fubini, *Sulla legittimità costituzionale della normativa sulle Comunità israelitiche*. Di questo autore cfr. anche sul tema il saggio *L'autonomia statutaria nel quadro della Costituzione italiana e lo Statuto come legge sostanziale degli ebrei d'Italia,* in *Il dir. eccl.,* 1982, I, p. 60.

Per la tesi che riconduce il fenomeno e la tutela dell'ateismo nell'ambito dell'art. 19 Cost. cfr. P. Fedele, *La libertà religiosa,* Milano, Giuffrè, 1963, p. 187; P. Bellini, *Nuova problematica della libertà religiosa individuale nella società pluralistica,* in AA.VV., *Individuo, gruppi, Confessioni religiose…*, cit., p. 1095 ss., spec. p. 1127; S. Fois, *Garanzia costituzionale delle manifestazioni di pensiero in materia religiosa, ivi*, p. 1215; C. Cardia, *Ateismo e libertà religiosa,* cit., p. 81; Id., *Religione, ateismo, analisi giuridica,* in AA.VV., *Individuo, gruppi* , cit., p. 1179; P. Floris, *Ateismo e religione nell'ambito del diritto di libertà religiosa,* in *Foro it.,* 1981, I, C. 625, spec. c. 626. Sempre valido è in proposito l'insegnamento di Francesco Ruffini, che nel 1924 osservava che «la libertà religiosa è la facoltà spettante all'individuo di credere a quello che più gli piace o di non credere, se più gli piace, a nulla, onde egualmente riconosciuto e protetto deve essere il diritto all'irreligione, all'aconfessionismo, alla miscredenza, e all'incredulità»: *Corso di diritto ecclesiastico italiano,* Torino, Bocca, 1924, p. 198.

Sul tema dell'obiezione di coscienza vedi F. Finocchiaro, *Osservazioni in tema di obiezione di coscienza ed istigazione di militare a non indossare l'uniforme,* in *Il dir. eccl.*, 1955, II, p. 77; AA.VV., *Per una legge sull'obiezione di coscienza,* Roma, Associazione italiana per la libertà della cultura, 1962; G. Peyrot, *Il problema degli obiettori di coscienza,* Roma, Associazione italiana per la libertà della cultura, 1962; G. Lo Castro, *Obiezione di coscienza e motivi del reato,* in *Il dir. eccles.*, 1963, II, p. 266; D. Zolo, *Per una legge sull'obiezione di coscienza,* in *Humanitas*, 1963, p. 578; A. Gomez de Ajala, *L'obiezione di coscienza al servizio militare nei suoi aspetti giuridico teologici,* Milano, Giuffrè, 1966; R. Bertolino, *L'obiezione di coscienza negli ordinamenti giuridici contemporanei,* Torino, Giappichelli, 1967; J.P. Cattelain, *Obiezione di coscienza*

*all'Esercito e allo Stato,* Milano, Celuc, 1976; B. Montanari, *Appunti sull'obiezione di coscienza al servizio militare,* in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1974, p. 554; Id., *Obiezione di coscienza,* Milano, Giuffrè, 1976; A. Piola, *Obiezione al servizio militare e diritto italiano dopo il Concilio,* in *Stato e Chiesa dopo il Concilio. Saggi,* Milano, Giuffrè, 1968, p. 201; G. Pioli, *Gli "obiettori di coscienza" dinanzi alla legge,* Milano, Tipografia Unione Tipografica, 1949; Id., *I diritti di coscienza individuale e la coscrizione,* Milano (s.i. casa editrice), 1950; R. Romboli, *L'obiezione di coscienza in Francia e in Italia,* in *Foro italiano,* 1976, IV, p. 269 (con molti interessanti richiami); G. Cacioppo, a cura di, *Il messaggio di Aldo Capitini* (Antologia degli scritti), Manduria, Lacaita, 1977; R. Venditti, *Prime riflessioni sulla sentenza costituzionale n. 164 del 1985 relativa alla legge sul riconoscimento dell'obiezione di coscienza al servizio militare,* in *Giur. cost.*, 1985, I, p. 1213.

Sul diritto all'informazione in materia religiosa cfr. soprattutto C. Cardia, *Ateismo e libertà religiosa,* cit. Sul diritto all'informazione in genere vedi A. Loiodice, *Informazione (Diritto alla),*in *Enc. del dir.*, vol. XXI, Milano, Giuffrè, 1971, p. 472 ss. (e autori ivi citati); C. Chiola, *L'informazione nella Costituzione,* Padova, Cedam, 1973; A. Giuliani, *Osservazioni sul diritto all'informazione,* in AA.VV., *Studi in memoria di Domenico Pettiti,* III, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 715 ss.; A.M. Sandulli, *Libertà d'informazione e mass-media nell'odierna realtà italiana,* in *Diritto e società*, 1978, p. 71 55. Tra i numerosi scritti sul c.d. diritto di accesso cfr., anche per riferimenti bibliografici, C. Chiola, *L'accesso dei gruppi alle trasmissioni radiotelevisive,* in *Dir. radiodiff. e telec.*, 1976, pp. 458 ss.; Id., *Sentenza d'irrilevanza per l'accesso a tribuna politica,* in *Giur. cost.*, 1977, pp. 1553 ss. Sul collegamento tra il diritto di informare e di esprimere liberamente il proprio pensiero e il diritto dell'utente del mezzo radiotelevisivo di essere informato cfr. A. Pace, *Trasmissioni radiotelevisive e c.d. "diritto dell'utente", ibidem,* 1976, I, p. 1982.

Da molti anni ormai è stata posta l'esigenza di abrogare le disposizioni in tema di reati elettorali dei ministri di culto: tali norme sono state emanate con l'intento di assicurare ai cittadini il libero esercizio del diritto di voto, garantendoli da interferenze dei loro ministri di culto (cfr., in particolare, l'art. 79 del t.u. della legge elettorale comunale e provinciale 5 aprile 1951, n. 203). I limiti posti nelle leggi elettorali al magistero delle autorità confessionali sono infatti incompatibili con la posizione che assumono in seno alla comunità i gruppi religiosi e violano i diritti di libertà costituzionalmente garantiti. Cfr. in tal senso A.C. Jemolo, *L'art.* 79 *nello jus 'conditum' e nel 'condendum',* in *Il dir. eccl.*, 1953, II, p. 46; Id., *Lezioni di diritto ecclesiastico,* Milano, Giuffrè,

1979, p. 200; L. De Luca, *Sui limiti di sindacabilità degli atti dei ministri di culto cattolici,* in AA.VV., *Studi in memoria di Lorenzo Mossa,* vol. I, Padova, Cedam, 1961, p. 435; P. Fedele, *La libertà religiosa,* cit., p. 293; S. Lariccia, *La rappresentanza degli interessi religiosi,* Milano, Giuffrè, 1967, p. 148; Id., *Diritto ecclesiastico,* cit., p. 121; R. Bruno, *Ministri di culto e reati elettorali,* in *Arch. giur. Filippo Serafini,* CIII, 1983, p. 307; L. Spinelli, *Diritto ecclesiastico,* Parte generale, Torino, Utet, 1976, p. 230. Sui diritti di libertà in materia elettorale, con particolare riferimento alle disposizioni previste nei confronti dei ministri di culto, cfr. F. Lanchester, *Propaganda elettorale,* in *Enc. dir.,* 37, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 126-47.

Sul problema dei limiti alle libertà di religione, con particolare riferimento al limite espressamente contemplato nell'art. 21 cost. per i riti contrari al buon costume, cfr. F. Finocchiaro, *Art. 19*, in *Commentario della Costituzione,* cit., p. 275; P.A. d'Avack, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano,* Parte generale: *Nozioni concettuali introduttive. Le fonti. Storia e sistemi di relazioni tra Stato e Confessioni religiose. La problematica della libertà religiosa. La Chiesa cattolica,* Milano, Giuffrè, 1978, p. 433 e, soprattutto, P. Barile, *Libertà di manifestazione del pensiero,* in *Enc. dir.,* vol. XXIV, Milano, Giuffrè, 1974; p. 456.

Sulla tutela penale dei culti cfr. E.G. Vitali, *Vilipendio della Religione dello Stato. Contributo all'interpretazione dell'art. 402 del codice penale,* Padova, Cedam, 1963, p. 196, nt. 45; M. Fiore, *Il reato di* "turbatio sacrorum*". Contributo all'ermeneutica dell'art. 405 c.p.,* Padova, Cedam, 1978. Più in generale, sul problema del rapporto tra diritti costituzionali e norme del codice penale, v. S. Lariccia, *Tutela penale della religione cattolica e libertà di pensiero,* in *Giur. cost.*, 1967, II, c. 317; G. Gemma, *Diritti costituzionali e diritto penale: un rapporto da ridefinire,* in *Dir. e società*, 1986, p. 459, che esamina la configurazione di un diritto alla prevenzione di illeciti lesivi di diritti costituzionali.

Sulla «convenzione europea per la salvaguardia del diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», cfr. F. Margiotta Broglio, *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo,* Milano, Giuffrè, 1967.

Sui principi di uguaglianza formale e sostanziale contemplati nel primo e nel secondo comma dell'art. 3 Cost. cfr. i commenti A.S. Agrò e U. Romagnoli in *Commentario della Costituzione,* a cura di G. Branca, *Art. 1-12*, *Principi fondamentali,* Bologna, Zanichelli, 1975 (e ivi gli autori citati). Sul principio di uguaglianza dei cittadini indipendentemente dal culto professato cfr. in particolare P. Fedele, *Uguaglianza giuridica e libertà religiosa,* in AA.VV., *Studi in memoria di Guido Zanobini*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 537; F.

Finocchiaro, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso,* Milano, Giuffrè, 1958; S. Lariccia, *Gruppi sociali ed eguaglianza giuridica,* in *Foro amm.,* 1966, II, p. 117; Id., *L'eguaglianza delle confessioni religiose di fronte allo Stato,* in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico,* Atti del convegno nazionale di diritto ecclesiastico (Siena, 30 nov.-2 dic. 1972), Milano, Giuffrè, 1973, p. 421.

Sulla "libertà collettiva" delle confessioni religiose, con particolare riferimento ai concordati e alle intese stipulati dallo Stato italiano con la Chiesa cattolica (1984) e con altre confessioni S. Lariccia, *La libertà religiosa* nel *Trattato di diritto amministrativo* a cura di G. Santaniello, nel volume *La pubblica sicurezza* a cura di P. Barile, Padova, Cedam, 1989; Id., *La libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica,* in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli,* I, t. 2°, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 883-915.

Sul valore preminente delle libertà dell'individuo rispetto alle libertà collettive delle Confessioni religiose cfr. G. Catalano, *Il diritto di libertà religiosa,* Milano, Giuffrè, 1957, p. 77; P. Gismondi, *L'interesse religioso nella Costituzione,* in *Giur. cost.*, 1958, p. 1221, spec. p. 1235; C. Magni, *I subalpini e il Concordato. Studio storico-giuridico sulla formazione della legge Siccardi*, II ed., Padova, Cedam, 1967, p. 44; S. Lariccia, *Le garanzie della libertà religiosa,* in *Arch. giur. 'Filippo Serafini',* CLXXXII, 1972, p. 429, spec. p. 434; Id., *Storia, ideologia e dogmatica nello studio del diritto ecclesiastico,* in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 13, 1984, 657-81; Id., *Diritto ecclesiastico,* III ed., Padova, Cedam, 1986, p. 123; F. Finocchiaro, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso,* Milano, Giuffrè, 1958, p. 241; Id., *Art. 19*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Art. 13-20, Rapporti civili,* Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1977, p. 238, spec. p. 246; Cardia, *La riforma del Concordato. Dal confessionismo alla laicità dello Stato,* Torino, Einaudi, 1980, p.184.

Con specifico riferimento alla proposta di modifica dell'art. 19 cost. cfr. S. Fois, *Garanzia costituzionale delle manifestazioni di pensiero in materia religiosa,* in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico,* Milano, Giuffrè, 1973, pp. 1215-26.

Sulla libertà di coscienza cfr., nella vasta bibliografia, P. Bellini, *Ateismo,* cit.; R. Bertolino, *La libertad de concencia del hombre ante los ordenamientos estatales y confesionales,* in *Anuario der. ecles.*, 3, 1987, pp. 39-68; S. Prisco, *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza. Una riflessione sullo Stato laico,* Napoli, Jovene, 1986; F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico,* Bologna, Zanichelli, 1988, p. 135. Tra gli scritti, numerosi e interessanti, dedicati al

problema della *libertas ecclesiae* nel primo decennio dopo la stipulazione dei patti lateranensi, cfr. V. Del Giudice, *Corso di diritto ecclesiastico italiano*[2], Milano, Giuffrè, 1933, pp. 500-2; M. Falco, *Corso di diritto ecclesiastico*[4], I, Padova, Cedam, 1938, pp. 33-4; R. Jacuzio, *Commento della nuova legislazione in materia ecclesiastica,* Torino, Utet, 1932, pp. 78-9. Per il periodo successivo cfr. soprattutto P. Ciprotti, *Diritto ecclesiastico*[2], Padova, Cedam, 1964, p. 53; P.A d'Avack, *La posizione e attività della Chiesa cattolica nell'ordinamento statale italiano,* in AA.VV., *Etudes d'histoire du droit canonique dédiés a Gabriel Le Bras*, I, Paris. 1965, p. 450; O. Giacchi, *Sovranità della Chiesa nel proprio ordine e limiti alla giurisdizione statuale,* in *Riv. dir. matr.*, 1958, p. 366; F. Margiotta Broglio, *La qualificazione giuridica delle relazioni fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica. Rassegna critica degli orientamenti della dottrina e spunti ricostruttivi,* in *Arch. giur.*, CLXV, 1963, p. 51 ss.; F. Onida, *Giurisdizione della Chiesa e rapporti con lo Stato,* Milano, Giuffrè, 1964.

Per alcune indicazioni degli autori che hanno esaminato il significato del coordinamento fra l'art. 7 cost. e gli artt., 2, 3, 8, 19, 20 e 21 cost., cfr. F. Finocchiaro, *Art.* 7, cit., in *loc. cit.,* pp. 321-2.

Sull'art. 8 comma 1 cost. soprattutto P. Floris, *«Uguale libertà» delle Confessioni religiose e bilateralità fra Stato e Chiese (teorie giuridiche e progetti di riforma),* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, p. 3 ss.

La bibliografia sulle conseguenze determinate dal Concilio Vaticano II sull'organizzazione dei poteri nella Chiesa cattolica è vastissima: in particolare, per una sintesi assai pregevole, cfr. C. Cardia, *Il governo della Chiesa*, Bologna, il Mulino, 1984: a quest'opera si rinvia anche per aggiornati riferimenti bibliografici. V. anche P. Colella, *Popolo di Dio,* in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985; P. Lombardia, *Lezioni di diritto canonico. Introduzione. Diritto costituzionale*. Parte generale, Milano, 1985; P.A. Bonnet, *Diritto e potere nel momento originario della «*potestas hierarchica*» nella Chiesa. Stato della dottrina in una questione canonisticamente disputata,* in *Ius canonicum*, 1975, p. 77; Id., *Una questione ancora aperta: l'origine del potere gerarchico nella Chiesa*, in *Ephem. iuris can.*, 1982, p. 62.

Per la condizione giuridica delle minoranze religiose in Italia dopo il 1948 cfr. G. Peyrot, *La politica dello Stato nei riguardi delle minoranze religiose,* in *il Mulino*, 1971, p. 456. Per la legislazione riguardante gli ebrei, Milano, *Storia degli ebrei in Italia,* Torino, 1963, pp. 459-518; P. Jahier, *La condizione giuridica delle Chiese evangeliche in Italia,* Torino, 1921, p. 49; A. Milano, *Storia degli ebrei in Italia,* Torino, Einaudi, 1963, pp. 459-518.

Per il periodo successivo, cfr. G. Peyrot, *La legislazione sulle Confessioni*

*religiose diverse dalla cattolica,* in AA.VV., *La legislazione ecclesiastica,* Vicenza, Neri Pozza, 1967, p. 519, spec. p. 533.

In particolare sulla legislazione antiebraica cfr., di recente, AA.VV., *Le leggi contro gli ebrei,* in *La rassegna mensile di Israel*, Numero speciale in occasione del cinquantennale della legislazione antiebraica fascista, 54, 1988, n. 1-2 (gennaio-agosto), pp. 518; M. Toscano (a cura e con introduzione di), *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia* (1943-1987), Roma, Senato della Repubblica, 1988.

Sull'art. 8 comma 2 cost. la bibliografia è molto ampia. Rinvio in proposito alle indicazioni contenute in S. Lariccia, *La libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica,* in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli,* I, 2, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 885-915; Id., *Limiti costituzionali alla libertà delle confessioni religiose*, in *Giur. cost*., 33, 1988, I, pp. 120-7.

Al problema della posizione da riconoscere alle Confessioni religiose 'senza intese' ha accennato il Presidente del consiglio on. Craxi, nel discorso tenuto il 25.1.1984 al Senato: «Si porrà quindi allo Stato – ha osservato l'on. Craxi – il problema di una normativa di diritto comune destinata, quanto meno, a regolare interessi non disciplinati e non disciplinabili sulla base di previe intese, la quale, in attuazione dei generali principi della Costituzione in tema di solidarietà sociale, di eliminazione degli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio delle libertà e il conseguimento dell'uguaglianza giuridica degli individui, consenta di parificare tali religioni e i loro istituti ad altri organismi sociali». Da notare che in tale discorso il Presidente del consiglio aveva anche accennato all'ipotesi di Confessioni «che, essendo prive di organizzazione giuridica, non siano in grado di valutare gli interessi collettivi degli appartenenti in modo giuridicamente rilevante esprimendo le 'rappresentanze' previste dalla Costituzione…». Un'ipotesi quest'ultima che, come giustamente ha osservato G. Peyrot, *Condizione,* cit., p. 635, non appare realistica, essendo inconcepibile pensare che una forza sociale aggregante qual è una fede religiosa possa ipotizzarsi come incapace di produrre diritto nel proprio ambito; opportunamente, va qui ricordato che, nel medesimo discorso presidenziale ripetuto alla Camera il giorno successivo dall'on. Craxi, il riferimento a tale ipotesi è stato eliminato.

Un problema che assume notevole importanza sotto il profilo teorico e pratico è quello collegato al tema del riconoscimento civile degli Enti di culto e delle disposizioni previste per garantire le forme di controllo dell'autorità statale sull'attività patrimoniale di tali enti. Una precisazione che viene spesso fatta è che lo Stato italiano non è impegnato a riconoscere civilmente tutti gli enti per i quali sia stata inoltrata un'istanza intesa ad ottenere il riconoscimento: il

riconoscimento può essere negato solo se sussistono adeguati motivi di pubblico interesse ma viene ritenuta regola generale in tale materia quella secondo la quale l'autorità dello Stato, procedendo alla valutazione delle condizioni previste dalla legislazione e ecclesiastica e civile, può rinvenire in quest'ultima motivi per negare il riconoscimento. Si parla infatti di una discrezionalità nel riconoscimento degli enti ecclesiastici, con la quale espressione ci si riferisce all'area di discrezionalità spettante ai pubblici poteri nella valutazione delle domande per la nascita delle persone giuridiche ecclesiastiche: su tale problema cfr., prima della recente revisione del concordato, F. Finocchiaro, *Aspetti dell'attività discrezionale della pubblica amministrazione in materia ecclesiastica,* in *Il dir. eccl*., 1960, I, p. 3ss. e, dopo la riforma, Id., *Gli enti ecclesiastici e l'accordo del 18 febbraio 1984 tra Stato e Chiesa*, *ivi*, 1984 I, p. 433 ss. È tuttavia da tenere presente che, a proposito del riconoscimento delle persone giuridiche, come a proposito della maggior parte degli istituti del diritto pubblico e privato, l'entrata in vigore della Costituzione ha provocato molte ed importanti innovazioni, dovendosi tenere conto dei mutamenti intervenuti nel nostro ordinamento dopo il 1948. Se infatti l'autorità governativa gode tuttora, di fronte ad ogni istanza di riconoscimento, del potere discrezionale di concedere o non concedere il riconoscimento, attualmente il potere discrezionale dell'autorità governativa non ha però la medesima estensione che gli veniva attribuita nel diritto anteriore, essendosi oggi ridotta la serie dei pubblici interessi che all'autorità governativa è dato di valutare nell'esame della domanda di riconoscimento: cfr. F. Galgano, *Delle persone giuridiche. Art. 11-35*, in *Commentario del codice civile* a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1969, p. 136 e ivi dottrina e giurisprudenza; F. Finocchiaro, *Aspetti dell'attività discrezionale,* cit., p. 3 ss.; Id., *Appunti in tema di enti confessionali e di Costituzione democratica e autonomistica dello Stato, ivi*, 1981, I, p. 136. È mancata però sino ad oggi una riconsiderazione globale, ai sensi dei nuovi principi costituzionali (soprattutto art. 2, 18, 19 e 20 cost.), di tutti i problemi concernenti il riconoscimento sia degli enti civili sia delle persone giuridiche ecclesiastiche.

Sui problemi generali relativi a quelle che si definiscono le «nuove frontiere dell'uomo» cfr. E. Sgreccia, *Corso di bioetica,* Milano, Angeli, 1986; S. Amato, *Diritto e corpo: il soggetto «incarnato»,* in *Dem. e dir.*, 28, 1988, n. 4-5 («Le nuove frontiere del diritto»), pp. 63-92; E. Chelo, *Stato della ricerca e applicazioni, ivi*, pp. 325-30; C. Napoleoni, R. La Valle, *L'ultima domanda,* in *Bozze 88*, 1988, n. 4; S. Natoli, *Tecnologia e dolore. Le ambiguità del contemporaneo,* in *Dem. e dir.*, 28, 1988, n. 4-5 («Le nuove frontiere del diritto»), pp. 43-63; G. Zuffa, *Un'analisi legislativa comparata, ivi*, pp. 313-24.

# *La garanzia delle libertà di religione: il contributo di Paolo Barile**

SOMMARIO: 1. Regime concordatario e regime di separazione nella disciplina dei rapporti tra lo stato italiano e la chiesa cattolica. - 2. Ateismo e affidamento della prole. - 3. Tutela penale dei culti. - 4. Divorzio e, in genere, legislazione in tema di diritto di famiglia. - 5. Insegnamento, istruzione e scuola. - 6. Le libertà di religione e di coscienza. -7. Una conclusione e un augurio. - BIBLIOGRAFIA DEGLI SCRITTI DI PAOLO BARILE IN TEMA DI DIRITTO ECCLESIASTICO.

1.[1] «Lo Stato ha il diritto di difendere tutte le libertà e con esse se stesso»[2].

Con queste parole, il 7 aprile 1957, nel teatro Eliseo di Roma, Paolo Barile concludeva la sua relazione al sesto convegno degli Amici del «Mondo» sul tema «Stato e Chiesa»: ricordo ancora, a distanza

---

* In *Nuove dimensioni nei diritti di liberta, Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 1990, pp. 371-83.

[1] Regime concordatario e regime di separazione nella disciplina dei rapporti tra lo stato italiano e la chiesa cattolica: gli scritti più significativi di Paolo Barile riguardanti questo argomento sono i seguenti: *La Chiesa e l'amministrazione della giustizia*, in *Il Ponte*, 1950, p. 620; *Concordato e costituzione,* Relazione al sesto convegno degli Amici del Mondo sul tema «Stato e Chiesa» (Roma 6 e 7 aprile 1957), in AA.VV., *Stato e Chiesa*, a cura di V. GORRESIO, Bari, 1957, p. 35; *Il Concordato: revisione o denuncia unilaterale?,* in *La Stampa*, 12 febbraio 1969; *La polemica sui Patti lateranensi. Paolo Barile risponde ad Arturo Carlo Jemolo*, in *La Stampa*, 20 febbraio 1969; *Da oggi il cittadino conta di più. L'ultima sentenza della Corte costituzionale sul Concordato fra lo Stato e la Chiesa*, in *L'Espresso*, 14 marzo 1971; *Considerazioni conclusive sulla proposta Basso alla luce delle risultanze del dibattito,* in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*. Atti del convegno nazionale di diritto ecclesiastico (Siena 30 novembre-2 dicembre 1972), a cura di A. RAVÀ, Milano, 1973, p. 1335; *Considerazioni sulla proposta dell'on. Lelio Basso di «Modificazione degli artt. 7, 8 e 19 della Costituzione»*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Milano, 1974, p. 709; *I nodi vengono al pettine*, in *Nuova Antologia*,1974, vol. 522, p. 462; (*Fu Barile e non il Pci*: Lettera al Direttore), in *la Repubblica*, 13 maggio 1989.

[2] P. BARILE, *Concordato e costituzione*, in AA.VV., *Stato e Chiesa*, cit., pp. 50-94, spec. p. 94.

di più di trent'anni, il lungo, caloroso applauso con il quale il folto pubblico, che gremiva il teatro fin nell'ordine più alto delle gallerie, accoglieva l'appassionata e lucidissima relazione dell'oratore. Il tema della relazione, si legge nell'introduzione di Vittorio Gorresio al volume contenente gli atti del convegno, era stato originariamente affidato dal gruppo di lavoro degli Amici del «Mondo», costituitosi l'anno precedente per l'organizzazione del convegno, al prof. Piero Calamandrei. La scomparsa di Calamandrei

> determinò gli organizzatori a rivolgersi ad un suo degno discepolo, il prof. Paolo Barile dell'Università di Siena. A leggerne la relazione qui pubblicata si noterà il suo cauto rigore nel procedere con pacatezza accademica, onde tanto più suggestiva e persuasiva apparirà la sua richiesta finale che i Patti lateranensi abbiano a «cadere per intero», in quanto inconciliabili con troppe norme della Costituzione, specie per quanto riguarda la legislazione matrimoniale, sul cui terreno, dopo le ultime resistenze tentate a Torino da D.R. Peretti Griva, lo Stato ha finito per abdicare sistematicamente a tutte le proprie prerogative: «Dal 1948 in poi – nota Barile – gliele abbiamo date tutte vinte». La sua denuncia, che si fonda anche su tutti gli altri casi di contrasto fra Costituzione e Concordato, culmina infine in un vero grido d'allarme per la consegna che il Papa ha impartito fino dal 1949 ai giuristi cattolici e che si risolve in una pratica esortazione ai giudici a disapplicare quelle leggi dello Stato che per avventura la Chiesa consideri ingiuste[3].

Il problema dei rapporti tra stato e chiesa cattolica in Italia è uno dei temi ai quali Barile ha dedicato attenzione in più di un'occasione, come risulta dagli scritti riportati nella bibliografia allegata a questo mio lavoro.

In un interessante articolo pubblicato nel 1950 sulla sesta annata della rivista, fondata da Piero Calamandrei, «Il Ponte» [in un fascicolo dedicato al tema dei rapporti tra stato e chiesa cattolica], viene esaminato il tema dell'influenza della chiesa cattolica sulla giustizia statale. Premesse alcune considerazioni generali sulla natura del fenomeno[4], vengono considerati i campi nei quali maggiormente fu

---

[3] V. Gorresio, *Introduzione*, in AA.VV., *Stato e Chiesa*, cit., pp. 5-16, spec. p. 8.

[4] «Se il diritto è il prodotto dell'ambiente sociale e si evolve man mano che mutano le

avvertito l'influsso confessionale nel decennio compreso fra il 1940 e il 1950: quello, civilistico, del matrimonio e quello, penalistico, delle offese al pontefice. E giustamente Barile ricorda:

> Non è tutto; per essere completo, il viaggio dovrebbe spingersi anche nelle aule dove si sono trattate, ad esempio, questioni relative alla posizione della Chiesa, dei suoi istituti e dei relativi rapporti patrimoniali nel campo del diritto pubblico (es. imposte) e privato: ma il discorso si farebbe troppo tecnico e soprattutto troppo lungo. Sarà (forse) per un'altra volta[5].

A proposito della disciplina giuridica dei rapporti tra stato e chiesa cattolica, giustamente di recente Paolo Barile ha ricordato che egli fu tra i primi ad indicare la soluzione separatista come la più idonea per la disciplina dei rapporti dello stato italiano con la confessione cattolica dopo l'entrata in vigore della costituzione repubblicana e democratica, osservando con chiarezza

> È utopistico dirlo; ma occorre pur dire che la soluzione migliore sarebbe quella di un ripristino di un sistema separatistico con l'abbandono di quello concordatario[6].

Una delle occasioni nelle quali Barile ha potuto meglio precisare il suo punto di vista sul tema delle relazioni tra stato e confessioni religiose è stato il primo convegno nazionale di diritto ecclesiastico svoltosi a Siena dal 30 novembre al 2 dicembre 1972 e organizzato a cura della prof. Anna Ravà. Il convegno era dedicato all'esame della proposta di legge costituzionale di modificazione degli arti. 7, 8, 19 cost.; a Barile era affidata la relazione conclusiva[7]. Ancora una volta Barile esprime

---

condizioni storico-politiche di un dato paese, il c.d. "diritto giudiziario" (cioè l'interpretazione data dai giudici alle leggi, interpretazione che lentamente "si consolida" via via che si accumulano precedenti conformi) è la prima forma del diritto che muta nell'evoluzione della vita associata»: P. Barile, *La Chiesa e l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 620.

[5] P. Barile, *La Chiesa e l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 621.

[6] P. Barile, *Concordato e Costituzione*, cit., spec. pp. 93-4, ove è contenuta l'affermazione riportata nel testo.

[7] *Considerazioni conclusive sulla proposta Basso alla luce delle risultanze del dibattito* in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, cit., pp. 1334-57.

la propria preferenza per il sistema separatista e, con riferimento ad una comunicazione presentata da Francesco Onida[8], osserva:

> L'interesse dello Stato si esaurisce tutto nella volontà che quel fenomeno abbia la «possibilità» di estrinsecarsi autonomamente. Non può leggersi nella norma costituzionale [art. 8 cost.] una assunzione in proprio dei fini istituzionali delle confessioni e quindi un interesse a che esse conseguano effettivamente i fini loro, a che i cittadini si facciano credenti, a favorire l'attività dei credenti e delle confessioni religiose in quanto tali. […] Secondo me, infatti, non è compito dello Stato quello di favorire la scelta delle coscienze. Su questo piano vedo schierati nel Convegno, Rescigno, Pizzoruzzo, Alberigo, che mi pare considerino tutti il regime delle intese come un passaggio da superare. Rescigno ha ricordato giustamente l'esempio della mancata attuazione dei sindacati registrati, dovuti al rifiuto di una regolazione che venga imposta dallo Stato[9].

Altri temi sui quali assai spesso Barile si è soffermato sono i seguenti: ateismo e affidamento della prole; tutela penale dei culti; divorzio e, in genere, legislazione in tema di diritto di famiglia; le libertà di religione e di coscienza; insegnamento e istruzione.

2.[10] Nel primo anno di applicazione della carta costituzionale, il problema dell'ateismo suscitò un vivo ed appassionato dibattito dottrinale con riferimento ad una sentenza del tribunale di Ferrara del 31 agosto 1948[11] in tema di affidamento della prole[12].

---

[8] F. Onida, *La tutela dell'eguaglianza e della libertà religiosa nel separatismo e nel sistema delle intese tra Stato e confessioni*, ivi, pp. 655-86.

[9] P. Barile, *Considerazioni conclusive sulla proposta Basso alla luce delle risultanze del dibattito*, cit., pp. 1343-4.

[10] Tra gli scritti di Barile sul tema «ateismo e affidamento della prole» ricordo i seguenti: *Regime costituzionale e disciplina concordataria in tema di educazione della prole*, in *Foro pad*., 1949, IV, c. 168 e in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, p. 56; *Ancora sui riflessi costituzionali in tema di educazione della prole*, in *Foro pad*., 1950, IV, c. 107 e in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, p. 96.

[11] La sentenza è pubblicata in *Giur. it*., 1948, I, 2, cc. 292 ss.

[12] Tra gli altri autori che hanno esaminato tale questione, meritano di essere ricordati:

Le conclusioni accolte in tale sentenza avevano giustificato un commento molto polemico di Walter Bigiavi, che aveva sollevato il problema gettandosi

> nella polemica con tutto il suo ardore generoso e con la parte migliore di tutto se stesso[13].

Prendendo spunto dalla sentenza del tribunale di Ferrara, Barile si propone di sottolineare alcuni riflessi costituzionali di quello che subito apparve come un vero e proprio caso di conflitto tra norme della costituzione e norme dei patti lateranensi.

Premesso che la maggioranza che, in assemblea costituente, votò l'art. 7 cost. si propose di prevedere una garanzia di non unilaterale denunzia del concordato da parte della repubblica italiana se non a mezzo di un difficile e lungo procedimento di revisione costituzionale, Barile precisa il significato del principio generale che a suo avviso doveva ritenersi vigente, il principio, cioè, secondo il quale

---

E. Allorio, *Ateismo ed educazione dei figli*, in *Giur. it*., 1949, I, 2, c. 11; Id., *Una grave discussione giuridica: l'ateo educatore*, *ivi*, 1949, IV, c. 33; Id., *Ancora sull'educazione atea e la discrezionalità del magistrato*, in *Temi*, 1949, p. 468; Id., *Ancora sul problema giuridico dell'educazione religiosa e dell'educazione irreligiosa*, in *Jus*, 1950, p. 275; P. Barile, *Regime costituzionale e disciplina concordataria in tema di educazione della prole*, cit.; Id., *Ancora sui riflessi costituzionali in tema di educazione della prole*, cit.; A. Candian, *Religiosità e ateismo dell'educatore*, in *Saggi di diritto*, III, Milano, 1949, p. 261 e in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Cicu*, I, Milano, 1951, p. 119; F. Carnelutti, *Libertà di coscienza nell'affidamento della prole al coniuge separato*, in *Foro it*., 1949, IV, c. 56; G. Nappi, *Interferenze politico-confessionali nell'applicazione del diritto*, in *Mon. Trib*., 1949, p. 49; R. Orestano, *Educazione religiosa ed affidamento della prole nella separazione personale dei coniugi*, in *Foro it*., 1949, IV, c. 70; S. Lener, *Differenze religiose tra coniugi, separazione personale (o divorzio) e assegnazione dei figli*, *ivi*, c. 61; N. Stolfi, *Sull'art. 155 al. 1 del codice civile*, *ivi*, c. 49; S. Satta, *L'affidamento della prole nei poteri e nei doveri del giudice*, *ivi*, c. 52; T. Ascarelli, *In tema di affidamento della prole e libertà di religione*, *ivi*, 1950, I, 849 ss.; A. Origone, *La libertà religiosa e l'ateismo*, in *Annali triestini*, 1950, 65 ss.; W. Bigiavi, *Ateismo e affidamento della prole* (con lettera introduttiva di Piero Calamandrei), Padova, 1951; Id., *Un altro più grave «caso di Ferrara»,* in *Foro it*., 1953, IV, 1 ss.; Id., *Ancora sul «caso di Rovigo» e sul genitore non praticante*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ*., 1954, 207 ss.; C. Furno, *Ateismo ed eguaglianza*, *ivi*, 1952, 132 ss.; F. Santosuosso, *Ateismo e affidamento della prole*, in *Monitor eccles*., 1953, 306 ss.

[13] P. Barile, *Ancora sui riflessi costituzionali*, cit., p. 101.

> l'educazione privata e pubblica è del tutto libera, nessuna discriminazione essendo lecita fra cattolici, non cattolici ed atei.

Queste sono le conclusioni dell'a. in merito al discusso problema:

> […] l'esistenza di una norma costituzionale quale quella dell'art. 7 cost. non porta di per sé a definire lo Stato italiano come Stato confessionale, in contrasto con il regime instaurato dal complesso di tutte le altre norme contenute nella C.: ché se anche si vuol ritenere che la Chiesa cattolica ha un regime di privilegio, questo (e non è un paradosso) non impedisce di affermare che esiste oggi in Italia un'effettiva *parità della condizione giuridica fra cattolici e non cattolici o atei*; in particolare, ci sembra chiaro che nessun motivo di discriminazione fra i due coniugi per motivi di religione possa dedursi dal richiamo dei Patti lateranensi fatto dall'art. 7 cost. dato che le norme dei Patti devono intendersi richiamate per presupposizione e non costituzionalizzate: e che anche, quindi, in caso. di contrasto fra norme della C. e norme dei Patti, le prime prevalgono senz'ombra di dubbio […]

Queste che a me sono sempre parse opinioni difficilmente contestabili e che negli anni successivi rispetto a quelli in cui Barile le sosteneva hanno poi trovato autorevoli consensi, esprimevano convinzioni che nei primi anni di applicazione della carta costituzionale suscitavano invece il dissenso di molti studiosi di diritto ecclesiastico e costituzionale; e la tesi della costituzionalizzazione delle disposizioni concordatarie del 1929 verrà per molti anni ritenuta la più esatta dalla giurisprudenza della corte di cassazione[14]. La sentenza del tribunale di Ferrara verrà poi riformata dalla corte d'appello di Bologna con sentenza del 13 aprile 1950 e Barile, commentando anche tale sentenza, osserva:

> Rileggiamo la sentenza e i commenti. Probabilmente si tratta di una

[14] Soltanto nel 1971 la corte costituzionale, con le sentenze n. 30, 31 e 32 di quell'anno, avrà poi occasione, dopo più di vent'anni dall'entrata in vigore della costituzione, di esaminare la questione della legittimità costituzionale delle norme di derivazione concordataria in materia matrimoniale: in proposito può vedersi, anche per riferimenti bibliografici, S. Lariccia, *Diritto ecclesiastico*, Padova, 1986[3], spec. pp. 85 ss.

> questione di temperamento e di sentimento quella che divide la dottrina e che l'ha spinta a cercare fuori del diritto le giustificazioni delle tesi in contrasto. Era forse inutile scaldarsi tanto? Non lo crediamo: l'atteggiamento della magistratura deve essere considerato con la massima attenzione in Italia per chi vuole seguire i c.d. mutamenti taciti di regime […] È stata una bella battaglia. E (per ora!) una bella vittoria della libertà[15].

3. Una delle questioni che assunsero subito grande importanza dopo l'entrata in vigore della costituzione è quella del rapporto fra norme costituzionali e norme del codice penale in tema di tutela dei culti[16].

Il problema viene esaminato da Barile sin dal 1951, con uno scritto pubblicato sulla rivista «Il diritto ecclesiastico»[17]. Lo scritto conserva tuttora notevole attualità, in quanto ancora di recente la corte costituzionale, con sentenze emesse dopo la revisione del concordato e dopo l'entrata in vigore delle prime leggi di approvazione delle intese tra lo stato italiano e le confessioni religiose diverse dalla cattolica, ha ribadito la legittimità costituzionale delle norme contenute negli arti. 402-406 c.p.[18] Rinviando il lettore di questo mio contributo alla lettura delle acute considerazioni contenute nello scritto di Barile, mi limito a ricordare l'aspetto fondamentale precisato, con la consueta chiarezza, dall'a.

Nel domandarsi se la disciplina del codice in tema di tutela dei culti possa ritenersi compatibile con il principio di eguaglianza dei cittadini, Barile osserva:

> Siamo di fronte a una disparità di trattamento fra diverse categorie di cittadini, nel senso che coloro che hanno una data credenza religiosa

---

[15] P. Barile, *Ancora sui riflessi costituzionali*, cit., p. 101.

[16] P. Barile, *Religione cattolica, religione dello Stato, religione privilegiata. A proposito della vigenza dell'art. 402 c.p.,* in *Il dir. eccl.*, 1951, p. 422 e in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, p. 132; *Il vilipendio è da abolire*, in *Temi*, 1969, p. 538. Cfr. anche sul punto *Appunti sulla condizione giuridica dei culti acattolici in Italia*, in *Il dir. eccl.*, 1952, I, p. 342 e in *Scritti di diritto costituzionale,* Padova, 1967, p. 142.

[17] Si tratta di uno dei due lavori di Barile pubblicati su tale rivista: l'altro è quello, pubblicato nel 1952, sulla condizione dei culti "acattolici" in Italia.

[18] Cfr. la sentenza n. 925 del 1988 e le ord. n. 54 e 479 del 1989.

> si vedono protetti, in tale credenza, in modo maggiore di quanto non lo siano gli altri cittadini che hanno altra credenza. Perché il non cattolico che vilipenda la religione cattolica (ipotesi del 402 c.p.) deve essere punito e non deve esserlo il cattolico che vilipende una diversa confessione? Perché, se il vilipendio è qualificato mediante il vilipendio di persone o di cose, o mediante il turbamento di funzioni religiose, il cattolico che offende la coscienza di un non cattolico deve essere punito meno gravemente del non cattolico che offenda la coscienza del cattolico?
>
> Se i cittadini devono essere «eguali davanti alla legge, senza distinzione di religione» (art. 3 Cost.), sembra incostituzionale il comminare pene diverse secondo le diverse categorie di cittadini, divisi da diverse credenze religiose[19].

L'opinione favorevole all'abrogazione delle disposizioni del codice penale sulla tutela dei culti viene espressa anche in scritti successivi: nel 1969, con uno scritto pubblicato sulla rivista «Temi»[20], e, nel 1974, nella voce *Libertà di manifestazione del pensiero*, nella quale Barile condivide l'opinione espressa dall'autore di questo lavoro[21] sull'incostituzionalità di tutte le norme penali dettate a protezione delle religioni (art. 402-406 c.p.)[22].

4. Molti sono i contributi di Paolo Barile che riguardano il problema dell'interpretazione e applicazione delle norme in tema di divorzio, la revisione del concordato in materia matrimoniale e, in particolare, la giurisdizione ecclesiastica matrimoniale[23]: sono temi con riferimento

---

[19] P. Barile, *Religione cattolica, religione dello Stato, religione privilegiata*, cit., p. 139.

[20] P. Barile, *Il vilipendio è da abolire*, cit.

[21] S. Lariccia, *Tutela penale della religione cattolica e libertà di pensiero*, in *Giur. it*., 1967, II, c. 337.

[22] P. Barile, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. dir.*, XXIV, Milano, 1974, pp. 424-86, spec. p. 476.

[23] Prefazione al volume: AA.VV., *Il divorzio in Italia*, Firenze, 1969, p. 76; *Il magistrato e il divorzio*, in *La Stampa*, 20 dicembre 1970; *Ma il divorzio ormai è maggiorenne. Ricorso alla Corte costituzionale contro la legge Fortuna*, in *L'Espresso*, 2 maggio 1971; *L'anno mobile del divorzio. Le eventuali conseguenze dello slittamento e del mancato slittamento del referendum non sono imputabili ai giuristi*, in *Il Mondo*, 30 novembre 1972; *La sovranità va alle urne*, in *L'Espresso*, 16 gennaio 1972; *Perché*

ai quali a Barile, in moltissime occasioni, e soprattutto davanti alla corte costituzionale, è stato affidato il compito di tutela processuale delle posizioni tendenti a sostenere la illegittimità costituzionale delle norme di derivazione concordataria in materia matrimoniale e a conseguire l'obiettivo del superamento delle più gravi ipotesi di lesione di principi costituzionali in tema di diritto di famiglia.

Matrimonio civile, matrimonio canonico, matrimonio «concordatario»: validità, scioglimento, annullamento, dispensa *super rato et non consummato*, efficacia del vincolo puramente religioso su quello civile, impedimenti, dispense, sentenze straniere

> tutte questioni profondamente tormentate in dottrina e nelle sentenze, che non si risolvono con transazioni o compromessi, e che impegnano a fondo la vita e gli averi di migliaia di cittadini e l'intelligenza di centinaia di giudici, di studiosi e di avvocati[24].

Non è qui possibile esaminare in particolare i vari contributi di Barile sull'argomento e ci si può limitare a ricordare come essi esprimano, in modo particolarmente significativo, il forte e coerente impegno di Barile per l'attuazione della costituzione in tema di diritto di famiglia.

Uno dei primi scritti è quello, già ricordato, del 1950 su «Il ponte»; l'ultimo scritto, del 1988, si riferisce alla partecipazione alla tavola rotonda sul tema: «L'indirizzo politico-parlamentare e la disciplina

---

*la Cassazione vuol lumi sul divorzio. La Corte costituzionale sta per pronunciarsi*, in *Corriere della sera*, 21 novembre 1973; *Silenzio sulla riforma del diritto di famiglia. Dopo le polemiche dei mesi scorsi*, in *Corriere della sera*, 30 ottobre 1973; *Il referendum per il divorzio sembra ormai inevitabile. Il problema che rischia di spaccare in due il paese*, in *Corriere della sera*, 3 gennaio 1974; *L'abrogazione del divorzio pregiudicherebbe la revisione del Concordato*, in *Testimonianze*, 1974, p. 71; *Gli pseudoprocessi ecclesiastici*, in *Il Ponte* (*Quale matrimonio*), 1977, n. 3, p. 355; Relazione all'incontro di studio organizzato dalla cattedra di diritto ecclesiastico e di istituzioni di diritto privato della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Messina il 22 aprile 1983 sul tema *Effetti civili delle sentenze ecclesiastiche in materia matrimoniale*, pubblicata nel volume, con il medesimo titolo, a cura di S. Berlingò e V. Scalisi, Milano, 1985, pp. 43-53, 145-6; *L'indirizzo politico parlamentare e la disciplina pattizia della materia matrimoniale*, in AA.VV., *La disciplina del matrimonio concordatario dopo gli accordi di Villa Madama*, «Pubbl. di dir. ecclesiastico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano», 5, a cura di E. Vitali e G. Casuscelli, Milano, 1988, p. 315.

[24] P. Barile, *La Chiesa e l'amministrazione della giustizia*, cit., p. 621.

pattizia della materia matrimoniale»: nel lungo intervallo di tempo che intercorre tra queste due date – quarant'anni! – il contributo di Barile per contrastare le tendenze di confessionalismo che per molti anni hanno caratterizzato la vita giudiziaria italiana e per realizzare i valori di laicità delle istituzioni statali contenuti nella carta costituzionale dell'Italia repubblicana è stato esercitato con ammirevole costanza e lucidità.

5.[25] Una vicenda che, sul finire degli anni sessanta, suscitò il particolare interesse della stampa e dell'opinione pubblica è quella riguardante la vicenda del prof. Cordero[26]. Il prof. Franco Cordero, chiamato nel 1960 dalla facoltà di giurisprudenza dell'università del sacro cuore di Milano, previo rilascio, da parte della santa sede, del nulla osta diretto ad assicurare che non vi fosse

> alcunché da eccepire dal punto di vista morale e religioso (art. 38 del concordato 1929),

dieci anni dopo ricevette una lettera con la quale il rettore dell'università cattolica gli comunicava che, a seguito della revoca del nulla osta, non avrebbe potuto più svolgere alcuna attività inerente allo stato giuridico di professore di tale università, salvo restando lo stato economico. Il prof. Cordero impugnò il provvedimento davanti al consiglio di stato (e Paolo Barile, insieme ad Arturo Carlo Jemolo[27] e a Leopoldo Piccardi, figurava nel collegio difensivo) ponendo la seguente alternativa: o l'art. 38 del concordato 1929 non consentiva

---

[25] Tra gli scritti di Barile in materia di insegnamento, istruzione e scuola ricordo: *Un'ombra sulla società civile*, in *Corriere della sera*, 3 gennaio 1973; *Un'università non si può assimilare a una scuola confessionale privata*, in *Corriere della sera*, 18 gennaio 1973; *I torti della Falcucci,* in *la Repubblica*, 15 luglio 1986; *Lo Stato è laico, parola di Corte*, in *la Repubblica*, 13 aprile 1989; *Quei poveri studenti prigionieri, in classe … L'ora di religione*, in *la Repubblica*, 12 maggio 1989.

[26] Per un esame del «caso Cordero» può vedersi S. Lariccia, *La libertà di insegnamento nelle università confessionali* (Il «caso Cordero»), in AA.VV., *Questione cattolica e scuola clericale*, Roma, 1974, pp. 177 ss.; Id., *Libertà delle università ideologicamente impegnate e libertà di insegnamento*, in *Giur. cost*., 1972, pp. 2177 ss.

[27] «Uno degli uomini più nobili del nostro tempo» viene definito Arturo Carlo Jemolo da Barile, nello scritto già ricordato *La Chiesa e l'amministrazione della giustizia*, p. 641.

la revoca del nulla osta, e in tal caso avrebbe dovuto dichiararsi illegittimo il provvedimento con il quale l'autorità accademica lo aveva privato della facoltà di insegnare nell'università; o la revoca del nulla osta era ammissibile e avrebbe dovuto allora di chiararsi la illegittimità costituzionale della norma dell'art. 38 del concordato. Il consiglio di stato, previa ordinanza di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 38 del concordato 1929, inviò gli atti alla corte costituzionale la quale, con sentenza 14 dicembre 1972, n. 195 ritenne infondata la questione, che era stata sollevata con riferimento agli artt. 3, 7, 19 e 33 cost. La corte considerò conforme alla costituzione il sistema per il quale le nomine dei professori dell'università cattolica di Milano erano subordinate al «nulla osta» da parte della santa sede diretto ad assicurare che non vi fosse nulla da eccepire dal punto di vista morale e religioso.

La decisione emessa dalla corte costituzionale ebbe l'effetto di porre in luce molti problemi di fondo discussi in ordine ai temi dell'insegnamento, dell'istruzione e della scuola in Italia: così il problema del rapporto che si pone tra valori come la «libertà della scuola» e la «libertà nella scuola»; il problema dell'ammissibilità delle «università libere»; il concetto di scuola come «scuola del libero dialogo», incompatibile con un insegnamento in cui viene soffocata la personalità dei singoli e non viene stimolata l'attitudine dei giovani alla critica; la difficoltà di trovare un equilibrio tra concezioni pedagogiche aperte a tutti gli apporti culturali e ideali e indirizzi educativi in qualche modo subordinati a esigenze e finalità confessionali.

Avuta notizia della sentenza Barile pubblicò un articolo di vivace polemica sul «Corriere della sera»[28] al quale replicò il relatore della sentenza costituzionale – prof. Vezio Crisafulli –[29]: Paolo Barile, in un articolo pubblicato, sempre sullo stesso quotidiano, nei giorni seguenti intervenne nuovamente per precisare alcuni dei molti problemi discussi nella decisione della corte.

La sentenza della corte costituzionale meritava in effetti di essere criticata sotto molti profili, che vennero lucidamente sottolineati nei

---

[28] P. Barile, *Un'ombra sulla società civile*, in *Corriere della sera*, 3 gennaio 1973.

[29] V. Crisafulli, *Libertà d'insegnamento e Concordato,* in *Corriere della sera*, 18 gennaio 1973 e in *Riv. giur. scuola*, 1973, p. 18.

due interventi di Barile: ed infatti, riconoscere conforme alla costituzione il potere discrezionale dell'autorità ecclesiastica di allontanare dal corpo accademico i docenti che non risultino più graditi, in quanto sostenitori di un'ideologia diversa da quella che caratterizza l'università nella quale insegnano, significa ammettere, in misura eccessiva, il condizionamento della libertà di insegnamento, intesa come garanzia personale di chi è preposto all'insegnamento di poterlo svolgere senza intromissioni altrui e senza timore di dovere subire conseguenze nel suo rapporto di impiego.

Un argomento in materia scolastica a proposito del quale Barile è ripetutamente intervenuto di recente è quello dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola dello stato italiano[30]: pure con riferimento a tale tema il contributo di Barile è stato esercitato anche nelle aule giudiziarie, nelle quali in ripetute occasioni il problema è stato oggetto di controversie affidate all'esame dei giudici ordinari ed amministrativi e della corte costituzionale.

In particolare è da ricordare che la corte costituzionale, con la sentenza n. 203 del 12 aprile 1989, in netto contrasto con la decisione del consiglio di stato che l'anno precedente aveva interpretato come curriculare l'insegnamento della religione cattolica rendendo conseguentemente obbligatoria l'ora alternativa, ha ritenuto imprescindibile l'esigenza di rispetto della «libertà di coscienza» e della «libertà costituzionale di religione» e, in particolare, ha affermato:

> La previsione come obbligatoria di altra materia per i non avvalentisi sarebbe patente discriminazione a loro danno, perché proposta in luogo dell'insegnamento di religione cattolica, quasi corresse tra l'una e l'altro lo schema logico dell'obbligazione alternativa, quando dinanzi all'insegnamento di religione cattolica si è chiamati ad esercitare un diritto di libertà costituzionale non degradabile, nella sua serietà ed impegnatività di coscienza, ad opzione tra equivalenti discipline scolastiche.

6.[31] «Il richiamo alle libertà dei cittadini mi trova particolarmente

---

[30] Cfr. in particolare P. Barile, *I torti della Falcucci*, in *la Repubblica*, 15 luglio 1986; *Lo Stato è laico, parola di Corte*, *ivi*, 13 aprile 1989; *Quei poveri studenti prigionieri in classe … L'ora di religione, ivi*, 12 maggio 1989.

[31] Con riferimento al tema delle libertà di religione e di coscienza, cfr. P. Barile, *Il*

sensibile, perché allo studio di esse ho dedicato buona parte della mia attività scientifica»[32].

È nota a tutti l'importanza del contributo di Barile allo studio delle libertà individuali e collettive dei cittadini nell'esperienza giuridica italiana: le libertà di religione e di coscienza sono alcune delle libertà considerate nei suoi scritti e, anche a questo proposito, non è qui possibile fornire indicazioni esaurienti con riferimento a tale importante argomento del diritto pubblico italiano.

Uno dei primi scritti è quello che riguarda la condizione giuridica delle confessioni religiose diverse dalla cattolica in Italia[33]: il lavoro, pubblicato in uno dei periodi di più intensa frizione fra lo stato italiano e le chiese diverse dalla cattolica, prende spunto dalla pubblicazione della *Nota contenente le richieste del Consiglio federale delle Chiese evangeliche d'Italia in ordine alla redazione del progetto definitivo del codice penale*[34]*, della Nota contenente le richieste, da parte del Consiglio federale delle Chiese evangeliche d'Italia, di emendamenti alle norme contenute nel progetto del nuovo regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena*[35] *e della Dichiarazione del Consiglio federale delle Chiese evangeliche d'Italia al Governo italiano*[36].

Nell'articolo vengono esaminati tutti i più importanti problemi di interpretazione delle disposizioni costituzionali riguardanti i culti diversi

---

*soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953, pp. 270; *Appunti sulla condizione giuridica dei culti acattolici in Itali*a, in *Il dir. eccl*., 1952, 1, p. 342 e in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, p. 142; *Sulla necessità della licenza di polizia per la diffusione di scritti di propaganda religiosa*, in *Giust. pen*., 1954, II, c. 588; *Le libertà nella Costituzione*, Lezioni, Padova, 1966, pp. 228; *L'Isolotto in tribunale. Diritto canonicoco e Costituzione*, in *La Stampa*, 30 aprile 1971; *Le libertà nella Costituzione*, Lezioni a cura del dr. R. Zaccaria. Appendice di aggiornamento, Padova, 1972, pp. VII-253; *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. dir*., XXIV, Milano, 1974, p. 456; *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, pp. 512; *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1987, pp. XXXI-680.

[32] P. Barile, Intervento al convegno su *La disciplina del matrimonio o concordatario dopo gli accordi di Villa Madama*, cit., p. 392.

[33] P. Barile, *Appunti sulla condizione giuridica dei culti acattolici in Italia*, in *Il dir. eccl*., 1952, I, p. 342 e in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, p. 142.

[34] Vedila pubblicata in *Il dir. eccl*., 1952, I, p. 139.

[35] *Ivi*, p. 146.

[36] *Ivi*, p. 154.

da quello cattolico: molte questioni sono tuttora di attualità e le soluzioni accolte dall'a. meritano di essere considerate per l'esame di quelli che vengono nello scritto definiti i *problemi delle confessioni di minoranza*.

I limiti di spazio previsti per questo contributo non mi consentono di procedere ad un esauriente esame delle opinioni espresse con riferimento ai più importanti problemi riguardanti le libertà dei cittadini in materia religiosa.

In proposito mi limito quindi a ricordare le espressioni che iniziano il capitolo dedicato alle garanzie di libertà e di eguaglianza in materia di religione nel volume su *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali* pubblicato nel 1984 dalla casa editrice il Mulino di Bologna[37].

> Matrice e primo esempio della libertà di espressione del pensiero, la libertà religiosa ha dietro di sé una storia gloriosa e sanguinosa insieme, perché la storia della libertà religiosa è legata in buona misura alla storia del fanatismo. Essa ha dato origine alla libertà di pensiero politico, dato che il "politico" proviene dal "morale", che a sua volta con l'avvento del cristianesimo si identificava in gran parte con il "religioso". L'abbinamento libertà-eguaglianza di tutte le fedi religiose, con l'agnosticismo e l'ateismo è conquista più recente, ma risalente già allo Stato liberale.

Sono racchiuse in queste parole molte delle questioni che interessano il tema della libertà di coscienza e della libertà religiosa nell'ordinamento giuridico italiano, e cioè:

- il collegamento tra libertà di religione e libertà di manifestazione del pensiero;
- l'esigenza di tenere presente la storia della libertà religiosa, assai spesso collegata con la storia dell'intolleranza e del fanatismo;
- il problema, sempre assai discusso e di particolare attualità ai nostri giorni, della distinzione tra «morale civile» e «morale religiosa», costantemente identificate dopo l'avvento del cristianesimo, con una distinzione che solo di recente e con molti ostacoli tende ad affermarsi nella società e nelle istituzioni;
- l'inscindibile rapporto che esiste tra libertà ed eguaglianza in materia religiosa;

---

[37] P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 203.

- la posizione che l'ordinamento giuridico assume nei confronti dell'agnosticismo e dell'ateismo;
- il riferimento agli orientamenti adottati in tema di libertà religiosa dagli ordinamenti che, in Italia, hanno preceduto l'avvento del regime liberal-democratico.

7. Il contributo di Paolo Barile allo studio dei principi di libertà e di laicità assume un'importanza di grande rilievo: lo dimostra, tra l'altro, la frequenza con la quale, negli ultimi decenni, gli è stato affidato in molti convegni l'esame dei temi più vari e complessi.

Personalmente ho sempre avvertito il fascino di uno studioso che a tutti i più significativi problemi di quella particolare branca del diritto pubblico che si definisce «diritto ecclesiastico» ha dedicato costante attenzione in questi ultimi quarant'anni, contribuendo a chiarire molte tra le più delicate e complesse questioni: il presente scritto vuole anche esprimere l'affettuosa ammirazione e la sincera gratitudine per l'amico e il collega che in questi saggi si vuole onorare.

Non so se sono riuscito in queste pagine ad illustrare gli aspetti più interessanti della produzione scientifica di Paolo Barile con riferimento al tema dei rapporti tra stato e confessioni religiose e delle libertà di coscienza e di religione. Sono convinto però che si tratta di una valutazione certo provvisoria dei suoi scritti in questa materia e voglio esprimere l'augurio che Barile continui ad esercitare per molto tempo ancora, nelle aule della giustizia, sulle riviste scientifiche e sulla stampa periodica, il suo impegno civile per l'attuazione dei valori costituzionali di laicità e di libertà religiosa che tuttora incontrano molti ostacoli per la loro realizzazione nella realtà concreta del nostro paese.

## Bibliografia degli scritti di Paolo Barile in tema di diritto ecclesiastico

(La rassegna bibliografica che segue non ha la pretesa di indicare tutti gli scritti di Paolo Barile con riferimento a tutti i temi di diritto ecclesiastico: essa comprende, in ordine cronologico, gli scritti che nel corso degli anni mi sono parsi più significativi per definire la posizione dello studioso su alcuni dei temi più delicati e complessi della disciplina che si definisce diritto ecclesiastico. E chiedo scusa per gli inevitabili errori ed omissioni).

*Regime costituzionale e disciplina concordataria in tema di educazione della*

*prole*, in «Foro pad.», 1949, IV c. 168 e in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, p. 56.
*Ancora sui riflessi costituzionali in tema di educazione della prole*, in «Foro pad.», 1950, IV c. 107 e in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, p. 96.
*La Chiesa e l'amministrazione della giustizia,* in «Il Ponte», 1950, p. 620.
*Religione cattolica, religione dello Stato, religione privilegiata. A proposito della vigenza dell'art. 402 c.p.*, in «Il dir. eccl.», 1951, p. 422 e in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, p. 132.
*Appunti sulla condizione giuridica dei culti acattolici in Italia*, in «Il dir. eccl.», 1952, I, p. 342 IV c. 168 e in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, p. 142.
*Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953, pp. 270.
*Sulla necessità della licenza di polizia per la diffusione degli scritti di propaganda religiosa,* in «Giust. pen.», 1954, II, c. 588.
*Concordato e Costituzione,* Relazione al sesto convegno degli Amici del Mondo sul tema «Stato e Chiesa», (Roma 6 e 7 aprile 1957), in AA.VV., *Stato e Chiesa*, a cura di V. Gorresio, Bari, 1957, p. 50.
*Le libertà nella Costituzione,* Lezioni, Padova, 1966, pp. 228.
*Il Concordato: revisione o denuncia unilaterale?,* in «La Stampa», 12 febbraio 1969.
*Il vilipendio è da abolire,* in «Temi», 1969, p. 538.
*Prefazione al volume:* AA.VV., *Il divorzio in Italia,* Firenze, 1969, p. 7.
*La polemica sui Patti lateranensi. Paolo Barile risponde ad Arturo Carlo Jemolo,* in «La Stampa», 20 febbraio 1969.
*Il magistrato e il divorzio,* in «La Stampa», 20 dicembre 1970.
*L'Isolotto in Tribunale. Diritto canonico e Costituzione,* in «La Stampa», 30 aprile 1971.
*Sulla necessità della licenza di polizia per la diffusione degli scritti di propaganda religiosa,* in «Giust. pen.», 1954, II, c. 588.
*La via di mezzo,* in «L'Espresso», 10 ottobre 1971.
*Ma il divorzio ormai è maggiorenne. Ricorso alla Corte costituzionale contro la legge Fortuna,* in «L'Espresso», 10 ottobre 1971.
*La sovranità va alle urne,* in «L'Espresso», 16 gennaio 1972.
*Le libertà nella Costituzione*. Lezioni a cura di R. Zaccaria. Appendice di aggiornamento, Padova, 1972, pp. VII-353.
*L'anno mobile del divorzio. Le eventuali conseguenze dello slittamento e del mancato slittamento non sono imputabili ai giuristi,* in «Il Mondo», 30 novembre 1972.
*Considerazioni conclusive sulla proposta Basso alla luce delle risultanze del dibattito,* in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato*

*democratico*, Atti de convegno nazionale di diritto ecclesiastico, Siena, 30 novembre - 2 dicembre 1972, Milano, 1973, p. 1335.

*Silenzio sulla riforma del diritto di famiglia. Dopo le polemiche dei mesi scorsi,* in «Corriere della sera», 30 ottobre 1972.

*Perché la Cassazione vuol lumi sul divorzio. La Corte costituzionale sta per pronunciarsi,* in «Corriere della sera», 18 gennaio 1973.

*Un'ombra sulla società civile,* in «Corriere della sera», 3 gennaio 1973.

*Un'università non si può assimilare a una scuola confessionale privata,* in «Corriere dalla sera», 18 gennaio 1973.

*Considerazioni sulla proposta dell'on. Lelio Basso di* «Modificazioni degli artt. 7, 8 e 19 della Costituzione», in AA.VV., *Studi in onore di G. Chiarelli*, Milano, 1974, p. 709.

*I nodi vengono al pettine,* in «Nuova Antologia», 1974, vol. 522, p. 462.

*Il referendum per il divorzio sembra ormai inevitabile. Il problema che rischia di spaccare in due il paese,* in «Corriere della sera», 3 gennaio 1974.

*L'abrogazione del divorzio pregiudicherebbe la revisione del Concordato,* in «Testimonianze», 1974, p. 71.

*Libertà di manifestazione del pensiero,* in «Enc. dir.», XXIV, Milano, 1974, p. 456.

*Gli pseudo processi ecclesiastici,* in «Il Ponte» (*Quale matrimonio*), 1977, n. 3, p. 355.

*La Costituzione vivente,* in «Testimonianze», 1979, p. 315.

*Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, pp. 512.

Relazione all'incontro di studio organizzato dalla cattedra di diritto ecclesiastico e di istituzioni di diritto privato della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Messina il 22 aprile 1983 sul tema *Effetti civili delle sentenze ecclesiastiche in materia matrimoniale,* pubblicata nel volume con il medesimo titolo, a cura di S. Berlingò e V. Scalisi, Milano, 1985, pp. 43-53, 145-6.

*I torti della Falcucci,* in «Il Mondo», 30 novembre 1972.

*Istituzioni di diritto pubblico,* Padova, 1987, pp. XXXI-680

*L'indirizzo politico parlamentare e la disciplina pattizia della materia matrioniale,* in AA.VV., *La disciplina del matrimonio concordatario dopo gli accordi di Villa Madama*, Pubbl. di dir. ecclesiastico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Milano, 5, a cura di E. Vitali e G. Casuscelli, Milano, 1988, pp. 315.

*Lo Stato è laico, parola di Corte,* in «la Repubblica», 13 aprile 1989.

*Quei poveri studenti prigionieri in classe … L'ora di religione,* in «la Repubblica», 12 maggio 1989.

*Fu Barile e non il Pci:* Lettera al Direttore, in «la Repubblica», 13 maggio 1989.

# *Vecchie e nuove prospettive nello studio del diritto ecclesiastico**

SOMMARIO: 1. Gli studi di diritto ecclesiastico e le esigenze della ricerca interdisciplinare. - 2. Il diritto come oggetto di studio. - 3. L'esigenza dell'integrazione fra le varie scienze sociali. Il diritto come realtà vivente in continuo processo di divenire. Le sfide della complessità. - 4. Gli studi di diritto ecclesiastico del periodo più recente. Nuove prospettive di studio e di ricerca. - 5. Il problema della effettività delle norme. Teoria e prassi delle libertà di religione. Rilevanza, tutela e rappresentanza degli interessi religiosi. L'influenza delle forze politiche e dei gruppi di pressione. Mutamenti e trasformazioni sociali. Movimenti, istituzioni e civiltà postindustriale. - 6. La funzione del diritto ecclesiastico come *legislatio libertatis* e la problematica extraconcordataria. I diritti delle persone. I diritti di libertà. I nuovi problemi del diritto di famiglia. - 7. La nuova politica del diritto in materia ecclesiastica e la riforma del sistema dei rapporti tra stato e confessioni religiose. Il rapporto tra società civile e società religiosa negli anni ottanta. - 8. La tendenza a restringere gli orizzonti delle ricerche e l'esigenza di percepire la globalità dell'esperienza giuridica.

1. *Gli studi di diritto ecclesiastico e le esigenze della ricerca interdisciplinare*. - Nel 1945 Arturo Carlo Jemolo, richiamando considerazioni già esposte in precedenti occasioni[1], osservava che il diritto non può ridursi alla dialettica giuridica, ossia all'applicazione del metodo sillogistico[2], essendo necessario rammentare sempre la sua funzione strumentale, quella cioè di essere dettato per conseguire

---

* In *Scritti in memoria di Antonino De Stefano*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 199-233.

[1] A.C. JEMOLO, *La classifica dei rapporti fra Stato e Chiesa*. A proposito di un libro: A. CHECCHINI, *Introduzione dommatica al diritto ecclesiastico italiano* (Padova, Cedam, 1937), in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, CXIX, 1938, pp. 1 ss., spec. p. 98.

[2] A.C. JEMOLO, *Corso di diritto ecclesiastico*, *anno acc. 1944-45*, a cura di P. GISMONDI, Roma, Tip. dell'Università, 1945, pp. 6-7. Cfr. anche A. C. JEMOLO, *Ancora sui concetti giuridici*, in *Riv. dir. comm.*, 1945, I, p. 130 ss. e in A. C. JEMOLO, *Pagine sparse di diritto e storiografia*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 117 ss., spec. p. 119.

quei fini che ne hanno suggerito la formulazione. E dieci anni più tardi, nella prefazione alla seconda edizione delle *Lezioni di diritto ecclesiastico,* richiamava la attenzione sull'evoluzione della scienza giuridica dagli inizi del secolo, scrivendo: «Nel 1916 l'aspirazione dominante era verso la giuridicità pura, il decantamento della materia da ogni contaminazione storica e politica… Oggi non tutti ma molti di noi, sentiamo materia preziosa ma vuota questo diritto, così decantato, e ci chiediamo se le belle costruzioni formali, perfette, ineccepibili, ma mai saggiate nella rispondenza della vita, servano ad altro che alla gioia dell'intelletto. Di qui il desiderio di molti di noi di ritornare… a dare il loro posto alla storia ed alla politica»[3].

Sono trascorsi trent'anni dalla pubblicazione delle *Lezioni di diritto ecclesiastico* nelle quali Jemolo faceva tale osservazione: in questo periodo, certamente assai lungo, se si considerano i molti e profondi mutamenti degli ultimi decenni e si tengono presenti le trasformazioni che hanno influito sul lavoro, sui bisogni e sulle aspirazioni degli individui nelle società contemporanee, il problema dei rapporti tra i vari settori delle scienze sociali e delle relazioni fra le discipline giuridiche e quelle storiche, politiche, sociologiche, filosofiche, antropologiche ecc., è stato affrontato in varie e stimolanti ricerche[4].

L'esigenza di approfondire il tema dei rapporti fra la disciplina che si è soliti definire diritto ecclesiastico e le altre materie che considerano, sotto diversi punti di vista, il fenomeno religioso individuale e collettivo nasce dalla consapevolezza che è sempre più necessario, nella società in cui viviamo, affrontare i problemi giuridici, come quelli storici, politici, sociologici ed economici, in un'ottica tendenzialmente interdisciplinare, intendendosi l'interdisciplinarietà non solo come un fatto riferito alla molteplicità delle discipline per così dire interne alle varie scienze, ma soprattutto nella direzione delle altre e diverse scienze che compongono il sapere contemporaneo.

---

[3] A.C. Jemolo, *Lezioni di diritto ecclesiastico*[2], Milano, Giuffrè, 1957, p. VII. «Non mescolando – osservava Jemolo –, ma sembrandoci di non possedere la norma se non sappiamo come sorse, per quali fini da raggiungere, e come poi a quei fini altri se ne sostituissero».

[4] Per una indicazione in proposito può vedersi S. Lariccia, *Storia, ideologia e dogmatica nello studio del diritto ecclesiastico*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 13, 1984, pp. 657-81, spec. pp. 658-60.

Le perplessità che talora si esprimono sull'adozione del metodo interdisciplinare, additando il pericolo che esso possa provocare un dissolvimento delle singole discipline, e gli auspici a separare e a rendere autonomi taluni settori di ricerca, nel quadro del sapere unitariamente considerato, non sono sufficienti a smentire una constatazione che, a mio avviso, è possibile fare: che i risultati più significativi sul piano della ricerca scientifica contemporanea, ed anche nell'ambito della ricerca giuridica, sono stati conseguiti da autori che hanno esplicitamente ritenuto opportuno *rompere* con le specialità disciplinari troppo. rigorosamente delimitate. Per fare soltanto alcuni esempi, sembra difficile negare l'interesse scientifico di molti studi di sociobiologia o di quelli di sociologia politica (si consideri in proposito il contributo di uno dei grandi esponenti della tradizione sociologica europea, Roberto Michels). Con riferimento alla ricerca giuridica, è a mio avviso da condividere l'opinione di Giovanni Tarello, acuto studioso e raccoglitore di documenti e materiali della cultura giuridica, quando afferma che non dovrebbero sussistere dubbi sull'importanza sempre maggiore che la ricerca sociologico-giuridica è destinata ad assumere nel quadro degli studi giuridici; in tutte le direzioni che oggi questa disciplina prende: sia quella delle ricerche empiriche specialmente volte a misurare l'applicazione del diritto, i rapporti tra il movimento giuridico ed i gruppi di pressione, il funzionamento delle sanzioni…, sia quella delle ricerche sulla struttura giuridica generale[5].

Non soltanto sono da ritenere utili le ricerche interdisciplinari nell'ambito dei vari rami in cui tradizionalmente si distingue lo studio del diritto[6], ma devono ribadirsi la validità di un'integrazione della ricerca giuridica in un più largo contesto culturale e l'opportunità di procedere ad analisi capaci di arricchire lo studio del diritto con i contributi provenienti da altre scienze sociali.

2. *Il diritto come oggetto di studio*. - Sempre più frequenti sono le occasioni nelle quali i giuristi si pongono il problema di valutare il diritto come oggetto di studio e di considerare il modo con il quale

---

[5] G. Tarello, *Sullo stato dell'organizzazione giuridica. Intervista a Giovanni Tarello*, a cura di M. Bessone, Bologna, Zanichelli, 1979, p. 69.

[6] Cfr. sul punto F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, 1986, pp. 1-2.

essi hanno inteso ed intendono l'oggetto della loro attività[7].

Anche nel mestiere dello studioso di diritto si pone l'esigenza di non trascurare l'importanza dello spazio che si apre tre gli approfondimenti di pura ricerca scientifica e la valutazione dei fatti giuridici considerati sul piano della cronaca[8]. Se si considera che i fatti della vita quotidiana costituiscono un po' le pareti delle stanze in cui lavoriamo e che essi rappresentano spesso la migliore spia dei momenti più lunghi, più complessi e più difficili da definire, si comprende l'importanza che per il giurista assume la disponibilità ad affacciarsi sul mondo esterno, al fine di riuscire a valutare, con vigile e costante attenzione per eventi idee, cultura e costume della vita contemporanea, le nuove prospettive ed i nuovi bisogni che emergono dalla società ed i sentimenti e le opinioni, le delusioni e le speranze, le fedi ed i riti che si accompagnano ai fatti e che in ultima analisi li rendono possibili. Come di recente ha osservato Feliciano Benvenuti, «poiché l'interprete deve ricavare e rendere espliciti i contenuti dell'ordinamento, egli non può compiere la sua opera isolandosi da quella società alla quale il diritto si rivolge e dalla quale il diritto riceve il suo valore originario che è quello del consenso sociale. Solo tenendo conto di ciò che pensa e vuole la società l'interprete può svolgere la propria opera: un'interpretazione solitaria non avrebbe altro significato che quello di una sterile esercitazione»[9].

---

[7] Tale problema non può evidentemente essere considerato in modo settoriale, con riferimento cioè ad una singola e specifica disciplina, trattandosi di una questione che richiede una considerazione dei nessi che intercorrono tra le varie discipline giuridiche e con i rami del sapere diversi e separati rispetto a quello giuridico. Cfr., in particolare, per alcune recenti riflessioni sul tema, il volume, a cura di Giorgio Piva, *Il diritto come oggetto scientifico* (Italia, 1984), Roma, Bulzoni, 1984.

[8] Tale atteggiamento può, tra l'altro, influire nel rendere sempre vigili sull'esigenza di spiegare le cose più difficili con le parole più semplici e di chiarire con linguaggio comprensibile per gli altri ciò che appare oscuro. Utili indicazioni sul problema del linguaggio nella società contemporanea possono trarsi dalla lettura dei contributi contenuti nel volume *Il linguaggio della divulgazione*, Atti del secondo convegno nazionale promosso da «*Selezione dal Reader's Digest*», tenutosi a Roma nei giorni 14-15 aprile 1983, Milano, Selezione dal Reader's Digest, 1983: cfr. in particolare la relazione introduttiva di Tullio De Mauro.

[9] F. Benvenuti, *Il diritto, scienza umana*, in *Jus*, 1983, pp. 20-26, *ivi*, p. 22: lo scritto è pubblicato anche in G. Piva (a cura di), *Il diritto come oggetto scientifico*, cit., pp. 104-107.

3. *L'esigenza dell'integrazione fra le varie scienze sociali. Il diritto come realtà vivente in continuo processo di divenire. La sfida della complessità.* - Il problema dei rapporti tra diritto e scienze umane è il problema del posto del diritto nella cultura moderna e contemporanea: ed è anche il problema del ruolo del giurista nella società. Le soluzioni che con riferimento a tale questione sono fornite nella storia della cultura moderna sono assai diverse e, in particolare, mutano a seconda che esse vengano proposte dai giuristi e teorici del diritto o dai cultori delle scienze umane[10].

Oggi nessuno dubita che le scienze umane applicate al diritto siano scienze legittime e necessarie. Le scienze umane, come è noto, si sono occupate e continuano ad occuparsi del diritto considerato come oggetto di studio: abbiamo così la storia del diritto, la psicologia giuridica, la criminologia, la sociologia del diritto, l'antropologia giuridica, la scienza della politica.

I giuristi, da parte loro, si sono occupati del problema metodologico dei rapporti tra le discipline giuridiche e le scienze contemporanee, specie quelle umane e sociali, soprattutto in età moderna, con il dissolversi del modello medievale di scientificità in cui la scienza giuridica, come una delle scienze normative[11], si inseriva perfettamente.

Sappiamo tutti naturalmente quali sono le tendenze e le vicende che hanno caratterizzato il lavoro del giurista nella storia culturale degli ultimi due secoli: e non è certo questa la sede per effettuare un articolato bilancio critico e svolgere un esame puntuale e particolare dello sviluppo di tali prospettive. In una rapida sintesi può dirsi, riprendendo un'acuta riflessione svolta da Bruno Paradisi, a conclusione di un'indagine sulla scienza giuridica di questo secolo, che le teorie che si sono proposte di risalire dalla norma a un *fatto* precedente ad essa, fondando così il diritto su un'organizzazione della società soltanto in parte coincidente con lo stato e dando perciò valore e risalto alla società in quanto tale e alla molteplicità

---

[10] Per un interessante inquadramento generale del tema cfr. M. Jori, *Diritto e scienze umane*, in *Enciclopedia europea*, vol. XII: *Bibliografia. Repertorio. Statistiche*, Milano, Garzanti, 1984, pp. 289-90.

[11] Cfr. N. Bobbio, *Teoria della norma giuridica*, Torino, Giappichelli, 1958. Di Bobbio v. anche la voce *Diritto*, in *Dizionario di politica*[2], a cura di N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino, Torino, Utet, 1983, pp. 334-38.

degli ordinamenti correlativa a una molteplicità di gruppi sociali, (tali teorie) corrispondevano al prevalere, nel periodo storico che va dalla metà del secolo scorso fino ai nostri giorni, dei problemi riguardanti la collettività come insieme di uomini prima ancora che di cittadini. E nello sforzo di ristabilire la validità dei diritti della società e della natura sociale del diritto, sforzo compiuto da tutte le teorie istituzionalistiche e giuridiche-sociologiche, si può vedere implicitamente restaurato il diritto dell'individuo[12].

Gli aspetti teorici considerati nella prospettiva del liberalismo e dello statualismo della seconda metà del XIX secolo mutano poi profondamente dopo e in conseguenza della prima guerra mondiale, quando si apre un periodo caratterizzato dall'instaurazione di stati autoritari, nei quali emerge la tragica immagine dello stato etico e «l'individuo perde ogni valore nell'utopico sforzo per il conseguimento di scopi collettivi, mai presentati nella loro concretezza ma sempre idealizzati ed espressi con l'astrazione»[13].

Nel periodo fascista il c.d. metodo giuridico assume in Italia il ruolo di un *muro protettivo,* come lo ha definito Mario Galizia, che permette ai giuristi di lavorare con sufficiente distacco dalla realtà politica del momento: in molti studiosi di tale periodo un tale atteggiamento contribuisce ad accentuare «la astrattezza e la staticità della tecnica di ricerca, spingendola verso un lavoro che si potrebbe dire archeologico»[14]. Il carattere evasivo di questa impostazione nuoceva certo alla comprensività dell'indagine giuridica, ed è per questo motivo che, a partire dal secondo decennio fascista, alcuni giuristi della nuova generazione si proposero l'obiettivo di un ripensamento critico

---

[12] B. Paradisi, *Diritto*, in *Enciclopedia del Novecento*, II, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1977, pp. 102-34, *ivi*, p. 127.

[13] B. Paradisi, *Diritto*, cit., in *loc. cit.*, pp. 127-28.

[14] M. Galizia, *Diritto costituzionale (Profili storici)*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 962-76, *ivi*, p. 975. Nel senso che l'accettazione del c.d. metodo giuridico durante il periodo fascista rappresentò per le scuole giuridiche italiane «un modo di chiudere al regime fascista, talché dietro la giustificazione dell'attaccamento al dato positivo, dietro il tentativo di delineare un sistema geometrico di concetti, in cui si esaltava la funzione conoscitiva del sistema, si celava la riluttanza ad accettare ideologie e forme politiche» di tale regime, cfr. R. Nicolò, *Diritto civile*, in AA.VV., *Cinquant'anni di esperienza giuridica italiana in Italia,* Atti del convegno di Messina-Taormina (3-8 novembre 1981), Milano, Giuffrè, 1982, pp. 55-76, spec. p. 61.

che, senza indulgere al politicismo ideologico del tempo, riuscisse ad allargare la visuale della ricerca.

Mi riferisco in particolare a Tosato e ai suoi studi sulle leggi di delegazione, a Crisafulli e alle sue ricerche sulle fonti del diritto e sugli organi dello stato, ad Esposito e al rigore metodologico con il quale egli precisa che le disposizioni costituzionali non sono legate solo a condizioni giuridiche di validità, ma anche a condizioni di fatto di efficacia, a Calamandrei, i cui scritti, come ha ricordato Bobbio, «soprattutto negli anni in cui il rifugiarsi nel puro tecnicismo poteva sembrare una troppo comoda evasione alle responsabilità del giurista, sono pieni di sfoghi contro le costruzioni a vuoto, i sistemi eleganti ma inutili, il dottrinarismo fine a se stesso»[15].

Ricordo ancora Capograssi, il suo costante invito ad abbandonare ogni angusta visuale, idonea solo a deformare la complessità dei fenomeni sociali, e la sua convinzione che oggetto di riflessione filosofica debba necessariamente essere l'esperienza giuridica, considerando in questa compresi non soltanto le norme e le istituzioni, ma ancora prima «i soggetti, gli uomini che creano le une e le altre»[16]. «Il diritto, precisa Capograssi facendo l'elogio di Carnelutti, *«non è norma, non è comando non è codice di legge ma niente altro che vita,* una forma particolare della vita concreta, una esperienza che gli uomini costrui-

---

[15] N. Bobbio, *Piero Calamandrei*, in N. Bobbio, *Italia civile. Ritratti e testimonianze*, Firenze, Passigli, 1986, pp. 222-46, spec. p. 227; Calamandrei esprime con efficacia l'esigenza che il giurista conservi «un sobrio atteggiamento di modestia di fronte ai celebrati trionfi della dogmatica e della sistematica»: cfr. sul punto N. Bobbio, *La scienza del diritto come vocazione*, in *Il Ponte*, XIV, 1958, suppl. al n. di novembre, numero straordinario dedicato a Piero Calamandrei, pp. 25-39, spec. p. 31. Con queste parole per esempio, nel 1941, Calamandrei precisa il problema dei rapporti tra teoria e pratica: «Indubbiamente gran parte della dogmatica giuridica consiste in distinzione e in classificazioni, ed è naturale che il giurista cerchi, se non altro per una ragione di chiarezza espositiva, di dare a queste classificazioni una certa prospettiva simmetrica; ma queste classificazioni, a mio avviso, non sono né vere né false: possono essere semplicemente più o meno utili, nella misura in cui servono più o meno bene a mettere ordine e chiarezza nella congerie delle leggi e ad agevolare l'applicazione del diritto ai casi pratici»: P. Calamandrei, *Il nuovo processo civile e la scienza giuridica*, in *Riv. dir. proc. civ.*, XVIII, 1941, ora in *Opere giuridiche*, I, Napoli, Morano, 1965, pp. 456-76. Su Piero Calamandrei cfr. ora le belle pagine di P. Grossi, *Stile fiorentino. Gli studi giuridici nella Firenze italiana. 1859-1950*, Milano, Giuffrè, 1986, spec. p. 142 ss.

[16] N. Bobbio, *Giuseppe Capograssi*, in N. Bobbio, *Italia civile*, cit. spec. p. 213.

scono, vivono, soffrono, che fanno e disfanno con la loro obbedienza e con la loro disobbedienza»[17].

Ma ricordo soprattutto Costantino Mortati, il caro maestro scomparso l'anno scorso, dopo una lunga e penosa malattia, il motivo dominante della cui ricerca è sempre stato quello delle concretezza dell'esperienza giuridica[18]. Mortati non si limita a gettare un ponte fra sociologia e scienza giuridica, ma opera un costante collegamento della ricerca giuridica con l'ampia dimensione sociale del diritto: «nella traccia dell'insegnamento del Vico per cui conoscere le cose è affermare la genesi effettuale» egli risale dalla costituzione formale ad una costituzione materiale, «consistente in quel nucleo essenziale di fini e di forze politiche dominanti che regge ogni ordinamento e che a suo avviso non può non essere immediatamente giuridico»[19].

Con riferimento al problema di quali siano i dati e gli elementi da tenere presenti per conseguire la piena conoscenza dell'ordinamento positivo, Mortati osserva che se la considerazione del giurista si rivolgesse soltanto alle norme, e non riguardasse anche il complesso delle attività che concorrono alla dinamica dell'ordinamento statuale, certo ridotta e limitata sarebbe tale conoscenza. Si rende quindi necessario valutare, come integrative del corredo di conoscenza del giurista, anche la sociologia del diritto e la scienza politica[20].

---

[17] G. Capograssi, *Leggendo la «Metodologia» di Carnelutti*, in *Riv. intern. filosofia dir.*, XX, 1940, pp. 24-25. Il corsivo è mio.

[18] Cfr. ancora M. Galizia, *Diritto*, cit., in *loc. cit.*, p. 976, nt. 23.

[19] M. Galizia, *Diritto*, cit., in *loc. cit.*, 1964, p. 976, nota 23. Sulla nozione di *costituzione materiale*, cfr. il recente saggio di S. Bartole, *Costituzione materiale e ragionamento giuridico*, in *Dir. e società*, n.s., V, 1982, pp. 605-27, e *ivi* gli autori citati.

[20] C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*[9], tomo I, Padova, Cedam, 1975, pp. 55-58, ed *ivi* anche le citazioni riportate in nota. I criteri che si vogliono indicare per differenziare i due settori del diritto e della politica – precisa Mortati – potrebbero venire accolti solo a patto di accettare una concezione del diritto che abbia soltanto ad oggetto lo stato nel suo aspetto statico, mentre la politica riguarderebbe quello dinamico: una conclusione questa che non può accogliersi, se si considera che il diritto è realtà vivente in continuo processo di divenire. E neppure può invocarsi il carattere teleologico della politica, in contrapposto a quello logico del procedimento giuridico, poiché non può prescindersi dalla conoscenza dei fini ed interessi da cui le norme sono promosse e l'effettiva adesione ad essi è condizione per potere intendere ed attuare l'ordine normativo. «La sociologia – scrive Mortati – è la scienza della società, di cui si indicano i modi del suo ordinarsi, le forze operanti nei vari settori in cui si suddivide secondo la varietà

Certo molti altri sarebbero i riferimenti che, in una valutazione complessiva della cultura giuridica del novecento, occorrerebbe fare alle sollecitazioni provenienti da autori, come Santi Romano e Filippo Vassalli, Arturo Carlo Jemolo e Salvatore Pugliatti, Tullio Ascarelli e Widar Cesarini Sforza, Norberto Bobbio e Massimo Severo Giannini, Gino Gorla e Riccardo Orestano: studiosi che solo in senso restrittivo si potrebbero definire «giuristi» e che nella loro attività di ricerca hanno espresso, in modo più significativo di altri, opinioni e tendenze con accentuata sensibilità per i fatti della vita sociale e si sono impegnati nell'indagine sulle ragioni umane del diritto positivo dietro le architetture simmetriche del sistema.

I problemi che attualmente si dibattono intorno alla natura, all'oggetto, alle finalità e alla struttura del diritto, se si aggiunge la prospettiva dell'analisi economica del diritto, sono ancora quelli suscitati dalla polemica del positivismo giuridico nei confronti del giusnaturalismo e della sociologia giuridica contro il formalismo positivista[21]; ed è tuttora attuale la questione se chi studia il diritto debba appagarsi degli elementi strutturali individuati in un sistema logico quale quello del *diritto puro,* «o non debba invece ricercare nel diritto una disciplina dei rapporti umani alla quale questa umana realtà non è sottraibile»; questione rispetto alla quale emergono con evidenza sempre maggiore la importanza del principio di effettività nella valutazione teorica del diritto e la «ricerca di una concretezza che porti le dottrine a contatto immediato con la realtà e ne faccia l'espressione stessa dei suoi suggerimenti»[22].

Oggi poi ogni discorso a proposito della scienza deve anche tenere conto delle nuove dimensioni che assume il problema della complessità nella società nella quale viviamo. La complessità è davvero una sfida, che è insieme drammatica ed appassionante. Una sfida

---

dei bisogni da soddisfare. La sociologia del diritto è la scienza che studia il fenomeno giuridico attraverso la conoscenza dei fatti che entrano a comporlo, cioè dei fattori sociali da cui deriva e dei mutamenti che provoca. La politica poi è il settore dell'organizzazione sociale che, in certo modo, condiziona gli altri, poiché ha ad oggetto le esigenze di coesistenza dei singoli e dei gruppi e quindi dà la forma alla società raccogliendola intorno a fini generali globali…».

[21] B. Paradisi, *Diritto*, cit., in *loc. cit.*, p. 131.

[22] *Ibidem*.

ambivalente, giacché da una parte esprime l'incertezza irriducibile nelle nostre conoscenze e lo sgretolarsi dei miti della certezza e della completezza, che per secoli hanno indicato e regolato il cammino e gli scopi della scienza moderna. Ma, da un'altra parte, è una sfida che non rappresenta soltanto l'indicazione di un ordine che viene meno; è anche e soprattutto l'esigenza di una nuova concezione di omogeneità del sapere, è la fiducia nell'unità della cultura, è la speranza di più frequenti e fecondi rapporti fra studiosi con diverse mentalità e differenti metodi di indagine[23].

Per il giurista che valuti l'importanza e l'attualità del problema della molteplicità e dell'unità del sapere si delinea la consapevolezza sempre maggiore della non esaustività di ogni punto di vista e del carattere necessariamente plurale delle valutazioni che di volta in volta concorrono e si contrappongono nella costruzione di ogni problema. In proposito non è certo fuori luogo la domanda, che si poneva Lipari, al convegno svoltosi a Roma l'anno scorso su «*Storia, teoria e problemi attuali della sistematica giuridica*», sulle ragioni per le quali chi di recente si è interrogato su una nuova sistematica del sapere ha lasciato rigorosamente fuori della propria riflessione qualsiasi riferimento al sapere giuridico[24].

4. *Gli studi diritto ecclesiastico del periodo più recente. Nuove prospettive di studio e di ricerca*. - Se gli spunti e le riflessioni sin qui svolti si collegano alla disciplina che si definisce *diritto ecclesiasti-*

---

[23] Un'interessante valutazione di tale prospettiva della scienza contemporanea può leggersi nei contributi compresi nel volume di AA.VV. *La sfida della complessità*[2], a cura di Gian Luca Bocchi e Mauro Ceruti, Milano, Feltrinelli, 1986, p. 435.

[24] N. Lipari, *Sistematica giuridica e nuovo contrattualismo*. Rel. al convegno su *La sistematica giuridica. Storia, teoria e problemi attuali*, Roma, 1-5 aprile 1986, in *Riv. dir. civ*., XXXII, 1986, I, pp. 225-41, spec. p. 236: il convegno al quale si riferisce l'a. è quello, svoltosi ad Assisi nei giorni 3-7 dicembre 1983, sul tema *I nuovi paradigmi della cultura contemporanea. Una mappa del sapere degli anni '80*, i cui atti sono pubblicati in «Rocca», 1-15 febbraio 1984 (n. 3-4). Sul punto cfr. anche l'intervento di Lipari al convegno sulle riviste giuridiche italiane, nel quale Lipari giustamente osserva che i giuristi hanno «scoperto le interconnessioni del diritto con le altre scienze dell'uomo, ma le altre scienze dell'uomo hanno continuato, nelle loro riflessioni, prescindendo dal diritto»: AA.VV., *La «cultura» delle riviste giuridiche italiane*, Atti del primo incontro di studio, Firenze, 15-16 aprile 1983, a cura di P. Grossi, Milano, Giuffrè, 1984, p. 111.

*co,* si può certo constatare che costituisce ormai patrimonio comune della cultura giuridica degli studiosi di tale materia la consapevolezza che un sistema esclusivamente dommatico risulta inidoneo per una adeguata comprensione del fenomeno religioso e della sua disciplina giuridica e che non è più sostenibile l'opinione di una netta distinzione dell'elemento giuridico da quello politico, fondata sul presupposto che il problema delle relazioni fra lo stato e la chiesa cattolica e del collegamento fra gli ordinamenti giuridici di cui lo stato e la chiesa sono portatori sia il *banco di prova* per una costruzione dommatica che prescinda – come nel 1940 scriveva Aldo Checchini – «da perturbatrici valutazioni politiche o comunque extra-giuridiche»[25].

Anche grazie all'influenza esercitata da alcune riviste di più recente pubblicazione, rappresenta ormai una concezione accettata dalla generalità dei giuristi impegnati nello studio del fenomeno religioso l'opinione favorevole a negare la rigida distinzione fra diritto e società e fra diritto e politica.

Nella valutazione delle norme di diritto ecclesiastico, come nell'interpretazione di ogni altro sistema giuridico, è necessario non perdere mai di vista la realtà concreta, con i problemi che pone e le soluzioni che suggerisce, mediante un'interpretazione che valuti adeguatamente gli elementi politico-sociali sottostanti alla normativa di diritto positivo e consideri sociologicamente il sistema giuridico e dogmaticamente la realtà sociale[26], adottando un metodo di lavoro che tenga conto dei problemi economici, delle mutevoli condizioni politiche e dell'evoluzione che assumono gli interessi nella trasformazione della società[27].

---

[25] A. Checchini, *L'ordinamento canonico nel diritto italiano*, in *Archivio di diritto ecclesiastico*, II, 1940, p. 20 ss., spec. p. 21.

[26] N. Lipari, *Il diritto civile tra sociologia e dogmatica. Riflessioni sul metodo*, in AA.VV., *Studi in onore di Francesco Santoro Passarelli*, vol. IV, Napoli, Jovene, 1972, pp. 99-158 e in *Riv. dir. civ*., XIV, 1968, I, pp. 297-338; Id., *Il problema dell'interpretazione giuridica*, in AA.VV., *Diritto privato. Una ricerca per l'insegnamento,* a cura di N. Lipari, Bari, Laterza, 1972, pp. 47-70.

[27] Tra gli autori che meglio di altri hanno espresso l'esigenza di operare «aperture» alla sociologia, in un'equilibrata mediazione tra vecchio e nuovo, possono vedersi, oltre ai due scritti citati nella nota precedente, G. Giugni, *Diritto e sociologia (considerazioni)*, in *Notiziario di sociologia*, 1958, 4, pp. 17-21; S. Rodotà, *Ideologie e tecniche della riforma del diritto civile*, in *Riv. dir. comm*., LXIV, 1967, I, pp. 82-125; G. Cotturri, *Individuo e gruppi sociali*, in AA.VV., *Diritto privato. Una ricerca per l'insegnamento*,

È qui opportuno ricordare, tuttavia, che i problemi storico-politici del rapporto tra potere dello stato e poteri dei gruppi[28] e tra potere e società civile[29]; le questioni dell'attuazione dei valori costituzionali, delle libertà garantite ai non credenti, del divorzio, dell'aborto, dell'intolleranza religiosa e razziale, della obiezione di coscienza, delle nuove libertà in materia religiosa, delle prospettive del c.d. *diritto vivente* costituivano temi ai quali, nel ventennio successivo all'entrata in vigore della costituzione, i manuali e le riviste di diritto ecclesiastico dedicavano assai scarsa attenzione, per un complesso di motivi sui quali non è questa la sede per soffermarsi. E non può certo ritenersi un caso se coloro che, in quegli anni, ritennero opportuno esaminare criticamente l'influenza che tali argomenti determinavano nell'esame scientifico del fenomeno religioso valutato sotto il profilo giuridico pubblicarono i loro scritti su riviste come *Nuovi Argomenti, Il ponte*[30], *Politica del diritto*[31], *Democrazia e diritto, Quale giustizia,*

---

cit., pp. 71-111. V. anche il volume di AA.VV., *Cinquant'anni di esperienza giuridica in Italia*, Atti del convegno tenutosi a Messina-Taormina nei giorni 3-8 novembre 1981, Milano, Giuffrè, 1982. Per l'opinione che «sia necessario combattere l'indirizzo di chi, collegandosi a un modo di vedere oggi abbastanza diffuso, ha affermato, anche rispetto al diritto ecclesiastico civile, l'opportunità di calare le sue norme nella cosiddetta realtà sociale» cfr. G. Catalano, *Brevi considerazioni sulla problematica metodologia del diritto ecclesiastico civile*, in AA.VV., *Studi in onore di U. Gualazzini*, I, Milano, Giuffrè, 1981, p. 300 ss., spec. p. 304: Catalano ritiene che l'operatore del diritto debba limitarsi «a valutare soltanto quei dati pregiuridici o meta-giuridici già fatti propri dal legislatore, senza possibilità di effettuare altre personali aggiunte»: *ivi*, p. 305. Con riferimento a tale opinione di Catalano v. però le giuste considerazioni critiche di G. Casuscelli, *Post-confessionismo e transizione*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 9, nt. 17.

[28] Sulla natura storico-politica del problema consistente nel valutare e risolvere il rapporto tra potere dello Stato e poteri dei gruppi cfr. N. Irti, *L'età della decodificazione*, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 31-32.

[29] V. sul punto S. Cotta, *La sfida tecnologica*, Bologna, il Mulino, 1967, spec. p. 182, ove si riconosce al giurista, e in primo luogo al giudice, la «posizione di mediatore tra Potere e società civile».

[30] Per una lucida analisi degli orientamenti assunti, negli anni cinquanta, da riviste come *Il Ponte, Rinascita, Belfagor, Il Mondo*, cfr. N. Bobbio, *Intellettuali e vita politica in Italia*, in *Nuovi argomenti*, 1954, n. 7, p. 105.

[31] Sull'esperienza del gruppo promotore della rivista *Politica del diritto*, tipica rivista di tendenza, cfr. le interessanti considerazioni di S. Rodotà e di N. Lipari, in AA.VV., *La "cultura" delle riviste giuridiche*, cit., pp. 85-94 e 135-46. V. anche S. Rodotà, *Del ceto dei giuristi e di alcune sue politiche del diritto*, in *Politica del diritto*, XVII, 1986,

*il Tetto, Diritto e società:* non si può infatti negare che tali riviste, spesso caratterizzate dall'intento di operare una rottura nei confronti delle tendenze seguite in passato dalle riviste già esistenti, con maggiore prontezza avevano acquisito coscienza e sensibilità per le nuove prospettive del rapporto tra società civile e società religiosa. Del resto una situazione in gran parte analoga si verificò in quegli anni anche in altri settori della scienza giuridica italiana.

Sotto questo aspetto le modifiche intervenute nel periodo più recente sono rilevanti e significative. In un saggio pubblicato di recente nella rivista *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale si* premette tale constatazione: in una serie di dialoghi con i massimi esponenti della materia ecclesiasticistica si rivela la più alta sensibilità ad ogni ricerca sul confronto e sullo scontro tra politica e religione, nella convinzione dell'importanza di studi capaci di evidenziare le implicazioni e conseguenze filosofiche, sociologiche e teologiche della connessione fra l'aspetto tecnico-giuridico di tale confronto e le questioni di carattere metagiuridico[32]. E uno degli ultimi fascicoli dei *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* una rivista che, giunta appena alla quarta annata, ha avuto un ampio e meritato successo, contiene molti ed interessanti contributi con specifico riferimento proprio al tema del rapporto tra religione e politica[33].

Può forse apparire singolare che, a proposito del rapporto tra

---

1, pp. 3-12 e G. Tarello, *Politiche del diritto e strategie dei giuristi. In margine alle considerazioni di Rodotà*, *ivi*, XVII, 1986, 2, pp. 249-52.

[32] A. Pandolfi, *«Religio versus politica»: un contributo all'analisi storico-filosofica dei fondamenti del diritto ecclesiastico. «Recht-Gerechtigkeit» o dell'irresolubilità della violenza*, in *Il dir. eccles.*, XCVI, 1985, I, pp. 580-603, spec. p. 580.

[33] Nella parte prima del fascicolo 1985, pubblicato nel 1986, con riferimento ad un questionario dal titolo *Religione e politica*, sono riportate le risposte di Pietro Ingrao, Carlo Maria Martini, Giovanni Spadolini e Paolo Emilio Taviani (pp. 3-20). Altri contributi sul tema sono quelli di M. Capello, *Magistero episcopale e scelte politiche. Atti collettivi dei vescovi italiani in occasione delle consultazioni elettorali* (pp. 21-48); A. Vitale, *Ministri di culto e impegno politico. In margine alla sentenza Baget-Bozzo* (pp. 49-52); R. Botta, *L'ultimo «braccio secolare»* (*La riscossione del contributo obbligatorio degli israeliti*) (pp. 52-84); P. Bellini, *L'ateismo nel sistema delle libertà fondamentali* (pp. 85-100); G. Caputo, *L'annuncio a Maria di Godard; considerazioni marginali su una sentenza superflua* (pp. 101-07); S. Lariccia, *Religione, politica e diritto nel 1985* (pp. 163-97); A. Riccardi, *Antichi e nuovi modelli di rapporti tra fattore religioso e comunità politica. A proposito degli atti di un convegno* (pp. 231-40).

politica e religione, si forniscano indicazioni di saggi pubblicati su riviste, anziché di lavori monografici, comunemente ritenuti dotati di maggiore dignità ed importanza: ma è opportuno ricordare che assai spesso le riviste rappresentano il «laboratorio prediletto di chi ritiene di aver da comunicare cose inconsuete»[34]. A tale proposito ci si deve molto rammaricare che al convegno fiorentino del 1983 sulla cultura delle riviste giuridiche italiane, convegno che, come giustamente ha osservato Paolo Grossi, costituisce un *unicum* nella storia della recente riflessione giuridica, che è pur ricca di momenti significativi[35], nessuno tra i responsabili della direzione delle riviste italiane di diritto ecclesiastico sia stato chiamato a partecipare o comunque abbia ritenuto di intervenire all'incontro, che invece è stato di grande interesse.

Una tendenza che, così come in molti altri rami del diritto italiano, aveva caratterizzato, nella prima metà di questo secolo, gli interessi e l'impegno degli studiosi del diritto ecclesiastico consisteva nella valutazione del diritto come un mondo di valori perenni ed autonomi, astratti dalle concrete esigenze espresse dalla realtà sociale: come ha ricordato Stefano Rodotà, nell'esercizio dell'attività del giurista «il ricorso all'apporto delle scienze storiche o sociali, più che pericoloso o antiscientifico, era da considerare del tutto inutile»[36]. L'avversione dei giuristi verso la scienza politica e sociologica era un prodotto del formalismo giuridico e della sua pregiudiziale anti-sociologica[37]: lo

---

[34] Cfr. A. Caracciolo, *Innovazione e stagnazione nella storia sociale durante gli ultimi decenni*, in *il Mulino*, XXXV, 1986, pp. 602-16, spec. p. 614.

[35] P. Grossi, Premessa al volume di AA.VV., *La "cultura" delle riviste giuridiche italiane*, cit., spec. p. V.

[36] S. Rodotà, *Gli studi di diritto contemporaneo*, in A. Aquarone, P. Ungari, S. Rodotà, *Gli studi di storia e di diritto contemporaneo*, Milano, Comunità, 1968, pp. 91-158, spec. p. 94.

[37] La bibliografia sul punto è molto ampia. Per un primo orientamento cfr. M. Porzio, *Formalismo ed anti-formalismo nello sviluppo della metodologia giuridica moderna*, in *Bollettino Biblioteca Istituti Giuridici Università di Napoli*, VII, 1961, 3, pp. 254-310; A. Negri, *Alle origini del formalismo giuridico. Studio sul problema della forma in Kant e nei giuristi kantiani fra il 1789 e il 1802*, Padova, Cedam, 1962; G. B. Ferri, *Anti-formalismo. Democrazia. Codice civile*, in *Riv. dir. comm.*, 1969, I, p. 347 ss.; R. Ajello, *Arcana juris. Diritto e politica nel settecento italiano*, Napoli, Jovene, 1976, spec. p. 111 ss. (*ivi* il saggio *Formalismo e storia del diritto moderno*) e p. 275

studio empirico dei fenomeni sociali era combattuto in nome di un ideale più alto e più puro c scienza[38]. Ma, come ha osservato Bobbio, dietro il formalismo giuridico c'era l'ideale del diritto come ordine, dell'ordinamento giuridico come promotore e garante della pace sociale, dello stato di diritto inteso kantianamente, come stato che non ha altro scopo che il diritto (non il benessere, non la giustizia, non la felicità dei cittadini); ed oggi sappiamo che «il nobile castello delle scienze pure era pieno di impurità ideologiche»[39].

Tra i fattori che hanno influito nel determinare un mutamento del modo di concepire la funzione del giurista che studi il fenomeno sociale religioso, si possono qui ricordare i fenomeni più significativi che hanno contribuito a modificare i metodi tradizionalmente adottati dagli studiosi di diritto ecclesiastico e hanno favorito l'inserimento di questa disciplina in un più ricco contesto culturale.

Innanzi tutto le nuove esigenze poste dall'entrata in vigore di una costituzione costruita mediante princìpi più che disposizioni analitiche. Anche per il diritto ecclesiastico, come è avvenuto in altri settori del diritto, «le norme costituzionali hanno messo in evidenza i limiti di una cultura giuridica abituata a operare sulla base di concetti astratti ed avente come punto c riferimento unicamente una legislazione di tipo regolamentare (costituita, cioè, non da indicazioni di principio, ma da prescrizioni puntuali e particolareggiate)»[40].

Negli anni settanta si diffonde inoltre la consapevolezza che gli organi dell'applicazione concorrono direttamente a creare diritto e che la dottrina concorre anch'essa, seppur indirettamente attraverso l'influenza sugli organi dell'applicazione e attraverso la progettazione di schemi di soluzione dei conflitti, alla creazione di diritto nuovo ed alla modificazione del diritto vigente pur nella fissità dei documenti

---

ss. (*ivi* il saggio *Rivoli contro il formalismo*); M. Jori. *Il metodo giuridico tra scienza e politica*, Milano, Giuffrè, 1977.

[38] Per una efficace sintesi sulla chiusura che, nel clima culturale italiane si è avuta nei confronti della scienza «nuova» del positivismo, la sociologia; cfr. R. Treves, *La sociologia del diritto: un dibattito*, Milano, Comunità, 1973, Id., *Introduzione alla sociologia del diritto*[2], Torino, Einaudi, 1980.

[39] N. Bobbio, *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Bari, Laterza, 1969, p. 18.

[40] S. Rodotà, *Gli studi di diritto contemporaneo*, cit., in *loc. cit*., p. 103.

della legge[41]. La consapevolezza del carattere creativo delle attività di applicazione del diritto è collegata alla consapevolezza delle valenze politiche delle attività professionali prima percepite come «tecniche» e «neutre»[42].

La novità determinata dall'esigenza di collegare l'attività di ricerca giuridica ad un testo costituzionale composto da norme anche strutturalmente diverse rispetto a quelle del periodo precedente e la consapevolezza del carattere creativo delle attività mediante le quali il diritto viene applicato provocano un complesso di conseguenze che, anche per il diritto ecclesiastico, sono di evidente constatazione, se si esaminano le ricerche degli ultimi decenni.

Si analizza il ricco articolarsi della tipologia legislativa e il problema, sempre centrale in tale disciplina, delle fonti del diritto, anche con riferimento ai temi delle fonti extra-legislative ed extra-statuali.

Si attribuisce sempre maggiore importanza alla giurisprudenza, e soprattutto agli orientamenti interpretativi della corte costituzionale[43]. Si prende atto di quella che, tra gli studiosi della giustizia costituzionale, costituisce ormai una constatazione pacifica: che, cioè, «il giudice ed in particolare il giudice costituzionale, nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto, svolge un'attività che non si esaurisce nella mera ripetizione del comando legislativo, ma comporta anche scelte secondo criteri di opportunità politica. La circostanza che il giudice, figlio del suo tempo, non si spoglia mai del tutto della propria… ideologia e della scala di valori che con essa si riconnette, la constatazione che le norme, specie quelle costituzionali, esprimono valori politici tra i quali l'interprete è chiamato in qualche modo a mediare mettono in evidenza alcuni dei più rilevanti tratti della c.d. politicità dell'attività giurisdizionale»[44].

Si raccolgono materiali sulle teorie e ideologie dei rapporti tra stato e confessioni religiose e sul processo di elaborazione di riviste e di

---

[41] G. Tarello, *Politiche del diritto*, cit., in *loc. cit.*, p. 250.

[42] *Ivi*, p. 251.

[43] Un interessante contributo su questo problema è quello di A. Albisetti, *Giurisprudenza costituzionale e diritto ecclesiastico,* Milano, Giuffrè, 1983.

[44] F. Sorrentino, *Strumenti tecnici e indirizzi politici nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, I, Padova, Cedam, 1985, pp. 795-822, spec. p. 795.

manuali[45]. Si studia l'opera di maestri della disciplina[46]. Ci si interroga sui metodi del lavoro di ricerca scientifica e di attività didattica, al fine di cogliere il significato e le tendenze che caratterizzano le conoscenze ed esperienze della cultura giuridica nei vari periodi[47].

Queste riflessioni sul ruolo culturale di studiosi dalla ricca personalità, che hanno esercitato influenza sull'evoluzione del diritto ecclesiastico, assumono notevole importanza per chiunque è convinto dell'utilità di ricerche destinate a «ricostruire i nessi fra la vicenda giuridica e la più generale vicenda storico-politica»[48].

5. *Il problema della effettività delle norme. Rilevanza, tutela e rappresentanza degli interessi religiosi. L'influenza delle forze politiche e dei gruppi di pressione. Mutamenti e trasformazioni sociali. Movimenti, istituzioni e civiltà post-industriale.* - Uno dei criteri per la valutazione del sistema giuridico dal punto di vista della scienza sociale è quello che si propone di verificare quale sia l'impatto del

---

[45] F. Margiotta Broglio, *Stato e confessioni religiose. 2. Teorie e ideologie*, Firenze, La Nuova Italia, 1978; S. Ferrari, *Ideologia e dogmatica diritto ecclesiastico italiano. Manuali e riviste (1929-1979)*, Milano, Giuffrè 1979; M. Tedeschi, *Contributo alla determinazione della scienza del diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1983.

[46] Ricordo, oltre al volume di Ferrari, i seguenti saggi: P. Bellini, *Aldo Checchini e la dogmatica del diritto ecclesiastico italiano (con riferimento alla qualificazione della posizione del diritto dello Stato verso quello della Chiesa)*, in *Il dir. eccles.*, 1959, I, p. 393 ss.; G. Dalla Torre, *Arturo Carlo Jemolo giurista e storico*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1984, p. 1 ss.; F. Finocchiaro, *Santi Romano e il diritto ecclesiastico*, in *Il dir. eccles.*, 1975, I, p. 173 ss.; Id., *Arturo Carlo Jemolo (1891-1981)*, in *Giur. it.*, 1981, IV, cc. 304 ss.; P. Gismondi, *Jemolo, lo studioso di diritto ecclesiastico*, in *Il dir. eccles.*, 1982, I, p. 18 ss.; F. Margiotta Broglio, *Per Arturo Carlo Jemolo*, in *Il Pont*e, 1981, p. 513 ss.; Id., *Pietro Agostino d'Avac*k, in *Dizionario biografico degli italiani*, Milano, Bompiani 1986; F. Uccella, *Brevi riflessioni sul valore attuale del contributo di Guido Saraceni al diritto ecclesiastico*, in AA.VV., *Studi di diritto ecclesiastico e canonico*, n. 2, Napoli, Jovene, 1981, p. 379 ss. Al contributo scientifico di d'Avack sono anche dedicate pagine di notevole interesse nel bel volume di Paolo Grossi, *Stile fiorentino. Gli studi giuridici nella Firenze italiana. 1859-1950*, Milano Giuffrè, 1986: con particolare riferimento a Checchini (cfr. p. 205 ss.) e a d'Avack (cfr. pp. 125 ss., 205 ss.). Sulla figura e l'opera di Arturo Carlo Jemolo può vedersi il fasc. XI, 1981 dei *Quaderni della Nuova Antologia (Jemolo testimone di un secolo*).

[47] Per indicazioni in proposito rinvio a S. Lariccia, *Storia, ideologia e dogmatica nello studio del diritto ecclesiastico*, cit., in *loc. cit.*

[48] F. Galgano, *Storia del diritto commerciale*, Bologna, Zanichelli, 1976, p. 15.

diritto sul comportamento, per usare la espressione di Lawrence Friedman[49]. In quali condizioni la gente reagisce alle norme giuridiche o ne fa uso? In quali condizioni la gente le sfida, le distorce o le ignora? Simili argomenti si collegano alla considerazione di quel subsistema del sistema sociale complessivo che è il diritto. Inteso come subsistema, il diritto va fatto oggetto d'esame tanto nei suoi processi interni, quanto nei suoi rapporti con il sistema sociale in cui è incluso[50].

La riconosciuta importanza dell'applicazione delle norme induce non pochi studiosi del diritto ecclesiastico ad impostare le loro ricerche ponendo in evidenza le questioni dell'attuazione/inattuazione della legislazione ecclesiastica[51]. Di notevole interesse sono, su questo tema, i lavori svolti con l'intento di effettuare una verifica sperimentale del divario fra teoria e prassi delle libertà di religione, in coerenza con l'esigenza, avvertita anche nell'analisi di altre libertà civili e democratiche, di *integrare lo studio e l'analisi scientifica della legislazione ecclesiastica con una più generale e organica comprensione della c.d. questione religiosa quale effettivamente si svolge nella società civile e nell'ordinamento positivo che la regola*[52].

Le indagini su diritto ecclesiastico ed opinione pubblica[53] e sui sentimenti religiosi dei cittadini, problemi considerati da Luigi De Luca sin dal 1953[54], sono fondate su presupposti analoghi a quelli

---

[49] L.M. Friedman, *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*, a cura di G. Tarello, Bologna, il Mulino, 1978.

[50] G. Tarello, Introduzione all'edizione italiana di L. M. Friedman, *Il sistema giuridico*, cit., pp. 5-28; *Lawrence M. Friedman e il sistema del diritto*, *ivi*, p. 9. Sul contributo di Friedman cfr. anche U. Scarpelli, *Lawrence M. Friedman e il sistema giuridico*, in *Sociologia del diritto*, III, 1976, 2 e F. Lombardi, *Diritto e modernizzazione*, *ivi*, II, 1975, pp. 251-99.

[51] Cfr. in proposito S. Lariccia, *L'attuazione dei princìpi costituzionali in materia religiosa*, in *Il dir. eccles*., 1981, I, p. 3 ss.

[52] Cfr. il volume di AA.VV., *Teoria e prassi delle libertà di religione*, Bologna, il Mulino, 1975, che raccoglie una ricerca, diretta da Piero Bellini, alla quale hanno partecipato, oltre allo stesso Bellini, Carlo Cardia, Pasquale Colella, Guido Fubini, Luciano Guerzoni, Sergio Lariccia, Giorgio Peyrot e Paolo Picozza.

[53] L. De Luca, *Il diritto ecclesiastico e l'opinione pubblica*, in *Annali Seminario giuridico dell'Università di Catania*, n. s., VI-VII, 1953, p. 78 ss.

[54] L. De Luca, *Diritto ecclesiastico e sentimento religioso*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, I, t. 1°, Milano, Giuffrè, 1963, pp. 391-421.

considerati nelle ricerche della scuola storiografica francese, che ha teorizzato il bisogno di spiegare il livello politico degli eventi ricorrendo alla categoria delle forze profonde che ne costituiscono la base sociale[55]. Con riferimento a tale filone di ricerca emerge l'esigenza di tenere conto del numero massimo possibile di segni e significati, traendo spunti in tutti i campi scientifici accessibili (dalla sociologia alla scienza politica, alla psicologia, all'economia, alla demografia), senza talora potersi concedere il lusso di scavi approfonditi, e correndo eventualmente anche il rischio di accuse di genericità[56].

Grande è il rilievo che assume nello studio del rapporto religione e società l'influenza delle forze politiche e dei gruppi di pressione nel processo di attuazione delle norme[57]. La questione dell'applicazione nel diritto ecclesiastico del concetto di *status,* nozione posta, come è noto, dallo Jellinek alla base della determinazione e della classificazione dei diritti pubblici soggettivi, era stata esaminata già nel 1945 da Guido Saraceni, in uno studio di grande valore metodologico e di notevole interesse, oltre che per la nostra materia, anche per gli importanti spunti di teoria generale del diritto[58]: nel suo saggio Saraceni dichiarava esplicitamente i riferimenti di «storia e sociologia», che insegnano come l'uomo «fa sempre parte di aggregazioni che hanno una caratteristica inconfondibile nella più o meno perfetta organizzazione dei singoli per il raggiungimento di finalità che il gruppo persegue nell'interesse, almeno indiretto, di tutti gli appartenenti»[59].

Con riferimento alla nozione di *status* assumono importanza i temi dell'organizzazione e della rappresentanza degli interessi religiosi, della qualifica giuridica di membro delle formazioni sociali con fina-

---

[55] Cfr. sul punto l'interessante volume di E. Di Nolfo, *Le paure e speranze degli italiani (1943-1953)*, Milano, Mondadori, 1986, p. 11.

[56] Cfr. ancora E. Di Nolfo, *Le paure e le speranze*, cit., p. 11, ove l'a. ricorda come tra i segni del pensare politico, o comunque del sentire collettivo, godono di una posizione importante quelli tradizionali della storia politico-sociale.

[57] L. De Luca, *Diritto ecclesiastico*, cit., in *loc. cit.*, p. 415; S. Lariccia, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 129-65.

[58] G. Saraceni, *Il concetto di «status» e sue applicazioni nel diritto ecclesiastico (Sintesi di una parte generale)*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, CXXXII, 1945, I, pp. 107-8.

[59] G. Saraceni, *Il concetto di status*, cit., in *loc. cit.*

lità religiosa[60], dell'appartenenza confessionale[61]. Comunità, *status,* appartenenza, interesse collettivo, rappresentanza e organizzazione degli interessi, comunità necessarie e volontarie, posizione sociale, identità[62], partecipazione, società intermedie, interesse di gruppo e di serie, ente esponenziale, pluralismo sociale e giuridico, potere e, con riferimento a tale nozione, amministrazione del potere religioso, amministrazione policentrica del potere giuridico, gruppo extra-statuale, autorità, sacro, alienazione: questi sono alcuni tra i più significativi concetti che definiscono l'ordine dei problemi costituenti l'oggetto della sociologia e ai quali spesso ha fatto riferimento in questi anni chi ha approfondito il tema degli interessi religiosi giuridicamente riconosciuti a individui e gruppi sociali.

Autodeterminazione, democrazia, dissenso e disobbedienza civile, pluralismo, società civile, mobilità sociale, sovranità, integralismo, consenso, propaganda, ideologia, tolleranza, conformismo, sistema politico, potere: sono alcuni degli argomenti esaminati in importanti lavori della ricerca politica per i quali lo studioso del diritto ecclesiastico non può non ricorrere all'esperienza di chi studia le scienze sociali diverse dal diritto.

Richiami e collegamenti la cui utilità è tra l'altro dimostrata dall'interesse suscitato l'anno scorso dal convegno svoltosi a Roma all'Accademia dei Lincei su «*Potere, poteri emergenti e loro vicissitudini nell'esperienza giuridica italiana*»[63]; una sezione in particolare – dedicata al tema «*Ruoli emergenti nelle dinamiche del potere*» – ha esaminato gli strumenti di potere diversi dal diritto e l'azione di soggetti di diritto diversi dalle istituzioni fondamentali dello stato: alcune categorie di manifestazioni di interessi o forze di significativa importanza agenti oggi nella società italiana sono state descritte per

---

[60] S. Lariccia, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, cit.

[61] C. Mirabelli, *L'appartenenza confessionale*, Padova, Cedam, 1974.

[62] Cfr. in particolare l'interessante volume a cura di L. Sciolla, *Identità. Percorsi di analisi in sociologia*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1983. V. anche S. Lariccia, *Identità religiosa e pluralismo giuridico. Le prospettive nella scuola*, in *Quaderni del pluralismo*, 1984, dicembre, p. 74 ss.

[63] Gli atti del convegno sono stati di recente pubblicati nel volume a cura di G. Piva, *Potere, poteri emergenti e loro vicissitudini nell'esperienza giuridica italiana*, *Atti del convegno nazionale*, Roma, Accademia dei Lincei, 2 marzo 1985, Padova, Cedam, 1986.

il ruolo innovativo che svolgono sull'assetto di potere complessivo delle istituzioni (media, soggetti culturali, gruppi di pressione, privati, governi locali, centri ideologici) ed analizzate anche con riferimento a significativi modelli tecnici usati in campi diversi dal diritto (economia, sociologia, antropologia)[64].

I temi del mutamento e della trasformazione, studiati da Max Weber a proposito della crisi del potere carismatico e della sostituzione di esso con altre forme di organizzazione del potere[65], trovano riferimento nelle ricerche degli studiosi della nostra disciplina impegnati nella considerazione delle trasformazioni della società, dei mutamenti istituzionali[66], del post-confessionismo e della transizione[67]: problemi assai importanti per la valutazione delle questioni di politica ecclesiastica e di riforma della legislazione sui rapporti tra stati e confessioni religiose, a proposito delle quali si pone l'esigenza di ricostruire una dialettica tra il potere di decidere e gli interessi e le soggettività che si esprimono nell'organismo sociale complessivo.

Questioni che devono anche essere esaminate tenendo presenti le tendenze che hanno inciso sull'evoluzione socio-culturale degli italiani nell'ultimo decennio (non sono trascorsi che dodici anni dalla «rottura», determinata dall'esito del *referendum* sul divorzio, del principio della religione cattolica come religione della maggioranza del popolo italiano!). In tale periodo la realtà cattolica in Italia è profondamente mutata, per essere divenuta sociologicamente minoritaria

---

[64] Cfr. la presentazione del convegno, scritta da Giorgio Piva e premessa al volume degli atti citato alla nota precedente: pp. 1-6, spec. pp. 2-3. Tra le relazioni, segnalerei quelle, di maggiore interesse per le nostre discipline presentate da Massimo Severo Giannini, *Struttura e trasformazioni degli assetti di potere negli Stati contemporanei* (pp. 33-45); Piero Bellini, *Esiti politici del compito spirituale della Chiesa (Considerazioni sulla gestione del potere nel sistema teocratico dell'età di mezzo)* (pp. 63-78); I. Magli, *Logica del sacro e logica del potere* (pp. 177-92); P. Rescigno, *Trasformazioni nel ruolo istituzionale dei privati* (pp. 253-66); N. Lipari, *Il potere emergente tra Weber e Luhman* (pp. 461-74).

[65] M. Weber, *Economia e società*, 2 voll., Milano, Edizioni di Comunità, 1974, pp. 431-36 e 441-42.

[66] Può vedersi tra gli altri S. Lariccia, *Trasformazione della società e mutamenti della dimensione religiosa*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Macerata. Studi in onore di Attilio Moroni*, n. s., IV, 1982, I, pp. 289-300.

[67] G. Casuscelli, *Post-confessionismo*, cit.

e si è verificato un processo di secolarizzazione, inteso come ricerca dell'indipendenza dell'uomo da ogni riferimento trascendente, rispetto ad una società organica dove la morale cattolica unificava gli italiani al di là delle diversità di convinzioni politiche ed ideologiche[68].

Un altro argomento per il quale risultano preziose le elaborazioni sociologiche è quello relativo ai movimenti e ai loro rapporti con le istituzioni[69]. È soprattutto nella prima metà degli anni settanta che, nella sociologia italiana, iniziano gli studi sui cosiddetti nuovi movimenti sociali, mentre agli inizi di questo decennio viene piuttosto privilegiato lo studio della società complessa, segmentata, post-industriale[70]. Diritto ecclesiastico e civiltà post-industriale è il tema centrale della raccolta di studi in onore di Luigi De Luca.

6. *La funzione del diritto ecclesiastico come* legislatio libertatis *e la problematica extraconcordataria. I diritti delle persone. I diritti di libertà. I nuovi problemi del diritto di famiglia.* - Già da alcuni anni viene sottolineata l'importanza della funzione del diritto ecclesiastico come *legislatio libertatis*[71], con una tendenza che esprime l'esigenza

---

[68] Può vedersi sul punto il primo capitolo del mio volume *Diritti civili e fattore religioso*, Bologna, il Mulino, 1978.

[69] Che per il giurista risulti preziosa una ricerca come quella di F. Alberoni, *Movimento e istituzioni* (Bologna, il Mulino, 1977), è affermazione condivisa da N. Irti, *L'età della decodificazione*, cit., p. 61, nt. 20.

[70] Cfr. C. Carboni, *Classi e movimenti. I percorsi della sociologia italiana. 1970-1985*, in AA.VV., *Classi e movimenti in Italia. 1970-1985*, Bari, Laterza, 1986, pp. VII-XXXIX, spec. p. XIV.

[71] La bibliografia è molto ampia. Cfr. tra gli altri L. Scavo Lombardo, *Sulla condizionalità della trascrizione civile del matrimonio canonico alla volontà degli sposi*, in *Foro it*., LXXXI, 1947, I, cc. 249 ss.; L. De Luca, *Il diritto ecclesiastico e l'opinione pubblica*, cit., in *loc. cit*.; Id., *Diritto ecclesiastico e sentimento religioso*, cit., in *loc. cit*., spec. p. 394; Id., *Diritto ecclesiastico ed esperienza giuridica*, Milano, Giuffrè, 1975; P. Gismondi, *L'interesse religioso nella Costituzione*, in *Giur. cost*., III, 1958, pp. 1221-42; A. Ravà, *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1959; F. Finocchiaro, *Antiche e recenti prospettive di studio del diritto ecclesiastico*, in *Il dir. eccl*., 1960, I, p. 233 ss.; S. Lariccia, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, cit., p. 110; Id., *Diritti civili e fattore religioso*, cit., p. 182; Id., *Storia, ideologia e dogmatica nello studio del diritto ecclesiastico*, cit., in *loc. cit*., spec. p. 677; Id., *Diritto ecclesiastico*[3], Padova, Cedam, 1986; C. Mirabelli, *L'appartenenza confessionale*, cit.; P. Bellini, *Nuova problematica della libertà religiosa individuale nella società pluralistica*, in AA.VV., *Individui, gruppi,*

di superare la nozione della materia come complesso di norme riguardanti le relazioni tra «ordinamenti giuridici primari»[72] e di affrontare indagini capaci di porre in rilievo la problematica extraconcordataria della disciplina giuridica del fatto religioso nel nostro paese[73].

Ancora altri temi, secondo un giudizio forse soggettivo, mi sembra siano stati considerati sotto un'ottica prevalentemente interdisciplinare, e comunque richiedano una particolare attenzione agli apporti della scienza politica e sociologica ed un riferimento più diretto alle esigenze emerse nella società: sono i temi legati alla parte più preziosa dell'esperienza di alcuni tra noi e che contribuiscono di più a caratterizzare nel momento attuale il tipo di messaggio culturale insito nella connessione tra valutazione giuridica e punti di vista legati alla prospettiva della scienza politica e della sociologia.

---

*confessioni religiose nello Stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 1095-151; L. Spinelli, *Diritto ecclesiastico*. Parte generale, Torino, Utet, 1976; F. Margiotta Broglio, *Stato e confessioni religiose*, cit.; P. Moneta, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 10; E.G. Vitali, *«Legislatio libertatis» e prospettazioni sociologiche nella recente dottrina ecclesiasticistica*, in AA.VV., *Studi in onore di Cesare Grassetti*, III, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 1953-96 e in *Il dir. eccles*., 1980, I, pp. 24-67, spec. p. 45; A. Vitale, *Ordinamento giuridico e interessi religiosi. Corso di diritto ecclesiastico*[3], Milano, Giuffrè, 1984, p. 56, nt. 2.

[72] Cfr. in tal senso, oltre agli autori citati alla nota precedente, P. A. d'Avack, *Il diritto ecclesiastico e le sue prospettive*, in *Il dir. eccles*., LXXXIX, 1978, I, pp. 525-35; L. Spinelli, *Libertatis Ecclesiae*, Milano, Giuffrè, 1979; A. Ravà, *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 7-59; F. Onida, *Sul concretamento giuridico del rapporto tra società civile e società religiosa negli anni settanta*, *ivi*, pp. 441-68; C. Cardia, *Pluralismo (diritto ecclesiastico),* in *Enc. dir*., XXXIII, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 983-1002; V. Tozzi, *Assistenza religiosa e diritto ecclesiastico*, Napoli, Jovene, 1985. V. anche la nota seguente.

[73] Cfr. tra altri S. Lariccia, *Diritti civili e fattore religioso*, cit.; Id., *Problematica extraconcordataria dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia*, in *Città e Regione*, VII, 1982, pp. 173-84; Id., *Diritto ecclesiastico*, cit.; C. Cardia, *Problemi di dinamica concordataria e sistemi di relazioni tra Stato e Chiesa*, in *Studi economico-giuridici della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari*, XLIX, 1979, p. 213 ss.; Id., *Riforma del Concordato e rifondazione della legislazione ecclesiastica*, in *il Mulino*, XXVIII, 1979, pp. 110-21; Id., *La riforma del Concordato. Dal confessionismo alla laicità dello Stato*, Torino, Einaudi, 1980; P. Moneta, *Stato sociale e fenomeno religioso*, cit.; A. Vitale, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*[4], Milano, Giuffrè, 1986; E. G. Vitali, *Legislatio libertatis,* cit.; F. Onida, *Sul concretamento giuridico*, cit., *in loc. cit.*

Anzitutto i temi riguardanti la persona, che dal territorio dei diritti, vecchi e nuovi, della personalità (ultimi i diritti all'identità personale e all'identità sessuale), si estendono a quello dei diritti civili e degli interessi collettivi a base personale. Garanzie delle libertà di religione, emarginazione delle minoranze, aspetti legati alla dinamica sociale della vita familiare, posizione dei minori nella famiglia, nella scuola e nella società, problemi sessuali, controllo delle nascite, obiezione di coscienza, tribunali della libertà, eutanasia, questione femminile, poteri e diritti delle persone.

L'esame delle ricerche che si propongono di esaminare questi argomenti consente di rilevare una sempre più avvertita esigenza di collegare la valutazione della realtà normativa con i dati della realtà sociale. In tali ricerche non è difficile infatti constatare: insoddisfazione per le tecniche del legalismo formalistico e del formalismo giuridico; consapevolezza che molto spesso l'analisi delle formule giuridiche a garanzia della persona non consente di superare lo schermo dietro il quale continuano a rimanere largamente insoddisfatte le istanze di libertà dei consociati; diffidenza per le libertà formali, troppo spesso purtroppo utilizzate proprio per negare e violare le libertà sostanziali; attenzione per le istanze e le pretese che sono rimaste insoddisfatte anche dopo l'entrata in vigore di disposizioni costituzionali destinate a tutelare i diritti di libertà; verifica delle condizioni che hanno in concreto impedito lo sviluppo della personalità in materia religiosa e dei fattori sociali che hanno determinato o favorito l'alienazione degli individui in questo particolare e delicato settore della loro vita privata; convinzione che un sistema esclusivamente dommatico non permette di valutare gli interessi che si rivelano nell'ambito della realtà sociale e non consente di individuare gli elementi politico-sociali sottostanti alla normativa di diritto positivo; frequente riferimento alla norma costituzionale che impegna la repubblica a rimuovere gli ostacoli di ordine sociale che di fatto limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini e impediscono il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, 2° comma).

Limitare l'esame della realtà alla sua entità normativa e trascurare l'analisi della realtà sociale significa precludersi la possibilità di verificare se la disciplina giuridica corrisponde alle istanze di libertà: e non si tratta di una lacuna di portata limitata, se si considera che l'esperienza storica e personale dimostra come assai spesso la proclamazione dei diritti di libertà astrattamente e solennemente consacrati

nelle disposizioni legislative non ha alcuna pratica efficacia nel complesso dei rapporti societari entro il quale essi si trovano ad operare.

È noto del resto quanto siano cambiati in questi decenni i rapporti tra i cittadini ed i poteri pubblici. Accanto ai diritti e alle libertà, che comportano astensione o non interferenza del potere pubblico, vi sono diritti che richiedono prestazioni, organizzazioni complesse, risorse enormi, e che sono condizionati per l'effettività all'efficienza dei poteri pubblici. A loro volta questi diritti occupano uno spazio sempre maggiore nella vita dei cittadini[74].

Una materia riguardo alla quale il riferimento alla strategia della vita quotidiana assume sempre maggiore rilievo è quella del diritto di famiglia. Sono state proprio le ricerche dei sociologi a rendere comunemente accettata l'opinione che non si può parlare di «famiglia» senza riferirsi alla società nel suo complesso e senza articolare questo riferimento rispetto ad alcune rilevanti questioni: la società attuale come società diversificata e complessa; la prospettiva di soggetti che agiscono con le loro scelte personali, con i loro comportamenti concreti, con i loro progetti di vita[75].

Il giurista attento ai problemi delle politiche e delle istituzioni[76] e lo studioso del diritto di famiglia sono da tempo impegnati nel valutare la questione del moltiplicarsi e differenziarsi dei tipi di «famiglia», la rilevanza giuridica delle stabili convivenze non formalizzate in matrimonio legale[77], il difficile rapporto tra donna, famiglia e lavoro, le prospettive di riforma della legge sul divorzio e le proposte tendenti a promuovere le esigenze della donna divorziata[78].

---

[74] S. Cassese, *L'incompletezza del «Welfare State» in Italia*, in *Politica del diritto*, XVII, 1986, pp. 253-61.

[75] Cfr. sul punto il lucido saggio di L. Balbo, *Forme familiari e strategie di organizzazione della vita quotidiana*, in *Politica del diritto*, XVII, 1986, p. 195 ss.

[76] S. Ristuccia, *La politica al plurale*, in *Queste istituzioni*, XIV, 1986, pp. 3-8.

[77] Cfr. in proposito la recente sentenza della Corte costituzionale 14 gennaio 1986, n. 5, in *Giur. cost*., XXXI, 1986, pp. 41-47 e le due note di commento di F. Finocchiaro, *L'«assimilazione» della fidanzata alla vedova nelle pensioni di guerra e l'eguaglianza giuridica* e di S. Lariccia, *Matrimonio per procura, richiesta di pubblicazioni e principio di eguaglianza*. V. anche sent. Corte cost. 7 aprile 1988, n. 404, in *Foro it*., CXIII, 1988, I, cc. 2515-21, con nota D. Piombo.

[78] E. Roppo, *Donne, famiglie, lavori sopra le possibilità e i limiti del diritto di famiglia*, in *Politica del diritto*, XVII, 1986, p. 223 ss. che a proposito del saggio di

7. *La nuova politica del diritto in materia ecclesiastica e la riforma del sistema dei rapporti tra stato e confessioni religiose. Il rapporto tra società civile e società religiosa negli anni ottanta*. - Il problema di una nuova politica del diritto[79] e di nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica[80], la questione del concretamento giuridico del rapporto tra società civile e società religiosa[81], la prospettiva di una «era» di nuovi accordi tra la chiesa e le comunità politiche[82], l'attenzione per i problemi di dinamica concordataria[83], l'auspicio del superamento del regime concordatario[84] e di una legge comune sul fatto religioso[85]: questi temi si collegano ad un filone di ricerca che ha riempito, nell'attività di studio degli ecclesiasticisti, un tempo di attenta partecipazione alla realtà e richiamano il ricordo di un'esperienza nella quale con passione e dedizione molti studiosi hanno esercitato il loro impegno civile in questi anni. Con più o meno rassegnato scetticismo, con l'intento di favorire o di ostacolare la realizzazione di proposte rientranti nei programmi dei partiti, con i toni della vivace polemica o della sommessa espressione di opinioni, con più o meno accentuata fiducia nell'idea che, se la democrazia è un sistema politico che non

---

Laura Balbo citato alla nota precedente nota che esso è «ricco di sollecitazioni anche per il giurista».

[79] S. Berlingó, *Per una nuova politica del diritto in materia ecclesiastica*, in *Il dir. eccles*., 1977, I, p. 72 ss.; G. Barberini, *Ipotesi di un nuovo accordo fra Stato e Chiesa nella moderna società italiana*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Perugia*, n. s., n. 2, 1974, p. 1 ss.

[80] È il tema dell'importante convegno svoltosi a Siena nei giorni 27-29 novembre 1980, organizzato da Anna Ravà, i cui atti sono pubblicati in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, cit.

[81] È il titolo del lucido saggio di F. Onida, *Sul concretamento giuridico* cit., in *loc. cit*.

[82] Questo è il titolo di un importante lavoro di G. Casuscelli, *Inizi di una "era" di nuovi accordi tra la Chiesa e le comunità politiche*, in AA.VV., *Studi in onore di Pietro Agostino d'Avack*, I, Milano, Giuffrè, 1976, p. 637 ss.

[83] Cfr. C. Cardia, *Problemi di dinamica*, cit., in *loc. cit*.

[84] V. tra gli altri P. Colella, *Il superamento del regime concordatario quale espressione peculiare di una Chiesa che sceglie la libertà*, in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose*, cit., in *loc. cit*., e *ivi* autori citati.

[85] P. Bellini, *Verso un nuovo laicismo: per una legge comune sul «fatto religioso»*, in *Annali Fac. Scienze pol. Univ. Perugia*, XIV, 1977-'78, pp. 41-47 e in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, cit., pp. 167-81.

ha bisogno di miti, essa però non consente la rinuncia all'utopia, intesa come costruzione razionale proiettata verso il futuro. Ciascuno con il proprio stile e secondo il proprio temperamento ha espresso opinioni, convinzioni, speranze ed illusioni sull'avvenire dei rapporti tra società civile e società religiosa.

Negli ultimi anni, è entrata in vigore la riforma di alcune tra le più importanti norme di diritto ecclesiastico: mi riferisco naturalmente alla stipulazione dell'accordo di Villa Madama del 18 febbraio 1984 e alla legge n. 449 del 1984, che è stata emanata sulla base dell'intesa tra lo stato italiano e le chiese rappresentate dalla Tavola Valdese. Nuove intese sono state recentemente stipulate, come quella con le comunità ebraiche, con la chiesa battista, con le «Assemblee di Dio in Italia».

La mia opinione sulla riforma del concordato lateranense, già espressa in altre occasioni, è critica e negativa: sulla prospettiva concordataria per la disciplina dei rapporti tra società civile e società religiosa, sulle procedure adottate per concludere la trattativa e sulle soluzioni contemplate nelle singole norme. Non si possono certo esaminare in questa sede i vari aspetti del problema[86]: mi limito qui ad osservare che il giudizio di dissenso è soprattutto giustificato da valutazioni che tengono conto delle esigenze rimaste insoddisfatte: valutazioni di notevole rilievo, se si considera l'importanza che nello studio del diritto ecclesiastico occorre attribuire alla prassi delle libertà di religione, all'applicazione delle norme e alla connessione tra elementi giuridici ed elementi politici, tra astratti schemi giuridici e concreta realtà sociale.

Un riferimento solo, ma significativo: la riforma del sistema di insegnamento della religione cattolica nella scuola dello stato laico. Chi ha seguito in questi mesi le polemiche sull'attuazione delle norme generiche ed astratte contenute nel concordato[87] penso possa convenire sulla conclusione che le aspettative dei cittadini per un sistema che garantisse princìpi di libertà e di uguaglianza all'interno della scuola sono rimaste completamente insoddisfatte.

---

[86] Per una valutazione dei vari problemi in discussione può vedersi S. Lariccia, *Diritto ecclesiastico*, cit.

[87] Come giustamente osserva Guido Saraceni (*Introduzione allo studio del diritto ecclesiastico*[5], Napoli, Jovene, 1986, p. 113, nt. 139) «non si risolvono (ammesso si vogliano risolvere) gravi questioni normative, giocando coi parole e frasi buone a tutti gli usi».

Tutti i problemi sull'insegnamento della religione, che si sperava venissero avviati a soluzione con la riforma, sono non risolti e non chiariti: ed in tutto il paese si segnalano scorrettezze, abusi, ingiustizie e discriminazioni.

8. *La tendenza a restringere gli orizzonti delle ricerche e l'esigenza di percepire la globalità dell'esperienza giuridica*. - È un obiettivo importante quello di una «adeguata *sensibilizzazione soggettiva culturale* del giurista che lo renda capace di cogliere il reale contesto sociale delle norme positive e le molteplici connessioni che legano fra loro le diverse componenti dell'ordinamento»[88]. In questa prospettiva occorre arricchire 1'insegnamento del diritto ecclesiastico con quello delle materie che studiano i fatti che tale diritto disciplina: se in alcuni casi può essere opportuno devolvere la soluzione dei problemi a riconosciute competenze altrui, il giurista che assuma con responsabilità l'impegno di adempiere i compiti che la società contemporanea gli riconosce, deve curarsi, via via che se ne presenta la necessità e nel modo come la necessità impone, di valutare ogni problema in costante collegamento con le suggestioni, i metodi ed i temi delle scienze sociali, ivi comprese la scienza politica e la sociologia.

È necessario a mio avviso che nello studio delle discipline giuridiche che studiano il fenomeno religioso e i rapporti tra stato e gruppi confessionali il giurista rifiuti con decisione ogni restringimento di orizzonti[89], superi la pigrizia intellettuale, che spesso induce a sfuggire il confronto con altri settori di ricerca, e si dimostri capace di mescolarsi alla vita: alla vita intellettuale, innanzi tutto, in tutta la sua varietà, e in generale alla vita degli uomini, la cui conoscenza rappresenta l'aiuto più idoneo per consentire la «percezione della globalità dell'esperienza giuridica in tutta la ricchezza delle sue sfaccettature»[90].

Oggi non immaginiamo più tra il giurista e lo studioso di scienze sociali le barriere e le differenze di ieri: tutte le scienze dell'uomo, e tra esse anche la scienza politica e la sociologia, si contaminano tra

---

[88] Cfr. la *Premessa* al volume di AA.VV., *Teoria e prassi delle libertà d religione*, pp. 15-19, spec. p. 18.

[89] Cfr. sul punto S. Rodotà, *Del ceto dei giuristi*, cit., in *loc. cit.*, spec. p. 12.

[90] L'espressione è di P. Grossi, *Pagina introduttiva al vol. X,* 1981 dei *Quaderni per la storia del pensiero giuridico moderno,* p. 3.

loro, parlano e possono parlare un linguaggio reciprocamente comprensibile: un linguaggio che in molti casi è lo stesso linguaggio[91]. È questa una tendenza che, nonostante alcune contrarie indicazioni, è a mio avviso destinata a divenire comune a tutta la scienza giuridica: un'esigenza metodologica e pratica nello stesso tempo induce il giurista, ed anche lo studioso del diritto ecclesiastico, a prestare attenzione a tutte le scienze dell'uomo, a mantenere occhi ed orecchi ben aperti sulla realtà. Il nostro mestiere ci consente, direi anzi ci impone, di avere molte curiosità[92], di evitare la creazione di frontiere e steccati, di esercitare la difficile arte della disponibilità per le esigenze della gente, e soprattutto di non avere troppe certezze, che molto spesso impediscono di capire.

Alla società occorre un giurista maturato nella dimensione sociale in cui tutto il suo lavoro trova ragione e giustificazione: un giurista «cosciente e saldo difensore delle libertà politiche, di cui la libera democrazia ha bisogno: fedele al proprio compito, non disposto a mantenere quel compito sotto qualsiasi legge e tirannia»[93].

Naturalmente non si può certo ignorare l'importanza che assume per un ricercatore la delimitazione del campo d'indagine effettuata nella consapevolezza che il delimitare comporta sempre una qualche misura di forzatura e di semplificazione. Ma la constatazione di quanto sia elevato il numero degli studi e le proposte che operano una totale settorializzazione e che impediscono un'adeguata comprensione e conoscenza dei processi della società attuale è un problema che merita attenzione.

La tendenza ad organizzare la ricerca giuridica come se l'opera del giurista fosse esclusivamente ancorata ai postulati formali di un dettato normativo e lo studioso del diritto fosse un mero esecutore di

---

[91] Cfr. sul punto l'introduzione al già citato *Dizionario di politica*, edito dalla Utet.

[92] Come ha acutamente osservato Luciano Guerzoni, deve ritenersi che rientri nell'interesse e nel mestiere del giurista anche la curiosità, essa pure scientifica, di interrogarsi sui mutamenti del processo storico reale, sulle modificazioni che nel contesto di esso, lentamente – ma non meno sostanzialmente – subiscono i termini, i concetti, gli istituti su cui lavoriamo: L. Guerzoni, *Libertà religiosa ed esperienza liberal-democratica*, in AA.VV., *Teoria e prassi delle libertà di religione*, cit., p. 289.

[93] U. Scarpelli, in AA.VV., *Le scienze dell'uomo e la riforma universitaria*, Bari, Laterza, 1969, p. 23.

una realtà posta da altri[94] forse esprime soltanto il ricordo del passato, ma si ha talora l'impressione che essa continui a rappresentare una forte tentazione.

La valutazione dell'esperienza giuridica come una costante dialettica tra un dato normativo e un tessuto di rapporti nascenti dall'attività dei consociati[95] induce a tenere costantemente presenti le interferenze e le interconnessioni tra i vari rami del sapere, nella convinzione che l'ampiezza dei problemi che ciascuno di noi è chiamato a risolvere, al fine di svolgere il nostro quotidiano lavoro di specialista, ponga l'esigenza di un continuo confronto del contesto normativo con i processi reali della società.

---

[94] Per un'acuta critica alla concezione del diritto come dato posto da altri cfr. R. Ago, *Diritto positivo e diritto internazionale,* in AA.VV., *Scritti in onore di Tommaso Perassi*, I, Milano, Giuffrè, 1957, p. 3 ss.

[95] Per tale definizione cfr. N. Lipari, *Il diritto civile tra sociologia dogmatica*, cit., spec. p. 111. Sull'esigenza di verificare «idee e idealità nel contatto dissacrante col groviglio sotteso di fatti, istituzioni, ideologie» e di assumere un osservatorio capace di consentire una valutazione globale dell'esperienza giuridica cfr. P. Grossi, *Pagina introduttiva*, cit., spec. p. 4. V. anche P. Barcellona, *I soggetti e le norme*, Milano, Giuffrè, 1984.

# *Stato e Chiesa cattolica (rapporti tra)**

SOMMARIO: Sez. I. *I rapporti tra Stato italiano e Chiesa cattolica nel periodo precedente l'entrata in vigore della Carta costituzionale del 1948*: 1. La legislazione dell'Italia liberale e la legge delle guarentigie. - 2. I Patti lateranensi dell'11 febbraio 1929. - Sez. II. *Disciplina del fenomeno religioso e rapporti tra Stato e Chiesa cattolica nella Costituzione italiana. Il problema dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica nei lavori dell'Assemblea costituente*: 3. I principi della Costituzione repubblicana sui rapporti tra Stato e Chiesa cattolica. - 4. L'art. 7 cost. e la sua approvazione in Assemblea costituente. - Sez. III. *Interpretazione e attuazione delle disposizioni costituzionali in tema di rapporti tra Stato e Chiesa cattolica*: 5. Premessa. - 6. L'art. 7 comma 1 cost. - 7. L'art. 7 comma 2 cost. - 8. La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla disposizione dell'art. 7 cost. in tema di rapporti tra Stato e Chiesa cattolica. - Sez. IV. *La revisione del Concordato lateranense*: 9. Le premesse della revisione del Concordato nella società italiana alla luce delle trasformazioni sociali, culturali e istituzionali del Paese. - 10. I negoziati per la revisione del Concordato. - 11. La firma del patto di Villa Madama e la procedura per la sua entrata in vigore. - 12. La questione dei rapporti tra il «nuovo» Concordato e il Trattato lateranense. - 13. Il problema della "copertura costituzionale" delle norme del nuovo Concordato. - Sez. V. *Le disposizioni del nuovo Concordato sui rapporti tra Stato e Chiesa cattolica*: 14. Una sintesi della revisione concordataria. - 15. L'impegno concordatario al «pieno rispetto» del principio di indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa cattolica «ciascuno nel proprio ordine». - 16. L'impegno concordatario alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese. - 17. Il riconoscimento alla Chiesa cattolica della «piena libertà» di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa di evangelizzazione e di santificazione. - 18. L'assicurazione alla Chiesa cattolica della libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale. - 19. La libertà di giurisdizione in materia ecclesiastica. In particolare, i limiti della libertà di giurisdizione della Chiesa cattolica in Italia. - 20. Le libertà di comunicazione, di corrispondenza, di pubblicazione e diffusione degli atti e documenti relativi alla missione della Chiesa cattolica. - 21. La «piena libertà» di riunione e di manifestazione del pensiero (con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione) garantita ai cattolici e alle loro associazioni e organizzazioni. - FONTI. - LETTERATURA.

---

* In *Enciclopedia del diritto*, XLII, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 889-924.

## Sez. I. – I rapporti tra Stato italiano e Chiesa cattolica nel periodo precedente l'entrata in vigore della Carta costituzionale del 1948

1. *La legislazione dell'Italia liberale e la legge delle guarentigie*. - Nel periodo liberale la religione veniva concepita come un problema individuale di esclusiva competenza dei cittadini e la protezione dell'individuo aveva sempre la prevalenza rispetto alla tutela del gruppo nel quale il singolo era inserito. Lo Stato uscito dalla rivoluzione francese veniva inteso come espressione di un liberalismo individualistico, nel quale l'individuo costituiva l'unica realtà ed i vari gruppi sociali non erano altro che una pura somma di soggetti.

La rilevanza dei valori individuali nella legislazione vigente in Italia nei primi anni dopo l'unificazione nazionale si spiega agevolmente se si tiene presente l'intima relazione tra i princìpi ispiratori del codice italiano del 1865 e del codice di Napoleone del 1804 (v. Codice civile); la fedeltà del codice civile del 1865 al modello napoleonico si esprimeva nell'affermazione dei valori individuali, nell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, nella indifferenza ostile nei confronti di ogni forma di vita associata, princìpi questi ultimi che avevano trovato attuazione in un complesso di norme e di istituti del codice napoleonico.

L'influenza delle dottrine giuridiche affermatesi in Germania alla fine del secolo XIX comportava, d'altra parte, una rivalutazione dei gruppi e delle collettività organizzate: l'influsso della scienza giuridica tedesca poneva l'esigenza di considerare l'importanza delle varie forme di vita associata e la capacità dei diversi gruppi sociali di porsi quali intermediari fra gli individui e lo Stato.

In materia ecclesiastica non è forse possibile riscontrare due tipi diversi di separatismo, prevalenti in periodi successivi, l'uno individualista, di derivazione francese, nel quale sarebbe stato posto l'accento sulla libertà individuale dei singoli fedeli, l'altro statualista, di tipo tedesco, in cui lo Stato avrebbe sì affermato la propria supremazia nei confronti di tutti gli enti con finalità religiosa, ma avrebbe, d'altronde, riconosciuto alla Chiesa cattolica una autonomia conseguente al riconoscimento della sua organizzazione gerarchica: non sembra possibile riscontrare due periodi cronologicamente distinti, ma è innegabile che la politica ecclesiastica in Italia dopo l'avvento dell'unità oscillò continuamente tra il polo separatista e

quello giurisdizionalista[1]. In questo periodo si assiste così ad un evidente contrasto tra l'affermata necessità, sulla quale aveva tanto insistito il Cavour, di conseguire una completa separazione tra lo Stato e la Chiesa (v. SEPARATISMO), e l'emanazione di una legislazione che, pur non sottoponendo la Chiesa cattolica al regime comune delle associazioni private, prevedeva una serie di norme restrittive nei confronti delle associazioni con carattere ecclesiastico, alle quali veniva negata la possibilità di continuare a godere, quali persone giuridiche pubbliche, della capacità patrimoniale.

L'ambiguità e l'incertezza dell'atteggiamento assunto dallo Stato italiano in merito al problema religioso si rivelano con particolare evidenza qualora si esamini la rilevanza giuridica dell'interesse religioso in questo periodo: la distinzione fra interessi giuridicamente rilevanti ed irrilevanti non fu mai assunta con chiarezza e precisione[2]. Anche se non può riscontrarsi un atteggiamento coerente dell'ordinamento liberale nei confronti dell'interesse religioso, è certo comunque che veniva conferita rilevanza all'interesse religioso individuale ove questo riguardasse il valore fondamentale della libertà. La libertà della persona umana costituiva il valore centrale oggetto di tutela nell'ordinamento del periodo liberale ed a tale principio era ispirata, anche in materia religiosa, la disciplina degli istituti giuridici di quell'epoca.

Il principio di irrilevanza del fattore religioso induceva l'interprete del sistema normativo a ritenere praticamente inesistente un problema dell'ateismo dal punto di vista giuridico e ad affrontare il tema della posizione dei non credenti nell'ordinamento sotto il profilo della laicizzazione di molti istituti prima rientranti nell'àmbito di competenza della confessione cattolica (matrimonio, giuramento, registri dello stato civile, cimiteri, istruzione) (v. ATEISMO; STATO LAICO): la libertà religiosa, tuttavia, non trovava sempre riscontro nella realtà sociale, giacché non sempre era consentita al cittadino una reale facoltà di scelta tra ateismo e religione. Occorre inoltre ricordare che l'orientamento del legislatore liberale nei confronti del fenomeno religioso consisteva

---

[1] Cfr. BELLINI, *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, in *La legislazione ecclesiastica* a cura di P. A. D'AVACK (*Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*), Vicenza, 1967, 145 ss.; RAVÀ A., *La legge delle guarentigie pontificie,* ivi, 193 ss.

[2] Cfr. LARICCIA, *Interesse religioso,* in *Enc. giur.*, XVI, 1989.

soprattutto nel garantire la libertà e la eguaglianza dei singoli cittadini, mentre assai minore era la preoccupazione per la libertà dei gruppi sociali con finalità religiosa: in tale periodo, infatti, la libertà concessa alle confessioni religiose consisteva in un atteggiamento di indifferenza dell'ordinamento giuridico nei confronti delle collettività organizzate per il raggiungimento di scopi di culto. Questa tendenza si esplicava anzi molto spesso in una posizione di sfavore e di ostilità nei confronti del fenomeno religioso collettivamente considerato, giustificata anche con l'avversione per ogni vincolo costituente un legame tra i cittadini ed i vari gruppi sociali operanti nella comunità: da tale orientamento derivava la tendenza del legislatore ad interpretare le esigenze religiose dei cittadini secondo l'esclusivo punto di vista dello Stato e a predisporre, in conformità al principio dell'autocratica sovranità nei confronti delle confessioni religiose, un sistema di subordinazione e di controlli condizionati agli interessi e ai fini politici dello Stato.

Per quanto in particolare riguarda le garanzie di libertà riconosciute ai cittadini ed ai gruppi in materia religiosa, si può individuare un primo periodo (1848-1876), caratterizzato dalla influenza dell'orientamento separatista espresso dalla destra al potere, durante il quale l'art. 1, parte prima, dello Statuto albertino del 1848 – «La Religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato» – non fu attuato, nella sua rigorosa formulazione, se non nei primi anni che seguirono la sua emanazione e si interpretò invece estensivamente il principio contenuto nella seconda parte della disposizione, che considerava esclusivamente «tollerate» le altre confessioni religiose.

La portata delle norme dello Statuto in materia religiosa fu chiarita dalla l. 19 giugno 1848, n. 735, cosiddetta legge Sineo che, prevedendo un principio caratteristico del separatismo in materia ecclesiastica, dispose: «La differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici, ed all'ammissibilità alle cariche civili e militari»: in applicazione di tale principio, pur vigendo il ricordato art. 1 dello Statuto del 1848 (v. Statuto Albertino), che sostanzialmente negava qualunque riconoscimento della libertà religiosa nei confronti dei cittadini non cattolici, le minoranze confessionali potettero vivere ed operare in Italia in una condizione di piena libertà ed autonomia[3].

---

[3] Peyrot, *La politica dello Stato nei riguardi delle minoranze religiose*, in *il Mulino*, 1971, 456 ss.

In materia patrimoniale deve essere soprattutto considerata, nel periodo qui esaminato, la cosiddetta legge Siccardi (l. 5 giugno 1850, n. 1073) che rese necessaria l'autorizzazione per gli acquisti di tutti gli enti morali, pubblici e privati, ecclesiastici e laicali, nazionali e stranieri. La legge, composta di un unico articolo («Gli stabilimenti o corpi morali, siano ecclesiastici o laicali, non potranno acquistare beni senza essere a ciò autorizzati con regio decreto, previo il parere del Consiglio di Stato. Le donazioni tra vivi e le disposizioni testamentarie a loro favore non avranno effetto se essi non saranno nello stesso modo autorizzati ad accettarli»), contemplò un istituto già previsto in quasi tutte le legislazioni europee posteriori alla rivoluzione francese e si riallacciò a disposizioni in vigore negli Stati italiani preunitari; l'istituto dell'autorizzazione agli acquisti degli enti (ecclesiastici) troverà successivamente la sua regolamentazione in numerose disposizioni successive (art. 932 e 1060 c.c. 1865 per gli acquisti a titolo gratuito; r.d. 26 giugno 1864, n. 1817; l. 21 giugno 1896, n. 218 e relativo reg. 26 luglio 1896, n. 361; art. 17 c.c.).

Per il problema della scuola, la l. 22 giugno 1857, n. 2328 (cosiddetta legge Lanza) prevedeva, all'art. 10: «Negli istituti e nelle scuole la religione cattolica sarà fondamento dell'istruzione e dell'educazione religiosa. Per gli acattolici ne sarà lasciata la cura ai rispettivi parenti. Nelle leggi speciali e nei regolamenti relativi all'insegnamento pubblico si determinano le cautele da osservarsi nella direzione ed istruzione religiosa degli alunni cattolici»: da notare che in tale norma la religione cattolica, in conformità al ricordato principio dell'art. 1 st., veniva considerata «fondamento dell'istruzione e dell'educazione», ma soltanto di quella religiosa, e non, come invece stabilirà il legislatore concordatario nel 1929, di tutta l'istruzione pubblica. Due anni dopo, la l. 13 novembre 1859, n. 3725 (cosiddetta legge Casati) prevedeva l'obbligo dell'istruzione religiosa secondo la confessione cattolica e stabiliva l'esonero per i cittadini di religione diversa da quella cattolica e per coloro per cui il padre o chi ne facesse le veci avesse per iscritto dichiarato di «provvedere privatamente all'istruzione religiosa»: tale legge, che verrà poi estesa alle altre regioni d'Italia, non sempre veniva però applicata in conformità al principio in essa proclamato (da ricordare in proposito è la circolare Correnti 29 agosto 1870, che rendeva facoltativo l'insegnamento della religione per gli allievi della scuola elementare).

La politica ecclesiastica della destra storica era ispirata all'intento di attuare la formula «libera Chiesa in libero Stato», che aveva costituito il fondamento dei famosi discorsi parlamentari di Cavour per Roma capitale (25-27 marzo 1861)[4]. Come però si è già rilevato, nella politica ecclesiastica di questi anni possono individuarsi atteggiamenti riconducibili a diverse matrici ideologiche: molti esponenti della destra storica, e tra questi in primo luogo Bettino Ricasoli, erano sensibili all'esperienza cattolico-liberale e tendevano a collegare il rafforzamento dello Stato con un recupero dei valori religiosi da conseguirsi anche mediante un programma di rinnovamento della Chiesa[5]; altri esponenti della destra, provenienti dalla classe politica dello Stato sabaudo o dalla categoria degli amministrativi di altri Stati italiani preunitari, operavano sotto l'influenza della tradizione giurisdizionalistica affermatasi anche in quegli Stati nel corso del secolo XVIII ed a loro volta determinarono molti degli indirizzi della politica ecclesiastica della destra (v. Giurisdizionalismo).

Il complesso della legislazione intesa a disciplinare gli enti della Chiesa cattolica ed i patrimoni ecclesiastici, ed in particolare le due leggi 7 luglio 1866, n. 3036, che toglieva il riconoscimento agli ordini, corporazioni e congregazioni religiose ed ai conservatori e ritiri i quali importassero vita comune ed avessero carattere ecclesiastico, e 15 agosto 1867, n. 3848, con le quali si provvide alla liquidazione dell'asse ecclesiastico, provocarono vivaci polemiche in sede politica e proteste da parte della Chiesa cattolica.

Il 13 maggio 1871 il Parlamento italiano approvava la «legge delle guarentigie» per regolare i rapporti tra l'Italia e la Santa Sede[6]; la legge, era divisa in due titoli (tit. I. Prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede; tit. II. Relazioni dello Stato con la Chiesa) e

---

[4] Caputo, *Il separatismo cavouriano*, in *La legislazione ecclesiastica*, cit., 65 ss.; Jemolo, *Libera Chiesa in libero Stato*, in *Cavour, 1861-1961* (Autori vari), Torino, 1961, 55 ss.; Padelletti G., *Libera Chiesa in libero Stato*, in *Nuova Antologia*, 1875, XXIX, 656 ss.; Romeo, *Cavour e il suo tempo*, I. *1810-1842*; II. *1842-1854*, Bari, 1977; III. *1854-1861*, 1984; Tedeschi, *Cavour e la questione romana. 1860-1861*, Milano, 1978.

[5] Tedeschi, *La politica ecclesiastica di Bettino Ricasoli (1859-1862)*, Milano, 1971; *Ricasoli e il suo tempo* (Autori vari), Firenze, 1982.

[6] Cfr. Ravà, *op. cit.*, ed ivi bibliografia; Margiotta Broglio, *La legge delle guarentigie*, in *Roma capitale* (Autori vari), Roma, 1972, 129 ss.

garantiva al Papa il libero esercizio delle sue funzioni di capo della Chiesa cattolica; riconosceva al Pontefice tutti gli onori sovrani, prevedeva la rinuncia dello Stato al giuramento di fedeltà dei vescovi, stabiliva la abolizione del *placet* regio (consenso a pubblicare un decreto ecclesiastico), dell'*exequatur* (permesso di farlo eseguire) (v. EXEQUATUR E PLACET: *diritto ecclesiastico*) e di ogni altra forma di assenso governativo per la pubblicazione ed esecuzione degli atti emanati dalle autorità ecclesiastiche (ad eccezione delle forme di controllo governativo sugli atti canonici riguardanti la destinazione dei beni ecclesiastici).

Notevole importanza assumeva, nel complesso della legge, l'art. 17, che conteneva i princìpi circa l'esercizio della *potestas iurisdictionis* canonica ed i relativi limiti nel diritto italiano preconcordatario (v. GIURISDIZIONE ECCLESIASTICA): questo articolo, dopo avere premesso, nel comma 1, che «in materia spirituale e disciplinare» non era ammesso «richiamo od appello contro gli atti delle autorità ecclesiastiche» – veniva con tale norma soppresso il cosiddetto appello per abuso, consistente nel giudizio in forza del quale si procedeva al formale annullamento degli atti delle autorità ecclesiastiche contrari all'ordine pubblico statuale, con punizione del funzionario della Chiesa che li aveva emanati – né era loro riconosciuta «alcuna esecuzione coatta» – gli atti ecclesiastici, cioè, non potevano più beneficiare del cosiddetto braccio secolare, essendo venuto meno il concorso dello Stato alla realizzazione del compito ecclesiastico –, nei successivi commi 2 e 3 precisava: «La cognizione degli effetti giuridici, così di questi come di ogni altro atto di essa autorità, appartiene alla giurisdizione civile. Però tali atti sono 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»[7].

Il 15 maggio dello stesso anno 1871, con l'enciclica «*Ubi Nos*», il Pontefice Pio IX, che aveva definito la legge delle guarentigie un «mostruoso prodotto della giurisprudenza rivoluzionaria», respingeva la legge, affermando che essa non garantiva alla Santa Sede la sovranità temporale indispensabile alla sua indipendenza e all'esercizio

---

[7] Per l'interpretazione dei princìpi contenuti nella legge delle guarentigie cfr. LARICCIA, *Giurisdizione ecclesiastica*, in questa *Enciclopedia*, XIX, 469 ss., specialmente 480 ss.

della sua missione spirituale nel mondo e costituiva un atto legislativo unilaterale dello Stato italiano inaccettabile da parte della Santa Sede (v. Santa Sede: *diritto canonico*; Santa Sede: *diritto ecclesiastico*).

L'opposizione della Santa Sede faceva sì che la questione romana non potesse considerarsi risolta sul piano diplomatico: se infatti la legge delle guarentigie garantiva al Papa il libero esercizio delle sue funzioni di capo della Chiesa cattolica e dichiarava la extraterritorialità del Vaticano (v. Extraterritorialità: *diritto ecclesiastico*), costituiva però un atto legislativo unilaterale dello Stato italiano, valido ed efficace soltanto per quest'ultimo. Non vi è dubbio, d'altra parte, che la legge delle guarentigie venne accolta con particolare favore al di fuori dei confini nazionali e che, dopo la sua approvazione, anche la Santa Sede cominciò ben presto a rendersi conto che l'unità d'Italia costituiva un evento irreversibile e che era opportuno cercare un punto d'incontro con lo Stato italiano per il raggiungimento di una pacifica convivenza (v. Patti lateranensi).

Dopo la caduta della destra e l'avvento della sinistra al potere (18 marzo 1876), la politica ecclesiastica dello Stato italiano fu prevalentemente ispirata all'attuazione dei princìpi laicisti e aconfessionisti contrastanti con l'atteggiamento di intensa collaborazione con la gerarchia cattolica assunto dagli Stati italiani preunitari dopo la Restaurazione.

In questa fase di accentuazione della linea giurisdizionalistica deve essere ricordata la cosiddetta legge Coppino (l. 5 luglio 1877, n. 3961), di notevole importanza nella storia d'Italia perché rendeva obbligatoria l'istruzione elementare: tale legge non indicava la religione tra le materie obbligatorie di insegnamento nelle scuole elementari, anche se espressamente non sopprimeva l'insegnamento di tale materia, e riteneva invece essenziale, nell'art. 2, «[…] lo studio delle prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino»[8]. L'applicazione di questa legge, e delle altre disposizioni con le quali si tendeva a realizzare la laicizzazione della scuola (l. 23 giugno 1877, n. 3198, che aboliva i direttori spirituali delle scuole secondarie, r.d. 21 giugno 1883, n. 1590 e r.d. 14 settembre 1889, n. 3493, che, approvando i regolamenti delle

---

[8] Talamanca A., *L'istruzione religiosa dall'Unità ad oggi*, in *Città e Regione*, 1977, n. 7 (*Religione e scuola*), 45 ss., specialmente 50; Bellini, *La religione nella scuola pubblica dal liberalismo al fascismo*, ivi, 119 ss., specialmente 121.

scuole normali, sopprimevano in esse l'insegnamento della religione), veniva però contrastata, soprattutto nei comuni dove più forte e combattivo era il movimento cattolico organizzato; ed è significativo che, a conclusione del dibattito che si svolgerà alla Camera dal 19 al 27 febbraio 1908, la mozione Bissolati, che prevedeva il carattere laico della scuola elementare ed il divieto di impartire sotto qualsiasi forma l'insegnamento religioso, verrà respinta a larghissima maggioranza.

In questo periodo, del resto, non può rilevarsi un atteggiamento unitario e coerente del legislatore nei confronti del fenomeno religioso, come può dedursi dai princìpi contenuti nel codice penale Zanardelli, che può considerarsi una tipica espressione della politica separatista dello Stato in materia religiosa. Il codice penale approvato con r.d. 30 giugno 1889, n. 6133, in un sistema imperniato sulla distinzione dei reati in relazione all'interesse leso (oggetto giuridico del reato), prevedeva i delitti contro il sentimento religioso nel titolo relativo ai delitti contro la libertà (art. 140-144): mediante tali norme si tendeva alla protezione esclusiva e diretta del singolo credente che aveva diritto di professare la religione più rispondente alle sue convinzioni e doveva essere tutelato contro quanti attentassero alla sua libera professione di fede; il vilipendio del fedele era punito in quanto con esso si violava il pieno diritto che egli aveva di esercitare il suo culto, come conseguenza naturale e necessaria della libertà individuale e della libertà di coscienza.

La libertà religiosa costituiva l'oggetto di tutela penale nelle disposizioni degli art. 140-144 c.p. Zanardelli, cosicché non ricorreva alcun reato, secondo la dottrina dell'epoca, ove non potesse riscontrarsi una lesione del diritto di libertà in materia religiosa.

Non è certo possibile in questa sede esporre la storia delle drammatiche e complesse relazioni tra Italia e Papato negli ultimi anni dell'Ottocento: è la storia di un dialettico ravvicinamento, per cui i liberali, nel regime di compromesso instaurato dalla legge delle guarentigie, moderarono le manifestazioni di anticlericalismo settario e i cattolici si accostarono, convinti o riluttanti, alla vita italiana[9].

Prima delle elezioni del 1874 la sacra penitenziaria dichiarò che

---

[9] Valeri, *La lotta politica in Italia. Dall'Unità al 1925. Idee e documenti*, Firenze, 1980, 91 ss.

il concorso alle urne, *attentis omnibus circumstantiis*, non era opportuno (*non expedit*): una formula quest'ultima che provocò reazioni e contrasti[10]; l'invito all'astensione non ebbe tuttavia l'accoglienza che forse ci si attendeva, se è vero che la percentuale dei votanti, che nel 1870 era stata del 45 per cento, si alzò al 56 per cento nelle elezioni del 1874 e al 59 per cento in quelle del 1876 (elezioni indette dopo l'avvento della Sinistra al governo), rivelando che il programma dell'astensione cattolica non influiva se non in misura ridotta sullo sviluppo della vita pubblica in Italia.

Dopo la morte di Pio IX, il Pontefice Leone XIII, in una enciclica del 1885 sulla costituzione cristiana degli Stati, raccomandava ai cittadini cattolici di partecipare alla vita politica del proprio Paese e tuttavia precisava: «Però può avvenire in qualche luogo che il por mano al governo e il partecipare alla vita politica non convenga affatto (*nequaquam expediat*) per ragioni grandissime e giustissime»; e l'anno dopo, in una circolare del Sant'Uffizio del 30 luglio, si affermava l'obbligatorietà del *Non expedit*, precisando che esso conteneva un divieto (*prohibitionem importat*).

La tattica astensionista non provocò l'effetto auspicato, anche perché le nuove istituzioni liberali nazionali si andavano sempre più consolidando. Nell'ultimo decennio del secolo, a partire dalla famosa enciclica *Rerum Novarum* del 15 maggio 1891, parve delinearsi una nuova politica, consistente nell'appoggio al movimento cattolico di sinistra che stava allora nascendo in Italia, come già era avvenuto in altri Paesi europei, come il Belgio, la Francia, l'Austria e la Svizzera.

Il 20 luglio 1903 moriva Leone XIII, e quando venne innalzato alla Sede pontificia il patriarca di Venezia cardinal Sarto, con l'elezione del nuovo Pontefice (Pio X) negli ambienti dei cattolici militanti si risollevarono le speranze e le aspettative. La formulazione del *Non expedit* non venne tuttavia abrogata ed il 1° dicembre 1903 *L'Osservatore romano* pubblicò un comunicato ufficiale inteso a ribadirne la validità («Siamo autorizzati a smentire le voci messe di questi giorni in giro dalla stampa cittadina e dagli altri giornali a riguardo dell'abolizione del *Non expedit*, essendo esse assolutamente prive di ogni

---

[10] Cfr. Marongiu Bonaiuti, *Non expedit. Storia di una politica (1866-1919). Pio IX - Leone XIII - Benedetto XV e l'abrogazione del «non expedit»*, Milano, 1971.

fondamento»), e pochi giorni dopo, il 18 dicembre, il *Non expedit* venne confermato, in forma più solenne, nel *motu proprio* di Pio X.

Nelle elezioni del 1904 il *Non expedit* perse ancora vigore e successivamente, quando con l'enciclica dell'11 giugno 1905 si permise ai cattolici di partecipare al potere legislativo per ragioni gravissime riguardanti «il supremo bene sociale che ad ogni costo si deve salvare», esso venne di fatto abolito (formalmente l'abolizione si ebbe però soltanto nel 1919).

Nelle elezioni del 1913 il famoso patto fra il conte Gentiloni, presidente dell'Unione cattolica italiana, e Giolitti segnò l'alleanza delle organizzazioni cattoliche con molti esponenti dei liberali conservatori. L'accordo suscitò accuse e sospetti, ma esso consentì ai cattolici disposti a svolgere la loro attività nello Stato italiano di cominciare a partecipare alla vita politica e parlamentare.

Tale processo di fusione si accelerò durante la crisi della prima guerra mondiale e culminò con la nascita del partito popolare italiano (18 gennaio 1919), quando le grandi masse dei cattolici militanti entrarono nell'ordine politico sorto dalla rivoluzione nazionale, con l'intenzione di rinunziare ad ogni pregiudiziale confessionale[11].

Molti sono naturalmente gli aspetti che occorre approfondire e conoscere per valutare adeguatamente un periodo storico di fondamentale importanza nella storia d'Italia, qual è quello dei due primi decenni del secolo ventesimo: rinviando in proposito alla ricchissima bibliografia esistente con riguardo a tale periodo[12], è qui opportuno

---

[11] «Perché non ci siamo chiamati cattolici? – si chiedeva don Luigi Sturzo al primo congresso del nuovo partito tenuto a Bologna nel 1919 –. Perché i due termini sono antitetici: il cattolicesimo è religione, è universalità. Il partito è politica, è divisione. Fin dall'inizio abbiamo escluso che la nostra insegna politica fosse religiosa, ed abbiamo voluto chiaramente metterci sul terreno specifico di un partito che ha per oggetto la vita pubblica della nazione».

[12] Sulle vicende della legislazione e della politica ecclesiastica dal 1914 al 1929 v. l'approfondita analisi di Margiotta Broglio, *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla Conciliazione,* Bari, 1966; Id., *Il tramonto dello Stato liberale e la Conciliazione: riflessioni su alcune costanti della politica ecclesiastica italiana*, in *Dialoghi del XX. Rassegna di storia contemporanea*, 1969, n. 3, 103 ss. Con riferimento agli anni 1918-1922, Varnier, *Gli ultimi governi liberali e la questione romana (1918-1922)*, Milano, 1976. In genere sulla questione romana v. Vitali E. G., *Rassegna di studi storici sulla questione romana*, in *Dir. eccl*., 1964, LXXIV, I, 404 ss. Per l'evoluzione storica e giuridica dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica nell'Italia liberale si rinvia alla bibliografia riportata in *Letteratura*.

concludere la sintetica esposizione su di esso, ricordando come lo Stato liberale fosse riuscito a garantire in misura adeguata i diritti di libertà degli appartenenti alle minoranze religiose: la protezione delle minoranze religiose doveva apparire soddisfacente non soltanto sotto il profilo legislativo, ma anche dal punto di vista della coscienza sociale, se nel 1920 il Congresso evangelico italiano poteva approvare un ordine del giorno nel quale veniva espressa la soddisfazione degli evangelici italiani per lo spirito liberale dei governanti e legislatori d'Italia, anche se tale dichiarazione veniva collegata all'auspicio che il Parlamento provvedesse a sostituire il «sorpassato articolo 1 dello statuto» del 1848 con una «legge breve chiara ed esplicita proclamante la piena libertà religiosa fondata sulla separazione e nel rispetto reciproco della Chiesa e dello Stato»[13].

2. *I Patti lateranensi dell'11 febbraio 1929*. - Dal 1929 al 1985 quando è entrata in vigore la l. 25 marzo 1985, n. 121, di ratifica ed esecuzione dell'Accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede, i rapporti tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica sono stati regolati dai Patti lateranensi: questi furono stipulati l'11 febbraio 1929, con due separate convenzioni: il Trattato, che comprende quattro allegati (all. I: pianta del territorio dello Stato della Città del Vaticano; all. II: pianta degli immobili con privilegio di extraterritorialità e con esenzione da espropriazione e da tributi; all. III: piante degli immobili esenti da espropriazioni e da tributi; all. IV: convenzione finanziaria) e il Concordato (v. Patti lateranensi). Mentre con il Trattato lateranense, di comune accordo tra le due parti contraenti, venne stabilita la posizione della Santa Sede quale ente sovrano della Chiesa cattolica in Italia, venne costituito lo Stato della Città del Vaticano e si dichiarò definitivamente composta la "questione romana", nel Concordato venne regolata la posizione giuridica della Chiesa cattolica in Italia.

Le disposizioni bilaterali contenute nei Patti lateranensi vennero poi tradotte in disposizioni legislative interne italiane dalla l. 27

[13] Cfr. sul punto Jahier, *La condizione giuridica delle Chiese evangeliche in Italia*, Torino, 1921, 49 ss.

maggio 1929, n. 810, contenente l'ordine di esecuzione inteso ad immettere nell'ordinamento statale le disposizioni stesse, a seguito dell'attuazione interna degli accordi dell'11 febbraio 1929: è per questo motivo che, anziché di "fonti pattizie" e di "fonti concordatarie", più esattamente occorre parlare di "disposizioni di derivazione pattizia o concordataria".

## Sez. II. - Disciplina del fenomeno religioso e rapporti tra Stato e Chiesa Cattolica nella Costituzione italiana. Il problema dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica nei lavori dell'Assemblea costituente

3. *I princìpi della Costituzione repubblicana sui rapporti tra Stato e Chiesa cattolica*. - Con l'avvento del regime repubblicano, anche nel settore riguardante la vita religiosa del paese, al principio dell'autorità, che aveva orientato l'atteggiamento del legislatore fascista nella disciplina del fenomeno religioso, è subentrata l'esigenza della libertà dei singoli e delle organizzazioni.

Il problema religioso ha costituito uno dei temi di più vivace ed appassionata polemica durante i lavori per l'approvazione della nuova Costituzione dell'Italia repubblicana e democratica (v. Assemblea costituente italiana): le disposizioni costituzionali che disciplinano tale problema esprimono l'esigenza, profondamente avvertita dalle forze politiche che approvarono la Costituzione del 1948, di tener conto della fallimentare esperienza storica del passato, un passato che, in tema di religione, aveva visto discriminazioni e posizioni di privilegio, e di affrontare alla luce di tale esperienza il problema consistente nel prevedere una normativa capace di consentire una pacifica convivenza delle organizzazioni sociali con finalità religiosa ed un sistema di garanzie conforme alle nuove istanze di libertà espresse dalla comunità.

È noto che la Costituzione italiana è stata la sintesi di un compromesso tra forze politiche concorrenti tra loro: l'unità delle forze che sono state le autrici dell'ordinamento democratico non soltanto traspare nel policentrismo, nel regionalismo, nel pluralismo sociale, ma fa sì che alla Costituente venne elaborato un sistema di garanzie nel quale i diritti di libertà delle Carte ottocentesche soffocati dal

regime fascista convivono, in un reciproco collegamento, con i diritti sociali di cui sono portatori i movimenti socialisti[14].

Il compromesso attuatosi, anche in materia religiosa, tra le due maggiori forze politiche di allora comporta che, in tale ambito, si viene a determinare una situazione per cui, mentre con talune disposizioni si riconoscono i diritti inviolabili dell'uomo come singolo e nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2 cost.), la parità giuridica dei cittadini senza distinzione di religione (art. 3 cost.), l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose (art. 8 comma 1 cost.), il diritto di riunione (art. 17 cost.) e di associazione (art. 18 cost.) per fini religiosi, la libertà di pensiero, di stampa e di propaganda religiosa, con la garanzia di professare liberamente la propria fede in forma individuale od associata e di esercitare il culto (art. 19 e 21 cost.), il divieto di limitazioni legislative per il fine di religione o di culto di una qualsiasi istituzione (art. 20 cost.), la libertà di insegnamento (art. 33 comma 1 cost.), la libertà di organizzazione delle confessioni religiose diverse dalla cattolica (art. 8 comma 2 cost.), con l'art. 7 comma 2 cost. si prevede che i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica «sono regolati dai Patti lateranensi», un principio che dalla dottrina e dalla giurisprudenza viene interpretato in un senso che, negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, favorisce l'instaurarsi di un regime concordatario confessionista contrastante con l'eguaglianza nel trattamento giuridico dei cittadini e con la eguale libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica (v. Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica: *rapporti tra*)[15].

Considerando in una valutazione unitaria la materia dei rapporti tra lo Stato italiano e le confessioni religiose, può dirsi, in sintesi, che la Costituzione prevede i seguenti princìpi:

---

[14] Cfr. sul punto Bobbio, *Profilo ideologico del Novecento*, in *Storia della letteratura italiana* a cura di N. Sapegno, IX, Firenze, 1969, 217.

[15] Sui princìpi della Costituzione in materia religiosa possono vedersi, oltre ai manuali, alle lezioni, ai corsi e ai trattati di diritto ecclesiastico, Finocchiaro F., in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Principi fondamentali* (*Art. 1-12*), Bologna-Roma, 1975, *sub* art. 7-8, 321 ss., e *Rapporti civili*, t. 1 (*Art. 13-20*), 1977, *sub* art. 19-20, 238 ss.

*a)* eguaglianza dei cittadini indipendentemente dal culto professato (art. 3 cost.);

*b)* indipendenza di tutte le confessioni religiose e separazione fra l'ordine civile e l'ordine religioso (art. 7 comma 1 cost.);

*c)* garanzia delle libertà individuali e collettive in materia religiosa (art. 2 comma 1, 17, 18, 19, 20, 21, 33 cost.);

*d)* bilateralità della produzione legislativa in materia ecclesiastica (art. 7 comma 2, 8 comma 3 cost.);

*e)* imparzialità dello Stato in materia religiosa[16].

Rinviando, per l'esame dei primi tre princìpi e delle disposizioni costituzionali che li contemplano, alle trattazioni ad essi dedicate (v. ASSOCIAZIONE: *diritto di*; EGUAGUANZA: *diritto costituzionale*; CHIESA CATTOLICA: *diritto ecclesiastico*; CONFESSIONI RELIGIOSE; GIURISDIZIONE ECCLESIASTICA; LIBERTÀ: *diritto costituzionale*; LIBERTÀ DI MANIFESTAZIONE DEL PENSIERO; LIBERTÀ DI COSCIENZA, DI CULTO E DI PROPAGANDA; LIBERTÀ RELIGIOSA: *diritto ecclesiastico*; RIUNIONE: *diritto di*), per quanto si riferisce all'esigenza della cosiddetta bilateralità della produzione legislativa in materia ecclesiastica[17] è necessario precisare che il principio che la disciplina legislativa della materia ecclesiastica debba essere normalmente concordato tra lo Stato e le confessioni religiose si applica soltanto nell'ipotesi che l'ordinamento statale ritenga opportuno disciplinare con un «diritto speciale» il fenomeno religioso; se l'ordinamento disciplina il fenomeno religioso mediante il «diritto comune», questo non costituisce una regolamentazione giurisdizionalista in contrasto con il principio di bilateralità della produzione legislativa in materia ecclesiastica: in questo senso va interpretato il divieto di una disciplina giurisdizionalista in materia religiosa. Un'intesa o un Concordato tra Stato e confessioni religiose

---

[16] Per la precisazione del significato da attribuire a tali principi può vedersi LARICCIA, *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, 1989, 58 ss.

[17] Con riferimento al "principio di bilateralità" cfr., nella vasta bibliografia, COLAIANNI, *La legislazione ecclesiastica tra modello corporativo e modello democratico (contributo allo studio delle confessioni di fatto)*, in *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica* (Atti del secondo Convegno di diritto ecclesiastico, Siena, 27-29 novembre 1980) a cura di A. RAVÀ, Milano, 1981, 277 ss.; CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il sistema pattizio*, Bologna, 1989, 368 ss.; VITALE A., *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*[5], Milano, 1989, 63 ss.

saranno dunque richiesti soltanto ove si intenda stabilire una disciplina speciale, derogatoria o ulteriore rispetto al diritto statale comune, o si voglia attribuire efficacia civile ad atti promananti dagli organi confessionali: dove può bastare il diritto comune, non si richiede una disciplina bilateralmente stabilita[18].

Per quanto infine riguarda il principio dell'imparzialità dello Stato in materia religiosa, è necessario precisare il significato del concetto di interesse pubblico dello Stato al soddisfacimento delle esigenze religiose dei cittadini (cattolici e non cattolici). Lo Stato ha un interesse pubblico al soddisfacimento delle esigenze religiose dei cittadini: la cura del sentimento religioso non può ritenersi tra i fini per sé spettanti allo Stato, sia perché lo Stato moderno, assumendo un atteggiamento di imparzialità nei confronti del sentimento religioso dei suoi cittadini, non può certo sostituirsi alle confessioni nel perseguimento delle finalità proprie di queste ultime, sia perché, essendo le formazioni sociali con finalità religiosa organismi spontanei della società, il sentimento religioso presuppone la totale libertà delle attività individuali e collettive dirette ad ottenerne il soddisfacimento. Lo Stato deve dunque disinteressarsi di tutto quanto riguarda il compimento di atti di culto, la diffusione di un dato credo religioso, le attività di propaganda e di proselitismo di una data confessione religiosa, attribuendo in tale àmbito piena libertà ai singoli e alle confessioni religiose[19].

4. *L'art. 7 cost. e la sua approvazione in Assemblea costituente*. - È nota l'importanza del dibattito che in Assemblea costituente riguardò la disposizione dell'art. 5 del progetto di Costituzione: tale disposizione diverrà il vigente art. 7 cost., che prevede il principio di indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa, «ciascuno nel proprio ordine», e, con riferimento ai rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, dispone che essi «sono regolati dai Patti Lateranensi» e che «le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale».

---

[18] Per alcune considerazioni critiche sulle scelte di politica ecclesiastica degli ultimi anni per la disciplina dei rapporti tra Stato e confessioni religiose, può vedersi Lariccia, *op. ult. cit.*, 159 ss.

[19] Per la valutazione di tale principio, cfr. Lariccia, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, 1967, *passim*.

Si è osservato che l'art. 7 cost. detta disposizioni le quali si raccordano a due diversi ambiti costituzionali: quello della libertà religiosa e quello dei rapporti fra lo Stato e gli altri ordinamenti giuridici[20]. È certo opportuno coordinare le norme contenute nell'art. 7 cost. con le altre disposizioni costituzionali in tema di libertà religiosa, considerando l'importanza che, nell'interpretazione delle disposizioni concordatarie, assume il problema del riconoscimento della *libertas Ecclesiae* (v. CHIESA CATTOLICA: *diritto ecclesiastico*; GIURISDIZIONE ECCLESIASTICA; LIBERTÀ RELIGIOSA: *diritto ecclesiastico*); per quanto invece riguarda il coordinamento dei princìpi contemplati nell'art. 7 cost. con le disposizioni costituzionali che disciplinano i rapporti fra lo Stato italiano e gli altri ordinamenti, è necessario tenere presente la nuova realtà espressa dalla Costituzione del 1948, la cui novità più significativa è da ravvisare nella convinzione dei costituenti che «fulcro del sistema democratico è l'individuo e che le formazioni sociali sono tutelate in quanto strumenti di integrazione della personalità umana»[21]. In molti casi dunque le categorie tradizionalmente adottate dalla scienza giuridica per definire i rapporti tra gli enti esponenziali della collettività statale e delle altre comunità, quelle di ordinamento giuridico «primario» e «secondario», «originario» e «derivato» (v. ORDINAMENTO GIURIDICO), appaiono di scarsa utilità per comprendere e valutare la nuova realtà delle relazioni tra i gruppi e lo Stato e, in particolare, dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose[22].

Con riferimento alla disposizione ora contenuta nell'art. 7 comma 1 cost. – «Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani» – fu soprattutto Calamandrei che, in Assemblea costituente, si propose di dimostrare che, poiché lo Stato è sovrano e non c'è bisogno che la Chiesa ne riconosca la sovranità,

---

[20] Cfr. FINOCCHIARO, *sub* art. 7, cit., 321.

[21] RAVÀ A., *I nodi al pettine*, in *Il Ponte*, 1979, XXXV, n. 2-3 (*Cinquant'anni di Concordato*), 245 ss., specialmente 258.

[22] Per un esame dei nuovi princìpi che disciplinano le autonomie nel sistema delineato dalla Costituzione può vedersi LARICCIA, *L'attuazione dell'art. 8, 3º comma, della Costituzione: le intese tra lo Stato italiano e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese*, in *Dir. eccl.,* 1984, XCIV, I, 231 ss., specialmente 234 (per indicazioni bibliografiche v. 235 nt. 7). In merito alla funzione primaria che, nella Costituzione, deve riconoscersi dall'art. 2, v. per tutti BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, *passim*.

la disposizione era assurda, come lo sarebbe stata una eventuale che si proponesse di dichiarare che «L'Italia e la Francia sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani». In proposito Calamandrei criticava l'osservazione di Togliatti che, nella discussione svoltasi sul punto nella Commissione dei Settantacinque, aveva osservato, contestando l'opinione dello stesso Calamandrei, che quando si tratta di Stato e Chiesa, si tratta di due ordinamenti che vivono in due diversi ordini, ed appunto perché sono due ordinamenti su piani diversi questo riconoscimento reciproco di sovranità diventa necessario[23]. L'impegno di Piero Calamandrei in Assemblea costituente riguardò però principalmente l'opposizione al progetto di richiamare nella Carta costituzionale i Patti lateranensi stipulati nel 1929 dal governo fascista[24].

È nota la conclusione del dibattito sul vigente art. 7 comma 2 cost. Il 25 marzo 1947, in una delle sedute alle quali ha fatto più spesso riferimento il dibattito politico negli ultimi quarant'anni, l'Assemblea costituente ha approvato la norma nella quale è stabilito che «lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani» (art. 7 comma 1 cost.), che i rapporti tra Stato e Chiesa

---

[23] Contro l'inclusione dei Patti Lateranensi nella Costituzione cfr. il testo dell'intervento di Calamandrei, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente,* I. *Sedute dal 25 giugno 1946 al 16 aprile 1947*, Roma, 1970, 513-20. Calamandrei osserva che se è proprio il contrasto tra due ordinamenti, ambedue politici, che bisogna cercare di regolare, «è un vaniloquio il formulare norme come quelle del primo comma dell'articolo 5, in cui questi due ordinamenti riconoscono reciprocamente la propria sovranità, perché quando si arriverà su un terreno pratico in cui nascerà il conflitto ed in cui si troveranno nei due ordinamenti norme divergenti e contrastanti, allora si tratterà di stabilire se devono prevalere gli ordinamenti dello Stato, la cui sovranità è stata riconosciuta dalla Chiesa, o se devono prevalere gli ordinamenti della Chiesa, la cui sovranità è stata riconosciuta dallo Stato!» (p. 514). Per una sintetica valutazione dell'importanza che hanno assunto gli interventi di Calamandrei sull'art. 7 cost., cfr. Cammelli, *Piero Calamandrei*, in *Quaderni costituzionali*, 1987, VII, 529 ss., specialmente 541 s. e 556. Cfr. anche Lariccia, *Il contributo di Piero Calamandrei per la laicità dello Stato e la libertà religiosa in Italia*, in *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande maestro* a cura di P. Barile, Milano, 1990, 455 ss., specialmente 456 s.

[24] Sul problema della discussione e del voto riguardanti l'art. 7 cost., v. l'articolo, rimasto giustamente famoso, di Calamandrei, *Storia quasi segreta di una discussione e di un voto*, in *Il Ponte*, 1947, III, 409 ss. e 1979, XXXV, n. 2-3 (*Cinquant'anni di Concordato*), 233 ss.

cattolica «sono regolati dai Patti Lateranensi» e che «le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale» (art. 7 comma 2 cost.)[25]. L'art. 7 cost. venne approvato con trecentocinquanta voti favorevoli (democristiani, comunisti, "qualunquisti", monarchici, gran parte dei liberali, tra cui Orlando, Nitti e Bonomi) contro centoquarantonove contrari (socialisti, repubblicani, azionisti, demolaburisti e alcuni liberali)[26].

## Sez. III. - Interpretazione e attuazione delle disposizioni costituzionali in tema di rapporti tra Stato e Chiesa Cattolica

5. *Premessa*. - Il Costituente, alla soluzione favorevole alla previsione di un sistema di rapporti tra Stato e Chiesa cattolica coerente con i nuovi princìpi espressi dall'ordinamento democratico, preferì quella che si limitava a "richiamare" nella Costituzione la legislazione entrata in vigore nel 1929, pur essendo diffusa la convinzione, chiaramente espressa e condivisa all'Assemblea costituente, che molte tra le norme della legislazione concordataria previgente erano in contrasto con le disposizioni costituzionali.

Il richiamo dei Patti lateranensi nella Costituzione sembra così simboleggiare il destino dell'Italia nel secondo dopoguerra: un'Italia che si è andata ricostruendo ricalcando le strutture precedenti e rinnegando ogni rottura con il passato. E la conferma dell'intangibilità

---

[25] Per un esame delle numerose questioni relative all'interpretazione dell'art. 7 cost., cfr., nella vastissima bibliografia, Catalano G., *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana. Contributo all'interpretazione sistematica dell'articolo 7 della Costituzione*[2], Milano, 1974; Finocchiaro, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Principi fondamentali*, cit., *sub* art. 7, 321 ss. Anche per ulteriori indicazioni della dottrina e della giurisprudenza sul tema può vedersi Lariccia, *Diritto ecclesiastico*[3], Padova, 1986, 66-98, 483-491.

[26] L'episodio saliente e sorprendente di quella votazione – ha osservato Calamandrei, *op. ult. cit.*, 305 – il vero e proprio colpo di scena della giornata, è stato l'improvviso voltafaccia dei comunisti: i quali, intervenuti anche nella discussione dinanzi all'assemblea con un loro oratore, l'on. Pajetta, per confermare la loro precisa opposizione alla formula cattolica, hanno dichiarato all'ultima ora, per bocca di Togliatti, di votare a favore di essa; e in questo modo, col peso di un centinaio di voti, ne hanno assicurata la approvazione a grande maggioranza.

dei Patti stipulati nel 1929 fu di particolare gravità, dal punto di vista politico e giuridico, perché, per alcuni anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, e soprattutto prima del 1956, quando la Corte costituzionale iniziò la sua opera di ricostruzione del sistema giuridico italiano (v. Corte costituzionale), l'azione dello Stato italiano venne vincolata all'osservanza di un'etica confessionale e le minoranze religiose nel nostro Paese vennero a trovarsi in una condizione di mancanza di libertà[27].

6. *L'art. 7 comma 1 cost.* - La disposizione dell'art. 7 comma 1 cost. contiene un principio che, per quanto riguarda la Chiesa cattolica, era già vigente in Italia prima dell'entrata in vigore della Costituzione; ed infatti, sin dal 1929, lo Stato italiano si era impegnato, con l'art. 1 comma 1 conc. 1929, a non interferire nella vita interna della Chiesa cattolica, a non alterarne la struttura istituzionale e a non sindacarne la dottrina.

La garanzia dell'«autonomia» primaria della Chiesa cattolica, convenzionalmente riconosciuta nel 1929 nell'art. 1 comma 1 conc., è stata ribadita, sul piano del diritto pubblico interno, nell'art. 7 comma 1 cost., che contiene l'affermazione della non ingerenza delle autorità civili nell' "ordine proprio della Chiesa". Il primo comma dell'art. 7 non ha dunque carattere innovativo, giacché esso ribadisce sul piano costituzionale un principio che costituiva uno dei capisaldi dello Stato italiano nel risorgimento, il principio cioè dell'incompetenza dello Stato in ordine alle materie ed ai rapporti religiosi; la norma costituzionale ora ricordata assume però una notevole importanza in quanto da essa si deduce come la reciproca indipendenza di Stato e Chiesa cattolica (ciascuno nel proprio ordine) che costituiva il principio-base del sistema concordatario, dopo il 1948 possa considerarsi il «principio istituzionale» che presiede alle relazioni giuridiche tra le autorità dello Stato e quelle della Chiesa cattolica operanti in Italia, avendo acquistato, con l'entrata in vigore della Costituzione, una «rilevanza costituzionale» nel diritto pubblico interno. Per individuare i limiti del

---

[27] Per un'esposizione degli episodi di intolleranza nei confronti delle minoranze religiose italiane, soprattutto negli anni 1950-55, cfr. Lariccia, *La libertà religiosa nella società italiana*, in *Teoria e prassi delle libertà di religione* a cura di P. Bellini, Bologna, 1975, 315 ss., specialmente 327 ss.

diritto di libertà della Chiesa cattolica in Italia e del libero esercizio dell'attività spirituale delle autorità ecclesiastiche è necessario dunque tenere presente che il *ius libertatis Ecclesiae*, al pari del diritto di libertà delle altre confessioni religiose (art. 8 comma 2 cost.) (v. STATO E CONFESSIONI RELIGIOSE DIVERSE DALLA CATTOLICA: *rapporti tra*), è attualmente un diritto costituzionalmente garantito[28]: ne consegue che tra i problemi più delicati da affrontare nello studio delle relazioni tra Stato italiano e Chiesa cattolica vi è quello consistente nel precisare i rapporti intercorrenti tra valori che il costituente ha inteso tutelare (come la libertà della Chiesa e taluni diritti che nella Costituzione sono considerati inviolabili), e nel rispondere al quesito se il «diritto soggettivo pubblico» di libertà della Chiesa abbia un'estensione pari, maggiore o minore rispetto agli altri diritti di libertà riconosciuti e garantiti dalla Costituzione.

L'art. 7 comma 1 cost. attribuisce alla Chiesa cattolica la cura degli interessi religiosi dei cattolici e prevede la non ingerenza delle autorità dello Stato nell'ordine proprio della Chiesa: tale principio, come vedremo, è stato richiamato nell'art. 1 conc.

Il limite posto dalla norma costituzionale costituisce un'autolimitazione dello Stato, e per sé vale non soltanto nei confronti della Chiesa cattolica, sebbene soltanto in rapporto a quest'ultima sia espresso nell'art. 7 comma 1 cost., bensì anche riguardo alle confessioni diverse dalla medesima: l'autolimitazione dello Stato in materia confessionale non è altro infatti che una applicazione del principio di incompetenza dello Stato a valutare il fenomeno religioso[29], principio che vincola in assoluto la capacità legislativa dello Stato non costituendo un limite esterno valevole solo nei confronti della Chiesa cattolica.

Sin dall'entrata in vigore della Costituzione l'interpretazione

---

[28] Per le ragioni che spiegano come soltanto di recente sia stata configurata la costruzione come «diritto soggettivo pubblico di libertà» dell'assicurazione offerta dallo Stato italiano alla Chiesa cattolica in ordine al «libero esercizio del culto» e della «giurisdizione in materia ecclesiastica» cfr. FINOCCHIARO F., *Antiche e recenti prospettive di studio del diritto ecclesiastico*, in *Dir. eccl*., 1960, LXX, I, 233 ss., specialmente 246 ss. V. anche App. Roma 16 marzo 1979, in *Dir. eccl.,* 1981, XCI, II, 326 ss., con nota di FOLLIERO, *Tutela statuale dei diritti fondamentali e rapporti con la giurisdizione ecclesiastica*.

[29] GISMONDI, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, 1975, 63 ss.; ONIDA F., *Giurisdizione dello Stato e rapporti con la Chiesa*, Milano, 1964, 120 ss.

dell'art. 7 comma 1 cost. ha sollevato notevoli difficoltà. In un primo periodo la disposizione in esso contemplata è stata considerata priva di un effettivo rilievo giuridico, in quanto si è ritenuto che il riconoscimento, da parte dello Stato italiano, dell'indipendenza e sovranità della Chiesa cattolica nel proprio ordine all'atto pratico non costituirebbe altro che «una dichiarazione astratta di principio, priva di un vero contenuto concreto e di risultati effettivi per quanto attiene la determinazione pratica della sfera di autonomia della Chiesa cattolica nello svolgimento di una sua attività giuridica all'interno dell'ordinamento italiano»[30]; secondo tale opinione, infatti, il primo comma dell'art. 7 cost., per il legislatore costituzionale non costituiva altro che il presupposto per la determinazione di convenzioni di diritto esterno che assumevano, rispetto allo Stato italiano, i Patti lateranensi del 1929, nel senso che lo Stato, quando entra in rapporto con la Chiesa cattolica, riconosce di entrare in rapporti con un ordinamento indipendente e sovrano, riconosce, in sostanza, che esso non può porsi con tale istituzione che in una relazione di diritto esterno.

Altri hanno invece precisato che, dovendo soprattutto tenersi presente il collegamento tra le due parti dell'art. 7, e cioè tra il primo e il secondo comma, per chiarire il significato attribuito all'espressione «ordine» dello Stato e della Chiesa cattolica, occorre riferirsi al contenuto dei Patti lateranensi, in quanto questi ultimi forniscono la «misura costituzionale» di ciò che lo Stato italiano ha riconosciuto essere ordine della Chiesa cattolica[31]: tuttavia, non soltanto le norme derivanti dai Patti lateranensi costituiscono «uno strumento poco idoneo per l'interpretazione di una formula che ha profondamente alterato la struttura giuridica dello Stato, travolgendo istituti esplicitamente richiamati dai Patti lateranensi»[32], ma inoltre tale opinione potrebbe ritenersi esatta solo ove si ritenesse che il contenuto dei Patti lateranensi sia stato «costituzionalizzato», giacché le norme di derivazione pattizia possono fornire una «misura costituzionale» solo in quanto siano state considerate sullo stesso piano delle norme costituzionali:

---

[30] d'Avack, *Chiesa cattolica (diritto ecclesiastico)*, in questa *Enciclopedia*, VI, 942 ss., specialmente 950.

[31] Gismondi, *op. cit.*, 64; Petroncelli, *Diritto ecclesiastico*, Napoli, 1977, 34.

[32] Catalano, *op. cit.*, 20 ss.

come invece vedremo nel paragrafo seguente, vi sono varie ragioni per ritenere inesatto l'orientamento interpretativo secondo il quale l'art. 7 cpv. cost. ha «costituzionalizzato» il contenuto degli accordi lateranensi.

L'analisi dei princìpi contenuti nell'art. 7 comma 1 cost. induce, a nostro avviso, a condividere l'opinione secondo la quale il riconoscimento della «sovranità» e dell'«indipendenza» della Chiesa cattolica nell'ordine che le è proprio non comporta un arretramento delle frontiere della sovranità dello Stato, e il Costituente, adoperando l'espressione «ordine», è partito dal presupposto che la sovranità dello Stato e l'indipendenza della Chiesa cattolica soggiacciono a dei limiti: l'esistenza di determinati limiti ricorre, del resto, ogni volta che si prende in considerazione un sistema di relazioni tra più istituzioni, ciascuna dotata di un'autorità e di una libertà che non possono non limitarsi nel rispettivo ambito.

Per risolvere il problema consistente nel precisare il concetto di «ordine proprio della Chiesa» e nel determinare l'ambito della libera esplicazione della potestà giurisdizionale canonica nell'ordinamento italiano, pare non soltanto opportuno ma necessario distinguere il profilo "statualistico" da quello "canonistico": se, nella maggioranza dei casi, le attività promananti dai cittadini italiani che siano anche fedeli della Chiesa cattolica si esauriscono in una sfera di interessi che lo Stato considera estranei al proprio compito e di conseguenza non sottopone a proprie valutazioni giuridiche dirette, non di rado è possibile constatare come l'ordinamento italiano consideri giuridicamente 'illecita', dal proprio angolo visuale, l'attività posta in essere da soggetti privati o da ministri ecclesiastici che pur abbiano agito in conformità dei precetti del diritto della Chiesa cattolica.

Individuare i criteri in base ai quali possa affermarsi la «liceità» degli atti ecclesiastici (legislativi, giudiziari od amministrativi) dal punto di vista dell'ordinamento giuridico italiano, trattandosi di atti compiuti nell'«ordine» in cui la Chiesa cattolica è stata riconosciuta sovrana, significa dunque procedere ad un esame dei princìpi e delle disposizioni del diritto statuale, in quanto «è sempre e soltanto dalla discrezionalità sovrana dello Stato che continuerà a dipendere la determinazione concreta dell'àmbito e limiti effettivi della *libertas ecclesiae catholicae* nel suo ordinamento, nel senso che a questo soltanto continuerà pur sempre a spettare l'insindacabile diritto di

giudicare e di stabilire nei singoli casi concreti se una data materia o istituto si debba far rientrare nell'ordine proprio statale e ritenere come tale soggetto alla potestà disciplinare d'imperio del medesimo, o se viceversa vada classificato fra i rapporti dell'ordine proprio canonico»[33].

Per determinare gli interessi ed i rapporti compresi nell'ordine proprio dello Stato e, indirettamente, quelli riconducibili all'ordine proprio della Chiesa cattolica, l'interprete il quale si ponga dal particolare angolo visuale dell'ordinamento italiano, dovrà necessariamente procedere all'esame delle norme del diritto positivo italiano, giacché tale verifica può in concreto consentire di individuare le materie ed i rapporti nei confronti dei quali sia riconoscibile la sovranità dello Stato, e dovendo ritenersi che lo Stato riconosca sovrana la Chiesa cattolica soltanto nell'àmbito in cui lo Stato stesso non affermi la propria sovranità (cfr. Giurisdizione ecclesiastica).

L'autorità giudiziaria statuale è normalmente competente a giudicare, alla stregua del diritto italiano, della liceità degli atti emanati dagli organi della Chiesa cattolica nell'esercizio della sua potestà di giurisdizione: vi sono però delle eccezioni, convenzionalmente ammesse dallo Stato italiano, e pertanto riconducibili alla stessa volontà del legislatore statuale. È noto, infatti, che, con la stipulazione dei Patti lateranensi e di recente con la legislazione concordataria entrata in vigore nel giugno 1985, sono stati stabiliti degli «obblighi giuridici concordatari» concretantisi in «limiti espressi» alla competenza statuale in date materie: è sufficiente pensare alla materia matrimoniale, in ordine alla quale il Concordato, anziché prevedere – come nell'art. 2 – un vago ed indeterminato impegno statuale ad assicurare il rispetto del *ius libertatis Ecclesiae*, ha espressamente riconosciuto (cfr. art. 8.2) la competenza dei tribunali e dei dicasteri ecclesiastici, così contemplando una deroga all'ordinaria competenza giurisdizionale dell'autorità giudiziaria italiana (v. Matrimonio Concordatario). Ad eccezione, però, delle ipotesi di deroga espressamente contenute nel Concordato, deve ritenersi che l'autorità giudiziaria statuale non possa controllare l'eventuale contrasto con l'ordinamento canonico degli atti

---

[33] d'Avack, *op. cit.*, 951. V. anche Del Giudice V., *Manuale di diritto ecclesiastico*[10], Milano, 1964, 51.

promananti dalle autorità ecclesiastiche, ma, in conformità al principio della separazione fra l'«ordine civile» e «l'ordine religioso», costituente il principio istituzionale che presiede alle relazioni giuridiche tra Stato e Chiesa cattolica in Italia, abbia sempre il potere di giudicare se gli atti emessi dagli organi canonici nell'esercizio della potestà di giurisdizione della Chiesa cattolica possano ritenersi compresi nell'ordine proprio della Chiesa e siano quindi da considerare leciti dal particolare angolo visuale dell'ordinamento giuridico italiano.

7. *L'art. 7 comma 2 cost.* - Con riferimento alla formula, contenuta nell'art. 7 comma 2 cost., del richiamo dei Patti lateranensi per la disciplina dei rapporti dello Stato italiano con la Chiesa cattolica, varie sono state le opinioni degli autori che si sono proposti di chiarire il significato delle espressioni approvate dal Costituente[34].

Secondo un orientamento prevalso nei primi anni dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale, ma che sempre più di rado è sostenuto dalla recente dottrina, l'espresso richiamo dei Patti lateranensi nella Costituzione implica la loro costituzionalizzazione» e rende pertanto improponibile un problema di collisione tra norme concordatarie e norme costituzionali[35]; altri autori affermano che le norme degli accordi lateranensi sono norme costituzionali immesse nell'ordinamento interno in virtù di un procedimento automatico come quello previsto dall'art. 10 cost. per le norme di diritto internazionale generale[36]; altri sostengono che le norme dei Patti, pur non essendo state «costituzionalizzate», hanno pari vigore, cioè la medesima "durezza" delle altre norme costituzionali, con la conseguenza che

---

[34] Per un'interpretazione dell'art. 7 cost. e per un'esposizione delle opinioni dottrinali e giurisprudenziali riguardanti tale disposizione, cfr. Finocchiaro, *op. ult. cit.*; Lariccia, *Diritto ecclesiastico*, cit., 66 ss.; Cardia, *Stato e confessioni religiose*, cit., 138 ss.; Vitale, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., 63 ss.

[35] Amorth A., *La Costituzione italiana*, Milano, 1948, 52 ss.; d'Avack P. A., *I rapporti fra Stato e Chiesa nella Costituzione repubblicana italiana*, in *Commentario sistematico alla Costituzione* diretto da P. Calamandrei e A. Levi, I, Firenze, 1950, 100 ss. e in *Dir. eccl.*, 1949, XLIX, 3 ss.; Ferroglio, *I rapporti fra Stato e Chiesa nella Costituzione repubblicana*, Milano, 1950, 303 ss.; Landolfi, *Il conflitto tra norma concordataria e norma costituzionale*, in *Dir. eccl.*, 1961, LXXI, I, 382 ss.; Petroncelli, *op. cit.*, 34.

[36] D'albergo, *Sulla "costituzionalizzazione" dei Patti Lateranensi*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1958, XIII, 562 ss., specialmente 563.

le disposizioni della Costituzione non derogano alle norme dei Patti lateranensi, giacché queste costituiscono un sistema di diritto speciale avente un fondamento costituzionale»[37].

Varie sono le argomentazioni prospettate per criticare l'orientamento interpretativo secondo il quale l'art. 7 cpv. cost. ha "costituzionalizzato", direttamente o indirettamente, il contenuto degli accordi lateranensi, anche se non sempre si tratta di obiezioni fondate o, comunque, decisive. Non appare per esempio convincente l'opinione secondo la quale è impossibile attribuire alle norme concordatarie la natura di norme costituzionali perché l'oggetto dei Patti lateranensi non riguarda la materia costituzionale: giustamente si è infatti osservato che in una Costituzione di tipo rigido le norme formalmente costituzionali non riguardano soltanto la materia costituzionale e che ogni norma, quale che sia il contenuto, è pertanto suscettibile di venire «costituzionalizzata»[38]; anche la circostanza che i Patti possano subire modifiche senza procedimento di revisione costituzionale qualora ricorra l'accordo tra Stato e Chiesa cattolica, mentre sarebbe inammissibile che norme costituzionali possano essere modificate con la legge ordinaria nei casi in cui lo Stato e la Chiesa stipulino un accordo modificativo dei patti, non costituisce un argomento decisivo per contestare la tesi della «costituzionalizzazione» dei patti, perché, come ha osservato il Mortati, «nessun ostacolo di principio vietava al Costituente di disporre deroghe alle garanzie di rigidezza della Costituzione disposte dall'art. 138»[39], che prevede il procedimento di revisione della Costituzione (v. Revisione costituzionale).

Secondo un'opinione che ha trovato largo consenso in dottrina, con l'art. 7 comma 2 cost. il legislatore non ha inteso "costituzionalizzare" il contenuto dei Patti lateranensi e delle relative norme di esecuzione, bensì soltanto il «principio concordatario», la regola, cioè, che i rapporti fra Stato italiano e Chiesa cattolica debbano essere disciplinati in via bilaterale[40].

---

[37] Piola, *Dalla Conciliazione alla Costituzione*, Torino, 1963.

[38] Spagna Musso, *Costituzione rigida e fonti atipiche*, Napoli, 1966, 76.

[39] Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*[9], II, Padova, 1976, 1521.

[40] Cfr. tra gli altri in tal senso Bellini, *I Patti lateranensi e Costituzione della Repubblica italiana*, in *Dir. eccl.*, 1955, LXV, I, 23 ss., specialmente 53; Biscottini, *L'a-*

Altri autori hanno sostenuto, più esattamente, che, con la norma costituzionale in esame, il costituente non ha recepito o «costituzionalizzato» i Patti lateranensi, né ha introdotto il principio della necessaria disciplina convenzionale di tutte le materie di interesse comune tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica, bensi ha semplicemente posto un limite all' attività ordinaria di normazione, con la conseguenza che soltanto la legge costituzionale è atto idoneo ad immettere nell'ordinamento interno norme in contrasto con disposizioni pattizie[41] e che sul piano del diritto pubblico interno l'art. 7 comma 2 cost. vale a trasformare un comportamento (eventualmente) illecito in base alle regole internazionali-concordatarie, che impegnano di *stare pactis,* in un illecito costituzionale[42].

8. *La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla disposizione dell'art. 7 cost. in tema di rapporti tra Stato e Chiesa cattolica.* - Il problema che assume rilievo concreto quando si esamina il significato del richiamo dei Patti lateranensi contenuto nell'art. 7 comma 2 cost. è quello del contrasto tra le norme di derivazione pattizia e le norme della Costituzione.

Il problema di decidere se nei confronti delle disposizioni di derivazione pattizia sia ammissibile un sindacato circa la loro conformità alla Costituzione è stato affrontato per la prima volta nel 1971 dalla Corte costituzionale che ha avuto occasione, dopo più di venti anni dall'entrata in vigore della Costituzione, di esaminare la questione della legittimità costituzionale delle norme di derivazione concordataria in materia matrimoniale[43].

---

*deguamento del diritto italiano alle norme internazionali*, in *Jus*, 1951, 233; Checchini, *Stato e Chiesa dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova, 1949; Del Giudice V., *Norme canoniche, norme concordatarie, norme costituzionali*, in *Studi in memoria di* G. *Zanobini*, IV, Milano, 1965, 231 ss. e in *Dir. eccl.*, 1960, LXX, I, 197 ss.; Id., *Manuale*, cit., 51; Jemolo, *Premesse ai rapporti tra Chiesa e Stato*[2], Milano, 1970, 113 ss.; Olivero, *Sui contatti fra i protocolli lateranensi e Costituzione*, in *Foro it.*, LXXXVII, 1962, IV, 73 ss. e in *Raccolta di scritti in onore di A.* C. *Jemolo*, I, t. 2, Milano, 1963, 957 ss., specialmente 969; Spagna Musso, *op. cit.*, 75 ss.

[41] D'Urso, *Sul problema delle antinomie tra la Costituzione e i Patti lateranensi*, in *Dir. eccl.*, 1964, LXXIV, I, 46 ss.

[42] Catalano, *op. cit.*

[43] Cfr. C. cost. 1° marzo 1971, n. 30, 31 e 32, in *Giur. cost.*, 1971, XVI, 151 ss.

Il principio sul cui fondamento i giudici della corte hanno esaminato le varie questioni sottoposte al loro esame è contenuto nell'affermazione che, riconoscendo l'art. 7 comma 1 cost. allo Stato e alla Chiesa cattolica una posizione reciproca di indipendenza e di sovranità, esso non può avere la forza di negare i principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato: da tale premessa si è dedotta la conclusione che è senz'altro possibile esaminare la questione relativa alla legittimità costituzionale delle disposizioni della l. n. 810 del 1929, nella loro relazione con le clausole del Concordato, giacché l'art. 7 cost. non preclude il controllo di costituzionalità delle leggi che hanno immesso nell'ordinamento interno le clausole dei Patti lateranensi. Tale principio è contenuto in una decisione della Corte costituzionale[44], nella quale in effetti più che una motivazione è contenuta una affermazione perentoria, il che fa pensare che all'interno della Corte costituzionale i contrasti debbono essere stati assai intensi.

Affermando il principio per il quale le norme immesse nell'ordinamento italiano per effetto dell'attuazione interna dei Patti lateranensi, qualora contrastino con i «supremi princìpi dell'ordinamento costituzionale italiano», possono essere dichiarate costituzionalmente illegittime al pari di ogni altra disposizione di legge ordinaria, la Corte costituzionale ha risposto positivamente al quesito circa la possibilità giuridica di estendere alle disposizioni di derivazione pattizia il procedimento previsto dalla Costituzione per la pronuncia di inefficacia delle leggi ordinarie viziate da illegittimità costituzionale.

La conclusione alla quale sono pervenuti i giudici della Corte è stata accolta perché si è evidentemente ritenuto di attribuire un peso decisivo alla norma dell'art. 7 comma 1 cost., contenente il principio della reciproca indipendenza dello Stato italiano e della Chiesa cattolica. L'esatta affermazione, secondo cui la norma contenuta nel primo comma dell'art. 7 prevale rispetto a quella contenuta nel secondo comma della medesima disposizione costituzionale ha assunto una notevole importanza per l'esatta interpretazione ed attuazione dei princìpi costituzionali in tema di rapporti tra lo Stato italiano e le confessioni religiose, giacché, se si aderisce a questa tesi, non si può condividere l'opinione, in un certo senso opposta, secondo la quale

---

[44] Cfr. C. cost. 1° marzo 1971, n. 30, cit.

sono proprio i Patti lateranensi che forniscono la misura costituzionale di ciò che lo Stato ha riconosciuto essere «ordine della Chiesa cattolica»: ed infatti, quest'ultima tesi potrebbe ritenersi esatta solo ove si ritenesse che il contenuto dei Patti lateranensi sia stato «costituzionalizzato», essendo ovvio che «le norme di derivazione pattizia possono fornire una 'misura costituzionale' solo in quanto siano state esse stesse elevate al rango di norme costituzionali»[45]: ma è proprio questa la conclusione che la Corte costituzionale ha esattamente ritenuto di respingere.

Dopo aver affermato la possibilità di sottoporre al sindacato di costituzionalità le norme di derivazione pattizia, la Corte costituzionale[46], ha accolto la tesi secondo la quale sono viziate da illegittimità costituzionale non tutte le disposizioni derivanti dai Patti lateranensi in contrasto con tutte le norme o i princìpi costituzionali, bensì soltanto le disposizioni di derivazione pattizia contrastanti con i «princìpi supremi» dell'ordinamento costituzionale[47]. La conclusione accolta in tal senso dai giudici della Corte costituzionale appare conforme all'orientamento dottrinale secondo cui l'equilibrio tra la volontà di rispetto dei Patti lateranensi deducibile dall'art. 7 comma 2 cost. e la prevalenza della Costituzione desumibile dal primo comma della stessa disposizione sarebbe determinato dalla «funzione selettiva» operata dai «valori più essenziali» dell'ordinamento costituzionale, che si riferiscano ai diritti essenziali della persona umana oppure ai supremi criteri informatori della struttura dello Stato[48].

---

[45] CATALANO, *op. cit.*, 20.

[46] Cfr. le sentenze menzionate *supra*, nt. 43 e giurisprudenza successiva, confermata da C. cost. 2 febbraio 1982, n. 16, 17 e 18.

[47] Cfr. C. cost. 12 aprile 1989, n. 203, in *Foro it.*, 1989, I, 1333 ss., con nota di COLAIANNI, *Il principio supremo di laicità dello Stato e l'insegnamento della religione cattolica*, e in *Giur. cost.*, 1989, XXXIV, I, 890 ss., con nota di SACCOMANNO e osservazione di MUSSELLI, *Insegnamento della religione cattolica e tutela della libertà religiosa*. A commento di C. cost. 12 aprile 1989, n. 203, cit. v. anche FLORIDIA e SICARDI, *Dall'eguaglianza dei cittadini alla laicità dello Stato (l'insegnamento confessionale nella scuola pubblica tra libertà di coscienza, pluralismo religioso e pluralità delle fonti)*, ivi, II, 1086 ss.

[48] MORTATI, *op. cit.*, 1524; BELLINI, *Sui limiti di legittimità costituzionale delle disposizioni di derivazione concordataria contrastanti con valori costituzionalmente garantiti*, in *Arch. giur.*, 1968, CLXXV, 70 ss. e in *Studi per la revisione del Concordato*, Padova, 1970, 125 ss., specialmente 140.

La distinzione accolta dai giudici della Corte costituzionale fra norme (o princìpi) costituzionali e princìpi supremi o fondamentali della Costituzione[49] si presenta, tuttavia, incerta e non poco pericolosa, giacché essa, a parte la difficoltà, evidentemente avvertita anche dal supremo giudice costituzionale, di precisare che cosa realmente si intenda per princìpi supremi dell'ordinamento costituzionale, porta alla conseguenza che alla Corte costituzionale è affidato il compito di individuare, di volta in volta, l'esistenza di princìpi "super costituzionali", essi soltanto dotati di una "super resistenza", o meglio, di "valori" deducibili dai princìpi costituzionali.

Come esattamente si è in proposito rilevato, mentre in un regime di Costituzione rigida il «grado» delle norme deve essere desunto non dal loro contenuto ma dal particolare procedimento previsto per la loro approvazione, la funzione della Corte costituzionale verrebbe sempre più a collegarsi a criteri di opportunità e di convenienza difficilmente controllabili in base a parametri certi. Si consideri tra l'altro che far consistere il controllo di costituzionalità nell'esame relativo alla conformità delle clausole pattizie soltanto rispetto ai princìpi supremi dell'ordinamento costituzionale, può far ritenere costituzionalmente legittime talune disposizioni di derivazione pattizia in contrasto con fondamentali norme costituzionali, soprattutto ove si aderisca ad un'opinione restrittiva circa la categoria dei princìpi supremi della Costituzione.

Una volta ammesso il sindacato di costituzionalità sulle norme di derivazione pattizia, più persuasive sarebbero state, a mio avviso, le pronunce della Corte se quest'ultima fosse pervenuta alla conclusione della prevalenza di tutte le norme e i princìpi costituzionali su tutte le norme che hanno immesso nell'ordinamento interno le clausole dei Patti lateranensi, e avesse pertanto affermato il principio della illegittimità costituzionale di ogni disposizione di derivazione pattizia in contrasto con le norme e i princìpi costituzionali. Questa opinione non contraddice il principio della conferma dei Patti contenuta nel secondo comma dell'art. 7, giacché la proposizione secondo la quale

---

[49] Sui principi fondamentali della Costituzione cfr. Italia, *Le disposizioni di principio stabilite dal legislatore*, Milano, 1970, 189 ss., specialmente 197, ed *ivi* la bibliografia citata. V. anche Bartole, *Principi generali del diritto (diritto costituzionale)*, in questa *Enciclopedia*, XXXV, 494 ss.

i rapporti tra Stato e Chiesa sono regolati dai Patti lateranensi sembra doversi intendere nel senso che il Costituente ritenne che i Patti, complessivamente ed unitariamente, non fossero in contrasto con la *ratio* della Costituzione, dato che la conferma di validità non può riguardare le singole norme dei Patti ma il loro nucleo essenziale[50].

D'altra parte, la circostanza che le norme di derivazione pattizia, non potendo essere modificate da norme ordinarie successive, siano intangibili, in mancanza dell'accordo con la Santa Sede, da parte del legislatore ordinario, se indubbiamente porta alla conseguenza che le norme derivanti dai Patti si presentano diverse rispetto alle altre norme di leggi ordinarie (potendo essere abrogate o modificate, in mancanza dell'accordo con la Chiesa cattolica, soltanto in forza di una legge di revisione costituzionale), non implica necessariamente che esse siano state «costituzionalizzate» e non comporta inevitabilmente che le norme di esecuzione dei Patti possano derogare a norme della Costituzione: in sostanza, l'intangibilità delle norme di derivazione pattizia da parte del legislatore non necessita in alcun modo del ricorso alla figura dommatica delle «norme costituzionalizzate» e costituisce un principio che non appare certo in contrasto con la tesi secondo la quale si ritenga inammissibile che la Costituzione consenta di venire tacitamente derogata da norme da essa stessa richiamate.

Il richiamo di una determinata normativa ai fini della disciplina di una serie di rapporti non può valere in modo indiscriminato, giacché il richiamo costituzionale può soltanto operare rispetto ai precetti dell'atto richiamato compatibili con la Costituzione, con la conseguenza che «anzitutto occorre una precisa e puntuale verifica, da effettuare alla stregua del testo costituzionale, e, in secondo luogo, che soltanto se le norme in esso racchiuse appaiono dotate di elasticità, o munite di clausole esplicite di derogabilità, la deroga è da considerarsi ammissibile»[51]. Come acutamente ha osservato l'E-

---

[50] Per indicazioni della dottrina e della giurisprudenza sul punto v. LARICCIA, *Qualcosa di nuovo anzi d'antico, nella giurisprudenza costituzionale sul matrimonio concordatario*, nota di commento a C. cost, 2 febbraio 1982, n. 16, 17 e 18, in *Foro it*., 1982, CVII, I, 938 ss.

[51] LOMBARDI G., *Una «ratio decidendi (nella giurisprudenza della Corte) per il contrasto tra disposizioni dei Patti lateranensi e norme della Costituzione?*, in *Giur. cost*., 1970, XV, 64 ss., specialmente 70 nt. 11.

sposito, sarebbe d'altronde contraddittorio e perciò inammissibile che «la nostra Costituzione abbia potuto stabilire la permanenza in vigore delle disposizioni dei Patti contrarie al testo della Costituzione nell'atto stesso in cui stabilisce che le disposizioni dei Patti cessino di aver vigore se contrarie a disposizioni del testo della Costituzione, se ed in quanto revisionato»[52].

È dunque il testo della Costituzione – norme, disposizioni, princìpi costituzionali – e non altro che dovrebbe costituire il parametro rispetto al quale esercitare il controllo circa la costituzionalità delle norme che hanno immesso nell'ordinamento interno italiano le clausole dei Patti lateranensi[53].

## Sez. IV. – La revisione del Concordato lateranense

9. *Le premesse della revisione del Concordato nella società italiana alla luce delle trasformazioni sociali, culturali e istituzionali del Paese*. - Dopo che il 1° gennaio 1948 entra in vigore la Costituzione della Repubblica italiana (v. Costituzione dello Stato: *dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana*), trascorre un lungo periodo nel quale la maggioranza delle forze politiche evita di sollevare il problema della revisione dei Patti lateranensi, che pure era stato ritenuto urgente prima dell'approvazione dell'art. 7 comma 2 cost.

Un'occasione per proporre all'attenzione dell'opinione pubblica il problema della riforma dei Patti lateranensi si pone nel 1949 quando, con un decreto della Sacra Congregazione del sant'Uffizio, viene emessa la scomunica contro i comunisti[54]. La scomunica dichiarata

---

[52] Esposito, *Costituzione, leggi di revisione della Costituzione e "altre" leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di A. C. Jemolo*, cit., III, 189 ss., specialmente 215.

[53] V. sul punto Modugno, *Sulla posizione costituzionale dei patti lateranensi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, XIX, 868 ss. e in *Studi per la revisione del Concordato*, cit., 87 ss.; Id., *La Corte costituzionale di fronte ai Patti Lateranensi*, in *Giur. cost.*, 1971, XVI, 404 ss.; Cardia, *La riforma del Concordato. Dal confessionismo alla laicità dello Stato*, Torino, 1980, 142 ss.; Fumagalli Carulli, *Società civile e società religiosa di fronte al Concordato*, Milano, 1980, 244 ss.; Lariccia, *op. ult. cit.*, 938 ss., specialmente 944.

[54] Il decreto dichiarava che non era lecito ai cattolici «iscriversi ai partiti comunisti o dare ad essi appoggio», né «pubblicare, diffondere o leggere libri, periodici, giornali o fogli volanti, che sostengono la dottrina o la prassi del comunismo, o collaborare in

nei confronti dei comunisti ma destinata, secondo l'interpretazione di una parte della stampa cattolica, a colpire anche i socialisti, provoca l'iniziativa del partito socialista di promuovere, nel novembre 1949, un convegno sul laicismo: Pietro Nenni, in un articolo pubblicato sull'*Avanti!* del 27 novembre 1949, afferma che la scomunica pontificia viola il Concordato e si domanda se non sia giunto il momento di chiedere la revisione del Concordato, se non, addirittura, di proporne la denuncia unilaterale. Il 9 ottobre 1950 lo stesso Nenni, intervenendo nel dibattito sulla fiducia al sesto gabinetto De Gasperi, chiederà formalmente la modifica degli art. 5, 34 e 36 conc. 1929. Le iniziative dei socialisti non vengono però condivise dai comunisti, che non ritengono opportuno inserire anche tale argomento nella polemica politica di quegli anni[55].

L'orientamento dei comunisti spiega l'assenza di iniziative politiche riguardanti il tema delle relazioni tra Stato e Chiesa cattolica negli anni Cinquanta. Per molti anni il problema religioso coinvolge soltanto una cerchia ristretta di intellettuali che, scrivendo su riviste che si propongono di svolgere un'azione che favorisca lo svi1uppo anticonformistico della vita politica e della società italiana, affrontano il tema della difesa della laicità delle istituzioni statali, proponendo temi di riflessione e spunti polemici[56].

Negli anni 1955-1956 alcuni eventi storici di notevole portata in

---

essi con scritti»; i fedeli che «consapevolmente e liberamente» compissero questi atti non potevano essere «ammessi ai sacramenti». Sul decreto del Sant'Uffizio del 1° luglio 1949 cfr. ALBERIGO, *La condanna dei comunisti del 1949*, in *Concilium*, 1975, 145 ss.

[55] Cfr. sul punto LARICCIA, *La politica ecclesiastica della sinistra storica in Italia dal 1943 al 1977*, in *Queste istituzioni*, 1978, VI, n. 21.

[56] È in questi anni che si assiste alla nascita e alla diffusione di molte vivaci riviste, attorno alle quali la cultura laica e liberale trova una fisionomia unitaria. Dell'aprile 1945 è il primo fascicolo della rivista mensile *Il Ponte*, fondata e diretta da Piero Calamandrei, il 15 gennaio 1946 esce *Belfagor*, periodico bimestrale fondato e diretto per molti anni da Luigi Russo, il 19 febbraio 1949 esce il primo numero del settimanale romano *Il Mondo*, che sotto la direzione di Mario Pannunzio conduce una incisiva battaglia laica e moralizzatrice, nel 1950 viene fondata, da Ernesto Codignola, la rivista mensile *Scuola e Città*, nel 1951 nasce a Bologna la rivista *il Mulino*, che si colloca a metà strada fra i cattolici e i liberali. Sull'opera svolta da queste riviste nell'Italia del secondo dopoguerra cfr. BOBBIO, *Intellettuali e vita politica in Italia*, in *Nuovi Argomenti*, 1954, II, 105 ss.

Italia ed all'estero esercitano un'influenza decisiva sullo sviluppo della vita democratica nel nostro paese[57]. Per l'importante contributo esercitato con riferimento all'effettivo riconoscimento della libertà in tema di religione è da ricordare soprattutto l'opera svolta dalla Corte costituzionale (v. Corte costituzionale)[58], che dal 1956 apre nuove prospettive favorevoli ad un'evoluzione democratica dell'ordinamento giuridico e della società italiana, incoraggiando molteplici iniziative sul piano culturale[59].

Sul piano politico il tema della riforma del sistema di rapporti tra Stato e Chiesa cattolica ritorna di attualità nel 1959, quando i comunisti rivelano l'intenzione di perseguire una politica di «revisione democratica» dei Patti lateranensi[60], con riferimento alla quale una vivace polemica è condotta dal settimanale *Il Mondo*, sul quale molti collaboratori, e soprattutto Leopoldo Piccardi, sostengono come più opportuna la soluzione dell'abrogazione dei Patti del 1929.

Ma il tempo passa e, con il trascorrere del tempo, la società muta nelle sue basi, cosi come si trasformano i dati della realtà e le aspirazioni della coscienza collettiva. Anche in Italia comincia a delinearsi quel processo di secolarizzazione che caratterizza la transizione ad una società laica e declericalizzata. All'interno della Chiesa cattolica un evento che, all'inizio degli anni Sessanta, favorisce l'affermarsi di un nuovo spirito di libertà nella valutazione

---

[57] Per alcune indicazioni, anche bibliografiche, sulla società italiana nei primi anni del secondo dopoguerra, può vedersi Lariccia, *Stato e Chiesa in Italia. 1948-1980*, Brescia, 1981.

[58] Per una valutazione dell'opera della Corte costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Chiesa cattolica cfr. per tutti Domianello, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte costituzionale in materia ecclesiastica (1957-1986)*, Milano, 1987.

[59] Particolare rilievo assume nell'aprile 1957 un convegno organizzato dal gruppo degli Amici del Mondo, sul tema dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, i cui atti sono raccolti in *Stato e Chiesa in Italia* a cura di V. Gorresio, Bari, 1957.

[60] L'iniziativa è assunta con un articolo di Natoli A., *Si deve rivedere e in che modo il Concordato?*, in *Rinascita*, giugno 1959 nel quale si propone che le forze «laiche» trovino un comune accordo «per impostare la propria elaborazione e azione politica verso taluni obiettivi di revisione dell'attuale Concordato […] allo scopo di ristabilire l'equilibrio […] nei rapporti tra Stato e Chiesa e di fermare il grave processo di clericalizzazione dello Stato».

dei problemi che riguardano i rapporti tra società civile e società religiosa è rappresentato dal Concilio vaticano II e dal rinnovamento che esso sollecita nella vita individuale e sociale (v. CONCILIO ECUMENICO; «POPULUS DEI»)[61].

Nel febbraio 1965 si verifica un episodio che ha avuto notevole importanza nel determinare l'orientamento delle forze politiche a favore della revisione del Concordato. Il Ministro degli interni e il prefetto di Roma impediscono alla compagnia teatrale di Gian Maria Volontè di rappresentare in Roma *Il Vicario*, un dramma con il quale lo scrittore tedesco Rolf Hochhuth si proponeva di dimostrare l'indifferenza del Pontefice Pio XII per le persecuzioni naziste nei confronti degli ebrei: il provvedimento delle autorità governative italiane viene emesso in applicazione dell'art. 1 comma 2 conc. 1929 che, in considerazione del «carattere sacro di Roma», consentiva di impedire in Roma tutto ciò che potesse essere in contrasto con tale carattere (v. ROMA: *carattere particolare*). L'episodio provoca varie iniziative sul piano politico e culturale: in particolare, viene sollevato il problema dell'ammissibilità di una formula come quella contenuta nella citata disposizione concordataria, che, attribuendo al potere esecutivo un'amplissima discrezionalità, consentiva la violazione di diritti costituzionalmente garantiti, come la libertà di riunione, di religione e di manifestazione del pensiero. Nel marzo 1965 i deputati del partito socialista italiano di unità proletaria (PSIUP) presentano una mozione alla Camera dei deputati, nella quale chiedono la revisione del Concordato lateranense; il 2 aprile dello stesso anno una mozione per la revisione dei Patti del 1929 è anche presentata dal deputato comunista onorevole Alicata.

10. *I negoziati per la revisione del Concordato*. - Il primo dibattito parlamentare sulla revisione del Concordato si svolge alla Camera dei deputati nei giorni 4 e 5 ottobre 1967: esso si conclude con un ordine del giorno nel quale viene posta in rilievo l'opportunità di «riconsi-

---

[61] La bibliografia sulle novità introdotte dal Concilio vaticano II è vastissima: nell'impossibilità di fornire adeguate indicazioni, rinviamo alla bibliografia riportata in ZIZOLA, *Concilio Vaticano II*, in *Il mondo contemporaneo* diretto da N. TRANFAGLIA, *Storia d'Europa* a cura di B. BONGIOVANNI, G. C. JOCTEAU, N. TRANFAGLIA, I, Firenze, 1980, 171 ss., specialmente 181.

derare talune clausole del Concordato in rapporto all'evoluzione dei tempi e allo sviluppo della vita democratica» e si invita il Governo a prospettare alla Santa Sede tale opportunità[62]. Nei primi mesi del 1969 svolge i suoi lavori una commissione di studio governativa, presieduta da Guido Gonella, che nel luglio dello stesso anno presenta una relazione e la proposta di un testo revisionato[63].

Occorre attendere però il 1976 perché il Parlamento abbia l'opportunità di esaminare un testo di revisione del Concordato (la cosiddetta prima bozza)[64]. In questo periodo, compreso tra il luglio 1969 e il dibattito parlamentare del 25 novembre 1976, molti sono gli eventi che riguardano il problema dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica. Per limitarsi solo al ricordo di quelli principali, occorre accennare alle interrogazioni e interpellanze svolte alla Camera dei deputati nella seduta del 24 marzo 1969 sulla revisione del Concordato, all'approvazione della l. 1° dicembre 1970, n. 898, sul divorzio, alle ricordate decisioni della Corte costituzionale[65] sui rapporti tra le norme concordatarie e la Costituzione, al dibattito sulla riforma concordataria svoltosi alla Camera nella seduta del 7 aprile 1971[66], alla proposta di legge costituzionale, di iniziativa dell'onorevole Lelio Basso, per la modifica degli art. 7, 8 e 19 cost.[67], al *referendum* per l'abrogazione

---

[62] Per una valutazione del dibattito parlamentare del 1967 cfr. *La revisione del Concordato nelle discussioni parlamentari* a cura di P. Ciprotti e A. Talamanca, Milano, 1975. Le quattro mozioni e la mozione firmata da esponenti della maggioranza di "centro sinistra" ed approvata a conclusione del dibattito sono riportate in Lariccia, *op. ult. cit.*, 144 ss.

[63] La relazione e il testo del progetto di nuovo Concordato possono leggersi in *La questione del Concordato* a cura di G. Spadolini, Firenze, 1976.

[64] Il testo di revisione del 1976, noto come «prima bozza», è pubblicato in Lariccia, *op. ult. cit.*, 152 ss.

[65] Cfr. C. cost. 1° marzo 1971, n. 30, 31, 32, cit.

[66] Tale dibattito si conclude con l'approvazione di un ordine del giorno nel quale si rileva l'«opportunità di apportare al Concordato con la Santa Sede le modifiche dettate dalle esigenze di armonizzazione costituzionale, dalla evoluzione dei tempi e dallo sviluppo della vita democratica».

[67] Alla considerazione della proposta di revisione costituzionale presentata dall'onorevole Lelio Basso è stato dedicato il primo Convegno nazionale di diritto ecclesiastico, svoltosi a Siena nel novembre-dicembre 1972, i cui atti sono pubblicati in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico* a cura di A. Ravà, Milano, 1973.

della legge sul divorzio, conclusosi il 12 maggio 1974 con la conferma popolare della legge[68].

Dopo che, nel dicembre 1976, un nuovo dibattito alla Camera sulla revisione del Concordato si conclude con la risoluzione che invita il Governo a proseguire la trattativa con la Santa Sede, «riferendo al Parlamento prima del protocollo di revisione», segue una lunga fase, che si protrae per sette anni, nella quale le commissioni incaricate di avviare a soluzione il problema della riforma concordataria formulano numerosi progetti, nel tentativo di trovare soluzioni soddisfacenti per un problema che sembra lasciare sempre più insensibile l'opinione pubblica. Nel giugno 1977 la cosiddetta «seconda bozza» viene giudicata dai gruppi parlamentari inadeguata ai princìpi indicati dal Parlamento nel dicembre 1976 e, per questo motivo, non viene presentata alle Camere; la «terza bozza» viene invece presentata nel dicembre 1978 al Senato che, il 7 dello stesso mese, approva una risoluzione con la quale si invita il Governo ad avviare la fase conclusiva della trattativa con la Santa Sede, tenendo «nel massimo conto» le osservazioni, i rilievi e le richieste formulate nel corso del dibattito. Nel giugno 1979 il Governo si limita ad illustrare ai capigruppo delle Camere la cosiddetta «quarta bozza». Anche la «quinta bozza che la delegazione Gonella presenta al presidente del Consiglio Cossiga nell'aprile 1980 e al presidente del Consiglio Forlani nel maggio 1981, non viene trasmessa alle Camere; e lo stesso avviene per la quinta «bozza *bis*» (elaborata da un gruppo di esperti presieduto da Vincenzo Caianiello durante i due governi Spadolini), e per la «sesta bozza», predisposta nell'aprile 1983 dalla delegazione italiana e vaticana e presentata al presidente del Consiglio Fanfani[69].

11. *La firma del patto di Villa Madama e la procedura per la sua entrata in vigore*. - Il 1° dicembre 1983 il presidente del Consiglio

---

[68] Sul dibattito degli anni 1970-1974 in tema di rapporti tra Stato e Chiesa cattolica in tema di legislazione divorzista, cfr. LARICCIA, *Legge 1° dicembre 1970, n.* 898 *e referendum per sua abrogazione. Bibliografia 1970-1974,* in *Dir. eccl.*, 1974, LXXXIV, I, 218 ss.

[69] Tutti i testi dei progetti per la revisione del Concordato sono pubblicati in *La riforma della legislazione ecclesiastica. Testi e documenti per una ricostruzione storica* a cura di G. DALLA TORRE, Bologna, 1985. Per un esame dei vari problemi riguardanti la revisione del Concordato, cfr. CARDIA, *La riforma del Concordato*, cit.

Craxi è ricevuto dal Papa in Vaticano e si diffonde la notizia dell'imminente conclusione delle trattative per la revisione del Concordato. Non viene accolta la proposta di alcuni parlamentari, che sollecitano il Governo a presentare in Parlamento l'intero e definitivo progetto di riforma concordataria. Viene invece adottata una soluzione di compromesso, giustificata sul fondamento della considerazione che nel dibattito alla Camera dei deputati del novembre-dicembre 1976 il Governo era stato invitato soltanto a «riferire» al Parlamento prima della stipulazione dell'accordo e non a presentare il testo revisionato: viene infatti deciso di discutere in Parlamento non il testo del nuovo Concordato, bensì quello di una «nota informativa» di quattro pagine, che riassumono i precedenti della questione concordataria, dichiarano «costruttiva e soddisfacente» l'ultima «bozza» di revisione ed esprimono l'impegno del Presidente del Consiglio di riprendere e condurre «personalmente» la fase finale del negoziato, enunciando alcuni princìpi di massima cui il documento si ispirerà.

Il dibattito in Parlamento si svolge nei giorni 25-27 gennaio 1984, dopo che il presidente del Consiglio ha richiamato l'attenzione sulla «minore rigidità» dell'impostazione adottata con il nuovo Concordato, che consiste in una «cornice generale» di princìpi, con «opportuni rinvii ad ulteriori intese tra le competenti autorità dello Stato e della Chiesa cattolica». Il dibattito si conclude con l'approvazione di un ordine del giorno, nel quale vengono approvati gli intendimenti espressi nelle dichiarazioni del presidente del Consiglio circa il modo di proseguire il negoziato e viene dato mandato al Governo di procedere nelle trattative, e di concluderle tenendo conto delle osservazioni e indicazioni emerse nel dibattito. In proposito occorre però ricordare che tali indicazioni non potevano non essere assai generiche, in quanto le due Camere avevano dovuto svolgere la loro funzione di indirizzo e controllo politico avendo come riferimento non il testo del nuovo Concordato, ma soltanto i princìpi generali che delineavano la cornice del sistema di rapporti tra Stato e Chiesa cattolica. Nei giorni seguenti il Presidente del Consiglio riprende le trattative con la Segreteria di Stato del Vaticano e il 17 febbraio 1984 sottopone all'esame del Consiglio dei ministri il progetto di accordo; il giorno seguente, a Villa Madama, il presidente Craxi e il cardinale Casaroli firmano l'accordo di modificazioni del Concordato lateranense, il relativo protocollo addizionale e l'atto di nomina della commissione paritetica italo-

vaticana per la riforma della legislazione ecclesiastica concernente la materia degli enti e dei beni ecclesiastici, gli interventi finanziari e i controlli dello Stato italiano sui patrimoni della Chiesa cattolica.

Si determinano successivamente le ulteriori condizioni per la conclusione della lunga vicenda relativa alla revisione del Concordato[70].

Lo scambio degli strumenti di ratifica del nuovo accordo, svoltosi il 3 giugno 1985 nel palazzo apostolico della Città del Vaticano, è potuto avvenire solo dopo che le due Camere hanno approvato il Protocollo, firmato a Roma il 15 novembre 1984, che approva le norme per la disciplina della materia degli enti e beni ecclesiastici formulate dalla commissione paritetica istituita dall'art. 7 n. 6 dell'accordo stesso.

Concludendo l'esposizione relativa al negoziato che ha preceduto l'entrata in vigore delle norme di riforma concordataria, è da osservare che ancora una volta, come già era avvenuto nel 1929 (cfr. PATTI LATERANENSI), il Parlamento ha dovuto limitare il proprio intervento ad una generica riflessione sulla materia concordataria, giacché il dibattito in Parlamento prima della conclusione del negoziato si è svolto solo sui generici ed evanescenti princìpi che delineavano la cornice del sistema dei rapporti Stato-Chiesa cattolica; e lo stesso è avvenuto in occasione del dibattito parlamentare che è seguito alla comunicazione dei princìpi sui quali aveva convenuto di basarsi la commissione paritetica per la riforma della legislazione sugli enti e beni ecclesiastici.

I rapporti tra Stato e confessioni religiose riguardano così da vicino gli interessi del cittadino, protagonista dell'esperienza giuridica nei regimi democratici, da rendere insoddisfacente una soluzione che ne affidi la disciplina legislativa a convenzioni di diritto internazionale, approvate mediante la procedura che caratterizza la ratifica di tali

---

[70] Per quanto si riferisce all'accordo, con protocollo addizionale, «che apporta modificazioni al Concordato lateranense», il testo (atto n. 848) viene presentato al Senato dal Presidente del Consiglio il 17 luglio 1984, assegnato alla 3ª commissione (affari esteri), in sede referente, il 19 luglio 1984 e da questa esaminato il 26 luglio e il 1º agosto 1984, esaminato in aula ed approvato il 3 agosto 1984; alla Camera dei deputati il testo (atto n. 2021) è assegnato alla 1ª commissione (affari costituzionali), in sede referente, il 18 settembre 1984, assegnato nuovamente alla 3ª commissione (affari esteri), in sede referente, il 25 settembre 1984 e da questa esaminato nei giorni 3 ottobre 1984, 31 gennaio e 6 febbraio 1985, esaminato in aula il 18 e 19 marzo 1985 ed approvato il 20 marzo dello stesso anno.

convenzioni. Chi consideri obiettivamente la procedura adottata nel corso del negoziato per la stipulazione dell'accordo di revisione, può difficilmente condividere la tesi secondo la quale, nella fase conclusiva del negoziato, si sarebbe consolidata la prassi della parlamentarizzazione della trattativa. Ed infatti, se una tendenza ad accentuare il ruolo del Parlamento nel procedimento di revisione ha caratterizzato in passato la vicenda della riforma concordataria (soprattutto Andreotti nel 1971 aveva sottolineato l'anomalia della procedura rispetto a quella usuale di stipulazione dei trattati, rilevando che, nel caso del Concordato, si tratta di norme che incidono nella stessa coscienza dei cittadini italiani), la decisione del Governo di stipulare l'accordo (firmato il 18 febbraio 1984) prima che fosse disciplinata la materia dei beni ed enti ecclesiastici (il relativo protocollo è stato firmato, come si è ricordato, il 15 novembre 1984) e l'iniziativa del Governo di ottenere il consenso del Parlamento non su un testo preliminarmente fatto conoscere all'opinione pubblica ed al Parlamento ma sui princìpi generali relativi al sistema dei rapporti Stato-Chiesa cattolica inducono a ritenere che l'intento di favorire il segreto ed il riserbo sui contenuti dell'accordo abbia fatto propendere per l'adozione di una prassi di accentuata presidenzializzazione della trattativa, non compatibile con le regole costituzionali che presiedono al corretto rapporto tra esecutivo e legislativo.

12. *La questione dei rapporti tra il «nuovo» Concordato e il Trattato lateranense*. - L'accordo stipulato tra la Repubblica italiana e la Santa Sede il 18 febbraio 1984, che è entrato in vigore il 3 giugno 1985 alla data dello scambio degli strumenti di ratifica, apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, come espressamente precisa il titolo della legge di ratifica ed esecuzione dell'accordo (l. n. 121 del 25 marzo 1985) e come si deduce dal preambolo dell'accordo, nel quale espressamente si precisa che le due parti «hanno riconosciuto l'opportunità di addivenire alle seguenti modifiche consensuali del Concordato lateranense». L'oggetto dell'accordo è dunque il Concordato e non il Trattato lateranense, anche se l'accordo contiene modificazioni che riguardano anche quella parte dei Patti lateranensi che si definisce Trattato del Laterano (cfr. Patti lateranensi).

Le esigenze di armonizzazione costituzionale, che costituivano l'essenziale criterio di riferimento per la riforma dei rapporti tra

Stato e Chiesa cattolica[71], si ponevano, in verità, non soltanto per le disposizioni contenute nel Concordato, ma anche per quelle del Trattato lateranense; non certo nel senso che dovesse nuovamente affrontarsi la "questione romana", definitivamente chiusa e risolta nel 1929, con il riconoscimento alla Chiesa cattolica della qualifica di soggetto di diritto internazionale e con la garanzia di potere svolgere liberamente la sua missione spirituale nel mondo; ma nel senso che nel Trattato lateranense talune clausole di natura concordataria, che riconoscono poteri e privilegi alla Chiesa cattolica, soggetto operante in Italia, rendevano necessaria una verifica circa la loro conformità ai princìpi costituzionali.

È necessario ricordare che la decisione di limitare alle sole disposizioni del Concordato la riforma della disciplina pattizia sui rapporti tra Stato e Chiesa cattolica deve farsi risalire al Parlamento: quando infatti la Camera dei deputati, nel dibattito dell'ottobre 1967, affrontò per la prima volta il problema della riforma di tale sistema pattizio, venne approvata una mozione nella quale era sottolineata, «per quanto riguarda lo Stato, l'opportunità di riconsiderare talune clausole del Concordato in rapporto all'evoluzione dei tempi e allo sviluppo della vita democratica» (v. *supra,* § 10); la stessa limitazione venne puntualmente ribadita dal Governo, quando, nel 1968, fu istituita la commissione governativa di studio presieduta dall'onorevole Gonella; e la commissione affrontò il problema dei limiti del proprio compito e si mantenne scrupolosamente fedele alla mozione, osservando le limitazioni in essa contenute[72]. La commissione Gonella, per quanto riguarda le norme contenute nel Trattato lateranense, non ritenne di elaborare alcuna proposta rilevando che «oggetto di esame era il Concordato e non il Trattato che ha definitivamente risolto, anche con riferimento ai problemi attinenti al territorio, la 'questione romana'. Pur essendo ovvie le connessioni fra i due Patti, la Commissione ha escluso ogni esame delle norme del Trattato per non valicare i limiti della sua competenza»[73]. Pur essendo giustificato un controllo

---

[71] V. *supra*, § 10 e nt. 64.

[72] Il decreto per l'istituzione della commissione di studio presieduta dall'onorevole Gonella, per la revisione del Concordato, leggesi in Lariccia, *op. ult. cit.*, 150.

[73] La preoccupazione che le proposte di revisione fossero soltanto limitate alle disposizioni del Concordato e non riguardassero le disposizioni del Trattato del 1929

inteso a verificare la coerenza delle disposizioni del Trattato con le esigenze di armonizzazione costituzionale, in seno alla commissione di studio che svolse i suoi lavori nel 1969 e che, con la sua scelta, coerente con l'indicazione parlamentare, influì sugli orientamenti delle commissioni successivamente nominate dal Governo, prevalse l'opinione che i lavori e le proposte dovessero riguardare esclusivamente le disposizioni del Concordato, essendosi ritenuto vincolante il richiamo a «talune clausole del Concordato», contenuto nell'ordine del giorno approvato dal Parlamento e tenuto presente dal Governo nell'istituzione della commissione governativa di studio.

Le disposizioni del Trattato lateranense rispetto alle quali, valutando l'esperienza di molti anni di applicazione delle disposizioni dei Patti lateranensi, si poneva il problema di una loro revisione erano quelle contenute nell'art. 1 («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»), 8 comma 2 (in materia di offese e di ingiurie contro la persona del Sommo Pontefice), 11 (in tema di esenzione degli enti centrali della Chiesa cattolica «da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano»), 21 comma 1 (in tema di onori riconosciuti ai cardinali) e 23 comma 2, che prevede la piena efficacia giuridica in Italia anche a tutti gli effetti civili delle sentenze e dei provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche ed ufficialmente comunicati alle autorità civili, circa persone ecclesiastiche o religiose concernenti materie spirituali e disciplinari.

Nel nuovo Concordato stipulato nel 1984 si è adottato un espediente per conseguire la modifica di due disposizioni del Trattato lateranense, quelle contenute negli art. 1 e 23 comma 2, nonostante l'accordo di Villa Madama riguardi il solo Concordato. Per il principio che riconosceva (nel Trattato lateranense) la religione cattolica come «sola Religione dello Stato», si è espressamente dichiarato, nel n. 1 del protocollo addizionale, che si tratta di un principio non più in vigore. Naturalmente la esplicita abrogazione del principio della religione cattolica come sola religione dello Stato, un principio che al momento della stipulazione dei Patti lateranensi, aveva una logica

---

traspare anche dalle parole di saluto rivolte ai membri della commissione dal Ministro di grazia e giustizia dell'epoca onorevole Silvio Gava: v. il testo del discorso in Lariccia, *op. ult. cit.*, 152.

che ispirava la disciplina del complessivo fenomeno religioso nel regime fascista, assume importanza non soltanto per l'interpretazione di molte disposizioni del nuovo Concordato, per esempio in materia di assistenza spirituale, di giurisdizione ecclesiastica, di libertà della Chiesa cattolica, di insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica, di riconoscimento delle sentenze ecclesiastiche matrimoniali, ma anche per le conseguenze che l'affermazione del carattere laico e non confessionale dello Stato dovrà comportare per una revisione complessiva di tutte le norme dell'ordinamento italiano che riflettono una concezione confessionale: si pensi al collegamento che tale principio presenta con le disposizioni del codice penale in tema di tutela dei culti (art. 402-406 e 724 c.p.) (v. RELIGIONE: *reati contro la*)[74].

Altro principio rilevante in materia è quello contenuto, con riferimento all'art. 23 comma 2 del Trattato lateranense, nel n. 2 lett. c del Protocollo addizionale al Concordato, nel quale si precisa, con una disposizione assai singolare, che la Santa Sede prende occasione dalla modificazione del Concordato «per dichiararsi d'accordo, senza pregiudizio dell'ordinamento canonico» con l'interpretazione che lo Stato italiano dà di tale disposizione, 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.

13. *Il problema della "copertura costituzionale" delle norme del nuovo Concordato*. - Un problema importante ed attuale che si pone, dopo la revisione concordataria del 1984, è quello di valutare se il principio della "copertura costituzionale", contemplato nella Costituzione con esplicito riferimento ai «Patti lateranensi» del 1929, possa riguardare anche le disposizioni del nuovo Concordato.

Come si è osservato in precedenza (v. *supra*, § 7), il legislatore costituzionale, con l'art. 7 comma 2 cost., non ha inteso costituzionalizzare i Patti lateranensi o il principio concordatario, dovendosi ritenere più esatta la tesi favorevole a sostenere che il Costituente

---

[74] Con riferimento a tale problema cfr. C. cost. 28 luglio 1988, n. 925, in *Giur. cost.*, 1988, XXXIII, I, 4311 ss., con note di GRASSO, *Laicismo di Stato e punizione del reato di bestemmia*, MARINI, *Ancora sulla legittimità costituzionale dell'art. 724 comma 1 c.p.*, e LARICCIA, *Tutela penale dell'«ex Religione dello Stato» e principi costituzionali*.

si sia limitato a porre un limite all'attività ordinaria di normazione, prevedendo che soltanto la legge costituzionale è atto idoneo per l'eventuale previsione di norme in contrasto con disposizioni dei Patti lateranensi.

L'interpretazione dell'art. 7 comma 2 cost. ha assunto notevole rilievo nei quarant'anni di attuazione della Carta costituzionale: nel vivace dibattito che ha preceduto l'attuazione della riforma concordataria uno dei nodi centrali della controversia riguardava le prospettive di revisione del principio contemplato nella Costituzione in tema di rapporti tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica. Tale problema ha però conservato la sua importanza anche dopo la conclusione delle trattative per la revisione, per un complesso di motivi che riguardano soprattutto la precisazione di tali questioni: la determinazione del limite che deve ora riconoscersi alla competenza del legislatore ordinario in ordine ad eventuali modifiche unilaterali da apportare alla nuova legislazione concordataria; la precisazione delle conseguenze da attribuire ad eventuali contrasti che dovessero ravvisarsi tra la nuova normativa e le norme o i princìpi della Costituzione (casi di contrasto certamente ravvisabili, soprattutto in tema di scuola, di insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica e di finanziamenti pubblici per finalità religiose, e che già sono stati individuati in questi primi mesi di esperienza giuridica)[75].

Nel preambolo del Concordato del 1984 viene richiamato il principio costituzionale contenuto nell'art. 7 comma 2 cost. per il quale i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica possono essere modificati di comune accordo dalle due parti, e si precisa che queste hanno ri-

---

[75] A favore della "copertura costituzionale" nei confronti del nuovo accordo cfr. Gherro, *"Accordo di modificazioni del Concordato lateranense" e giurisdizione dei Tribunali Ecclesiastici*, in *Dir. eccl*., 1984, XLIV, I, 449 e ss.; Cardia, *Stato e confessioni religiose*, cit., 361 ss.; in senso contrario: Peyrot, *Note sulle proposte di revisione del Concordato del 1929*, in *Dir. eccl*., 1977, LXXXVII, I, 398 ss.; De Bernardis, *Copertura costituzionale dell'Accordo di Villa Madama*, ivi, 1984, XLIV, I, 412 ss.; Lariccia, *Diritto ecclesiastico*, cit., 95 ss.; Finocchiaro F., *Diritto ecclesiastico*[3], Bologna, 1990, 103 s. Esprimono perplessità sulla questione Gismondi, *Le modificazioni del Concordato lateranense*, in *Dir. eccl*., 1985, XLV, I, 253 e ss.; Saraceni, *Introduzione allo studio del diritto ecclesiastico*, Napoli, 1986, 151 ss.; Mirabelli C., *Alcune considerazioni preliminari sul principio pattizio*, in *Fra Stato e confessioni religiose. Studi e testi* (Autori vari), Milano, 1985, 377 ss., specialmente 379.

conosciuto l'opportunità di «addivenire alle seguenti modificazioni consensuali del Concordato lateranense»: tale espressione può interpretarsi nel senso che, trattandosi di revisione del vecchio Concordato, e non della stipulazione di un nuovo accordo concordatario, la garanzia costituzionale della "copertura" contemplata nell'art. 7 comma 2 cost. possa continuare ad esercitare la sua funzione anche nei confronti della nuova normativa. È tuttavia da ricordare che nello stesso Concordato, a conferma di una tendenza (mai sufficientemente criticata) a prevedere nello stesso testo legislativo norme che consentono interpretazioni discordanti, è contenuta anche una disposizione, quella dell'art. 13.2, nella quale è stabilita espressamente l'abrogazione delle disposizioni del Concordato lateranense non riprodotte nel testo che lo modifica. La previsione di tale abrogazione non pare possa avere altro significato che il seguente: delle tre Convenzioni che costituivano i Patti lateranensi stipulati dallo Stato italiano l'11 febbraio 1929 – Trattato, Concordato, Convenzione finanziaria – una, quella del Concordato lateranense, è stata abrogata a seguito dell'entrata in vigore della nuova normativa; la disposizione costituzionale contenuta nell'art. 7 comma 2 cost. deve considerarsi una disposizione «chiusa», con la quale, come si è esattamente osservato, il legislatore costituzionale «si è preoccupato dell'esistente, trascurando i futuribili»[76]. Le modifiche entrate in vigore nel 1985 con la stipulazione del nuovo accordo tra Stato e Chiesa cattolica non possono dunque continuare ad essere garantite dall'art. 7 comma 2 cost.[77]

Una garanzia costituzionale nei confronti delle nuove disposizioni concordatarie è stata individuata nel principio contenuto nell'art. 10 comma 1 cost. («L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute»)[78]. Que-

---

[76] Cfr. Finocchiaro F., *Il fenomeno religioso. I rapporti tra Stato e Chiesa cattolica. I culti non cattolici*, in *Manuale di diritto pubblico*[2] a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, 1986, 1080.

[77] La questione è però assai complessa ed è sufficiente avervi qui accennato: per una più ampia esposizione degli argomenti a favore della tesi esposta nel testo può vedersi Lariccia, *op. ult. cit.*, 95 ss.

[78] Cfr. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, cit., 103. Sull'interpretazione dell'art. 10 comma 1 cost. cfr. Bernardini A., *Formazione delle norme internazionali e adattamento del diritto interno*, Pescara, 1973, 152.

sta tesi potrebbe però accettarsi, ove si aderisse all'opinione che le disposizioni sui rapporti tra Stato e Chiesa cattolica possano essere paragonate alle convenzioni internazionali[79] e che, inoltre, l'art. 10 comma 1 cost., attribuendo rango internazionale alla norma *pacta sunt servanda* del diritto internazionale pattizio, riconosca rilevanza costituzionale alle norme di esecuzione dei trattati[80].

Le considerazioni qui brevemente esposte possono anche valere per una precisazione, che ha rilievo formale e terminologico ma assume anche importanza sotto il profilo sostanziale, relativa all'espressione più appropriata per qualificare il nuovo accordo stipulato nel 1984 tra Stato e Chiesa cattolica. Vari sono i motivi che inducono a valutare il testo contenente i recenti accordi fra Stato e Chiesa cattolica nella prospettiva di un "nuovo Concordato", rispetto a quello lateranense del 1929: ed infatti, non soltanto a favore di tale conclusione può richiamarsi l'espressa abrogazione che, per effetto dell'entrata in vigore del Concordato del 1984, vi è stata per le disposizioni del Concordato del 1929, ma soprattutto è da tenere presente «l'intrinseco contenuto del nuovo Accordo, il quale si discosta talmente dal Concordato lateranense, da non assomigliargli nemmeno dal punto di vista meramente sistematico»[81]. Si può soltanto qui ricordare che è venuto meno il principio della religione cattolica come «sola religione dello Stato», un principio che giustificava molte delle disposizioni dei Patti lateranensi, numerose e di rilievo sono le innovazioni che riguardano i tre «nodi «del matrimonio, dell'istruzione e degli enti ecclesiastici; una nuova disciplina è stata prevista per il complesso problema riguardante il sostentamento del clero; alcune norme contenute nel Concordato lateranense, come quelle degli art. 4, 5, 6, 12, 16-18, 19-22, 34 (nella

---

[79] Per l'esposizione delle ragioni che inducono a non configurare le norme sui rapporti tra Stato e Chiesa cattolica come convenzioni internazionali, può vedersi Lariccia, *L'attuazione dell'art.* 8, 3° *comma, della Costituzione*, cit., 255 ss.

[80] Occorre ricordare che il procedimento automatico è adottato dall'ordinamento italiano, nell'art. 10 comma 1 cost., in rapporto al diritto internazionale generale; altre costituzioni lo adottano per il diritto convenzionale. Secondo una tesi sostenuta in dottrina la norma *pacta sunt servanda* andrebbe collocata nell'àmbito delle norme internazionali generali: cfr. in tal senso Quadri R., *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968, 63; in senso contrario Bernardini, *op. cit.*, 152.

[81] De Bernardis, *op. cit.*, 174.

parte relativa al matrimonio rato e non consumato), 37, 41-42, 43, sono ora completamente superate; importanti novità sono state introdotte nelle materie relative al riconoscimento dei titoli di studio rilasciati dagli istituti ecclesiastici e alla tutela del patrimonio storico ed artistico; per molte materie si è attuata una tendenza accentuata (e discutibile) alla "concordatizzazione" di materie prima rientranti nella competenza del legislatore statuale. È pertanto del tutto giustificata la considerazione dei nuovi accordi come "nuovo Concordato", anche se per molte questioni il legislatore si è limitato a ribadire le soluzioni del passato; e non riuscirebbe a comprendere il reale significato della nuova legislazione sui rapporti fra Stato e Chiesa cattolica chi intendesse interpretare e valutare le norme di tale legislazione nella prospettiva di quella «revisione bilaterale di alcune norme concordatarie», cui alludeva la mozione Zaccagnini-Ferri-La Malfa approvata dalla Camera dei deputati il 5 ottobre 1967, a conclusione del primo dibattito, che poi avviò la trattativa sulla revisione del Concordato.

## Sez. V. - Le disposizioni del nuovo Concordato sui rapporti tra Stato e Chiesa cattolica

14. *Una sintesi della revisione concordataria*. - Se ci si propone di esprimere una sintetica valutazione del nuovo accordo è possibile individuare alcuni punti più significativi.

I rappresentanti dello Stato e della Chiesa cattolica non hanno condiviso la tesi di chi da anni sostiene l'esigenza del superamento del regime concordatario, ritenendo che quest'ultimo provochi un danno sia agli interessi della confessione cattolica, la quale non dovrebbe affidare la soluzione dei propri problemi all'ausilio del braccio secolare ma alla coscienza dei cattolici, sia a quelli dello Stato, in quanto il potere politico, rimanendo in vigore il Concordato, è indotto a contare sull'appoggio della Chiesa cattolica, alterando il ritmo naturale della dinamica sociale. Il nuovo Concordato costituisce però una tappa verso il superamento del regime concordatario, nella prospettiva di una transizione a sistemi di relazioni tra società civile e società religiosa diversi dai tradizionali patti concordatari[82].

---

[82] Per una valutazione di quali strumenti legislativi possano ritenersi più idonei per

Come si è già precisato (v. *supra*, § 12), è stato riformato il Concordato del 1929 ma non il Trattato lateranense, mentre in quest'ultimo sono contenute disposizioni per le quali, nel periodo che ha preceduto la riforma dell'accordo di revisione, sono sorte molte difficoltà di interpretazione: va ricordato in particolare l'art. 11 del Trattato, che prevede l'esenzione degli enti centrali della Chiesa cattolica da ogni «ingerenza» da parte dello Stato italiano: a proposito di tale disposizione è stato discusso il problema della posizione giuridica dell'Istituto per le Opere di religione nel diritto italiano (Ior)[83].

È stata sottolineata la configurazione dell'accordo di revisione come un patto «di libertà e di cooperazione», ma le garanzie di libertà sono già contenute nella Costituzione repubblicana e a tal fine il Concordato (vecchio e nuovo) è del tutto superfluo. Il testo del nuovo Concordato, all'atto della firma, è stato criticato in una dichiarazione della Conferenza episcopale italiana, nella quale sono posti in rilievo gli «obiettivi limiti» dell'accordo e l'impegno della comunità cattolica a collaborare con la società civile anche in campi non toccati dalla normativa concordataria (promozione della vita e della famiglia, lotta contro le nuove emarginazioni, ecc.).

L'art. 13 prospetta la realtà di una «Chiesa nazionale italiana», rinviando a «nuovi accordi» tra lo Stato e la Conferenza episcopale «ulteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione»; tali materie riguardano le festività religiose con validità civile, i titoli accademici ecclesiastici, l'assistenza spirituale nell'esercito, nelle carceri, negli ospedali, i beni culturali di proprietà ecclesiastica, l'organizzazione dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche. Per la disciplina di queste materie spetterà al Parlamento esercitare le funzioni che la Costituzione gli attribuisce.

È stato abrogato il principio della religione cattolica come sola religione dello Stato, ma tale principio era decaduto in Italia sin dal 1948, con l'entrata in vigore di un testo costituzionale nel quale è previsto il principio dell'indipendenza degli ordini civile e religioso (art. 7 comma 1 cost.) (v. *supra*, § 6). In proposito è inoltre da ricor-

---

una disciplina dei rapporti tra Stato e confessioni religiose nella società italiana democratica può vedersi Lariccia, *Coscienza e libertà*, cit., 159 ss.

[83] Cfr. Lariccia, *La posizione e le attività dell'istituto per le opere di religione (IOR) e responsabilità dei suoi dirigenti*, in *Giur. cost.*, 1987, XXXII, II, 126 ss.

dare che, nei riguardi delle istituzioni ecclesiastiche e in materia di scuola, sono confermati gli obblighi finanziari dello Stato che, negli anni successivi al 1929, trovavano giustificazione nel principio della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano.

In tema di insegnamento della religione cattolica viene affermato il principio fondamentale della libertà e volontarietà dei comportamenti individuali, con la tutela della piena libertà dei cittadini nell'esercizio del diritto di scegliere se avvalersi o meno dell'istruzione religiosa nelle scuole statali; ma in questa materia, nella quale non è stata accolta la proposta di prevedere un insegnamento della religione fuori dell'orario scolastico a spese della Chiesa cattolica ed è stato ribadito l'impegno dello Stato di assicurare l'insegnamento della religione cattolica nel quadro delle finalità del sistema scolastico italiano, la maggior parte dei problemi che si discutevano in relazione alla normativa concordataria del 1929 non sono stati risolti, come dimostrano le molte controversie giudiziarie del periodo successivo all'entrata in vigore della nuova disciplina.

L'eliminazione di ogni ingerenza statale nelle nomine dei parroci e dei vescovi per il legislatore italiano costituiva un obbligo costituzionale: le autorità dello Stato sono infatti impegnate a garantire la neutralità in materia religiosa e la piena libertà confessionale nelle nomine a tutti gli uffici ecclesiastici.

Il procedimento con il quale le corti d'appello italiane dichiarano efficaci le sentenze ecclesiastiche matrimoniali è stato disciplinato come il procedimento di delibazione delle sentenze straniere previste dalla legge italiana (con alcune eccezioni, come quella che prevede il divieto del riesame nel merito della decisione ecclesiastica), ma gli equivoci, le incertezze e le contraddizioni sono in questa materia assai numerosi. In sede politica si è sottolineata la novità del dissolvimento di ogni riserva di giurisdizione ecclesiastica e ci si è contemporaneamente richiamati alla giurisprudenza della Corte costituzionale[84], che aveva invece dichiarato infondata la questione di costituzionalità relativa alla riserva di giurisdizione riconosciuta ai giudici ecclesiastici in materia di matrimonio «concordatario»; si precisa, nel n. 4 del protocollo addizionale, l'esigenza di «tener conto

[84] Cfr. C. cost. 2 febbraio 1982, n. 18, cit.

della specificità dell'ordinamento canonico dal quale è regolato il vincolo matrimoniale, che in esso ha avuto origine»: ma questa ovvia indicazione è tuttavia di tale genericità da consentire, nella delicata materia matrimoniale, un àmbito di interpretazioni talmente ampio da rendere imprevedibile la disciplina che, nella concretezza dell'esperienza giuridica, riguarderà il tema del matrimonio.

Secondo l'esplicita dichiarazione contenuta nell'art. 13 dell'accordo, le disposizioni in esso previste «costituiscono modificazioni del Concordato lateranense accettate dalle due parti»; la precisazione è da valutare in rapporto al problema, esaminato *supra*, § 13, della copertura costituzionale degli accordi sui rapporti tra Stato e Chiesa cattolica.

15. *L'impegno concordatario al «pieno rispetto» del principio di indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa cattolica «ciascuno nel proprio ordine»*. - L'art. 1 conc. prevede che «La Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ed alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese». La disposizione contenuta nell'art. 1 conc. può ritenersi comprensiva di due princìpi, dei quali il primo, considerato in questo paragrafo, impegna la Repubblica italiana e la Santa Sede al «pieno rispetto» della reciproca indipendenza e sovranità, ciascuno nel proprio ordine.

Mentre assume carattere di assoluta novità, come si dirà *infra,* § 15, l'impegno alla reciproca collaborazione tra Stato e Chiesa cattolica «per la promozione dell'uomo e il bene del Paese», il principio contenuto nella prima parte della disposizione non ha carattere innovativo nella legislazione concordataria italiana: esso infatti era già in vigore in Italia nel periodo che precede l'avvento del regime repubblicano e democratico ed era contenuto nell'art. 1 comma 1 conc. 1929, con il quale lo Stato italiano si era impegnato, nei confronti della Chiesa cattolica, a non interferire nella sua vita interna, a non alterarne la struttura istituzionale e a non sindacarne la dottrina. L'art. 7 comma 1 cost. – «Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani» – aveva avuto l'effetto di ribadire, sul piano del diritto pubblico interno, l'affermazione della non ingerenza delle autorità civili nell'ordine proprio della Chiesa cattolica (v. *supra*, § 6).

Il riconoscimento dell'indipendenza dello Stato e della Chiesa

cattolica, tuttavia, non costituisce un principio rilevante nel solo ordinamento statuale, giacché esso assume rilievo anche nell'ordinamento canonico. Così come l'impegno concordatario dello Stato al rispetto della sovranità e dell'indipendenza della Chiesa cattolica era già previsto, nel diritto interno italiano, dall'art. 7 comma 1 cost., l'impegno concordatario della Chiesa cattolica al rispetto della sovranità e dell'indipendenza dello Stato aveva già un riscontro all'interno dell'ordinamento canonico nel quale vige il principio che «La comunità politica e la Chiesa sono indipendenti e autonome l'una dall'altra nel proprio campo» (§ 76 costituzione conciliare *Gaudium et Spes*).

In questa trattazione non si può certo descrivere l'influenza esercitata, nella vita della Chiesa cattolica degli ultimi decenni, dai princìpi dell'autonomia delle realtà terrene e della responsabilità dei fedeli cattolici nella costruzione della comunità politica[85]. E tuttavia non si può valutare il problema della disciplina concordataria dei rapporti fra Stato e Chiesa cattolica se non si ha cura di conoscere i fondamentali criteri stabiliti dal magistero della Chiesa cattolica per l'impostazione giuridica delle sue relazioni con la comunità politica. Un principio di particolare rilievo, al quale fa riferimento la disposizione dell'art. 1 conc., è quello della distinzione della Chiesa cattolica e dello Stato come società indipendenti ed autonome e del criterio su cui si fonda tale autonomia, che è appunto fondata sul dato che la Chiesa cattolica è una società di ordine soprannaturale ed ha come fine la salvezza delle anime, mentre la comunità politica è di ordine naturale ed ha come fine il bene comune temporale[86].

---

[85] Per indicazioni bibliografiche che consentono ulteriori approfondimenti cfr. Feliciani, *Le basi del diritto canonico*[2], Bologna, 1984, 143-176.

[86] Il problema delle potestà dello Stato e della Chiesa cattolica nei loro reciproci rapporti è assai complesso. Per la vastissima bibliografia cfr. in particolare Bellini, *«Potestas Ecclesiae circa temporalia». Concezione tradizionale e nuove prospettive*, in *Eph. i. c.*, 1968, XXIV, 68 ss.; Lariccia, *Considerazioni sull'elemento personale dell'ordinamento giuridico canonico*, Milano, 1971; Bellini, *Respublica sub Deo. Il primato del sacro nell'esperienza giuridica dell'Europa preumanista*, Firenze, 1981; Leziroli, *Principio dualistico e rapporti tra Stato e confessioni religiose*, in *Ann. Macerata*, 1982, 303 ss.; Saraceni, *Chiesa e comunità politica*, Milano, 1983; Bellini, *Libertà e dogma. Autonomia della persona e varietà di fede*, Bologna, 1984; Lo Castro, *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana. Premesse per l'interpretazione dell'art. 1 dell'accordo di Villa Madama*, in *Nuovi accordi*, cit., 271 ss.

In proposito occorre ricordare che una delle novità di maggior rilievo fra quelle espresse dal Concilio vaticano II è consistita nell'avere spostato «il fulcro della problematica canonistica concernente i rapporti fra la Chiesa e lo Stato dal principio della superiorità dell'una sull'altro a quello della libertà, assunto come regola fondamentale atta a presiedere a detto ordine di relazioni giuridiche»[87]: una novità che avrebbe giustificato, dal punto di vista dell'ordinamento canonico, la soluzione del superamento del regime concordatario auspicata, con puntuali osservazioni e proposte, da una parte della dottrina canonistica contemporanea; tale novità assume tuttora grande importanza nella ricostruzione del sistema che lo studioso dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica è chiamato a definire, dopo che i "rappresentanti" della comunità politica e della comunità religiosa hanno ritenuto di risolvere la "questione concordataria" con la stipulazione di un nuovo accordo. Dire infatti che l'ottica migliore per la valutazione dei rapporti fra la Chiesa e la comunità politica, valutati dal punto di vista dell'ordinamento canonico, è quella della libertà, considerata come regola fondamentale idonea a disciplinare le rispettive relazioni giuridiche, significa collegarsi alla nuova realtà dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica considerati dal punto di vista dell'ordinamento italiano democratico: e consente di esaminare in una prospettiva unitaria la problematica dei rapporti tra Stato e Chiesa in relazione alle norme che, nel Concordato stipulato nel 1984, sono previste per le garanzie delle libertà in tema di religione.

16. *L'impegno concordatario alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese*. - Un principio che costituisce indubbiamente un'importante "chiave di lettura" per l'esatta interpretazione delle disposizioni concordate è quello, posto a capo del nuovo Concordato, che impegna la Repubblica italiana e la Santa

---

[87] Condorelli M., *Libertà della Chiesa e laicità dello Stato nel recente magistero ecclesiastico*, in *La Chiesa dopo il Concilio* (Atti del Congresso internazionale di diritto canonico, Roma, 14-19 gennaio 1970), II, t. 1, Milano, 1972, 351 ss., specialmente 365. Un riferimento espresso del magistero ecclesiastico è contenuto nella Dichiarazione conciliare «*Dignitatis Humanae*», che al n. 131 precisa: «Parimenti la Chiesa rivendica a sé la libertà in quanto è una comunità di uomini che hanno diritto di vivere nella società civile secondo i precetti della fede cristiana». Cfr. sul punto Spinelli L., *Libertas Ecclesiae. Lezioni di diritto canonico*, Milano, 1979, *passim*.

Sede alla «reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese»[88].

Mentre il solenne riconoscimento dell'indipendenza e della sovranità dello Stato e della Chiesa cattolica nel rispettivo ordine figura in tutti i progetti di revisione del Concordato lateranense[89], l'impegno delle due parti contraenti a collaborare per la promozione dell'uomo e il bene del paese risulta previsto per la prima volta nell'accordo sottoscritto dalle parti il 18 febbraio 1984[90]. Sin dai primi commenti dedicati al principio contenuto nella disposizione concordataria qui considerata si sono espresse critiche e perplessità a proposito di tale norma. In particolare, si è espresso il dubbio se possa eventualmente costituire in futuro violazione dell'impegno concordatario assunto dallo Stato con l'art. 1 dell'accordo di Villa Madama l'attività con la quale gli organi dello Stato, per esempio del potere legislativo, ritengano di intervenire per disciplinare con legge dello Stato il drammatico problema dell'aborto[91]; e si è giustamente sottolineato che facili considerazioni storiche e teoriche possono fare temere che la disposizione sulla promozione dell'uomo, che rappresenta in ogni caso una finalità precisa per la società civile e per quella religiosa, indipendentemente da intenti di reciproca collaborazione, porti con sé il rischio dell'invadenza dell'un ordine nell'altro[92].

---

[88] Di «chiave di lettura» e di «norma fondamentale» per l'esatta interpretazione delle disposizioni concordate fra Stato e Chiesa cattolica parla Finocchiaro F., *Sentenze ecclesiatiche e giurisdizione dello Stato sul matrimonio «concordatario» nell'accordo 18 febbraio 1984 fra l'Italia e la Santa Sede*, in *Riv. dir. proc*., 1984, XXXIX, 401 ss., specialmente 415.

[89] Il riconoscimento dell'indipendenza e della sovranità dello Stato e della Chiesa, ciascuno nel proprio ordine, figurava nelle prime due «bozze» come riconoscimento unilaterale da parte della Repubblica italiana, nella terza, quarta, quinta e quinta *bis* come concorde riaffermazione da parte della Repubblica italiana e della Santa Sede, con l'impegno al rispetto reciproco di tale principio nei loro rapporti.

[90] Assume rilievo in proposito la dichiarazione emessa, lo stesso giorno della firma del Patto di Villa Madama, dalla Conferenza episcopale italiana, che ha posto in evidenza i limiti della regolamentazione concordataria, che, secondo i vescovi italiani, dovrebbe invece estendersi a comprendere problemi nuovi ed urgenti, quali «la promozione della vita e della famiglia, l'educazione sanitaria e i servizi socio-sanitari e assistenziali, la lotta contro le nuove forme di emarginazione».

[91] Lo Castro, *op. cit*., 271.

[92] Lo Castro, *op. cit*., 276.

Non mancano i dubbi circa il significato da attribuire all'impegno concordatario per la promozione dell'uomo. La «promozione umana» rappresenta soltanto l'idea ispiratrice del concreto rapporto fra l'ordine civile e l'ordine religioso, oppure essa costituisce una finalità ulteriore, che esige specifiche attività da svolgere in comune?[93]. E poiché la meta della promozione dell'uomo e del bene del Paese ha come criterio di riferimento un ambito di materie tanto esteso da indurre a ritenere che ogni attività possa teoricamente rientrarvi, come non considerare contraddittoria una direttiva di comportamento che vincola lo Stato italiano e la Chiesa cattolica a ricercare intese praticamente su tutte le attività di rispettiva competenza, se si considera l'impegno, anch'esso concordatariamente sanzionato, come si è visto (v. *supra*, § 15), a rispettare «pienamente» l'indipendenza e la sovranità reciprocamente garantite nell'àmbito delle rispettive sfere di competenza?

Data dunque l'ambiguità delle formule e delle espressioni adottate dal legislatore nella riforma concordataria, è inevitabile che, nell'esame del problema consistente nel chiarire il significato del primo articolo del nuovo Concordato, si possano proporre divergenti ed opposte valutazioni e soluzioni. Ed è forse illusorio che l'interprete possa riuscire ad offrire la spiegazione convincente[94], se è vero che nella disposizione sono presenti due indicazioni in contrasto tra loro.

Tale conclusione non sembra del resto debba sorprendere se si considera che, come giustamente si è rilevato, criterio animatore del nuovo accordo è quello dell'indeterminatezza dei suoi contenuti, al punto da potersi affermare che «principio fondamentale in tema di rapporti fra Stato e Chiesa è divenuto quello dell'incertezza del diritto» e che il risultato concreto sembra analogo a quello di chi compra una cornice senza sapere quale quadro dovrà mettervi dentro[95].

---

[93] Lo Castro, *lc. ult. cit.* Per interessanti considerazioni sull'interpretazione dell'art. 1 conc. cfr. Colaianni, *Neoconcordatarismo e neo corporativismo (gli artt. 1 e 13, n. 2 dell'Accordo)*, in *il tetto*, 1984, XXII, 180 ss.; Caputo, *La cornice e il quadro*, ivi, 1985, XXIII, 17 ss.; Ravà A., *Quel pasticciaccio brutto di Villa Madama*, ivi, 289. V. anche Ferrara G., *Quel lungo ponte sul Tevere*, in *la Repubblica*, 6 aprile 1985, 1.

[94] Come invece ritiene Lo Castro, *op. cit.*, 277.

[95] Condorelli M., *"Scherz und ernst" sul nuovo Concordato*, in *Nuovi accordi*, cit., 127 ss., specialmente 131. Cfr. anche, con particolare riferimento alla materia degli enti e del patrimonio della Chiesa cattolica, Catalano G., in *Opinioni a confronto* a cura di V. Tozzi, Napoli, 1984, 122 ss.; Caputo, *op. ult. cit.*

Come si è osservato all'inizio di questo paragrafo, i princìpi contenuti nell'art. 1 conc., oltre ad avere rilevanza autonoma, costituiscono soprattutto una chiave di lettura per l'interpretazione di tutte le altre disposizioni del Concordato: tali princìpi dovranno dunque essere tenuti presenti per la comprensione e la valutazione delle disposizioni sulle garanzie concordatarie degli individui e dei gruppi sociali, sulla libertà di religione, sulle persone fisiche, sull'assistenza spirituale, sulla materia degli enti e del patrimonio ecclesiastico, sulla disciplina matrimoniale concordataria, sulle questioni relative all'istruzione, all'insegnamento e alla scuola.

17. *Il riconoscimento alla Chiesa cattolica della «piena libertà» di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa di evangelizzazione e di santificazione*. - Le disposizioni contenute nel patto di villa Madama con riferimento al riconoscimento di libertà nei confronti della Chiesa cattolica sono soprattutto quelle dell'art. 2 dell'accordo, anche se i princìpi contenuti in tale norma sono evidentemente da collegare alle garanzie contemplate nell'accordo stesso riguardo alle varie materie (matrimoniale, scolastica, assistenziale, ecc.) per le quali sono previste apposite e specifiche disposizioni.

Nell'art. 2 conc. la Repubblica italiana riconosce alla Chiesa cattolica la «piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione». In particolare è assicurata alla Chiesa cattolica la «libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale nonché della giurisdizione in materia ecclesiastica» (n. 1). Nel n. 2 della disposizione è garantita la «reciproca libertà di comunicazione e di corrispondenza fra la Santa Sede e la Conferenza Episcopale Italiana, le Conferenze episcopali regionali, i Vescovi, il clero e i fedeli, così come la libertà di pubblicazione e diffusione degli atti e documenti relativi alla missione della Chiesa». Nel n. 3 è garantita ai cattolici e alle loro organizzazioni ed associazioni la «piena libertà di riunione e di manifestazione del pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione».

Come si è ricordato in precedenza (v. *supra*, § 3), la libertà delle diverse confessioni religiose operanti in Italia costituisce un impegno costituzionale: un impegno che deve trovare attuazione, a condizione che a tutte le chiese che agiscono in Italia vengano garantiti non i

privilegi ma le libertà: questo è appunto il significato del principio, contenuto nell'art. 8 comma 1 cost., di «uguale libertà» nei confronti di «tutte le confessioni religiose»[96].

Le garanzie contemplate nel lungo ed articolato elenco che si è sopra riportato si collegano alla questione dei poteri di governo della Chiesa cattolica e dell'esercizio dei diritti che spettano ai diversi suoi membri e componenti: una questione di notevole complessità, che deve essere esaminata tenendo presente che il Concilio vaticano II e, più di recente, il *codex iuris canonici* entrato in vigore il 27 novembre 1983, hanno previsto innovazioni di notevole rilievo, proprio con riferimento ai temi dell'organizzazione ecclesiastica e delle relazioni giuridiche stabilite tra i suoi appartenenti[97]. Si pone dunque, per l'interprete che intenda approfondire tali problemi, l'esigenza di valutare i princìpi che disciplinano la struttura costituzionale della Chiesa cattolica universale e locale, le sue funzioni e finalità, la sua struttura gerarchica e l'importante valore comunitario della definizione della Chiesa cattolica come popolo di Dio[98].

Il riferimento alla missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione della Chiesa cattolica riguarda il complesso delle funzioni attribuite alla organizzazione istituzionale della Chiesa. Non è consentito in questa sede fornire adeguate indicazioni su ciascuno dei modi e momenti della missione canonica, che sono indicati nella norma concordataria con riferimento alle attività pastorale, educativa, caritativa, di evangelizzazione e di santificazione. In proposito può essere opportuno ricordare che il *codex* del 1983 ha accolto la visione tripartita delle funzioni della Chiesa cattolica, che implica la distinzione dei tre aspetti dell'unica missione di Cristo, capo della Chiesa: la funzione di santificare, diretta al culto divino e alla santificazione dei fedeli, mediante la formazione e l'amministrazione dei sacramenti (can. 834 *c.i.c.),* la funzione di insegnare e la funzione

---

[96] Su tale principio cfr. soprattutto Floris, *"Uguale libertà" delle confessioni religiose e bilateralità fra Stato e Chiese (teorie giuridiche e progetti di riforma)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, XXXIII, 3 ss.

[97] La bibliografia è vastissima: in particolare, cfr. Cardia, *Il governo della Chiesa*, Bologna, 1984: a quest'opera si rinvia anche per aggiornati riferimenti bibliografici.

[98] Tra i più recenti contributi che si possono ricordare sul tema cfr., oltre a Cardia, *lc. ult. cit.*, Colella, «*Populus Dei*», in questa *Enciclopedia*, XXXIV, 391 ss.

di governare, che a sua volta comprende tutte le attività consistenti nel guidare i fedeli verso il conseguimento del fine della Chiesa cattolica.

Rilievo speciale assume, nella norma concordataria, il riferimento alla missione educativa e caritativa della Chiesa cattolica. L'attività educativa e culturale si collega al diritto-dovere che la Chiesa rivendica di educare cattolicamente i suoi fedeli (can. 794 *c.i.c.),* al diritto di fondare e dirigere scuole di qualsiasi disciplina (can. 800) e al diritto-dovere dei genitori cattolici di scegliere le istituzioni ritenute più idonee per provvedere all'educazione cattolica dei figli (can. 793).

Importante è anche il riferimento che l'art. 2.1 conc. fa alla missione caritativa della Chiesa cattolica: esso assume rilievo per comprendere le norme relative alla materia degli enti e del patrimonio ecclesiastico (cfr. art. 7 conc. e l. 20 maggio 1985, n. 222).

18. *L'assicurazione alla Chiesa cattolica della libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale*. - Nell'art. 2.1 conc. la Repubblica italiana assicura alla Chiesa cattolica, oltre alla libertà di giurisdizione in materia ecclesiastica, all'esame della quale è dedicato il paragrafo seguente, la «libertà di organizzazione», di «pubblico esercizio del culto», di «esercizio del magistero» e del «ministero spirituale».

Il Concordato lateranense non faceva alcuna espressa menzione della «libertà di organizzazione»[99]: il riconoscimento di tale libertà deve essere collegato ai princìpi dell'art. 8 comma 2 cost., che disciplinano la libertà di organizzazione delle confessioni religiose diverse dalla cattolica (purché i loro statuti non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano) (v. CONFESSIONI RELIGIOSE; STATO E CONFESSIONI RELIGIOSE DIVERSE DALLA CATTOLICA: *rapporti tra; Statuti delle confessioni religiose*). È opportuno sottolineare che la previsione del medesimo principio in tema di libertà dei culti, anche con espresso riferimento al diritto di libertà della Chiesa cattolica, si pone nella prospettiva,

---

[99] L'espressione «organizzazione ecclesiastica» – ha rilevato Pedro Lombardia – assume rilievo nella più recente canonistica nella prospettiva di un superamento della contraddizione della precedente dottrina, a proposito della contrapposizione tra la concezione della Chiesa cattolica considerata come istituzione e la concezione cosiddetta personalista: cfr. LOMBARDIA, *Lezioni di diritto canonico. Introduzione. Diritto costituzionale*, pt. g., Milano, 1985, 123.

per più ragioni positiva, di una valutazione ed una interpretazione unitaria del problema delle libertà riconosciute dall'ordinamento italiano ai gruppi confessionali. Naturalmente tale principio deve essere considerato in coerenza con la regola della «eguale libertà» di «tutte» le confessioni religiose, contemplata nell'art. 8 comma 1 cost.

Mentre l'espressione «libertà di organizzazione» non figurava nel testo del Concordato lateranense, quella di «pubblico esercizio del culto» è la medesima di quella adottata nel Concordato lateranense: e si riferisce all'insieme di atti e di cerimonie con cui i fedeli, individualmente o collettivamente, esprimono la loro fede ed il loro ossequio verso Dio[100]. Anche per tale disposizione occorre richiamare un principio contenuto nella Costituzione, quello che, nell'art. 19, a tutti riconosce il diritto di esercitare in privato e in pubblico il culto.

«Libero esercizio del magistero»: questa espressione non era contenuta nel Concordato lateranense, ma si trattava di un'omissione irrilevante per quanti ritenevano che il magistero ecclesiastico dovesse includersi nel potere di giurisdizione[101]. Per l'interpretazione del contenuto e dei limiti della disposizione concordataria sulla libertà di esercizio del magistero ecclesiastico, occorre naturalmente tenere presenti i princìpi che, con riguardo a tale funzione, sono contemplati nel diritto canonico: nel codice di diritto canonico essa viene configurata come una *potestas* in senso proprio, e si collega ad atti che vincolano i fedeli a prestare assenso agli insegnamenti della Chiesa (can. 212 *c.i.c.)*.

Per quanto riguarda infine la «libertà di esercizio del ministero spirituale», è da considerare la differenza rispetto all'espressione, dell'art. 1 comma 1 conc. 1929, che parlava di «potere spirituale», una differenza che va interpretata come espressione della diversa terminologia che il Concilio vaticano II ed il *codex* del 1983 adottano

---

[100] Cfr. Spinelli L., *Ancora qualche considerazione sull'esercizio della giurisdizione ecclesiastica*, in *Studi in memoria di Guido Zanobini*, cit., 431 ss.

[101] La *potestas magisterii seu docendi* consiste nel potere di ammaestrare i fedeli, proponendo o insegnando loro pubblicamente, cioè in modo autentico, la dottrina rivelata da Cristo, vale a dire i cosiddetti dogmi della Chiesa, e imponendo loro autoritativamente di credere alla verità di tale dottrina e di non dissentire da essa esteriormente: cfr. d'Avack, *Autorità ecclesiastica*, in questa *Enciclopedia*, IV, 487 ss., specialmente 490. Per una considerazione del magistero ecclesiastico nell'àmbito del potere di giurisdizione, cfr. Graziani E., *La "causa" del provvedimento canonico come limite agli effetti civili di esso*, in *Dir. eccl*., 1957, LXVII, I, 3 ss., specialmente 6 nt. 1.

per i *ministeria* ecclesiastici. «Esercizio del ministero spirituale» fa riferimento, per esclusione, a tutto quanto non rientra nelle espressioni esercizio del culto e giurisdizione, ed in particolare si riferisce alla potestà di amministrare i sacramenti.

19. *La libertà di giurisdizione in materia ecclesiastica. In particolare, i limiti della libertà di giurisdizione della Chiesa cattolica in Italia.* - Il *codex* stabilisce che la potestà di regime o di giurisdizione esiste nella Chiesa cattolica per istituzione divina (can. 129.1): sia i ministri sacri sia i laici esercitano facoltà connesse con l'esercizio di tale potestà, in conformità ai princìpi giuridici che regolano l'esercizio del potere sociale nella vita della Chiesa (can. 129.1 e 2 *c.i.c.)*.

I problemi relativi alla rilevanza delle potestà della Chiesa cattolica nell'ordinamento italiano, con particolare riferimento alla «potestà di giurisdizione», devono essere impostati tenendo presente il principio per il quale la *iurisdictio canonica* ed i poteri che ne costituiscono espressione non possono considerarsi come poteri giuridicamente riconosciuti nell'ordinamento dello Stato italiano. Ed infatti, ciò che interessa il legislatore statale non è il riconoscimento dei singoli poteri mediante i quali la gerarchia ecclesiastica persegue il suo fine diretto ad assicurare ai fedeli la *salus animarum,* bensì il riconoscimento di un àmbito di autonomia nei confronti delle autorità ecclesiastiche e, in ipotesi specifiche e determinate, il conferimento degli effetti civili ad atti promananti dagli organi ecclesiastici.

Con riferimento al problema dei limiti entro i quali può esplicarsi, all'interno dell'ordinamento italiano, la potestà ecclesiastica di giurisdizione, occorre distinguere tra riconoscimento dell'autonomia della Chiesa cattolica (e libertà della Chiesa per quanto riguarda gli atti rientranti nell'àmbito di tale autonomia), e riconoscimento degli effetti civili nei confronti degli atti emessi dagli organi canonici (v. GIURISDIZIONE ECCLESIASTICA)[102]. Tale questione è stata esaminata *supra*, § 6 e ad esso si rinvia.

---

[102] Su tale distinzione cfr. CIPROTTI P., *Autonomia della Chiesa ed effetti civili degli atti ecclesiastici nei Patti lateranensi e nella Costituzione*, in *I Patti lateranensi. Scritti giuridici per il trentennale della Conciliazione* (Autori vari), in *Quaderni di Iustitia*, n. 12, Milano, 1960, 46; ID., *Diritto ecclesiastico*[2], Padova, 1964, 53; SPINELLI L., *L'esercizio della giurisdizione ecclesiastica ed i suoi limiti secondo l'art. 1 del Concordato*, in *I Patti lateranensi*, cit., 217.

20. *Le libertà di comunicazione, di corrispondenza, di pubblicazione e diffusione degli atti e documenti relativi alla missione della Chiesa cattolica*. - Mentre il Concordato lateranense riconosceva il diritto della Santa Sede di comunicare e corrispondere liberamente con i vescovi, con il clero e con tutto il mondo cattolico (art. 2 comma 1) e, con separata disposizione, prevedeva la libertà dei vescovi di comunicare e corrispondere col clero e con tutti i fedeli (art. 2 comma 2), nel nuovo Concordato la «libertà di comunicazione e di corrispondenza» è contenuta in un'unica disposizione (art. 2.2), nella quale la novità è rappresentata dal riferimento fatto alla Conferenza episcopale italiana e alle Conferenze episcopali regionali[103].

Nell'ultima parte dell'art. 2.2, si precisa che è ugualmente assicurata la «libertà di pubblicazione e diffusione» degli atti e documenti relativi alla missione della Chiesa cattolica. La disposizione non fa riferimento all'esenzione dagli oneri fiscali, prevista nel testo del Concordato lateranense, e ribadita nel testo proposto dalla commissione Gonella e nella prima bozza di revisione del novembre 1976.

21. *La «piena libertà» di riunione e di manifestazione del pensiero (con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione) garantita ai cattolici e alle loro associazioni e organizzazioni*. - Con la disposizione contenuta nell'art. 2.3 conc. il legislatore si propone di attribuire rilevanza di impegno concordatario all'impegno che, sul piano del diritto pubblico interno, la Repubblica italiana ha assunto sin dal 1948, con l'entrata in vigore della Carta costituzionale, garantendo ai «cittadini» la libertà di riunione (v. Riunione: *diritto di*)[104] e di associazione (v. Associazione: *diritto di*)[105] e a tutti» il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione (v. Libertà di manifestazione del pensiero)[106].

Destinatari della garanzia contenuta nella disposizione concorda-

---

[103] Cfr. in proposito Uccella, *Le conferenze episcopali nel diritto canonico*, Napoli, 1973.

[104] Cfr. Pace, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Rapporti civili*, cit., *sub* art. 17, 145 ss.

[105] Cfr. Pace, *op. cit.*, *sub* art. 18, 191 ss.

[106] Cfr. Barile, *Diritti dell'uomo*, cit., 249 ss. e, per la bibliografia più recente, 269 ss.

taria sono i cattolici» e le loro «associazioni e organizzazioni». La disposizione può trovare giustificazione ove si aderisca all'opinione, che per vari motivi suscita perplessità, che per la garanzia dei diritti di libertà ritiene insufficienti le norme stabilite a protezione di tali diritti nella Costituzione di tutti i cittadini[107].

I problemi che riguardano i diritti di libertà, con riferimento alle riunioni, alle associazioni, alla manifestazione del pensiero, all'informazione in materia religiosa si ricollegano naturalmente alle disposizioni costituzionali che prevedono e garantiscono tali diritti[108].

FONTI. - Per la consultazione delle fonti del diritto ecclesiastico italiano sui rapporti tra Stato e Chiesa cattolica cfr. BERLINGÒ e CASUSCELLI, *Codice del diritto ecclesiastico*[2], Milano, 1988. In particolare cfr. art. 1, 28, 33 statuto albertino 4 marzo 1848; l. 29 maggio 1855, n. 878, soppressione negli Stati sardi di case di alcuni ordini religiosi e di alcuni capitoli e benefici; r.d. 7 luglio 1866, n. 3036, soppressione delle corporazioni religiose in tutto il Regno d'Italia; l. 15 agosto 1867, n. 3848, soppressione degli enti ecclesiastici secolari e liquidazione dell'asse ecclesiastico nel Regno d'Italia; l. 13 maggio 1871, n. 214, guarentigie pontificie e rapporti tra Stato e Chiesa; *codex iuris canonici* 27 maggio 1917; Concordato 11 febbraio 1929 tra la Santa Sede e l'Italia; Trattato 11 febbraio 1929 tra la Santa Sede e l'Italia; Convenzione finanziaria 11 febbraio 1929 tra la Santa Sede e l'Italia; l. 27 maggio 1929, n. 810, esecuzione del Trattato, dei quattro allegati e del Concordato fra l'Italia e la Santa Sede; l. 27 maggio 1929, n. 847, disposizioni di applicazione del Concordato, nella parte relativa al matrimonio; l. 27 maggio 1929, n. 848, sugli enti ecclesiastici e sui patrimoni destinati ai fini di culto; r.d. 2 dicembre 1929, n. 2262, regolamento di esecuzione della l. 27 maggio 1929, n. 848; art. 1-3, 7, 8, 10, 17-21, 33 cost.; *codex iuris canonici* 25 gennaio 1983; Accordo di modificazioni del Concordato lateranense 18 febbraio 1984 e Protocollo addizionale; l. 25 marzo 1985, n. 121, ratifica ed esecuzione dell'Accordo, con Protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede; l. 20 maggio 1985, n. 206, ratifica ed

---

[107] Di garanzia rafforzata parla tra gli altri GISMONDI, *Le modificazioni del Concordato lateranense*, cit., 3 ss., specialmente 8.

[108] Per l'esame di tali problemi e per indicazioni di dottrina e giurisprudenza sul punto cfr. BARILE, *op. cit*. Cfr. anche *Commentario breve alla Costituzione* a cura di V. CRISAFULLI e L. PALADIN, Padova, 1990, *sub* art. 2, 3, 7, 8, 17-21, 33 cost.

esecuzione del Protocollo, firmato a Roma il 15 novembre 1984, che approva le norme per la disciplina della materia degli enti e dei beni ecclesiastici formulate dalla commissione paritetica istituita dall'art. 7 n. 6 dell'Accordo, con Protocollo addizionale, del 18 febbraio 1984 che ha apportato modificazioni al Concordato lateranense del 1929 tra lo Stato italiano e la Santa Sede; l. 20 maggio 1985, n. 222, disposizioni sugli enti e sui beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi.

Letteratura. - Una bibliografia degli scritti sui rapporti tra Stato e Chiesa cattolica in Italia negli anni 1929-1972 è riportata in Lariccia, *Diritto ecclesiastico italiano. Bibliografia 1929-1972*, Milano, 1974. Per gli anni anteriori, Id., *Le riviste di diritto ecclesiastico (1890-1925),* in *Quaderni fiorentini per storia del pensiero giuridico moderno,* 1987, XVI, 285 ss. Per il periodo successivo all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, Id., *I rapporti tra Stato e Chiesa in Italia. Saggio bibliografico (1 gennaio 1948-30 settembre 1971)*, in *Dir. eccl.,* 1971, LXXXI, I, 348 ss. Per il periodo 1973-1980, Id., *Diritto ecclesiastico italiano. Bibliografia 1973-1980,* Perugia-Firenze, 1981. Per gli anni 1984-1990 v. la rassegna *Libri e riviste* pubblicata nella rivista *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica.*

Con particolare riferimento all'evoluzione storica e giuridica dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, cfr. in genere Crivellucci, *Storia delle relazioni fra lo Stato e Chiesa*, I, Bologna, 1886; Hinschius, *Allgemeine Darstellung der Verhältnisse von Staat und Kirche,* in Marquardsen's, *Handbuch des offentlichen Rechts d. Gegenwart,* I, Freiburg im Breisgau, 1887; Brunialti, *Lo Stato e Chiesa in Italia,* in *Biblioteca di scienze politiche* diretta da A. Brunialti, VIII, Torino, 1892; Hammerstein, *Chiesa e Stato considerati giuridicamente,* ivi; Hinschius, *Esposizione generale delle relazioni tra Chiesa e lo Stato,* ivi; Friedberg, *Trattato di diritto ecclesiastico cattolico ed evangelico,* Torino, 1893; Ruffini F., *Stato e Chiesa in Italia,* appendice a Friedberg, *Trattato di diritto ecclesiastico,* cit.; Moulart, *L'Eglise et L'Etat* Louvain, 1895; Cappello, *Chiesa e Stato,* Roma, 1910; Del Giudice V., *La separazione fra Stato e Chiesa come concetto giuridico,* Roma, 1913; Falco M., *Il concetto giuridico di separazione della Chiesa dallo Stato,* Torino, 1913; Ruffini F., *Libertà religiosa e separazione fra Stato e Chiesa,* Torino, 1913; Galante, *Manuale di diritto ecclesiastico*[2] a cura di A. C. Jemolo, Milano, 1923; Ruffini F., *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo,* Torino, 1924; Croce, *Stato e Chiesa in senso ideale e la loro perpetua lotta nella storia* (Atti regia Accademia scienze morali e politiche di Napoli), LI, Napoli, 1927; Jemolo, *Elementi di diritto ecclesiastico,* Firenze, 1927; Checchini, *Sulla qualificazione giuridica delle relazioni fra lo Stato e la Chiesa,* in *Riv. dir. pubbl.,* 1939, XXXI, I, 483 ss.; Jemolo, *La classifica dei rapporti fra Stato e*

*Chiesa,* in *Arch. giur.,* 1938, CXIX, 1 ss.; Checchini, *Stato e Chiesa dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana,* Padova, 1949; Bertola, *Appunti sulla nozione giuridica di laicità dello Stato,* in *Scritti di sociologia e politica in onore di Don Luigi Sturzo,* I, Bologna, 1953, 169 ss. e in Id., *Scritti minori,* II, Torino, 1967, 351 ss.; *Chiesa e Stato nella storia d'Italia. Storia documentaria dall'Unità alla Repubblica* a cura di P. Scoppola, Bari, 1957; *Stato e Chiesa* (Autori vari) a cura di V. Gorresio, Bari, 1957; Jemolo, *Società civile e società religiosa,* Torino, 1959; Bellini, *Confessioni religiose,* in questa *Enciclopedia,* VIII, 926 ss.; Checchini, *Qualificazione giuridica ed evoluzione storica dei rapporti fra Stato e Chiesa,* in *Dir. eccl.,* 1961, LXXI, I, 189 ss.; d'Avack P. A., *Confessionismo,* in questa *Enciclopedia,* VIII, 929 S5.; Catalano G., *Problematica giuridica dei concordati,* Milano, 1963; d'Avack P. A., *La qualificazione giuridica dello Stato in materia religiosa e l'applicazione allo Stato italiano,* in *Raccolta di scritti in onore di A. C. Jemolo,* I, t. 1, Milano, 1963, 277 ss.; Margiotta Broglio, *La qualificazione giuridica delle relazioni fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica. Rassegna critica degli orientamenti della dottrina e spunti ricostruttivi,* in *Arch. giur.,* 1963, CLXV, 53 ss.; Ciprotti, *Diritto ecclesiatico*[2]; Padova, 1964; Consoli A., *Dalla politica ecclesiastica della Destra all'attuale reciproca autonomia dello Stato e della Chiesa,* Milano, 1964; Bertola, *Chiesa e Stato,* in *Nss. D.I.,* III, 1964, 190 ss.; Del Giudice V., *Manuale di diritto ecclesiastico*[10], Milano, 1964; Gismondi, *Lezioni diritto ecclesiastico*[2], Milano, 1965; Caputo, *Il problema della qualificazione giuridica dello Stato in materia religiosa,* Milano, 1967; Consoli, *Il superamento del conflitto risorgimentale fra Stato e Chiesa nel secolo ventesimo,* in *Studi parmensi,* 1967, XII, 365 ss.; De Luca L., *La qualifica dello Stato in materia religiosa,* in *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione* (ISAP), *L'istruzione e il culto,* II. *La legislazione ecclesiastica* a cura di P. A. d'Avack, Vicenza, 1967, 325 ss.; Gramsci, *Il Vaticano e l'Italia,* Roma, 1967; Guerzoni, *Note preliminari per uno studio della laicità dello Stato sotto il profilo giuridico,* in *Arch. giur.,* 1967, CLXXII, 61 ss.; Bellini, *«Potestas Ecclesiae circa temporalia». Concezione tradizionale e nuove prospettive,* in *Eph. i. c.,* 1968, XXIV, 68 5S.; Condorelli M., *Concordati e libertà della Chiesa,* in *Dir. eccl.,* 1968, LXXVIII, I, 226 ss.; Jemolo, *Giurisdizionalismo,* in questa *Enciclopedia,* XIX, 185 ss.; Salvemini, *Stato e Chiesa in Italia* a cura di E. Conti, Milano, 1969; Jemolo, *Premesse ai rapporti tra Chiesa e Stato*[2], Milano, 1970; Martina, *La Chiesa nell'età dell'assolutismo, del liberalismo, del totalitarismo. Da Lutero ai nostri giorni,* Brescia, 1970; Spinelli L., *Problematica attuale nei rapporti tra Chiesa e Stato,* Modena, 1970; Catalano G., *La natura giuridica dei concordati nella moderna dottrina,* in *La institucian concordataria en la actualidad* (Autori vari), Salamanca, 1971, 27 ss.; Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni,* Torino, 1971; Con-

dorelli M., *Libertà della Chiesa e laicità dello Stato nel recente magistero ecclesiastico,* in *La Chiesa dopo il Concilio* (Atti del Congresso internazionale di diritto canonico, Roma, 14-19 gennaio 1970), Milano, 1972, 351 ss.; Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia dall'unificazione a Giovanni XXIII,* Torino, 1972; Id., *I problemi pratici della libertà,* Milano, 1972; Ferraboschi, *Storia dei sistemi di relazione fra Stato e Chiesa,* Ferrara, 1973; Miccoli, *Chiesa e società in Italia dal Concilio Vaticano I (1870) al pontificato di Giovanni XXIII,* in *Storia d'Italia* (Autori vari), V, t. 2. *I documenti,* Torino, 1973, 1496 ss.; Casuscelli, *Concordati, intese e pluralismo confessionale,* Milano, 1974; Ruffini F., *Relazioni tra Stato e Chiesa. Lineamenti storici e sistematici* a cura di F. Margiotta Broglio, Bologna, 1974; *Stato e Chiesa da Locke alle "Guarentigie"* a cura di T. Amato, 2 voll., Firenze, 1975; Cimbalo, *La questione cattolica nella strategia del partito comunista d'Italia alle sue origini,* in *Il Politico,* 1975, XL, 608 ss.; Caputo G., *Stato e Chiesa,* in *Dizionario di politica* a cura di N. Bobbio e N. Matteucci, Torino, 1976, 1004 ss.; De Luca L., *Diritto ecclesiastico ed esperienza giuridica,* Milano, 1976; Quagliani, *Confessionalismo,* in *Dizionario di politica,* cit., 214 ss.; *Rapporti attuali tra Stato e Chiesa in Italia* (Atti del XXVI Convegno nazionale dell'Unione giuristi cattolici italiani - UGCI), Milano, 1976; Guerzoni, *Stato laico e Stato liberale. Un'ipotesi interpretativa,* in *Dir. eccl.,* 1977, LXXXVII, I, 509 ss.; Bellini, *Il sistema concordatario classico; origini remote della crisi,* in *Il concordato: trattato internazionale o atto politico?* (Autori vari), Roma, 1978, 32 ss.; d'Avack P. A., *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*[2], I. *Parte generale,* Milano, 1978; Margiotta Broglio, *Stato e confessioni religiose,* 2. *Teorie e ideologie,* Firenze, 1978; Bellini, *Ipotesi non concordatarie di relazioni fra Stato e Chiesa,* in *il tetto,* 1979, XVII, 17 ss.; Ferrari S., *Ideologia e dogmatica nel diritto ecclesiastico italiano,* Milano, 1979; Jemolo, *Lezioni di diritto ecclesiastico*[5], Milano, 1979; Bellini, *Natura ed efficacia dei concordati ecclesiastici,* in *I problemi di Ulisse*, 1980, LXXXIX *(Il Concordato),* 15 ss.; Casuscelli, *L'istituto concordatario nella società odierna,* ivi, 50 ss.; Giacchi, *Lo Stato laico* (1947), Milano, 1980; Tedeschi, *Chiesa e Stato,* in *Nss. D.I.,* Appendice, I, 1980, 1145 ss.; Barillaro, *Società civile e società religiosa. Dalla Restaurazione ai movimenti del* '48, Milano, 1981; Bellini, *"Respublica sub Deo". Il primato del Sacro nell'esperienza giuridica dell'Europa preumanista,* Firenze, 1981; Caron, *Corso di storia dei rapporti tra Stato e Chiesa,* Milano, I. *Chiesa e Stato dall'avvento del Cristianesimo agli inizi della monarchia assoluta,* 1981 e II. *Dal Concilio di Trento ai nostri giorni*, 1985; Giacchi, *Chiesa e Stato nella esperienza giuridica (1933-1980),* II. *La Chiesa davanti allo Stato. Lo Stato e la vita sociale,* Milano, 1981; *Chiesa e società civile nel Settecento italiano* a cura di S. Di Bella, Milano, 1982; *Storia e dogmatica nella storia del diritto ecclesiastico* a cura di M. Tedeschi (Atti del Convegno di Taormina, 16-29 ottobre 1981),

Milano, 1982; JEMOLO, *Tra diritto e storia* (1960-1980), Milano, 1982; BARILLARO, *Confessioni religiose,* in *Dizionario di politica*[2] a cura di N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO, Torino, 1983, 2143 ss.; GUASCO M., *Confessionalismo,* ivi, 212 ss.; MARGIOTTA BROGLIO, *Stato e confessioni religiose,* ivi, 1144 ss.; OTTINO, *Separatismo*, ivi, 1028 ss.; SARACENI, *Chiesa e comunità politica,* Milano, 1983; SCOPPOLA, *Società civile, società religiosa e concordato nell'Italia contemporanea,* in *Società civile, società laica e insegnamento della religione* (Atti del Convegno nazionale svoltosi a Roma nei giorni 17-19 novembre 1982), Brescia, 1983, 19 ss.; BARILLARO, *Realtà sociale e rapporti tra Stato e confessioni religiose,* in *Diritto, persona e vita sociale. Scritti in memoria di* O. *Giacchi,* I, Milano, 1984, 222 ss.; BELLINI e NICORA, *Le due sponde. Morte e resurrezione dei concordati,* Milano, 1984; CASUSCELLI, *Post-confessionismo e transizione,* Milano, 1984; *Potestà civile e autorità spirituale in Italia nei secoli della riforma e della controriforma* a cura di G. CATALANO e P. MARTINO, Milano, 1984; MONETA, *Stato sociale e fenomeno religioso,* Milano, 1984; LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*[3], Padova, 1986; *Iglesia catolica y régimenes autoritarios y democraticos (Experiencia española e italiana)* (Autori vari), Madrid, 1987; TEDESCHI, *Separatismo,* in *Nss. D.I.,* Appendice, VII, 1987, 70 ss. e in *Saggi di diritto ecclesiastico,* Torino, 1987, 195 ss.; CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il sistema pattizio,* Bologna, 1988; ID., *Nuovi profili dei rapporti tra società civile e società religiosa: l'esperienza del 1988*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* 1988, V, 261 ss.; CATALANO G., *Concordato ecclesiastico,* in *Enc. giur.,* VII, 1988; LARICCIA, *Presupposti politici e sociologici nello studio del diritto ecclesiastico,* in *Dottrine generali del diritto e diritto ecclesiastico* (Atti del Convegno organizzato dall'Istituto di diritto ecclesiastico e canonico dell'Università di Napoli, dall'Istituto di studi di filosofia e dall'Istituto universitario di magistero «Suor Orsola Benincasa», Napoli, 19-22 novembre 1986), Napoli, 1988, 125 ss.; *Studi sui rapporti tra la Chiesa e gli Stati* a cura di S. GHERRO, Padova, 1989; ONIDA F., *Separatismo,* in questa *Enciclopedia,* XLI, 1343 ss.; BORDONALI, *Stato e Chiesa negli ultimi venticinque anni* (Quaderni culturali dell'Ambasciata d'Italia presso la Santa Sede, l), Roma, 1990; FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*[2], Bologna, 1990; SPINELLI L., *Stato e Chiesa,* in *Enc. giur.*, 1990.

Con specifico riferimento ai rapporti tra Stato e Chiesa in Italia nel periodo liberale, BOGGIO, *La Chiesa e lo Stato in Piemonte,* Torino, 1854; LIBERATORE, *La Chiesa e lo Stato,* Napoli, 1872; PADELLETTI, *Libera Chiesa in libero Stato,* in *Nuova Antologia,* 1875, XXIX, 656 55.; ID., *La politica ecclesiastica in Italia,* ivi, 1878, XXXVII, 217 sS., 653 ss.; LAURENT, *La Chiesa e lo Stato dopo la Rivoluzione francese,* in *Biblioteca di scienze politiche* diretta da A. BRUNIALTI, III, Torino, 1892; JEMOLO, *La natura e la portata dell'art. 1 dello Statuto,* in *Riv. dir. pubbl.,* 1913, V, II, 249 ss.; ID., *L'amministrazione ecclesiastica,* in *Primo*

*trattato completo di diritto amministrativo italiano* diretto da V. E. Orlando, X, II, Milano, 1915; Gismondi, *Dottrina e politica ecclesiastica di Bettino Ricasoli,* Roma, 1937; Leicht, *La legislazione ecclesiastica liberale italiana* (1848-1914), in *Chiesa e Stato* (Autori vari), I. *Studi storici e giuridici,* Milano, 1939, 407 ss.; Gismondi, *Il nuovo giurisdizionalismo italiano,* Milano, 1946; Fonzi, *I cattolici e la società italiana dopo l'Unità,* Roma, 1953; Spadolini, *L'opposizione cattolica,* Firenze, 1954; Sturzo, *Chiesa e Stato. Studio sociologico-storico*, 2 voll., Bologna, 1959; Spadolini, *Giolitti e i cattolici*[2], Firenze, 1960; D'amelio G., *Stato e Chiesa: la legislazione ecclesiastica fino al 1867*, Milano, 1961; Jemolo, *Libera Chiesa in libero Stato,* in *Cavour. 1861-1961* (Autori vari), Torino, 1961, 55 ss.; Vitali, *Rassegna di studi storici sulla questione romana,* in *Dir. eccl.,* 1964, LXXIV, I, 404 ss.; Caputo, *La libertà della Chiesa nel pensiero di Marco Minghetti,* Milano, 1965; Margiotta Broglio, *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla Conciliazione,* Bari, 1966; Bellini, *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, in *La legislazione ecclesiastica,* cit., 145 ss.; Caputo, *Il separatismo cavouriano,* ivi, 65 ss.; Catalano G., *Exequatur e placet (diritto ecclesiastico),* in questa *Enciclopedia,* XVI, 143 ss.; Magni, *I subalpini e il Concordato. Studio storico-giuridico sulla formazione della legge Siccardi,* Padova, 1967; Ravà A., *La legge delle guarentigie pontificie,* in *La legislazione ecclesiastica,* cit., 193 ss.; Spadolini, *Il Tevere più largo. Chiesa e Stato in Italia dal Sillabo a Paolo VI,* Napoli, 1967; Salvatorelli, *Chiesa e Stato dalla Rivoluzione francese ad oggi,* Firenze, 1968; Margiotta Broglio, *Il tramonto dello Stato liberale e la Conciliazione: riflessioni su alcune costanti della politica ecclesiastica italiana,* in *Dialoghi del* XX. *Rassegna di storia contemporanea,* 1969, n. 3, 103 ss.; Marongiu Bonaiuti, *Non expedit. Storia di una politica (1866-1919). Pio IX - Leone XIII - Benedetto XV e l'abrogazione del «non expedit»*, Milano, 1971; Tedeschi, *La politica ecclesiastica di Bettino Ricasoli (1859-1862)*, Milano, 1971; Vannicelli, *Dottrine politiche ispiratrici dell'art. 1 dello Statuto albertino*, in *Arch. giur.,* 1971, CLXXXI, 40 ss.; Margiotta Broglio, *La legge delle guarentigie,* in *Roma capitale* (Autori vari), Roma, 1972, 129 ss.; Aubert, *L'Eglise en Italie avant et après Vatican I,* in *Chiesa e religiosità in Italia dopo l'Unità* (1861-1868), (Atti del IV Convegno di storia della Chiesa), I, Milano, 1973, 3 ss.; Margiotta Broglio, *Legislazione italiana e vita della Chiesa (1861-1878)*, ivi, 101 ss.; Spadolini, *Le due Rome. Chiesa e Stato fra '800 e '900,* Firenze, 1973; Ruffini F., *Relazioni tra Stato e Chiesa. Lineamenti storici e sistematici,* cit.; Margiotta Broglio, *Chiesa e Stato dalla destra alla sinistra,* in *Nuova Antologia,* 1976, CXXVII, 543 ss.; Varnier, *Gli ultimi governi liberali e la questione romana (1918-1922)*, Milano, 1976; Tedeschi, *Cavour e la questione romana. 1860-1861,* Milano, 1978; Bordonali, *Riflessi diplomatici e politici della crisi del potere temporale negli anni formativi dell'Unità italiana. 1859-1861*, Milano, 1979; *Chiesa e Stato*

*dal Risorgimento alla Repubblica* a cura di G. Spadolini e C. Ceccuti, Firenze, 1980; Verucci, *L'Italia laica prima e dopo l'Unità. 1848-1876*, Bari, 1981; Garzia, *La questione romana durante la prima guerra mondiale,* Bari, 1982.

Per una più vasta bibliografia sui rapporti tra Stato e Chiesa in Italia nell'età del Risorgimento, cfr. Veneruso, *Stato e Chiesa,* in *Bibliografia dell'età del Risorgimento, in onore di A. M. Ghisalberti,* II, Firenze, 1972, 585 ss.

Per una indicazione degli scritti più significativi pubblicati sui Patti lateranensi cfr. la letteratura in Patti Lateranensi, e per più ampi riferimenti bibliografici Lariccia, *Bibliografia sui Patti lateranensi (11 febbraio 1929-11 febbraio 1979)*, in *Il Ponte,* 1979, XXXIV, n. 2-3 *(Cinquant'anni di Concordato),* 335 ss.; Id., *Diritto ecclesiastico,* cit., 461 ss. Per una valutazione dei problemi discussi prima e dopo la stipulazione dei Patti del 1929 è molto utile la consultazione di Biggini, *Storia inedita della Conciliazione,* Firenze, 1942; Pacelli C., *Diario della Conciliazione,* Città del Vaticano, 1959; Margiotta Broglio, *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla Conciliazione,* cit.; *Atti della Commissione mista dei delegati della Santa Sede e del Governo italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato (11 aprile-*26 *novembre 1929)* a cura di P. Ciprotti, Milano, 1968; *L'autunno del Concordato. Chiesa cattolica e stato in Italia: i documenti del dibattito politico (1929-1977)* a cura di F. Traniello e M. Cordero, Torino, 1977.

Con specifico riferimento al periodo del ventennio fascista, cfr. Del Giudice V., *Le nuove basi del diritto ecclesiastico italiano,* Milano, 1929; Jemolo, *La riforma della legislazione ecclesiastica,* in *Annali dell'Università Cattolica del S. Cuore di Milano,* 1925-1926, 65 ss.; Id., *Appunti sul progetto di riforma della legislazione ecclesiastica,* in *Riv. dir. pubbl.,* 1926, XVIII, I, 178 ss.; Croce, *La Conciliazione e la politica ecclesiastica,* Discorso pronunciato il 24 maggio 1929, Roma, 1929, ripubblicato in *La Chiesa e il fascismo. Documenti e interpretazioni* a cura di P. Scoppola, Bari, 1971, 210 ss. e in *il tetto,* 1984, XXII, 205 ss.; Mussolini, *Gli accordi del Laterano. Discorsi al Parlamento,* Roma, 1929; Missiroli, *Date a Cesare. La politica religiosa di Mussolini*, Roma, 1930; Mussolinl, *Italia e papato,* II, Roma, 1930; Orlando V. E., *Su alcuni miei rapporti di governo con la S. Sede. Note e ricordi,* Napoli, 1930 (rist. Bologna, 1980); Cornaggia Medici, *Il conflitto dopo la Conciliazione*. Lettera aperta al senatore Vincenzo Morello (Rastignac), Firenze, 1933; Checchini, *La politica religiosa del fascismo,* Padova, 1938; Giannini A., *La legislazione ecclesiastica fascista preconcordataria,* in *Chiesa e Stato,* cit., 495 ss.; Piola, *La legislazione ecclesiastica del governo fascista,* in *Studi in onore di* C. *Calisse,* II, Milano, 1939, 227 ss.; Biggini, *Storia inedita della Conciliazione,* cit.; Giannini A., *Il cammino della «Conciliazione»*, Milano, 1946; Del Giudice V., *La questione romana tra Stato e Chiesa fino alla Conciliazione (Con considerazioni sui Patti lateranensi e sull'art. 7 della Costituzione repubblicana),* Roma, s.d. (ma 1947);

Ferrari F. L., *L'Azione cattolica e il «regime»*, con introduzione di E. Rossi, Firenze, 1957; Jemolo, *Concordato e Conciliazione,* in *I problemi di Ulisse,* 1958, XXXI *(Stato e Chiesa),* 41 ss.; Pacelli F., *Diario della Conciliazione,* cit.; Rossi E., *Conciliazione* (con introduzione di G. Calogero), Firenze, 1959; Peyrot, *Considerazioni sulle conseguenze di una politica concordataria,* in *Protestantesimo,* 1960, XV, 77 ss.; Martini, *Studi sulla questione romana e la Conciliazione,* Roma, 1963; Mazzolari, *La Chiesa, il fascismo e la guerra*, Firenze, 1966; Bendiscioli, *I patti lateranensi,* in *Trent'anni di storia politica italiana* (Autori vari), Torino, 1967, 191 ss.; Ciprotti, *Documenti inediti relativi alla prima attuazione dei Patti lateranensi,* in *Ann. Camerino,* 1966-1967, XXXII, 123 ss. e in *Scritti in onore di* G. *Ambrosini,* Milano, 1970, 365 ss.; Margiotta Broglio, *Il fascismo e i tentativi di conciliazione,* in *La legislazione ecclesiastica,* cit., 229 ss.; *Atti della Commissione mista dei delegati della Santa Sede e del Governo italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato,* cit.; Piola, *La questione romana nella storia e nel diritto. Da Cavour al trattato del Laterano,* Milano, 1969; De Felice R., *Mussolini il fascista,* II. *L'organizzazione dello Stato fascista (1925-1929)*, Torino, 1970; De Gasperi, *Lettere sul Concordato* (con saggi di M. R. De Gasperi e G. Martina), Brescia, 1970; Margiotta Broglio, *La "pace religiosa" del 1929*, in *Un secolo da Porta Pia* (Autori vari), Napoli, 1970, 297 ss.; Rossini, *Per una storia dei Patti lateranensi. Documenti,* in *Storia contemporanea,* 1971, II, 1001 ss.; *La Chiesa e il fascismo,* cit.; Franzoni, *Quello spirito del '29*, in *Cinquant'anni di Concordato,* cit., 272 ss.; *Il cardinale Gasparri e la questione romana* a cura di G. Spadolini, Firenze, 1972; Engel Janosi, *Il Vaticano tra fascismo e nazismo,* Firenze, 1973; Baget Bozzo, *Il fascismo e l'evoluzione del pensiero politico cattolico,* in *Storia contemporanea,* 1974, V, 671 ss.; De Felice R., *Il Vaticano e il fascismo. La "piccola guerra" del 1930-31,* in *Nuova Antologia,* 1974, CXXII, 156 ss.; Garzia, *Il negoziato diplomatico per i Patti lateranensi,* Milano, 1974; *I cattolici tra fascismo e democrazia* a cura di P. Scoppola e F. Traniello, Bologna, 1975; Rogari, *Santa Sede e Fascismo. Dall'Aventino ai Patti lateranensi,* Bologna, 1976; Varnier, *Amedeo Giannini e i rapporti tra Santa Sede e l'Italia (1922-1926). Considerazioni su alcuni documenti inediti,* in *Studi in onore di* P. *A. d'Avack,* III, Milano, 1976, 1003 ss.; Cucchiari, *Cattolici tra Togliatti e De Gasperi. 1937-1945*, Roma, 1977; Della Rocca, *Appunti di storia concordataria,* Milano, 1977; De Felice R., *Mussolini il duce. Lo Stato totalitario (1936-1940),* Torino, 1981; Margiotta Broglio F., *Fascismo, antifascismo e concordato in una lettera di Vincenzo Del Giudice a A.* C. *Jemolo,* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 1988,* V, 129 ss.

Tra gli scritti, numerosi e interessanti, dedicati al problema della *libertas Ecclesiae catholicae* nel primo decennio dopo la stipulazione dei Patti lateranensi, cfr. Del Giudice V., *Corso di diritto ecclesiastico italiano*[2], Milano, 1933, 500

ss.; Falco M., *Corso di diritto ecclesiastico* I, Padova, 1938, 33 ss.; Jacuzio, *Commento della nuova legislazione in materia ecclesiastica,* Torino, 1932, 78 ss. Per il periodo successivo cfr. soprattutto Giacchi, *Sovranità della Chiesa nel proprio ordine e limiti alla giurisdizione statuale,* in *Riv. dir. matr.,* 1958, I, 366 ss.; Margiotta Broglio, *La qualificazione giuridica delle relazioni fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica,* cit., 53 ss.; Ciprotti, *Diritto ecclesiastico*[2], cit., 53 ss.; Onida F., *Giurisdizione dello Stato e rapporti con la Chiesa,* Milano, 1964; d'Avack P. A., *La posizione e attività della Chiesa cattolica nell'ordinamento statale italiano,* in *Etudes d'histoire du droit canonique dédiés a G. Le Bras,* I, Paris, 1965, 450 ss.

Per una valutazione storica riferita al periodo successivo all'entrata in vigore della Carta costituzionale, Jemolo, *La Chiesa post-conciliare e lo Stato,* in *I problemi di Ulisse*, 1969, LXVI *(La Chiesa post-conciliare),* 230 ss.; Lariccia, *Stato e Chiesa in Italia. 1948-1980,* Brescia, 1981; *Chiesa e società (1963-1988). Un osservatorio,* in *il tetto,* 1988, XXV, n. 149-150; Verucci, *La Chiesa nella società contemporanea,* Bari, 1988.

Sul tema della libertà della Chiesa cfr. di recente Lariccia, *La libertà religiosa in regime concordatario,* in *Studi sui rapporti tra la Chiesa e gli Stati,* cit., 11 ss.; Id., *La libertà religiosa,* in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. Santaniello, XII. *Libertà costituzionali e limiti amministrativi,* Padova, 1990, 227 ss., ed ivi la bibliografia riportata.

Per una valutazione storico-giuridica delle disposizioni costituzionali degli art. 7 e 8 cost. cfr. Finocchiaro F., in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Principi fondamentali (Art. 1-12)*, Bologna-Roma, 1975, *sub* art. 7, 321 ss.; Musselli, *I rapporti Chiesa-Stato e la questione del Concordato dalla Liberazione alla Costituente. Uno studio sulle origini remote degli articoli* 7 *e* 8 *della Costituzione,* in *Il Politico,* 1987, LII, 621 ss.; Margiotta Broglio, *Progetti e propositi francesi per risolvere la questione lateranense. Protostoria dell'art.* 7 *della Costituzione della Repubblica,* con appendice, in *Nuova Antologia,* 1988, n. 2167, 80 ss.; Id., *Ancora sulle origini dell'art.* 7 *della Costituzione: un progetto di Jacques Maritain per l'internazionalizzazione dei Patti Lateranensi e proposito della Santa Sede per l'ampliamento della Città del Vaticano (1944-1948)*, in *Studi in onore di L. Spinelli,* III, Modena, 1989, 851 ss.; Musselli, *Chiesa e Stato all'assemblea costituente: le origini dell'art.* 7 *della Costituzione italiana,* in *Studi in memoria di M. Petroncelli,* II, Napoli, 1989, 463 ss.; Id., *Chiesa e Stato nella Costituzione,* in *La Costituzione italiana quarant'anni dopo* (Autori vari), Milano, 1989, 81 ss.

Per alcune indicazioni degli autori che hanno esaminato il significato del coordinamento fra l'art. 7 cost. e gli art. 2, 3, 8, 19, 20 e 21 cost., cfr. Finocchiaro F., in *Commentario della Costituzione,* cit., 321 ss. V. anche Lariccia, *Diritto ecclesiastico,* cit., 66 ss.; Vecchio Cairone, *Diritto negoziale con i culti*

*e sistema costituzionale di integrazione pluralistica*, in *Studi in memoria di M. Petroncelli,* cit., 849 ss. Per una valutazione delle citate disposizioni costituzionali cfr. *Commentario breve alla Costituzione* a cura di V. Crisafulli e L. Paladin, Padova, 1990.

Sul principio di separazione tra l'ordine civile e l'ordine religioso (art. 7 comma 1 cost.) cfr. Onida F., *Giurisdizione dello Stato,* cit.; Catalano G., *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana. Contributo all'interpretazione sistematica dell'art. 7 della Costituzione*[2], Milano, 1974; Finocchiaro, in *Commentario della Costituzione,* cit., 325 ss.; Tozzi, *Patti e diversità di fini tra Stato e Confessioni religiose,* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* 1987, IV, 169 ss.; Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico,* cit., e la bibliografia riportata in Lariccia, *Diritto ecclesiastico,* cit., 483 ss.

Sull'art. 8 comma 1 cost., cfr. soprattutto Floris, *'Uguale libertà' delle confessioni religiose e bilateralità fra Stato e Chiese (teorie giuridiche e progetti di riforma),* in *Riv. trim. dir. pubbl.,* 1983, XXIII, 3 ss.

La bibliografia sulle conseguenze determinate dal Concilio vaticano II in tema di rapporti tra Stato e Chiesa cattolica in Italia è vastissima. Per indicazioni cfr. Zizola, *Concilio Vaticano II,* in *Il mondo contemporaneo* diretto da N. Tranfaglia, *Storia d'Europa* a cura di B. Bongiovanni, G. C. Jocteau, N. Tranfaglia, I, Firenze, 1980, 171 ss., specialmente 181 e Lariccia, *Stato e Chiesa in Italia,* cit.; più di recente v. Mistò, *Concordato e concilio. L'accordo di revisione del Concordato Lateranense alla luce dell'insegnamento del Vaticano II sui rapporti tra Chiesa e comunità politica,* in *La scuola cattolica,* 1986, CXIV, 11 ss.

Il problema dell'alternativa tra le "formule" del Concordato e del separatismo nei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica è da tempo all'attenzione del dibattito politico e culturale. Per alcuni riferimenti cfr.: Ruffini F., *La libertà religiosa,* I. *Storia dell'idea (1901)* (con introduzione di A. C. Jemolo), Milano, 1967; Falco M., *Il concetto giuridico di separazione della Chiesa dallo Stato,* cit.; Salvemini, *La politica ecclesiastica nell'Italia di domani,* in Id., *Stato e Chiesa in Italia,* cit., 394 ss.; Barile P., *Concordato e Costituzione,* ivi, 35 ss. (specialmente 93 s.); Togliatti, *Una proposta massimalista: abolire il Concordato*, in *Rinascita,* maggio 1957 e in Lariccia, *Stato e chiesa in Italia,* cit., 106 ss., 115 ss., 120 ss.; Natoli A., *Si deve rivedere, e in che modo, il Concordato?*, in *Rinascita,* giugno 1959; Piccardi, *Il complesso della colpa,* in *Il Mondo,* 18 agosto 1959; *Il modello del Concordato nelle relazioni fra lo Stato e Chiesa* (Autori vari), in *Questitalia,* 1965, VIII, n. 84-86; Margiotta Broglio, *La qualificazione giuridica,* cit., specialmente 56-92; Bellini, *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, cit.; Guerzoni, *Note preliminari per uno studio della laicità dello Stato sotto il profilo giuridico,* cit.; Lariccia, *La rappresentanza degli interessi religiosi,* Milano, 1967; Ravà A., *La legge delle guarentigie pontificie,* cit., 193 ss.; Basso, *Dal privilegio alla libertà,*

in *il tetto,* 1971, IX, 237 ss.; Piccardi, *La Repubblica degli italiani. Momenti e problemi dell'Italia postfascista,* Firenze, 1971, 191 ss.; Guerzoni, *Libertà religiosa ed esperienza liberal-democratica,* in *Teoria e prassi delle libertà di religione* a cura di P. Bellini, Bologna, 1975, 211 ss.; Id., *Stato laico e stato liberale. Un'ipotesi interpretativa,* in *Dir. eccl.*, 1977, LXXXVII, I, 509 ss.; Bellini, *Per un nuovo laicismo: per una legge comune del "fatto religioso",* in *Annali della Facoltà di scienze politiche dell'Università di Perugia,* 1977-1978, XIV, 41 ss., in *il tetto,* 1978, XVI, 193 ss. e in *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiatica* (Atti del secondo Convegno di diritto ecclesiastico, Siena, 27-29 novembre 1980) a cura di A. Ravà, Milano, 1981, 167 ss.; Lariccia, *La politica ecclesiastica della sinistra storica in Italia dal 1943 al 1977*, in *Queste istituzioni,* 1978, VI, n. 21; Id., *Stato e Chiesa in Italia,* cit.; Id., *Problematica extraconcordataria dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia,* in *Città e Regione*, 1982, VIII, n. 6, 173 ss.; Ottino, *Separatismo,* cit.; Tedeschi, *Separatismo*, cit.; Dalla Torre, *Secolarizzazione e diritto ecclesiastico. Un'analisi attraverso il 1986*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiatica*, 1986, III, 153 ss.; Bellini, *Considerazioni critiche sull'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche,* in *Giur. cost.,* 1987, XXXII, I, 395 ss.; Casuscelli, *Libertà religiosa e fonti bilaterali,* in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado,* 1987, III, 85 ss.; Ferrari S., *Función actual de la tradición separatista,* ivi, 69 ss.; Onida F., *Una valutazione critica del nuovo concordato comparato con i sistemi degli ordinamenti non concordatari*, in *Il nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede* a cura di R. Coppola (Atti del Convegno nazionale di studio, Bari-Bisceglie, 4-7 giugno 1984), Milano, 1984, 509 ss.; Bellini, *Il fattore ideologico nella costruzione del sistema del diritto ecclesiastico,* in *Dottrine generali del diritto e diritto ecclesiastico,* cit., 189 ss.; Ribet, *Per un'alternativa al Concordato*, Torino, 1988; Bonnet, *Annotazioni preliminari al bilateralismo tra Stato e Chiesa cattolica,* in *Studi in onore di L. Spinelli,* cit., I, 169 ss.; Lariccia, *Le formule del separatismo in Italia,* in *Queste Istituzioni,* 1989, XVII, 113 ss.; Manacorda, *Considerazioni su «Carta 89»*, in *il tetto,* 1989, XXVI, 200 ss.; Onida F., *Separatismo,* cit.

La bibliografia sulla revisione del Concordato è molto ampia: cfr. tra gli altri *Il dibattito sulla revisione del Concordato* (1965-1985) a cura di G. Vegas, Quaderni di documentazione del Servizio studi del Senato della Repubblica, Roma, 1984; *I dibattiti parlamentari sul nuovo Concordato* (1984-1985), (Servizio studi del Senato della Repubblica), 2 voll., Roma, 1986; *La revisione del Concordato* a cura di G. Dalla Torre, Città del Vaticano, 1985; *Un accordo di libertà. La revisione del Concordato con Santa Sede, la riforma della legislazione sugli enti ecclesiastici e i nuovi rapporti con le altre confessioni religiose* (Presidenza del Consiglio dei Ministri - Direzione generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica), Roma, 1986; Mistò, *«Patti di*

*libertà e di cooperazione». Spirito e valori del nuovo concordato tra Santa Sede e Italia nei discorsi di presentazione,* in *La scuola cattolica,* 1987, CXV, 349 ss.; Finocchiaro F., *Chiesa e Stato in Italia,* in *Coscienza e libertà,* 1987-88, IV, 111 ss.; Cardia, *Stato e confessioni religiose,* cit.; *La revisione del Concordato nelle discussioni parlamentari* a cura di A. Talamanca, I. *Camera dei Deputati (sed. 25 e 30 novembre e 1-3 dicembre 1976 - VII legislatura),* II. *Senato (sed. 6-7 dicembre 1978 - VII legislatura).* In appendice i testi paralleli delle bozze di revisione oggetto del dibattito, Padova, 1988; Guerzoni, *Gli accordi del 1984 tra Repubblica Italiana e Santa Sede: dall'ideologia del concordato "nuovo" alla realtà del nuovo concordato,* in *Studi in onore di L. Spinelli,* cit., II, 751 ss.

Sulla natura del nuovo patto di Villa Madama e sulla discussa inemendabilità delle disposizioni pattizie in sede di ratifica parlamentare cfr. Salerno G., *Ratifica ed esecuzione del nuovo Concordato,* in *Dir. soc.,* 1985, VIII, 733 ss. V. anche sul problema Long, *I disegni di legge attuativi di intese ed accordi con confessioni religiose: questioni costituzionali e procedurali,* in *Boll. cost. parl.,* 1985, 125 ss.; Id., *Concordati e intese tra «legge formale» e «tautologia legislativa»*, in *Quaderni costituzionali,* 1985, V, 585 ss.

Con specifico riferimento al tema della pace religiosa nei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, cfr. Alberigo, *La pace religiosa nell'evoluzione dei tempi e nello sviluppo della vita democratica nella Repubblica italiana,* in *La revisione del Concordato alla prova* (Autori vari), Bologna, 1977, 25 ss. e in *il tetto,* 1977, XVI, 188 ss. Per un sintetico resoconto su duemila anni di presenza cristiana nel nostro Paese, cfr. Id., *Il cristianesimo in Italia,* Bari, 1989.

Sui rapporti tra Stato e Chiesa cattolica in materia di beni ed enti ecclesiastici, con specifico riferimento alle norme della revisione concordataria, cfr., anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, Lariccia, *Enti e beni ecclesiastici (1984-1989)*, in *il tetto,* 1990, XVIII, 7 ss.; Leziroli, *Il riconoscimento degli enti ecclesiastici,* Milano, 1990.

Sui rapporti tra Stato e Chiesa cattolica in materia matrimoniale, cfr. la bibliografia riportata in Finocchiaro F., *Matrimonio concordatario,* in questa *Enciclopedia,* XXV, 870: cfr. anche le indicazioni bibliografiche in Lariccia, *Diritto ecclesiastico*[3], cit., 519 ss. ed inoltre *Effetti civili delle sentenze ecclesiastiche in materia matrimoniale* a cura di S. Berlingò e V. Scalisi, Milano, 1985; Moneta, *Due anni di giurisprudenza sul matrimonio concordatario (1984-1985),* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* 1985, II, 199 ss.; Lariccia, *Diritto privato e riforma della legislazione ecclesiastica,* in *Trattato di diritto privato* diretto da P. Rescigno, *Saggi, aggiornamenti, indici,* XXI, Torino, 1987, 107 ss., specialmente 119 ss.; Domaniello, *Ordine pubblico, giurisprudenza per principi e delibazione matrimoniale,* Milano, 1989; Finocchiaro A. e M., Stella Richter G., in *Rassegna di giurisprudenza sul codice civile* diretta da R. Nicolò e M. Stella Richter, t. 1. *Disp. sulla legge in generale, codice civile libro I:*

*art. 1-455*, Milano, 1989, 186 ss.; *Il ruolo del matrimonio nell'ordinamento giuridico attuale* (Autori vari), a cura di F. Finocchiaro, Padova, 1990, ed ivi specialmente Blasi, *Rilevanza di vizi e impedimenti del matrimonio canonico nell'ordinamento civile italiano,* 87 ss.

Sui problemi relativi a insegnamento, istruzione, scuola nei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica cfr. tra gli altri Borghi, *Le violazioni della libertà religiosa nella scuola,* in *La libertà religiosa in Italia* (Autori vari), Firenze, 1956, 29 ss.; Fedele P., *Scuola e libertà religiosa,* in *Scritti giuridici in memoria di M. Barberio Corsetti,* Milano, 1964, 227 ss.; Borghi, *Educazione religiosa e istruzione confessionale,* Milano, 1970; Borghi, Porrotto, Rodelli, *La scuola del Concordato,* Milano, 1971; Lariccia, *Libertà delle Università ideologicamente impegnate e libertà di insegnamento,* in *Giur. cost.,* 1972, XVII, 2177 ss.; Talamanca A., *Istruzione religiosa,* in questa *Enciclopedia,* XXIII, 117 ss.; Favi, Gigante, Lariccia, *Questione cattolica e scuola clericale,* Roma, 1974; Dalla Torre, *Sulla libertà della scuola in Italia,* in *Arch. giur.,* 1975, CLXXXIX, 91 ss.; Id., *L'insegnamento della religione nel concordato revisionato,* in *Dir. eccl.,* 1984, XCIV, I, 379 ss. e in *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose* (Autori vari), Milano, 1985, 143 ss.; Talamanca A., *Libertà della scuola libertà nella scuola,* Padova, 1975; Bertolino, *Normativa canonica e magistero ecclesiale sull'insegnamento della religione nella scuola,* in *Città e Regione,* 1977, III, n. 7 *(Religione e scuola),* 78 ss.; Caputo, *La scuola (art. 9-10),* in *La revisione del Concordato alla prova* (Autori vari), Bologna, 1977, 233 ss.; Cimbalo, *Programmi scolastici della scuola pubblica elementare e materna, insegnamento della religione e profili di costituzionalità,* in *Riv. trim. dir. pubbl.,* 1979, XXIX, 1081 ss.; Fumagalli Carulli, *Insegnamento della religione nella scuola pubblica e libertà di religione: l'esperienza italiana nella revisione del Concordato,* in *Iustitia,* 1979, XXXII, 1 ss.; Colella, *Per un insegnamento della religione nelle scuole pubbliche italiane conforme alla Costituzione ed ai principi del Vaticano II. Dall'obbligo alla facoltatività nel rispetto delle diverse concezioni,* in *Dir. eccl.,* 1980, XC, I, 510 ss.; *Società civile, scuola laica e insegnamento della religione,* cit.; Berlingò, *Promozione culturale e pluralismo scolastico. Il diritto allo studio e le scuole confessionali,* Milano, 1983; Lariccia, *L'insegnamento della religione tra concordato e legislazione unilaterale dello Stato,* in *Società civile, scuola laica e insegnamento della religione,* cit., 43 ss. e in *Dir. eccl.,* 1983, XCIII, I, 3 ss.; Borghi, *L'insegnamento della religione nel nuovo Concordato,* in *Il Ponte,* 1984, XL, 73 ss.; Talamanca A., *L'insegnamento della religione tra accordo di revisione concordataria e riforma della scuola,* in *Raccolta di scritti in onore di P. Fedele,* II, Perugia-Napoli, 1984, 959 ss.; *Stato e scuola oggi: l'opinione laica* (Federazione nazionale insegnanti scuola media -Fnism), Napoli, 1986; Feliciani, *La nuova normativa dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche,* in *Aggiornamenti sociali,* 1986, XXXVIII,

89 ss.; Bellini, *Considerazioni critiche,* cit.; Berlingò, *Scuole confessionali,* in questa *Enciclopedia,* XLI, 923 ss.; Dalla Torre, *La questione scolastica nei rapporti fra Stato e Chiesa*[2], Bologna, 1989. Cfr. inoltre la bibliografia riportata in Lariccia, *Il dibattito su scuola, insegnamento, istruzione nei rapporti tra Stato e confessioni religiose. Bibliografia (1985-1986)*, in *Dir. eccl.,* 1986, XCVI, I, 370 ss.

Sulle "intese" tra Stato e Chiesa cattolica previste dall'accordo di Villa Madama cfr. Lillo, *Appunti sulle "intese" tra lo Stato e la Chiesa cattolica,* in *Studi in onore di L. Spinelli,* cit., II, 810 ss.; Modugno, *Considerazioni preliminari sulle intese tra Stato e Chiesa nel c.d. sistema delle fonti,* ivi, III, 935 ss.

# *Statuti delle confessioni religiose**

SOMMARIO: 1. L'autonomia delle confessioni religiose nella Costituzione. - 2. L'autonomia statutaria delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. - 3. Il problema dei limiti alle libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. - 4. La giurisprudenza costituzionale sulla disposizione dell'art. 8 comma 2 cost. - 5. Carattere generale del limite all'autonomia statutaria delle confessioni religiose. - 6. Problemi in tema di alcuni specifici e particolari statuti: gli statuti delle Comunità ebraiche e della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova. - FONTI. - LETTERATURA.

1. *L'autonomia delle confessioni religiose nella Costituzione*. - Nei confronti delle confessioni religiose il vigente ordinamento costituzionale riconosce un triplice àmbito di potestà normativa: il primo è quello che riguarda la professione della fede religiosa, in relazione alla quale le confessioni religiose operanti in Italia sono pienamente libere, ai sensi dell'art. 19 cost. (v. LIBERTÀ RELIGIOSA: *diritto ecclesiastico*); il secondo è quello relativo ai rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose, rispettivamente disciplinati, ai sensi degli art. 7 comma 2 e 8 comma 3 cost., dai Patti lateranensi del 1929[1] e dalle leggi emanate sulla base delle intese stipulate tra lo Stato italiano e le confessioni religiose diverse dalla cattolica (v. STATO E CHIESA CATTOLICA: *rapporti tra*; STATO E CONFESSIONI RELIGIOSE DIVERSE DALLA CATTOLICA: *rapporti tra*); il terzo, infine, è quello, qui considerato, che attiene all'organizzazione delle persone e dei beni necessari per lo svolgimento del culto di ciascuna confessione religiosa.

Il riconoscimento dell'autonomia statutaria è costituzionalmente previsto nell'art. 7 comma 1 cost. nei confronti della Chiesa cattolica[2]

---

* In *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 1071-83.

[1] Dopo la revisione del Concordato lateranense, i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica sono regolati, oltre che dal Trattato del Laterano, dal Patto di Villa Madama stipulato tra l'Italia e la Santa Sede il 18 febbraio 1984: sui vari problemi collegati all'interpretazione della nuova disciplina pattizia cfr. STATO E CHIESA CATTOLICA (*rapporti tra*).

[2] Dal punto di vista dell'ordinamento italiano devono ritenersi normalmente ir-

e nell'art. 8 comma 2 cost. nei confronti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. Per quanto riguarda il complesso problema dell'autonomia statutaria della confessione cattolica implicitamente garantita mediante il più ampio riconoscimento della Chiesa cattolica come ente «indipendente» e «sovrano» (art. 7 comma 1 cost.), si rinvia a Giurisdizione ecclesiastica e Stato e Chiesa cattolica (*rapporti tra*); in questa trattazione viene invece considerato il problema dell'autonomia statutaria delle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Il legislatore costituzionale ha previsto nei confronti delle confessioni religiose e, in genere, delle formazioni sociali con finalità religiosa, una autonomia più ampia rispetto a quella contemplata nel diritto vigente nel regime fascista, quando l'intera vita sociale era stata assorbita nello Stato, che tendeva a controllare ogni iniziativa ritenuta rilevante, per orientarla verso le finalità considerate più opportune. Nel vigente ordinamento può parlarsi di un principio di autodeterminazione degli interessi religiosi, nel senso che i fedeli delle varie confessioni sono considerati uno strumento di partecipazione attiva alla vita dei gruppi sociali religiosi: attribuire determinati poteri agli organi di governo delle varie confessioni religiose significa consentire ai fedeli di partecipare alle rispettive deliberazioni, in modo che queste siano o appaiano una libera determinazione del loro volere[3]. Il Costituente, volendo attuare, anche in materia confessionale, il principio di autodeterminazione collettiva degli interessi, ha riconosciuto la rilevanza giuridica di tutte le formazioni sociali con finalità religiosa. Tuttavia, se il potere di autonomia è stato riconosciuto nella Costituzione ad ogni associazione di culto, non vi è dubbio che, tra le varie formazioni sociali a carattere religioso, le confessioni religiose meritino un'attenzione particolare in quanto si tratta dei gruppi religiosi nei confronti dei quali ricorre con maggiore intensità quel requisito dell'organizzazione il quale, se non

---

rilevanti le disposizioni del diritto canonico, quando esse non rientrino nella materia «statutaria, ma riguardino invece la materia c.d. "spirituale", salvo che il diritto italiano faccia esplicito rinvio ad esse»: cfr. sul punto Finocchiaro F., in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Princìpi fondamentali* (*Art. 1-12*), Bologna-Roma, 1975, *sub* art. 7, 340 ss. In senso contrario App. Firenze 25 ottobre 1958, in *Foro it.*, 1959, LXXXIV, II, 24 ss.

[3] Può vedersi in proposito Lariccia, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, 1967, 93 ss.

vale a differenziare qualitativamente e giuridicamente le confessioni religiose dalle altre formazioni sociali religiose[4], si presenta, però, in taluni casi, con estremi di tale evidenza che lo Stato-persona ritiene opportuno conferire rilevanza, nell'ordinamento statale, ai poteri delle autorità sociali dei gruppi religiosi ed alle attività svolte dalle potestà religiose nei confronti dei membri delle varie confessioni. Il problema dell'autonomia delle confessioni religiose assume un'importanza fondamentale da un punto di vista pratico oltre che teorico, in quanto «per tutti i credenti di ogni fede e credo non si dà libertà religiosa individuale ove sia conculcata e ostacolata la libertà collettiva della comunità confessionale a cui si è aderito»[5].

Le confessioni religiose costituiscono alcuni tra i più importanti gruppi sociali entro i quali si svolge la personalità individuale dei soggetti privati e, al pari degli altri gruppi immuni dall'ingerenza degli organi statali, rappresentano la fonte indispensabile della capacità di libertà dei consociati. È per questa ragione che il vigente ordinamento riconosce una sfera di autonomia costituzionale nei confronti di quelli che possono qualificarsi gli enti esponenziali delle collettività religiose ai quali il Costituente ha riconosciuto, nei limiti della competenza attribuita dallo Stato e secondo i controlli stabiliti dall'ordinamento generale, il potere di rappresentare, nella realtà giuridica, gli interessi collettivi dei rispettivi fedeli[6].

---

[4] Per alcune considerazioni critiche a proposito della tesi favorevole ad ammettere una distinzione tra confessioni e associazioni religiose può vedersi Lariccia, *op. cit.*, 151 ss.

[5] d'Avack P.A., *La Chiesa cattolica nell'ordinamento statale italiano*, in *Libertà religiosa e trasformazioni della società* (Autori vari) (*Quaderni di Iustitia*), Roma, 1966, n. 16, p. 100 ss., specialmente 120.

[6] Come si è osservato, «la singolarità della vigente disciplina costituzionale si concreta nel fatto che – oltre a confermare nel modo più ampio la garanzia dell'àmbito individuale della libertà religiosa in quanto rientrante nei diritti fondamentali della personalità (diritti individuali di libertà religiosa) – tutela la sfera di autonomia di tutte le comunità o gruppi sociali a carattere religioso riconoscendo loro una condizione giuridica speciale. Ed è questo […] uno degli aspetti più moderni e originali della nuova Costituzione, la quale – essendosi proposta di non modificare la regolamentazione singolare a favore della Chiesa cattolica – ha elevato la posizione giuridica di tutte le altre comunità a finalità religiosa al fine di tutelare in modo nuovo le manifestazioni sociali del culto, preservandole il più possibile dall'ingerenza del potere esecutivo»: Gismondi, *La posizione della Chiesa cattolica e delle altre confessioni nel diritto costituzionale ai fini della tutela penale*, in *Giur. cost.*, 1957, II, 1209 ss., specialmente 1213.

Per quanto in particolare si riferisce alle confessioni religiose diverse dalla cattolica, è sempre opportuno ricordare che il trattamento riservato da uno Stato alle organizzazioni sociali di minoranza è il terreno più sicuro per misurare lo spirito democratico di un ordinamento. Il sistema adottato dal legislatore costituzionale per disciplinare la posizione giuridica delle confessioni religiose diverse dalla cattolica è fondato sull'indiscutibile presupposto dell'esistenza e dell'importanza delle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità individuale: non vi è dubbio pertanto che i principi dell'art. 8 cost. che riguardano le minoranze religiose in Italia debbano necessariamente collegarsi alla norma dell'art. 2 cost.

2. *L'autonomia statutaria delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*. - Nell'art. 8 comma 2 cost. il Costituente ha riconosciuto alle confessioni diverse dalla cattolica il potere di autodeterminazione, cioè il potere di porre norme efficaci anche nei confronti dello Stato, mediante l'autonoma organizzazione secondo statuti interni alle singole confessioni[7].

Un problema che si è posto a proposito della norma contenuta nell'art. 8 comma 2 cost. è quello relativo ai 'soggetti' nei confronti dei quali il Costituente ha riconosciuto il potere di autodeterminazione. Un autore che ha dedicato una particolare attenzione al tema della autonomia delle confessioni religiose nel vigente ordinamento costituzionale ha osservato che, per potere parlare di una confessione soggetta alla speciale disciplina dell'art. 8, è necessario trovarsi in presenza di una comunità avente esclusiva finalità religioso-trascendentale che si dia una propria organizzazione e normazione scritta da cui desumere i rappresentanti e che sia consolidata nella tradizione italiana[8]: ne deriva come conseguenza che un gruppo, per esempio, di mussulmani riunitisi in Italia per finalità religiose o un gruppo di dissidenti di una determinata comunità religiosa non darebbero vita, nel nostro ordinamento, ad una confessione religiosa, ma soltanto ad un'associazione con fine

---

[7] Per l'interpretazione dei princìpi contenuti nell'art. 8 cost. cfr., oltre alla letteratura riportata in questa trattazione, gli autori indicati nella letteratura di Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica (*rapporti tra*).

[8] Gismondi, *L'autonomia delle confessioni acattoliche*, in *Foro it*., 1962, LXXXVI, IV, 87 ss.; Id., *Culti acattolici*, in questa *Enciclopedia*, XI, 440 ss.

di culto in base all'art. 19 cost. e non potrebbero quindi chiedere la instaurazione di intese con lo Stato, ai sensi dell'art. 8 comma 3 cost.

Tuttavia, la distinzione tra confessioni ed associazioni religiose non pare possa accogliersi, in quanto vaghi ed indeterminati sono i criteri proposti per giustificarla. È invece opportuno ritenere che la libertà di organizzarsi implichi anche quella di non volersi dare una organizzazione istituzionale; tra l'altro, la tesi contraria, favorevole a distinguere, nell'àmbito dei gruppi sociali con finalità religiosa, le confessioni 'organizzate' da quelle prive di un'adeguata organizzazione, si risolve in un'arbitraria limitazione del diritto all'eguale libertà davanti alla legge riconosciuto e garantito nell'art. 8 comma 1 cost. nei confronti di «tutte le confessioni religiose».

Il Costituente ha ipotizzato, in via generale, che le confessioni diverse dalla cattolica diano vita a degli ordinamenti giuridici, ma non ha avuto la pretesa di esigere, per ritenere applicabile l'art. 8 cost. che esse diano sempre vita ad ordinamenti giuridici, in quanto tale pretesa potrebbe porsi in contrasto con le esigenze e le aspettative di quelle confessioni religiose che volessero mantenersi al livello di semplici comunità[9].

Giustamente si è in proposito osservato che «l'organizzazione "secondo i propri statuti" è un "diritto" delle confessioni, non un obbligo e neppure un onere (al fine di stipulare le intese, di cui al terzo comma dell'art. 8)»[10]. Tale precisazione è importante perché consente di ritenere che il fine della disposizione contenuta nell'art. 8 comma 2 cost. non è quello di condizionare alla sussistenza dello statuto il

---

[9] Sui complessi problemi relativi alla precisazione della nozione di confessione religiosa cfr. in particolare *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive* (Autori vari) a cura di C. Mirabelli, Milano, 1978; Cardia C., *Confessioni religiose e RAI-TV* (*Considerazioni preliminari*), in *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica* (Atti del II Convegno nazionale di diritto ecclesiastico, Siena, 27-29 novembre 1980), Milano, 1981, 215 ss., specialmente 231, che tratta l'importante ed attuale problema del diritto di accesso alla Rai-Tv; Lariccia, *L'attuazione dell'art. 8, 3º comma, della Costituzione: le intese fra lo Stato italiano e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese*, in *Dir. eccl.*, 1984, XCIV, I, 467 ss.; Peyrot, *Condizione giuridica delle confessioni religiose prive di intese*, ivi, 619 ss.; Cardia, *Stato e confessioni religiose. Il sistema pattizio*, Bologna, 1988, 380 ss., al quale si rinvia per ulteriori indicazioni.

[10] Colaianni, *Statuti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Enc. giur.*, 1990.

riconoscimento di un gruppo religioso come "confessione" e la possibilità di stipulare intese con lo Stato italiano, bensì quello di garantire che, ove l'organizzazione sia disciplinata con statuti, questi vengono riconosciuti dall'ordinamento statale in tutta la loro ampiezza (salvo il limite, contemplato nell'art. 8 comma 2 cost., dell'«ordinamento giuridico italiano»), senza che i pubblici poteri possano esigere di assumere un'ingerenza nell'organizzazione interna delle confessioni.

3. *Il problema dei limiti alle libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*. - Una questione che ha assunto grande rilievo sin dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana è quella consistente nel determinare i limiti previsti dalla Costituzione con riferimento agli statuti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. Tale questione è collegata all'interpretazione di una disposizione costituzionale, quella dell' art. 8 comma 2, che è destinata ad acquistare sempre maggiore importanza, in relazione al principio della eguale libertà di tutte le confessioni religiose davanti alla legge, contemplato nel primo comma dello stesso articolo.

Al potere esecutivo spetta il compito di accertare che gli «statuti» delle confessioni religiose diverse dalla cattolica non contrastino con l'«ordinamento giuridico italiano»: questa è la condizione posta espressamente nell'art. 8 comma 2 cost. per il riconoscimento del diritto di organizzarsi contemplato nella disposizione costituzionale. Per evitare «una sorta di discriminazione che apparirebbe come un ingiusto sospetto o almeno una minorazione che non può certo essere opportuna», fu presentato in Assemblea costituente un emendamento inteso a sopprimere la riserva del non contrasto degli statuti confessionali delle minoranze religiose con l'ordinamento giuridico italiano[11]: ma l'emendamento non venne approvato.

---

[11] L'emendamento, firmato anche dagli onorevoli Laconi e Teresa Mattei, fu presentato dall'onorevole G. Pajetta nella seduta del 25 marzo 1947: il testo dell'emendamento e le considerazioni con le quali i proponenti lo giustificano possono leggersi in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, I. *Sedute dal 25 giugno 1946 al 16 giugno 1947*, Roma, 1970, 627. L'onorevole Pajetta osservava tra l'altro: «Pensiamo che, quanto poteva essere richiesto dallo Stato onde cautelarsi, per quello che si riferisce all'ordine pubblico e al buon costume, è previsto a sufficienza dall'articolo 14. Mantenere la dizione proposta nel progetto di Costituzione, vorrebbe dire porre in una condizione particolare le altre confessioni religiose […]».

L'espressione «ordinamento giuridico italiano» contenuta nella norma costituzionale è ampia ed indeterminata nel suo contenuto e non è quindi consentito indicare con una formula precisa che cosa realmente si intenda per contrasto con l'ordinamento giuridico statale: competerà alla pubblica amministrazione il potere di determinare caso per caso se il suddetto contrasto sussista o meno. In uno dei primi commenti alla disposizione costituzionale dell'art. 8 comma 2 cost. si è osservato che, poiché nella norma dell'art. 8 non si fa riferimento all'ordine pubblico, non si può ritenere che tale limite, espressamente escluso dall'art. 19 cost., sia rientrato con il secondo comma dell'art. 8[12]. Non vi è dubbio che, rappresentando carattere intrinseco dello stesso concetto di 'ordine pubblico' quello di essere vago ed indeterminato e di riferirsi a necessità che è compito dell'interprete apprezzare concretamente, è pericoloso, e può risolversi in arbìtri, il conferimento alla pubblica amministrazione del potere di incidere su un diritto di fondamentale importanza qual è quello relativo alla libertà di organizzazione delle minoranze religiose in Italia. Si pone dunque il problema di valutare se, data l'ampia formula adottata dal Costituente e considerato che il concetto di ordinamento giuridico dello Stato normalmente comprende anche l'ordine pubblico, l'autorità dello Stato abbia il potere di limitare la libertà di organizzazione delle confessioni diverse dalla cattolica, quando gli statuti di queste ultime contengano disposizioni in contrasto con l'ordine pubblico, oltre che con il buon costume[13].

In proposito è innanzi tutto da rilevare che l'eventuale contrasto, addotto quale motivo di interventi repressivi da parte del potere esecutivo, deve riguardare non già «l'astratta contrarietà dell'ideologia professata dall'ente di culto all'ordinamento stesso, e tanto meno il suo eventuale carattere supernazionale, bensì il potenziale pregiudizio derivabile in ragione o degli obblighi che vengano imposti agli aderenti o dei mezzi previsti ed adottati»[14].

---

[12] Jemolo, *Le libertà garantite dagli artt. 8, 19 e 21 della Costituzione*, in *Dir. eccl.*, 1952, LXII, I, 393 ss., specialmente 422.

[13] Per una definizione del concetto di "ordine pubblico", anche in relazione alle nozioni di «norme imperative» e di «buon costume», può vedersi Lariccia, *Ordine pubblico e delibazione di sentenze straniere di annullamento matrimoniale*, in *Riv. dir. intern.*, 1964, XLIX, 667 ss.

[14] Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*[9], II, Padova, 1976, 1177.

La disposizione dell'art. 8 comma 2 cost., inoltre, stabilendo il limite dell'«ordinamento giuridico italiano», prevede una disciplina più rigorosa rispetto a quella stabilita nell'art. 18 cost. per le associazioni, in quanto oltre alle regole vigenti per le associazioni, da ritenersi applicabili anche nei confronti delle 'confessioni', interventi repressivi dell'autorità possono esplicarsi anche nelle ipotesi che gli statuti contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. Le confessioni religiose potranno anche avere un ordinamento nel quale non sia prevista l'osservanza dei princìpi democratici (tale vincolo può infatti soltanto configurarsi per le associazioni sindacali), ma non possono prevedere norme dalle quali derivino potenziali soprusi nei confronti degli aderenti: in caso contrario è del tutto giustificato, ai sensi degli art. 2 e 8 comma 2 cost., un intervento dello Stato a tutela degli inviolabili diritti e interessi del cittadino-fedele[15]. D'altra parte, un limite analogo a quello espressamente previsto nell'art. 8 comma 2 cost. rispetto alla libera organizzazione dei culti diversi dal cattolico è ammissibile anche nei confronti della libertà riconosciuta alla confessione cattolica in Italia[16].

Dalla disposizione secondo la quale le confessioni religiose diverse dalla cattolica «hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano» una parte della dottrina ha tratto due conseguenze che sono a mio avviso inaccettabili. La prima riguarda la differenza che esisterebbe tra il riconoscimento della Chiesa cattolica come ordinamento primario, deducibile dall'art. 7 comma 1 cost., e la concezione, che il legislatore costituzionale dimostrerebbe di avere, degli ordinamenti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, come ordinamenti derivanti da quello statale e a questo subordinati[17]. La seconda conseguenza attiene al significato della disposizione costituzionale dell'art. 8 comma 2 cost., che, avendo posto l'espressa riserva della non difformità

---

[15] Conf. Colaianni, *op. cit.*

[16] V. sul punto Lariccia, *Giurisdizione ecclesiastica*, in questa *Enciclopedia*, XIX, specialmente 486.

[17] Cfr. in tal senso Ferroglio, *I rapporti fra Stato e Chiesa nella Costituzione repubblicana*, Milano, 1950; Cereti, *Considerazioni su le previe intese con le confessioni religiose (art. 8 u. c. Cost.)*, in *Studi in memoria di C. Esposito*, II, Padova, 1972, 1013 ss.; Gismondi, *Culti acattolici*, cit., 440 ss.

degli statuti organizzativi rispetto all'ordinamento italiano, avrebbe sostanzialmente ribadito il principio, già contenuto nell'art. 1 l. 24 giugno 1929, n. 1159[18], secondo il quale «sono ammessi» nello Stato i culti «acattolici» «purché non professino princìpi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume»: secondo tale interpretazione anche la Costituzione dunque, al pari della legge fascista del 1929, prevederebbe il «divieto di ammissibilità dei culti che professassero princìpi o seguissero riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume»[19].

Si tratta a nostro avviso di due opinioni inesatte. Tutte le confessioni religiose sono considerate, nell'ordinamento costituzionale dell'Italia democratica, formazioni sociali spontanee nella loro genesi e libere nella loro attività: esse nascono e rimangono formazioni 'extrastatali' in quanto non sorgono in maniera derivata né per determinazione di organi statali ed operano in un àmbito che rimane al di fuori dell'organizzazione formale dello Stato. Le confessioni religiose non svolgono attività di mediazione tra il singolo e lo Stato, funzione che è propria di ogni comunità intermedia; non costituiscono semplici «mezzi di collegamento tra lo Stato e l'individuo e tanto meno organismi nei quali si articola la generalità dei cittadini per conseguire fini prettamente pubblici», bensì sono «entità sociali (di latitudine più o meno estesa fino a presentarsi, nella maggior parte dei casi, con caratteri di universalità), riconosciute costituzionalmente, proprio perché si manifestano quale affermazione e svolgimento dell'individuo, dei suoi bisogni spirituali, del suo sentire sociale»[20]. L'art. 7 comma 1 cost. attribuisce alla Chiesa cattolica la cura degli interessi religiosi dei cattolici e prevede la non ingerenza delle autorità dello Stato nell'ordine interno della Chiesa, proprio in quanto l'atti-

---

[18] Tale legge contiene le «disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi».

[19] Del Giudice V., *Manuale di diritto ecclesiastico*[10], Milano, 1970, 66. In senso contrario, rispetto alla tesi ricordata nel testo, cfr. il parere emesso da Cons. St., I sez., 30 luglio 1970, che ha preceduto il riconoscimento in persona giuridica della «Congregazione Cristiana dei testimoni di Geova» (d.P.R. 31 ottobre 1986, n. 783, in G.U., 26 novembre 1986, n. 275).

[20] Barillaro, *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*[2], Milano, 1968, 6.

vità d'indole religiosa si svolge in un «ordine» nel quale sono state riconosciute competenti le potestà religiose della Chiesa cattolica. Il limite posto alla sovranità statale costituisce però un'autolimitazione dello Stato, che vale non solo nei confronti della Chiesa cattolica, sebbene in rapporto a quest'ultima sia espressamente riferito nella norma costituzionale, bensì anche riguardo alle confessioni diverse dalla medesima: l'autolimitazione dello Stato in materia confessionale non è altro infatti che una applicazione del principio di incompetenza dello Stato a valutare il fenomeno religioso, principio che vincola in assoluto la capacità legislativa dello Stato, non costituendo un limite esterno valevole solo nei confronti della Chiesa cattolica.

Vi sono inoltre sufficienti ragioni per ritenere ormai superate le tesi che tendono a valutare il problema dei rapporti tra Stato e confessioni religiose nell'ottica delle relazioni con ordinamenti 'primari' o 'derivati': le stesse categorie tradizionalmente adottate dalla scienza giuridica per definire i rapporti tra i gruppi sociali e le relazioni tra gli enti esponenziali della collettività statale e delle altre comunità, quelle di ordinamento giuridico «primario» e «secondario», «originario» e «derivato», non sono più utilizzabili per interpretare la nuova realtà espressa dalla Costituzione del 1948, la cui novità più significativa è da ravvisare nella convinzione del Costituente che «fulcro del sistema democratico è l'individuo e che le formazioni sociali sono tutelate in quanto strumenti di integrazione della personalità umana»[21].

Neppure esatta appare inoltre la tesi che, nell'interpretare la norma costituzionale intesa a garantire la non difformità, rispetto all'ordinamento italiano, degli statuti organizzativi delle confessioni di minoranza, richiama la regola, tipica di un ordinamento confessionale, che nel 1929 attribuiva allo Stato italiano la competenza a controllare i principi religiosi delle confessioni diverse dalla cattolica, per verificare che essi non fossero contrastanti con l'ordine pubblico ed il buon costume: una regola questa che è stata completamente sovvertita dalla Costituzione repubblicana, la quale ha mutato il regime di «tolleranza» in regime di libertà religiosa uguale per tutti i gruppi

---

[21] Ravà, *I nodi al pettine*, in *Il Ponte*, 1979, XXXV (*Cinquant'anni di Concordato*), 245 ss., specialmente 258. Per una indicazione degli autori che si sono proposti di porre in evidenza la funzione primaria che nella Costituzione deve riconoscersi all'art. 2 cost., cfr. Lariccia, *L'attuazione dell'art. 8, 3° comma, della Costituzione*, cit.

religiosi (art. 8 comma 1 cost.), con la conseguenza che, nel nuovo regime costituzionale, lo Stato italiano, così come non può valutare i princìpi accolti dalla Chiesa cattolica né sindacarne la dottrina, non può parimenti sindacare i principi accolti dalle confessioni religiose diverse dalla cattolica[22].

Né certamente può giustificare l'accettazione dell'opinione qui criticata la preoccupazione che possano operare nel Paese confessioni stravaganti, le quali sollecitino ad attività pratiche in contrasto con i doveri imposti dall'ordinamento civile e sostengano nuove forme di convivenza familiare e sociale contrarie all'etica comune[23]. Come infatti si è giustamente osservato, «il nostro ordinamento non esclude per nulla la diffusione di principi sociali e giuridici eterodossi, rispetto a quelli accolti dalla comunità nel suo complesso e rispecchiati dalle leggi. Sostenere il contrario significherebbe negare che l'ordinamento consenta di potersi rinnovare attraverso il pacifico confronto delle idee, cosa che non sembra ammissibile, perché anche la stessa costituzione può essere riveduta (art. 138). D'altronde, i princìpi eteorodossi, finché non si traducano in precetti normativi, sul piano pratico sono privi di conseguenza, perché l'ordinamento vigente sanziona con norme adeguate l'inadempimento dei doveri pubblici, nonché degli obblighi di solidarietà familiare e sociale, e garantisce la restaurazione dei diritti, eventualmente offesi da comportamenti contrari alla norma»[24].

---

[22] È qui da ricordare che l'art. 19 cost., a proposito della libertà di esercizio del culto, pone il limite del buon costume con esclusivo riferimento ai «riti» e non anche ai «principi» delle formazioni sociali con finalità religiosa. Cfr. sul punto Lariccia, *La libertà religiosa*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. Santaniello, XII. *Libertà costituzionali e limiti amministrativi*, Padova, 1989, 227 ss., specialmente 248 ss.

[23] Così Del Giudice V., *op. cit.*, 9ª ed., 1964, 58. Sulla complessa ed attuale questione dei «nuovi movimenti religiosi», denominazione certo imprecisa, ma preferibile rispetto a quella di «nuove sette», cfr. *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, fasc. I, 1987, e, per indicazioni bibliografiche, l'accurata rassegna di Senin Artina, *Problemi giuridici dei nuovi movimenti religiosi. Bibliografia*, ivi, 71 ss. Nella rivista è anche pubblicato un elenco delle organizzazioni religiose diverse dalla cattolica, che, o per antico possesso di stato o per decreto del Presidente della Repubblica, godono di personalità giuridica nell'ordinamento italiano o sono comunque «note al governo», secondo quanto stabilito nell'art. 20 comma 3 r.d. 28 febbraio 1930, n. 289.

[24] Finocchiaro F., *Diritto ecclesiastico*[3], Bologna, 1990, 58.

4. *La giurisprudenza costituzionale sulla disposizione dell'art. 8 comma 2 cost.* - Con riferimento al problema dei limiti alla libera organizzazione delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, assume particolare importanza la posizione assunta dalla Corte costituzionale nelle occasioni in cui ha avuto modo di esaminare tale questione[25].

Nel 1958 la Corte ha precisato che il limite previsto nella disposizione costituzionale dell'art. 8 comma 2 cost. si riferisce agli statuti, e in modo particolare alla libertà di organizzarsi, e non alle confessioni[26]. Assume anche rilievo la giusta affermazione secondo la quale il limite contemplato nella disposizione costituzionale sarebbe «evidente anche senza esplicita dichiarazione».

È inoltre da ricordare l'importante sentenza del 1984, con la quale i giudici costituzionali hanno per la prima volta esaminato i princìpi e le norme della disciplina legislativa prevista nel 1930 nei confronti delle comunità israelitiche (r.d. 30 ottobre 1930, n. 1731). La Corte ha ritenuto illegittimo, per violazione degli art. 2, 3 e 18 cost., l'art. 4 r.d. n. 1731, cit. secondo cui appartengono "di diritto" alla comunità israelitica tutti gli israeliti che hanno residenza nel relativo territorio. L'obbligatorietà dell'appartenenza di diritto è stata ritenuta in contrasto con il principio di eguaglianza senza distinzione di razza o di religione e con quello di libertà di associazione sancito nell'art. 18 cost., con riferimento anche all'aspetto cosiddetto negativo di tale

---

[25] Con riferimento all'art. 8 cost., V. C. cost. 30 novembre 1957, n. 125, in *Giur. cost.*, 1957, I, 1209; C. cost. 24 novembre 1958, n. 59, *ivi*, 1958, 897; C. cost. 30 dicembre 1958, n. 79, *ivi*, 990; C. cost., ordinanza 29 marzo 1961, n. 15, *ivi*, 1961, 102; C. cost., 8 giugno 1963, n. 85, *ivi*, 1963, 704; C. cost. 31 maggio 1965, n. 39, *ivi*, 1965, 602; C. cost. 20 febbraio 1973, n. 14, *ivi*, 1973, 69; C. cost. 29 dicembre 1981, n. 203, *ivi*, 1981, 1961; C. cost., ordinanza l° febbraio 1982, n. 13, *ivi*, 1982, 81; C. cost., ordinanza 1° febbraio 1983, n. 16, *ivi*, 1983, 63; C. cost. 30 luglio 1984, n. 239, *ivi*, 1984, 1727; C. cost. 28 marzo 1985, n. 86, *ivi*, 1985, 576; C. cost., ordinanza 8 novembre 1985, n. 278, *ivi*, 2166; C. cost., ordinanza 21 dicembre 1985, n. 363, *ivi*, 2549; C. cost., ordinanza 27 giugno 1986, n. 160, *ivi*, 1986, 1097; C. cost., ordinanza 23 aprile 1987, n. 147, *ivi*, 1987, 991; C. cost. 21 gennaio 1988, n. 43, in *Cons. St.*, 1988, II, 20; C. cost. 28 luglio 1988, n. 925, *ivi*, 1451; C. cost., ordinanza 16 febbraio 1989, n. 54.

Per un sintetico esame delle questioni relative all'interpretazione dell'art. 8 cost., cfr. *Commentario breve alla Costituzione* a cura di V. Crisafulli e L. Paladin, Padova, 1990, 8 ss.

[26] C. cost. 24 novembre 1958, n. 59, in *Giur. cost.*, 1958, III, 897 ss., con osservazione di Esposito.

libertà. La sentenza assume rilievo sia per il principio che attribuisce all'ordine proprio dello Stato la verifica dell'elemento volontaristico e quindi la tutela del diritto di libertà di associazione, sia per l'affermazione, contenuta nella sentenza, che considera le formazioni religiose, presentino o meno carattere istituzionale, comprese tra le formazioni sociali nei cui confronti la Repubblica è impegnata a tutelare i diritti inviolabili dell'uomo garantiti nell'art. 2 cost.[27].

In una più recente sentenza si è affermato il principio che l'art. 8 comma 2 cost. «esclude ogni possibilità di ingerenza dello Stato nell'emanazione delle disposizioni statutarie delle confessioni religiose» e che il limite del «non contrasto con l'ordinamento giuridico italiano», contemplato nella medesima disposizione costituzionale, si può intendere riferito «solo ai princìpi fondamentali dell'ordinamento stesso e non anche a specifiche limitazioni poste da particolari disposizioni normative». In essa la Corte ha esaminato il problema dei limiti costituzionali alla libera organizzazione delle confessioni religiose diverse dalla cattolica ed ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 9 r.d. n. 1731, cit., norma che stabiliva determinati requisiti per la nomina a consigliere delle comunità israelitiche[28].

Tale sentenza della Corte assume notevole importanza per la valutazione di un complesso di problemi che riguardano la libertà di organizzazione, nell'ordinamento italiano, delle confessioni religiose diverse dalla cattolica e, in particolare, il rapporto tra le Comunità israelitiche e lo Stato italiano; questioni di grande rilievo nell'attuale periodo, considerando che molte sono le recenti novità che si collegano

---

[27] C. cost. 30 luglio 1984, n. 239, in *Foro it*., 1984, CIX, I, 2397 ss., con nota di Colaianni, *L'appartenenza «di diritto» alle comunità israelitiche tra legge, intesa e statuto confessionale*. V. anche il commento di Sacerdoti, *L'ebraismo italiano davanti alla sentenza n. 239/84 della Corte costituzionale e le prospettive di intesa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1984, I, 109 ss. Cfr. Pret. Roma 16 maggio 1979, in *Giur. it*., 1980, I, 2, 155 ss., con commento di Fubini, *Sulla legittimità costituzionale della normativa sulle comunità israelitiche*. Cfr. anche sul tema Id., *L'autonomia statutaria nel quadro della Costituzione italiana e lo statuto come legge sostanziale degli ebrei d'Italia*, in *Dir. eccl*., 1982, XCII, I, 60 ss.

[28] C. cost. 21 gennaio 1988, n. 43, in *Giur. cost*., 1988, XXXIII, I, 118 ss., con note di Finocchiaro F., *Norme statutarie garantite dalla Costituzione come presupposto dell'illegittimità di norme di legge*, e Lariccia, *Limiti costituzionali alla libertà delle confessioni religiose*.

alla materia della politica ecclesiastica nei confronti delle minoranze religiose italiane[29] e al sistema dei rapporti tra lo Stato italiano e l'ebraismo: dall'approvazione del nuovo Statuto delle Comunità ebraiche italiane[30], alla sottoscrizione, il 27 febbraio 1987, dell'intesa con l'Unione delle Comunità ebraiche italiane[31] e all'emanazione della legge statale di approvazione dell'intesa medesima (l. 8 marzo 1989, n. 101)[32], che ha determinato l'abrogazione del r.d. n. 1731 del 1930.

Nella sentenza della Corte vi è un'affermazione che non può essere condivisa: quella secondo la quale la disposizione, già ricordata, dell'art. 9 r.d. n. 1731, cit. ha un significato cogente, prevalendo, ove ne venisse dichiarata l'incostituzionalità, sugli statuti emanati dagli organismi delle confessioni religiose che risultassero in contrasto con essa. Questa recisa affermazione non può essere condivisa, giacché

---

[29] Per una valutazione delle nuove tendenze della politica ecclesiastica italiana sui rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica cfr., tra gli altri, Cardia, *Stato e confessioni religiose*, cit., specialmente 359 ss.; Lariccia, *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, 1989, specialmente 134 ss. e, per indicazioni di bibliografia, 336 ss.

[30] Il nuovo statuto dell'Unione delle Comunità ebraiche italiane è stato approvato, dal Congresso straordinario costituente dalla Unione delle comunità israelitiche italiane, tenutosi a Roma il 6-7-8 dicembre 1987: lo statuto è pubblicato in *Codice di diritto ecclesiastico* a cura di R. Botta, Milano, 1990, 430 ss.

[31] L'intesa è pubblicata in *Codice di diritto ecclesiastico*, cit., 410 ss. e in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987, IV, 420 ss.; *ivi*, 95-118 è pubblicato il commento di Botta *L'intesa con gli israeliti*. Negli anni che hanno preceduto la stipulazione di tale intesa, che è stata poi approvata dal Parlamento, ai sensi dell'art. 8 comma 3 cost. (cfr. l. n. 101 del 1989), molti scritti hanno esaminato il problema dei rapporti tra lo Stato italiano e le comunità israelitiche, con riferimento ai vari progetti di intesa e alla giurisprudenza costituzionale. Il progetto di intesa del luglio 1977 è pubblicato in Lariccia, *Stato e Chiesa in Italia. 1948-1980*, Brescia, 1981, 310 ss. Per i riferimenti bibliografici può consultarsi Id., *Diritto ecclesiastico*[3], Padova, 1986, 542-44. In particolare, per i problemi esaminati in questa sede, cfr. Fubini, *Sulla legittimità costituzionale*, cit., 157 ss.; Id., *È costituzionalmente legittima l'organizzazione per legge delle comunità israelitiche italiane?*, in *Dir. eccl*., 1980, XC, II, 281 ss.; Id., *L'autonomia statutaria nel quadro della Costituzione italiana*, cit., 60 ss.; Botta, *L'attuazione dei princìpi costituzionali e la condizione giuridica degli ebrei in Italia*, in *Dir. eccl*., 1982, XCII, I, 150 ss.; Bertolino, *Ebraismo italiano e l'intesa con lo Stato*, ivi, 1984, XCIV, 321 ss.; Colaianni, *lc. ult. cit*.; Sacerdoti, *lc. cit*.; Finocchiaro F., *Le comunità israelitiche e la Costituzione repubblicana*, in *Studi in memoria di P. Gismondi*, I, Milano, 1987, 701 ss.

[32] La legge è pubblicata in *Codice di diritto ecclesiastico*, cit., 412 ss.

il sistema previsto dalla Costituzione non consente di ritenere prevalente la legislazione del 1930-1931 sugli statuti approvati dopo il 1948 dalle confessioni religiose diverse dalla cattolica; al contrario, questi ultimi, purché conformi al limite del non contrasto con l'ordinamento giuridico italiano, hanno la prevalenza sulle disposizioni emanate durante il periodo fascista con riferimento alla disciplina delle comunità ebraiche. E proprio l'adesione alla tesi[33] che l'espressione costituzionale «non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano» (art. 8 comma 2) non può riferirsi a specifiche limitazioni poste da particolari disposizioni normative, come quella rispetto alla quale era stata sollevata la questione di costituzionalità, determina la prevalenza degli statuti confessionali emanati dopo il 1948 sulle disposizioni unilaterali statali che non esprimano princìpi fondamentali dell'ordinamento italiano[34].

La Corte tuttavia non ha potuto ignorare le difficoltà collegate alla esigenza di modificare o abrogare, senza il consenso delle rappresentanze confessionali di volta in volta interessate, le disposizioni della legislazione precostituzionale sui culti diversi da quello cattolico. Rappresenta infatti un problema assai complesso quello consistente nel precisare quali soluzioni si possano in concreto adottare per realizzare l'obiettivo di conseguire l'abrogazione della legislazione del 1929-1930 sui « culti ammessi»[35], superata dai nuovi princìpi costituzionali sulle libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica[36].

---

[33] Sostenuta in C. cost. 21 gennaio 1988, n. 43, cit.

[34] Cfr. sul punto Lariccia, *Limiti costituzionali*, cit.

[35] La questione dell'abrogazione della legislazione fascista sui «culti ammessi» è stata superata, per le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese, per l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, per le Assemblee di Dio in Italia, per l'Unione delle Comunità ebraiche italiane, in quanto le intese approvate dallo Stato, rispettivamente, con le l. 11 agosto 1984 n. 449, 22 novembre 1988, n. 516, 22 novembre 1988, n. 517 e n. 101 del 1989, hanno previsto espressamente l'abrogazione e la cessazione di efficacia ed applicabilità della legislazione del 1929-1930: cfr. l'art. 1 delle quattro leggi citate. È una questione che assume invece una notevole importanza pratica per l'esame del problema relativo alla disciplina delle «confessioni senza intesa», di quei gruppi religiosi, cioè, che, per qualunque motivo, non abbiano stipulato intese relative alla disciplina dei loro rapporti con lo Stato.

[36] Per l'esame di tale problema può vedersi Lariccia, *Coscienza e libertà*, cit., 150 ss.

5. *Carattere generale del limite all'autonomia statutaria delle confessioni religiose*. - Si è osservato che gli ordinamenti generali sono i soli ad essere insieme 'originari, sovrani e assoluti': in particolare, avere carattere «assoluto» significa «poter determinare la rilevanza di qualunque altro ordinamento che possa operare nel suo stesso àmbito: così oggi, di regola, un'organizzazione di altro ordinamento di uno Stato, deve assoggettarsi alle norme o all'organizzazione di questo, mentre non è vera la reciproca […][37]. Ora a tutti gli ordinamenti confessionali, compreso quello della Chiesa cattolica, manca questo carattere dell'assolutezza[38], con la conseguenza che può affermarsi il carattere generale del limite alla libertà di organizzazione delle confessioni religiose operanti in Italia. È qui da ricordare che, mentre il Concordato lateranense non faceva alcuna espressa menzione della «libertà di organizzazione» della Chiesa cattolica, tale libertà è espressamente contemplata nell'art. 2.1 del Concordato stipulato il 18 febbraio 1984 tra l'Italia e la Santa Sede: si tratta di un'innovazione importante perché, con la previsione di un medesimo principio in tema di libertà dei culti, contemplato nell'art. 8 comma 2 cost. e nell'art . 2.1 conc., si ribadisce l'esigenza di una valutazione unitaria del problema delle libertà riconosciute nell'ordinamento italiano ai gruppi confessionali[39].

Si è ricordata in precedenza l'affermazione[40] della Corte costituzionale secondo la quale il limite posto alla libertà di organizzazione delle confessioni religiose diverse dalla cattolica dovrebbe considerarsi evidente, «anche senza esplicita dichiarazione». Negli anni successivi la giurisprudenza ha affermato la sussistenza di un limite, anche se non espressamente contemplato, agli effetti civili degli atti e provvedimenti della Chiesa cattolica «circa persone ecclesiastiche e religiose e concernenti materie spirituali e disciplinari» di cui all'art. 23 conc. 1929[41]: e tale interpretazione giurisprudenziale è stata ac-

---

[37] Giannini, *Diritto amministrativo*[2], I, Milano, 1988, 99.

[38] In questo senso cfr. Colaianni, *Statuti*, cit.

[39] Per la considerazione di tale esigenza può vedersi Lariccia, *op. ult. cit.*, 199 ss.

[40] C. cost. 24 novembre 1958, n. 59, cit.

[41] Cfr. Cass. 5 maggio 1980, n. 2919, in *Foro it.*, 1981, CVI, I, 2810 ss., con nota di Cardia, *Contenuto e limiti del sindacato civile sugli atti e provvedimenti ecclesiastici*

colta dal legislatore della revisione concordataria nel punto 2 lett. *c* del Protocollo addizionale del nuovo Concordato[42].

La questione del carattere generale del limite posto alla libera organizzazione delle confessioni religiose è collegata anche all'interpretazione del principio contenuto nell'art. 7 comma 1 cost., che riconosce e garantisce la sovranità e l'indipendenza della Chiesa cattolica (soltanto) nell'ordine che le è proprio (v. STATO E CHIESA CATTOLICA: *rapporti tra*). Ora la determinazione degli interessi e dei rapporti compresi nell'ordine proprio dello Stato e, indirettamente, di quelli riconducibili all'ordine proprio della Chiesa cattolica dovrà essere fatta esaminando le norme del diritto positivo italiano, giacché (soltanto) tale verifica può in concreto consentire di individuare le materie ed i rapporti nei confronti dei quali sia riconoscibile la sovranità dello Stato, con la conseguenza che lo Stato riterrà sovrana la Chiesa cattolica soltanto nell'àmbito in cui lo Stato stesso non affermi la propria sovranità (v. GIURISDIZIONE ECCLESIASTICA). Questo criterio può essere adottato per la valutazione circa la liceità di tutti gli atti confessionali, naturalmente con le eccezioni previste dallo stesso legislatore, che in taluni casi, per esempio in materia di matrimonio «concordatario», ha stabilito degli obblighi giuridici concordatari che implicano dei limiti espressi alla competenza statale in determinate materie[43].

In conformità della giusta indicazione proveniente dalla recente giurisprudenza costituzionale secondo la quale l'espressione «ordinamento giuridico italiano» deve considerarsi con esclusivo riferimento ai «princìpi fondamentali dell'ordinamento stesso e non anche a specifiche limitazioni poste da particolari disposizioni normative»[44], deve

---

*di cui all'art. 23 cpv. del trattato lateranense*, e Cass. 8 febbraio 1983, *ivi*, 1983, CVIII, I, 1611, con nota di COLAIANNI, *L'art. 23 cpv. del trattato lateranense e le «comunità ecclesiali di base»*.

[42] «La Santa Sede – è stabilito in tale disposizione – prende occasione dalla modificazione del Concordato lateranense per dichiararsi d'accordo, senza pregiudizio per l'ordinamento canonico, con l'interpretazione che lo Stato italiano dà dell'art. 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».

[43] Cfr. sul punto LARICCIA, *op. ult. cit.*, 128 ss.

[44] C. cost. 21 gennaio 1988, n. 43, cit.

ritenersi che un primo invalicabile limite sia rappresentato dall'ordinamento costituzionale, come la stessa Corte ha avuto occasione di affermare, in materia di immunità degli organi stranieri, quando ha stabilito che un limite alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute ai sensi dell'art. 10 cost. è costituito dai princìpi dell'ordinamento costituzionale: «occorre comunque affermare […] per quanto attiene alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute che venissero ad esistenza dopo l'entrata in vigore della Costituzione, che il meccanismo di adeguamento automatico previsto dall'art. 10 cost. non potrà in alcun modo consentire la violazione dei princìpi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale che ha i suoi cardini nella sovranità popolare e nella rigidità della Costituzione (art. 1 comma 2, e titolo VI cost.)»[45].

Giustamente dunque si è osservato che la copertura costituzionale offerta dall'art. 8 cpv. alla rilevanza civile delle norme statutarie di contenuto organizzatorio delle confessioni di minoranza non ha la forza di negare i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e che tale limite è, in definitiva, lo stesso di quello previsto per le disposizioni di derivazione pattizia[46] "coperte" dall'art. 7 comma 2 cost., che non hanno la forza di negare i «principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato»[47].

L'espressione «ordinamento giuridico italiano », se non comprende ogni singola disposizione di legge ordinaria, non può non riferirsi però anche a quelle leggi e a quei principi che sono «a base degli istituti giuridici in cui si articola l'ordinamento positivo»[48].

Tra i princìpi fondamentali previsti dal nostro ordinamento, e come tali rientranti nel limite espressamente contemplato nell'art. 8 comma

---

[45] Cfr. C. cost. 18 gennaio 1979, n. 48, in *Foro it*., 1979, CIV, I, 1644 ss.

[46] Colaianni, *Statuti*, cit.

[47] Cfr. C. cost. 1 marzo 1971, n. 30, in *Giur. cost*., 1971, XVI, 95 ss. Per alcune considerazioni sul raffronto e il parallelismo tra i due limiti cfr. Margiotta Broglio, *Rilevanza dei comportamenti interni delle formazioni sociali con finalità religiosa nell'ordinamento statuale*, in *Studi in onore di U. Gualazzini*, II, Milano, 1981, 294 ss.

[48] In questo senso, a proposito del limite alla delibazione delle sentenze ecclesiastiche dichiarative di nullità del matrimonio canonico trascritto, cfr. Cass., sez. un., 1° ottobre 1982, n. 5026, in *Foro it*., 1982, CVII, I, 2799 ss., con nota di Lariccia, *Esecutorietà delle sentenze ecclesiastiche in materia matrimoniale e ordine pubblico italiano*.

2 cost., vi è, innanzitutto, quello previsto a tutela e garanzia dei diritti inviolabili della persona umana all'interno delle formazioni sociali nelle quali si svolge la sua personalità (art. 2 cost.). Il problema della legittimità dell'intervento dei poteri pubblici all'interno dei gruppi confessionali (compreso quello cattolico) ed a tutela delle situazioni giuridiche soggettive dei cittadini (i «diritti inviolabili dell'uomo», secondo l'espressione adottata nell'art. 2 cost.), deve essere impostato e risolto tenendo presente il presupposto che lo Stato non ha «mai ritirato di fronte ai cittadini, perché appartenenti ad una confessione, quelle garanzie di beni che danno vita ai diritti costituzionali e che comunque stabiliscono la posizione del 'cittadino'»[49].

Il pericolo che occorre evitare in ogni ipotesi di intervento degli organi dello Stato all'interno dei gruppi sociali religiosi è quello che la difesa della libertà 'nelle' confessioni religiose si risolva in una limitazione della libertà 'delle' confessioni religiose: perché ciò non avvenga è indispensabile che l'intervento dello Stato si esplichi solo nell'àmbito delle materie nelle quali al gruppo confessionale non spetta alcuna libertà di azione, trattandosi appunto di materie riservate alla competenza dello Stato o nelle quali comunque lo Stato non ha inteso in alcun modo limitare la propria sovranità.

Tale problema della distinzione degli ordini tra Stato e chiese costituisce una delle questioni più discusse e complesse del diritto ecclesiastico, poiché la sua impostazione e la sua soluzione esercitano un'influenza decisiva sulla risoluzione della maggior parte dei casi pratici di conflitto tra Stato e confessioni religiose: ma è questo un problema che non può essere affrontato in questa sede (cfr. GIURISDIZIONE ECCLESIASTICA; STATO E CHIESA CATTOLICA: *rapporti tra*).

---

[49] JEMOLO, *Premesse ai rapporti tra Chiesa e Stato*, Milano, 1970, 159. Sul problema della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo nelle formazioni sociali cfr. nella vasta bibliografia, BARBERA, in *Commentario della Costituzione*, cit., *sub* art. 2, p. 50 ss.; BELLINI, *Diritti inviolabili dell'uomo e formazioni sociali religiose. Contributo all'interpretazione dell'art. 2 della Costituzione*, in *Studi in onore di P.A. d'Avack*, I, Milano, 1976, 215 ss.; RAVÀ, *I nodi al pettine*, cit., 258; VITALI, *Legislatio libertatis e prospettazioni sociologiche nella recente dottrina ecclesiasticistica*, in *Dir. eccl.*, 1980, XC, I, 24 ss., specialmente 64; LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, cit., 130 ss.; MODUGNO, *Pluralità degli ordinamenti*, in questa *Enciclopedia*, XXXIV, 1 ss.; CARDIA, *Stato e confessioni*, cit., 123 ss.

6. *Problemi in tema di alcuni specifici e particolari statuti: gli statuti delle Comunità ebraiche e della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova*. - Molti e di particolare complessità sono i problemi riguardanti gli statuti delle singole confessioni religiose[50]. Ci si limita a ricordare qui alcune delle questioni più attuali relative ai recenti statuti della Comunità ebraica e della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova.

Per quanto riguarda lo statuto delle Comunità ebraiche si rinvia alla trattazione relativa a tale argomento (v. Israeliti): qui va ricordato, anche nella prospettiva di aggiornamenti sul tema, che il nuovo statuto dell'Unione delle Comunità ebraiche italiane è stato approvato dal Congresso straordinario costituente della Unione delle comunità israelitiche italiane, tenutosi a Roma nei giorni 6-7-8 dicembre 1987. Nel preambolo si precisa che lo statuto costituisce «libera espressione dell'autonomia di organizzazione che la Costituzione italiana riconosce e garantisce alle Comunità ebraiche, formazioni sociali originarie, la cui esistenza plurimillenaria si basa sui princìpi religiosi, etici e sociali dell'ebraismo». Particolare rilievo assume in tale preambolo la definizione delle Comunità ebraiche come «formazioni sociali originarie», definizione che è da condividere con riferimento a tutte le formazioni sociali religiose, Chiesa cattolica compresa[51]. Significativa è anche la disposizione con la quale, in conformità delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale[52], si prevede il diritto all'appartenenza alla comunità degli ebrei residenti nella circoscrizione della stessa, con la previsione tuttavia che l'esercizio dei diritti e l'adempimento dei doveri sono condizionati all'atto dell'iscrizione, espresso o tacito.

Questioni di non facile soluzione ha posto il riconoscimento dello statuto di una delle più diffuse confessioni religiose operanti in Italia: la Confessione cristiana dei Testimoni di Geova. Lo statuto di questa confessione è stato approvato con d.P.R. 31 ottobre 1986, n. 783[53]. In

---

[50] Un elenco delle confessioni religiose note in Italia è pubblicato in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1988, V, 83 ss.

[51] Può vedersi sul punto Lariccia, *op. ult. cit.*, 48 ss.

[52] Cfr. C. cost. 30 luglio 1984, n. 239, cit.

[53] Il d.P.R. contenente il riconoscimento della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova è riportato in *Codice del diritto ecclesiastico* a cura di S. Berlingò e G. Casuscelli, Milano, 1988, 268 ss. Ivi è opportunamente riportato lo statuto della

esso si afferma che la confessione si basa sul principio di «applicazione pratica delle norme bibliche nella propria vita» (art. 6) e che alla Congregazione è assegnato il compito di «migliorare mentalmente e moralmente uomini, donne e fanciulli mediante l'istruzione basata sui princìpi della Bibbia e su inerenti soggetti scientifici, storici e letterari» (art. 3): fedeli di tale confessione sono coloro che «applicano le norme morali e di vita cristiana nella loro condotta». Lo statuto prevede, all'art. 5, l'espulsione del fedele «per comportamento contrario agli insegnamenti delle Sacre Scritture in campo morale e, comunque, tale da danneggiare la Confessione e i suoi membri o da causare grave turbamento fra i membri stessi» e la decadenza dalla qualifica di socio in caso di omissione di una delle attività previste per i soci, tra le quali, come si è precisato, rientra «l'applicazione delle norme morali e di vita cristiana nella loro condotta».

Molti e spesso assai gravi sono stati, nella storia del nostro Paese, gli episodi di intolleranza nei confronti delle minoranze religiose italiane e, in particolare, nei riguardi della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova[54]. È da notare che l'opinione circa i comportamenti degli aderenti a questa confessione e in merito alla possibilità che vengano concretamente lesi taluni loro diritti inviolabili non ha rappresentato un ostacolo per l'approvazione dello statuto: quest'ultimo, in particolare, si limita a stabilire princìpi sui quali si fondano i comportamenti degli aderenti: il che ha indotto il Consiglio di Stato[55] ad affermare che i princìpi si sottraggono al sindacato circa la loro non difformità rispetto all'ordinamento giuridico dello Stato (art. 8 comma 2 cost.), sindacato che riguarda le sole norme organizzative. Molte difficoltà sta invece incontrando la richiesta da tempo inoltrata dalla

---

Congregazione, non pubblicato nella Gazzetta Ufficiale e riprodotto da un apposito stampato della Congregazione stessa.

[54] Cfr. Lariccia, *La libertà religiosa nella società italiana*, in *Teoria e prassi delle libertà di religione* a cura di P. Bellini, Bologna, 1975, 313 ss. V. anche, più di recente, *Intolleranza religiosa alle soglie del Duemila* (Assemblea europea dei Testimoni di Geova per la tutela della libertà religiosa), Roma, 1990 e l'introduzione di Bellini, p. 5, il quale giustamente osserva che «il quadro delle discriminazioni e dei soprusi patiti in Italia nel corso di questi anni dalle minoranze religiose non protette da una intesa […] offre materia d'amara riflessione intorno a certo allarmante appannamento cui soggiace nel nostro paese la libertà di religione».

[55] Cons. St., parere 30 luglio 1986 che ha preceduto l'approvazione dello statuto.

Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova per la stipulazione di un'intesa con lo Stato: ma è questo un problema che non rientra nell'argomento considerato in questa voce (v. Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica: *rapporti tra*).

Non si può concludere l'argomento qui considerato senza un'osservazione che riguarda un'esigenza fortemente avvertita dalle minoranze religiose italiane. Molto spesso le limitazioni all'esercizio dei diritti di libertà e di eguaglianza dei gruppi religiosi di minoranza sono state determinate dall'atteggiamento della burocrazia. È dunque necessario un mutamento di tendenza nell'esercizio dei poteri attribuiti alle pubbliche autorità, al fine di garantire l'eguale libertà di tutti i gruppi religiosi (art. 8 comma 1 cost.) e le autonomie delle strutture confessionali senza ingerenze statali (art. 8 comma 2 cost.).

Fonti – Art. 2, 3, 7, 8, 19, 20 cost.; l. 24 giugno 1929, n. 1159, disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi; r.d. 28 febbraio 1930, n. 289, norme per l'attuazione della l. 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per il coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato; d.P.R. 5 dicembre 1959, n. 1349, approvazione dello statuto delle Assemblee di Dio in Italia; l. 11 agosto 1984, n. 449, norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese; d.P.R. 31 ottobre 1986, n. 783, riconoscimento della personalità giuridica della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova; l. 22 novembre 1988, n. 516, approvazione delle intese tra il Governo della Repubblica italiana e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno; l. 22 novembre 1988, n. 517, approvazione dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e le Assemblee di Dio in Italia; statuto approvato dal congresso straordinario costituente dell'Unione delle comunità israelitiche italiane tenutosi a Roma il 6-7-8 dicembre 1987 (in *Bollettino della Comunità israelitica di Milano*, 1988, XIV, n. 3); l. 8 marzo 1989, n. 101, approvazione dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane.

Letteratura. – Una bibliografia degli scritti sui rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica in Italia negli anni 1929-1972 è riportata in Lariccia, *Bibliografia sulle minoranze religiose in Italia (1929-1972)*, in *Arch. giur.*, 1972, CLXXXIII, 189 ss. Per la bibliografia più recente cfr. Id., *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, 1989, 336 ss.

Per indicazioni bibliografiche relative al tema delle relazioni tra ordinamento canonico e ordinamento italiano cfr. STATO E CHIESA CATTOLICA (*rapporti tra*).

Con particolare riferimento ai temi dei rapporti tra ordinamento dello Stato e ordinamenti statutari delle confessioni religiose diverse dalla cattolica e all'autonomia organizzativa prevista nella Costituzione per le confessioni medesime, cfr. BARILE P., *Appunti sulla condizione giuridica dei culti acattolici in Italia*, in *Dir. eccl*., 1952, LXII, I, 342 ss. e in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, 142 ss.; PEYROT G., *Il problema delle minoranze religiose*, in *La libertà religiosa in Italia* a cura di A. CAPITINI, Firenze, 1956, 49 ss.; BELLINI, *Confessioni religiose*, in questa *Enciclopedia*, VIII, 926 ss.; GISMONDI, *L'autonomia delle confessioni acattoliche*, in *Foro it*., 1962, LXXXVII, IV, 87 ss.; ID., *Culti acattolici*, in questa *Enciclopedia*, XI, 440 ss.; LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, 1967; PEYROT G., *La legislazione sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *La legislazione ecclesiastica* a cura di P.A. D'AVACK (Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione), Vicenza, 1967, 519 ss.; BARILLARO, *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Milano, 1968; MIRABELLI C., *Israeliti*, in questa *Enciclopedia*, XXII, 968 ss.; CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, 1974, 184 ss.; FUBINI, *La condizione giuridica dell'ebraismo italiano. Dal periodo napoleonico alla Repubblica*, Firenze, 1974; FINOCCHIARO F., in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, *Princìpi fondamentali (Art. 1-12)*, Bologna-Roma, 1975, *sub* art. 8, 383 ss.; FUBINI, *Ebraismo italiano e problemi di libertà religiosa*, in *Teoria e prassi delle libertà di religione* a cura di P. BELLINI, Bologna, 1975, 95 ss.; MIRABELLI C., *L'appartenenza confessionale*, Padova, 1975; PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in *Commentario del codice civile* a cura di A. SCIALOJA e G. BRANCA, *Disposizioni sulla legge in generale*, Bologna-Roma, 1975, 481 ss.; BELLINI, *Diritti inviolabili dell'uomo e formazioni sociali religiose. Contributo all'interpretazione dell'art. 2 della Costituzione*, in *Studi in onore di P.A. d'Avack*, I, Milano, 1976, 215 ss.; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*[9], II, Padova, 1976, 1176 ss.; *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive* (Autori vari) a cura di C. MIRABELLI, Milano, 1978; CASUSCELLI, *Pluralismo confessionale e organizzazione dei culti acattolici. Contributo all'interpretazione sistematica del primo e secondo comma dell'art. 8 della Costituzione*, in *Scritti in onore di S. Pugliatti*, III, Milano, 1978, 235 ss.: TEDESCHI M., *Stato e confessioni acattoliche. Contributo all'analisi dell'art. 8 della Costituzione*, in *Il Tommaso Natale (Studi in memoria di G. Bellavista)*, 1977, 425 ss.; FUBINI, *Verso l'intesa fra lo Stato e l'ebraismo italiano*, in *Dir. eccl*., 1980, XC, I, 343 ss.; ID. *Sulla legittimità costituzionale della normativa sulle comunità israelitiche*, in *Giur. it*., 1980, CXXXII, I, 2, 157 ss.; ID., *È costituzionalmente legittima l'organizzazione per legge delle comunità israelitiche italiane?*, in *Dir. eccl*., 1980, XC,

II, 281 ss.; Bolognini, *I rapporti tra Stato e confessioni religiose nell'art. 8 della Costituzione*, Milano, 1981; Colaianni, *La legislazione ecclesiastica tra modello corporativo e modello democratico per la legislazione ecclesiastica* (Atti del II Convegno nazionale di diritto ecclesiastico, Siena, 27-29 novembre 1981), Milano, 1981, 277 ss.; Fubini, *Rilevanza della qualifica di "ebreo" nel diritto italiano contemporaneo*, in *Dir. eccl.*, 1981, XCI, I, 58 ss.; Margiotta Broglio, *Rilevanza dei comportamenti interni delle formazioni sociali con finalità religiosa nell'ordinamento statuale*, in *Studi in onore di U. Gualazzini*, II, Milano, 1981, 294 ss.; Botta, *L'attuazione dei princìpi costituzionali e la condizione giuridica degli ebrei in Italia*, in *Dir. eccl.*, 1982, XCII, I, 150 ss.; Colaianni, *Le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica nel pluralismo statale*, in *Gli strumenti costituzionali per l'esercizio della libertà religiosa* (Autori vari), Milano, 1982, 45 ss.; Fubini, *L'autonomia statutaria nel quadro della Costituzione italiana e lo statuto come legge sostanziale degli ebrei d'Italia*, in *Dir. eccl.*, 1982, XCII, I, 60 ss.; Colaianni, *L'appartenenza «di diritto» alle comunità israelitiche tra legge, intesa e statuto confessionale*, in *Foro it.*, 1984, CIX, I, 2397 ss.; Lariccia, *L'attuazione dell'art. 8, 3º comma, della Costituzione: le intese fra lo Stato italiano e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese*, in *Dir. eccl.*, 1984, XCIV, I, 467 ss. e in *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose* (Autori vari), Milano, 1985, 231 ss.; Peyrot, *Condizione giuridica delle confessioni religiose prive di intesa*, in *Dir. eccl.*, 1984, XCIV, I, 619 ss. e in *Nuovi accordi*, cit., 383 ss.; Sacerdoti, *L'ebraismo italiano davanti alla sentenza n. 239/84 della Corte costituzionale e le prospettive di intesa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1984, I, 109 ss.; *Il pluralismo confessionale nella attuazione della Costituzione* (Atti del Convegno di studi, Roma, 3 giugno 1986), Napoli, 1986; Botta, *L'intesa con gli israeliti*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987, IV, 95 ss. ; Long, *Le intese con l'Unione avventista e con le Assemblee di Dio in Italia*, ivi, 1119 ss.; Finocchiaro F., *Le comunità israelitiche e la Costituzione repubblicana*, in *Studi in memoria di P. Gismondi*, I, Milano, 1987; Cardia, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, Bologna, 1988; Finocchiaro F., *Norme statutarie garantite dalla Costituzione come presupposto dell'illegittimità di norme di legge*, in *Giur. cost.*, 1988, XXXIII, I, n. 1, 118 ss.; Lariccia, *La libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Studi in memoria di M. Condorelli*, I, 2, Milano, 1988, 909 ss.; Id., *Limiti costituzionali alla libertà delle confessioni religiose*, in *Giur. cost.*, 1988, XXXIII, I, n. 2, 120 ss.; Tedeschi D., *Intesa con lo Stato: presentazione al congresso straordinario dell'Unione delle comunità israelitiche italiane*, in *Foro it.*, 1988, CXIII, V, 100 ss.; *Diritti dell'uomo e libertà dei gruppi religiosi. Problemi giuridici dei nuovi movimenti religiosi* a cura di S. Ferrari, Padova, 1989; Iban, *Gli statuti delle conferenze episcopali*, II. *America*, Padova, 1989; Lariccia, *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del*

*diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, 1989, 134 ss.; ID., *Il problema dei limiti costituzionali alla libertà delle confessioni religiose*, in *Studi in memoria di M. Petroncelli*, I, Napoli, 1989, 347 ss.; MATERNINI ZOTTA, *Comunità israelitiche*, in *D. disc. pubbl.*, III, 1989, 259 ss.; PEYROT, *Confessioni religiose diverse dalla cattolica*, ivi, 355 ss.; VECCHIO CAIRONE, *Diritto negoziale con i culti e sistema costituzionale di integrazione pluralistica*, ivi, 849 ss.; VILLANI A., *Lo statuto delle comunità ebraiche nel quadro dell'intesa con lo Stato italiano*, ivi, 897 ss.; VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*[5], Milano, 1989, 353 ss.; *Intolleranza religiosa alle soglie del Duemila* (Assemblea europea dei Testimoni di Geova per la tutela della libertà religiosa), Roma, 1990; COLAIANNI, *Statuti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Enc. giur.*, 1990; FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*[3], Bologna, 1990; LARICCIA, *Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Enc. giur.*, 1990; LONG, *Alle origini del pluralismo confessionale*, Bologna, 1990.

# *Enti e beni ecclesiastici (1984-1989)**

## 1. *La nuova disciplina sugli enti ecclesiastici*

La materia degli enti ecclesiastici è tra quelle più profondamente modificate dalla recente riforma concordataria[1]: per una più analitica illustrazione delle molte novità introdotte con il nuovo sistema rinvio all'esposizione contenuta in alcuni miei precedenti lavori[2] e ai commenti che in questo periodo sono stati dedicati a tale materia[3].

Il tema degli enti e dei beni ecclesiastici ha costituito uno degli argomenti di più complessa disciplina nella revisione del sistema concordatario del 1929. Probabilmente il maggiore ostacolo per la revisione del Concordato lateranense è consistito proprio nella difficoltà di pervenire in tale materia ad una soluzione soddisfacente sia per lo Stato che per la Chiesa.

Nel complesso della legislazione concordataria del 1929 dedicata a

---

* In *il tetto*, 26, 1990, pp. 7-24

[1] Un importante convegno dedicato all'approfondimento dei vari problemi collegati al nuovo regime giuridico degli enti e dei beni ecclesiastici si è svolto a Sassari, nei giorni 5-7 ottobre 1989, organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di questa città. Molti interventi e relazioni hanno riguardato i complessi problemi di applicazione della nuova normativa. Gli atti del convegno sono in corso di pubblicazione.

[2] Cfr. S. Lariccia, *Diritto privato e riforma della legislazione ecclesiastica*, in *Trattato di diritto privato* a cura di P. Rescigno, XXI, Torino, Utet, 1987, pp. 112-9 e *ivi*, Aggiornamento dell'edizione 1987, Torino, Utet, 1990.

[3] Cfr., tra i più recenti, G. Melegari, *Le norme di attuazione della legge 20 maggio 1985 n. 222 in tema di iscrizione al registro delle persone giuridiche*, in *Quad. dir. e pol. eccl.,* 4 (1987), pp. 189-200; G. Feliciani, *Proprietà (dir. eccl.)*, in *Enc. dir.* XXXVII, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 315-21; G. Lo Castro, *La prelatura personale Opus Dei e l'ordinamento dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1988; Id., *Riflessioni sui profili canonistici degli enti ecclesiastici*, in AA.VV., *Studi in onore di Guido Saraceni*, Napoli, Jovene, 1988, pp. 395-404; L. Notaro, *Dote monastica tra vecchio e nuovo regime*, ivi, pp. 461-66; A. Vitale, *Beni culturali nel diritto ecclesiastico*, in *Digesto, Discipline pubblicistiche*, II, Torino, Utet, 1988; G. Cimbalo, *I rapporti finanziari tra Stato e confessioni religiose nei Paesi Bassi*, Milano, Giuffrè, 1989.

tale materia potevano individuarsi due principi generali, consistenti: il primo, nel riconoscimento di un'autonomia della chiesa e del suo ordinamento, per quanto riguarda l'erezione (ed i successivi mutamenti) delle persone giuridiche ecclesiastiche e la vigilanza ed il controllo della gestione dei beni ad esse appartenenti; il secondo, nell'attribuzione allo Stato italiano dei poteri, in alcuni casi qualificabili discrezionali, di riconoscere le singole persone giuridiche ecclesiastiche e di sottoporre le persone giuridiche formalmente riconosciute dallo Stato ad un complesso di norme che si traducevano in un insieme di limiti all'esercizio della loro attività[4]. La sussistenza di questi due principi, non omogenei tra loro, che consentivano, a seconda che si ritenesse prevalente l'uno o l'altro, di qualificare rispettivamente come enti dotati del carattere di ecclesiasticità – come tali definibili *enti ecclesiastici* – tutti gli enti formalmente collegati all'ordinamento canonico, oppure soltanto quelli effettivamente riconoscibili ai sensi della legislazione concordataria, ha dato luogo, in più di cinquant'anni di applicazione della legislazione concordataria, a molti e complessi dubbi interpretativi. Una notevole difficoltà consisteva nell'armonizzare tra loro disposizioni non omogenee, e cioè le norme canoniche sugli enti ecclesiastici[5], le norme generali dell'ordinamento italiano vigenti per le persone giuridiche nazionali e le norme specifiche dell'ordinamento italiano sulle persone giuridiche ecclesiastiche: è facile comprendere così le incertezze e le difficoltà di prevedere adeguate soluzioni in questa delicata ed importante materia.

Per la conoscenza della nuova normativa sugli enti ecclesiastici occorre ora rifarsi, oltre che all'art. 7 del Concordato di Villa Madama, al protocollo di approvazione delle norme formulate dalla commissione paritetica e al testo delle norme sugli enti e i beni ecclesiastici in Italia e sulla revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli

---

[4] T. Mauro, *Il contenuto del Concordato: gli enti ecclesiastici*, in *I problemi di Ulisse*, 89 (1980). *Il Concordato*, pp. 126 ss., spec. p. 128.

[5] Tali norme sono ora mutate a seguito dell'entrata in vigore del nuovo *codex juris canonici* del 1983. Nella vasta bibliografia cfr., in proposito, R. Botta, *Persone giuridiche pubbliche e persone giuridiche private nel nuovo codice di diritto canonico*, in *Dir. eccl.*, 95 (1985), I, pp. 336-52; G. Lo Castro, *Il soggetto e i suoi diritti nell'ordinamento canonico*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 101 ss.; Id., *Riflessioni sui profili canonistici degli enti ecclesiastici*, cit.

interventi statuali nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici (l. 20 maggio 1985, n.222[6]). Quest'ultimo testo comprende quattro titoli. Titolo I (art. 1-20): «enti ecclesiastici civilmente riconosciuti»; Titolo II (art. 21-53): «beni ecclesiastici e sostentamento del clero»; Titolo III (art. 53-65): «fondo edifici»; Titolo IV (art. 66-75); «Disposizioni finali».

Le norme di maggiore importanza della legge n. 222 del 1985 sono quelle contenute nei primi due titoli ora citati, che riguardano il riconoscimento civile degli enti ecclesiastici e la materia dei beni ecclesiastici concernente il sostentamento del clero.

Prima di precisare alcuni tra i principi che disciplinano la materia, è necessario ricordare la norma contenuta nell'art. 7.1 Conc., ai sensi della quale la Repubblica italiana, richiamando il principio proclamato nell'art. 20 Cost., «riafferma che il carattere ecclesiastico o il fine di religione o di culto di una associazione o istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività». La disposizione tende ad evitare, per le associazioni ed istituzioni con carattere ecclesiastico o fine di culto o di religione, un trattamento deteriore rispetto agli altri enti operanti nell'ordinamento, trattamento motivato da una o ambedue le indicate caratteristiche differenziali[7].

Un altro principio di carattere generale è contenuto nell'art. 74 l. n. 22 del 1985, ai sensi del quale, se non espressamente richiamate, sono abrogate le disposizioni della l. n. 848 del 1929 (e successive modificazioni) e delle due leggi 18 dicembre 1952, n. 2522 e 18 aprile 1962, n. 168 (e successive modifiche e integrazioni) nonché tutte le disposizioni legislative e regolamentari «incompatibili» con le norme contemplate nella stessa l. n. 222 del 1985. È prevista l'emanazione di un regolamento destinato a disciplinare l'attuazione delle nuove norme concordatarie e a chiarire i non pochi dubbi di interpretazione sollevati dalla recente normativa.

Procedendo ora ad una sintetica esposizione dei più significativi

---

[6] La legge n. 222 del 1985 è stata approvata dalla Camera dei deputati il 17 aprile 1985 e dal Senato della Repubblica il 16 maggio 1985.

[7] V. di recente sul problema Corte cost. 27 marzo 1985, n. 86, in *Foro it.*, 110 (1985), I, cc. 1917 ss., con nota di N. Colaianni.

principi della riforma, è da ricordare innanzi tutto che la sussistenza della subiettività dell'ente nel diritto canonico non è sufficiente perché tale subiettività ricorra anche nel diritto italiano: per un principio generale in vigore prima della recente riforma, un ente che abbia la natura di persona giuridica ecclesiastica nel diritto canonico può essere considerato persona giuridica ecclesiastica nel diritto statuale italiano solo a condizione che esso contenga il riconoscimento civile e possa pertanto rientrare nella categoria delle persone giuridiche del diritto italiano.

Nella legislazione concordataria sono contenute alcune norme di carattere generale, concernenti il riconoscimento e la condizione giuridica degli enti ecclesiastici, e alcune norme che, in particolare, riguardano il riconoscimento e la condizione giuridica di alcuni enti ecclesiastici specifici e determinati. Limitando qui l'esame alle sole norme di carattere generale, è da ricordare che il riconoscimento dell'ente deve essere domandato da chi figura come suo rappresentante secondo il diritto canonico, previo assenso dell'autorità ecclesiastica competente, ovvero su domanda di questa (art. 7.2 Conc.; art. 3 l. n. 222 del 1985); esso è concesso con decreto del Presidente della Repubblica, udito il parere del Consiglio di Stato (art. 1 l. n. 222 del 1985), ed è necessario non soltanto per l'ente eretto *ex novo* ma anche per l'ente che subisce eventuali trasformazioni a seguito delle quali può aversi un mutamento delle condizioni che hanno indotto l'autorità governativa a concedere il riconoscimento (art. 19 l. n. 222 del 1985).

Come già previsto nella legislazione concordataria del 1929, anche dopo la riforma è ribadito il principio che gli enti ecclesiastici devono rispondere alle esigenze religiose della popolazione e che dal loro riconoscimento non deve derivare alcun onere finanziario per lo Stato.

Lo Stato italiano non è impegnato a riconoscere civilmente tutti gli enti per i quali sia stata inoltrata un'istanza intesa ad ottenere il riconoscimento: è stabilito al contrario, come regola generale, il principio che l'autorità dello Stato, procedendo alla valutazione delle condizioni previste dalla legislazione concordataria, può rinvenire in quest'ultima motivi per negare il riconoscimento. Sussiste dunque un ambito di discrezionalità nel riconoscimento degli enti ecclesiastici, con la quale espressione ci si riferisce al potere dell'autorità statale

di valutare le domanda in vista della concessione o del diniego di riconoscimento delle persone giuridiche ecclesiastiche[8].

Possono essere riconosciuti come persone giuridiche ecclesiastiche tutti gli enti che la chiesa ritenga utili per la sua organizzazione ed il suo funzionamento; lo stato d'altra parte può riconoscere qualsiasi ente che presenti struttura o finalità ecclesiastiche, anche nell'ipotesi che manchi l'erezione o l'approvazione canonica. È questa tuttavia un eccezione nel sistema concordatario, giacché appare invece una regola di tale sistema quella che prevede la normale corrispondenza tra il possesso della personalità giuridica di diritto canonico ed il riconoscimento ad opera delle autorità statuali. Nell'ordinamento dello stato possono dunque sussistere persone giuridiche che, indipendentemente da una loro qualificazione canonistica, si propongano di conseguire finalità religiose, ma esse verrebbero disciplinate dall'art. 11 c.c. e non dalla nuova normativa concordataria.

Mentre il Concordato del 1929 prendeva in considerazione le singole categorie di enti ecclesiastici, il Concordato del 1984 ha una concezione unitaria di ente ecclesiastico: la disposizione dell'art. 7.2 Conc. stabilisce infatti che devono qualificarsi enti ecclesiastici quelli «retti o approvati secondo le norme del diritto canonico», che «abbiano finalità di religione o di culto». La sussistenza dei due requisiti, quello oggettivo (enti con finalità di religione o di culto) e quello soggettivo (enti eretti od approvati secondo le norme del diritto canonico) è richiesta per il riconoscimento «come persone giuridiche agli effetti civili».

Con riferimento al requisito subiettivo, che attiene al legame fra l'ente e l'organizzazione ecclesiastica, il legislatore ha adottato una terminologia diversa nell'art. 7.2 Conc. e nell'art. 1 delle norme formulate dalla commissione paritetica per la riforma della legislazione sugli enti ecclesiastici (norme contenute nella l. n. 222 del 1985): mentre infatti la prima disposizione parla di enti «eretti secondo le

---

[8] Sul problema della discrezionalità della pubblica amministrazione nel riconoscimento della personalità giuridica degli enti ecclesiastici prima della riforma, cfr. F. Finocchiaro, *Aspetti dell'attività discrezionale della pubblica amministrazione in materia ecclesiastica*, in *Dir. eccl.*, 70 (1960), I, pp. 3-114, spec. pp. 26 ss.; dopo la riforma, Id., *Gli enti ecclesiastici e l'accordo del 18 febbraio 1984 fra Stato e Chiesa*, in AA.VV., *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 197-212.

norme del diritto canonico», e si riferisce dunque all'istituto canonistico della *erectio*, la seconda disposizione parla di enti «costituiti dall'autorità ecclesiastica», richiamando implicitamente l'istituto per il quale, nel diritto canonico, le persone ecclesiastiche «constituuntur aut ex ipso iuris praescripto aut ex speciali competentis auctoritatis concessione per decretum data» (can. 114.1 c. i. c.): ma l'adozione delle due diverse espressioni non dovrebbe determinare conseguenze pratiche di rilievo.

Di maggiore complessità si presenta il problema di definire il significato dell'elemento (obiettivo) consistente nel requisito delle finalità di religione o di culto, a proposito del quale la commissione paritetica ha fornito nuovi ed importanti elementi di valutazione.

La commissione ha infatti previsto in via generale che, per l'individuazione del fine di religione o di culto, esso è un requisito che deve ritenersi presuntivamente sussistente nei confronti degli enti che «fanno parte della costituzione gerarchica della Chiesa», ed inoltre degli istituti e dei seminari, operando dunque un esplicito rinvio alle norme del *codex* «per gli enti che fanno parte della costituzione gerarchica della chiesa», mentre più difficile è qualificare i c.d. istituti religiosi[9].

L'individuazione del fine di culto e di religione è affidata alla valutazione dell'autorità statuale (art. 2, 2° comma, l. n. 222 del 1985)[10]. Per la concreta individuazione delle finalità di culto e di religione, la stessa disposizione rinvia alle norme contenute nell'art. 16, che peraltro non parla di «finalità», ma di «attività»: in quest'ultima disposizione le attività di religione o di culto si qualificano quelle dirette «all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana; nella lett. b) si definiscono invece attività «diverse da quelle di religione o di culto» le attività «di assistenza e beneficenza, istru-

---

[9] Con riferimento al diritto canonico, cfr. F. Bersini, *Gli istituti religiosi nel nuovo codice di diritto canonico*, in *Dir. eccl.*, 94 (1984), I, pp. 149-63.

[10] Sull'importanza che assume il principio con il quale la riforma concordataria ha riconosciuto alla competente autorità civile autonomia di apprezzamento della rispondenza dell'ente al «carattere ecclesiastico ed alla fine di religione o di culto», cfr. S. Berlingò, *Gli enti e il patrimonio della Chiesa*, in AA.VV., *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose*, Milano, 1985, pp. 41-81, spec. p. 51.

zione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro».

È evidente l'intento della commissione paritetica per gli enti ecclesiastici di fornire elementi di chiarezza su uno degli argomenti più tormentati della questione concordataria, relativo all'individuazione delle materie rispettivamente rientranti nella competenza dello Stato e della Chiesa circa le attività degli enti confessionali. Sono rimasti però molti dubbi di interpretazione. Per accennare soltanto ad alcune delle perplessità già rilevate in questi primi anni di applicazione delle nuove norme, è da ricordare che non soltanto alcune attività, come quelle di educazione, vengono considerate sia tra le attività di religione o di culto (con la precisazione che debba trattarsi di educazione «cristiana»), sia nell'elenco delle attività diverse da quelle di religione o di culto, ma che, soprattutto, il legislatore non ha fornito elementi di sufficiente chiarezza che valgano a fare comprendere quando sussista quel carattere esclusivo del fine di culto, a proposito del quale l'art. 7.2 Conc. e le disposizioni contenute nella l. n. 222 del 1985 prevedono principi e soluzioni non coincidenti tra loro e tali da suscitare l'impressione che la commissione paritetica abbia affrontato e risolto il problema con flessibilità assai maggiore rispetto alla conclusione restrittiva deducibile dal principio contenuto nella citata norma concordataria. L'art. 7.2 Conc. prevede infatti il riconoscimento come persone giuridiche ecclesiastiche dei soli enti i quali abbiano «finalità di religione o di culto», mentre la l. n. 222 del 1985 stabilisce che l'accertamento del fine di religione o di culto è diretto a verificare che il fine stesso sia «costitutivo ed essenziale dell'ente, anche se connesso a finalità di carattere caritativo previste dal diritto canonico» (art. 2, 3° comma): una disposizione formulata in modo tale da rendere inevitabili molti e complessi dubbi di interpretazione, nell'applicazione concreta della previsione normativa.

## 2. *Il finanziamento del clero*

Tralasciando in questa sede la descrizione della disciplina di alcuni enti ecclesiastici espressamente considerati nella legislazione concordataria (diocesi, parrocchie, Conferenza episcopale italiana, chiese, fabbricerie, santuari, istituti religiosi, confraternite, fondazioni

di culto)[11], merita di essere qui segnalata la riforma del sistema di sostentamento del clero, che ha introdotto innovazioni di particolare rilievo. Gli aspetti più rilevanti della riforma sono i seguenti: a seguito della prevista soppressione di tutti i benefici ecclesiastici in Italia, in ogni diocesi o gruppo di diocesi sono stati creati gli istituti diocesani per il sostentamento del clero previsti dal can. 1274 c.j.c. e un istituto centrale per il sostentamento del clero; i beni dei benefici soppressi sono trasferiti agli istituti diocesani o interdiocesani (le norme prevedono l'esclusione dal trasferimento dei beni destinati a fini diversi dal sostentamento del beneficiario, ma provvisoriamente il trasferimento di tali beni avviene ugualmente, con la previsione che essi verranno successivamente ritrasferiti alle parrocchie e alle diocesi). Dal 1° gennaio 1987 gli istituti diocesani e interdiocesani garantiscono a tutti i sacerdoti che svolgono servizio in favore delle diocesi un «congruo e dignitoso sostentamento», nella misura periodicamente fissata dalla Conferenza episcopale italiana e tenendo conto degli altri proventi che il sacerdote abbia per il suo ministero sacerdotale: l'istituto centrale provvede a corrispondere le necessarie integrazioni qualora gli istituti diocesani o interdiocesani non abbiano entrate sufficienti. Per le entrate dell'istituto centrale per il sostentamento del clero sono state adottate soluzioni provvisorie per i tre anni fino al 1989, mentre a decorrere dal periodo dell'imposta dell'anno 1989 è stabilito che le fonti dell'istituto siano le due seguenti: 1) le erogazioni dei fedeli, per incentivare le quali è previsto che le persone fisiche possano dedurre dai proprio reddito complessivo, ai fini delle imposte, «erogazioni liberali in denaro, fino all'importo di lire due milioni, a favore dell'istituto centrale per il sostentamento del clero della Chiesa cattolica italiana» (art. 46 l. n. 222 del 1985); 2) una quota non superiore all'8 per mille, dell'Irpef pagata da ciascun contribuente, il quale scelga tale destinazione, che comprende esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di paesi del terzo mondo.

Dall'inizio di ottobre 1989 è stata avviata la campagna promozionale dedicata a far conoscere ai fedeli (ma anche, si precisa, a tutti

---

[11] Per indicazioni in proposito può vedersi S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, Padova, Cedam, 1986, pp. 109 ss.

i cittadini che «apprezzano il ruolo sociale della Chiesa») il nuovo sistema di partecipazione alle spese della Chiesa stessa, derivato dalla riforma del Concordato. Questo il testo del manifesto che rappresenta la più vistosa iniziativa della campagna medesima: «In Italia ci sono 25.827 parrocchie e la Chiesa cattolica italiana non riceve più i contributi da parte dello Stato. I primi cristiani provvedevano direttamente alle necessità della Chiesa. Oggi la Chiesa cattolica vuole ripercorrere quella strada. Ha bisogno della tua generosità per continuare a diffondere la Parola del Signore e aiutare la gente. E ne ha bisogno subito».

Le offerte possono cominciare dall'anno 1989, mentre la destinazione dell'8 per mille dell'Irpef verrà attuata a partire dall'anno 1990[12]. L'8 per mille del gettito Irpef, calcolandolo sulle entrate del 1988, assomma ad oltre 800 miliardi di lire. Naturalmente non andrà tutto alla Chiesa cattolica, in quanto si tratta di una somma che lo Stato riserva a scopi sociali, umanitari e religiosi, affidando ai contribuenti la scelta di destinarla alla gestione statale o delle Chiese[13].

Il nuovo sistema di sostentamento del clero, che sostituisce il vecchio sistema di corresponsione degli assegni di congrua e con il quale lo Stato italiano si impegna a versare ogni anno direttamente alla Conferenza episcopale italiana, e non più ai diretti interessati, le somme destinate al sostentamento dei chierici, costituisce una delle principali novità della riforma concordataria e suscita non poche perplessità: non soltanto per l'assoluta indeterminatezza degli oneri derivanti al bilancio statale e per l'aggravio del pubblico erario, ma anche per la situazione di privilegio assicurata alla chiesa cattolica, giacché, come hanno polemicamente (e giustamente) osservato i rappresentanti di talune confessioni religiose, una parte dell'imposta dei contribuenti che non si esprimessero in favore della chiesa verrebbe ugualmente devoluta a tale confessione religiosa[14].

---

[12] Alla dichiarazione presentata entro la fine di maggio 1990 dovranno essere allegate le ricevute dei versamenti e tramite i modelli 740, 101 e 201 dovrà essere destinata la quota dell'irpef.

[13] Nei modelli della dichiarazione ci sarà un «quadro», con delle caselle da contrassegnare che, per ora, sono le seguenti: Chiesa cattolica, Stato, Chiesa avventista, Assemblee di Dio.

[14] Per un esame più analitico del problema può vedersi P. Bellini, *La 'congrua' non si vede ma c'è. Il nuovo Concordato lascia zone d'ombra nei rapporti patrimoniali tra*

Prima di concludere l'esame dei problemi e delle novità in tema di enti ecclesiastici, occorre ricordare la disciplina stabilita dalla recente legislazione nei confronti degli enti previsti dall'ordinamento valdese. L'art. 12, 1° comma, l. n. 449 del 1984 prevede ai fini del riconoscimento in persona giuridica, la necessaria compresenza del carattere ecclesiastico e dei tre fini di culto, istruzione e beneficenza. La disposizione trova una giustificazione nella circostanza che gli enti operanti nell'ordinamento valdese presentano congiuntamente, per loro natura, i tre fini di culto, istruzione e beneficenza e contiene un principio che va interpretato con riferimento a quanto prevede il 3° comma dello stesso articolo, nel quale si precisa che «le attività di istruzione o di beneficenza svolte dagli enti ecclesiastici sopra menzionati sono soggette, nel rispetto dell'autonomia e dei fini degli enti che le svolgono, alle leggi dello Stato concernenti le stesse attività svolte da enti non ecclesiastici».

Un'analisi che qui non è consentita, ma che presenterebbe elementi di notevole interesse, è quella riguardante la disciplina della materia degli enti ecclesiastici nelle leggi emesse sulla base delle intese stipulate tra lo stato italiano e le confessioni religiose diverse da quella cattolica e dalle chiese rappresentate dalla Tavola valdese[15].

## 3. *La questione dell'Istituto per le Opere di religione (I.O.R.)*

Con la revisione del 1984 è stato riformato il Concordato ma non il Trattato lateranense. Tale soluzione si spiega con l'intento di non

---

*Stato e Chiesa*, in *Il Sole 24 ore*, 120 (1984), 21 novembre; R. Coppola, *Enti, beni ecclesiastici e sostentamento del clero*, in *Nuovi Orientamenti*, 16 (1985), n. 92-93, pp. 49 ss.; G. Feliciani, *Gli istituti per il sostentamento del clero nella nuova normativa della CEI*, in *Aggiornamenti sociali*, 37 (1985), pp. 687 ss.; Id., *Gli enti ecclesiastici e il sostentamento del clero. Il ruolo della Conferenza episcopale italiana*, in *La scuola cattolica*, 1986, n. 1, pp. 64 ss.; G. Leziroli, *Alcuni problemi relativi all'articolo 7 delle modificazioni consensuali del Concordato lateranense*, in *Arch. giur.*, 205 (1985), pp. 559-73; G. Vegas, *Il finanziamento statale alla Chiesa cattolica dopo il «concordato» del 1984*, in *Economia delle scelte pubbliche*, 1984, n. 3, pp. 81 e ss.; A. Vitale, *Dai benefici ecclesiastici agli istituti per il sostentamento del clero*, in *Giur. cost.*, 34 (1989), II, n. 2; G. Feliciani, *Sostentamento del clero*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, Giuffrè, 1990 (in corso di pubblicazione).

[15] A questo problema è stata dedicata la relazione di G. Long, *Enti e beni nelle intese con le confessioni diverse dalla cattolica*, presentata al ricordato convegno svoltosi a Sassari nell'ottobre 1989; cfr. *retro*, nt. 1.

affrontare il problema della questione romana, definitivamente chiusa e risolta nel 1929: ma à una soluzione che si dimostra discutibile a proposito di quelle disposizioni di natura concordataria che sono tuttavia contemplate non nel Concordato ma nel Trattato: ricordo in particolare l'art. 11 del Trattato, che prevede l'esenzione degli enti centrali della Chiesa cattolica da ogni «ingerenza» da parte dello Stato italiano, a proposito del quale è stato discusso il problema della posizione giuridica dell'I.O.R. (Istituto Opere di religione) nel diritto italiano[16].

Nella seduta dell'8 ottobre 1982, la camera dei deputati, che già aveva esaminato il caso del dissesto del Banco Ambrosiano nella seduta del 2 luglio precedente, aveva ripreso di nuovo in considerazione tale problema. Il ministro del Tesoro, on. Beniamino Andreatta, rispondendo alle interrogazioni presentate dagli on.li Balestracci, Mellini, De Cataldo, Bozzi, Greggi, Lo Porto, Labriola, Dutto e Reggiani, dopo avere ricordato l'annunzio dato alla Camera nella precedente seduta del 2 luglio che lo stesso giorno tre commissari straordinari del Banco Ambrosiano si sarebbero incontrati con i rappresentanti dello I.O.R., dichiara: «In quell'incontro, quando i commissari chiesero il rimborso dei finanziamenti fatti dal gruppo Ambrosiano estero alle società patrocinate dallo I.O.R., i dirigenti della Banca vaticana risposero che

---

[16] Per un esame della complessa questione possono consultarsi: P. Bellini, *Lo IOR non è intoccabile (attività patrimoniale degli enti centrali della Chiesa e giurisdizione dello Stato)*, in *Queste istituzioni*, 10, (1982), n. 52, pp. 3 ss.; S. Lariccia, *Gli enti centrali della Chiesa nel diritto italiano: quali garanzie e quali limiti*, *ivi*, pp. 8 ss.; G. Minervini, *«Realizzabilità» dei crediti nei confronti dello Ior*, *ivi*, pp. 14 ss.; S. Ristuccia, *Perché va cambiata la condizione giuridica dello IOR nei rapporti finanziari internazionali*, *ivi*, pp. 32 ss.; F. Margiotta Broglio, *L'incidente IOR*, in *Quad. costituz.*, 3 (1983), pp 428 ss.; F. Finocchiaro, *Lo I.O.R. (Istituto per le opere di religione) nel diritto italiano*, in *Giur. it.*, 136 (1984), IV, cc. 19 ss.; AA.VV., *Il Caso I.O.R. a Palazzo della Consulta. Problemi di legittimità costituzionale dell'art. 11 del Trattato lateranense*, in *Quad. dir. e pol. eccl.,* 4 (1987), pp. 119-36; S. Lariccia, *La posizione e le attività dell'Istituto per le opere di religione (I.O.R.) e la responsabilità dei suoi dirigenti*, in *Giur. cost.*, 32 (1987), II, n. 7, pp. 126-38; E. Vitali, *L'Istituto per Opere di Religione (I.O.R) e il diritto italiano*, in *Dir. eccl.*, 1987, n. 3-4 *(Raccolta di scritti in onore di L. De Luca)*, I, pp. 1171-90; N. Colaianni, *Lo I.O.R. e l'art. 11 del trattato lateranense*, in *Foro it.*, 113 (1988), n. 7-8, I, cc. 2082-93; F. Margiotta Broglio, *Enti centrali della Chiesa e Istituto per le opere di religione. Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 11 del Trattato lateranense*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 42 (1988), pp. 543-53; F. Rizzi, *Vaticano e Ambrosiano*, Napoli, T. Pironti, 1988. Sulla questione dei rapporti I.O.R.-Banco Ambrosiano cfr. il testo integrale della commissione mista italo-vaticana, in questa *Rivista*, 23 (1985), pp. 405 e ss.

le lettere di *patronage* a società controllate dall'Ambrosiano avevano il valore di dichiarazioni di favore e pertanto l'IOR non intendeva onorare i debiti delle società cui aveva dato lettere di patrocinio». Sulla questione, proposta da alcune interrogazioni parlamentari, della configurazione giuridica dello I.O.R., il ministro dichiarava: «L'Istituto, che ha in sé tutti gli elementi per essere definita attività bancaria, assume la configurazione di un'azienda estera operante in uno stato estero e, in quanto tale, non è assoggettabile ai controlli valutari e creditizi delle autorità di vigilanza italiane». Dopo avere osservato che una possibile soluzione tendente a definire il ruolo dello I.O.R. nei rapporti col sistema creditizio italiano sarebbe consistita nella creazione di una filiale italiana dell'Istituto che, in quanto tale, «sarebbe completamente soggetta ai controlli bancari e valutari», Andreatta rilevava che, in ordine alle vicende dell'Ambrosiano, «entrambe le parti si adoperano per cercare la verità», e precisava: «È già risultato dai primi approcci che non è praticabile nessuna via nei confronti dell'Ior, stante l'autonomia di cui detto ente gode nell'ambito dell'ordinamento canonico e il suo conseguente assoggettamento alla giurisdizione dello stato della città del Vaticano. Lo Ior deve essere definito ente facente parte dell'ordinamento canonico, sottoposto come tale ai poteri della santa sede, che potrebbe ordinare all'ente di comportarsi in un determinato modo. Da parte italiana il governo non può di conseguenza ordinare ai liquidatori dell'Ambrosiano di fare alcunchè».

Le dichiarazioni del ministro del Tesoro, che valutavano il problema sul fondamento di una tesi che riteneva inesistente qualunque margine di manovra per le autorità italiane ed affermava una posizione di totale immunità, nell'ordinamento italiano, dell'Istituto per le opere di religione e dei suoi dirigenti, hanno suscitato una vivace polemica, alla quale la stampa ha dedicato notevole risalto, sollevando il problema dell'effettivo significato dell'impegno di non ingerenza assunto dallo Stato italiano nel 1929 nei confronti degli enti della chiesa cattolica e richiamando l'attenzione su una questione che mai in precedenza aveva sollevato dubbi interpretativi, quella cioè della posizione giuridica dello Ior e delle responsabilità dei suoi dirigenti nel diritto italiano.

Per definire i limiti derivanti dalla norma pattizia in ordine alle attività poste in essere dall'Istituto per le opere di religione, è da richiamare la distinzione, generalmente ammessa, tra il momento della formazione e manifestazione della volontà dell'ente (momento che,

riguardando gli *interna corporis* dell'ente, è coperto dalle immunità inerenti all'autonomia di organizzazione e di amministrazione della chiesa cattolica) ed il momento in cui le rispettive deliberazioni si concretizzano in modo giuridicamente lecito ed efficace per il nostro ordinamento[17]. Per quanto si riferisce a questo secondo momento, che riguarda la produzione di effetti giuridici nella vita interna della società italiana e che si collega al problema delle attività poste in essere dall'Istituto vaticano, occorre che ogni operazione giuridica si sostanzi in atti leciti ed efficaci per l'ordinamento italiano: ed è dunque necessario che, in taluni casi di infrazioni ai precetti delle leggi italiane, si applichino le sanzioni (civili, penali ed amministrative) da queste ultime previste. Questa interpretazione della norma pattizia consente di evitare che l'esenzione garantita nell'art. 11 Trattato si risolva in un'autentica impunità, totale ed indiscriminata, di soggetti che pongono in essere atti destinati ad avere effetto nel territorio dello Stato; si risolva cioè in un privilegio ingiustificato ed inammissibile in un ordinamento che attribuisce allo Stato la sovranità ed indipendenza nell'ordine civile (art. 7, 1° comma, Cost.).

La questione della posizione e delle attività dell'Istituto per le opere di religione (I.o.r.) e della responsabilità dei suoi dirigenti ha assunto notevole rilievo negli anni 1987-88.

In proposito è da ricordare una (deludente) sentenza della Corte costituzionale, la sent. 8 giugno 1988, n. 609, con la quale la Corte ha dichiarato inammissibili, per difetto di giurisdizione del giudice *a quo* accertato con sentenza irrevocabile, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 del trattato lateranense, nella parte in cui esclude l'esercizio della giurisdizione nei confronti di dirigenti ed amministratori degli enti centrali della Chiesa cattolica in riferimento agli art. 1, 7, 102, 112, 3, 24 e 25 Cost.[18]. Si è conclusa così con una sentenza di carattere meramente processuale la vicenda giudiziaria seguita alla controversia tra il Governo italiano e la Santa Sede dopo il *crack* del Banco Ambrosiano: la Corte si è limitata a prendere atto «della

---

[17] Sottolinea esattamente l'importanza di tale distinzione P. Bellini, *Sulla tutela governativa del patrimonio artistico ecclesiastico in Italia*, in *Dir. eccl.*, 76 (1966), I, pp. 313-58.

[18] La sentenza è pubblicata in *Foro it.*, 113 (1988), n. 7-8, I, 2082-93, con nota di N. Colaianni.

sentenza della Corte di cassazione 17 luglio 1987 che ha affermato il difetto di giurisdizione nei confronti di imputati ritenuti, per la loro qualifica soggettiva, coperti da immunità penale»[19]: in dipendenza di tale sentenza, ad avviso della Corte costituzionale, al giudice *a quo* non poteva «spettare altro che il compito, vincolato, di dichiarare concluso lo stesso processo, dando atto dell'improcedibilità dell'azione per difetto di giurisdizione», con la conseguente inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate[20]. Anche se molti sono i problemi di diritto bancario che ha sollevato la vicenda dello I.O.R., la questione è soprattutto collegata a vari e complessi temi di diritto costituzionale, ecclesiastico e penale, sui quali non è questa la sede per soffermarsi: ritengo pertanto sufficiente avere qui ricordato il problema.

## *Riferimenti per ulteriori approfondimenti*

Per ulteriori approfondimenti in tema di enti e beni ecclesiastici si riportano alcuni riferimenti di legislazione e di dottrina riguardanti il problema: i dati qui riportati sono relativi agli anni 1984-89. Per ragioni di brevità sono stati omessi i contributi apparsi nel quinquennio su «il tetto».

### Legislazione

L. 20 maggio 1985 n. 206, ratifica ed esecuzione del protocollo, firmato a Roma il 15 novembre 1984, che approva le norme per la disciplina della materia degli enti e beni ecclesiastici; l. 20 maggio 1985 n. 222, disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi: d.m. 19 novembre 1985, conferimento di qualifica

---

[19] Con riferimento alla sentenza della Corte di Cassazione (sez. V) 17 luglio 1987, alla requisitoria del Procuratore Generale in tale procedimento e alla sentenza del Tribunale di prima istanza dello Stato della Città del Vaticano emessa in data 10 giugno 1987 nel procedimento di estradizione di mons. Paul Marcinkus ed altri, può vedersi S. Lariccia, *La posizione e le attività*…, cit.

[20] Per un analitico commento di tale sentenza cfr. N. Colaianni, *Lo I.O.R. e l'art. 11 del Trattato lateranense*, cit. il quale giustamente osserva: «La decisione sembrerebbe di quelle lapalissiane, se non fosse che la pronuncia della Cassazione è stata adottata in un procedimento incidentale, vertente sulla legittimità di un provvedimento relativo alla libertà personale, e non nel procedimento principale sull'accertamento del reato (e, contestualmente, dell'esistenza della giurisdizione)…».

di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto all'Istituto centrale per il sostentamento del clero, in Roma, d.m. 28 marzo 1986, documentazione necessaria per il riconoscimento, ai fini della determinazione del reddito d'imprese degli istituti religiosi, le loro province e case civilmente riconosciute, delle deduzioni di cui all'art. 26, comma 1, della l. 222 del 1985; l. 5 giugno 1986 n. 253, norme per la concessione di contributi finanziari a carico dello Stato per gli archivi privati di notevole interesse storico, nonché per gli archivi appartenenti ad enti ecclesiastici ed a istituti e associazioni di culto; D.P.R. 13 febbraio 1987 n. 33, approvazione del reg. di esecuzione della l. 222 del 1985.

## *Bibliografia*

**1984**

Bellini P., *I beni culturali di proprietà ecclesiastica nel nuovo concordato*, «Dir. eccl.», 94, 1984, I, 265-75.

Berlingò S., *Gli enti e il patrimonio della Chiesa*, «Dir. eccl.», 94, 1984, I, 277-320.

Bersini F., *Gli istituti religiosi nel nuovo codice di diritto canonico*, «Dir. eccl.», 94, 1984, I, 149-63.

D'Ostilio F., *De separatione sodalium ab instituto vitae consacratae*, in AA.VV., *Dilexit iustitiam. Studia in honorem Cardinalis Aurelii Sabattani*, Città del Vaticano, 1984, 549.

Ferraboschi M., *Le persone giuridiche nel nuovo codice di diritto canonico*, «Vita not.», 1984, 1329.

Finocchiaro F., *Gli enti ecclesiastici e l'accordo del 18 febbraio 1984 fra Stato e Chiesa*, «Dir. eccl.», 94, 1984, I, 433-48.

Finocchiaro F., *Lo I.O.R. (Istituto per le opere di religione) nel diritto italiano*, «Giur. it.», 136, 1984, IV, 19.

Floris P., *L'«ecclesiasticità» degli enti nell'art. 7 del nuovo concordato (considerazioni preliminari)*, «Giust. civ.», 30, 1984, II, 347.

Vegas G., *I profili tributari del nuovo concordato*, «Dir. eccl.», 94, 1984, I, 705-20.

**1985**

Cioppi G., *Soggettività tributaria e problemi fiscali degli Enti ecclesiastici*, «Studi urbinati», 51-52-53, 1982-85, n.s. A n. 35-37, 301-24.

Botta R., *Persone giuridiche pubbliche e persone giuridiche private nel nuovo codice di diritto canonico*, «Dir. eccl.», 95, 1985, I, 336-52.

Leziroli G., *Nuove prospettive di politica ecclesiale ed enti ecclesiastici necessari*, «Dir. eccl.», 95, 1985, I, 506-24.

MATERNINI ZOTTA M.F., *Sulla natura giuridica del beneficio parrocchiale*, (nota a sent. Cass., Sez. I, 21 dicembre 1984 n. 6652), «Dir. eccl.», 95, 1985, II, 571-80.

TALAMANCA A., *I beni culturali ecclesiastici tra legislazione statale e normativa bilaterale, «Dir. eccl.»,* 95, 1985, I, 3-36.

VEGAS G., Vincolo di destinazione degli edifici di culto e danni materiali (nota a sent. Cass., Sez. I, 21 dicembre 1984 n. 6652), «Dir. eccl.», 95, 1985, II, 571-80.

**1986**

FINOCCHIARO F., *Gli enti ecclesiastici: profili ecclesiastici*, in «Iustitia», 1986, 81.

GHERRO S., *Santa Sede, conferenze episcopali, christifideles e concordati*, «Dir. eccl.», 96, 1986, I, 55-72.

LO CASTRO G., *Gli enti e l'organizzazione della Chiesa*, «Dir. eccl.», 96, 1986, I, 299-323.

LO CASTRO G., *Gli enti ecclesiastici: profili canonistici*, «Iustitia», 1986, 96.

MENGONI L., *Profili ecclesiastici*, «Iustitia», 1986, 106.

UCCELLA F., *Le conferenze episcopali nel nuovo codice di diritto canonico: prime riflessioni*, «Dir. eccl.», 96, 1986, I, 95-154.

VEGAS G., *Premessa alla considerazione economica di alcune questioni di diritto ecclesiastico*, «Dir. eccl.», 96, 1986, I, 534-62.

**1987**

AA.VV., *Il caso IOR a Palazzo della Consulta. Problemi di legittimità costituzionale dell'art. 11 del Trattato lateranense*, «Quad. dir. e pol. eccl.» 4, 1987, 119-36.

BASSI F., *Prime riflessioni sugli art. 5, comma 3, accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica italiana, e 53, norme circa gli Enti e i Beni ecclesiastici in Italia*, «Riv. giur. edilizia», 1987, II, 79.

BERTONI R., *Entri centrali della Chiesa e immunità penali* (nota a sent. Cass., Sez. V, 17 luglio 1987, Marcinkus e altro), «Cass. pen.», 27, 1987, 1920.

COLELLA P., *Le «valutazioni di giuridicità» della Cassazione e il caso IOR*, in «*Questione Giustizia*», 1987, 555.

COPPETTA M.G., *L'art. 11 del trattato lateranense di fronte alla S.C.: una interpretazione opinabile* (nota a sent. Cass., Sez. V, 17 luglio 1987, Marcinkus e altro), «Cass. pen.», 27, 1987, 1928.

COPPETTA M.G., *L'immunità derivante dall'art. 11 trattato lateranense tra Corte di cassazione e Corte costituzionale* (nota a sent. Trib. Milano, 26 novembre 1987, Marcinkus e altri), «Cass, pen.», 27, 1987, 2261.

HUBLER PETRONCELLI F., *Attuali prospettive di tutela per gli archivi ecclesiastici*, «Dir. eccl.», 97, 1987, (*Raccolta di scritti in onore di Luigi De Luca*), n. 2, I, 566-89.

Lariccia S., *La posizione e le attività dell'Istituto per le opere di religione (IOR) e la responsabilità dei suoi dirigenti*, in «Giur. cost.», 32, 1987, II, n. 7, pp. 126-38.

Mauro T., *Riflessioni sui principi del regime tributario degli enti ecclesiastici*, «Dir. eccl.», 87, 1987, (*Raccolta di scritti in onore di Luigi De Luca*), n. 2, I, 803-57.

Melegari G., *Le norme di attuazione della legge 20 maggio 1985 n. 222 in tema di iscrizione al registro delle persone giuridiche*, «Quad. dir. e pol. eccl.», 4, 1987, 189-200.

Vitale A., *Beni culturali nel diritto ecclesiastico*, «Digesto», IV ed., *Discipline pubblicistiche*, II, Torino, Utet, 1987, 228-32.

Vitale E., *L'Istituto per le Opere di Religione (I.O.R.) e il diritto italiano*, «Giur. comm.», 1987, II, 514; «Dir. eccl.», 97, 1987, n. 3-4 (*Raccolta di scritti in onore di L. De Luca*), I, 1171-90.

**1988**

AA.VV., *Rapporti di lavoro e fattore religioso*, Napoli, Jovene, 1988, pp. 271.

AA.VV., *Natura e futuro delle conferenze episcopali*, Bologna, Centro ed. Dehoniane, 1988, pp. 446.

Ascoli G., *Contribuzioni a favore delle comunità israelitiche*, «Enc. giur.», 7 Roma, Treccani, 1988, 1-2.

Baccari R., *Associazioni ecclesiastiche*, «Enc. giur.», 3, Roma, Treccani, 1998, 1-6.

Baccari R., *Associazioni laicali*, «Enc. giur.», 3, Roma, Treccani, 1998, 1-6.

Colaianni N., *Lo I.O.R.. e l'art. 11 del trattato lateranense* (nota a sent. Corte cost. 8 giugno 1988 n. 609), «Foro it.» 1988, I, 2082.

Dalla Torre G., *Assistenza e beneficenza nel diritto ecclesiastico*, «Digesto», IV ed., *Discipline pubblicistiche*, I, Torino, Utet, 1988, 437-44.

d'Avack P.A., *Beni culturali, Diritto ecclesiastico*, «Enc. giur.», 5, Roma, Treccani, 1988. (Aggiornamento di A. Ronzani).

Feliciani G., *Associazioni dei fedeli*, «Digesto», IV ed., *Discipline pubblicistiche*, I, Torino, Utet, 1988, 500-3.

Feliciani G., *Proprietà (dir. eccl.)*, «Enc. dir.», 37, Milano, Giuffré, 1988, 315-21.

Ferraboschi M., *Congrua*, «Enc. giur.», 8, Roma, Treccani, 1988, 1-6.

Giovanardi Cochis R., *Beni ecclesiastici, Diritto tributario*, «Enc. giur.», 5, Roma, Treccani, 1988, 1-2.

Lignani P.G., *Acquisti degli enti (autorizzazione agli)*, «Enc. giur.», 1, Roma, Treccani, 1988, 1-3.

Lo Castro G., *La prelatura personale Opus Dei e l'ordinamento dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 56.

Lo Castro G., *Riflessioni sui profili canonistici degli enti ecclesiastici*, in

AA.VV., *Studi in onore di Guido Saraceni*, Napoli, Jovene, 1988, 395-404.

MARGIOTTA BROGLIO F., *Enti centrali della Chiesa e Istituto per le opere di religione. Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 11 del Trattato lateranense*, «Riv. trim. dir. proc. civ.», 42, 1988, pp. 543-53.

MARTINO R., *Su un singolare caso di reintegra nel possesso di un immobile appartenente alla Santa Sede* (nota a sent. Pret. Roma, 17 dicembre 1986, IPAS c. Caritas Italiana), «Giur. merito», 20, 1988, 549.

MAURO T., *Beneficio ecclesiastico*, «Enc. giur.», 4, Roma, Treccani, 1988, 1-4.

MAURO T., *Beni ecclesiastici, Diritto ecclesiastico*, «Enc. giur.», 5, Roma, Treccani, 1988, 1-5.

MAURO T., *Beni patrimoniali ecclesiastici nel diritto ecclesiastico*, «Digesto», IV ed., *Discipline pubblicistiche*, II, Torino, Utet, 1988, 255-72.

NOTARO L., *Dote monastica tra vecchio e nuovo regime*, in AA.VV., *Studi in onore di Guido Saraceni*, Napoli, Jovene, 1988, 461-66.

PETTINATO S., *Associazioni private dei fedeli e «debita relatio» con l'autorità ecclesiastica*, in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli*, I, 2, Milano, Giuffrè, 1988, 1149-76.

PUNZI NICOLÒ A.M., *Gli enti di struttura della Chiesa nelle nuove disposizioni concordatarie*, in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli*, I, 2, Milano, Giuffrè, 1988, 1177-96.

RIZZI F., *Vaticano e Ambrosiano*, Napoli, T. Pironti, 1988.

SALVINI G., *Il finanziamento statale è una minaccia per il volontariato? L'esperienza dei «Tecnici volontari Cristiani»*, «Civ. catt.», 139, 1988, n. 3304, 369-77.

VITALE A., *Beni culturali nel diritto ecclesiastico*, «Digesto», *Discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1988.

**1989**

ARRIETA J.I., *Conferenze episcopali e vincolo di comunione*, «Ius Ecclesiae», 1, 1989, n. 1, 3-22.

CASTRONOVO C., *I beni ecclesiastici dopo il nuovo Concordato*, «Annali Fac. Giur. Univ. di Perugia», n. s., n. 9 (*Raccolta di scritti in onore di Angelo Lener*), a cura di B. Carpino, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1989, 329-46.

CIMBALO G., *I rapporti finanziari tra Stato e confessioni religiose nei Paesi Bassi*, Milano, Giuffrè, 1989, p. 452.

DAMMACCO G., a cura di, *Archivi ecclesiastici e legislazione concordataria dopo il nuovo accordo tra Stato e Chiesa*, «Archivi per la storia» (Rivista dell'associazione nazionale archivistica italiana), 2, 1989, n. 1, 5-420 (atti del seminario di studio, Bari, 23-24 marzo 1988; sono pubblicati contributi di A. RICCARDI, F.E. ADAMI, S. PALESE, A. MELLONI, E. ORMANNI, D. PORCARO MASSAFRA, S. BORDONALI, G. MEALE, M.G. DE LONGIS CRISTALDI, E. BOAGA,

F. Vergara, L. Scalera, D. Coppelli. R. De Simone, A. Nicora, R. Coppola, e inoltre: la normativa pattizia, la normativa statuale, la normativa di destinazione e di produzione regionale).

De Diego-Lora, *La potestad de régimen de las conferencias episcopales en el «Codex» de 1983*, «Ius Ecclesiae», 1, 1989, n. 1, 23-46.

De Filippo A., *Aspetti d'interesse notarile dell'attività tutoria del Ministero dell'Interno sugli Enti ecclesiastici*, in Tozzi V., a cura di, *Enti ecclesiastici e attività notarile*, cit. (1989), 95-102.

De Fuenmayor A., *Le prelature personali e l'Opus Dei (A proposito di una monografia di Gaetano Lo Castro)*, «Ius Ecclesiae», 1, 1989, n. 1, 3-22.

Fagiolo V., *«Potestas» del vescovo e conferenza episcopale*, «Ius Ecclesiae», 1, 1989, n. 1, 47-68.

Giuliani P., *La distinzione fra associazioni pubbliche e associazioni private dei fedeli nel nuovo Codice di Diritto Canonico*, Roma, Pontificia Università Lateranense, 1986, pp. 231.

Grimaldi E.E., *La specialità degli Enti ecclesiastici civilmente riconosciuti*, in Tozzi V., a cura di, *Enti ecclesiastici e attività notarile*, cit., (1989), 117-22.

Gutierrez J.L., *La conferenza episcopale come organo sopradiocesano nella struttura ecclesiastica*, «Ius Ecclesiae», 1, 1989, n. 1, 69-93.

Leziroli G., *Il riconoscimento degli enti ecclesiastici e l'attuazione del principio di collaborazione fra Stato e Chiesa*, in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Petroncelli*, I, Napoli, Jovene, 1989, 361-414.

Liguori G., *Il Notaio e gli Enti Ecclesiastici: capacità, rappresentanza, controlli, riflessi fiscali*, in Tozzi V., a cura di, *Enti ecclesiastici e attività notarile*, cit. (1989), 75-94.

Maternini Zotta M.F., *Il regime giuridico del patrimonio ecclesiastico nell'ordinamento italiano* (ediz. parziale), Trieste, Libreria Goliardica, 1989, p. 62.

Mauro T., *Gli Aspetti canonistici di rilevanza civile nell'attività degli Enti ecclesiastici*, in Tozzi V., a cura di, *Enti ecclesiastici e attività notarile*, cit. (1089), 13-48.

Nicora A., *Riflessioni conclusive*, in Tozzi V., a cura di, *Enti ecclesiastici e attività notarile*, cit. (1989), 103-14.

Tozzi V., a cura di, *Enti ecclesiastici e attività notarile*, Napoli, Jovene, 1989, pp. XII-218.

Tozzi V., *La disciplina degli enti ecclesiastici nel nuovo assetto concordatario*, in T.V., a cura di, *Enti ecclesiastici e attività notarile*, cit. (1989), 49-74.

Vitale A., *Dai benefici ecclesiastici agli istituti per il sostentamento del clero*, in «Giur. cost.», 34, 1989, II, n. 2.

Zampaglione L., *La prelazione pubblica sui beni immobili degli Istituti per il sostentamento del clero*, in Tozzi V., a cura di, *Enti ecclesiastici e attività notarile*, cit. (1989).

## *"Intervento" al convegno su Concordato e legge matrimoniale**

Ringrazio l'amico Enrico Vitali per avermi consentito di fare questa mattina questo mio breve intervento.

Due considerazioni sono emerse nelle relazioni e negli interventi di queste due giornate: l'esigenza di valutare i problemi discussi in questo importante convegno tenendo costantemente presente il dato normativo; l'opportunità che dal nostro incontro provenga una indicazione per il legislatore ordinario che dovrà provvedere ad emanare quella matrimoniale che, a distanza di più di quattro anni dall'entrata in vigore dell'accordo di revisione concordataria del 1984, non è ancora stata approvata dal parlamento.

Con riferimento soprattutto alla relazione di Carlo Cardia, vorrei esprimere il mio dissenso circa l'opinione, che mi sembra abbia esposto cardia, che ritiene doveroso il silenzio del legislatore italiano sulla discussa questione della riserva o della concorrenza di giurisdizione in materia di giudizi sulla nullità dei matrimoni concordatari: se ho ben compreso, al legislatore ordinario non spetterebbe il potere di prendere posizione su questo problema, essendo la disciplina di tale questione affidata alla competenza esclusiva del legislatore pattizio, cioè del legislatore che ha convenuto le disposizioni dell'accordo di revisione. In proposito è necessario però tenere presente l'oscurità del dato normativo sul punto, giacché le disposizioni del concordato in materia di giurisdizione ecclesiastica matrimoniale consentono di sostenere, come del resto è avvenuto in questi ultimi anni, sia la tesi della sopravvivenza della riserva esclusiva di giurisdizione sia la tesi della concorrenza di giurisdizione. Non si tratta certo di un'ambiguità casuale: è stata invece un'ambiguità voluta dalle parti contraenti, giacché, come ha osservato Carlo cardia, se si fosse detto chiaramente che anche nel nuovo concordato si intendeva ribadire il principio

---

* In Atti del Convegno su *Concordato e legge matrimoniale*, Napoli, Jovene, 1990, pp. 517-20.

della riserva di giurisdizione ecclesiastica introdotto con i patti lateranensi nel sistema giuridico italiano, questo principio non sarebbe stato accolto dalla delegazione italiana; se si fosse invece chiarito espressamente che la soluzione adottata era quella della concorrenza di giurisdizione, questa soluzione non sarebbe stata accettata dalla delegazione vaticana. Poiché dunque gli accordi concordatari, quello del 1984 non meno di quello stipulato dallo Stato fascista del 1929, rispondono alla logica del compromesso tra le istituzioni dello Stato e quelle della Chiesa cattolica, si è preferito non dire nulla su questo punto, con la conseguenza che dal febbraio del 1984 si continua a discutere, in convegni, tavole rotonde, incontri e conferenze, se possa ritenersi più esatta l'una o l'altra opinione: necessariamente forzando la lettera della legge, come del resto ha fatto lo stesso Carlo Cardia quando, per ammettere l'esistenza di una concorrenza di giurisdizione, a proposito della disposizione che pone l'esigenza di «tener conto della specificità dell'ordinamento canonico dal quale è regolato il vincolo matrimoniale, che in esso ha avuto origine» [art. 4, lett. *b)* protocollo addizionale, in relazione all'art. 8 del patto di Villa Madama], ha sostenuto una tesi che non esito a definire sconcertante e sulla quale vorrei avere dei chiarimenti. La precisazione contenuta in tale disposizione risponderebbe, se ho capito bene, all'esigenza di evitare che vengano disconosciuti gli effetti civili di sentenze ecclesiastiche fondate su un motivo di nullità matrimoniale esclusivamente religioso. In proposito è noto, al contrario, che sin da quando, all'inizio degli anni Trenta, Mario Falco cominciò a esaminare il problema degli effetti delle sentenze ecclesiastiche in contrasto con l'ordine pubblico italiano, venne autorevolmente sostenuta - e ricordo in proposito le opinioni, oltre che dello stesso Falco, anche di Arturo Carlo Jemolo e Franco Finocchiaro - la tesi secondo la quale proprio l'esigenza di garantire il rispetto dell'ordine pubblico statuale determinava la conseguenza che non potessero essere delibate, all'interno dell'ordinamento italiano, sentenze ecclesiastiche fondate su motivi di nullità esclusivamente religiosi: la diversa natura dell'ordinamento confessionale e di quello civile rende necessario che, per esempio, non possano avere ingresso nell'ordinamento italiano sentenze di nullità pronunciate in caso di voto solenne o di impedimento dell'ordine sacro. Una diversa opinione contrasterebbe con il principio costituzionale di separazione dell'ordine civile dall'ordine religioso (art. 7 co. 1° Cost.) e con la sentenza

della Corte costituzionale n. 18 del 1982, a proposito dell'ordine pubblico italiano come limite alla dichiarazione di efficacia delle sentenze ecclesiastiche matrimoniali.

Carlo cardia si lamentava che le critiche alle norme del concordato e alla legge matrimoniale vengano spesso rivolte a coloro che hanno contribuito alla stesura e alla elaborazione di tali disposizioni, e qui ricordo che sia Cardia che Vitali hanno fatto parte della commissione per la definizione delle norme da prevedere nella legge matrimoniale: si tratta però di un coinvolgimento inevitabile, se si considera che nell'assumere importanti impegni pubblici quali sono quelli di componenti di una commissione governativa intesa a predisporre tecnicamente le norme di un progetto di concordato o di una legge, non possono non assumersi anche le relative responsabilità nei confronti di quanti sono chiamati a valutare la rispondenza di tali disposizioni alle esigenze della società.

Osservava Cardia che il sistema matrimoniale concordatario disciplinato nell'accordo di revisione del 1984 rappresenta un progresso rispetto al passato: a mio avviso, se progresso significa ambiguità di soluzioni che consentano di continuare a sostenere tutte le tesi, deducendo dalla lettera della legge qualche argomento a proprio favore, il nuovo concordato può effettivamente definirsi un progresso rispetto a quello del 1929; ma se invece si crede nell'esigenza che al legislatore – costituzionale, concordatario, ordinario – spetti anche il compito di garantire la certezza delle regole giuridiche, un principio che appare sempre più utopistico ma che conserva tuttora un'importante funzione, allora il testo del nuovo concordato rappresenta un notevole regresso, esprimendo il tentativo di continuare a garantire insieme esigenze diverse e contrastanti, quali, in materia matrimoniale, sono quelle dell'ordinamento canonico e dell'ordinamento dell'Italia democratica.

Sono convinto che anche dai lavori svolti in questo convegno, e ricordo in particolare le osservazioni fatte ieri da Pietro Recigno e quanto poco fa osservava il collega Gazzoni, risulti rafforzata l'opinione di chi continua a sostenere che la mancanza di indicazioni chiare su alcuni dei problemi più discussi e complessi della materia matrimoniale concordataria – nel mio intervento mi sono riferito in particolare a quello della giurisdizione ecclesiastica in tale materia, ma molte altre sarebbero le questioni da esaminare – non dipenda dall'incapacità del legislatore di prevedere disposizioni chiare e

convincenti, ma dalla impossibilità di prevedere soluzioni che possano insieme garantire aspirazioni discordanti tra loro: è necessario quindi ribadire l'importanza dell'impegno civile per il superamento di un concordato che non è riuscito a risolvere, come dimostrano le ricorrenti polemiche sui problemi del matrimonio, dell'istruzione e dei beni ecclesiastici, nessuna delle questioni per la cui soluzione si riteneva importante ed urgente una riforma del concordato lateranense.

## *Il problema e la pratica delle libertà nell'attività scientifica e accademica di Lorenzo Spinelli**

Le persone che sono intervenute alla riunione di questa mattina vogliono confermare con la loro presenza a questa cerimonia i sentimenti di stima e di amicizia nei confronti di Lorenzo Spinelli, dei quali sono chiara testimonianza i molti e importanti contributi contenuti nei quattro volumi in suo onore.

Per chi vi parla i sentimenti di affetto e di riconoscenza sono legati a ricordi che risalgono ad una sera dell'ottobre del 1962, quando per la prima volta ho espresso a Lorenzo Spinelli, nel suo studio di Via Gioacchino Belli, la mia aspirazione a collaborare con lui come assistente alla cattedra di «Diritto ecclesiastico» presso l'Università di Modena.

Ha avuto inizio quella sera, e da allora è trascorso un periodo di quasi trent'anni, un'esperienza di lavoro, di collaborazione e di amicizia svoltasi con impegno e dedizione e con reciproca lealtà, nella convinzione che qualunque rapporto personale renda sempre necessaria la sincera espressione delle proprie opinioni. Ricordo in particolare gli anni trascorsi nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università modenese, dal 1962 al 1970, quando le occasioni di lavoro comune erano costanti e prolungate.

Nella vasta bibliografia degli scritti di Lorenzo Spinelli, una bibliografia che è stata pubblicata nel primo volume degli scritti in suo onore[1] vi è un tema che emerge su tutti gli altri e che, nel corso degli anni, ha acquistato sempre maggiore importanza nella sua produzione scientifica: quello riguardante il problema delle libertà considerato nella valutazione dinamica dei rapporti tra stato e chiesa cattolica e nelle sempre nuove dimensioni che esso assume nell'evoluzione della società[2].

---

* In *Archivio giuridico "*Filippo Serafini*"*, 220, 1990, fasc. n. 4, pp. 567-76.

[1] *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, I, Modena, Mucchi, 1989, pp. 19-32.

[2] Tra gli scritti più interessanti ricordo in proposito *Le dimensioni della libertà*

È interessante notare come tale problema sia stato valutato da Spinelli in costante aderenza con quelle che in Italia sono state, negli ultimi decenni, le trasformazioni della società e delle istituzioni e le nuove prospettive di studio del diritto ecclesiastico e canonico: discipline a proposito delle quali è sempre più avvertita l'esigenza di intendere l'esperienza giuridica come una costante dialettica tra un dato normativo e un tessuto di rapporti nascenti dall'attività dei consociati[3].

In un primo periodo, quello compreso tra l'inizio degli anni cinquanta e i primi anni del sessanta, l'attenzione di Spinelli è prevalentemente dedicata al problema della libertà di coscienza in materia matrimoniale, alla questione dei diritti e poteri della Chiesa cattolica, e cioè alla *libertas Ecclesiae catholicae,* nel diritto concordatario e alla tutela del sentimento religioso nell'ordinamento penale italiano[4]. In materia matrimoniale assumono particolare rilievo le pagine dedicate all'istituto matrimoniale valutato sotto il profilo della libertà di coscienza dell'individuo[5], e gli studi in tema di libertà religiosa del

---

*cristiana,* in *Arch. giur. «Filippo Serafini»,* 182, 1972, pp. 227-44; Il *problema della libertà nella Chiesa e le comunità di base,* in *Sacra Doctrina,* 1972, pp. 217-43; *Note intorno al diritto di associazione nell'ordinamento della Chiesa,* in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli,* II, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 1785-801; *Nuove tendenze della libertà religiosa,* in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica,* Atti del II convegno nazionale di diritto ecclesiastico (Siena, 27-29 novembre 1980), Milano, Giuffrè, 1981, 497-509; *Nuove dimensioni del diritto di libertà religiosa nella giurisprudenza costituzionale,* in *Dir. eccl. (Raccolta di scritti in onore di Luigi De Luca)*, 1987, l, pp. 1062-73.

[3] Cfr. in proposito, tra gli altri, con riferimento agli studi giuridici negli ultimi decenni, N. Lipari, *Il diritto civile tra sociologia e dogmatica. Riflessioni sul metodo,* in AA.VV. *Studi in onore di Francesco Santoro Passarelli,* IV, Napoli, Jovene, 1972, pp. 99- 158 e in *Riv. dir. civ.,* 1968, I, pp. 297-338; P. Grossi, *Pagina introduttiva* al vol. 10, 1981 dei *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, pp. 1-5; P. Barcellona, *I soggetti e le norme,* Milano, Giuffrè, 1984, *passim*. Con specifico riferimento alla disciplina del diritto ecclesiastico, in AA.VV., *Dottrine generali del diritto e diritto ecclesiastico,* Napoli, Istituto italiano per gli studi filosofici, 1988, pp. 125-65, ed ivi la bibliografia citata.

[4] *Suono delle campane e* «turbatio sacrorum», in *Dir. eccl*., 1951, pp. 847-58; *Appunti in tema di tutela del sentimento religioso nell'ordinamento penale italiano,* in *Riv. ital. dir. e proc. pen.,* 1962, pp. 370-426.

[5] Ricordo in particolare: *La trascrizione del matrimonio canonico,* Roma 1950; *Della volontà degli sposi per gli effetti civili in un caso di matrimonio religioso di un*

minore[6], con particolare riferimento all'educazione religiosa della prole in caso di contrasto tra genitori[7] .

Riguardano il problema dei poteri riconosciuti agli organi di governo della chiesa cattolica gli studi sul potere ecclesiastico di giurisdizione e sui suoi limiti, con speciale riguardo alla tematica discussa negli anni 1958-'59 in occasione del processo al vescovo di Prato[8].

In un successivo periodo, che ha inizio durante gli anni di svolgimento dei lavori del Concilio Vaticano II, vi sono molti scritti che riguardano il problema delle libertà, con specifico riferimento alla *libertas Ecclesiae* considerata sotto il profilo canonistico, alla libertà religiosa del fedele nella chiesa cattolica, alle scelte politiche del cittadino fedele in relazione alla potestà di magistero della confessione di appartenenza, all'esigenza di garanzie normative per il rispetto della libertà religiosa del credente[9].

---

*agente di P.S. tardivamente trascritto,* in *Foro it.,* 1956, III, cc. 104-13; *Matrimonio di coscienza,* in *Enciclopedia forense,* IV, Milano, Vallardi, 1959, p. 1003; *La trascrizione del matrimonio canonico,* Milano, Giuffrè, *1962,* spec. pp. 5 ss.; 118 ss.; *La trascrizione del matrimonio canonico,* Milano, Giuffrè, 1975.

[6] *Brevi note sul matrimonio dei minori,* in AA.VV., *Studi in ricordo di Salvi,* Bologna, 1960, pp. 425-38.

[7] *Note sulla posizione dei genitori di fronte al problema della educazione religiosa dei figli,* in *Temi,* 1963, pp. 1163-80; *In tema di educazione religiosa della prole,* in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di Marcello Barberio Corsetti,* Milano, Giuffrè, 1964, pp. 679-704; *Educazione religiosa della prole e contrasto tra genitori (in vista di una riforma del diritto di famiglia)*, in *Arch. giur. «Filippo Serafini»,* 166-167 (1964), pp. 46-86 e in *Riv. dir. matrim. e dello stato delle persone,* 1965, pp. 281-321.

[8] *Considerazioni sul potere ecclesiastico di giurisdizione,* in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Del Giudice,* II, Milano, Ciuffrè, 1952, pp. 355-95; *In margine al caso di Prato. Alcune considerazioni sulla libertà di esercizio del potere ecclesiastico di giurisdizione nel diritto italiano,* in *Iustitia,* 1958, pp. 1- 14; *In margine al processo di Prato: osservazioni sulla libertà di esercizio del potere spirituale della Chiesa nel diritto italiano,* in *Dir. eccl*., 1958, 1, pp. 320-38; *L'esercizio della giurisdizione ecclesiastica ed i suoi limiti secondo l'art. 1 del concordato,* in AA.VV., *I Patti lateranensi. Scritti giuridici per il trentennale della Conciliazione,* [Quaderni di lustitia], Roma, 1960, pp. 217-35; *Ancora qualche considerazione sull'esercizio della giurisdizione ecclesiastica nell'ordinamento italiano,* in AA.VV., *Studi in onore di Guido Zanobini,* IV, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 431-49.

[9] *Problemi e prospettive in tema di rapporti tra Stato e Chiesa,* Modena, Mucchi, 1968; *La Chiesa e gli Stati alla luce del Concilio Vaticano II. Riflessioni sui principi conciliari sotto il profilo giuridico,* Modena, Mucchi, 1969; *Problematica attuale nei*

Vi è poi un complesso di lavori che riguardano in modo particolare l'importante problematica della tutela dei diritti dell'uomo, considerata in funzione del servizio, in termini di promozione umana, che lo stato è chiamato a svolgere a favore della comunità nazionale e di tutte le genti[10].

La scelta dei temi e le prospettive di studio e di ricerca di Spinelli risentono in questi anni delle nuove concezioni emerse all'interno

---

*rapporti tra Chiesa e Stato,* Modena, Mucchi, 1970; *La Chiesa e la libertà religiosa,* in AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio,* Atti del I congresso internazionale di diritto canonico, I, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 289-319; *Le dimensioni della libertà cristiana,* in *Arch. giur. «Filippo Serafini»,* 1972, pp. 227-44; *I1 problema della libertà nella Chiesa e le comunità di base,* in *Sacra Doctrina,* 1972, pp. 217-43; *Prospettive canonistiche nella Chiesa di oggi,* Modena, Mucchi, 1973; *Sistema concordatario e costume democratico,* in AA.VV.., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*. Atti del I convegno nazionale di diritto ecclesiastico (Siena, 30 novembre-2 dicembre 1972), Milano, Giuffrè, 1973, pp. 1074-94; *Problematica attuale nei rapporti tra Chiesa e Stato* (con aggiornamenti sulla recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia matrimoniale), Modena, Mucchi, 1974; *Note intorno al diritto di associazione nell'ordinamento della Chiesa,* in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli,* II, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 1785-801; *Problemi attuali sulla promozione della donna. Note introduttive,* in *Iustitia,* 1974, pp. 179-92; *Nuove prospettive nei rapporti tra Stato e Chiesa,* in AA.VV., *Liber amicorum Mons. Onclin, Bibliotheca ephemeridum theologicarum Lovaniensium,* 72, 1976, pp. 317-31; *Matrimonio civile e matrimonio religioso: problemi e prospettive* «de jure condendo», in *Il diritto di famiglia e delle persone,* 1976, pp. 743-61; *Il matrimonio religioso nel pluralismo dei modelli previsti dalla Costituzione, ivi*, 1977, pp. 1322-40; *Libertas Ecclesiae. Lezioni di diritto canonico,* Milano, Giuffrè, 1979; *Rispettare il diritto del credente. Matrimonio e libertà religiosa,* in *L'Osservatore romano,* 22febbraio 1980.

[10] Richiama l'attenzione sulla sensibilità dimostrata da Spinelli nell'affrontare il tema dei diritti umani P. Mengozzi, *La tutela dei diritti dell'uomo e il rapporto di coordinamento-integrazione funzionale tra ordinamento comunitario e ordinamenti degli Stati membri nei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale italiana e tedesca,* in AA.VV., *Studi in onore di Lorenzo Spinelli,* IV, Modena, Mucchi, 1989, pp. 1423-41. Tra gli scritti di Lorenzo Spinelli dedicati al tema dei diritti umani cfr. soprattutto *I diritti umani nelle relazioni tra Stato e Chiesa,* in AA.VV., *I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società,* Atti del IV congresso internazionale di diritto canonico (Fribourg, 6-11 ottobre 1980), Fribourg-Freiburgi br., Milano, 1981, pp. 1143-50; *I diritti umani nelle relazioni tra Stato e Chiesa,* in AA.VV., *I diritti umani. Dottrina e prassi*, a cura di G. Concetti, Roma, Ave, 1982, pp. 719-34; *Alcune riflessioni in tema di diritti umani nelle relazioni tra Stato e Chiesa,* in AA.VV., *I diritti fondamentali della persona umana e la libertà religiosa,* Atti del V colloquio giuridico presso l'Università lateranense (9- 10 marzo 1984), Città del Vaticano, 1984, pp. 557-9.

della Chiesa cattolica dopo il Concilio Vaticano II, un evento che nel nostro paese ha favorito l'affermarsi di un nuovo spirito di libertà nella valutazione dei problemi che riguardano i rapporti tra società civile e società religiosa[11].

Particolare importanza assume la valutazione del problema delle libertà nel manuale di *Diritto ecclesiastico,* la cui prima edizione è stata stampata dalla casa editrice Utet di Torino nel 1976[12]: la seconda edizione è invece del 1987. In tale manuale, che riprende gli studi dedicati in precedenza ai vari temi del diritto ecclesiastico italiano, una parte rilevante è dedicata alle questioni della «eguaglianza e libertà religiosa nella Costituzione»[13] e della «libertà religiosa come principio normativo pratico»[14].

Vi sono certamente dei problemi rispetto ai quali non ho ritenuto in passato e non ritengo tuttora di potere condividere le conclusioni sostenute dal mio Maestro: mi riferisco in particolare alla posizione prioritaria riconosciuta ai valori religiosi rispetto agli altri valori espressi dalla società democratica italiana, alla concezione del potere della Chiesa cattolica di «agire nel proprio ambito con libertà assoluta ed incondizionata, libertà che non consente limitazioni e ridimensionamenti»[15], alla considerazione delle confessioni religiose diverse dalla cattolica come «ordinamenti giuridici secondari»[16] e soprattutto alle conseguenze che si traggono da tale premessa[17], alla posizione di privilegio riconosciuta al sentimento religioso del cattolico rispetto a quella in cui si trova il sentimento religioso dei cittadini aderenti a confessioni religiose diverse da quella cattolica[18], all'istituto del concordato quale strumento idoneo a disciplinare,

---

[11] Per una valutazione della influenza esercitata dal Concilio sulle trasformazioni della società e delle istituzioni in Italia può vedersi S. Lariccia, *Stato e Chiesa in Italia 1948- 1980,* Brescia, Queriniana, 1981, spec. pp. 28 ss.

[12] *Diritto ecclesiastico*. Parte generale, Torino, Utet, 1976.

[13] *Ivi*, pp. 207-24.

[14] *Ivi*, pp. 225-72.

[15] *Diritto ecclesiastico,* Torino, Utet, 1987, pp. 100 ss.; 191 ss.; 207 ss.

[16] *Ivi*, p. 223.

[17] *Ivi*, pp. 35, 216 ss., 226 ss.

[18] *Ivi*, p. 327.

anche nei paesi a regime democratico, le relazioni tra società civile e società religiosa[19].

Ma non è questa la sede opportuna per esaminare in modo approfondito temi e problemi rispetto ai quali ho avuto più volte occasione di esprimere le mie convinzioni.

Un aspetto sul quale vorrei invece richiamare l'attenzione dei presenti e che, nella vita e nell'attività di Spinelli, ha sempre rappresentato un esempio da seguire, è quello dello scrupoloso adempimento dei doveri accademici e dello spirito di servizio dimostrato nell'esercizio delle molte importanti funzioni svolte, oltre che come professore, anche come preside della Facoltà di Giurisprudenza di Modena dal 1960 al 1966 e come rettore del medesimo Ateneo dal 1967 al 1969: erano gli anni della contestazione studentesca nei quali era necessario valutare con costante equilibrio e con attenta sensibilità richieste e proteste collegate ai problemi tuttora in gran parte irrisolti della nostra Università: un'esigenza che come sappiamo si pone vivissima anche in questi giorni. E pure in questo periodo Spinelli esercita le funzioni di Direttore dell'Istituto di diritto pubblico di questa Facoltà.

Concludendo questo breve mio intervento voglio ricordare l'esperienza, per me fondamentale, del rispetto che sempre Renzo Spinelli ha dimostrato per la mia libertà di studio, di insegnamento e di ricerca.

Vi sono stati anche momenti difficili nello svolgimento delle molte e complesse vicende che caratterizzano il rapporto tra un maestro ed un allievo - voglio qui ricordare la non facile esperienza della comune partecipazione, nel 1979, ai lavori di una commissione di concorso per le cattedre universitarie di diritto ecclesiastico e canonico -, ma non è mai venuta meno in questi anni di reciproca collaborazione la mia autonomia di giudizio e di comportamento e mai mi sono mancati il consiglio e il sostegno di Renzo Spinelli: per il suo contributo alla formazione della mia personalità, per essersi sempre rigorosamente attenuto alla *pratica della libertà* nei nostri rapporti personali e per avermi sempre consentito di essere me stesso, in ogni momento della mia attività di docente e di ricercatore, voglio qui esprimergli pubblicamente la mia affettuosa gratitudine.

---

[19] Con riferimento a tali questioni cfr. A. Vitale, *Diritto ecclesiastico e jus publicum ecliesiasticum. Considerazioni su un recente manuale,* in *Quaderni dir. e pol. eccles.,* 4, 1987, pp. 329-40.

## *Bibliografia*

Vengono qui ricordati, in ordine cronologico, gli scritti di Lorenzo Spinelli riguardanti il tema delle libertà.

*La trascrizione del matrimonio canonico,* Roma, Ferrari, 1950, pp. 175.

*Suono delle campane e* "turbatio sacro rum", in *Dir.* eccl.*,* 1951, pp. 847-58.

*Considerazioni sul potere ecclesiastico di giurisdizione,* in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Del Giudice,* II, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 355-95.

*Della volontà degli sposi per gli effetti civili in un caso di matrimonio religioso di un agente di P. S. tardivamente trascritto,* in *Foro it.,* 1956, III, cc. 104- 13.

*In margine al caso di Prato. Alcune considerazioni sulla libertà di esercizio del potere ecclesiastico di giurisdizione nel diritto italiano,* in *Iustitia,* 1958, pp. 1-14.

*In margine al processo di Prato: osservazioni sulla libertà di esercizio del potere spirituale della Chiesa nel diritto italiano,* in *Dir. eccl,* 1958, I, pp. 320-37.

*Matrimonio di coscienza,* in *Enciclopedia forense,* IV, Milano, Vallardi, 1959, p. 1003.

*Brevi note sul matrimonio dei minori,* in *Studi in ricordo di Salvi,* Bologna, 1960, pp. 425-38.

*L'esercizio della giurisdizione ecclesiastica ed i suoi limiti secondo l'art. 1 del Concordato,* in AA.VV. *I Patti lateranensi. Scritti giuridici per il trentennale della Conciliazione,* [Quaderni di Iustitia], Roma, 1960, pp. 217-35.

*Ancora qualche considerazione sull'esercizio della giurisdizione ecclesiastica nell'ordinamento italiano,* in *Studi in onore di Guido Zanobini,* IV, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 431- 49.

*Appunti in tema di tutela del sentimento religioso nell'ordinamento penale italiano,* in *Riv. ital. dir. e proc. pen.,* 1962, pp. 370-426.

*Note sulla posizione dei genitori di fronte al problema della educazione religiosa dei figli*, in *Temi,* 1963, pp. 1163-80.

*In tema di educazione religiosa della prole,* in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di Marcello Barberio Corsetti,* Milano, Giuffrè, 1964, pp. 679-704.

*Educazione religiosa della prole e contrasto tra genitori (in vista di una riforma del diritto di famiglia), in Arch. giur. «Filippo Serafini»,* 166-167 (1964), pp. 46-86 e in *Riv. dir. matrim. e dello stato delle persone,* 1965, pp. 281-321.

*La trascrizione del matrimonio canonico,* Milano, Giuffrè, 1962, pp. 208 [spec. pp. 5 ss,; 118 ss.].

*Problemi e prospettive in tema di rapporti tra Stato e Chiesa,* Modena, Mucchi, 1968, p. 141.

*La Chiesa e gli Stati alla luce del Concilio Vaticano II. Riflessioni sui principi conciliari sotto il profilo giuridico,* Modena, Mucchi, 1969, pp. 148.

*Problematica attuale nei rapporti tra Chiesa e Stato,* Modena, Mucchi, 1970, p. 193.

*La Chiesa e la libertà religiosa,* in *La Chiesa dopo il Concilio,* Atti del I congresso internazionale di diritto canonico, I, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 289-3 19.

*Le dimensioni della libertà cristiana, in Arch. giur. «Filippo Serafini»,* 1972, pp. 227-44.

*Il problema e la pratica delle libertà nella Chiesa e le comunità di base,* in *Sacra Doctrina,* 1972, pp. 217- 43.

*Prospettive canonistiche nella Chiesa di oggi,* Modena, Mucchi, 1973, pp. 179.

*Sistema concordatario e costume democratico,* in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico,* Atti del I convegno nazionale di diritto ecclesiastico (Siena, 30 novembre-2 dicembre 1972), Milano, Giuffrè, 1973, pp. 1074-94.

*Problematica attuale nei rapporti tra Chiesa e Stato (con aggiornamenti sulla recente giurisprudenza della corte costituzionale in materia matrimoniale),* Modena, Mucchi, 1974, pp. 271.

*Note intorno al diritto di associazione nell'ordinamento della Chiesa,* in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli, II,* Milano, Giuffrè, 1974, pp. 1785-801.

*Problemi attuali sulla promozione della donna. Note introduttive,* in *Iustitia,* 1974, pp. 179-92.

*La trascrizione del matrimonio canonico,* Milano, Giuffrè, 1975, pp. 323.

*Diritto ecclesiastico.* Parte generale, Torino, Utet, 1976, pp. 384.

*Nuove prospettive nei rapporti tra Stato e Chiesa,* in AA.VV., *Liber amicorum Mons. Onclin, Bibliotheca ephemeridum theologicarum Lovaniensium,* 72, 1976, pp. 317-31.

*Matrimonio civile e matrimonio religioso: problemi e prospettive* "de jure condendo", in *Il diritto di famiglia e delle persone,* 1976, pp. 743-61.

*Il matrimonio religioso nel pluralismo dei modelli previsti dalla Costituzione,* in *Il diritto di famiglia e delle persone,* 1977, pp. 1322-40.

Libertas Ecclesiae. *Lezioni di diritto canonico,* Milano, Giuffrè, 1979, pp. 219.

*Rispettare il diritto del credente. Matrimonio e libertà religiosa,* in *L'Osservatore romano,* 22 febbraio 1980.

*I diritti umani nelle relazioni tra Stato e Chiesa,* in AA.VV., *I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società,* Atti del IV congresso internazionale di diritto canonico (Fribourg, 6-11 ottobre 1980), Fribourg-Freiburgi br., Milano, Giuffrè, 1981, pp. 1143-50.

*Nuove tendenze della libertà religiosa,* in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica,* Atti del II convegno nazionale di diritto ecclesiastico (Siena, 27-29 novembre 1980), Milano, Giuffrè, 1981, pp. 497-509.

*I diritti umani nelle relazioni tra Stato e Chiesa,* in AA.VV., *I diritti umani. Dottrina e prassi,* a cura di G. Concetti, Roma, Ave, 1982, pp. 719-34.

*Matrimonio e libertà religiosa,* in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Rosario Nicolò,* Milano, Giuffrè, 1982, pp. 71-83.

*I rapporti tra Stato e Chiesa nella dottrina di Jemolo,* in *Dir. cccl.,* 1982, 1, 33-9.

*Problemi vecchi e nuovi sul matrimonio dei minori (a proposito della sentenza n. 16 del 1982 della corte costituzionale),* in *Dir eccl.,* 1982, 1, pp. 475-90.

*Lezioni di diritto ecclesiastico,* Modena, Mucchi, 1983, pp. 139.

*Alcune riflessioni in tema di diritti umani nelle relazioni tra Stato e Chiesa,* in AA.VV., *I diritti fondamentali della persona umana e la libertà religiosa,* Atti del V colloquio giuridico presso l'Università lateranense (9- 10 marzo 1984), Città del Vaticano, 1984, pp. 557-9.

*La* libertas Ecclesiae: *un principio fondamentale,* in AA.VV., *La revisione del Concordato,* a cura di G. Dalla Torre, Città del Vaticano, 1985, pp. 111-5.

*I diritti umani nelle relazioni tra Stato e Chiesa,* in *Vita e pensiero,* 1986, pp. 562-71.

*Nuove dimensioni del diritto di libertà religiosa nella giurisprudenza costituzionale,* in *Dir. eccles. [Raccolta di scritti in onore di Luigi De Luca],* 1987, I, pp. 1062-73.

*Diritto ecclesiastico,* Parte generale, Torino, Utet, 1987, pp. 377.

# *Acattolici**

SOMMARIO: 1. Il significato del termine acattolico nel diritto canonico e nel diritto italiano. - 2. Le comunità e confessioni acattoliche nel diritto canonico. - 3. La condizione degli acattolici nel diritto matrimoniale sostanziale e processuale della chiesa cattolica. - 4. Gli acattolici nel diritto italiano. Uguaglianza giuridica e libertà religiosa nella costituzione. - 5. La tutela penale del sentimento religioso degli acattolici. - 6. La condizione delle confessioni religiose diverse dalla cattolica nel diritto italiano, a seguito dell'attuazione del principio costituzionale dell'art. 8, 3° Co., Cost. Rinvio. - 7. Fonti normative. - 8. Bibliografia

## 1. *Il significato del termine acattolico nel diritto canonico e nel diritto italiano*

Questa voce ha carattere generale ed assume nel titolo un'espressione che, mentre ha tuttora un significato nel diritto canonico, deve essere evitata nel diritto italiano dopo che, con la Costituzione del 1948, il Costituente ha impegnato i pubblici poteri ad eliminare ogni discriminazione fondata sulla diversa appartenenza confessionale (artt. 3 e 19 Cost.) e, con specifico riferimento ai gruppi confessionali, ha usato, nell'art. 8, 2° co., Cost., non l'espressione «confessioni acattoliche», bensì quella di «confessioni religiose diverse dalla cattolica»: la Costituzione ha infatti superato la concezione che vedeva nelle confessioni religiose di minoranza gruppi ai quali si riteneva mancasse un requisito necessario per potere essere considerati meritevoli di una disciplina giuridica uniforme prevista nei confronti di tutte le confessioni religiose, Chiesa cattolica compresa. L'art. 8, 1° co., Cost. garantisce infatti l'eguale libertà di «tutte le confessioni religiose … davanti alla legge». Rimane naturalmente tuttora attuale il problema di valutare quali soluzioni siano ipotizzabili per garantire che non sussista un'inammissibile discriminazione fra le confessioni religiose con intesa – per ora, le quattro confessioni che hanno stipu-

---

* In *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1991, pp. 1-5.

lato intese con lo Stato italiano, e cioè le chiese rappresentate dalla Tavola valdese (l. n. 449 del 1984), l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno (l. n. 516 del 1988), le Assemblee di Dio in Italia (l. n. 517 del 1988) e le Comunità ebraiche italiane (l. n. 101 del 1989) – e le altre confessioni che tale intesa non abbiano potuto o voluto stipulare.

Il termine acattolico è tuttora usato invece nel diritto canonico, nel quale acattolici, nel consueto e più preciso significato del termine, sono i cristiani separati da Roma: battezzati sì, ma viventi nell'ambito di confessioni diverse dalla cattolica romana (valdesi, luterani, anglicani, ortodossi, ecc.) (Olivero, G., [15], § 1.). Talora, tuttavia, il termine veniva ampliato, giungendo ad abbracciare anche i non battezzati, che più propriamente erano detti infedeli (cfr. ad es. can. 1099, § 1, n. 2, *c.i.c.* del 1917 e il Responso della Commissione per la interpretazione dei decreti conciliari, 8 gennaio 1973, in *A.A.S.*, 1973, 59, che parlano di *acatholici sive baptizati sive non baptizati)*.

Il significato più comune è tuttavia quello che presuppone il battesimo, disgiunto però dalla piena comunione con Roma. Infatti, giusta il can. 96 *c.i.c.: «Baptismo homo Ecclesiae Christi incorporatur et in eadem constituitur persona, cum officiis et iuribus quae christianis… sunt propria, quatenus in ecclesiastica sunt communione»*: agli acattolici manca la piena *communio cum Ecclesia catholica,* come è riconosciuto dal can. 1124.

## 2. *Le comunità e confessioni acattoliche nel diritto canonico*

Gli orientamenti adottati dal Concilio Vaticano II e dalla legislazione post-conciliare hanno profondamente mutato la condizione giuridica degli acattolici nel diritto canonico. La dottrina anteriore al Concilio poneva in rilievo la circostanza che il diritto canonico non prendeva positivamente in considerazione le *altre* religioni, confessioni, associazioni, le quali venivano considerate come comunità illegittime (cfr. cann. 1065, § 1, e 1060 *c.i.c.* del 1917, che qualificavano tali comunità come sette acattoliche, eretiche, scismatiche), con la conseguenza che gli acattolici erano allora presi prevalentemente in considerazione come singoli e non come appartenenti alle diverse loro comunità (Gismondi, P., [1], 191). Il Concilio, invece, soprattutto

col Decreto sull'ecumenismo del 21 novembre 1964, dal significativo titolo *«Unitatis redintegratio»,* ha previsto sostanziali novità nei confronti degli acattolici, considerati questi ultimi non soltanto come singole persone fisiche, ma anche come appartenenti alle rispettive comunità. In questo decreto non soltanto si ammette che vi sono state colpe di uomini di entrambe le parti, ma si riconosce che «quelli che ora nascono e sono istituiti nella fede di Cristo in tali Comunità non possono essere accusati di peccato di separazione. Quelli che credono in Cristo ed hanno ricevuto debitamente il battesimo sono costituiti in una certa comunione, sebbene imperfetta, con la Chiesa cattolica». Si afferma poi che «non poche azioni sacre della religione cristiana vengono compiute dai fratelli separati, e queste in vari modi, secondo la diversa condizione di ciascuna Chiesa o Comunità, possono senza dubbio produrre realmente la vita della grazia, e si devono dire atte ad aprire l'ingresso nella comunione della salute. Perciò le stesse Chiese e Comunità separate, quantunque crediamo abbiano delle carenze, nel mistero della salute non sono affatto spoglie di significato e di peso». A tale apprezzamento positivo delle comunità e chiese cristiane diverse deve essere collegata l'esperienza dei numerosi incontri che il pontefice romano ha avuto in questi anni con i capi delle altre confessioni. Significativo al riguardo è anche l'atteggiamento emerso al Sinodo sull'Europa, svoltosi nella Città del Vaticano e conclusosi nei primi giorni di dicembre 1991, nel quale l'aspetto ecumenico ha assunto una particolare importanza, soprattutto nelle preghiere concordate con i «delegati fraterni», cioè con i rappresentanti delle chiese non cattoliche presenti al Sinodo. La Dichiarazione finale accenna all'assenza dal Sinodo dei rappresentanti di cinque chiese ortodosse (russa, bulgara, greca, romena, serba), dicendo che il Sinodo se ne è «doluto straordinariamente».

### 3. *La condizione degli acattolici nel diritto matrimoniale sostanziale e processuale della chiesa cattolica*

Di notevole rilievo sono anche le novità riguardanti gli acattolici nel diritto matrimoniale canonico sostanziale e processuale. Secondo il codice del 1917, la *mixta religio,* cioè l'appartenenza di uno dei nubenti al cristianesimo, in una setta eretica o scismatica, costituiva

impedimento *impediente* (can. 1060): trattandosi di un impedimento *impediente,* quest'ultimo non comprometteva la validità del vincolo, ma la proibizione era dichiarata severissima. E la concessione della *relaxatio* per dispensa era subordinata, come ogni dispensa, ad una giusta e grave causa. Lo sposo acattolico era tenuto alla presentazione di regolari *cautiones,* normalmente redatte per iscritto, di non turbare il nubente cattolico nella propria fede. Entrambi i nubenti dovevano anche impegnarsi a battezzare ed educare nel cattolicesimo tutta la prole (can. 1061).

Con il *Motu proprio «Pastorale munus»* del 30 novembre 1963 (nn. 19-20) era stato attribuito ai vescovi il potere di dispensare da tutti gli impedimenti di grado minore, ancorché si trattasse di matrimoni misti, e parimenti di dispensare dall'impedimento di mista religione (in *A.A.S.,* 1964, 9).

Il Concilio ha poi prodotto altre sostanziali innovazioni. Col Decreto conciliare «Orientalium ecclesiarum» del 21 novembre 1964 (in *A.A.S.,* 1965, 82), si dispose che, per i matrimoni di cattolici orientali con acattolici orientali battezzati, la forma canonica era necessaria soltanto *ad liceitatem,* bastando, ai fini della validità, la presenza di un sacro ministro, ancorché acattolico (n. 18). Con Decreto della Sacra Congregazione per la Chiesa orientale *«Crescens matrimoniorum»* del 22 febbraio 1967 (in *A.A.S.,* 1967, *165),* tale facoltà fu estesa anche ai matrimoni fra cattolici di rito latino e cristiani acattolici di riti orientali (cfr. anche can. 1127, §1, *c.i.c.).*

I successivi provvedimenti non riguardano soltanto il settore orientale della Chiesa e hanno introdotto importanti temperamenti alla legislazione vigente in precedenza. Il codice canonico del 1983, che si è conformato alla disciplina sempre più liberale dell'epoca post-conciliare, per la liceità dei matrimoni misti richiede la *licentia* dell'ordinario (can. 1124). Alla parte cattolica si fa carico di promettere di far quanto sta in lei perché tutta la prole sia battezzata ed educata in conformità all'ordinamento della Chiesa. All'acattolico non si richiede più impegno né promessa alcuna, bensì soltanto che egli sia reso edotto degli impegni e delle promesse sollecitate dal cattolico. Ed entrambe le parti devono essere messe al corrente delle finalità e proprietà del vincolo matrimoniale (can. 1125).

Per quanto invece si riferisce agli aspetti processuali, è da ricordare che le *«Regulae servandae in processibus super matrimonio rato et*

*non consummato»,* edite dalla Sacra Congregazione della disciplina dei Sacramenti il 7 maggio 1923 (in *A.A.S.,* 1923, 392), già ammettevano che la istanza per la dispensa dal matrimonio inconsumato fosse proposta (art. 9, § 2) da un *oratore* acattolico. Ma se già allora, in tema di procedura amministrativa di dispensa *super rato,* ci si mostrava disponibili a dar udienza alle istanze degli acattolici, per contro, quanto alle cause giudiziali di nullità matrimoniale, la fondamentale *Instructio «Provida Mater Ecclesia»,* del 15 agosto 1936, della Sacra Congregazione della disciplina dei Sacramenti, non ammetteva l'acattolico ad agire in nullità, pur prevedendo che, in casi speciali, l'ammissione dell'acattolico come attore fosse possibile mediante ricorso al Sant'Uffizio (art. 35, § 3). Quest'ultima esclusione non è più in vigore dopo il già ricordato Responso dell'8 gennaio 1973.

E stato anche abrogato il disposto del can. 1964 *c.i.c.* del 1917, secondo il quale, per la determinazione della competenza territoriale, si doveva tener conto soltanto del domicilio o del quasi-domicilio della parte cattolica, e non anche dell'acattolico. Nel recente codice la disposizione del can. 1964 non è stata più riprodotta, e, più genericamente e definitivamente, è stata eliminata ogni remora all'ammissione degli acattolici quali attori in foro ecclesiastico. Stabilisce infatti il can. 1476: *«Quilibet, s*ive baptizatus sive non baptizatus, potest in iudicio agere».

L'innovazione processuale che ammette gli acattolici quali attori nel foro ecclesiastico può condividersi, considerando che il Concilio ha dichiarato che gli acattolici non sono in colpa di essere dei separati. L'acattolico, il quale adisce spontaneamente il foro canonico, mostra con ciò stesso un suo avvicinamento alla Chiesa.

## 4. *Gli acattolici nel diritto italiano. Uguaglianza giuridica e libertà religiosa nella costituzione*

La disciplina del culto non cattolico, durante il ventennio fascista, venne soprattutto stabilita con la legge 24.6.1929, n. 1159 e con il r.d. 28.2.1930, n. 289. La legge, tuttora vigente, n. 1159 del 1929, denominata legge sui «culti ammessi» proprio perché «ammetteva» alcune confessioni diverse dalla cattolica, si fonda su questi principi: *a)* libera ammissione dei culti diversi dalla religione cattolica «purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico

o al buon costume» (art. 1); *b)* possibilità di riconoscimento della personalità giuridica a tutti gli istituti dei culti «acattolici» (art. 2), salva la facoltà del governo di stabilire, nel decreto di creazione in ente morale di una confessione di minoranza, «norme speciali per l'esercizio della vigilanza e del controllo da parte dello Stato» (art. 2, 3° co.); *c)* approvazione governativa della nomina dei ministri di culto, come condizione per gli effetti civili dei loro atti; *d)* riaffermazione della non discriminazione tra i cittadini per motivi di culto ai fini dell'esercizio dei «diritti civili e politici e della ammissibilità alle cariche civili e militari» (art. 4, che ripete esattamente la formula dell'articolo unico della legge piemontese 19.6.1848, n. 725, legge Sineo); *e)* libertà di discussione in materia religiosa (art. 2); *f)* facoltà per i cittadini di celebrare il matrimonio religioso con effetti civili davanti ad un ministro di culto, la cui nomina abbia ricevuto l'apposita approvazione governativa e seguendo le ulteriori modalità prescritte dalla legge stessa (artt. 7-12) (v. MATRIMONIO: IV) Matrimonio delle confessioni religiose diverse dalla cattolica).

Pochi mesi dopo l'emanazione della legge sui culti ammessi, il governo emise un regio decreto (il già ricordato r.d. 28.21930, n. 289), che, al pari della legge sui «culti ammessi», è tuttora in vigore, con il quale non ci si limitava a dettare le norme per la mera attuazione della legge, ma si fissavano nuovi principi, quasi sempre più restrittivi, per la libertà delle minoranze religiose (v. STATO E CONFESSIONI RELIGIOSE: IV) Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica).

Nel 1931 veniva emanata la legge di polizia, che ribadiva le pesanti restrizioni in tema di libertà di riunione già stabilite nel t.u. di p.s. del 1926, e prevedeva una più completa disciplina per gli atti di culto celebrati fuori dai templi (cfr. artt. 25 e 26 t.u. delle leggi di pubblica sicurezza, r.d. 18.6.1931, n. 773). Particolare importanza assume l'art. 18 del t.u., poi modificato nel 1957 e nel 1958 dalla Corte costituzionale, il quale stabilisce, ai fini del divieto delle riunioni pubbliche per motivi di ordine pubblico, moralità e sanità pubblica, che devono considerarsi pubbliche anche le riunioni che, sebbene indette in forma privata, perdano tuttavia, ad avviso dell'autorità di pubblica sicurezza, il carattere di riunione privata per il luogo della riunione, il numero dei partecipanti, lo scopo o l'oggetto della riunione (cfr. RIUNIONE - libertà di, § 4.). Tale norma, insieme alle già ricordate disposizioni della legislazione sui «culti ammessi», rivela l'intento di limitare

l'attività delle confessioni «acattoliche» e di mortificare le libertà politiche e civili dei cittadini di religione diversa da quella cattolica.

Come si è precisato (v. *supra,* 1.), nel vigente diritto costituzionale sono mutati i principi sui quali era fondata nel precedente regime La differenziazione di condizione giuridica tra cittadini cattolici e «acattolici ». La Costituzione italiana del 1948 riconosce primaria importanza ai diritti fondamentali dei cittadini, sia come singoli sia nelle formazioni sociali nelle quali si svolge la loro personalità, impegna la Repubblica a garantire i diritti di libertà e di uguaglianza in materia religiosa nei confronti di tutti i cittadini, indipendentemente dal culto professato o non professato, e considera egualmente libere «tutte» le confessioni religiose.

L'art. 3 Cost. premette che tutti i cittadini hanno «pari dignità sociale», esclude ogni distinzione di «condizioni personali e sociali» e proclama l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, principio quest'ultimo contenuto anche nelle costituzioni liberali, precisando, in polemica con un passato non troppo remoto, che tale uguaglianza vale «senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali». L'art. 19 Cost. garantisce la libertà religiosa sotto il profilo sia individuale che collettivo e, senza operare alcuna distinzione a carattere confessionale o nazionalistico, riconosce a «tutti» (non ai soli cittadini) tre diritti ben precisati: diritto di manifestare la propria fede, diritto di farne propaganda e diritto di esercitare il culto in privato o in pubblico, stabilendo espressamente il limite entro il quale essi debbono contenersi. La disposizione dell'art. 19 Cost. si deve considerare intimamente connessa sia al principio generale dell'inviolabilità della persona nei suoi diritti fondamentali (art. 2 Cost.), sia al precetto dell'art. 21, che a «tutti» riconosce il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.

Nell'art. 19 la libertà di fede religiosa trova una protezione di particolare intensità ed estensione, sia rispetto ai soggetti che godono della garanzia costituzionale – cittadini e stranieri, individui e gruppi sociali –, sia rispetto alle sue possibili esplicazioni: libertà di professare la propria fede religiosa, cioè di dichiararla con parole od atti, in forma individuale od associata, di farne propaganda e di compiere, privatamente o pubblicamente, ogni rito che non contrasti con il buon costume.

## 5. *La tutela penale del sentimento religioso degli acattolici*

Mentre il codice penale Zanardelli del 1889 prevedeva i delitti contro il sentimento religioso nel titolo relativo ai delitti contro la libertà (artt. 140-144 c.p. 1889) e considerava quale oggetto di tutela penale l'individuale libertà religiosa del credente, del tutto diversa è stata l'impostazione adottata dal legislatore del 1930, che ha previsto la nuova categoria dei delitti contro la religione dello Stato ed i culti ammessi (libro Il, capo I del titolo IV, artt. 402-406 c.p.). L'art. 406 c.p. è l'unica norma che, nel sistema penale vigente, preveda una tutela dei «culti ammessi»; essa dispone: «Chiunque commette uno dei fatti preveduti dagli articoli 403, 404 e 405 contro un culto ammesso nello Stato è punito ai termini dei predetti articoli, ma la pena è diminuita» (sul tema dei delitti contro il sentimento religioso v. la voce SENTIMENTO RELIGIOSO - tutela penale del). Per l'interpretazione dell'espressione «culto ammesso nello Stato» occorre fare riferimento all'art. 1 della citata legge n. 1159 del 1929, secondo la quale per culti ammessi si intendono «i culti diversi dalla religione Cattolica, Apostolica, Romana purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico e al buon costume». Sui delicati problemi interpretativi che tale norma pone, soprattutto dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale del 1948, non è possibile qui soffermarsi ed occorre in proposito rinviare all'esauriente trattazione di FINOCCHIARO, F., in *Comm. cost. Branca, sub* art. 8, Bologna-Roma, 1975, in partic. 412 ss. Mi limito a ricordare che sin dall'entrata in vigore della Carta costituzionale il problema della disparità di tutela penale nei confronti dei culti diversi da quello cattolico ha suscitato l'interesse della dottrina di diritto costituzionale, ecclesiastico e penale, la quale ha esaminato l'argomento alla luce delle norme costituzionali che interessano la disciplina del fenomeno religioso in Italia; le discussioni della dottrina hanno avuto modo di svilupparsi anche per la frequenza con la quale la giurisprudenza ha avuto occasione di emettere sentenze in merito alla protezione penale di culti.

Tale questione potrà trovare diverse soluzioni, a seconda che prevalga: la tesi favorevole a conservare l'attuale impostazione delle norme sui delitti contro il sentimento religioso, con eliminazione però di ogni inammissibile discriminazione qualitativa e quantitativa nella protezione della religione cattolica e dei culti diversi dal cattolico (è

questa la tesi sostenuta dalla Corte costituzionale nelle sentt. n. 14 del 1973 e n. 925 del 1988, nelle quali la Corte ha auspicato l'estensione della tutela penale anche a protezione del sentimento religioso degli «acattolici»: il governo, con un disegno di legge presentato dal ministro Gonella nel 1973, proponeva un testo, poi non esaminato dal Parlamento, di modifica degli artt. 402-406 e 724 c.p. nel senso auspicato dalla Corte; lo stesso è accaduto di recente con la presentazione del d.d.l. 13 settembre 1990, *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui «culti ammessi»);* o la tesi di un ritorno al sistema adottato dal codice penale Zanardelli, con una previsione di tutela della libertà religiosa individuale del singolo di professare la religione preferita; o infine la tesi che sostiene l'opportunità di abolire le disposizioni che contemplano una specifica tutela penale del sentimento religioso (Lariccia, S., [26], § 4.): quest'ultima soluzione, coerente con l'esigenza di depenalizzazione dei reati di opinione, pare la più opportuna, ove anche si consideri che molti reati compresi nel titolo dei delitti contro la *religione dello Stato* ed i *culti ammessi* potrebbero essere colpiti applicando altre disposizioni penali in tema di ingiuria, di diffamazione, di delitti di danneggiamento e deturpamento di cose altrui, di contravvenzioni di disturbo, ecc.

## 6. *La condizione delle confessioni religiose diverse dalla cattolica nel diritto italiano, a seguito dell'attuazione del principio costituzionale dell'art. 8, 3° Co., Cost. Rinvio*

Molti sono i problemi da esaminare con riferimento alle disposizioni del diritto italiano nei confronti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica: per la considerazione di questi problemi si rinvia alla voce Stato e confessioni religiose: IV) Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica.

## 7. *Fonti normative*

Cann. 96, 1125, 1127, 1194, 1476 *c.i.c.; Motu proprio «Pastorale munus»,* 30 novembre 1963; *Concilium Vaticanum II. Decretum «Orientalium ecclesiarum»,* 21 novembre 1964; *Concilium Vaticanum*

*II. Decretum «Unitatis redintegratio»,* 21 novembre 1964; *Instruciio Sacrae Congregationis pro Doctrina fidei* «Matrimonii sacramentum», 18 marzo 1966; *Decretum Sacrae Congregationis pro Ecclesia orientali «Crescens matrimoniorum»,* 22 febbraio 1967; *Motu proprio* «Matrimonia mixta», 31 marzo 1970. Con specifico riferimento al diritto italiano: artt. 2, 3, 7, 8, 19, 20, Cost.; artt. 402-406 c.p.; l. 24 giugno 1929, n. 1159 *(Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi);* r.d. 28 febbraio 1930, n. 289 *(Norme per l'attuazione della l. 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per il coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato);* l. 11 agosto 1984, n. 449 *(Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese);* d.P.R. 31 ottobre 1986, n. 783 *(Riconoscimento della personalità giuridica della «*Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova»*, in Roma, ed autorizzazione alla stessa ad accettare una donazione);* l. 22 novembre 1988, n. 516 *(Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno);* l. 22 novembre 1988, n. 517 *(Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia);* l. 8 marzo 1989, n. 101 *(Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane).*

## 8. *Bibliografia*

– Sulla nozione di acattolici nel diritto canonico, [1] Gismondi, P., *Acattolici (dir. can.),* in *Enc. dir.,* I, Milano, 1958, 191; [2] Filipiak, B., *De matrimoniis mixtis iuxta novam disciplinam Motu proprio diei 31 martii 1970 inductam,* in *Eph. iuris can.,* 1970, 346; [3] Mörsdorf, K., *Matrimonia mixta,* in *AKK,* 1970, 349; [4] Picozza, P., *Osservazioni sul Motu proprio Matrimonia mixta alla luce dei principi conciliari,* in *Dir. eccl.,* 1970, I, 350; [5] Baccari, R., *Il diritto canonico in funzione ecumenica,* in *La Chiesa dopo il Concilio* (Atti del Congresso internazionale di diritto canonico), II, 1, Milano, 1972. Dombois, H., Ö*kumenismus. Inhalt und Grenzen,* in *La Chiesa dopo il Concilio* (Atti del Congresso internazionale di diritto canonico), I, Milano, 1972, 277; [7] Fagiolo V., *Aspetti giuridico-pastorali della nuova problematica sui matrimoni misti,* in *Ius populi Dei. Miscellanea in honorem R. Bidagor,*

III, Romae, 1972, 375; [8] Metz, *R . L'Eglise catholique et les autres Eglises. Etat des relations depuis le Concile de Vatican II,* in *La Chiesa dopo il Concilio* (Atti del Congresso internazionale di diritto canonico), I, Milano, 1972, 245; [9] Petroncelli, M., *Presupposti dei matrimoni misti e limiti «in iure condito»,* in *Ius populi Dei. Miscellanea in honorem R. Bidagor,* 111, Romae, 1972, 413; [10] Wesemann, P., *Das katholische Eherecht und die getrennten christlichen Kirchen,* in *La Chiesa dopo il Concilio* (Atti del Congresso internazionale di diritto canonico), II, 2, Milano, 1972, 1401; [11] Acebal, J. L., *De iure accusandi matrimonium ab acatholicis, in REDC,* 1973, 150; [12] Filipiak, B., *De iure acatholicorum accusandi matrimonium,* in *Eph. iuris can.,* 1973, 172; [13] Dalla Torre, *G., Note sulla posizione degli acattolici nel contenzioso amministrativo canonico,* in *Studi in onore di P. A. d'Avack,* I, Milano, 1976, 885; [14] Petroncelli Hübler, F., *Ricerca ecumenica e ordinamento canonico,* Napoli, 1979; [15] Olivero, *G., Acattolici,* in questa *Enciclopedia.*

– Con particolare riferimento al diritto italiano, rinviando alla bibliografia riportata nelle voci Matrimonio : IV) Matrimonio delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, e Sentimento religioso (tutela penale del), si indicano qui solo alcuni scritti più specifici. Cfr. [16] Mauro T., *Considerazioni sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nel diritto vigente,* in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Del Giudice,* II, Milano, l953, 101; [17] Gismondi, P., *Acattolici (dir. statale),* in *Enc. dir.*, I, Milano, 1958, 195; [18] Lariccia, S., *Sulle finalità delle disposizioni in tema di autorizzazione agli acquisti degli enti ecclesiastici con particolare riferimento alla condizione giuridica degli enti acattolici,* in *Foro amm.,* 1966, II, 41; [19] Lariccia, S., *La rappresentanza degli interessi religiosi,* Milano, 1967; [20] Petroncelli Hübler, F., *Ancora sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nell'ordinamento italiano,* in *Arch. giur.,* 1972, 93; [21] *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano,* Bologna, 1989; [22] Lariccia, S., *Statuti delle confessioni religiose,* in *Enc. dir.,* XLIII, Milano, 1990, 1071; [23] Colaianni, N., *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione,* Bari, 1990; [24] Finocchiaro, F., *Diritto ecclesiastico,* Bologna, 1990, 105; [25] Vecchio Cairone, I., *Legalità democratica, diritto negoziale con i culti e misure fiscali agevolative,* Salerno, 1990; [26] Lariccia, S., *Stato e confessioni religiose: IV) Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica,* in questa *Enciclopedia;* [27] Parlato, V., *Le intese con le confessioni acattoliche. I contenuti,* Torino, 1991.

# *I diritti delle minoranze religiose in Italia**

## 1. *Premessa*

Con la costituzione del 1948 il sistema riguardante le garanzie di libertà nei confronti delle minoranze religiose è stato radicalmente mutato rispetto al passato (Lariccia, 1972, *Le garanzie,* 1975*)*. Con l'art. 20 si pone il rifiuto costituzionale di ogni regime giurisdizionalista, mentre con gli art. 7 e 8 viene previsto un sistema di coordinazione dei rapporti tra stato e chiese che, anche se differenziato negli strumenti a seconda che si tratti di quelli riguardanti la chiesa cattolica o le altre confessioni religiose, è analogo nei criteri (Finocchiaro, 1975).

La prima norma che, nella costituzione italiana, parli espressamente di libertà in materia religiosa, è quella contenuta nell'art. 8, 1° comma, che proclama la «eguale libertà» di tutte le confessioni religiose davanti alla legge e che costituisce una delle applicazioni del principio di libertà nei confronti dell'apparato autoritario dello stato (Floris, 1983).

L'approvazione di tale disposizione determinò una spaccatura in seno all'assemblea costituente: mentre infatti la sinistra aveva proposto una formulazione tendente a stabilire che

> Tutte le confessioni religiose sono eguali davanti alla legge,

La democrazia cristiana, con l'emendamento Cappi-Gronchi, tendeva a limitare l'eguaglianza al profilo del godimento dei diritti di libertà mediante la formula, poi approvata:

> Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere di fronte alla legge.

---

* In J. Goti Ordedana (a cura di) *Aspectos socio-juridos de las sectas desde una perspectiva comparada*, Atti del Convegno, Oñati, I.I.S.I., pp. 149-84.

La proposta tendente a garantire a tutte le confessioni religiose una eguaglianza di trattamento, e non soltanto una eguale libertà, venne respinta con 140 voti contro 135.

A proposito di tale disposizione si discute se la norma in essa contenuta ponga una deroga rispetto alla parità di religione garantita nell'art. 3, 1° comma (tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge senza distinzione di religione), oppure integri e confermi tale principio. In proposito è a mio avviso da ritenere che le due proposizioni normative, rispettivamente contenute nell'art. 3, 1° comma, e nell'art. 8, 1° comma della costituzione, abbiano un diverso oggetto e che non possa dunque individuarsi nella seconda norma né una deroga né una conferma rispetto alla prima, in quanto con le due disposizioni il costituente ha inteso rispettivamente garantire l'eguaglianza dei singoli e dei gruppi sociali (art. 3, 1° comma) e la (eguale) libertà delle confessioni religiose (art. 8, l° comma), cioè due valori che, in un determinato ordinamento, possono anche non coincidere, non ricorrendo tra di essi un nesso di necessaria interdipendenza (Lariccia, 1986; 1989).

Se è vero tuttavia che l'art. 8, l° comma fa riferimento ad una eguale libertà e non ad una eguaglianza,

> è altrettanto vero che, considerando i diritti di libertà non solo nel loro contenuto negativo («e libertà da»), ma anche nel loro contenuto positivo, che attiene, cioè, al profilo della concreta fruibilità dei diritti stessi (nell'ottica del secondo comma dell'art. 3 della Costituzione), non potrebbe ritenersi sufficiente a soddisfare il principio della eguale libertà una disciplina legislativa che trattasse egualmente le confessioni religiose solo sotto il profilo delle libertà «negative», ma le differenziasse sotto il profilo delle garanzie concrete di fruizione dei diritti (Onida V, 1978, spec. p. 39; l'a., facendo gli esempi di un servizio di assistenza spirituale nell'ambito di formazioni della vita collettiva come le forze armate e della concessione di spazi nell'ambito delle trasmissioni radio-televisive del monopolio pubblico, giustamente osserva che una possibilità di diseguale trattamento sotto questi profili creerebbe anche una diseguale libertà, in contrasto con il l° comma dell'art. 8, nella misura in cui i diritti di libertà sarebbero diritti formalmente eguali per tutti ma sostanzialmente riempiti di contenuti diversi per le diverse confessioni religiose).

L'art. 8, 2° comma, prevede che le confessioni religiose diverse dalla cattolica

> hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

Da tale previsione normativa una parte della dottrina ha tratto due conseguenze che sono a mio avviso inaccettabili. La prima riguarda la differenza che esisterebbe tra il riconoscimento della chiesa cattolica come ordinamento primario, deducibile dall'art. 7, 1° comma, cost. e la concezione, che il legislatore costituzionale dimostrerebbe di avere degli ordinamenti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, come ordinamenti derivanti da quello statale e a questo subordinati (Ferroglio, 1950; Gismondi, 1962; Cereti 1972). La seconda conseguenza attiene al significato della disposizione costituzionale dell'art. 8, 2° comma, cost., che, avendo posto l'espressa riserva della non difformità degli statuti organizzativi rispetto all'ordinamento italiano, avrebbe sostanzialmente ribadito il principio, già contenuto nell'art. 1. n. 1159 del 1929, secondo il quale «sono ammessi» nello stato i culti «acattolici»

> purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume;

secondo tale interpretazione anche la costituzione dunque, al pari della legge fascista del 1929, prevederebbe il

> divieto di ammissibilità dei culti che professassero principi o seguissero riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume (Del Giudice V, 1959: 66).

Si tratta a mio avviso di due opinioni inesatte. Tutte le confessioni religiose sono considerate, nell'ordinamento costituzionale dell'Italia democratica, formazioni sociali spontanee nella loro genesi e libere nella loro attività: esse nascono e rimangono formazioni extra-statali, in quanto non sorgono in maniera derivata né per determinazione di organi statali ed operano in un ambito che rimane al di fuori dell'organizzazione formale dello stato. Le confessioni religiose non svolgono

attività di mediazione tra il singolo e lo stato, funzione che è propria di ogni comunità intermedia; non costituiscono semplici mezzi di collegamento tra lo Stato e l'individuo e tanto meno organismi nei quali si articola la generalità dei cittadini per conseguire fini prettamente pubblici, bensì

> entità sociali (di latitudine più o meno estesa fino a presentarsi, nella maggior parte dei casi, con caratteri di universalità), riconosciute costituzionalmente, proprio perché si manifestano quale affermazione e svolgimento dell'individuo, dei suoi bisogni spirituali, del suo sentire sociale (Barillaro, 1968: 6).

L'art. 7, 1° comma, cost. attribuisce alla chiesa cattolica la cura degli interessi religiosi dei cattolici e prevede la non ingerenza delle autorità dello stato nell'ordine proprio della chiesa, proprio in quanto l'attività d'indole religiosa si svolge in un «ordine» nel quale sono state riconosciute competenti le potestà religiose della chiesa cattolica. Il limite posto alla sovranità statale costituisce però un'autolimitazione dello stato, che vale non solo nei confronti della chiesa cattolica, sebbene in rapporto a quest'ultima sia espressamente riferito nella norma costituzionale, bensì anche riguardo alle confessioni diverse dalla medesima: l'autolimitazione dello stato in materia confessionale non è altro infatti che una applicazione del principio di incompetenza dello stato a valutare il fenomeno religioso, principio che vincola in assoluto la capacità legislativa dello stato, non costituendo un limite esterno valevole solo nei confronti della chiesa cattolica. Vi sono inoltre sufficienti ragioni per ritenere ormai superate le tesi che tendono a valutare il problema dei rapporti tra stato e confessioni religiose nell'ottica delle relazioni con ordinamenti primari o derivati: giacché le stesse categorie tradizionalmente adottate dalla scienza giuridica per definire i rapporti tra i gruppi sociali e le relazioni tra gli enti esponenziali della collettività statale e delle altre comunità, quelle di ordinamento giuridico «primario» e «secondario», «originario» e «derivato», non sono più utilizzabili per interpretare la nuova realtà espressa dalla costituzione del 1948, la cui novità più significativa è da ravvisare nella convinzione dei costituenti che

> fulcro del sistema democratico è l'individuo e che le formazioni sociali

> sono tutelate in quanto strumenti di integrazione della personalità umana (Ravà, 1979: 258).

Neppure esatta appare inoltre la tesi che, nell'interpretare la norma costituzionale intesa a garantire la non difformità, rispetto all'ordinamento italiano, degli statuti organizzativi delle confessioni di minoranza, richiama la regola, tipica di un ordinamento confessionale, che nel 1929 attribuiva allo stato italiano la competenza a controllare i principi religiosi delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, per verificare che essi non fossero contrastanti con l'ordine pubblico ed il buon costume: una regola questa che è stata completamente sovvertita dalla costituzione repubblicana, la quale ha mutato il regime di «tolleranza» in regime di «libertà religiosa uguale per tutti», con la conseguenza che nel nuovo regime costituzionale lo stato italiano, cosi come non può valutare i principi accolti dalla chiesa cattolica né sindacarne la dottrina, non può parimenti sindacare i principi accolti dalle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Né certamente può giustificare l'accettazione dell'opinione qui criticata la preoccupazione che possano operare nel paese confessioni stravaganti, le quali sollecitino ad attività pratiche in contrasto con i doveri imposti dall'ordinamento civile e sostengano nuove forme di convivenza familiare e sociale contrari all'etica comune (Del Giudice V., 1964: 58). Come infatti ha giustamente osservato Finocchiaro,

> il nostro ordinamento non esclude per nulla la diffusione di principi sociali e giuridici eterodossi, rispetto a quelli accolti dalla comunità nel suo complesso e rispecchiati dalle leggi. Sostenere il contrario significherebbe negare che l'ordinamento consenta di potersi rinnovare attraverso il pacifico confronto delle idee, cosa che non sembra ammissibile, perché anche la stessa costituzione può essere riveduta (art. 138). D'altronde, i principi eterodossi, finché non si traducano in precetti normativi, sul piano pratico sono privi di conseguenza perché l'ordinamento vigente sanziona con norme adeguate l'inadempimento dei doveri pubblici, nonché degli obblighi di solidarietà familiare e sociale, e garantisce la restaurazione dei diritti, eventualmente offesi da comportamenti contrari alla norma (Finocchiaro F., 1988, *Diritto ecclesiastico*, p. 55.)

## 2. *Attuazione e inattuazione dei principi costituzionali sulla tutela delle minoranze religiose*

Se quelli sinora esposti sono alcuni dei problemi riguardanti l'interpretazione delle norme sui diritti di libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, occorre tenere presente che l'esercizio dei diritti è tuttavia cosa ben diversa dalle astratte previsioni normative che tali diritti si propongono di garantire. Dopo il 1948 il governo in particolare, e il parlamento in talune occasioni, per un lungo periodo non hanno ritenuto di doversi occupare delle questioni poste da quanti auspicavano che la costituzione repubblicana fosse attuata anche nella parte riguardante le garanzie di libertà delle minoranze religiose. Si è determinata così quella singolare e grave situazione per cui

> le innovazioni compiute dalla Costituente in questa materia sono rimaste lettera morta per lungo tempo, insabbiate dalla volontà politica o dalla burocrazia ministeriale, le quali si sono rese al riguardo gravemente carenti, ostinandosi nella pretesa che nel settore dei *«culti acattolici»* come si continuavano a definire le confessioni religiose diverse dalla cattolica nulla era cambiato, o doveva cambiare e persistendo nel voler dare applicazione alla legislazione sui *«culti ammessi»* del 1929/30 pretendendone la piena osservanza (Peyrot, 1984).

Le ragioni che hanno determinato questo stato di cose sono varie e non è qui possibile procedere ad un loro esame analitico. Non vi è dubbio che la tendenza a ritenere totalmente inapplicabili le norme costituzionali che avevano profondamente innovato in tema di libertà di religione e a determinare per quasi un decennio una serie di manifestazioni di intolleranza in materia di libertà religiosa sia stata favorita dalla logica della pressione cattolica propria della maggioranza del nostro paese.

Che i gruppi sociali con finalità religiosa esercitino di fatto un'azione diretta ad influenzare gli indirizzi e le tendenze dell'azione dei pubblici poteri non può certo negarsi; occorre anche considerare che se è vero che la fonte del potere politico risiede nell'elettorato, quest'ultimo è influenzato nelle sue motivazioni ideologiche in base a posizioni di potere precostituite e che, tra queste, quelle del potere religioso devono ritenersi di particolare importanza. L'azione dei gruppi confessionali contribuisce, nello stato comunità, alla formazione

dell'opinione pubblica e le formazioni sociali con finalità religiosa, chiesa cattolica compresa, operano quali «gruppi di pressione» tendenti ad influenzare i poteri dello stato e a determinare così gli indirizzi della politica nazionale.

L'azione svolta dalla chiesa cattolica, nella società italiana democratica degli anni cinquanta, per ottenere la limitazione delle garanzie di libertà costituzionalmente riconosciute alle minoranze religiose, appare evidente solo che si proceda all'esame dei molti interventi volti ad influenzare l'opinione pubblica e l'azione dei poteri pubblici (v. sul punto Lariccia, 1986, *La Libertà*):

> I protestanti partono dal diritto alla libertà – si legge per esempio in un brano pubblicato sulla «Civiltà cattolica» nell'aprile 1948 – i cattolici dal diritto alla verità. Che in caso di conflitto tra questi due principi, almeno in linea teorica, la supremazia spetti alla verità neppure i protestanti negheranno (…). Ora la Chiesa cattolica, convinta per le sue divine prerogative di essere l'unica vera chiesa deve reclamare per sé sola il diritto alla libertà, perché unicamente alla verità, non mai all'errore, questo può competere; quanto alle altre religioni, essa non impugnerà la scimitarra ma domanderà che, con i mezzi legittimi e degni della persona umana, non sia loro consentito di diffondere false dottrine… In una nazione in cui i dissidenti sono una minoranza esigua con un governo che dimostra lodevoli disposizioni verso la vera religione, non si può invocare piena libertà per tutti i culti e tutte le credenze. Senza dubbio ciò riesce duro per i protestanti; ma essi pure debbono comprendere che la Chiesa sostenendo la sua dottrina compie un sacro dovere (Cavalli, 1948).

La lettura di questo brano provoca sensazioni di disagio e di stupore, giacché in esso l'aspirazione a vedere limitati i diritti di libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica si collega alla singolare idea non soltanto che lo stato debba favorire tale aspirazione, ma che le stesse minoranze religiose debbano in definitiva convenire sull'opportunità di adeguate limitazioni all'esercizio dei loro diritti.

Fra le varie prese di posizione assunte dal clero e dalle organizzazioni cattoliche contro le attività delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, può ricordarsi la *Notificazione* del card. Schuster ai sacerdoti e fedeli dell'arcidiocesi di Milano del 7 ottobre 1952, nella quale si legge tra l'altro:

> In una nazione che nella sua immensa maggioranza è cattolica di professione, di tradizione e di civiltà il Protestantesimo viene subdolamente ad incrinare questa unità nazionale, fondando altre e opposte associazioni religiose al comando e al soldo di capi esteri. Lo Stato non vede nessun pericolo in quest'altra colonna straniera che ormai va diramandosi largamente nelle nostre contrade? Intendiamoci. La Fede non s'impone, e la Chiesa ha sempre tutelato la libertà di coscienza ordinando che persino gli Ebrei possedessero indisturbati le loro Sinagoghe, ove svolgere il loro culto. In Italia sono molte colonie forestiere eterodosse, che nei propri templi svolgono liberamente i loro Servizio Religioso. Ma altra è la libertà di coscienza e di culto di cui legalmente godono quei forestieri, ed altra invece è la illegale propaganda che subdolamente vanno facendo dei pastori ed emissari protestanti tra le nostre popolazioni cattoliche, per indi disseminare la discordia nelle famiglie, la scissione nei paesi, la divisione religiosa nella Nazione Cattolica.

La Notificazione della quale si è sopra riportato un passo (pubblicata in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale,* 1952,1, p. 576) è stata oggetto della seguente interrogazione presentata alla presidenza della camera dei deputati, nella seduta pomeridiana del 15 ottobre 1952, dall'on. Preti: «il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dell'Interno, per sapere se non ritenga opportuno precisare che il Governo non condivide le affermazioni contenute nella lettera 7 ottobre 1952 dell'Arcivescovo di Milano, secondo cui le associazioni religiose protestanti sarebbero «al comando e al soldo di capi esteri» e costituirebbero «nel territorio nazionale delle seste colonne dell'alto comando di gerarchi stranieri», in modo da incrinare la unità degli italiani, e per sapere se non ritiene opportuno precisare che i protestanti hanno piena libertà di propaganda, contrariamente a quanto crede l'arcivescovo di Milano».

Nel brano assume rilievo particolare la distinzione tra libertà di coscienza e di culto, ritenuta meritevole di tutela, e libertà di propaganda e proselitismo, da limitare entro i più ristretti confini.

In un articolo pubblicato su «Il Mondo» dello stesso anno, con queste parole Arturo Carlo Jemolo efficacemente descrive la triste, vergognosa situazione di mancanza di libertà che caratterizzava la vita delle minoranze religiose nel nostro paese:

> La situazione di fatto è assai semplice: non sono mai entrati in vigore l'art. 19 della Costituzione (…); non è mai entrato in vigore l'art. 8 (…); mai, almeno in questa materia l'art. 17. Per il Ministero dell'Interno (…) non esistono che gli articoli 1° e 2° del r. d. 28 febbraio 1930 (…) e l'art. 18 del t.u. delle leggi di p. s. 18 giugno 1931 (…). Noi pensiamo che queste norme siano chiaramente abrogate dalla Costituzione; il Ministero degli Interni ritiene che no, e che le riunioni per scopo religioso non possono fruire delle libertà di cui fruiscono tutte le altre riunioni… (Jemolo, 1952, *Libertà religiosa*).

> Un legislatore od un governo – osserva l'a. – non possono pretendere amputazioni alla religione dei loro cittadini senza violare la libertà religiosa. Se oggi impedissero l'affluire delle moltitudini dinanzi ad una immagine sacra che si afferma pianga o muova gli occhi, domani le processioni ad una piscina dove si compiano guarigioni miracolose, postisi su questa via potrebbero anche voler impedire alle suore di clausura di condurre una vita a loro giudizio antiigienica e di effettuare penitenze nocive alla salute, e quindi potrebbero pretendere di ridurre il culto alla sola predicazione, affermando che la musica, gl'inni sacri, i quadri, il rituale, eccitano lo spirito e conducono gli uomini dove la ragione non li porterebbe (Jemolo, 1952, *Libertà religiosa*).

I mezzi ai quali ricorsero il governo e la pubblica amministrazione, negli anni della *«grinta dura»* – come li ha definiti lo stesso Jemolo – tra il 1948 e il 1960, per limitare l'esercizio delle libertà delle minoranze religiose italiane furono vari e tutti illegittimi: per esempio, per impedire il culto dei pentecostali, senza che l'impedimento frapposto apparisse, quale effettivamente era, un divieto di propaganda religiosa, diretta o indiretta, ai danni della confessione dominante, si asserì che questo culto determinava un nocumento della salute dei credenti, a causa delle manifestazioni operate nei credenti per la persuasione di una discesa in essi dello spirito santo: giustamente Jemolo ha osservato che è intuitiva, per chiunque si ponga nella prospettiva della tutela delle libertà, la risposta negativa al quesito se uno stato, che si ponga al di fuori di ogni religione rivelata, e non possa dare quindi un'adesione positiva alla credenza in qualsiasi fenomeno soprannaturale, potrebbe – ispirandosi a preoccupazione per la salute fisica, per l'equilibrio nervoso dei cittadini credenti – contrastare manifestazioni

che parlino al sentimento e non alla ragione, all'attesa collettiva di eventi prodigiosi, alla commozione (Jemolo, 1972).

Altri eventi hanno poi, fortunatamente, modificato questa mortificante realtà, influendo sullo sviluppo della vita democratica nel nostro paese. Il 1956 è l'anno di una serie di importanti avvenimenti in Italia e nel mondo, l'anno in cui concretamente cominciano in Europa a mettersi in moto i processi di revisione e di ripensamento che sono all'origine della formazione delle nuove sinistre; il 14 giugno 1956 viene emessa la prima importante decisione della corte costituzionale, nella quale questa afferma la propria competenza a dichiarare illegittime, e prive quindi di efficacia, anche le leggi cronologicamente anteriori alla costituzione, respingendo la tesi favorevole ad applicare l'istituto della illegittimità costituzionale alle sole leggi ad essa anteriori. Con la sentenza n. 1 del 1956, che assume importanza anche per i suoi riflessi sulle libertà in tema di religione, la corte ritiene costituzionalmente illegittime le disposizioni dei commi da l a 7 dell'art. 113 del t.u. delle leggi di pubblica sicurezza n. 773 del 1931, che prescrivono l'autorizzazione di pubblica sicurezza per la distribuzione di avvisi o stampati sulla pubblica strada o per l'affissione di manifesti o giornali o per l'uso di altoparlanti per comunicazioni al pubblico.

In seguito, gli orientamenti che emergono all'interno della loro chiesa sollecitano i cattolici a valutare sotto nuove prospettive il problema della libertà di religione e consentono di comprendere l'importanza del principio di autodeterminazione in materia religiosa, che nella società civile garantisce la tutela sostanziale delle esigenze religiose dei cittadini e dei gruppi sociali. Un evento che all'inizio degli anni sessanta favorisce l'affermarsi di un nuovo spirito di libertà nella valutazione dei problemi che riguardano i rapporti tra società civile e società religiosa è rappresentato dal concilio Vaticano II e dal rinnovamento che esso sollecita nella vita sociale: è con il concilio che i cattolici dimostrano di essere capaci di ragionare e di agire in base al concetti di rispetto per la coscienza individuale, della libertà di pensiero, della tolleranza e del dialogo che possono consentire la pacifica convivenza di gruppi diversi in un sistema di libertà, dell'uguaglianza che permette di evitare la discriminazione fra chi tollera e chi è tollerato.

Dopo il concilio, le nuove concezioni emerse all'interno della chiesa cattolica suscitano l'interesse dell'opinione pubblica, e non soltanto di quella cattolica, e determinano un complesso di trasforma-

zioni nei rapporti sociali: ed è possibile attribuire proprio alla novità di taluni principi conciliari l'origine di molti mutamenti del costume sociale nell'Italia degli anni sessanta. Il concilio, una rivoluzione culturale che rappresenta un'autentica provocazione alla libertà, con le proprie indicazioni favorisce il riconoscimento e l'attuazione delle libertà violate negli anni precedenti, pur se contemplate nella costituzione. Anche nei confronti delle minoranze religiose cessano la persecuzione e l'emarginazione dei gruppi religiosi di minoranza che avevano caratterizzato i primi quindici anni del secondo dopoguerra e la posizione giuridica sociale dei culti diversi dal cattolico viene valutata con un rispetto che costituisce una significativa novità nei confronti del passato.

Molti anni sono trascorsi da allora ed attualmente nuovi elementi di valutazione si pongono all'attenzione di chi conosce come il processo per l'attuazione delle garanzie di libertà incontri sempre rinnovati ostacoli per l'effettivo esercizio dei diritti.

Un aspetto di notevole attualità ed importanza consiste nelle conseguenze determinate dalla recente attuazione del principio di bilateralità della produzione legislativa in materia ecclesiastica: un principio che tende a soddisfare le esigenze di decentramento e di pluralismo che caratterizzano le società democratiche contemporanee, ma che può determinare non pochi timori per chi ritenga imprescindibile l'esigenza di tutela della «eguale libertà» di tutte le confessioni religiose.

## 3. *Le libertà delle confessioni senza intesa. Per una politica delle libertà nei confronti dei gruppi religiosi*

Un problema non semplice è quello delle soluzioni che in concreto si possono adottare per realizzare l'obiettivo di conseguire l'abrogazione della legislazione del 1929-'30 sui culti ammessi, superata dai nuovi principi costituzionali sulle libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Questo obiettivo è stato raggiunto dalle confessioni religiose che hanno stipulato intese con lo stato italiano: ma è un obiettivo difficile da conseguire per i molti gruppi religiosi operanti in Italia, i quali non possano o non vogliano stipulare intese con il nostro Stato.

Si sostiene spesso che poiché il costituente ha previsto, negli art.

7 e 8, il principio della bilateralità della produzione legislativa in materia ecclesiastica, lo stato italiano non ha potuto, e non potrebbe ora, prevedere, con un provvedimento legislativo unilaterale, l'abrogazione delle leggi emanate negli anni 1929-'30 sui culti diversi dal cattolico, leggi che non furono concordate bilateralmente: si osserva infatti che se la garanzia dell'art. 8, 3° comma, cost. è una garanzia di libertà e se le intese hanno voluto garantire certi aspetti specifici della libertà, ove riconoscessimo al parlamento il potere di abrogare quella legge a creare un vuoto legislativo o riportare le confessioni diverse dalla cattolica al diritto comune, tale soluzione vanificherebbe quella garanzia che è stata data attraverso la legge preceduta dalle intese (Finocchiaro F., 1975; 1978).

In proposito è tuttavia da notare che una semplice abrogazione dei provvedimenti del 1929-'30 sui culti non cattolici, che riportasse il regime di queste confessioni al regime del diritto comune, non richiederebbe di per sé una previa intesa, perché, in questo caso, non vi sarebbe disciplina speciale (quindi non vi sarebbe il presupposto positivo che rende necessaria l'intesa) e non vi sarebbe il mutamento di uno *status* bilateralmente concordato, perché queste leggi non sono derivate da un accordo (Onida V., 1978: 42). Probabilmente non sarebbe neppure necessaria una previa intesa per abrogare con legge le norme (sui «culti ammessi») in contrasto con la costituzione, che già non siano state dichiarate costituzionalmente illegittime dalla corte costituzionale, dovendo ritenersi che un'intesa occorrerebbe solo nell'ipotesi che con legge unilaterale volesse introdursi una nuova disciplina speciale, derogatoria del diritto comune (Onida V., 1978; 14; Lariccia, 1978: 14).

La questione dell'abrogazione della legislazione fascista sui «culti ammessi» è stata superata, per le «Chiese rappresentate dalla Tavola valdese», per l'unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno», per le «Assemblee di Dio in Italia», per l'«unione delle Comunità ebraiche italiane», in quanto le intese approvate dallo stato, rispettivamente, con le l. 11 agosto 1984, n. 449, 22 novembre 1988, n. 516, 22 novembre 1988, n. 517 e 8 marzo 1989, n. 101, hanno previsto espressamente l'abrogazione e la cessazione di efficacia ed applicabilità della legislazione del 1929-'30 (art. 1 delle quattro leggi). E una questione che assume invece una notevole importanza pratica per l'esame del problema relativo alla disciplina delle «confessioni

senza intesa», di quei gruppi religiosi, cioè, che, per qualunque motivo, non abbiano stipulato intese relative alla disciplina dei loro rapporti con lo stato (Floris, 1972: 70; Peyrot, 1984: 619).

Questo problema si riferisce all'ipotesi che determinate confessioni operanti nella comunità statale assumano rilevanza senza che i rispettivi diritti positivi abbiano contatto con il diritto positivo dello stato in applicazione dell'art. 8, 3° comma, cost.

Al problema della posizione da riconoscere alle confessioni religiose «senza intese» ha accennato il presidente del consiglio on. Craxi, nel discorso tenuto il 25 gennaio 1984 al senato:

> Si porrà quindi allo Stato – ha osservato l'on. Craxi – il problema di una normativa di diritto comune destinata, quanto meno, a regolare interessi non disciplinati e non disciplinabili sulla base di previe intese, la quale, in attuazione dei generali principi della Costituzione in tema di solidarietà sociale, di eliminazione degli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio delle libertà e il conseguimento dell'uguaglianza giuridica degli individui, consenta di parificare tali religioni e i loro istituti ad altri organismi sociali.

Da notare che in tale discorso il presidente del consiglio aveva anche accennato all'ipotesi di confessioni

> che, essendo prive di organizzazione giuridica, non siano in grado di valutare gli interessi collettivi degli appartenenti in modo giuridicamente rilevanti esprimendo le «rappresentanze» previste dalla Costituzione (…).

Un'ipotesi quest'ultima che, come giustamente ha osservato Giorgio Peyrot, non appare realistica, essendo inconcepibile pensare che una forza sociale aggregante qual è una fede religiosa possa ipotizzarsi come incapace di produrre diritto nel proprio ambito (Peyrot, 1984: 635); opportunamente, va qui ricordato che, nel medesimo discorso presidenziale ripetuto alla camera il giorno successivo dall'on. Craxi, il riferimento a tale ipotesi è stato eliminato.

In proposito costituisce problema di non facile soluzione quello di definire gli strumenti ai quali il governo possa ricorrere per attuare, nei confronti delle confessioni religiose prive di intesa, i generali principi della costituzione in tema di solidarietà sociale, di elimi-

nazione degli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio delle libertà e il conseguimento dell'uguaglianza giuridica degli individui, consentendo in tal modo di parificare tali religioni e i loro istituti ad altri organismi sociali.

Si è già precisato in questo stesso paragrafo che, in linea di principio, è ammissibile una normativa di «diritto comune» riguardante le confessioni religiose che non accettino il modello convenzionale previsto dalla costituzione per i rapporti tra lo stato e le rappresentanze dei diversi culti (sulla riconduzione del fenomeno confessionale a quello associativo v. Lariccia, 1981, p. 246): il divieto costituzionale di una regolamentazione giurisdizionalistica dei rapporti tra stato e confessioni religiose – in questo consiste l'essenza del principio di bilateralità della produzione legislativa in materia ecclesiastica – non comporta infatti che lo stato, qualunque norma detti o possa ritenere di dover dettare in materia di regime delle Confessioni religiose o di organizzazioni religiose, debba sempre e necessariamente essere vincolato al principio della bilateralità (Onida V, 1978, p. 36; Lariccia, 1981, p. 246).

È chiaro però che non potrebbe trovare attuazione l'intento di modificare i provvedimenti legislativi del 1929-'30 sui «culti ammessi» introducendo una nuova disciplina speciale, giacché in questo caso occorrerebbe un'intesa, come un'intesa sarebbe necessaria per introdurre, in assenza di qualsiasi legge, una disciplina speciale (Onida V., 1978, p. 42).

Sarebbe dunque costituzionalmente illegittimo un provvedimento legislativo unilaterale nel quale si pretendesse di ribadire, con una disciplina emessa in regime democratico, gli istituti preventivi e repressivi contenuti nelle leggi sui «culti ammessi» del 1929-'30; la previsione di un tale provvedimento non corrisponde ad una ipotesi soltanto teorica, giacché in sede burocratica un tale provvedimento è stato ritenuto effettivamente ammissibile, essendosi elaborato un progetto di carattere giurisdizionalista nel quale, non soltanto sono stati contemplati taluni degli istituti della vecchia legislazione, ma si è previsto anche che eventuali intese potrebbero disciplinare solo quei rapporti che la nuova legge sui culti non avesse regolato. La tendenza ad attribuire legittimità democratica a principi regolanti la materia religiosa, che in taluni casi non hanno determinato un effettivo mutamento della situazione preesistente, si è già realizzata

con la recente revisione del concordato: ed è certamente da temere la prospettiva consistente in un semplice aggiornamento della legislazione riguardante le confessioni religiose diverse dalla cattolica, che tuttavia non si risolva in effettivo mutamento dei principi previsti durante il ventennio fascista e divenuti inaccettabili con l'entrata in vigore della costituzione democratica.

Le recenti vicende che hanno caratterizzato l'attuazione della riforma sui rapporti tra stato e confessioni religiose inducono a contestare eventuali iniziative con le quale governo e parlamento si propongano di disciplinare la materia della condizione e delle attività dei culti diversi dal cattolico, mediante un provvedimento legislativo unilaterale corrispondente a quello emanato alla fine degli anni venti.

Sono invece ipotizzabili due ulteriori soluzioni: la prima consistente in una semplice abrogazione di tutta la legislazione del 1929-'30; la seconda nella previsione di un disegno di legge, emanato in attuazione dell'art. 3, 2° comma, cost., volto a rimuovere gli ostacoli di ordine sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana nel settore riguardante la vita religiosa: in questa seconda ipotesi si tratterebbe in sostanza di un semplice adeguamento di tali leggi alla costituzione, consistente nella soppressione delle norme, e solo delle norme, che si pongono in contrasto con la costituzione.

Esaminiamo separatamente le due soluzioni, nella prospettiva di una effettiva garanzia dei diritti di libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

La prima soluzione potrebbe trovare attuazione mediante la presentazione di un disegno governativo o di una proposta parlamentare in vista di una legge avente il seguente tenore:

> La legge 24 giugno 1929, n. 1159 sull'esercizio dei culti ammessi nello stato e il regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289 contenente norme per l'attuazione della predetta legge sono abrogati.

A mio avviso i vantaggi che tale soluzione potrebbe comportare sono molteplici e inducono a ritenere questa come la soluzione più opportuna per determinare un profondo mutamento della situazione di inattuazione costituzionale favorita dall'insensibilità, soprattutto del governo e della burocrazia, ma anche di larga parte della dottrina e

della giurisprudenza, per le esigenze di rispetto dei diritti riconosciuti dalla costituzione alle minoranze religiose. Non si può tuttavia omettere di considerare che tale soluzione trova non pochi ostacoli per la sua adozione: primo tra tutti quel diffuso timore che sempre determina la prospettiva di un vuoto legislativo che verrebbe a determinarsi con l'abrogazione pura e semplice delle leggi sui «culti ammessi»; anche se tale vuoto non dovrebbe intimorire, se si considera che esso sarebbe destinato ad essere riempito dall'espandersi dell'esercizio dei diritti di libertà che la legislazione fascista restringeva e che la costituzione ha previsto a tutela delle esigenze individuali e collettive in materia religiosa. Né a mio avviso, come si è sopra precisato, appare convincente la tesi che lo stato non possa con un suo atto unilaterale abrogare la suddetta legislazione senza violare il sistema di coordinazione dei rapporti stato-confessioni religiose stabilito dalla costituzione all'art. 8, 3° comma: non vi è dubbio però che un'iniziativa del genere troverebbe non pochi ostacoli per la sua attuazione, soprattutto se si considera la tendenza, sempre più evidente, a favorire in ogni procedimento dei pubblici poteri l'ipotesi della negoziazione legislativa, tendenza che ha determinato la conclusione della lunga trattativa per la revisione del concordato e per la stipulazione delle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Può dunque prospettarsi come soluzione alternativa, capace forse di raccogliere più ampi consensi, quella indicata da Giorgio Peyrot, che nel 1984 proponeva l'elaborazione di un disegno di legge da articolarsi nel modo seguente (Peyrot, 1984, p. 383):

1) Soppressione dei limiti del buon costume e dell'ordine pubblico riferiti ai principi professati e del limite dell'ordine pubblico riferito ai riti praticati, di cui all'art. 1 l. n. 1159 del 1929;

2) abrogazione degli art. 1 e 2 r. d. n. 289 del 1930, contenenti restrizioni nei riguardi dell'apertura di templi od oratori e circa le riunioni da tenersi negli edifici aperti al culto, avendo perso ogni efficacia a seguito della sentenza della corte costituzionale n. 58 del 1958;

3) soppressione delle speciali modalità relative alla erezione in enti morali, delle condizioni per tale riconoscimento, delle restrizioni ed ingerenze previste dall'art. 2 l. n. 1159 del 1929 e dagli art. l0 e 11 r. d. n. 289 del 1930, nei confronti degli istituti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica;

4) soppressione dell'autorizzazione per le alienazioni di beni dei

corpi morali, delle forme di vigilanza e di intervento nelle gestioni interne degli istituti riconosciuti quali enti morali, stabiliti dagli art. 13, 14, 15, 18 e 19 r. d. n. 289 del 1930;

5) soppressione delle limitazioni poste all'autorizzazione all'acquisto di beni immobili, donazioni, eredità o legati dagli art. 16 e 17 r. d. n. 289 del 1930, a carico degli istituti eretti in enti morali delle confessioni religiose;

6) soppressione dell'approvazione governativa e della previa notifica delle avvenute nomine dei ministri di culto, istituite con l'art. 3 l. n. 1159 del 1929 per il conseguimento degli effetti civili degli atti del proprio ministero dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica e delle modalità relative alla concessione di tale approvazione previste negli art. 20-22 r. d. n. 289 del 1930;

7) espressa dichiarazione di abrogazione, per tutto il territorio nazionale, compreso quello rientrante nelle regioni di confine (v. art. 5, lett. c) prot. addiz. al concordato stipulato il 18 febbraio 1984 tra lo stato italiano e la chiesa cattolica) dell'istituto dell'esonero previsto dall'art. 6 l. n. 1159 del 1929 e dall'art. 23, 1° comma, r. d. n. 289 del 1930, stante il diritto riconosciuto agli alunni delle pubbliche scuole di ogni ordine e grado di avvalersi liberamente dell'insegnamento della religione cattolica;

8) soppressione delle condizioni stabilite per ottenere l'uso di locali scolastici e dell'autorizzazione prevista per aprire scuole, previste agli art. 23, 2° comma, e 24 r. d. n. 289 del 1930, per gli istituti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica;

9) soppressione delle autorizzazioni preventive e delle limitazioni disposte dagli art. 5 e 6 r. d. n. 289 del 1930 per lo svolgimento dell'assistenza spirituale a favore dei ricoverati nei luoghi di culto e di ritiro e degli internati negli istituti di prevenzione e di pena da parte dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica;

l0) cessazione di efficacia dell'art. 14 l. n. 1159 del 1929 e dell'art. 218 r. d. n. 289 del 1930, relativi alla facoltà del governo di emanare norme per l'attuazione della legislazione sui culti ammessi.

Un problema che assume notevole importanza sotto il profilo teorico e pratico è quello collegato al tema del riconoscimento civile degli enti di culto e delle disposizioni previste per garantire le forme di controllo dell'autorità statale sull'attività patrimoniale di tali enti. Una precisazione che viene spesso fatta è che lo stato italiano non è

impegnato a riconoscere civilmente tutti gli enti per i quali sia stata inoltrata un'istanza intesa ad ottenere il riconoscimento: il riconoscimento può essere negato solo se sussistono adeguati motivi di pubblico interesse ma viene ritenuta regola generale in tale materia quella secondo la quale l'autorità dello stato, procedendo alla valutazione delle condizioni previste dalla legislazione e ecclesiastica e civile, può rinvenire in quest'ultima motivi per negare il riconoscimento. Si parla infatti di una discrezionalità nel riconoscimento degli enti ecclesiastici, con la quale espressione ci si riferisce all'area di discrezionalità spettante ai pubblici poteri nella valutazione delle domande per la nascita delle persone giuridiche ecclesiastiche (Finocchiaro F., 1960, *Aspetti;* 1984: 433). È tuttavia da tenere presente che, a proposito del riconoscimento delle persone giuridiche, come a proposito della maggior parte degli istituti del diritto pubblico e privato, l'entrata in vigore della costituzione ha provocato molte ed importanti innovazioni, dovendosi tenere conto dei mutamenti intervenuti nel nostro ordinamento dopo il 1948. Se infatti l'autorità governativa gode tuttora, di fronte ad ogni istanza di riconoscimento, del potere discrezionale di concedere o non concedere il riconoscimento, attualmente il potere discrezionale dell'autorità governativa non ha però la medesima estensione che gli veniva attribuita nel diritto anteriore, essendosi oggi ridotta la serie dei pubblici interessi che all'autorità governativa è dato di valutare nell'esame della domanda di riconoscimento (Galgano, 1969: 136; Finocchiaro F., 1960; 1981). È mancata però sino ad oggi una riconsiderazione globale, ai sensi dei nuovi principi costituzionali (soprattutto art. 2, 18, 19 e 20 cost.), di tutti i problemi concernenti il riconoscimento sia degli enti civili sia delle persone giuridiche ecclesiastiche.

L'approvazione di un provvedimento legislativo contenente le previsioni normative indicate sopra, che riguardano tutte le disposizioni della l. n. 1159 del 1929 e del r. d. n. 289 del 1930, ad eccezione di quelle contenute negli artt. 4 e 5 della legge e 9, 12, 27 e 29 del decreto, avrebbero l'effetto di rimuovere finalmente, con grave ritardo (ma è meglio tardi che mai!) gli ostacoli che tuttora l'applicazione della legislazione fascista sui «culti ammessi» determina per l'esercizio dei diritti di libertà costituzionalmente riconosciuti alle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Giustamente si è però osservato che l'esperienza di quattro decen-

ni di vita repubblicana e democratica dimostrano che una notevole limitazione all'esercizio dei diritti di libertà ed all'eguaglianza dei cittadini è stata determinata dall'atteggiamento assunto e dalla prassi seguita dalla burocrazia: quest'ultima infatti, salvo lodevoli eccezioni, ha mantenuto

> un atteggiamento ostile, miope ed ottuso, in sintesi retrivo, nei confronti delle Confessioni religiose diverse dalla cattolica e dell'applicazione nei loro riguardi delle norme costituzionali (Peyrot, 1984, pp. 649-50).

Tale constatazione, ha ricordato Giorgio Peyrot, trova riscontro in varie circolari ministeriali emanate e nelle conseguenti molteplici manifestazioni di intolleranza verificatesi in ogni parte d'Italia, specie nei primi quindici anni della repubblica; in certi orientamenti espressi circa le azioni da svolgere nel settore specifico; nel modo in cui sono stati presi certi provvedimenti liberatori, dopo vari interventi e sollecitazioni, nel settore dei «culti ammessi»; nonché nei pareri espressi da alcuni ministeri circa l'intesa conclusasi con la tavola valdese per i rapporti tra lo stato e le confessioni da quest'ultima rappresentate.

Si pone dunque come indilazionabile esigenza quella di diffondere la convinzione che occorre mutare gli orientamenti che sinora hanno rappresentato un ostacolo per l'esercizio dei diritti di libertà delle minoranze religiose: occorre contribuire ad ogni livello, nell'esercizio dei pubblici poteri riguardanti i procedimenti legislativi, amministrativi e giurisdizionali, per favorire le garanzie della pari dignità e dell'eguaglianza davanti alla legge, senza distinzione di religione (art. 3, 1° comma, cost.), dell'eguale libertà di tutti i gruppi religiosi (art. 8, 1° comma, cost.), delle autonomie delle strutture confessionali senza ingerenze statali (art. 8, 2° comma, cost.).

La realizzazione degli obiettivi di pluralismo posti dalla carta costituzionale e le garanzie di libertà per tutte le confessioni religiose, comprese quelle diverse dalla cattolica e, tra queste, i nuovi movimenti religiosi emergenti nella società, sono affidate all'impegno civile di tutti gli italiani, credenti e non credenti. A tutti noi, in ogni paese e in ogni ordinamento giuridico, è assegnato il compito di diffondere la consapevolezza che, se non si ottengono le condizioni per l'effettivo esercizio di quei diritti, un paese non può considerarsi né moderno, né civile, né democratico.

## *Riferimenti bibliografici*

*"Le confessioni religiose note in Italia"*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, IV, 1987, pp. 83-94.

AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1978, XI-210 p.

AA.VV., *Trattamenti sanitari fra libertà e doverosità* (Atti del convegno di studi, Roma 1° dicembre 1982), Napoli, Jovene, 1983, 200 p.

AA.VV., *Il Pluralismo confessionale nella attuazione della Costituzione* (Atti del convegno di studi, Roma, 3 giugno, 1986), Napoli Jovene, 1986, 226 p.

AA.VV., *Nuovi movimenti religiosi: problematiche nazionali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* 4, 1987, pp. 35-70.

AA.VV., *Trasformazioni del sacro, secolarizzazione, nuovi movimenti religiosi*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* 4, 1987, pp. 9-34.

Agrò, A.S., *Art. 3, 1° comma*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Art. 1-12, Principi fondamentali,* Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, pp. 123-61.

Albisetti, A., *Giurisprudenza costituzionale e diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1983, 132 p.

Ambrosio, G., *I nuovi movimenti religiosi in Italia*, in *Teologia,* 1984, n. 2, pp. 141-65.

Associazione europea dei testimoni di Geova per la tutela della libertà religiosa, *Intolleranza religiosa alle soglie del Duemila*, Roma, Fusa, 1990, 510 p.

Barbera, A., *Art. 2*, in *Commentario delta Costituzione* a cura di G. Branca, *Art. 1-12, Principi fondamentali,* Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, pp. 50-122.

Barbera, A.; Cocozza, F.; Corso, G., *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali, il principio di eguaglianza*, in *Manuale di diritto pubblico* a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, il Mulino, 1986, pp. 201-90.

Barile, P., *Appunti sulla condizione giuridica dei culti acattolici in Italia*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, 62, 1952, 1, pp. 342-55.

Barile, P., *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1953, 270 p.

Barile, P., *Concordato e Costituzione*, in *Stato e Chiesa*, a cura di V. Gorresio, Bari, Laterza, 1957, pp. 50-94.

Barile, P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali,* Bologna, il Mulino, 1984, 512 p.

BARILLARO, D., *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Milano, Giuffrè, 1968, 142 p.

BAUM, C., COLEMAN, J., a cura di, *I nuovi movimenti religiosi*, in *Concilium*, 1983, n. 1.

BELLINI, P., *Nuova problematica della libertà religiosa individuale nella società pluralistica*, in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, a cura di A. RAVÀ, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 1095-151.

BELLINI, P., a cura di, *Teoria e prassi delle libertà di religione,* Bologna, il Mulino, 1975, 753 p.

BELLINI, P., *Libertà dell'uomo e fattore religioso nei sistemi ideologici contemporanei*, in *Teoria e prassi delle libertà di religione* a cura di P. BELLINI, Bologna, il Mulino, 1975, pp. 103-210.

BELLINI, P., *Diritti inviolabili dell'uomo e formazioni sociali religiose. Contributo all'interpretazione dell'articolo 2 della Costituzione*, in *Studi in onore di Pietro Agostino d'Avack,* I, Milano, Giuffrè, 1976, pp. 215-47.

BELLINI, P., *Pluralità di scelte sul fatto religioso e oggetto del diritto di libertà religiosa*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università dì Macerata (Studi in onore dì Attilio Moroni),* 1982, I, pp. 25 ss. e in *Revista de derecho publico,* pp. 23 ss.

BELLINI, P., *Aspetti costituzionali con più specifico riferimento alla libertà religiosa*, in *Trattamenti sanitari fra libertà e doverosità,* Napoli, Jovene, 1983, pp. 57 ss.

BELLINI, P., *I rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Studi in memoria di Mario Condorelli,* I, 1, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 133-58.

BELLINI, P., *Il fattore ideologico nella costruzione del sistema del diritto ecclesiastico*, in *Dottrine generali del diritto e diritto ecclesiastico* (Atti del convegno organizzato dall'Istituto di diritto ecclesiastico e canonico dell'Università di Napoli, dall'Istituto di studi di filosofia e dall'Istituto universitario di magistero «Suor Orsola Benincasa», Napoli, 19-22 novembre 1986), Napoli, Istituto di studi filosofici, 1988, pp. 189-207.

BERTOLA, A., *Ammissione e riconoscimento dei culti acattolici. Per la determinazione del concetto di culto ammesso*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano,* IV, Padova, Cedam, 1939, pp. 350.

BOLOGNINI, F., *I rapporti tra Stato e confessioni religiose nell'art. 8 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1981, VIII-176 p.

BREZZI, P., *I principali movimenti religiosi in Italia*, Torino, Eri, 1968.

CANOVA, P., *America latina: l'invasione delle sette, emergenza pastorale*, in *Il Regno attualità,* 1986, n. 4, pp. 100 ss.

Cardia, C., *Ateismo e libertà religiosa nell'ordinamento giuridico, nella scuola, nell'informazione, dall'Unità ai giorni nostri*, Bari, De Donato, 1973, 192 p.

Cardia, C., *Società moderna e diritti di libertà*, in AA.VV., *Teoria e prassi delle libertà di religione*, Bologna, il Mulino, 1975, pp. 23-101.

Cardia, C., *La riforma del Concordato. Dal confessionismo alla laicità dello Stato*, Torino, Einaudi, 1980, XIV-281 p.

Cardia, C., *Stato e confessioni religiose. Il sistema pattizio*, Bologna, il Mulino, 1988, 389 p.

Castiglione, M., *I testimoni di Geova: ideologia religiosa e consenso sociale*, Torino, Claudiana, 1981, 122 p.

Casuscelli, G., *Pluralismo confessionale e organizzazione dei culti acattolici. Contributo all'interpretazione sistematica del primo e secondo comma dell'art. 8 della Costituzione*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti,* III, Milano, Giuffrè, 1978, pp. 235 ss.

Casuscelli, G., *Post-confessionismo e transizione,* Milano, Giuffrè, 1984, 253 p. (Pubblicazioni degli istituti di scienze giuridiche, economiche, politiche e sociali della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Messina, n. 139).

Casuscelli, G., *Libertà religiosa e fonti bilaterali*, in *Anuario de derecho eclesiástico,* 3, 1987, pp. 85-100.

Catalano, G., *Il diritto di libertà religiosa,* Milano, Giuffrè, 1957, 92 p.

Cavalli, F., *La condizione dei protestanti in Spagna*, in *Civiltà cattolica,* 159, 1948, n. 2, pp. 29 ss.

Cereti, C., *Considerazioni su le previe intese con le confessioni religiose (art. 8 u.c.)*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito,* II, Padova, Cedam, 1972, pp. 1013 ss.

Cereti, G., *I nuovi movimenti religiosi, le sette, i culti*, in *Aggiornamenti sociali,* 37, 1985, n. 5, pp. 351 ss.

Cerri, A., *Regime delle questue: violazione del principio di eguaglianza e tutela del diritto alla riservatezza*, in *Giurisprudenza costituzionale,* 17, 1972, pp. 48-53.

Cerri, A., *Indeterminatezza della questione di costituzionalità sollevata con riferimento ai diritti inviolabili. Libertà di professione religiosa. Mendicità*, in *Giurisprudenza costituzionale,* 20, 1975, 1 pp. 2661-8.

Colella, P., *La Chiesa cattolica e lo Stato italiano di fronte al fenomeno delle sette religiose: riflessioni in margine ad un recente documento vaticano*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, 97, 1987, 1, pp. 250-64.

Colella, P., Picozza, P., *Libertà e religione nella Chiesa cattolica*, in *Teoria*

*e prassi delle libertà di religione* a cura di P. Bellini, Bologna, il Mulino, 1975, pp. 491-550.

Contini, G., *Riflessi costituzionali della mancata prestazione di giuramento per motivi religiosi*, in *Rivista italiana diritto e procedura penale,* 6, 1953, pp. 91 ss.

D'Alessio, R., *I limiti costituzionali dei trattamenti "sanitari"*, in *Diritto e società,* 4, 1981, pp. 529 ss.

d'Avack, P.A., *Il problema storico-giuridico della libertà religiosa*, Roma, Bulzoni, 1966, 336 p.

d'Avack, P.A., *Libertà religiosa* a) *Diritto ecclesiastico*, in *Enciclopedia del diritto,* XXIV, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 595-607.

d'Avack, P.A., *Libertà di coscienza, di culto e di propaganda*, in *Enciclopedia del diritto,* XXIV, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 592-5.

D'Urso, C., *In tema di anticostituzionalità della formula del giuramento prevista dall'art 449 c.p.*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna del diritto matrimoniale,* 71, 1961, II, pp. 23 ss.

De Luca, R., *Interferenze tra giuramento e diritto di libertà (A proposito di una recente sentenza della Corte costituzionale)*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna del diritto matrimoniale,* 90, 1980, II, pp. 454 ss.

De Marco, E., *La negoziazione legislativa,* Padova, Cedam, 1984, X-310 p.

De Meo, A., *Rassegna di giurisprudenza in tema di questua*, in *Iustitia,* 1976, pp. 88 ss.

Del Re M.C., *Il giuramento e l'obiezione di coscienza al giuramento*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna del diritto matrimoniale,* 71, 1961,1, pp. 284 ss.

Del Re M.C., *Questua, colletta e mendicità: dalla repressione del parassitismo alla garanzia costituzionale di libera scelta di vita*, in *Giurisprudenza costituzionale,* 27, 1982,1, pp. 454-75.

Del Re M.C., *Nuovi culti: problemi penalistici*, in *Temi romana,* 37, 1988, n. 3-4, pp. 348-56.

Del Re M.C., *Nuovi idoli nuovi dei. Culti e sette emergenti di tutto il mondo. Guru, santoni e manipolatori di anime*, Roma, Gremese, 1988, 272 p.

Dentamaro, F., *La politica dei culti acattolici,* Firenze, Noccioli, 1979, 231 p.

Donati, P.R., Diani, M., *Movimenti sociali contemporanei. Bibliografia, 1975-1984*, Milano, Unicopli, 1984.

Editoriale, *Per costruire la pace rispettare le minoranze*, in *Civiltà cattolica,* 140, 1989, quad. 3326,1, pp. 105-16.

Editoriale, *La Chiesa cattolica e i "movimenti religiosi alternativi"*, in *Civiltà cattolica,* 140, 1989, quad. 3342, III, pp. 449-61.

Editoriale, *La sfida dei "movimenti religiosi alternativi"*, in *Civiltà cattolica,* 140, 1989, quad. 3337, III, pp. 3-15.

Editoriale, *Una valutazione cattolica dei "movimenti religiosi alternativi"*, in *Civiltà cattolica,* 140, 1989, quad. 3338, III, pp. 105- 17.

Ekbal, K., *I Baha'i - Una minoranza religiosa perseguitata*, in *Coscienza e libertà,* 5, 1989, n. 15, pp. 25-32.

Esposito, C., *Libertà di esercizio del potere spirituale*, in *Giurisprudenza costituzionale,* 1958, pp. 1172-82.

Esposito, C., *Libertà e potestà delle confessioni religiose*, in *Giurisprudenza costituzionale,* 3, 1958, pp. 897-902.

Fedele, P., *La libertà religiosa come principio giuridico*, in *Scritti di sociologia e politica in onore di L. Sturzo,* II, Bologna, Zanichelli, 1953, pp. 163 ss.

Fedele, P., *La libertà religiosa,* Milano, Giuffrè, 1963, VIII-308

Fedele, P., *Uguaglianza giuridica e libertà religiosa*, in *Studi in memoria di Guido Zanobini,* IV, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 537-78.

Fedele, P., *Giuramento (dir. can. ed. eccl.)*, in *Enciclopedia del diritto,* XIX, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 167 ss.

Ferrari, S., *Ideologia e dogmatica nel diritto ecclesiastico italiano. Manuali e riviste (1929-1979)*, Milano, Giuffrè, 1979, 354 p.

Ferrari, S., *Quaderni 1987: una introduzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* 4, 1987, pp. 3-7.

Ferrari, S., a cura di, *Diritti dell'uomo e libertà dei gruppi religiosi. Problemi giuridici dei nuovi movimenti,* Padova, Cedam, 1989, VI-268 p. (Pubblicazione Facoltà di Giurisprudenza dell'Univ. di Parma, 7).

Ferroglio G., *I rapporti fra Stato e Chiesa nella Costituzione repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1950.

Filoramo, G., *Nuove religioni: problemi e prospettive*, in *Rivista di storia e letteratura religiosa,* 1979, n. 3, pp. 445 ss.

Finocchiaro, F., *Uguaglianza giuridica e fattore religioso,* Milano, Giuffrè, 1958, VII-327 p.

Finocchiaro, F., *Giuramento dei testimoni e libertà religiosa*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale,* 13, 1960, pp. 1253.

Finocchiaro, F., *Aspetti dell'attività discrezionale della pubblica amministrazione in materia ecclesiastica*, in *Il diritto ecclesiastico,* 70, 1960, 1, pp. 3 ss.

Finocchiaro, F., *Ancora in tema di libertà religiosa e giuramento dei testimoni*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale,* 16, 1963, pp. 1249 ss.

Finocchiaro, F., *Libertà religiosa e uguaglianza delle confessioni religiose nello*

*Stato democratico*, in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico* a cura di A. Ravà, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 335 ss.

Finocchiaro, F., *Art. 7 e 8*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Art. 1-12, Principi fondamentali,* Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, pp. 321 ss.

Finocchiaro, F., *Art. 19 e 20*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Art. 13-20, Rapporti civili,* Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1977, pp. 238 ss.

Finocchiaro, F., *Relazione*, in AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive,* Milano, Giuffrè, 1978, pp. 32 ss., 122 ss.

Finocchiaro, F., *Appunti in tema di enti confessionali e di Costituzione democratica e autonomistica dello Stato*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale,* 91, 1981,1, pp. s 136.

Finocchiaro, F., *Gli enti ecclesiastici e l'accordo del 18 febbraio 1984 fra Stato e Chiesa*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale,* 94, 1984,1, pp. 433 ss.

Finocchiaro, F., *Diritto ecclesiastico* (1986), Bologna, Zanichelli, 1988, VIII-327 p.

Finocchiaro, F., *Norme statutarie garantite dalla Costituzione come presupposto dell'illegittimità di norme di legge*, in *Giurisprudenza costituzionale,* 33, 1988, 1, pp. 118-20.

Floris, P., *Uguale libertà delle confessioni religiose e bilateralità tra Stato e Chiesa (teorie giuridiche e progetti di riforma)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico,* 33, 1983, pp. 3 ss.

Galgano, F., *Delle persone giuridiche. Artt. 11-35*, in *Commentario del codice civile* a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1969.

Giacchi, O., *Lo Stato e la libertà religiosa*, in AA.VV., *Libertà religiosa e trasformazioni della società,* Milano, Giuffrè, 1966, pp. 35 ss.

Gianni, A., *Religious liberty-liberté religieuse. International bibliography 1918-1978*, in *Ric. supplement,* 1979, nn. 47-49, 136 p.

Gismondi, P., *Culti acattolici*, in *Enciclopedia del diritto,* XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 440 ss.

Guerzoni, L., *Nuova problematica della libertà e crisi dello "Stato di diritto"*, in *Archivo giuridico «Filippo Serafini»,* 182, 1972, pp. 447 ss.

Guerzoni, L., *Libertà religiosa ed esperienza liberal-democratica*, in *Teoria e prassi delle libertà di religione* a cura di P. Bellini, Bologna, il Mulino, 1975, pp. 211-312.

Guizzardi, G., *New Religious Phenomena in Italy*, in *Archives de Sciences Sociales des Religions,* 1976, n. 42, pp. 97-116.

Guizzardi, G., *I nuovi movimenti religiosi. Prospettive sociologiche*, in Ferrari S., a cura di, *Diritti dell'uomo e libertà dei gruppi religiosi. Problemi giuridici dei nuovi momenti religiosi*, Padova, Cedam, 1989, pp. 41-62.

Iban, I.C., *Nuovi movimenti religiosi. Problemi giuridici*, in Ferrari, S., a cura di, *Diritti dell'uomo e libertà dei gruppi religiosi. Problemi giuridici dei nuovi momenti religiosi,* Padova, Cedam, 1989, pp. 63-104.

Jemolo, A.C., *Le libertà garantite dagli artt. 8, 19 e 21 della Costituzione*, in *Il diritto ecclesiastico,* 62, 1952,1, pp. 393 ss.

Jemolo, A.C., *Libertà religiosa*, in *Il Mondo,* 4 ottobre 1952.

Jemolo, A.C., *Culti (libertà dei)*, in *Enciclopedia del diritto,* XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 456-63.

Jemolo, A.C., *I problemi pratici della libertà,* Milano, Giuffrè, 1972, XXX-210 p.

Lariccia, S., *Gruppi sociali ed eguaglianza giuridica*, in *Foro amministrativo,* 1966, II, 117-21.

Lariccia, S., *La reppresentanza degli interessi religiosi,* Milano, Giuffrè, 1967, pp. 198.

Lariccia, S., *Le garanzie della libertà religiosa*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini",* 182, 1972, pp. 429-46.

Lariccia, S., 1972, *Bibliografia sulle minoranze religiose in Italia (1929-1972)*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini",* 183, 1972, pp. 189 ss.

Lariccia, S., *L'eguaglianza delle confessioni religiose di fronte alla legge*, in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico,* Milano, Giuffrè, 1973, pp. 421-32.

Lariccia, S., *La libertà religiosa nella società italiana*, in AA.VV., *Teoria e prassi delle libertà di religione,* Bologna, il Mulino, 1975, pp. 313-422.

Lariccia, S., *Diritti civili e fattore religioso,* Bologna, il Mulino, 1978, 211 p. (La nuova scienza. Diritto).

Lariccia, S., *L'attuazione dei principi costituzionali in materia religiosa*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, 91, 1981, I, pp. 3 ss. e in AA.VV., *Scritti in onore di Orio Giacchi,* Milano, Vita e Pensiero, 1984,1, pp. 302 ss.

Lariccia, S., *Problematica extraconcordataria dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia*, in *Città e Regione,* 7, 1982, pp. 173-84.

Lariccia, S., *Trasformazioni della società e mutamenti della dimensione religiosa*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Macerata (Studi in onore di Attilio Moroni),* 1982, n.s. IV, I, pp. 289-300.

LARICCIA, S., *Valori costituzionali e sistema italiano di diritto ecclesiastico*, in *Diritto e società,* 6, 1983, pp. 253 ss.

LARICCIA, S., *Identità religiosa e pluralismo giuridico. Le prospettive nella scuola*, in *Quaderni del pluralismo,* 1984, dicembre, pp. 74ss.

LARICCIA, S., *Storia ideologia e dogmatica nello studio del diritto ecclesiastico*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno,* 13, 1984, pp. 657-81.

LARICCIA, S., *Religione, politica e diritto nel 1985*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* 2, 1985, pp. 163-97.

LARICCIA, S., *La libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Il pluralismo confessionale nella attuazione della Costituzione* (Atti del convegno di studio svoltosi a Roma il 3 giugno 1986), Napoli, Jovene, 1986, pp. 43-82 e in *Studi in memoria di Mario Condorelli,* I, 2, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 885-915.

LARICCIA, S., *Diritto ecclesiastico*[3] (1972), Padova, Cedam, 1986, XVIII-611 p.

LARICCIA, S., *Presupposti politici e sociologici nello studio del diritto ecclesiastico*, in AA.VV., *Dottrine generali del diritto e diritto ecclesiastico,* Napoli Istituto di studi filosofici, 1988, pp. 125-65.

LARICCIA, S., *Limiti costituzionali alla libertà delle confessioni religiose*, in *Giurisprudenza costituzionale,* 33, 1988, I, n. 2, pp. 120-7.

LARICCIA, S., *La libertà religiosa*, in *Trattato di diritto amministrativo,* diretto da G. SANTANIELLO, XII, *Libertà costituzionali e limiti amministrativi,* Padova, Cedam, 1990, pp. 227-92.

LARICCIA, S., *Il contributo di Piero Calamandrei per la laicità dello Stato e la libertà religiosa in Italia*, in *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande maestro* a cura di P. BARILE, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 455-88. (Per la storia del pensiero giuridico moderno, 32).

LEZIROLI, G., *Aspetti della libertà religiosa net quadro dell'attuale sistema di relazione fra stato e confessioni religiose*, Milano, Giuffrè, 1977, 240 p.

LO CASTRO, G., *La prelatura personale Opus Dei e l'ordinamento dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1988, 56 p.

LOMBARDI, G., *La libertà religiosa*, in AA.VV., *La pubblica sicurezza*. Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amm. di unificazione, Vicenza, Neri Pozza, 1967, pp. 307 ss.

MAGNI, C., *Avviamento allo studio del diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1956, 106 p.

MAGNI, C., *Incompatibilità dell'art. 5 del Concordato con le norme della Costituzione*, in «Quaderni del Ponte», n. 4, *La libertà religiosa in Italia*, Firenze, La Nuova Italia, 1956, pp. 13-28.

Margiotta Broglio, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, Giuffrè, 1967.

Marinelli, G., *I testimoni di Geova: un compito per le nostre Chiese*, in *La rivista del clero italiano,* 66, 1985, n. 5, pp. 387 ss.

Marinelli, G., *I testimoni di Geova in Italia: realtà, significato, interrogativi*, in *Il Regno. Documenti,* 31, 1986, pp. 56 ss.

Marzano, F., *Libertà costituzionale, obiezione di coscienza e convertibilità dell'obbligo di leva*, Roma, Multistampa, 1980, 145 p.

Mayer, F., *Discorso sulle religioni che promuovono i diritti dell'uomo*, in *Coscienza e libertà,* 5, 1989, n. 15, pp. 122-33.

Mayer, J.F., *Le nuove sette (* 1985), (trad. it.), Genova, Marietti, 1987.

Mirabelli, C., *L'appartenenza confessionale,* Padova, Cedam, 1975, IX-377 p.

Modugno, F., *Trattamenti sanitari "non obbligatori" e Costituzione*, in *Diritto e società,* 5, 1982, n. 1 pp. 303 ss.

Moneta, P., *Obiezione di coscienza e riconoscimento delle esigenze religiose del cittadino*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Domenico Bari/laro,* Milano, Giuffrè, 1982, pp. 305-402.

Montanaro, C., *Considerazioni in tema di trattamenti sanitari obbligatori. A proposito delle ordinanze sindacali impositive di trattamenti sanitari "non obbligatori"*, in *Giurisprudenza costituzionale,* 28, 1983, 1, pp. 1155-77.

Moroni, A., *Il mutamento di confessione religiosa nell'ordinamento italiano*, Napoli, Morano, 1963, 151 p.

Mortati, C., *Note introduttive ad uno studio sulle garanzie dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti,* III, Milano, Giuffrè, 1978, pp. 1563 ss.

Onida, F., *Sul concretamente giuridico del rapporto tra società civile e società religiosa negli anni settanta*, in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica,* Milano, Giuffrè, 1981, pp. 441-68.

Onida, F., *Contributo a un inquadramento giuridico del fenomeno delle obiezioni di coscienza (alla luce della giurisprudenza statunitense)*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale,* 92, 1982, 1, pp. 222 ss.

Onida, V., *Profili costituzionali delle intese*, in AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive,* Milano, Giuffrè, 1978, pp. 25 ss.

Pace, A., *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni* (Parte generale), Padova, Cedam, 1985, VIII-150 p.

Paladin, L., *Il principio costituzionale d'eguaglianza,* Milano, Giuffrè, 1965, 346 p.

Parlato, V., *Confessioni acattoliche, diritto ad una legge sulla base di intesa e principio di uguaglianza*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'U-*

*niversità di Macerata (Studi in onore di Attilio Moroni),* 1982, pp. 411 ss.

PARODI, G.M., *Trattamenti sanitari obbligatori, libertà di coscienza e rispetto della persona umana*, in *Il Foro italiano,* 108, 1983, 1, cc. 2656 ss.

PEYROT, G., *Stato e interessi religiosi*, in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica,* Milano, Giuffrè, 1981, pp. 1045-88.

PEYROT, G., *Condizione giuridica delle confessioni religiose prive di intesa*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale,* 94, 1984, I, pp. 619 ss. e in AA.VV., *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose,* Milano, Giuffrè, 1985, pp. 383 ss.

PIZZORUSSO, A., *Limitazioni della libertà religiosa derivanti dall'incerto regime giuridico dell'appartenenza alle diverse confessioni*, in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico* a cura di A. RAVÀ, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 1239 ss.

PRISCO, S., *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza. Una riflessione sullo Stato laico*, Napoli, Jovene, 1986.

RAVÀ, A., *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1959, 184 p.

RAVÀ, A., a cura di, *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico* (Atti del I convegno nazionale di diritto ecclesiastico), Milano, Giuffrè, 1973, 1387 p.

RAVÀ, A., a cura di, *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica* (Atti del II convegno nazionale di diritto ecclesiastico, Siena, 27-29 novembre 1980), Milano, Giuffrè, 1981, IX-1378 p.

RAVÀ, A., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica,* Milano, Giuffrè, 1981, pp. 7-59.

RAYMONDI, G., *Considerazioni sulla colpa cosciente e sul dolo eventuale, con particolare riferimento ai c. d. "culti emergenti"*, in *Giurisprudenza di merito,* 19, 1987, II, pp. 409-21.

ROMAGNOLI, U., *Art. 3, 2° comma*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione,* a cura di G. BRANCA, *Principi fondamentali. Art. 1-12,* Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, pp. 162 ss.

ROSSANO, C., *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, Jovene, 1966, XX-554 p.

RUFFINI, F., *Diritti di libertà,* Introduzione e note di P. CALAMANDREI, Firenze, La Nuova Italia, 1946, LXIV-330 p.

SENIN ARTINA, G., *Problemi giuridici dei nuovi movimenti religiosi. Bibliografia*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* 4, 1987, pp. 71-82.

SINISI, V., *Sul consenso al trattamento sanitario del minore*, in *Il Foro italiano,* 109, 1984,1, cc. 3066 ss.

Sola, L., *Il delitto di "riduzione in schiavitù": un caso di applicazione*, in *Il Foro italiano,* 114, 1989, II, cc. 121-24.

Spinelli, L., *Nuove tendenze della libertà religiosa*, in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica,* Milano, Giuffrè, 1981, pp. 497-509.

Spini, G., *La persecuzione contro gli evangelici in Italia*, in *Il Ponte*, 9, 1953, pp. 1 ss.

Spirito, P., *I testimoni di Geova in Italia*, in il tetto, 25, 1988, n. 148, pp. 502-5.

Stoppino, M., *Ideologia*, in *Dizionario di politica*[2], a cura di N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Torino, Utet, 1983, pp. 512-24.

Tedeschi, M., *Stato e confessioni acattoliche. Contributo all'analisi dell'art. 8 della Costituzione*, in *Il Tommaso Natale (Studi in memoria di Girolamo Bellavista),* 1977, pp. 425 ss.

Tedeschi, M., *I nuovi movimenti religiosi in Italia: problemi giuridici*, in *Nomos,* 1988, I, n. 2, pp. 105 ss., e in AA.VV., *Diritti dell'uomo e libertà dei gruppi religiosi. Problemi giuridici de i nuovi movimenti religiosi* a cura di S. Ferrari, Padova, Cedam, 1989, pp. 239-52.

Tedeschi, M., *Nuove religioni e confessioni religiose*, in *Studi in memoria di Mario Condorelli,* I, 2, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 1213-26.

Terrin, A. N., *Nuove religioni. Alla ricerca della terra promessa*, Brescia, Mercelliana, 1985.

Tozzi, V., *Patti e diversità di fini tra Stato e confessioni religiose*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, A,* 1987, 169-88.

Vecchio Cairone, I., *Diritto negoziale con i culti e sistema costituzionale di integrazione pluralistica*, in *Studi in memoria di Mario Petroncelli,* Napoli, Jovene, 1989, pp. 849-96.

Venditti, R., *L'obiezione di coscienza al servizio militare,* Milano, Giuffrè, 1981, XII-172 p.

Venditti, R., *L'obiezione di coscienza al servizio militare nella giurisprudenza amministrativa*, in *Giurisprudenza italiana,* 186, 84, IV, cc. 73 ss.

Vincenzi Amato D., *Tutela della salute e libertà individuale*, in *Giurisprudenza costituzionale,* 27, 1982, I, pp. 2462 ss.; AA.VV., *Trattamenti sanitari fra libertà e doverosità,* Napoli, Jovene, 1983, pp. 15 ss.

Vitale, A., *Ordinamento giuridico e interessi religiosi. Corso di diritto ecclesiastico*, III ed. Milano, Giuffrè, 1984, 492 p.

Vitali, E., Legislatio libertatis *e prospettazioni sociologiche nella recente dottrina ecclesiasticistica*, in *Studi in onore di Cesare Grassetti,* III, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 1953-96; *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale,* 90, 1980, 1, pp. 24-6.

# *Diritto privato e legislazione ecclesiastica**

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. La tendenza dell'ordinamento italiano ad attuare il principio di bilateralità della produzione legislativa in materia ecclesiastica. Nuove intese tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica. - 3. Il superamento del principio della religione cattolica come «sola religione dello Stato». - 4. La materia degli enti ecclesiastici e del finanziamento del clero. L'Istituto per le Opere di Religione (I.O.R.). - 5. Norme e principi generali della riforma ecclesiastica in materia matrimoniale. - 5.1. L'attesa della nuova legge matrimoniale: un disegno di legge deludente. - 5.2. Temi relativi al momento costitutivo del vincolo matrimoniale. - 5.3. Temi relativi all'eventuale cessazione degli effetti civili del matrimonio canonico. - 5.3.1. Rapporti tra il giudizio canonico relativo alla nullità del matrimonio religioso e i giudizi civili riguardanti, rispettivamente, la cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio religioso e i provvedimenti del giudice della separazione. - 5.3.2. Questioni relative al procedimento di delibazione delle sentenze ecclesiastiche in materia matrimoniale. - 5.3.3. I poteri della Corte d'appello con riferimento all'ordine pubblico: in particolare, le ipotesi di contrasto con l'ordine pubblico sostanziale. - 5.3.4. Le recenti sentenze della Cassazione. - 5.3.5. Il problema della convivenza dei coniugi. - 5.4. Temi vari del diritto matrimoniale.

## 1. *Premessa*

Nel volume XXI di questo *Trattato,* edito nel 1987, gli argomenti esaminati con riferimento al tema del rapporto tra diritto privato e (riforma della) legislazione ecclesiastica, nel primo periodo di applicazione delle nuove disposizioni da poco entrate in vigore, erano i seguenti: la tendenza dell'ordinamento italiano ad attuare, dopo quasi quarant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, il principio di bilateralità della produzione legislativa in materia ecclesiastica; il superamento del principio della religione cattolica

---

* In *Appendice di aggiornamento* del *Trattato di diritto privato*, diretto da PIETRO RESCIGNO, 26, Torino, Utet, 1991, pp. 715-44.

come *sola religione dello Stato*; il rapporto in cui le nuove disposizioni del Concordato revisionato si pongono con riferimento al principio di copertura costituzionale contenuto nell'art. 7, 2° comma, Cost.; le nuove disposizioni del Concordato di Villa Madama riguardo alla posizione degli ecclesiastici e, in genere, delle persone fisiche; la materia degli enti ecclesiastici (nuova disciplina degli enti ecclesiastici; questione del finanziamento del clero); la materia matrimoniale (norme e principi generali della riforma ecclesiastica in materia matrimoniale; temi relativi al momento costitutivo del vincolo matrimoniale e all'eventuale cessazione degli effetti civili del matrimonio canonico)[1].

Con riferimento a tali argomenti si considerano qui le novità intervenute negli ultimi due anni.

## 2. *La tendenza dell'ordinamento italiano ad attuare il principio di bilateralità della produzione legislativa in materia ecclesiastica. Nuove intese tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica*

Nel volume pubblicato nel 1987 erano state in particolar modo considerate la l. 25-3-1985, n. 121, di ratifica ed esecuzione dell'accordo 18-2-1984 tra l'Italia e la Santa Sede[2], e la 1. 21-8-1984, n. 449, di approvazione dell'intesa stipulata tra lo Stato italiano e le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese[3].

---

[1] Cfr. S. Lariccia, *Diritto privato e riforma della legislazione ecclesiastica,* in questo *Trattato,* 21, Torino, 1987, pp. 105-31.

[2] Sul tema della revisione del Concordato di notevole interesse si presenta la consultazione del recente volume a cura di A. Talamanca, *La revisione del Concordato nelle discussioni parlamentari,* I: Camera dei Deputati (sed. 25 e 30-11 e 1/3-12-1976 - VII legislatura); II: Senato (sed. 6/7-12-1978 - VII legislatura). In appendice i testi paralleli delle bozze di revisione oggetto del dibattito, Padova, 1988. Vedi anche F. Finocchiaro, *Chiesa e Stato in Italia,* in *Coscienza e libertà,* 1987-88, n. 11-12, 111-20; V. parlato, *Legislazione statale, nuovo Concordato e intesa con la Tavola Valdese,* in *Dir. eccl.,* 97 (1987) (*Raccolta di scritti in onore di Luigi De Luca),* n. 3-4, I, 897-908; A. Ribet, *Per un'alternativa al Concordato,* Torino, 1988.

[3] Per un esame complessivo della materia v. ora C. Cardia, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio,* Bologna, 1988. Cfr. anche G. Casuscelli, *Libertà religiosa*

Negli ultimi due anni la tendenza del legislatore italiano ad attuare il principio di bilateralità della produzione normativa in materia ecclesiastica ha trovato ulteriori conferme: in tale periodo sono state infatti emanate le importanti leggi, emesse sulla base di intese con le confessioni religiose interessate, riguardanti rispettivamente: l'approvazione delle intese dello Stato italiano con 1'«Unione italiana delle Chiese cristiane avventizie del 7° giorno» (1. 22-11-1988, n. 516), le «Assemblee di Dio in Italia» (i pentecostali) (1. 22-11-1988, n. 517) e le Comunità israelitiche italiane (1. n. 101 del 1989, contenente le «Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane»[4]): non è stata invece sinora (ottobre 1989) approvata l'intesa tra lo Stato italiano e la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova.

Con riferimento a tali recenti leggi, si è avviato un dibattito dottrinale tendente a precisare le novità introdotte nell'ordinamento italiano a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni che regolano la vita individuale e associata degli appartenenti ai culti diversi da quello cattolico[5]. Non è questa la sede per esaminare questo importante argomento del diritto pubblico ed ecclesiastico italiano e, per un suo esame, si rinvia pertanto alle indicazioni bibliografiche riportate in nota.

---

*e fonti bilaterali,* in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli,* I, 1, Milano, 1988, pp. 319-40; V. Leonzio, a cura di, *Stato italiano e confessioni religiose,* Roma, 1988; V. Tozzi, *Patti e diversità di fini tra Stato e Confessioni religiose,* in *Quad. dir. e pol. eccl.,* 4 (1987), 169-88; S. Lariccia, *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano,* Bologna, 1989.

[4] La 1. n. 101 del 1989 è pubblicata nella *G. U.* n. 69 del 21-3-1989.

[5] Cfr. tra gli altri R. Botta, *L'intesa con gli israeliti,* in *Quad. dir. e pol. eccl.,* 4 (1987), 95-118; G. Long, *Le intese con l'Unione avventista e con le Assemblee di Dio in Italia, ivi,* 119-36; D. Tedeschi, *Intesa con lo Stato: presentazione al congresso straordinario dell'Unione delle comunità israelitiche italiane,* in *Foro it.,* 113 (1988), n. 2, V, 100-4; Unione delle Comunità Israelitiche Italiane, *Statuto approvato dal congresso straordinario costituente dell'Unione delle Comunità Israelitiche Italiane tenutosi a Roma il 6-7-8 dicembre 1987,* in *Bollettino della Comunità Israelitica di Milano,* 14 (1988), n. 3, 12.

## 3. *Il superamento del principio della religione cattolica come «sola religione dello Stato»*

Due importanti sentenze della Corte costituzionale assumono importanza con riferimento a tale questione: la sentenza n. 925 del 1988 e la sentenza n. 203 del 1989. Queste due sentenze riguardano, rispettivamente, il problema della legittimità costituzionale dell'art. 724, 1° comma, c. p. e la questione, assai dibattuta in questi anni, della cosiddetta «ora di religione»: si tratta di due argomenti che non rientrano nell'ambito del diritto privato, ma vengono qui ricordati in quanto il problema della laicità delle istituzioni civili e del superamento della religione cattolica come sola religione dello Stato è invece assai rilevante nel diritto privato italiano.

Con la prima di tali sentenze la Corte ha nuovamente esaminato la *vexata quaestio* della legittimità costituzionale delle norme del codice penale in tema di tutela dei culti: con tale sentenza la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 724, 1° comma, c.p., in riferimento agli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 25 Cost.[6]. In precedenza la Corte aveva esaminato il problema della legittimità costituzionale dell'art. 724, 1° comma, c.p., nelle sentenze n. 79 del 1958[7] e n. 14 del 1973[8].

---

[6] Con ordinanza n. 54 del 9-2-1989, la Corte ha successivamente dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 724 c.p., sollevata, in riferimento agli artt. 3, 7 e 8 della Costituzione, dal pretore di Monfalcone con ordinanza del 18-2-1988: vedila in *G.U.,* Corte costituzionale, 1989, n. 8, 52.

[7] La questione era stata dichiarata non fondata in riferimento agli artt. 7 e 8 Cost. La sentenza è pubblicata in *Giur. cost.,* 1958, 990 e ss., con nota (critica con riferimento alla motivazione accolta dalla Corte) di C. Esposito, *La bestemmia nella Costituzione italiana*. La Corte aveva affermato che il puro e semplice «fatto» che la religione cattolica fosse professata nello Stato italiano dalla quasi totalità dei cittadini legittimava la particolare tutela penale «per la maggiore ampiezza ed intensità delle reazioni sociali naturalmente suscitate dalle offese ad essa dirette». La religione cattolica, ad avviso della Corte, doveva dunque continuare a considerarsi «Religione dello Stato», non già nel senso che lo Stato italiano potesse considerarsi, nell'ordinamento costituzionale, uno Stato confessionale in senso cattolico, ma nel senso che tale religione era professata, nella comunità statuale, dalla quasi totalità dei cittadini. La motivazione addotta dalla Corte nel 1958 si prestava però alla critica, che puntualmente veniva espressa da Carlo Esposito, che il puro «fatto» della diffusione nella società di una determinata fede di per sé rappresentava una circostanza che, essendo svincolata dal riferimento a qualsiasi valore costituzionalmente garantito, non poteva certo «legittimare» la maggiore tutela di una particolare religione.

[8] In tale circostanza la Corte aveva dichiarato l'infondatezza della questione sollevata

Nelle due sentenze nelle quali la Corte costituzionale aveva esaminato, nel 1958 e nel 1973, il problema della legittimità costituzionale dell'art. 724, 1° comma, c.p. (con riferimento agli artt. 3, 7, 8, 19 e 21 Cost.), le questioni di legittimità costituzionale della vigente tutela penale dei culti erano state considerate mentre era ancora in vigore l'art. 1 del Trattato lateranense del 1929, alla cui stregua l'Italia riconosceva e riaffermava «il principio consacrato nell'art. 1 dello Statuto del Regno 4-3-1848, pel quale la religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato». Nell'esame delle questioni esaminate nella sentenza n. 925 del 1988,[9] al giudice costituzionale spettava invece il compito di valutare l'incidenza del punto 1 del protocollo addizionale all'accordo di modificazioni al Trattato lateranense del 1929, recepito nel nostro ordinamento attraverso la legge di ratifica ed esecuzione 25-3-1985, n. 121: nel quale si legge che la Santa Sede e la Repubblica italiana dichiarano di considerare «non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato».

Sull'importanza di tale innovazione aveva specialmente insistito, tra i giudici che avevano sollevate le questioni di legittimità costituzionale, il Pretore di Roma, il quale, con specifico riferimento all'art. 25, 2° comma, Cost., aveva osservato, nell'ordinanza di rimessione alla Corte, che, non essendo «più possibile, sulla base del nuovo sistema normativo, individuare in astratto quale sia la "religione dello Stato"» e non essendo più possibile desumere il significato di tale

---

in riferimento agli artt. 3, 8, 19 e 21 Cost. La sentenza è pubblicata in *Giur. cost.,* 1973, 1, 69 e ss., con nota (critica) di A. Baldassarre, *È costituzionale l'incriminazione della bestemmia?* Nella sentenza si sostiene, con un'affermazione che giustamente veniva però criticata da Baldassarre, che «La Costituzione, col riconoscere i diritti inviolabili dell'uomo (art. 2) e, tra essi la libertà di religione (artt. 8 e 19), tutela il sentimento religioso e giustifica la sanzione penale delle offese ad essa recate. L'incriminazione della bestemmia […] non è pertanto in contrasto con le norme costituzionali, ma anzi trova in esse fondamento». Per la prima volta, nella citata sentenza del 1973, la Corte si poneva però il problema di quanto fosse difficilmente ammissibile la discriminazione nei confronti dei culti diversi da quello cattolico ed invitava pertanto il legislatore a dare «piena attuazione del principio costituzionale della libertà di religione […] nel senso di estendere la tutela penale contro le offese del sentimento religioso di individui appartenenti a confessioni diverse da quella cattolica».

[9] La sentenza è pubblicata in *Giur. cost.,* 33 (1988), I, 4294 ss., con nota critica di S. Lariccia.

espressione dal sistema normativo vigente – data appunto l'abrogazione del principio della religione cattolica come religione dello Stato –, «la fattispecie risulterebbe attualmente indeterminata, non potendosi predeterminare quali siano i comportamenti riconducibili ad essa».

Nell'interpretazione di una delle poche disposizioni del Concordato del 1984 che risultino formulate in modo da non consentire dubbi di interpretazione[10] – l'art. 1 del protocollo addizionale prevede infatti *espressamente* l'abrogazione del principio della religione cattolica come sola religione dello Stato –, la Corte osserva che il venir meno del significato «originario» dell'espressione «religione dello Stato» non esclude che questa espressione […] ne abbia acquistato uno diverso: quello di «religione cattolica», in quanto *già religione dello Stato»*. Nella sentenza è contenuta l'affermazione che è «ormai» inaccettabile ogni tipo di discriminazione basato «soltanto sul maggiore o minore numero degli appartenenti alle varie confessioni religiose»: è questo un principio di notevole importanza, per le conseguenze che, anche con riferimento al diritto privato, se ne possono trarre per un'interpretazione del sistema italiano di diritto ecclesiastico coerente con l'esigenza di superamento delle tendenze di confessionalismo tuttora presenti nella legislazione in tema di rapporti tra Stato e confessioni religiose; ma tale conclusione, ancora prima della recente revisione concordataria, si deduceva con sicurezza dalle disposizioni costituzionali contenute negli artt. 3 e 8, 1° comma, Cost.[11].

A mio avviso, il superamento della contrapposizione fra la religione cattolica, «sola religione dello Stato», e gli altri culti «ammessi», prima che dal punto 1 del protocollo del 1984, si deduce dalla Costituzione; si pensava però che la disposizione concordataria, considerando la chiarezza del suo enunciato, avrebbe avuto l'effetto

---

[10] Sulle ambiguità di molte disposizioni contenute nell'accordo di revisione concordataria cfr., tra i molti, M. Condorelli, «Scherz una Ernst» *sul nuovo Concordato,* in *Dir. eccl*., 94 (1984), I, 363 e ss. e in AA.VV., *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose,* Milano, 1985, p. 363 ss.

[11] Per la dimostrazione della tesi che, a prescindere dalle nuove disposizioni concordatarie entrate in vigore nel 1984, riconduce l'inammissibilità di discriminazioni fondate sul maggiore o minore numero degli appartenenti alle confessioni religiose all'esigenza di rispettare le norme costituzionali, con particolare riferimento all'art. 3 Cost., può vedersi S. Lariccia, *Principio costituzionale di eguaglianza e tutela penale dei culti,* in *Arch. giur. "Filippo Serafini",* CLXXI (1966), 106 ss. (ed *ivi* la bibliografia riportata).

di evitare il ricorso ad artificiose argomentazioni intese a legittimare interpretazioni capaci di annullare anche le poche novità contenute nell'accordo di revisione[12]. Aveva invece iniziato la Cassazione affermando che «le recenti modifiche dei rapporti fra la Chiesa e lo Stato italiano attengono solo al Concordato, e non anche al Trattato, il cui articolo 1 prevede la religione cattolica come religione di Stato»[13]: l'affermazione è senz'altro inesatta perché, con il nuovo accordo del 1984, si è considerato, come si è visto, «non più in vigore il principio originariamente richiamato dai Patti Lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano» ed è stata pertanto modificata una norma contenuta nel Trattato lateranense.

Con riferimento alle opinioni espresse dalla Cassazione, in dottrina era stata formulata la speranza che la Corte costituzionale proseguisse «in un'operazione di "svecchiamento" culturale (di cui si è già in presenza nella giurisprudenza di merito) a cui la Corte di Cassazione non ha saputo o voluto dare un contributo»[14]. La sentenza della Corte cost. n. 925 del 1988 ha invece deluso queste aspettative, giacché è certo in una prospettiva di ridimensionamento delle novità contenute nel nuovo Concordato che può essere valutata l'affermazione secondo la quale «la limitazione della previsione legislativa alle offese contro la religione cattolica» può «trovare tuttora "un qualche fondamento" nella constatazione, sociologicamente rilevante, che il tipo di comportamento vietato dalla norma impugnata concerne un fenomeno

---

[12] Con specifico riferimento alla materia matrimoniale e alla recente, discutibile giurisprudenza delle sezioni unite della Cassazione in tema di convivenza coniugale e delibazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale, si è giustamente posto il dubbio che la «carica innovativa» dell'accordo di revisione del Concordato possa essere «frustrata in sede interpretativa»: cfr. E. Quadri, *Impressioni sulla nuova giurisprudenza delle sezioni unite in tema di convivenza coniugale e delibazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale,* in *Foro it.,* 114 (1989), I, 428.

[13] Cfr. Cass., sez. fer., 2-9-1985, in *Cass. pen.,* 27 (1987), 63, con note di L. Musselli e F. Ciampi. Cfr. anche Cass., sez. III, 4-2-1986, in *Giur. cost.,* 32 (1987), II, n. 1, 8 e ss. (con nota critica di R. Nania), secondo la quale, dopo i nuovi accordi intervenuti fra la Santa Sede e l'Italia, la religione cattolica non è più la religione ufficiale dello Stato, ma resta sempre il culto più largamente praticato in Italia, sicché non sarebbe coerente rispetto alle linee fondamentali della Costituzione, l'abolizione di qualsiasi tutela.

[14] Cfr. le osservazioni di R. Nania, *Religione (non) di Stato e reato di bestemmia,* in *Giur. cost.*, 32 (1987), II, 11 ss., spec. 12.

di malcostume divenuto da gran tempo cattiva abitudine per molti».

Alla Corte spettava il compito di individuare l'eventuale sussistenza di ragioni «giuridicamente rilevanti», fondate su argomenti deducibili dalle disposizioni costituzionali – le questioni di legittimità costituzionale erano state sollevate con riferimento agli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 25 Cost. – e tali da giustificare le violazioni di tali disposizioni e, in particolare, le discriminazioni contenute nel codice penale con riferimento alla tutela rispettivamente accordata al culto cattolico e alle altre confessioni religiose. In merito a tali questioni la Corte non fornisce alcun argomento che, sul fondamento di norme e principi costituzionali, possa giustificare la permanenza di una tutela penale tendente a garantire interessi ben diversi da quelli riconosciuti in materia religiosa dalla Costituzione agli individui e ai gruppi religiosi: la Corte si limita in proposito ad affermare che al legislatore incombe l'obbligo di prevedere una revisione della fattispecie, così da ovviare alla disparità di disciplina con le altre religioni.

Sul superamento del principio della religione cattolica come sola religione dello Stato la Corte costituzionale si è espressa anche nella sentenza n. 203 del 1989[15]: con specifico riferimento al problema della legittimità costituzionale del «nuovo» sistema di insegnamento della religione cattolica nella scuola dello Stato, la Corte ha infatti precisato che *il principio supremo della laicità dello Stato* è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica e, richiamando il protocollo addizionale alla 1. n. 121 del 1985, laddove è prescritto che «Si considera non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano», ha osservato che «la scelta confessionale dello Statuto Albertino, ribadita nel Trattato lateranense del 1929, viene così anche formalmente abbandonata nel protocollo addizionale all'accordo del 1985, riaffermandosi anche in un rapporto bilaterale la qualità di Stato laico della Repubblica italiana».

Il superamento del principio della religione cattolica come sola

---

[15] La sent. 12-4-1989, n. 203 è pubblicata in *Foro it.,* 114 (1989), n. 5, 1333-45, con nota di N. Colaianni, *Il principio supremo di laicità dello Stato e l'insegnamento della religione cattolica*.

religione dello Stato, sebbene costituisca un principio che poteva ritenersi implicitamente affermato dalle disposizioni costituzionali in materia religiosa, è però, senza dubbio, uno degli aspetti più significativi del nuovo accordo tra Stato e Chiesa cattolica: e, anche con riferimento al tema del rapporto tra diritto privato e legislazione ecclesiastica, ritengo pertanto di grande importanza le precisazioni, ricordate nel seguente paragrafo, che provengono dai giudici costituzionali.

## 4. *La materia degli enti ecclesiastici e del finanziamento del clero. L'Istituto per le Opere di Religione (I.O.R.)*

La materia degli enti ecclesiastici è tra quelle più profondamente modificate dalla riforma concordataria[16]: per l'illustrazione delle molte novità introdotte con il nuovo sistema si rinvia all'esposizione contenuta nella prima edizione di questo *Trattato*[17] e ai commenti che in questo periodo sono stati dedicati a tale materia[18].

A proposito del nuovo sistema di sostentamento del clero[19], occorre ricordare che il 1989 è l'ultimo dei tre anni per i quali le norme predisposte dalla commissione paritetica avevano previsto alcune

---

[16] Un importante convegno dedicato all'approfondimento dei vari problemi collegati al nuovo regime giuridico dei beni e degli enti ecclesiastici ha avuto luogo nei giorni 5/7-10-1989, organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Sassari. Tra gli altri interventi e relazioni di notevole rilievo quelli destinati a chiarire i complessi problemi di applicazione della nuova normativa.

[17] Cfr. S. Lariccia, *Diritto privato e riforma della legislazione ecclesiastica,* cit., pp. 112-19.

[18] Cfr. G. Melegari, *Le norme di attuazione della legge 20-5-1985, n. 222, in tema di iscrizione al registro delle persone giuridiche,* in *Quad. dir. e pol. eccl.,* 4 (1987), 189-200; G. Feliciani, voce *«Proprietà (dir. eccl.)»,* in *Enc. dir.,* XXXVII, Milano, 1988, pp. 315-321; G. Lo Castro, *La prelatura personale Opus Dei e l'ordinamento dello Stato,* Milano, 1988; Id., *Riflessioni sui profili canonistici degli enti ecclesiastici,* in AA.VV., *Studi in onore di Guido Saraceni,* Napoli, 1988, pp. 395-404; L. Notaro, *Dote monastica tra vecchio e nuovo regime,* ivi, pp. 461-466; A. Vitale, *Beni culturali nel diritto ecclesiastico,* in *Digesto pubbl.,* Torino, 1988; G. Cimbalo, *I rapporti finanziari tra Stato e confessioni religiose nei Paesi Bassi,* Milano, 1989.

[19] Sui principi del nuovo sistema cfr. S. Lariccia, *Diritto ecclesiastico,* Padova, 1986[3], spec. pp. 226-229.

soluzioni provvisorie (cfr. art. 47 l. n. 222, del 1985). A decorrere dal periodo dell'imposta 1989 è stabilito che le fonti dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero siano le due seguenti:

1) le erogazioni dei fedeli, per incentivare le quali è previsto che le persone fisiche possono dedurre dal proprio reddito complessivo, ai fini delle imposte, «erogazioni liberali in denaro, fino all'importo di lire due milioni, a favore dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero della Chiesa cattolica italiana» (art. 46 l. n. 222 del 1985);

2) una quota non superiore all'8 per mille, dell'IRPEF pagata da ciascun contribuente, il quale scelga tale destinazione, che comprende: esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di paesi del terzo mondo.

Dall'inizio di ottobre 1989 è stata avviata la campagna promozionale dedicata a far conoscere ai fedeli (ma anche, si precisa, a tutti i cittadini che «apprezzano il ruolo sociale della Chiesa») il nuovo sistema di partecipazione alle spese della Chiesa stessa, derivato dalla riforma del Concordato. Questo il testo del manifesto che rappresenta la più vistosa iniziativa della campagna medesima: «In Italia ci sono 25.827 parrocchie e la Chiesa cattolica italiana non riceve più i contributi da parte dello Stato. I primi cristiani provvedevano direttamente alle necessità della Chiesa. Oggi la Chiesa cattolica vuole ripercorrere quella strada. Ha bisogno della tua generosità per continuare a diffondere la Parola del Signore e aiutare la gente. E ne ha bisogno subito».

Le offerte possono cominciare dall'anno 1989, mentre la destinazione dell'8 per mille dell'IRPEF verrà attuata a partire dall'anno 1990[20]. L'8 per mille del gettito IRPEF, calcolandolo sulle entrate del 1988, assomma ad oltre 800 miliardi di lire. Naturalmente non andrà tutto alla Chiesa cattolica, in quanto si tratta di una somma che lo Stato riserva a scopi sociali, umanitari e religiosi, affidando ai contribuenti la scelta di destinarla alla gestione statale o delle Chiese[21].

---

[20] Alla dichiarazione presentata entro la fine di maggio 1990 dovranno essere allegate le ricevute dei versamenti e tramite i modelli 740, 101 e 201 dovrà essere destinata la quota dell'IRPEF.

[21] Nei modelli della dichiarazione ci sarà un «quadro» con delle caselle da contrassegnare che, per ora, sono le seguenti: Chiesa cattolica, Stato, Chiesa Avventista, Assemblee di Dio.

Nessun dubbio che dovesse essere riformato l'antiquato sistema dei benefici ecclesiastici e dei supplementi di congrua, ma sono molte le perplessità che continua a suscitare il sistema per il quale la ripartizione delle somme, «in parte, a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale e, in parte, a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica» (art. 47, 2° comma, 1. n. 222 del 1985) è fatta in proporzione delle scelte espresse dai contribuenti (in pratica, da quei cattolici che si avvarranno della facoltà di dedurre dal proprio reddito le erogazioni a favore dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero) (art. 47, 3° comma). Le disposizioni ora ricordate prevedono un sistema criticato sia per l'assoluta indeterminatezza degli oneri derivanti al bilancio statale e per il presumibile e ingente aggravio di quest'ultimo, sia per la situazione di privilegio assicurata alla Chiesa cattolica, giacché una parte dell'imposta dei contribuenti che non si esprimessero a favore della Chiesa verrebbe egualmente devoluta a tale confessione religiosa.

Notevole rilievo ha assunto negli anni 1987-88 la questione della posizione e delle attività dell'Istituto per le opere di religione (I.O.R.) e della responsabilità dei suoi dirigenti[22]. Anche a tale proposito è da ricordare una (deludente) sentenza della Corte costituzionale, la sent. 8-6-1988, n. 609, con la quale la Corte ha dichiarato inammissibili, per difetto di giurisdizione del giudice *a quo* accertato con sentenza irrevocabile, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 del Trattato lateranense, nella parte in cui esclude l'esercizio della giurisdizione nei confronti di dirigenti ed amministratori degli enti centrali della Chiesa cattolica, in riferimento agli artt. 1, 7, 102, 112,

---

[22] Cfr. su tale problema, nel periodo più recente, AA.VV., *Il caso I.O.R. a Palazzo della Consulta. Problemi di legittimità costituzionale dell'art. 11 del Trattato lateranense,* in *Quad. dir. e pol. eccl.,* 4 (1987), 119-36; S. Lariccia, *La posizione e le attività dell'istituto per le opere di religione (I.O.R.) e la responsabilità dei suoi dirigenti,* in *Giur. cost.,* 32 (1987), II, n. 7, 126-38; E. Vitali, *L'Istituto per le Opere di Religione (I.O.R.) e il diritto italiano,* in *Dir. eccl.,* 97 (1987), n. 3-4 *(Raccolta di scritti in onore di L. De Luca),* 1, 1171-90; N. Colaianni, *Lo I.O.R. e l'art. 11 del Trattato lateranense,* in *Foro it.*, 113 (1988), n. 7-8, I, 1082-93; F. Margiotta Broglio, *Enti centrali della Chiesa e Istituto per le opere di religione. Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 11 del Trattato lateranense,* in *Riv. trim, dir. proc. civ.,* 42 (1988), 543-53; F. Rizzi, *Vaticano e Ambrosiano,* Napoli, 1988.

3, 24 e 25 Cost. Si è conclusa così con una sentenza di carattere meramente processuale la vicenda giudiziaria seguita alla controversia tra il Governo italiano e la Santa Sede dopo il crack del Banco Ambrosiano: la Corte si è limitata a prendere atto «della sentenza della Corte di cassazione 17-7-1987 che ha affermato il difetto di giurisdizione nei confronti di imputati ritenuti, per la loro qualifica soggettiva, coperti da immunità penale»[23]: «in dipendenza» di tale sentenza, ad avviso della Corte costituzionale, al giudice *a quo* non poteva «spettare altro che il compito, vincolato, di dichiarare concluso lo stesso processo, dando atto dell'improcedibilità dell'azione per difetto di giurisdizione», con la conseguente inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate[24]. Anche se molti sono i problemi di diritto bancario che ha sollevato la vicenda dello I.O.R.[25], la questione è soprattutto collegata a vari e complessi

---

[23] Con riferimento alla sentenza della C. di Cass., sez. V, 17-7-1987, alla requisitoria del Procuratore Generale in tale procedimento e alla sentenza del Tribunale di prima istanza dello Stato della Città del Vaticano emessa in data 10-6-1987 nel procedimento di estradizione di mons. Paul Marcinkus ed altri, può vedersi S. Lariccia, *La posizione e le attività….* cit.

[24] Per un analitico commento di tale sentenza cfr. N. Colaianni, *Lo I.O.R. e l'art. 11 del Trattato lateranense,* cit., il quale giustamente osserva: «La decisione sembrerebbe di quelle lapalissiane, se non fosse che la pronuncia della Cassazione è stata adottata in un procedimento incidentale, vertente sulla legittimità di un provvedimento relativo alla libertà personale, e non nel procedimento principale sull'accertamento del reato (e, contestualmente, dell'esistenza della giurisdizione)…».

[25] Nella seduta dell'8-10-1982, la Camera dei deputati, che già aveva esaminato il caso del dissesto del Banco Ambrosiano nella seduta del 2 luglio precedente, aveva ripreso di nuovo in considerazione tale problema. Il ministro del Tesoro, on. Beniamino Andreatta, rispondendo alle interrogazioni presentate dagli on.li Balestracci, Mellini, De Cataldo, Bozzi, Greggi, Lo Porto, Labriola, Dutto e Reggiani, dopo avere ricordato l'annunzio dato alla Camera nella precedente seduta del 2 luglio che lo stesso giorno tre commissari straordinari del Banco Ambrosiano si sarebbero incontrati con i rappresentanti dello I.O.R., dichiara: «in quell'incontro, quando i commissari chiesero il rimborso dei finanziamenti fatti dal gruppo Ambrosiano estero alle società patrocinate dallo I.O.R., i dirigenti della Banca vaticana risposero che le lettere di *patronage* a società controllate dall'Ambrosiano avevano il valore di dichiarazioni di favore e pertanto l'I.O.R. non intendeva onorare i debiti delle società cui aveva dato lettere di patrocinio». Sulla questione, proposta da alcune interrogazioni parlamentari, della configurazione giuridica dello I.O.R., il ministro dichiarava: «L'Istituto, che ha in sé tutti gli elementi per essere definita attività bancaria, assume la configurazione di un'azienda estera operante in uno Stato

temi di diritto costituzionale, ecclesiastico e penale, sui quali non è questa la sede per soffermarsi: ritengo pertanto sufficiente avere qui ricordato il problema.

## 5. *Norme e principi generali della riforma ecclesiastica in materia matrimoniale*

Il problema degli effetti civili del matrimonio canonico costituisce, da molti decenni, una delle questioni più tormentate del diritto di famiglia in Italia e del sistema di relazioni tra Stato e Chiesa cattolica[26]. La Corte costituzionale, con la sent. n. 18 del 1982 (la più

---

estero e, in quanto tale, non è assoggettabile ai controlli valutari e creditizi delle autorità di vigilanza italiane». Dopo avere osservato che una possibile soluzione tendente a definire il ruolo dello I.O.R. nei rapporti col sistema creditizio italiano sarebbe consistita nella creazione di una filiale italiana dell'Istituto che, in quanto tale, «sarebbe completamente soggetta ai controlli bancari e valutari», Andreatta rilevava che, in ordine alle vicende dell'Ambrosiano, «entrambe le parti si adoperano per cercare la verità» e precisava: «È già risultato dai primi approcci che non è praticabile nessuna via nei confronti dell'I.O.R., stante l'autonomia di cui detto ente gode nell'ambito dell'ordinamento canonico e il suo conseguente assoggettamento alla giurisdizione dello Stato della Città del Vaticano. Lo I.O.R. deve essere definito ente facente parte dell'ordinamento canonico, sottoposto come tale ai poteri della Santa Sede, che potrebbe ordinare all'ente di comportarsi in un determinato modo. Da parte italiana il governo non può di conseguenza ordinare ai liquidatori dell'Ambrosiano di fare alcunché». Le dichiarazioni del ministro del Tesoro, che valutavano il problema sul fondamento di una tesi che riteneva inesistente qualunque margine di manovra per le autorità italiane ed affermava una posizione di totale immunità, nell'ordinamento italiano, dell'Istituto per le opere di religione e dei suoi dirigenti, hanno suscitato una vivace polemica, alla quale la stampa ha dedicato notevole risalto, sollevando il problema dell'effettivo significato dell'impegno di non ingerenza assunto dallo Stato italiano nel 1929 nei confronti degli enti della Chiesa cattolica e richiamando l'attenzione su una questione che mai in precedenza aveva sollevato dubbi interpretativi, quella cioè della posizione giuridica dello I.O.R. e delle responsabilità dei suoi dirigenti nel diritto italiano.

[26] Tra gli scritti degli ultimi due anni riguardanti tale problema, cfr. AA.VV., *Il processo matrimoniale canonico*, Città del Vaticano, 1988; AA.VV., *La disciplina del matrimonio concordatario dopo gli accordi di Villa Madama*, Milano, 1988; A. Albisetti, *Osservazioni sulla disciplina del matrimonio nell'art. 11 dell'Intesa tra Repubblica italiana e Tavola valdese*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*, I, Milano, 1988, pp. 1-15; G. Alpa, *Matrimonio civile e matrimonio canonico: due modelli a confronto*, in *Politica del diritto*, 19 (1988), n. 2, 321-353; G. Barile, *Principi fondamentali*

importante fra le sentenze costituzionali in materia di matrimonio «concordatario»), aveva affrontato il problema della conformità alla

---

*dell'ordinamento costituzionale e principi di ordine pubblico internazionale*, in E. Vitali, G. Casuscelli, *La disciplina del matrimonio concordatario dopo gli accordi di Villa Madama*, Milano, 1988, pp. 97-120; P. Barile, *L'indirizzo politico parlamentare e la disciplina pattizia della materia matrimoniale*, *ivi*, pp. 315-320; S. Berlingò, *Matrimoni religiosi e stato civile in prospettiva di riforma*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*, I, Milano. 1988, pp. 57-76; C. M. Bianca, *Il matrimonio concordatario nella prospettiva civilistica*, in E. Vitali, G. Casuscelli, *La disciplina del matrimonio concordatario dopo gli accordi di Villa Madama*, cit., pp. 79-96; A. Blasi; *Il diritto alla difesa come diritto fondamentale nell'ordinamento canonico*, in *Dir. eccl*., 97 (1987), n. 1, I, 57-74; S. Bordonali, *II matrimonio fra pubblico e privato in riferimento al nuovo testo degli artt. 84 e 90 c. c*., in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli*, I, 1, Milano, 1988, pp. 231-50; R. Botta, *L'*exequatur *delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale nei nuovi accordi fra Stato e Chiesa*, in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli*, cit., pp. 251-270; Id., *L'inutile Concordato (A proposito di un «revirement» della Cassazione in tema di «delibazione» di sentenze ecclesiastiche)*, in *Giur. it*., 140 (1988), I, 1 ss.; V. Carbone, *Commento a Cass., sez. un., 11-7-1988, n. 4700,* in *Corr., giur*., 1988, n. 10, 1042-53; G. Casuscelli, *La problematica del convegno*, in E. Vitali, G. Casuscelli, *La disciplina del matrimonio concordatario*, cit., pp. 13-52; P. Colella, *Nota a Trib. Milano 20 novembre 1986*, in *Il diritto di famiglia*, 17 (1988), n. 1, 268-76; A. De Cupis, *Il diritto di famiglia*, Padova, 1988; Id., *Matrimonio concordatario: errore sulla qualità di laureato*, in *Giur. it*., 140 (1988), I, 1, 1005 ss.; L. De Luca, *La trascrizione del matrimonio canonico: disciplina sostanziale*, in E. Vitali. G. Casuscelli, *La disciplina del matrimonio concordatario*, cit., pp. 257-271 e in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli*, cit., pp. 521-38; M. Dogliotti, *Separazione personale, annullamento del matrimonio e doveri verso i figli*, in *Giur. merito*, 20 (1988), n. 4-5, I, 799-806; P. Ferrari Da Passano, *Educazione e matrimonio nell'accordo di revisione del Concordato Lateranense*, in *Civ. catt*., 1988, I, 443-47; A. Finocchiaro, *Il procedimento innanzi alla Corte d'Appello per la dichiarazione di esecutività delle sentenze ecclesiastiche*, in E. Vitali, G. Casuscelli, *La disciplina del matrimonio concordatario*, cit., pp. 165-167; F. Finocchiaro, *Il matrimonio «concordatario» tra giurisdizione della Chiesa e giurisdizione dello Stato*, *ivi*, pp. 272-292; Id., *Il procedimento per l'esecuzione delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale: inerzia del legislatore e supplenza giurisprudenziale*, in *Giust. civ*., 38 (1988), n. 5, 1157-60; Id., *Il controllo dell'ordine pubblico (processuale e sostanziale) nel riconoscimento delle sentenze ecclesiastiche di nullità del matrimonio*, in *Giust. civ*., 38 (1988), n. 6, 1551 ss.; Id., *Il matrimonio «concordatario» tra giurisdizione della Chiesa e giurisdizione dello Stato*, in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli*, cit., pp. 601 ss.; S. Gherro (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto matrimoniale canonico*, Padova, 1988; Id., *Il diritto alla difesa nell'ordinamento canonico*, in *Mon. eccles*., 113 (1988), n. 1-2, 1-16; Id., *Rapporti tra Stato e Chiesa in tema di matrimonio concordatario nella giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione*, in E. Vitali, G. Casuscelli, *La disciplina del matrimonio concordatario,*

Costituzione del sistema previsto dai Patti lateranensi in merito alla giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale e, dopo avere affermato la legittimità costituzionale della «riserva» ai giudici ecclesiastici della giurisdizione matrimoniale, aveva stabilito che, nel procedimento per la dichiarazione di efficacia civile delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale, spetta al giudice italiano, e

---

cit., pp. 165-167; G. Lo Castro, *L'idea di matrimonio e i rapporti interordinamentali,* in *Riv. internaz. fil. dir.,* 65 (1988), 45-73; D. Mancini, *La buona fede in materia matrimoniale: conferme giurisprudenziali e prospettive,* in *Giur. it.,* 140 (1988), I, 1, 1055 ss.; T. Martines, *Profili costituzionali e pronunce della Corte Costituzionale nella materia matrimoniale concordataria,* in E. Vitali, G. Casuscelli (a cura di), *La disciplina del matrimonio concordatario,* cit., pp. 53-69; P. Moneta, *Gli impedimenti alla trascrizione del matrimonio nel nuovo Concordato,* in *Dir. eccl.,* 97 (1987) *(Raccolta di scritti in onore di Luigi De Luca),* n. 3-4, I, 875-91; Id., *La trascrizione tardiva nell'accordo di Villa Madama,* in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli,* cit., pp. 1039-56; Id., voce *«Promotore di giustizia»,* in *Enc. dir.,* 37, Milano, 1988. pp. 96-100; R. Pascali, *Dubbi sull'assenza di rilevanza civile delle dispense canoniche da matrimonio «rato e non consumato»,* in *Dir. eccl.,* 97 (1987) *(Raccolta di scritti in onore di Luigi De Luca),* n. 2, I, 803-57; V. Pietrobon, *Delibazione di sentenza canonica, ordine pubblico matrimoniale e convivenza successiva alla celebrazione,* in *Riv. dir. civ.,* 34 (1988), I, 301-7; E. Quadri, *Convivenza coniugale e delibazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale: le nuove prospettive giurisprudenziali,* in *Foro it.,* 113 (1988), n. 2, I, 475-86; L. Spinelli, *Giurisdizione ecclesiastica e giurisdizione civile sul matrimonio canonico,* in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli,* cit., pp. 1197-1212; G. Tamburrino, *Le peculiarità del sistema matrimoniale italiano,* in E. Vitali, G. Casuscelli (a cura di), *La disciplina del matrimonio concordatario,* cit., pp. 152-159; F. Uccella, *Sentenze canoniche di nullità matrimoniali e ordine pubblico italiano: prime riflessioni,* in AA.VV., *Studi in onore di Guido Saraceni,* Napoli, 1988, pp. 503-571; G.B. Varnier, *Divorzio civile e dispensa canonica «super rato»: una deludente realtà con qualche nuova prospettiva,* in *Dir. eccl.,* 1987, n. 3-4 *(Raccolta di scritti in onore di Luigi De Luca),* I, 1112-52; E. Vitali, G. Casuscelli (a cura di), *La disciplina del matrimonio concordatario dopo gli accordi di Villa Madama,* Milano, 1988; E. Vitali, «Relazione di sintesi», *ivi,* pp. 399-412; A. Mattheeuws, *A proposito di unione e procreazione nel matrimonio,* in *Civ. catt.,* 140 (1989), n. 3328, I, 339-52; AA.VV., *Delibazione delle sentenze ecclesiastiche e ordine pubblico,* «Atti della tavola rotonda», Roma, 20-4-1988, a cura di L. Spinelli e G. Dalla Torre, Padova, 1989; R. Botta, *«La "delibazione" delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale nella giurisprudenza della Corte di Cassazione (ordine pubblico e rito)», ivi,* pp. 73-110; Id., *Giurisprudenza della Cassazione, ivi,* pp. 111-159; E. Quadri, *Impressioni sulla nuova giurisprudenza delle Sezioni unite in tema di convivenza coniugale e delibazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale,* in *Foro it.,* 114 (1989), I, 428-31. Con riferimento al diritto canonico, E. Vitali, S. Berlingò, *Il matrimonio. Il processo,* Milano, 1989.

cioè alla Corte d'appello, accertare che nel processo canonico sia stato assicurato alle parti il diritto di agire e di resistere in giudizio e che la sentenza emessa dai tribunali ecclesiastici non contrasti con l'ordine pubblico italiano[27].

La revisione del Concordato lateranense, attuata nel 1984 con l'accordo di Villa Madama, che è poi entrato in vigore il 3-6-1985, prevede importanti innovazioni anche nella materia matrimoniale. Le disposizioni dell'accordo di modificazione del Concordato lateranense sono comprese, per quanto riguarda la materia del matrimonio, nell'art. 8 conc. e nel n. 4 prot. add.: i principi contenuti in tali disposizioni sono stati sinteticamente illustrati nella prima edizione di questo volume[28].

Anche ora che è entrata in vigore la nuova normativa, i problemi del diritto matrimoniale concordatario devono essere valutati distinguendo due momenti fondamentali:

1) il momento costitutivo del vincolo matrimoniale canonico;

2) il momento dell'eventuale cessazione dei suoi effetti nell'ordinamento italiano.

---

[27] Tra i numerosi commenti dedicati alla sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 1982, cfr. F. E. Adami, in *Nuove leggi civ. commentate,* 1982, 948 ss.; C. Cardia, *Una ridefinizione del matrimonio concordatario,* in *Giust. civ.,* 28 (1982), I, 594 ss.; N. Colaianni, *Un concordato senza glosse: la rimozione di un problema,* in *Pol. del dir.,* 1982, 305 ss.; P. Colella, *Il «ridimensionamento» della giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale a seguito delle sentenze nn. 16 e 18 del 1982 della Corte costituzionale,* in *Dir. e giur.,* 1982, 1 ss.; R. coppola, *Le sentenze della Corte costituzionale n. 16 e 18 del 1982,* in AA.VV., *Gli strumenti costituzionali per l'esercizio della libertà religiosa,* a cura di R. Coppola, Milano, 1982, p. 237 ss.; L. De Luca, *Il «matrimonio concordatario» esiste ancora?,* in *Giur. cost.,* 27 (1982), I, 428 ss.; F. Finocchiaro, *I Patti lateranensi e i «principi supremi dell'ordinamento costituzionale»,* in *Giur. it.*, 134 (1982), I, 1, 955 ss.; L. Guerzoni, *Corte costituzionale e matrimonio concordatario: una svolta laica?,* in *Il regno/Attualità,* n. 14, 15-2-1982; S. Lariccia, *Qualcosa di nuovo, anzi d'antico nella giurisprudenza costituzionale sul matrimonio concordatario,* in *Foro it.,* 107 (1982), I, 938 ss.; A. Lener, *Osservazione alla sent. n. 18 del 1982*, *ivi,* 934 ss.; S. Lener, *In merito alle recenti sentenze della Corte costituzionale sul matrimonio concordatario,* in *Civ. catt.,* 1982, II, 325 ss.; R. Nania, *Il concordato, i giudici e la Corte,* in *Giur. cost.,* 27 (1982), I, 147 ss.; F. Uccella, *il procedimento di esecutorietà della sentenza ecclesiastica di nullità del matrimonio canonico dopo le sentenze n. 16 e 18 del 1982 della Corte costituzionale,* in *Giust. civ.,* 28 (1982), I, 1717 ss.; F. Zanchini, *L'efficacia civile della giurisdizione ecclesiastica fra insindacabilità e controllo,* in *Pol. del dir.,* 13 (1982), 317 ss.

[28] Cfr. S. Lariccia, *Diritto privato e legislazione ecclesiastica,* cit., pp. 119-131.

### 5.1. *L'attesa della nuova legge matrimoniale: un disegno di legge deludente*

Al momento in cui scrivo (ottobre 1989) il Parlamento non ha ancora approvato il disegno di legge presentato dal presidente del Consiglio dei ministri il 5-11-1987 e contenente le «Disposizioni per l'applicazione dell'Accordo 18-2-1984 tra l'Italia e la Santa Sede, ratificato con legge 25-3-1985, n. 121, nella parte relativa al matrimonio».

Il disegno di legge, composto di 25 articoli, non esamina le più complesse questioni del diritto matrimoniale concordatario, che sono quelle relative alla giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale.

Gli artt. 19-25 del disegno di legge, in particolare, si riferiscono alla materia della dichiarazione di efficacia delle sentenze ecclesiastiche matrimoniali, una materia che ha sempre dato luogo alle maggiori controversie, ma le disposizioni del disegno di legge contengono in proposito disposizioni frammentarie ed elusive dei reali problemi.

Esse, infatti, non affrontano le più importanti questioni della giurisdizione ecclesiastica, che riguardano: il dubbio circa il mantenimento o meno della riserva di giurisdizione[29]; la definizione o delimitazione del concetto di ordine pubblico; l'adeguamento delle norme che riconoscono la giurisdizione ecclesiastica matrimoniale alle esigenze di una ordinata ed efficace difesa, non solo diretta all'interesse delle parti, ma al presidio dei principi generali dell'ordinamento.

Il limite dell'ordine pubblico è certamente rimesso all'apprezzamento dell'interprete; d'altra parte, dinanzi ai casi clamorosi verificatisi negli ultimi tempi e largamente dibattuti dalla giurisprudenza delle sezioni civili della Cassazione[30], si rivela indispensabile un

---

[29] Su tale problema può vedersi S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico,* cit., pp. 293-316. A tale volume si rinvia per l'esposizione dei problemi relativi all'efficacia civile del matrimonio canonico: v. spec. pp. 258-330. V. anche S. LARICCIA, *Diritto privato e riforma della legislazione ecclesiastica,* cit., pp. 125-127.

[30] Per un esauriente esame della posizione assunta dalla Corte di cassazione con riferimento al limite dell'ordine pubblico in materia di dichiarazione di efficacia

intervento a livello normativo che ponga ordine in una materia che altrimenti rischia di dissolversi in una incontrollata pluralità di decisioni.

Riprendendo qui alcune considerazioni svolte in un mio precedente lavoro, dedicato all'esame della giurisprudenza della Cassazione in materia matrimoniale[31], richiamerò ora l'attenzione su alcune delle più interessanti questioni valutate dalla giurisprudenza negli ultimi due anni.

## 5.2. *Temi relativi al momento costitutivo del vincolo matrimoniale*

Con sentenza 11-3-1988, n. 2403[32], la II sezione della Cassazione, modificando la giurisprudenza dei decenni precedenti, ha affermato che ai sensi e per gli effetti dell'ult. comma dell'art. 14 della 1. n. 847 del 1929 (cosiddetta «legge matrimoniale»), in caso di trascrizione tardiva *post mortem* del matrimonio religioso, gli eredi del coniuge defunto non sono terzi rispetto al coniuge superstite[33].

L'art. 14, 1. n. 847 del 1929 ammetteva che, ove la trascrizione dell'atto di matrimonio, per qualsiasi causa, non fosse stata effettuata nel termine normale (cioè se l'atto di matrimonio non fosse stato trasmesso dal parroco all'ufficiale di stato civile nel termine di cinque giorni fissato dagli artt. 34 conc., 29 e 8 1. matr. n. 847 del 1929), la trascrizione potesse essere richiesta in ogni tempo, da chiunque vi avesse interesse: questo istituto è noto come trascri-

---

civile delle sentenze ecclesiastiche, cfr. di recente E. Quadri, *Impressioni sulla nuova giurisprudenza delle Sezioni unite in tema di convivenza coniugale e delibazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale,* in *Foro it*., 114 (1989), 1, 428-31.

[31] S. Lariccia, *La giurisprudenza della Corte di cassazione in materia matrimoniale 1988-89,* in *Quad. dir. e pol. eccles.,* 6 (1989/1), 373-401: *ivi* sono riportate le sentenze ricordate nel testo.

[32] La sentenza è riportata in *Giust. civ.,* 34 (1988), I, 1713, con nota critica di F. Finocchiaro, *I terzi e la trascrizione tardiva del matrimonio canonico in un* "revirement" *della Cassazione*.

[33] Cfr. anche in tal senso Cass., sez. I, 22-1-1988, n. 488, in *Giust. civ.,* 34 (1988), I, 1121, con nota di Giuseppe Azzariti.

zione tardiva del matrimonio[34]. La trascrizione tardiva era ritenuta ammissibile anche quando uno o entrambi i coniugi fossero morti, ritenendo la prevalente dottrina che, con l'espressione *«chiunque abbia interesse»,* la legge non intendesse riferirsi soltanto ai coniugi, che pertanto potevano essere anche deceduti, e che d'altra parte, tra le condizioni richieste per la trascrizione, la legge non contemplava la permanenza in vita di costoro.

Molte sono le perplessità che tale istituto ha suscitato, soprattutto perché la trascrizione tardiva lascia all'arbitrio dei privati la disponibilità del principio di certezza dei rapporti giuridici, in una materia particolarmente delicata qual è quella degli *status* personali. Il legislatore della riforma concordataria non ha ritenuto però di abrogare questo discusso istituto, che è ora integralmente inserito in una norma di natura pattizia (art. 8.1, 4° comma, conc.), mentre nel 1929 era disciplinato in una disposizione unilaterale dello Stato (art. 14 1. n. 847 del 1929).

Importante è però notare che legittimati a richiedere la trascrizione tardiva sono i soli contraenti (anche uno solo di essi, ma con la conoscenza e senza l'opposizione dell'altro), il che rende inammissibile la trascrizione *post mortem* e consente di configurare tale istituto come un atto di parte e non più del parroco.

---

[34] Cfr. su tale istituto, nella vasta bibliografia, A. Tamburrino, *Sugli effetti della trascrizione «post mortem» del matrimonio religioso in ordine ai diritti successori acquistati anteriormente alla trascrizione medesima,* in *Foro it.,* 78 (1953), I, 158 ss.; G. Olivero, *Trascrizione tardiva e poteri dell'autorità ecclesiastica. Trascrizione tardiva e salvezza dei diritti dei terzi,* in *Foro pad.,* 1956, I, 1295 ss.; Id., *Osservazioni in tema di estremi ed effetti della trascrizione tardiva del matrimonio canonico,* in *Foro it.*, 82 (1957), I, 1986 ss.; S. Lener, *Sul potere delle «parti» di escludere o differire gli effetti civili del matrimonio canonico e sul concetto di «terzo» non pregiudicato dalla trascrizione tardiva,* in *Giust. civ.,* 3 (1957), I, 984 ss.; P. Ciprotti, *Diritto ecclesiastico,* Padova, Cedam, 1964[2], p. 356, nt. 4; F. Finocchiaro, *Del matrimonio,* in *Commentario del codice civile* a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1971, p. 604; Id., *I terzi,* cit. In tutti gli scritti qui ricordati, con l'unica eccezione di quello di Salvatore Lener, si sostiene la tesi che fra i terzi andassero compresi anche gli eredi delle parti, il cui matrimonio fosse stato trascritto tardivamente. Per indicazioni giurisprudenziali v. la rassegna di G. Alivesi, *La trascrizione tardiva del matrimonio canonico,* in *Dir. eccl.,* 76 (1966), II, 213 ss. (in particolare, cfr. Cass., 23-5-1957, n. 1888, in *Giust. civ.,* 3 (1957), I, 975 ss.; pret. Roma, 23-7-1981, *ivi,* 1981, II, 415 ss., con nota di T. Marvasi).

Difficoltà di interpretazione comporta la disposizione che ammette la trascrizione tardiva, a condizione che entrambi i contraenti *«abbiano conservato lo stato libero dal momento della celebrazione a quello della richiesta di trascrizione, e senza pregiudizio dei diritti legittimamente acquistati dai terzi»*. Infatti, poiché la nuova disposizione sulla trascrizione tardiva non stabilisce più, come la norma della legge matrimoniale abrogata, che la sussistenza di tutte le condizioni per la trascrizione deve ricorrere al momento della celebrazione, la conseguenza è che si determina un incostituzionale trattamento discriminatorio per motivi di religione, giacché «i cittadini potranno contrarre matrimonio religioso in età non ammessa dal codice civile, richiedere la trascrizione dopo il compimento della maggiore età e, a seguito dell'effettuazione della trascrizione, ritrovarsi, dato il suo carattere retroattivo, legati in matrimonio fin da un momento in cui invece per la legge dello Stato risultavano incapaci»[35].

Per quanto riguarda gli effetti della trascrizione tardiva, questa consente che il matrimonio produca, come quello normale, gli effetti civili dal giorno della celebrazione, ma restano salvi i diritti che nel frattempo siano stati acquistati legittimamente dai terzi. Per effetto della trascrizione tardiva i figli nati precedentemente a questa assumono la qualità di figli legittimi e non di legittimati per susseguente matrimonio; ma la retroattività degli effetti civili trova naturalmente un limite nella natura di determinati rapporti giuridici: così, per il carattere alimentare che hanno gli assegni di riversibilità in favore della vedova di un impiegato, non è per esempio ammissibile che questa debba restituire all'erario le annualità riscosse durante il periodo posteriore alla celebrazione del matrimonio religioso e precedente alla trascrizione tardiva.

L'art. 14 della l. 27-5-1929, n. 847, che disciplinava l'istituto della «trascrizione tardiva», è stato abrogato dall'art. 8.1, 6° comma, dell'accordo di Villa Madama, a seguito dell'entrata in vigore della 1. n. 121 del 1985. La sentenza della Cassazione qui ricordata

---

[35] E. Vitali, *Prime considerazioni sull'art. 8 del nuovo Concordato: la trascrizione del matrimonio,* in *Dir. eccl.,* 94 (1984), I, 695 ss. e in AA.VV., *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose,* Milano, 1985, 458 ss., spec. 468.

riguarda un'ipotesi di trascrizione tardiva *post mortem* effettuata sotto il vigore della disposizione abrogata, ma, sebbene il problema affrontato nella fattispecie esaminata nella sentenza non sia destinato a riproporsi, il principio in essa stabilito assume importanza anche per l'interpretazione della nuova disciplina.

Giustamente Franco Finocchiaro ha criticato tale sentenza, osservando che il mutamento della giurisprudenza della Cassazione rispetto al passato risponde probabilmente all'intento di consentire alla parte superstite l'uso dell'abitazione in cui i coniugi «canonici» avevano convissuto e non trova fondamento in novità percepibili nell'ordinamento: in particolare, non si vede come il coniuge «canonico» superstite potesse avere in vita del *de cuius* aspettative successorie per legge o potenziali crediti alimentari nei confronti di lui, in assenza di un matrimonio valido agli effetti civili[36].

### 5.3. *Temi relativi all'eventuale cessazione degli effetti civili del matrimonio canonico*

Come si è ricordato *supra* (par. 5.1.), i più importanti problemi del diritto matrimoniale concordatario sono quelli relativi alla giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale. Nei prossimi cinque paragrafi verranno ricordate alcune questioni esaminate dalla più recente giurisprudenza.

#### 5.3.1. *Rapporti tra il giudizio canonico relativo alla nullità del matrimonio religioso e i giudizi civili riguardanti, rispettivamente, la cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio religioso e i provvedimenti del giudice della separazione*

Con sent. 3-11-1988, n. 5923, la prima sezione della Cassazione ha deciso che tra il giudizio relativo alla nullità del matrimonio canonico

---

[36] Per l'esposizione dei motivi per i quali il nuovo indirizzo della Cassazione non sembra avere seri fondamenti giuridici, rinvio all'approfondita nota di commento di F. Finocchiaro, *I terzi,* cit.

pendente davanti ad un tribunale ecclesiastico e quello riguardante la cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio religioso non esiste rapporto di pregiudizialità, sicché il secondo giudizio non può essere sospeso a norma dell'art. 295 c.p.c. a causa della pendenza del primo.

Con una decisione emessa all'inizio del 1989 sul tema degli effetti che la sentenza dichiarativa della nullità del matrimonio «concordatario» produce, dopo la dichiarazione di efficacia della sentenza stessa da parte della Corte d'appello, sui poteri del giudice della separazione chiamato ad emettere provvedimenti nei confronti dei figli degli ex coniugi, la sezione I della Cassazione, con sentenza 2-2-1989, n. 649, ha deciso che la delibazione della predetta sentenza ecclesiastica dichiarativa della nullità del matrimonio, intervenuta nel corso del giudizio di separazione, pendente in grado di appello, non determina la cessazione della materia del contendere per quanto concerne i provvedimenti che detto giudice è chiamato ad adottare nell'interesse dei figli minori, essendo tale potere rimesso al giudice investito della causa di separazione, il quale, pur se dispensato dall'emettere la pronuncia di separazione dei coniugi, è certamente in grado di valutare nel modo più penetrante, per l'attualità degli accertamenti effettuati in ordine alle condizioni di vita familiare e alla idoneità di ciascuno dei genitori a prendersi cura dei figli minori, l'interesse morale e materiale della prole, secondo le prescrizioni dell'art. 155 c.c. In conformità a quanto deciso da Cass., 11-10-1983, n. 5887, la Cassazione ha dunque affermato il perdurare del potere di tale giudice, anche dopo la sentenza che dichiara la nullità del matrimonio, di adottare o di rivedere le disposizioni concernenti il mantenimento, l'istruzione e l'educazione dei figli e, in particolare, anche il loro affidamento all'uno o all'altro dei genitori, ai sensi dell'art. 129, 2° comma, c.c.

### 5.3.2. *Questioni relative al procedimento di delibazione delle sentenze ecclesiastiche in materia matrimoniale*

Il Concordato fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica del 18-2-1984 ha notevolmente modificato il procedimento per il riconoscimento di efficacia delle sentenze ecclesiastiche matrimo-

niali, che può ora definirsi un procedimento, sia pure *speciale,* di delibazione[37].

L'art. 8.2 conc. prevede che le sentenze di nullità di matrimonio pronunciate dai tribunali ecclesiastici, che siano munite del decreto di esecutività del superiore organo ecclesiastico di controllo, sono, su domanda delle parti o di una di esse[38], dichiarate efficaci nella Repubblica italiana, con sentenza della Corte d'appello competente quando questa accerti:

*a)* che il giudice ecclesiastico era il giudice competente a conoscere della causa in quanto matrimonio celebrato in conformità dello stesso articolo;

*b)* che nel procedimento davanti ai tribunali ecclesiastici è stato assicurato alle parti il diritto di agire e di resistere in giudizio in modo non difforme dai principi fondamentali dell'ordinamento italiano;

*c)* che ricorrono le altre condizioni richieste dalla legislazione italiana per la dichiarazione di efficacia delle sentenze straniere.

Una prima novità va qui segnalata: mentre la disciplina precedentemente in vigore prevedeva l'ordinanza come atto conclusivo del procedimento, le nuove norme stabiliscono che la Corte d'appello decide con sentenza. Per quanto riguarda il rito che deve essere

---

[37] Per un esame della giurisprudenza degli anni 1984-85 cfr. P. Moneta, *Due anni di giurisprudenza sul matrimonio concordatario (1984-1985),* in *Quaderni dir. e pol. eccles.,* 2 (1985), 199 ss. V. anche le indicazioni bibliografiche riportate nelle note precedenti ed inoltre gli scritti segnalati per gli ultimi due anni nella rassegna *Libri e riviste* da me curata per le annate 1987 e 1988 dei *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*.

[38] Finalmente può dunque ritenersi soltanto un ricordo del passato la tesi che, in contrasto con la Costituzione (art. 24), sosteneva la procedibilità di ufficio del giudizio davanti alla Corte d'appello per l'esecutorità civile delle pronunce ecclesiastiche di nullità matrimoniale ed escludeva la necessaria presenza delle parti nel procedimento medesimo. L'innovazione assume notevole rilievo, perché è ora implicitamente, ma sicuramente, riconosciuto il diritto dei coniugi di non chiedere, ove siano d'accordo, l'efficacia civile della sentenza canonica dichiarante la nullità del loro matrimonio. Sul problema qui considerato può vedersi, prima della riforma del 1984, S. Lariccia, *Esecutorietà delle pronunce ecclesiastiche in materia matrimoniale ed art. 24 della Costituzione,* in *Giur. cost.,* 1967, 1494 ss.; V. Andrioli, *Sul diritto di difesa nella procedura di esecutorietà di sentenze ecclesiastiche in materia matrimoniale,* in *Foro it.,* 98 (1973), I, 1007 ss.

seguito, il nuovo Concordato richiama la disciplina dell'ordinario procedimento di delibazione, ma certo esso dovrà essere meglio disciplinato nella legge di applicazione.

Con una innovazione nei confronti dei progetti di revisione del Concordato, che affidavano al Tribunale ecclesiastico della Segnatura apostolica il compito di accertare che fossero state rispettate le norme canoniche riguardanti la competenza del giudice, la citazione, la legittima rappresentanza o contumacia delle parti e il carattere esecutivo della sentenza canonica, ora il Concordato prevede che tale tribunale, definito superiore organo ecclesiastico di controllo, deve certificare solo l'esecutività della sentenza ecclesiastica nell'ordinamento canonico: le sentenze ecclesiastiche che la Corte d'appello è chiamata a delibare devono essere munite del decreto che attesti la sussistenza di tale requisito[39].

Con riferimento ai problemi del procedimento di delibazione delle sentenze ecclesiastiche matrimoniali, si riassumono qui le conclusioni alle quali è pervenuta di recente la Corte di cassazione.

Nella sentenza della Cassazione, sez. I, 12-1-1988, n. 140, si precisano i seguenti punti:

*a)* il procedimento per la dichiarazione di efficacia nell'ordinamento italiano delle sentenze ecclesiastiche matrimoniali è caratterizzato dalla domanda di parte da proporsi con ricorso e dallo svolgimento in camera di consiglio;

*b)* dal punto di vista processuale, il giudice italiano deve limitarsi a verificare che sia stato rispettato in concreto il diritto di agire e di resistere in giudizio, a controllare cioè se, nel processo canonico, le parti abbiano avuto un'adeguata possibilità di provvedere alla propria difesa in contraddittorio tra loro.

Secondo Cass., Sez. un., 5-2-1988, n. 1212 è impugnabile con ricorso per cassazione, ai sensi dell'art. 111 Cost., l'ordinanza con la quale la Corte d'appello, in procedimento camerale promosso d'ufficio per la delibazione di sentenza ecclesiastica di nullità del matrimonio canonico, dichiari non esservi luogo a provvedere, in

---

[39] Su tutti i problemi relativi alla sentenza canonica di nullità matrimoniale, cfr. P. Moneta, voce «Sentenza canonica», in *Enc. dir.,* XLI, Milano, 1989, pp. 1337-1343.

quanto tale delibazione, dopo le modifiche al Concordato con la Santa Sede introdotte dall'accordo di Villa Madama del 18-2-1984, può essere richiesta solo dalle parti e con rito ordinario.

Il procedimento per l'esecutività della sentenza ecclesiastica matrimoniale non è instaurabile d'ufficio, ma postula l'iniziativa di entrambi i coniugi congiuntamente, ovvero di uno di essi. Nel primo caso, l'iniziativa stessa deve assumere la forma del ricorso, col conseguente rito camerale della relativa procedura – v. anche sul punto la già ricordata sentenza della Cass. n. 140 del 1988, – mentre, nel secondo caso, si rendono necessari la relativa citazione ed il rito ordinario[40]. Identica soluzione è stata adottata da Cass., sez. un., 1-3-1988, n. 2164. Nella fattispecie esaminata da Cass., sez. I, 27-2-1989, n. 1066, il ricorso era stato proposto dal procuratore generale presso la Corte di appello di Roma per il seguente duplice motivo:

1) nullità del procedimento di delibazione, per essere stato applicato il rito camerale, in luogo di quello contenzioso;
2) violazione dell'art. 797 n. 7 c.p.c. e dell'art. 123, 2° comma, c.c., per essere stata la sentenza ecclesiastica delibata ancorché contraria all'ordine pubblico italiano. I giudici della Cassazione hanno però ritenuto preliminare l'indagine diretta a stabilire se il procedimento *de quo* fosse stato ritualmente introdotto, considerato che la delibazione della sentenza ecclesiastica era stata richiesta dagli interessati con ricorso non sottoscritto da un difensore tecnico, ma da essi personalmente. La Cassazione ha ritenuto nullo il procedimento di delibazione, ritenendo che questo non possa essere ritualmente introdotto con ricorsi sottoscritti personalmente dalle parti.

---

[40] Sul fondamento di tale principio, essendo stato il relativo procedimento aperto di ufficio, è stata affermata la nullità di tale procedimento, negandosi ogni influenza alla circostanza che uno dei coniugi, in sede di convocazione personale, avesse affermato di aderire alla richiesta di esecutività, «atteso che tale enunciazione, pure se in ipotesi munita dei connotati della domanda giudiziale, non potrebbe comunque costituire valido atto d'impulso processuale, per la rilevata inammissibilità della forma del ricorso e del rito camerale quando non vi sia una concorde istanza di entrambi i coniugi».

### 5.3.3. *I poteri della Corte d'appello con riferimento all'ordine pubblico: in particolare, le ipotesi di contrasto con l'ordine pubblico sostanziale*

Ricordo innanzitutto che, con una norma volta a garantire il coniuge il cui matrimonio sia stato dichiarato nullo, nell'art. 8.2, 2° comma, conc. è attribuito alla Corte d'appello che emette la sentenza intesa a rendere esecutiva la sentenza canonica il potere di stabilire provvedimenti economici provvisori a favore di uno dei coniugi, rimandando le parti al giudice competente per la decisione sulla materia.

È questa un'innovazione assai importante; ma i due problemi sui quali più vivo è stato il dibattito che ha preceduto la revisione, con riferimento ai poteri da riconoscere alla Corte d'appello, sono stati quelli degli accertamenti relativi al rispetto del diritto di difesa e alla conformità della sentenza ecclesiastica all'ordine pubblico italiano.

Con riferimento al primo problema, è da ricordare che, come si è già notato, con la riforma concordataria è stato ora introdotto il principio che alla Corte d'appello italiana è attribuito il potere di accertare il rispetto del diritto di difesa, e che tale verifica deve essere effettuata in base alle risultanze della sentenza ecclesiastica di primo grado, del decreto di ratifica emesso dal giudice di appello, del decreto dell'organo canonico di controllo sull'esecutività della sentenza e di tutti gli altri documenti presentati dall'attore che chiede la delibazione della sentenza ecclesiastica. Non risulta invero che sinora sia stata mai riscontrata la violazione del diritto di difesa delle parti nello svolgimento dei processi canonici: questa circostanza può certo spiegarsi con la tendenza verso una sempre più accentuata tutela dei diritti di difesa delle parti nei giudizi canonici[41]; non sembra tuttavia infondato il timore che troppo spesso alle dichiarazioni di formale rispetto dei diritti di difesa delle parti possa non corrispondere una effettiva e sostanziale possibilità di esplicazione di tale diritto nel concreto svolgimento del processo canonico.

---

[41] Cfr. sul punto S. Villeggiante, *Il diritto di difesa delle parti nel processo matrimoniale canonico,* Roma, 1982, p. 55.

Per quanto invece riguarda il problema della conformità all'ordine pubblico sostanziale delle sentenze ecclesiastiche matrimoniali è opportuno ricordare che era stata la commissione governativa di studio presieduta dall'on. Guido Gonella che aveva per la prima volta, nel 1969, proposto una norma nella quale si attribuiva alla Corte d'appello italiana il potere di accertare la sussistenza del requisito del non contrasto della sentenza canonica con i «principi fondamentali dell'ordine pubblico»; ed è stata la Corte costituzionale, con la sent. n. 18 del 1982, ad accogliere, come si è ricordato nel par. 5, l'opinione, sostenuta in precedenza da una notevole parte della dottrina[42], che riteneva doversi attribuire alla Corte d'appello un ambito di poteri assai più esteso di quello ritenuto ammissibile dalla giurisprudenza[43] e dalla dottrina prevalenti.

Dopo che, a seguito della riforma della legislazione concordataria, alla Corte d'appello è stato espressamente attribuito il potere di controllo sulle sentenze del giudice canonico, al fine di accertare la conformità all'ordine pubblico italiano, il problema consiste nel valutare, ponendosi dal punto di vista dell'ordinamento statuale italiano, quali principi assumano il carattere di regole fondamentali poste a base degli istituti giuridici. Si tratta di una questione di non facile soluzione che ha sinora determinato molti dissensi di

---

[42] A.C. Jemolo, *Tribunali della Chiesa e tribunali dello Stato nel regime degli accordi lateranensi,* in *Arch. giur. "Filippo Serafini"*, 102 (1929), 129 ss.; Id., *Il matrimonio,* in *Trattato di diritto civile,* a cura di F. Vassalli, III, t. 1°, Torino, 1957, pp. 269 ss.; M. Falco, *Diritto matrimoniale concordatario e principii di ordine pubblico,* in *Riv. dir. priv.,* 1931, II, 243 ss.; Id., *Corso di diritto ecclesiastico,* II: *Diritto ecclesiastico,* Padova, 1938[4], p. 36 ss.; F. Finocchiaro, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso,* Milano, 1958, p. 289; Id., *Del matrimonio,* cit., in *loc. cit.,* p. 690 ss.; M. Condorelli, *Questioni di legittimità costituzionale in ordine alla legislazione matrimoniale concordataria,* in *Giur. cost.,* 5 (1960), 955 ss.; S. Lariccia, *Lezioni di diritto ecclesiastico,* Padova, 1974; N. Lipari, *Legge matrimoniale e patto concordatario,* in *Humanitas,* 1974, nn. 1-2, 74 ss. e in AA.VV., *Studi in onore di Pietro Agostino d'Avack,* II, Milano, 1976, pp. 900 ss.

[43] Solo nel 1977 la Corte di cassazione ha affermato doversi attribuire alla Corte d'appello il compito di accertare che la sentenza ecclesiastica «non contrasti con l'ordine pubblico italiano […] sia pure nell'ambito consentito dalla copertura costituzionale delle norme concordatarie, riconosciuta dalla Corte costituzionale»: cfr. la sent. 29-11-1977, n. 5188, pubblicata in *Foro it.,* 103 (1978), I, 2004 ss., con nota di richiami e in *Giur. it.,* 130 (1978), I, 761 ss., con osservaz. di A. Trabucchi e nota di F. Finocchiaro.

interpretazione, come è dimostrato dalle incertezze rivelate dalla giurisprudenza nell'applicazione dei principi contenuti nella nuova normativa.

Mentre non vi sono dubbi circa l'inammissibilità di delibazione per sentenze ecclesiastiche dichiaranti la nullità del matrimonio per l'impedimento di *disparitas cultus o* per quelli dell'ordine sacro o del voto pubblico di castità, più complessa si presenta la questione relativa alle sentenze ecclesiastiche di nullità del matrimonio per vizio del consenso[44]. Rinviando per un più analitico esame di tali problemi alla giurisprudenza e alla dottrina che, negli ultimi cinque anni, hanno dedicato specifica attenzione al tema, ricordo qui l'opinione che a me sembra più esatta e che ho esposto in molti scritti riguardanti l'argomento. Oltre che nelle ipotesi in cui il matrimonio sia stato dichiarato nullo dai tribunali ecclesiastici per un impedimento esclusivo dell'ordinamento canonico (ordine sacro, voto solenne, differenza di culto), ed in quelle in cui il giudice italiano accerti l'esistenza di un falso, ravvisi una frode o un travisamento dei fatti, la Corte d'appello italiana dovrà negare l'esecutorietà civile di una sentenza ecclesiastica anche nel caso in cui il giudice sia chiamato a riconoscere l'efficacia civile di pronunce dichiaranti la nullità del matrimonio per riserva mentale. Esattamente si è in proposito osservato che la riserva mentale è una delle cause di nullità che, oltre a non trovare corrispondenza nel nostro ordinamento matrimoniale, costituisce affermazione di principi non accettati anche in campi dell'ordinamento diversi da quello matrimoniale: la riserva mentale è irrilevante nel nostro ordinamento in quanto «non percepibile da altri essendo per definizione priva del requisito della riconoscibilità»[45].

---

[44] Per indicazioni di dottrina e di giurisprudenza sul punto può vedersi S. Lariccia, *Diritto ecclesiastico*[3], cit., p. 324 ss.

[45] A. Finocchiaro, *Sulla pretesa rilevanza della buona fede del coniuge incolpevole al fine della delibazione di una sentenza canonica di nullità matrimoniale contraria all'ordine pubblico,* in *Giust. civ.,* 30 (1984), I, 1820 ss. In senso contrario cfr. F. Finocchiaro, *Giurisdizione ecclesiastica, diritto alla tutela giudiziaria e principi di ordine pubblico davanti alla Corte costituzionale,* in *Riv. dir. proc.,* 37 (1982), 528 ss., spec. 556 ss.; Id., *L'iniziativa d'ufficio del procedimento per l'esecutorietà delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale,* in *Giust. civ.,* 30 (1984), I, 777 ss.; Id., *Domanda di parte e iniziativa d'ufficio nel procedimento civile per l'esecuzione delle sentenze*

Di particolare complessità è anche il problema del riconoscimento agli effetti civili delle sentenze ecclesiastiche di nullità del matrimonio per simulazione bilaterale. Al riguardo la giurisprudenza ha più di una volta affermato negli ultimi anni che non sussiste contrasto con l'ordine pubblico e che le sentenze ecclesiastiche dichiaranti la nullità del vincolo per l'esclusione di uno dei *tria boni matrimonii* possono essere dichiarate esecutive, se l'esclusione del *bonum sacramenti,* del *bonum prolis* o del *bonum fidei* sia stata manifestata all'altro coniuge: tanto se costui si sia limitato a prenderne atto, quanto se abbia positivamente consentito a tale difformità fra volontà e dichiarazione. In questo caso infatti, si legge in più di una sentenza, non opererebbe il limite rappresentato dall'esigenza di tutelare la buona fede e l'affidamento incolpevole dell'altro coniuge. In proposito è tuttavia da tener presente che il legislatore ha effettivamente contemplato, nella riforma attuata con la 1. n. 151 del 1975, la simulazione tra le cause di nullità del matrimonio civile, ma che si è in tale disposizione prevista un'ipotesi diversa rispetto a quella del negozio simulato, essendosi il legislatore limitato a disciplinare gli effetti giuridici dell'accordo di non adempiere agli obblighi e di non esercitare i diritti nascenti dal matrimonio[46]. Il solo riferimento all'ipotesi legislativa contemplata nell'art. 123 c.c. non è dunque sufficiente per ritenere conformi all'ordine pubblico italiano le sentenze – straniere e canoniche – dichiaranti la nullità del matrimonio per simulazione[47].

### 5.3.4. *Le recenti sentenze della Cassazione*

La sezione I della Cassazione, con la sentenza – già ricordata in precedenza nel par. 5.3.1. – 12-1-1988, n. 140, ha ribadito che la diver-

---

*ecclesiastiche di nullità matrimoniale,* in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele,* II, Perugia-Napoli, 1984, p. 903 ss.; Id., *Simulazione unilaterale del consenso matrimoniale e principi di ordine pubblico tra buona fede e dogma della dichiarazione,* in *Giust. civ.,* 31 (1985), I, 27 ss.

[46] Cfr. sul punto F. Finocchiaro, *Appunti sulla simulazione nel matrimonio civile,* in *Giur. it.*, 132 (1980), IV, 289 ss.

[47] Per ulteriori indicazioni cfr. S. Lariccia, *Diritto ecclesiastico,* cit., p. 329.

sità di disciplina dell'ordinamento canonico rispetto all'ordinamento italiano in materia di incapacità naturale non costituisce motivo di contrasto con l'ordine pubblico italiano.

Con riferimento a tale sentenza, giustamente Franco Finocchiaro ha osservato che, mentre con riferimento all'ordine pubblico processuale è costante l'insegnamento, professato anche dalla sentenza sopra ricordata, secondo il quale «il controllo del rispetto del diritto di difesa delle parti (generalmente, del convenuto), nel giudizio canonico, non consiste nel mettere a confronto le garanzie previste al riguardo dalle norme che disciplinano il processo ecclesiastico con le garanzie assicurate dalla disciplina del processo civile italiano, bensì consiste nel controllare che le parti abbiano avuto un'adeguata possibilità di provvedere alla propria difesa dinanzi al giudice della Chiesa in contraddittorio tra essi», con un esame svolto sulla base dei documenti acquisiti dalle parti e acquisiti al procedimento di delibazione[48], il criterio di giudizio attinente al controllo sulla conformità della sentenza ecclesiastica ai principi di ordine pubblico sostanziale segue un'altra via. «L'esame dovrebbe riguardare la congruità della pronuncia con i principi fondamentali dell'istituto matrimoniale, ma la giurisprudenza è portata, spesso seguendo le deduzioni svolte in proposito dalle parti, a considerare se lo specifico motivo di nullità, accertato dal giudice ecclesiastico alla stregua del diritto canonico, sia conforme all'ordine pubblico interno. E qualche volta, come è accaduto ad esempio nei casi di simulazione del consenso, tale esame è stato spinto sino ad una comparazione tra la norma canonica applicata e la norma del codice civile che più ad essa si avvicina nella disciplina del fatto»[49].

La Corte di cassazione, nella sentenza n. 140 del 1988, ha affermato che le sentenze ecclesiastiche di nullità del matrimonio canonico per *amentia* non sono in contrasto con l'ordine pubblico italiano, per quanto nel diritto dello Stato la disciplina dell'incapa-

---

[48] La giurisprudenza in tal senso è costante: cfr. Cass., 3-5-1984, n. 2688, in *Giust. civ.,* Mass. 1984; 18-2-1985, n. 1376, *ivi*, 1985; 28-11-1987, n. 8851, in *Giust. civ.,* 34 (1988), I, 1546.

[49] F. Finocchiaro, *Il controllo dell'ordine pubblico (processuale e sostanziale) nel riconoscimento delle sentenze ecclesiastiche di nullità del matrimonio*, in *Giust. civ.,* 34 (1988), I, 1551 ss., spec. 1553.

cità naturale sia diversa[50]. In altre ipotesi il controllo del giudice italiano va al di là della comparazione tra causa canonica di nullità e principi di ordine pubblico e si svolge con un raffronto tra la specifica disciplina canonica e la disciplina civilistica dei casi di nullità del matrimonio: una comparazione quest'ultima che eccede i limiti del controllo sulla conformità della sentenza ecclesiastica ai principi di ordine pubblico.

Come infatti ha osservato Finocchiaro, «il controllo oggi previsto circa la conformità delle sentenze ecclesiastiche di nullità del matrimonio canonico ai principi d'ordine pubblico, non implica, né in astratto né in concreto, la comparazione fra cause canoniche e cause civilistiche di nullità, bensì […] un controllo *in apicibus*, un controllo analogo a quello svolto circa il rispetto del diritto di difesa nel processo ecclesiastico»[51].

Secondo Cass., sez. I, 20-7-1988, n. 4710, con riferimento alla sentenza del tribunale ecclesiastico, che abbia dichiarato la nullità del matrimonio concordatario per *defectum discretionis judicii* da parte di un coniuge, la delibazione non trova impedimento nei principi fondamentali dell'ordinamento italiano, in quanto la suddetta nullità, discendendo da una grave inettitudine del soggetto ad intendere i diritti ed i doveri del matrimonio, in relazione al momento della manifestazione del consenso, non si discosta sostanzialmente dalle ipotesi di invalidità contemplate dagli artt. 120 e 122 c.c. per le ipotesi di incapacità o di errore; un conflitto con gli indicati principi non è neppure ravvisabile nella mera diversità di disciplina dell'azione di nullità, che nell'ordinamento canonico è accordata anche all'altro coniuge ed al promotore di giustizia.

Cass., sez. I, 25-11-1988, n. 6331, ha precisato due importanti

---

[50] In precedenza erano state riconosciute civilmente efficaci le sentenze ecclesiastiche dichiaranti la nullità del matrimonio canonico per *amentia* da Cass., 25-5-1982, n. 3024, in *Giust. civ.,* 28 (1982), I, 1711 ss.; Id., 1-3-1984, n. 1445, *ivi*, Mass. 1984; Id., 12-4-1984, n. 2357, *ivi*; 1-8-1956, n. 4917, *ivi*, 1986; Cass., sez. I, 20-7-1988, n. 4710, la cui massima è pubblicata in *Sett. giur.,* II, 1982.

[51] Cfr. F. Finocchiaro, *Il controllo,* cit., spec. p. 1554, ove l'A. osserva: «Valutare secondo modalità diverse ordine pubblico processuale e ordine pubblico sostanziale equivale a trattare questioni analoghe con il metodo dei due pesi e delle due misure, un metodo che non può essere un ideale di giustizia».

principi. L'uno afferma che la delibazione della sentenza ecclesiastica dichiarativa della nullità del matrimonio canonico non trova ostacolo nel fatto che non siano stati adottati provvedimenti in ordine ai rapporti patrimoniali fra i coniugi putativi, in quanto la delibazione medesima rende applicabile la regolamentazione di tali rapporti fissata dagli artt. 129 e 129 *bis* c.c. Si afferma inoltre, con riferimento all'impedimento di *amentia,* che non costituisce impedimento, sotto il profilo del limite dell'ordine pubblico, la circostanza che la nullità del matrimonio canonico per *amentia* di uno dei coniugi sia stata dichiarata su istanza dell'altro coniuge, posto che la disposizione dell'art. 120, 1° comma, c.c., in base alla quale la legittimazione all'impugnazione per incapacità naturale spetta soltanto al coniuge che si sia trovato in tale situazione al momento della celebrazione, non esprime un principio essenziale dell'istituzione del matrimonio civile e, quindi, non è riconducibile fra «le norme di ordine pubblico».

Con sent. 3-6-1988, n. 3779, la prima sezione della Cassazione ha affermato che, al fine della declaratoria di efficacia della sentenza del tribunale ecclesiastico dichiarativa della nullità del matrimonio concordatario per esclusione di un *bonum matrimonii* da parte di uno soltanto dei coniugi, la contrarietà con l'ordine pubblico va negata soltanto quando detta esclusione unilaterale non sia rimasta a livello di riserva mentale, ma sia stata manifestata all'altro coniuge, tanto se questi si sia limitato a prenderne atto, quanto se abbia positivamente consentito alla difformità tra volontà e dichiarazione; è invece irrilevante che sia mancata l'esternazione anche delle conseguenze di quella esclusione sulla validità del vincolo, o comunque l'apprezzamento delle conseguenze medesime. Tale indagine – ha precisato la Corte – deve essere svolta nei limiti del giudizio di delibazione, che non consente un riesame del merito, o sulla base della pronuncia sottoposta al giudizio di delibazione, con la possibilità di utilizzare gli atti del procedimento canonico al solo scopo di superare eventuali dubbi di interpretazione della pronuncia medesima.

Secondo Cass., sez. I, 8-8-1988, n. 4875, con una decisione emessa riguardo ad una sentenza del tribunale ecclesiastico che aveva dichiarato la nullità del matrimonio concordatario per esclusione unilaterale del *bonum prolis* da parte di uno dei coniugi, la

manifestazione di tale esclusione all'altro coniuge, quale requisito necessario per la delibazione, alla stregua del limite costituito dall'ordine pubblico, postula un'esternazione della volontà di non avere figli, portata a conoscenza di detto altro coniuge, o comunque dallo stesso conoscibile con l'uso della normale diligenza: pertanto la suddetta manifestazione non è ravvisabile in discorsi generici, che non esprimano un intento contrario alla prole ma solo incertezze o mancate decisioni in proposito.

### 5.3.5. *Il problema della convivenza dei coniugi*

Uno dei problemi che ha assunto maggiore importanza nella giurisprudenza del periodo qui considerato è quello che riguarda la possibilità di dedurre la simulazione del matrimonio quando i coniugi abbiano convissuto dopo la celebrazione.

Secondo Cass., sez. I, 14-1-1988, n. 192 (con riferimento alla disciplina anteriore alle modificazioni del Concordato), la disposizione che esclude la deducibilità della simulazione del matrimonio quando i coniugi, dopo la celebrazione, abbiano convissuto in comunione materiale e spirituale, risponde ad un valore essenziale e fondamentale dell'ordinamento interno, rivolto a tutelare la stabilità costituita col matrimonio-rapporto (indipendentemente dal vizio del matrimonio-atto); pertanto il giudice della delibazione cui risulti detta convivenza deve negare l'esecutività in Italia della sentenza ecclesiastica per contrasto con l'ordine pubblico.

Nella sentenza della l° sez. della Cass. 5-2-1988, n. 1261, si afferma che l'art. 123, 2° comma, c.c., il quale nega l'azione di simulazione del matrimonio quando sia decorso un anno dalla celebrazione, ovvero si sia verificata la convivenza dei coniugi, prevede due norme autonome e distinte: la prima attiene all'apposizione di un limite temporale all'esercizio dell'impugnazione; la seconda attribuisce rilevanza alla costituzione del consorzio coniugale, ancorché in pendenza di quel termine, quale fatto di per sé idoneo a superare od elidere il pregresso accordo simulatorio. Con riguardo alla decisione della Corte d'appello che aveva negato la delibazione della sentenza di nullità del matrimonio canonico per esclusione di uno dei *bona matrimonii*, sul rilievo dell'inosservanza di entrambe

dette disposizioni, previa qualificazione delle stesse come norme di ordine pubblico, la Cassazione ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per cassazione, che aveva contestato tale qualificazione con esclusivo riferimento al limite temporale, stante la configurabilità di due diverse ragioni della decisione e l'idoneità di quella non censurata a sorreggere la decisione medesima.

In relazione al problema esaminato in questo paragrafo, particolare importanza hanno assunto le tendenze con le quali le sezioni unite della Cassazione hanno stabilito che deve essere resa esecutiva in Italia la sentenza ecclesiastica che abbia dichiarato la nullità di un matrimonio canonico per esclusione di uno dei *bona matrimonii,* ove tale esclusione sia stata manifestata all'altro coniuge, anche se vi sia stata convivenza tra i coniugi stessi successivamente alla celebrazione del matrimonio e prima della proposizione della domanda di nullità[52]. Con sent. 29-7-1988, n. 4700, e con le altre contestuali ed identiche[53], le sezioni unite della Cassazione si sono dunque pronunciate contro l'orientamento interpretativo con il quale la 1ª sez. della Cassazione aveva affermato la non delibabilità, per contrarietà all'ordine pubblico italiano, delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale fondate sull'esclusione di uno dei *bona matrimonii,* in caso di convivenza dei coniugi successiva alla celebrazione del matrimonio[54].

---

[52] Cfr. Cass., sez. un. civ., 29-7-1988, n. 4700, in *Foro it.,* 114 (1989), I, 427 ss., con nota di E. Quadri, *Impressioni sulla nuova giurisprudenza delle sezioni unite,* cit.

[53] V. le decisioni n. 4701 [in *Giust. civ.,* 34 (1988), I 1935], 4702, 4703.

[54] Cfr. in tale senso Cass., 3-7-1987, n. 5823; Id., 18-6-1987, nn. 5358 e 5354, in *Foro it.,* 113 (1988), I, 475 ss.; Id., 14-1-1988, n. 192, Id., *Mass.*, p. 34, che, con tali decisioni aveva a sua volta innovato rispetto al precedente orientamento espresso da Cass., 10-5-1984, n. 2855, 3-5-1984, n. 2674 e 12-4-1984, nn. 2357 e 2351, *ivi,* 1984, I, 1502 ss. A favore della tesi della delibabilità si erano pronunciati, criticando la svolta giurisprudenziale sopra ricordata, F. Finocchiaro, *La convivenza coniugale come ostacolo per il riconoscimento delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale,* in *Giust. civ.,* 33 (1987), I, 1908 ss. e R. Botta, *L'inutile concordato. A proposito di un «revirement» della Cassazione in tema di «delibazione» di sentenze ecclesiastiche,* in *Giur. it.,* 140 (1988), I, 1, 209 ss. A favore della suddetta svolta giurisprudenziale cfr. invece E. Quadri, *Convivenza coniugale e delibazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale: le nuove prospettive giurisprudenziali,* in *Foro it.,* 113 (1988), I, 475 ss. e V. Carbone, *Contrasti in Cassazione tra matrimonio-atto e matrimonio-rapporto,* in *Corriere giur.,* 1987, 950 ss.

Con riferimento alla sentenza delle sezioni unite della Cass. n. 4700 del 1988, mi sembra, innanzitutto, che meritino senz'altro di essere condivise la critica espressa nella sentenza nei confronti dell'idea che, nello stesso settore dell'ordinamento, e in particolare in quello matrimoniale, possano convivere più ordini pubblici e l'opinione negativa circa l'esistenza di un «ordine pubblico concordatario»: giustamente mi pare che la Corte sostenga la necessità di tener presente una nozione unitaria di ordine pubblico, «da ricavarsi dall'ordinamento italiano» e tale da non potersi atteggiare in modo diverso a seconda dell'ordinamento col quale viene messa a confronto[55]. Si è sempre in presenza, si osserva giustamente nella sentenza, di uno «stesso ordine pubblico che si configura baluardo generale ad ogni rapporto con gli altri ordinamenti e che, in materia delibativa, viene espressamente richiamato dall'art. 797, n. 7, c.p.c.»[56].

Non merita invece, a mio avviso, di essere condivisa la conclusione che la Corte accoglie a proposito del discusso problema della possibilità di dichiarare esecutiva in Italia la sentenza ecclesiastica che abbia dichiarato la nullità del matrimonio canonico, anche se la relativa azione sia stata proposta dopo il decorso dell'anno dalla celebrazione o dopo che si sia verificata la convivenza dei coniugi successivamente alla celebrazione stessa[57].

---

[55] Sulla concezione unitaria dell'ordine pubblico italiano rinvio a S. Lariccia, *Ordine pubblico e delibazione di sentenze straniere di annullamento matrimoniale,* in *Riv. dir. internaz.*, 59 (1964), 667 ss.; Id., *Esecutorietà delle sentenze ecclesiastiche in materia matrimoniale e ordine pubblico italiano,* in *Foro it.,* 107 (1982), I, 2803 ss. Per la tesi della peculiarità della nozione di ordine pubblico funzionante nei rapporti tra ordinamento statale e ordinamento canonico cfr., tra i tanti, R. Coppola, *Ordine pubblico italiano e specialità del diritto ecclesiastico: a proposito della sentenza della Corte di cassazione, sez. un., 1-10-1982, n. 5026,* in *Dir. famiglia,* 11 (1982), 1261 ss.

[56] Cfr. in tal senso Cass., 21-1-1985, n. 192, *in Foro it.,* 110 (1985), I, cc. 1363 ss.; Id., n. 5358 del 1987.

[57] Cfr. su tale problema D. Conserva, *Nullità del matrimonio concordatario per riserva mentale e disciplina della simulazione nell'ordinamento matrimoniale italiano,* in *Giur. it.,* 29 (1983), I, I, 1299 ss.; A. De Cupis, *Decadenza dall'azione dichiarativa della simulazione matrimoniale: ordine pubblico italiano e giurisdizione ecclesiastica,* in *Riv. dir. civ.,* 30 (1984), II, 557 ss.; E. Quadri, *L'esecutorietà delle sentenze matrimoniali ecclesiastiche: esperienze recenti e prospettive,* in *Foro it.,* 110 (1985), I, 468 ss.; Id., *Postilla in tema di convivenza e delibazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniali, ivi,* 1364 ss.; V. Carbone, *Contrasti in Cassazione tra matrimonio-atto e*

Non è consentito esaminare qui i vari e complessi problemi collegati con la questione della rilevanza della convivenza coniugale, successiva alla celebrazione del matrimonio, ai fini del giudizio di delibazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità. Mi limito dunque ad alcune considerazioni di carattere generale.

Vi sono molte ragioni per ritenere del tutto inadeguata alle esigenze di armonizzazione costituzionale l'opera di revisione svolta dal legislatore nella riforma del sistema matrimoniale concordatario. Le nuove prospettive giurisprudenziali che hanno indotto a negare la delibazione delle sentenze ecclesiastiche matrimoniali in molte ipotesi nelle quali la precedente giurisprudenza riteneva invece di ammettere la delibazione stessa non ritengo possano essere criticate sul fondamento dell'equivoco e generico richiamo all'esigenza di *«tener conto della specificità dell'ordinamento canonico dal quale è regolato il vincolo matrimoniale, che in esso ha avuto origine»* (n. 4, lett. *b*) del protocollo addizionale al nuovo Concordato); e non mi sembra che sia opportuno riconoscere solo in casi eccezionali e marginali la rilevanza del limite dell'ordine pubblico italiano, che costituisce invece un limite che opera normalmente a salvaguardia dell'essenziale distinzione tra l'ordine civile e l'ordine religioso (art. 7, 1° comma, Cost.).

Quando la Corte di cassazione, nella sua più recente giurisprudenza, che precede la decisione accolta dalle sezioni unite della Cassazione stessa, afferma che non può essere delibata, in quanto contraria all'ordine pubblico italiano, la sentenza ecclesiastica di nullità del matrimonio fondata sull'esclusione del *bonum prolis* da parte di uno dei coniugi, se vi sia stata convivenza successivamente

---

*matrimonio-rapporto,* in *Corriere giur.,* 1987, 950 ss.; F. Finocchiaro, *La convivenza coniugale come ostacolo per il riconoscimento delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale,* in *Giust. civ.,* 33 (1987), I, 1908 ss.; R. Botta, *L'inutile concordato. A proposito di un «revirement» della Cassazione in tema di «delibazione» di sentenze ecclesiastiche,* in *Giur. it.,* 140 (1988), I, 1, 209; V. Carbone, *Il matrimonio-rapporto non è costituzionalmente tutelato,* in *Corr. giur.,* 1988, 1042; V. Pietrobon, *Delibazione di sentenza canonica,* cit., 301 ss.; E. Quadri, *Convivenza coniugale,* cit., 476. Il 20-4-1988, nella facoltà di giurisprudenza dell'Università «La Sapienza» di Roma, sul tema della delibazione delle sentenze ecclesiastiche matrimoniali e l'ordine pubblico, si è svolta una tavola rotonda, alla quale hanno preso parte come relatori i professori Finocchiaro, Pietrobon, Fazzalari, Mengozzi e Tamburrino.

alla celebrazione, mi sembra che prenda atto di quella distinzione fra matrimonio-atto e matrimonio-rapporto che è una distinzione che, dopo l'entrata in vigore della legge sul divorzio n. 898 del 1970, assume rilievo prevalente nella disciplina del nuovo diritto matrimoniale italiano: tale distinzione non può non esercitare influenza sulla considerazione di molti problemi, compresi quelli delle relazioni tra Stato e confessioni religiose in materia matrimoniale. Poiché lo Stato non ha certo rinunciato, dopo l'entrata in vigore delle nuove norme concordatarie, a far valere i propri principi fondamentali (argomenti in tal senso non possono dedursi dai generici richiami alla *«specificità dell'ordinamento canonico»*), assume il rilievo di un principio fondamentale dell'ordinamento italiano il criterio, affermato in particolare dalla prima sezione civile della Cassazione, secondo cui l'impugnazione del matrimonio non può più essere fatta valere se il matrimonio, celebrato come atto, è stato poi vissuto come rapporto, con la conseguenza di ritenere esclusa la delibazione di decisioni fondate sulle regole proprie dell'ordinamento canonico.

Un aspetto fondamentale che va evidenziato, nella sentenza n. 4700/1988 delle sezioni unite della cassazione, è quello che riguarda le esigenze di tutela del coniuge più debole, il quale, da un punto di vista patrimoniale, si nota nella sentenza, è insufficientemente tutelato a seguito di una pronuncia di nullità (cfr. artt. 129 e 129 *bis* c.c.), rispetto alla più ampia tutela che riceve dalla pronuncia di divorzio (cfr. artt. 5 ss. 1. 1-12-1970, n. 898, come modificati dalla 1. 6-3-1987, n. 74)[58]. Le sezioni unite osservano però che ciò non è addebitabile allo strumento concordatario, ma al legislatore ordinario, il quale «proprio in considerazione della tutela del coniuge più debole, potrebbe, in piena libertà, predisporre, autonomamente, strumenti legislativi […] che assimilino, nei limiti del possibile e tenuto conto della diversità delle situazioni, ai fini della tutela patrimoniale, la posizione del coniuge nei cui confronti è stata pronunciata la nullità del matrimonio, a quella del coniuge divorziato».

Ora, a prescindere dalle molte considerazioni che si potrebbero fare con riferimento alla tendenza della giurisprudenza ad appel-

---

[58] Cfr. sul punto E. Quadri, *Le conseguenze patrimoniali del disfacimento del matrimonio, ovvero sacro e profano nei rapporti tra divorzio e delibazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale,* in *Foro it.,* 112 (1987), I, 934 ss.

larsi al legislatore perché provveda a soddisfare esigenze che il giudice non può soddisfare, il problema della tutela patrimoniale del coniuge più debole è strettamente collegato alla questione della strumentalizzazione del ricorso all'azione di nullità matrimoniale come mezzo per liberarsi da ogni responsabilità patrimoniale[59]. Va qui ricordato che sinora il legislatore non è orientato nel senso di garantire l'equiparazione delle posizioni nelle quali si trovano, rispettivamente, il coniuge nei cui confronti sia stata pronunciata la nullità del matrimonio e il divorziato: ed infatti, l'art. 17 del d.d.1. n. 2252 contenente il progetto di una nuova legge matrimoniale, continua a riferirsi esclusivamente all'applicabilità degli artt. 128, 129 e 129 *bis* alle ipotesi di delibazione delle sentenze ecclesiastiche matrimoniali. D'altra parte, come si è giustamente ricordato, non soltanto un eventuale intervento del legislatore non appare idoneo a superare la necessità di operare sul piano della delibazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità[60], ma non vi è dubbio che, in mancanza di un intervento del legislatore sul punto, *de jure condito,* per quel che riguarda il trattamento economico dell'*ex* coniuge, è sicuramente prospettabile una situazione contrastante con il principio di uguaglianza[61]. Ed è sorprendente che le sezioni unite della Cassazione, pur ritenendo formalmente degne di adeguato apprezzamento le «ragioni di tutela del coniuge più debole», non abbiano ritenuto opportuno sollevare una questione di legittimità costituzionale ed abbiano preferito adottare anch'esse quella tecnica del monito al legislatore che ha suscitato molte e giustificate perplessità a proposito della tendenza della Corte costituzionale di appellarsi al legislatore per la soluzione di problemi di costituzionalità che essa non ritiene opportuno risolvere con una sentenza di accoglimento[62].

Le sentenze ricordate in questo paragrafo sono state emesse sul fondamento della disciplina concordataria del 1929: è auspicabile che

---

[59] Cfr. in proposito A. C. Jemolo, *Divorzio e validità del matrimonio,* in *Riv. dir. civ.,* 21 (1975), II, 104 ss.

[60] Cfr. in proposito E. Quadri, *L'esecutorietà,* cit., 437; Id., *Convivenza,* cit., 481.

[61] Cfr. E. Quadri, *L'esecutorietà,* cit., 474; Id., *Impressioni,* 429.

[62] Per una sintetica e assai chiara esposizione sul punto cfr. di recente F. Modugno, *Ancora sui controversi rapporti tra Corte costituzionale e potere legislativo,* in *Giur. cost.,* 33 (1988), II, n. 1, 16 ss., ed i riferimenti di bibliografia e di giurisprudenza *ivi* citati.

una più adeguata interpretazione delle novità determinate dall'entrata in vigore della nuova normativa concordataria – novità tuttavia di scarso rilievo rispetto ai risultati innovativi introdotti dalla giurisprudenza costituzionale sul matrimonio «concordatario» – possa determinare un nuovo mutamento giurisprudenziale da parte della Cassazione, in merito ad una questione che non sembra avere ancora trovato una soddisfacente soluzione nella giurisprudenza civile sulla dichiarazione di efficacia delle sentenze ecclesiastiche matrimoniali.

## 5.4. *Temi vari del diritto matrimoniale*

Una decisione che assume una sua autonomia, per la specificità della fattispecie in essa esaminata, e che merita di essere condivisa è quella con la quale la Corte di cassazione – sez. lavoro, 16-2-1988, n. 1651 – ha interpretato l'espressione «pubblicazioni» contenuta nell'art. 1, 3° comma, della 1. 9-1-1963, n. 7, sul divieto di licenziamento delle donne lavoratrici per causa di matrimonio: in tale disposizione si presume disposto per causa di matrimonio «il licenziamento della dipendente nel periodo intercorrente dal giorno della richiesta delle pubblicazioni di matrimonio, in quanto segua la celebrazione, a un anno dopo la celebrazione stessa»; ad avviso della Corte, tale disposizione va interpretata nel senso che la presunzione predetta è ricollegabile soltanto alla richiesta delle pubblicazioni civili e non anche a quella delle pubblicazioni religiose. La ricordata disposizione collega infatti la presunzione ad una tipica forma legale di pubblicità-notizia costituita dal compimento delle formalità preliminari al matrimonio previste dall'art. 93 ss. c.c., alle quali non sono equipollenti le pubblicazioni per il matrimonio canonico, considerando che per il matrimonio «concordatario» l'art. 6 della 1. 27-5-1929, n. 847 prescrive l'effettuazione delle pubblicazioni ai sensi del codice civile e dell'art. 95 ss. r.d. 9-7-1939, n. 1238.

Un'altra decisione che merita di essere ricordata è quella con la quale la 1ª sez. della Cassazione, con sent. 9-8-1988, n. 4892, ha deciso che la separazione personale dei coniugi non può essere pronunciata con addebito al coniuge che si sia convertito ad altra religione ed abbia abbandonato la fede religiosa praticata (anche se da entrambi coniugi) al momento del matrimonio, giacché ciò

non costituisce di per sé violazione dei doveri coniugali, salvo che resti accertato in concreto che i comportamenti di vita adottati abbiano importato violazione dei doveri derivanti dal matrimonio, verso il coniuge o verso la prole, così da rendere intollerabile la convivenza coniugale[63].

---

[63] Può essere utile ricordare che nel primo anno di applicazione della Carta costituzionale, il problema dell'ateismo suscitò un vivo ed appassionato dibattito dottrinale con riferimento ad una sentenza del tribunale di Ferrara del 31-8-1948, in *Giur. it.,* 101 (1948), I, 2, 292 ss., in tema di affidamento della prole. Tra gli altri autori, meritano di essere ricordati: E. Allorio, *Ateismo ed educazione dei figli,* in *Giur. it.,* 102 (1949), I, 2, 11 ss.; Id., *Una grave discussione giuridica: l'ateo educatore, ivi,* 1949, IV, 33 ss.; Id., *Ancora sull'educazione atea e la discrezionalità del magistrato,* in *Temi,* 1949, 468 ss.; Id., *Ancora sul problema giuridico dell'educazione religiosa e dell'educazione irreligiosa,* in *Jus,* 1950, 275 ss.; P. Barile, *Regime costituzionale e disciplina concordataria in tema di educazione della prole,* in *Foro pen.*, 1949, IV, 168; A. Candian, *Religiosità e ateismo dell'educatore,* in *Saggi di diritto,* III, Milano, 1949, p. 261 ss. e in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Cicu,* I, Milano, 1951, p. 119 ss.; F. Carnelutti, *Libertà di coscienza nell'affidamento della prole al coniuge separato,* in *Foro it.,* 74 (1949), IV, 56 ss.; R. Orestano, *Educazione religiosa ed affidamento della prole nella separazione personale dei coniugi, ivi,* 70; S. Lener, *Differenze religiose tra coniugi, separazione persone (o divorzio) e assegnazione dei figli, ivi,* p. 61 ss.; T. Ascarelli, *In tema di affidamento della prole e libertà di religione, ivi,* 1950, I, p. 849 ss.; A. Origone, *La libertà religiosa e l'ateismo,* in «Annali triestini», 1950, p. 65 ss.; W. Bigiavi, *Ateismo e affidamento della prole* (con lettera introduttiva di Piero Calamandrei), Padova, 1951; Id., *Un altro più grave «caso di Ferrara»,* in *Foro it.,* 78 (1953), IV, 1 ss.; Id., *Ancora sul «caso di Rovigo» e sul genitore non praticante,* in *Riv. trim. dir. e proc. civ.,* 8 (1954), 207 ss.; C. Furno, *Ateismo ed eguaglianza, ivi,* 132 ss.; F. Santosuosso, *Ateismo e affidamento della prole,* in *Mon. eccles.,* 1953, 306 ss.

## *Nuove tecniche dei pubblici poteri per ostacolare l'esercizio dei diritti di libertà delle minoranze religiose in Italia**

Come abbiamo ascoltato durante gli interventi sinora svolti, i problemi in discussione in questo convegno sono numerosi, importanti e attuali.

Vorrei iniziare proponendo un quesito sul quale mi sembra opportuno riflettere: come mai, a distanza di tanti decenni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale dell'Italia repubblicana e democratica, è ancora necessario valutare il problema dell'intolleranza religiosa in Italia? Con riferimento a tale quesito si pone l'esigenza di considerare le tecniche alle quali sono ricorsi in passato, e ricorrono tuttora, i detentori dei pubblici poteri, per ampliare o ridurre, nelle singole circostanze, l'ambito dei diritti di libertà e di eguaglianza dei cittadini e dei gruppi sociali.

Dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale e prima che iniziasse a svolgere la sua importante funzione la Corte costituzionale, specialmente negli anni 1950-1955, vi è stato un periodo di accentuata ostilità nei confronti delle minoranze religiose italiane: la «tecnica» a cui ricorsero allora i pubblici poteri per determinare una situazione di vergognosa intolleranza religiosa fu quella di distinguere, tra le disposizioni costituzionali delle quali si chiedeva l'immediata applicazione a garanzia delle libertà individuali e collettive, le disposizioni precettive da quelle programmatiche: sul fondamento di tale distinzione, per molti anni l'attività delle minoranze religiose italiane continuò ad essere esclusivamente disciplinata dalla legge n. 1139 del 1959, contenente le disposizioni sull'esercizio dei «culti ammessi nello Stato», dal r.d. n. 289 del 1930 (norme di attuazione della l. n. 1159 del 1929) e dal r. d. n. 773 del 1931 (testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), senza che in proposito esercitasse alcuna influenza l'entrata in vigore delle

---

* Intervento nel convegno di Roma del 3 Aprile 1990, in *Atti del convegno*, Napoli, Jovene, 1991, pp. 97-116, 209-11.

disposizioni con le quali il Costituente si era proposto di modificare in radice i principi della legislazione fascista. I rappresentanti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, in particolare quelli della Comunità israelitica e delle Chiese rappresentate dalla Tavola valdese, inutilmente sollecitavano il Governo, il Parlamento, il Presidente della Repubblica ad operare per il superamento della grave situazione di inattuazione costituzionale in materia di libertà religiosa; tali iniziative ebbero certo l'effetto di sollevare l'attenzione dell'opinione pubblica sulle condizioni di illibertà nelle quali vivevano i culti diversi da quello cattolico dopo l'entrata in vigore della Costituzione; ciò nonostante i pubblici poteri, e in particolare la burocrazia amministrativa, per un lungo periodo continuarono ad esercitare ripetuti e gravi interventi di repressione della libertà di religione, sul fondamento della considerazione che, in mancanza di altre disposizioni immediatamente applicabili, solo le disposizioni della legislazione fascista potevano continuare a disciplinare l'azione dei culti diversi dal cattolico; quanto poi alle disposizioni costituzionali degli artt. 3, 8, 17, 18, 19, della Costituzione, queste, secondo un'interpretazione allora prevalente, dovevano considerarsi norme programmatiche, come tali non applicabili a garanzia delle libertà individuali e collettive di religione.

Per fortuna la Corte costituzionale ha avuto il merito di modificare profondamente questa situazione: a cominciare dalla sentenza n. 1 del 1956, nella quale la Corte respinse la tesi, sostenuta in giudizio, a nome del Governo, dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale alla Corte Costituzionale avrebbe potuto soltanto spettare il compito di giudicare sulla legittimità costituzionale delle disposizioni legislative entrate in vigore nel periodo successivo al primo gennaio 1948, data di entrata in vigore della Costituzione. Molte sono state le sentenze con le quali la Corte ha contribuito a determinare una situazione di maggiore "pulizia" dell'ordinamento, dichiarando costituzionalmente illegittime talune disposizioni contenute nella legislazione sui «culti ammessi» e contrastanti con i nuovi principi di libertà e di eguaglianza previsti dalla Costituzione democratica. Tra coloro che più degli altri si sono impegnati per conseguire il risultato di una maggiore libertà nei confronti dei culti diversi da quello cattolico voglio qui ricordare Paolo Barile, che è stato tra i primi e più efficaci autori che abbiano sollevato il problema della condizione di illibertà dei cittadini e dei gruppi non cattolici (ricordo in particolare un suo importante articolo

del 1952, in P.B., *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1967, p. 132 ss.); e Arturo Carlo Jemolo che, intervenendo sul settimanale «Il Mondo», sul fascicolo del 4 ottobre 1952, sul problema dell'intolleranza religiosa, dichiarava: «La situazione di fatto è assai semplice: non sono mai entrati in vigore l'art. 19 della Costituzione […], non è mai entrato in vigore l'art. 8 […]; mai, almeno in questa materia, l'art. 17. Per il Ministero dell'Interno […] non esistono che gli articoli 1 e 2 del r.d. 28 febbraio 1930 […] e l'art. 18 del t. u. delle leggi di p.s. 18 giugno 1931 […] Noi pensiamo che queste norme siano chiaramente abrogate dalla Costituzione; il Ministero degli Interni ritiene che no, e che le riunioni per scopo religioso non possono fruire delle libertà di cui fruiscono tutte le altre riunioni […]».

Sono passati da allora molti anni e, se consideriamo la situazione attuale, possiamo notare che la nuova "tecnica" alla quale ricorrono ora i pubblici poteri per ostacolare l'esercizio dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia religiosa è quella di distinguere fra le confessioni religiose che hanno stipulato un'intesa con lo Stato e le altre confessioni religiose, quelle che possono definirsi le «confessioni senza intesa». In proposito ritengo opportuno esprimere il mio vivo apprezzamento per il contenuto del volume che si presenta in questa giornata: un volume che contiene una documentazione ricchissima sull'attività legislativa, amministrativa e giurisdizionale e sui contributi dottrinali riguardanti tale problema; chiunque vorrà in futuro considerare la questione dell'intolleranza religiosa nel nostro Paese non potrà fare a meno di consultare le pagine di questo libro. Con riferimento al tema al quale ho fatto cenno poco fa, della discriminazione ai danni delle confessioni religiose senza intesa, vi è nel volume una documentazione di grande interesse (ricordo, a titolo d'esempio, un documento pubblicato a pag. 435), che dimostra con evidenza come l'applicazione dei diritti di libertà e di eguaglianza costituzionalmente garantiti a tutti i cittadini e a tutti i gruppi sociali vengano in molti casi riconosciuti soltanto alle confessioni che abbiano voluto o potuto stipulare un'intesa con lo Stato, ai sensi dell'art. 8 comma 3 della Costituzione.

A questo proposito vorrei qui esprimere una posizione molto chiara, anche con riferimento agli interventi di coloro che mi hanno preceduto. Una posizione di consenso per l'opinione espressa da Pietro Rescigno e una posizione invece di aperto dissenso rispetto a quanto poco fa osservava Silvano Labriola. Se ho compreso bene,

l'on. Labriola affermava che il problema oggi più rilevante è quello di trovare le soluzioni più idonee per favorire la stipulazione di intese tra lo Stato e le confessioni religiose che ancora non hanno pattuito un'intesa. Mi sembra qui opportuno riflettere sulle possibilità di equivoci che possono nascere da una interpretazione delle norme costituzionali che non tenga conto dell'autonomia che sussiste fra i tre principi rispettivamente considerati nei tre commi dell'art. 8 della Costituzione: mi rendo conto che rischio di dire cose ovvie e scontate, per la maggior parte dei presenti a questo incontro, ma ritengo tuttavia necessario richiamare brevemente l'attenzione su alcune disposizioni costituzionali che fino a poco tempo fa non avevano trovato adeguata attenzione da parte degli interpreti della Costituzione. Oggi la nostra attenzione riguarda soprattutto la disposizione, contenuta nell'art. 8 comma 3 della Costituzione, la quale precisa che i rapporti tra lo Stato italiano e le confessioni religiose diverse dalla cattolica sono «regolate per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze»; ma non si deve dimenticare che il vero principio istituzionale sulle relazioni tra Stato e confessioni religiose è contenuto nell'art. 8 comma 1 della Costituzione, nel quale è prevista la garanzia della «eguale libertà» di tutte le confessioni religiose (Chiesa cattolica compresa). E singolare constatare come, per alcuni anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, questa disposizione sia stata letta come se contenesse una garanzia di eguale libertà solo nei confronti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, in aperto contrasto con l'espressa previsione del legislatore costituzionale, che parla invece di «tutte le confessioni religiose». Naturalmente «eguale libertà» non significa eguaglianza: e tuttavia si tratta di un principio di fondamentale importanza per la disciplina giuridica delle confessioni religiose, nel senso che ogni qual volta il legislatore, l'amministratore, il giudice intervengano con propri provvedimenti ad incidere sulla libertà di una confessione religiosa, aumentandone o diminuendone l'ambito di espansione, è necessario che i provvedimenti, considerati singolarmente e nel loro rapporto con gli altri atti dei pubblici poteri, garantiscano sempre una «eguale libertà»: per cui all'eventuale espansione della misura di libertà riconosciuta ad un gruppo religioso deve corrispondere una eguale espansione di libertà per «tutti» gli altri gruppi religiosi; e alla riduzione della libertà di una confessione non può non corrispondere la riduzione della libertà di tutte le altre.

Ricordavo poco fa l'autonomia fra i tre principi contenuti nel primo, nel secondo e nel terzo comma dell'art. 8 della Costituzione. Mentre l'art. 8 comma 1 prevede la garanzia della eguale libertà per tutte le confessioni religiose, l'art. 8 comma 2 stabilisce che, laddove le confessioni religiose abbiano uno statuto, le confessioni stesse sono libere di organizzarsi secondo i propri statuti, purché gli statuti stessi non contrastino con l'ordinamento giuridico dello Stato italiano: il limite dell'ordinamento giuridico dello Stato è stabilito non per la libertà delle confessioni religiose, per la cui garanzia è applicabile l'art. 8 comma 1 della Costituzione, ma per il riconoscimento degli statuti confessionali. Per quanto infine riguarda l'art. 8 comma 3 della Costituzione, è certo importante precisare, come osservava nel suo intervento l'on. Labriola, la responsabilità del Governo per l'attuazione di tale disposizione. Tuttavia l'attuazione o inattuazione del principio per il quale i rapporti tra lo Stato italiano e le confessioni religiose diverse dalla cattolica sono regolati per legge dallo Stato sulla base di intese con le relative rappresentanze non devono determinare alcuna conseguenza sull'esercizio dei diritti di libertà garantiti «egualmente» a tutte le confessioni religiose. Non è possibile qui considerare il complesso problema di individuare le ragioni che hanno indotto in passato e tuttora inducono alcune confessioni religiose a non volere formalizzare mediante intese i loro rapporti con le autorità dello Stato: è noto per esempio che per un lungo periodo, durante gli anni Sessanta, le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese, considerando necessario anteporre la logica della libertà alla logica del privilegio, non hanno ritenuto che le «intese» costituissero il migliore strumento di disciplina dei loro rapporti con lo Stato italiano. Occorrerebbe qui fare un lungo discorso per spiegare come, ad un certo momento, all'inizio degli anni Ottanta, negli ambienti delle Chiese evangeliche sia prevalsa l'opinione che l'unico modo per conseguire il risultato dell'abrogazione della legislazione fascista del 1929-30 sui «culti ammessi» fosse rappresentato dalla stipulazione di un'intesa contenente espressamente la previsione di tale abrogazione. Ma sarebbe un'analisi di grande interesse, perché costringerebbe noi tutti a porci il problema delle responsabilità per questa singolare situazione per cui l'abrogazione della legislazione fascista sull'esercizio dei diritti delle confessioni religiose si rende possibile solo a seguito della stipulazione di un'intesa. Ed è con riferimento a tale possibilità che si realizza una

nuova "tecnica" dei pubblici poteri per ridurre l'ambito di libertà di alcune minoranze religiose italiane e per determinare di conseguenza una nuova situazione di intolleranza religiosa nel nostro Paese.

Tale "tecnica" consiste precisamente nel ritenere che solo dalla stipulazione di un'intesa possano nascere le garanzie di libertà nei confronti dei cittadini aderenti a una confessione religiosa, nel senso che di tali garanzie non possono godere i cittadini che aderiscono a una confessione che non abbia voluto o potuto stipulare un'intesa con lo Stato. Contro questa prospettiva esprimo qui il mio fermo dissenso e mi riferisco a quanto osservava nel suo intervento Pietro Rescigno, che ricordava quell'esigenza di coerenza che non si pone soltanto per gli studiosi ma per tutti i cittadini. Non penso infatti che le numerose e giustificate critiche che molti di noi hanno espresso nei confronti delle nuove tendenze, emerse negli ultimi anni nella politica ecclesiastica italiana, a favore di accordi, concordati e intese nei confronti di alcune confessioni religiose, possano venire meno per perseguire il risultato di fare conseguire il privilegio della stipulazione di un'intesa ad una confessione religiosa, per esempio, la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova, che già non sia riuscita a stipularla: se infatti si aderisce all'opinione che soltanto da un'intesa derivano le garanzie di libertà costituzionalmente riconosciute, alla stipulazione di ogni nuova intesa corrisponde la riduzione delle libertà per le confessioni senza intesa.

D'altra parte, a proposito dell'intervento dell'on. Labriola, vi sono molti motivi per dubitare della coerenza di chi oggi osserva che è contrario alla stipulazione del Concordato, dopo avere votato in Parlamento a favore della legge di ratifica del Concordato stesso: ad ascoltare le critiche al Concordato che vengono espresse da molti parlamentari non si riesce a comprendere come si sia potuta formare quella «maggioranza concordataria» che ne ha consentito la stipulazione. Comunque io penso che in questo convegno sia necessario definire una posizione coerente che tenga conto di una duplice esigenza: quella di richiedere l'applicazione ferma, costante e definitiva dell'art. 8 comma 1 della Costituzione, che, proclamando l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose, rappresenta la disposizione fondamentale sui rapporti tra lo Stato italiano e le confessioni religiose; la disposizione costituzionale che prevede l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose «davanti alla legge» comporta inoltre la conseguenza che devono considerarsi

costituzionalmente illegittime le leggi che limitino l'ambito di libertà delle confessioni religiose senza intesa e devono ritenersi illegittimi per contrasto con la legge costituzionale gli atti amministrativi che pongono discriminazioni sul fondamento della distinzione a seconda che la confessione abbia o meno stipulato un'intesa con lo Stato. Il volume che qui viene considerato comprende molti utili riferimenti su tale questione.

Naturalmente non è qui in discussione la scelta del Costituente di prevedere, nell'art. 8 comma 3 della Costituzione, che la legge sui rapporti tra Stato e confessioni religiose di minoranza debba essere sempre e necessariamente preceduta da un'intesa con le relative rappresentanze; è invece importante precisare che dall'applicazione di tale principio non può derivare la lesione dei diritti di libertà garantiti in altre disposizioni costituzionali: non possono non derivare, in particolare, la violazione del principio, contenuto nell'art. 3 comma 1 della Costituzione, di eguaglianza davanti alla legge e la violazione dei diritti di libertà garantiti negli artt. 8 comma 1, 19, 20 e 21 della Costituzione. Ribadire tale esigenza significa impegnarsi per la prevalenza delle garanzie di libertà costituzionali su quella «logica del privilegio» che ha caratterizzato la vicenda della stipulazione degli accordi tra lo Stato italiano e le confessioni religiose nella storia d'Italia.

# *Identità religiosa e pluralismo giuridico. Le prospettive nella scuola**

SOMMARIO: 1. La nozione di «identità » e la sua utilizzazione nelle scienze sociali. - 2. «Identità», «situazione», «*status*» nella scienza giuridica. - 3. Identità religiosa e appartenenza confessionale. - 4. Identità religiosa e pluralismo giuridico. - 5. Il sistema scolastico italiano nel passaggio dal fascismo alla democrazia. - 6. Nuove prospettive di un vecchio e sempre attuale problema: scuola pubblica e cultura religiosa.

## 1. *La nozione di «identità» e la sua utilizzazione nelle scienze sociali*

Non si può negare l'attualità e l'importanza che il termine e la nozione di «identità» hanno assunto, oltre che nel linguaggio comune, soprattutto attraverso la mediazione dei *mass media*, anche in quello politico, scientifico ed accademico: sempre più spesso il termine «identità» viene usato, da solo o in associazione con altre espressioni («crisi», «alienazione», «autenticità» ecc), a proposito di «nuove» identità, di «conquista» o di «perdita» di identità, di identità femminile, di identità religiosa, di identità individuale (identità personale ed anagrafica) e collettiva (identità di gruppi, di movimenti, di chiese, di nazioni).

La nozione di identità rivela connessioni con altri concetti, come quelli di personalità individuale, di capacità, di carattere sociale, di situazione, di *status* e rimanda ad un insieme di problemi assai complessi che da tempo sono al centro delle riflessioni degli studiosi delle più varie scienze umane e sociali, con particolare riferimento, oltre che al diritto, alla filosofia, alla psicologia, all'antropologia, alla storia, alla sociologia, per non parlare della biologia. Assai diverso è il livello di elaborazione raggiunto dal concetto di identità nelle diverse discipline: mentre infatti da molto tempo esso è al centro dell'analisi filosofica e psicologica, solo negli anni più recenti la problematica

---

* In *Quaderni del pluralismo*, 1984 e in *Studi in memoria di Pietro Gismondi*, II, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 243-61.

dell'identità ha assunto importanza in altre scienze sociali, come la sociologia e il diritto[1].

In Italia il tema dell'identità all'inizio è stato affrontato in relazione all'azione collettiva e ai cosiddetti «nuovi» movimenti[2] e successivamente esso ha assunto un rilievo via via crescente in lavori scientifici e in dibattiti relativi alla posizione degli individui e dei gruppi sociali nelle società contemporanee[3].

---

[1] Una riflessione sistematica sul tema dell'identità individuale e sui processi di trasformazione che lo caratterizzano nelle società moderne inizia negli Stati Uniti nei primi anni sessanta, Cfr., tra i molti lavori, Luckmann T., *The invisible Religion*, New York, 11963 (trad. ital. *La religione invisibile*, Bologna, 1969); Berger P., Luckmann T., *The Social Construction of Reality*, New York, 1966 (trad. ital. *La realtà come costruzione sociale*, Bologna, 1969). Negli anni successivi il problema dell'identità viene esaminato soprattutto con riferimento ai gruppi e alle minoranze etniche e razziali e al rapporto tra identità e nuovi movimenti: cfr. in particolare Isaacs H.R., *Group Identity and Political Change*; *the Role of Colour and Phisical Characteristics*, in *Daedalus*, 96 (1967), p. 2; De Vos G., *Minority Group Identity*, in Finney J.C. (a cura di), *Culture Change, Mental Heath and Poverty,* Lexington, University *of* Kentucky Press, 1969; Turner R., *The Theme of Contemporary Social Movements*, in *British Journal of Sociology*, 20 (1969), dicembre. In Italia il giurista che più di ogni altro ha dedicato attenzione ai problemi connessi con il tema dell'identità è Pietro Rescigno, del quale si consiglia soprattutto la lettura del saggio *Immunità e privilegio*, in *Rivista di diritto civile*, VII (1961), I, p. 415; di Rescigno cfr. anche, con particolare riferimento alla nozione di identità contenuta nell'ari. 122 cod. civ. a proposito dell'errore sull'identità fisica del coniuge, lo scritto *L'errore sulla nazionalità del coniuge*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, VII (1954), p. 937. Per un approfondimento dei vari problemi connessi al tema dell'identità cfr. AA.VV., *Il diritto alla identità personale*, Padova, 1981. Un contributo assai interessante alla conoscenza del problema delle minoranze e della loro tutela è stato fornito da Pizzorusso A., *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, 1967. Il problema delle minoranze è uno dei temi fondamentali della disciplina del diritto ecclesiastico: per una completa indicazione degli autori che hanno esaminato questo tema può vedersi Lariccia S., *Bibliografia sulle minoranze religiose in Italia (1929-1972)*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, CLXXXIII (1972), p. 189 e, per il periodo più recente, Id., *Diritto ecclesiastico italiano e comparato. Bibliografia 1973-1979*, Perugia-Firenze, 1981.

[2] Cfr soprattutto Melucci A., *Sistema politico, partiti e movimenti sociali*, Milano, 1967; Id., *L'invenzione del presente*, Bologna, 1982; Id., *Identità e azione collettiva*, in AA.VV., *Complessità sociale e identità*, Milano, 1983; Pizzorno A., *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, in Crouch, Pizzorno A., *Conflitti in Europa*, Milano, 1977; Id., *Stato e forme di governo nella società contemporanea*, Relazione presentata al convegno su *Società industriale e i problemi dell'area milanese*, Milano, 1979.

[3] Cfr. di recente sul tema il numero monografico di *Rassegna italiana di sociologia*,

La complessità dei problemi che il tema presenta con riferimento alle varie scienze sociali rende opportune alcune considerazioni che pongano in rilievo l'interesse che la problematica dell'identità presenta per la disciplina giuridica relativa al fenomeno religioso e, più in generale, per lo studioso della scienza giuridica consapevole dell'opportunità di procedere ad analisi capaci di arricchire la ricerca giuridica con i contributi provenienti dalle altre scienze umane e sociali[4].

Se ci si propone di individuare le ragioni teoriche e storiche dell'emergere di tale problematica nella riflessione dei cultori delle scienze sociali occorre rilevare che al di là della moda culturale, che certo ha contribuito a diffondere l'interesse per la nozione di identità, i motivi più significativi per l'attenzione dedicata all'argomento sono da ravvisare nella «centralità dell'idea di senso dell'azione sociale, a cui il concetto di identità rimanda»[5], e nell'utilità di conoscere le tensioni create dalle trasformazioni nella struttura sociale e le conseguenze che, nella vita quotidiana dell'individuo, determina la crescente pluralizzazione dei coinvolgimenti di ruolo.

Ciò che viene definito come pluralismo dei ruoli è una caratteristica saliente delle società moderne, nelle quali viene spesso a mancare un criterio di riferimento normativo unitario, rappresentato nelle società premoderne dalla religione, capace di dare significato alla vita dell'individuo: la conseguenza è che nel sistema sociale convivono più principi organizzativi (si parla di sistema sociale *acentrato*) e che

---

1983, n. 1, gennaio-marzo, ed ivi il contributo di Crespi R., *Identità e potere soggettivo*, il volume di AA.VV., *Complessità sociale e identità*, Milano, 1983 e l'antologia a cura di Sciolla L., *Identità. Percorsi di analisi in sociologia*, Torino, 1983, con ampie note bibliografiche

[4] Per l'importanza che assume tale prospettiva nella scienza giuridica dei nostri giorni può vedersi Lariccia S., *Storia, ideologia e dogmatica nello studio del diritto ecclesiastico*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 13 (1984), p. 657.

[5] Sciolla L., *Teorie dell'identità*, in AA.VV., *Identità*., cit, p. 12, ove l'A. osserva: «Basti pensare al presentarsi sulla scena politica e sociale, negli ultimi quindici anni, di soggetti, gruppi e movimenti che rivendicano il proprio diritto all''essere' piuttosto che al 'fare' o all''avere', che, in altri termini, sembrano orientati assai più che ad agire in base al calcolo dell'interesse – ossia in base ad un criterio 'formale' di razionalità – a ridefinire e modificare gli stessi criteri di razionalità, il sistema di riferimento entro cui interessi e preferenze acquistano significato».

l'individuo è sottoposto a pressioni contrastanti, giacché ogni contesto di ruolo istituzionale in cui esso è coinvolto presenta aspettative, ricompense, sanzioni ed obblighi differenziati. Il problema moderno dell'identità è tutto qui: «trovare un posto, una collocazione in un sistema che offre tante, troppe, possibilità di scelta»[6].

Ma il pluralismo dei ruoli e la sua crescita tendenziale non devono necessariamente costituire fonte di rischi e motivo di preoccupazione: essi comportano anche un ambito di maggiori risorse per l'individuo, giacché forniscono l'opportunità di acquisire una identità che incorpori una ricchezza e un grado di libertà e autonomia irraggiungibili in epoche passate.

## 2. *«Identità», «situazione»,* «status» *nella scienza giuridica*

La considerazione dell'importanza che assumono oggi per l'individuo le comunità ed i gruppi sociali nei quali esso si trova ad operare induce il giurista ad esaminare un complesso di istituti che riguardano la posizione del singolo e la protezione dei suoi interessi di soggetto membro delle varie collettività delle quali fa parte; molto numerosi, e spesso di notevole interesse, sono i contributi degli studiosi che si sono proposti di esaminare dal punto di vista scientifico concetti, come quelli di *status*[7], situazione[8], appartenenza[9], collegati all'atten-

---

[6] Sciolla L., *Teoria dell'identità*, cit., in loc. cit., 42.

[7] Il concetto di *status* costituisce, come è noto, una delle nozioni più tormentate della dommatica giuridica, anche perché il legislatore non impiega mai il termine «stato» in uno specifico significato tecnico; per una sua definizione con specifico riferimento agli interessi religiosi può vedersi Lariccia S., *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, 1967, spec. p. 105 s. Il contributo più recente sul tema è quello di Criscuoli G., *Variazioni e scelte in tema di status*, in *Rivista di diritto civile*, XXX (1984), 1, p. 157, ove è riportata un'esauriente bibliografia italiana e straniera.

[8] Cfr. Rescigno P., *Situazione e status nell'esperienza del diritto*, in *Rivista di diritto civile*, XIX (1973), I, p. 209 e, in precedenza, Frosini V., *Il soggetto del diritto come situazione giuridica*, *ibid*., XV (1969), I, p. 227; Id., *Situazione giuridica*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XVII (1970), p. 468.

[9] Per un'analisi relativa al concetto di appartenenza alle confessioni religiose e alla sua rilevanza giuridica cfr. Lariccia S., *La rappresentanza degli interessi religiosi*, cit, spec. p. 105 s.; Mirabelli C., *L'appartenenza confessionale*, Padova, 1975.

zione per i valori della comunità e alla tendenza degli ordinamenti contemporanei ad attribuire importanza ai rapporti che intercorrono tra i membri della comunità statale ed i vari gruppi sociali operanti nell'ordinamento.

Le costituzioni degli stati contemporanei esprimono anch'esse un mutamento di tendenza nella valutazione degli interessi individuali e collettivi, in quanto, mentre per le costituzioni del liberalismo ottocentesco «l'individuo veniva quasi solamente in considerazione quale *cittadino*, ossia in rapporto allo Stato, indipendentemente dalla sua reale situazione sociale che era per l'ordinamento costituzionale del tutto irrilevante», oggi, invece, «l'individuo viene in risalto sotto il duplice profilo di cittadino e di soggetto privato nei suoi nessi privati… »[10].

Anche la costituzione italiana del 1948 non si è limitata a disciplinare i rapporti tra i cittadini e lo stato, ma ha voluto garantire l'esplicarsi della libertà e della personalità individuale all'interno delle varie formazioni sociali, con l'intento di realizzare non solo un orientamento democratico della società politica, ma anche un orientamento democratico della società civile[11].

Per una efficace tutela delle esigenze di democrazia, è infatti del tutto inadeguata una struttura democratica dell'apparato statale ed occorre che il paese sia organizzato mediante strutture di libertà articolate in tutto il corpo sociale: movimenti d'opinione, gruppi di pressione, associazioni di cultura, sindacati, partiti, effettiva libertà di stampa e di informazione, democrazia a livello locale, forme nuove e più intense di partecipazione e di responsabilità degli individui nell'ambito delle comunità extrastatali, tra le quali possono anche comprendersi le confessioni religiose[12]. E poiché la libertà non è tanto garantita dalle strutture quanto dai cittadini, protagonisti dell'esperienza giuridica negli ordinamenti democratici, le strutture di democrazia e di libertà innestate nel corpo sociale non sono che un mezzo per la formazione di *uomini liberi*, capaci di esprimere le personali esigenze

---

[10] Crisafulli V., *Individuo e Stato nella Costituzione italiana*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, p. 73, spec. p. 74 e 78.

[11] Crisafulli V., *ibid*., p. 75-76.

[12] Per una considerazione delle confessioni religiose come gruppi *extrastatuali* può vedersi Lariccia S., *Diritto ecclesiastico*, Padova, 1986, p. 48.

di autodeterminazione nella vita quotidiana, nelle scelte culturali e morali, nella partecipazione politica e nella consapevole assunzione delle rispettive responsabilità.

## 3. *Identità religiosa e appartenenza confessionale*

Una distinzione che, a proposito del concetto di identità, occorre fare preliminarmente è quella che induce a differenziare l'analisi a seconda che essa si riferisca all'identità come predicato di un soggetto individuale o all'identità come predicato di gruppi di individui. In contrasto con l'opinione che considera la nozione di identità utilizzabile solo come un attributo di un soggetto individuale[13], è a mio avviso da ritenere che il termine di identità possa invece essere utilmente adottato anche con riferimento a gruppi più o meno ristretti ed omogenei di individuo: nel linguaggio comune l'espressione viene sempre più spesso adottata, del resto, riguardo a gruppi e movimenti etnici, razziali e religiosi, con particolare riferimento alle minoranze, oltre che ai movimenti politici e ai gruppi sociali più vari[14].

L'applicabilità al soggetto attore collettivo è tuttavia sostenibile solo in quanto l'identità collettiva si intenda non come qualcosa di estraneo alle identità personali di coloro che ne fanno parte come singoli, come l'unità monolitica di un soggetto, ma come un sistema di relazioni e di rappresentazioni[15].

L'importanza di valutare il problema dell'identità religiosa in rapporto alla posizione che i singoli assumono nei diversi gruppi confessionali è stata da tempo avvertita dagli studiosi del diritto ecclesiastico consapevoli che troppo spesso si è dedicata attenzione esclusiva ai rapporti tra lo stato e le confessioni religiose, sofferman-

---

[13] Cfr. in questo senso Berger P., Luckmann T., *The Social Construction…* cit., p. 235; Gallino L., *Identità, identificazione, relazioni seriali e alternanze*, in AA.VV., *Complessità sociale…*, cit., p. 1.

[14] Sul tema dell'identità dell'attore collettivo cfr., tra gli altri, Melucci A., *Identità e azione collettiva*, cit., p. 68; Holzner B., *La costruzione di attori sociali. Saggio sulle identità sociali*, in AA.VV., *Identità…*, cit., p. 119; Pizzorno A., *Identità e interesse*, *ibidem*, p. 139; Touraine A., *I due volti dell'identità*, *ibid*., p. 155.

[15] Cfr. sul punto Melucci A., *Identità e azione collettiva*, cit., p. 68.

dosi sul problema del rinvio dell'ordinamento statale agli ordinamenti confessionali[16], trascurando invece, per motivi che evidentemente hanno anche una spiegazione storica, la considerazione degli interessi particolari dei singoli fedeli[17]. La preoccupazione che la posizione giuridica dei singoli rimanesse troppo spesso remota e nell'ombra, e che il riconoscimento dell'ordinamento nei confronti degli interessi collettivi potesse portare ad una preminenza degli interessi particolari del gruppo e ad una minore protezione degli interessi degli individui ha indotto la dottrina ad esaminare con particolare attenzione la rilevanza giuridica dello *status* di fedele, inteso come la situazione giuridica soggettiva derivante dall'appartenenza ad una determinata confessione religiosa[18]: un orientamento imposto da un'adeguata comprensione dell'art. 2 della costituzione («La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità…»), nella quale il riconoscimento delle formazioni sociali costituisce il presupposto per il riconoscimento della qualificazione di coloro che vi appartengono quali membri.

Il concetto dì *appartenenza* ad una confessione religiosa rappresenta un concetto giuridicamente rilevante e costituisce, per i singoli fedeli, il titolo della tutela giuridica che si deduce dalla rilevanza che assumono, nel vigente diritto costituzionale, i vari gruppi confessionali.

Lo stato italiano tuttavia è impegnato all'attuazione dei principi di neutralità e di imparzialità in materia religiosa ed assume un atteggiamento di indifferenza rispetto all'appartenenza dei rispettivi cittadini ai vari gruppi confessionali (l'art. 3 della costituzione garantisce

---

[16] Sull'importanza di un'analisi estesa alla complessiva esperienza giuridica in materia religiosa e non limitata alla sola considerazione delle relazioni tra «ordinamenti giuridici primari», può vedersi il mio saggio *Storia, ideologia e dogmatica*… cit., spec. p. 677.

[17] Per una indicazione degli autori che più degli altri hanno dedicato attenzione alla posizione dei singoli individui può vedersi la bibliografia riportata nel saggio citato alla nota precedente (cfr. soprattutto le note 62-64).

[18] Sui delicati problemi relativi alla definizione del principio di autodeterminazione individuale e collettiva degli interessi religiosi può consultarsi il mio volume *La rappresentanza degli interessi religiosi*, cit., spec. p. 84 s.

come è noto la pari dignità sociale e l'uguaglianza dei cittadini senza distinzione di religione), cosicché la rilevanza giuridica dello *status* di fedele di una confessione religiosa si risolve nel riconoscimento della rilevanza, nell'ordinamento dello stato, delle attività promananti dalle confessioni religiose nei confronti dei rispettivi aderenti; inoltre va sempre tenuto presente che, valutando il problema dal punto di vista dell'ordinamento giuridico statuale, i poteri conferiti agli organi di governo delle singole confessioni religiose devono essere esercitati *erga non nolentes*, nel senso che a tutti i cittadini fedeli lo stato, così come riconosce il diritto di aderire spontaneamente ad una determinata confessione religiosa, deve anche riconoscere il diritto di allontanarsene.

## 4. *Identità religiosa e pluralismo giuridico*

Un concetto in ordine al quale è necessario valutare il tema dell'identità, ed anche quello dell'identità religiosa, è quello del pluralismo.

Anche nel nostro paese, come è avvenuto altrove, il problema dell'identità si è presentato soltanto dopo che si sono realizzate le condizioni per l'attuazione di un pluralismo ideologico: esso è dunque un problema caratteristico delle società democratiche. Per quanto si riferisce in particolare al tema dell'identità religiosa, è una situazione verificabile solo in una società pluralista quella per la quale «ogni componente religiosa si pone… nel quadro dello Stato, non di fronte o contro lo Stato, nella sua tipica identità ed autenticità»[19].

In un'epoca nella quale venga accolto il principio dello *statalismo* tutti gli enti esponenziali, e quindi anche gli enti esponenziali delle collettività religiose, dipendono dallo stato-ente, quanto all'esistenza, alla validità ed all'efficacia, ed è lo stato che li *costituisce* giuridicamente e che interviene con eventuali misure repressive. La situazione si presenta profondamente diversa in ordinamenti nei quali, sotto la spinta del pluralismo sociale e sul presupposto che l'azione politica dello stato non può essere che il risultato dell'azione di forze politiche

---

[19] Peyrot G., *Significato e portata delle intese*, in AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive* (a cura di C. Mirabelli), Milano, 1978, p. 49 ss., spec. p. 73.

che agiscono fuori del suo apparato, nella comunità, vengono riconosciuti gli enti esponenziali di altri gruppi esistenti nel corpo sociale[20].

Il problema dell'identità costituisce uno degli aspetti più significativi da esaminare da chi si propone di approfondire il tema delle minoranze nella società pluralista: è evidente infatti che tale problema consiste nel precisare innanzi tutto il ruolo e l'importanza del diritto alla diversità. Tale questione in Italia ha assunto un rilievo particolare a proposito della riforma dei rapporti tra stato e chiese e dell'individuazione degli strumenti più idonei per disciplinare le relazioni tra gli ordinamenti statali e confessionali. Come ha osservato un autore che ha fornito numerosi e interessanti contributi per l'approfondimento di questo problema, in una visione pluralista della società lo strumento delle intese «ha per gli organi di governo ed i dirigenti politici il preciso significato di stimolare e completare la conoscenza anche della situazione delle minori componenti religiose del paese che, per un complesso di ragioni il cui peso confessionale è ovvio, non avevano ritenuto di compiere sino ad ora»[21]; e non v'è dubbio che le singole intese comporteranno necessariamente il riconoscimento dell'identità degli interlocutori dell'ordinamento statuale nella loro autenticità[22].

Se l'attuazione del principio di bilateralità della produzione legislativa in materia ecclesiastica tende a soddisfare le esigenze di decentramento e di pluralismo che caratterizzano le società democratiche contemporanee, è necessario però avvertire i rischi che talune tendenze comportano per le garanzie di eguaglianza costituzionalmente riconosciute nei confronti dei gruppi religiosi.

Una legislazione tendente a riconoscere e a tutelare alle confessioni religiose situazioni di identità, autenticità, esenzione, privilegio ed immunità può anche determinare pericolose conseguenze per la protezione sostanziale dell'uguaglianza giuridica dei cittadini e dei gruppi sociali. Occorre infatti tenere presente che l'aggregazione della società, anche nei sistemi democratici, non può avvenire solo sulla base degli interessi particolari e settoriali: è necessario che si

---

[20] Sui problemi del pluralismo giuridico, con particolare riferimento al fenomeno religioso, cfr. di recente Cardia C., *Pluralismo*, in «Enciclopedia del diritto», XXXIII, Milano, 1983, p. 983.

[21] Peyrot G., *Significato e portata delle intese*, cit., p. 73.

[22] Peyrot G., *Significato e portata delle intese*, cit., p. 79.

realizzino anche ideali collettivi ed ispirazioni morali ai quali possano richiamarsi tutti, credenti e non credenti, e che costituiscono un complesso di valori non necessariamente coincidenti con quelli espressi dalla dogmatica religiosa dei singoli gruppi confessionali operanti nella società.

Spesso nel nostro paese la morale è stata un'appendice della religione ed è comunque assai diffusa la tendenza ad identificare la valutazione dei fatti morali e dei i fatti religiosi e a negare l'autonomia della morale rispetto alla fede ed al dogma: forse anche per questa ragione in Italia la crisi delle ideologie ha profondamente influito su un equilibrato sviluppo della società.

A mio avviso è mancata assai spesso un'adeguata comprensione dei motivi ispiratori di una società pluralista, con l'affermarsi di un concetto di pluralismo, quello del cosiddetto pluralismo istituzionale, che troppo spesso esprime un bisogno di visioni totalizzanti. In una situazione nella quale sempre maggiore diviene il livello di incertezza degli individui, si diffonde la coscienza esasperata della vanità del mondo, si accentua il soggettivismo religioso e si accresce d'altra parte il bisogno di sacro e di religiosità, le chiese istituzionalizzate assumono talora il ruolo di esclusive "agenzie di significati", unico criterio di riferimento capace di dare significato ad un mondo che non ha più senso.

Ma l'esigenza di costruire una nuova socialità fondata su valori etici non è un problema di esclusiva competenza delle chiese istituzioni: le quali hanno sì il potere, in una società pluralista, di influire, quali gruppi di pressione, sull'evoluzione della società in senso favorevole ai rispettivi principi ideologici e religiosi; ma devono operare nella consapevolezza che la società civile può e deve perseguire l'obiettivo di diffondere tra i cittadini sentimenti di solidarietà umana e coscienza civile, proponendosi di individuare un complesso di valori per la cui realizzazione una società può responsabilmente riconoscersi ed impegnarsi.

Se non vi fosse il rischio di creare ulteriori equivoci nell'adozione di espressioni con significato necessariamente vago e generico, si potrebbe parlare di un rapporto tra *identità religiosa* e *identità civile*, una relazione forse più significativa di quella espressa dal binomio identità religiosa-(nuova) coscienza civile, al quale spesso si fa riferimento.

Si possono infatti avanzare riserve ed esprimere perplessità

sull'idea di porre un rapporto tra identità religiosa e coscienza civile, soprattutto se essa esprime la convinzione favorevole ad una contrapposizione fra la «staticità» dell'*identità religiosa* e la «dinamicità» della *coscienza civile*.

## 5. *Il sistema scolastico italiano nel passaggio dal fascismo alla democrazia*

L'introduzione in Italia del regime democratico avrebbe dovuto determinare una corrispondente riforma del sistema scolastico, coerente con le esigenze di una società composta da soggetti liberi ed eguali – liberi ed eguali anche nell'apprendimento – e capace di avviare quel processo di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che la costituzione considera compito primario della repubblica (art. 3, 2° co., cost).

Dai principi costituzionali si deduce l'esigenza, tipica di ogni società democratica, di garantire l'uguaglianza di fronte all'istruzione e di assumere i principi di libertà sanciti dalla costituzione a modelli inderogabili di ogni programma educativo (familiare, scolastico ed extrascolastico). I diritti di libertà come quelli di religione e di manifestazione del pensiero, che costituiscono norme fondamentali nella struttura dello stato democratico, spettano non solo ai genitori ma anche agli allievi, che sono anch'essi titolari di tali diritti (l'art. 2 cost. tutela, i diritti inviolabili della persona senza condizionamenti riferiti all'età) e meritevoli di particolare protezione, perché più esposti, in ragione della loro immaturità, ad influenze intellettuali e psicologiche[23].

Il sistema scolastico, in un ordinamento democratico, deve essere organizzato in modo da offrire a tutti gli individui i mezzi necessari per esprimere liberamente le rispettive capacità: per molti anni

---

[23] Cfr. in tal senso le ordinanze 13.2.1977 e 31.1.1984, con le quali la pretura di Roma ha dichiarato non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento alla disciplina legislativa sull'insegnamento della religione nella scuola elementare: la prima ordinanza è pubblicata in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, LXXXVIII (1977), II, p. 490, con nota di Grillo V., *Educazione religiosa e laicità della scuola*, *ibid*., LXXXIX (1978), II, p. 326.

invece la scuola italiana ha continuano ad essere organizzata come un sistema di trasmissione del sapere, come sede di imposizione dei linguaggi, valori, conoscenze, obbedienze della società degli adulti, come ambiente nel quale veniva lasciato ben poco spazio al soggetto destinato ad apprendere e ne venivano scoraggiate le iniziative di autodeterminazione.

Una scuola impegnata nell'individuare le attitudini, le possibilità e le tendenze di ciascun allievo durante lo svolgimento del processo educativo deve comprendere discipline insegnate nella prospettiva di una valorizzazione delle capacità, delle inclinazioni naturali, delle aspirazioni dei ragazzi; essa si propone dunque finalità ed obiettivi completamente diversi da quelli di un sistema scolastico che eventualmente consideri «*fondamento e coronamento*» dell'azione educativa l'insegnamento dei principi di una particolare dottrina religiosa ed utilizzi metodi cattedratici e passivi, autoritari e costrittivi.

Venuti meno i presupposti sui quali era fondata, negli anni del fascismo, la posizione riconosciuta alla religione e all'insegnamento della religione nella scuola di stato, una legislazione scolastica che tenga conto delle nuove finalità della scuola e dell'evoluzione intervenuta nella coscienza collettiva, non può essere elaborata richiamando, formalmente o sostanzialmente, principi e norme che, nella società italiana è nell'ordinamento costituzionale, costituiscono soltanto un ricordo del passato[24]. Sul superamento di alcuni principi – la religione cattolica come «sola religione dello Stato», l'insegnamento della religione cattolica come «fondamento e coronamento» del processo educativo nella scuola pubblica, l'attribuzione allo stato di una «vocazione naturale» all'insegnamento della religione nelle scuole, l'idea che soltanto una chiesa, tra le varie confessioni operanti nella comunità, sia titolare di diritti educativi, la considerazione dell'insegnamento della religione come momento istituzionalizzato della missione evangelizzatrice delle confessioni religiose, la convinzione che lo stato democratico possa imporre ai cittadini soluzioni che

---

[24] Sul punto possono vedersi le considerazioni che ho esposto nella relazione al convegno su «Società civile, scuola laica e insegnamento della religione», svoltosi a Roma nei giorni 17-19.11.1982, organizzato dalla rivista *Religione e scuola*: vedila pubblicata, oltre che negli atti del convegno (Brescia, 1983), in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, XCIV (1983), I, p. 3.

abbiano una base religiosa – non pare possano sussistere fondati dubbi. Ma vi sono ancora molti ostacoli che impediscono una effettiva distinzione tra la sfera religiosa e la sfera civile ed è tuttora diffusa la tendenza ad utilizzare l'insegnamento nella scuola pubblica come strumento di predicazione dei precetti morali appartenenti alle confessioni religiose; così come resiste tenacemente l'idea favorevole ad identificare tra loro educazione spirituale (e morale) ed educazione religiosa, morale e religione, cultura (ed educazione) civica e cultura (ed educazione) religiosa.

## 6. *Nuove prospettive di un vecchio e sempre attuale problema: scuola pubblica e cultura religiosa*

I mutamenti intervenuti, negli ultimi decenni, nella coscienza civile e religiosa sono di tale rilievo ed importanza che non può certo pensarsi di indicarne qui se non gli aspetti più salienti. Dal punto di vista religioso, l'esperienza del concilio Vaticano II ha favorito, nel settore dell'educazione e della scuola, l'affermarsi di nuove concezioni che impegnano i cattolici al rispetto della coscienza individuale e della libertà di pensiero e alla distinzione tra la sfera religiosa e la sfera civile ed ha contribuito a diffondere un'opinione negativa circa la tesi secondo la quale l'autorità civile ha il dovere di prestare gli aiuti di carattere economico alle strutture ecclesiastiche nelle quali deve svolgersi la vita di relazione dei cattolici. Dal punto di vista dello stato democratico, l'azione educativa che compete alla scuola non può porsi come obiettivo l'uniformità di credenze e di atteggiamenti di fronte ai problemi della vita ma deve svolgersi in coerenza con una concezione del mondo non come un unico sistema, bensì come una pluralità di centri autonomi ai quali viene garantita la libertà di concorrere liberamente con gli altri gruppi che agiscono nella società .

L'esperienza religiosa, la cui importanza è di evidente constatazione per chiunque consideri il rilievo che ha il fenomeno religioso come componente della cultura, non può assumere, nella scuola statale, la portata e il significato di un privilegiato strumento di trasmissione di «valori» eterni, con una loro matrice metastorica e metaumana, giacché la scuola pubblica è chiamata a svolgere i compiti di educazione culturale e morale, avendo come criterio essenziale di riferimento le

norme e i principi del patto costituzionale che lega tutti i cittadini. Dall'osservazione che viviamo in una società in cui le fondamentali domande sul senso della vita non hanno più risposte ed in cui i valori della convivenza sono offuscati dalla esplosione del più selvaggio egoismo si è dedotta la conclusione favorevole a sostenere un insegnamento di cultura religiosa nella scuola pubblica destinato a tutti, da impartire sotto la responsabilità dello stato[25]. A me sembra invece che la convinzione, indubbiamente esatta, favorevole ad individuare nell'esperienza religiosa un'espressione storica qualificante della domanda dì senso espressa spontaneamente dalle più giovani generazioni[26] non induca necessariamente a condividere la tesi del c.d. doppio binario, o della c.d. doppia via, di un insegnamento cioè di cultura religiosa, obbligatorio per tutti, e di un insegnamento confessionale, facoltativo[27].

Riconosciuta la possibilità di impartire, nei locali della scuola pubblica, l'educazione religiosa dei bambini e dei ragazzi come attività da svolgere fuori dai programmi scolastici ed in forme tali da garantire la piena ed effettiva facoltatività di tale insegnamento[28], il problema della conoscenza del problema religioso e della valutazione critica del fatto religioso può essere risolto attribuendo tale compito alla competenza dei docenti di materie diverse rispetto a quella dell'insegnamento della religione o a quella della c.d. cultura religiosa[29]: unica soluzione

---

[25] Scoppola P., *Società civile, società religiosa e concordato nell'Italia contemporanea*, in AA.VV., *Società civile, scuola laica e insegnamento nella religione*, Atti del convegno ricordato alla nota precedente, p. 19, spec. p. 41.

[26] Scoppola P., *Società civile*., cit., p. 41.

[27] Per la valutazione della tesi del cosiddetto doppio binario cfr. il fascicolo 10/1982 della rivista *Religione e scuola*.

[28] Per la proposta di rendere piena ed effettiva la facoltatività dell'insegnamento della religione nella scuola statale, cfr., tra i più recenti contributi, Mazza S., *L'istruzione religiosa e le prospettive di revisione del Concordato*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, XCI (1980), I, p. 364; Colella P., *Per un insegnamento della religione nelle scuole pubbliche italiane conforme alla Costituzione ed ai principi del Vaticano II. Dall'obbligo alla facoltatività nel rispetto delle diverse concezioni*, *ibid*., p. 510; Condorelli M., *Libertà della Chiesa e diritti dei cittadini nel progetto di revisione del Concordato italiano*, *ibid*., XCII (1981), I, p. 531, spec. p. 551.

[29] In senso contrario alla proposta di istituire una disciplina di «cultura religiosa», cfr., di recente, Rodelli L., *Scenario per un'altra materia religiosa*, in *Belfagor*, XXXVIII (1983), p. 592.

idonea a far superare le perplessità giustamente sollevate da chi pone in rilievo l'esigenza di evitare un'ingiustificata sproporzione a favore dell'istruzione sul pensiero religioso.

L'obiezione che non si può proporre nella scuola la costituzione italiana come punto di riferimento comune valido per tutti, credenti e non credenti, in quanto «nessun cittadino italiano può sentire i valori della costituzione se non attraverso un percorso personale, con motivazioni personali»[30] non sembra convincente: ed infatti, anche in mancanza di una materia, autonoma e distinta, di «cultura religiosa», l'ordinamento scolastico prevede già discipline, come quelle storiche, filosofiche e di educazione civica, nei cui programmi i problemi che nascono dal rapporto fra società civile e società religiosa e l'evoluzione che ha portato la cultura cattolica ad accettare il terreno costituzionale possono e devono entrare nella scuola dello stato democratico.

Non è qui possibile affrontare il tema dei *valori comuni* dello stato italiano, contemplati nella carta costituzionale e vissuti nella concreta esperienza sociale[31]. Il giurista che, utilizzando come strumento ermeneutico il concetto di «costituzione materiale»[32], si proponga di individuare i valori e gli interessi che muovono effettivamente le azioni e le iniziative di forze sociali e politiche, è consapevole dell'importanza che l'organizzazione, l'efficienza ed i programmi della scuola assumono per lo sviluppo della nostra convivenza civile e per un migliore funzionamento delle istituzioni democratiche.

La cultura laica ha come sua essenziale caratteristica la molteplicità dei valori e delle visioni del mondo, valori che non si lasciano ridurre ad unità normativa e che non consentono di favorire l'impulso a rimanere «ancorati» al desiderio ed alla nostalgia di certezze assolute, considerate come espressione di «veri» valori umani. Ogni concezione del mondo contribuisce a chiarire i motivi ispiratori delle varie cul-

---

[30] Scoppola P., Intervento di replica nel convegno su «Società civile, scuola laica e insegnamento della religione», cit. alla nota 24, p. 80.

[31] Cfr. sul punto l'interessante volume di Stoetzel J., *I valori del tempo presente*, Torino, 1984, che esamina i risultati di una imponente ricerca condotta in nove paesi per conto della Fondazione europea per lo studio dei valori.

[32] Sull'uso attuale dell'espressione «costituzione materiale» cfr. il recente saggio di Bartole S., *Costituzione materiale e ragionamento giuridico*, in *Diritto e società*, n. s., V (1982), p. 605.

ture presenti nella società e dunque svolge una funzione necessaria al progresso individuale e sociale. D'altra parte le drammatiche conseguenze determinate, in passato ed anche oggi, dalle guerre di religione e dai conflitti tra mondi e società hanno reso sempre più avvertita l'esigenza di attribuire maggior peso, nelle scelte culturali e nei sistemi educativi di tutti i paesi, a programmi che insistano sulla comune base culturale delle varie culture, per quanto differenti esse siano se viste dall'interno di un'altra[33].

Non vi è dubbio inoltre che le più significative innovazioni riguardanti le proposte di riforma della scuola italiana rivelano il passaggio da una formazione generale centrata soprattutto sulla trasmissione di valori ad una formazione nella quale prevale l'acquisizione di competenze culturali. Nella scuola dello stato democratico agli insegnanti è affidato innanzi tutto il compito di diffondere la *pratica della libertà* di tutti i cittadini e di favorire la conoscenza e la comprensione dei problemi fondamentali del tempo passato e presente: e quanto più si afferma l'esigenza che la cultura si interessi del fatto religioso e che la scuola consenta a tutti gli alunni di affrontare criticamente la questione della rilevanza che la realtà religiosa assume nella storia collettiva e nella vita di ogni singolo individuo, tanto meno si giustifica una concezione dell'istruzione sulla religione come momento separato ed autonomo della realtà scolastica.

Devono dunque qui ribadirsi le perplessità sollevate circa la proposta di prevedere un insegnamento «laico» della religione, come materia nuova, con una sua «autonomia culturale» ed un suo specifico «statuto epistemologico»[34]. In ordine a tale problema, sia per quanto

---

[33] Cfr. l'interessante articolo di GALLINO L., *Sei proprio diverso dunque ti faccio la guerra. Un etologo alle radici dell'aggressività umana*, in *Tuttolibri*, X (1984), n. 389, suppl. a *La Stampa*, 14.1.1984, ove l'A. osserva che se si potesse educare ogni individuo a non delimitare la propria specie come se questa coincidesse con il proprio gruppo etnico o politico o religioso, a concepire come conspecifico anche il culturalmente diverso, che poi di fatto lo è, si attiverebbero dei controlli innati dell'aggressività, capaci di disinnescare l'aggressività intraspecifica.

[34] II tentativo di precisare i contenuti e le finalità di un insegnamento «laico» della religione è stato compiuto soprattutto da PAZZAGLIA L., del quale possono vedersi i seguenti scritti: *Scuola laica e insegnamento della religione*, in *Religione e scuola*, 1982, febbraio; *Convergenze e divergenze sul doppio binario*, *ibid*., settembre; *La religione a scuola*, *Un dibattito aperto*, *una proposta da discutere*, in *Vita e pensiero*, 1982, p. 34; *Natura*

riguarda la scuola dell'obbligo, sia per quanto si riferisce alla scuola secondaria, migliore soluzione è quella che assegna ai maestri ed ai professori il compito di valutare nella pratica didattica gli elementi di conoscenza del fattore religioso acquisiti dai bambini e dai ragazzi per farne oggetto di discussione e verifica, fornendo le necessarie informazioni che risultino comprensibili nelle varie fasi del lavoro scolastico.

L'ambito più idoneo per un insegnamento elementare della conoscenza dei fatti religiosi è, a mio avviso, quello che la commissione per i nuovi programmi dell'istruzione elementare definisce come l'area di «storia, geografia, studi sociali», il cui oggetto è lo studio degli uomini e delle società umane nel tempo e nello spazio, nel passato e nel presente, e riguarda tutte le loro dimensioni (sociale, politica economica, culturale); ed il cui metodo è quello proprio dell'intero campo delle scienze sociali (storiche, antropologiche, geografiche, sociologiche, economiche, ecc).

Per la scuola secondaria, della quale da molti anni ormai sembra imminente una riforma, l'opinione preferibile è quella che considera di grande importanza per la cultura degli individui la conoscenza del fatto religioso e lo studio delle sue manifestazioni ma, anziché prevedere una nuova materia distinta dalle altre, propone che lo studio del fatto religioso avvenga all'interno delle diverse aree culturali e delle varie discipline presenti o da introdurre nei curricoli scolastici (storia, geografia, educazione civica, scienze naturali e sociali, educazione linguistica, educazione artistica, ecc.)

Per quanto invece riguarda gli insegnamenti al servizio della fede religiosa, essi dovrebbero rientrare nelle attività extrascolastiche da svolgersi nei locali della scuola, mediante lezioni *aperte*, frequentate soltanto da chi lo desideri: verrebbe in tal modo garantita la piena ed effettiva facoltatività di tali insegnamenti, ottenendo però anche il risultato di evitare la dannosa creazione di ghetti e divisioni, che invece deriverebbe da una scelta effettuata in maniera fiscale, una volta per tutte, mediante dichiarazione dei genitori (o degli alunni maggiorenni) all'atto dell'iscrizione[35].

---

*e obiettivi dell'educazione scolastica e scolarizzazione della domanda religiosa*, in Atti del convegno su *Società civile, scuola laica e insegnamento della religione*, cit., p. 215.

[35] Non mi soffermo in questa sede sul problema, sempre attuale, del rapporto e della concorrenza tra scuola pubblica e scuola privata, che è anch'esso collegato al tema

Concludendo, ritengo che un obiettivo fondamentale da perseguire da chiunque esamini le nuove prospettive del problema scolastico nel nostro paese sia quello di evitare che l'intento di tutelare l'*identità religiosa* individuale e collettiva comporti come conseguenza il riproporsi di anacronistici contrasti tra ideologie contrapposte e che il ritorno a visioni integralistiche del rapporto tra società civile e società religiosa ostacoli il processo di rinnovamento – nei metodi e nei contenuti, nell'organizzazione e nelle strutture, nei compiti e nelle finalità – della scuola di tutti nella società italiana pluralista e democratica.

---

dell'identità, come dimostrano le ripetute occasioni nelle quali si sollecita un intervento legislativo volto a favorire una «chiara coscienza dell'identità» della scuola cattolica: può vedersi sul punto Lariccia S., *Scuola pubblica e scuola privata confessionale: trent'anni di conflitti e di polemiche* (1945-1977), in *Città e Regione*, III (1977), n. 7 (*Religione e scuola*), p. 60. Di notevole interesse, per un inquadramento generale del problema, è il recente volume di Berlingò S., *Promozione culturale e pluralismo scolastico. Il diritto allo studio e le scuole confessionali*, Milano, 1983. Sulla politica scolastica in Italia negli ultimi quarant'armi rinvio alla bibliografia citata in Lariccia S., *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 553 e 563

# *Conscientious objection in Ialian Law**

## 1. Fundamental principles and solution of the conflict between obedience to the law and freedom of conscience

### 1.1. *Freedom of conscience Italian law and legal practice*

In the Italian legal system during the fascist period (1922-1944) as well as during the previous liberal period (1871-1921) there was no law which specifically regulated freedom of conscience. During the period preceding the stipulation of the Lateran Pacts (11th of Feb. 1929), even though with some limitations, mostly regarding the real possibility of choice between atheism and religion[1], freedom of conscience was guaranteed by the Italian laws of the time which were committed to the lay evolution of the institutional system[2].

However during the fascist period, on the contrary, a policy toward a clerical evolution of the institutions and the dominance of the *libertas Ecclesiae catholicae* was implemented, whereas to the denominations other than the catholic and to atheistic circles, only a mere formal freedom was guaranteed[3]. Among the legal provisions which came into force during the fascist period before the Lateran

---

* Relazione per il colloquio organizzato a Bruxelles nei giorni 7-8 dicembre 1990 dall'"European Consortium for Church and State research" sul tema "Conflict between obidience to thelaw and freedom of coscience", in AA.VV., *L'obiezione di coscienza nei paesi della Comunità europea, Atti dell'incontro* Bruxelles-Lovanio, 7-8 dicembre 1990, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 113-58.

[1] Fundamental in this regard is the research by C. Cardia, *Ateismo e libertà religiosa nell'ordinamento giuridico, nella scuola, nell'informazione, dall'Unità ai giorni nostri*, Bari, De Donato, 1973.

[2] On this point, see S. Lariccia, *La rappresentanza degli interessi religiosi,* Milano, Giuffrè, 1967; Id., *La rilevanza giuridica degli interessi religiosi*, in AA.VV., *La legislazione ecclesiastica* a cura di P.A. d'Avack (Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione), Vicenza, Neri Pozza, 1967, pp. 293-323.

[3] Cfr. C. Cardia, *Ateismo*, cit., in particular p. 50.

Pacts, with reference to the problem of freedom of conscience, special attention must be paid to the notices of the undersecretary for Public Education of 11th Nov. 1923 and that of 26th June 1926, as well as to the decree by the minister of 11th Nov. 1923 which made compulsory the permanent display of a cross on a wall inside classrooms, court rooms, barracks and public offices.

After the stipulation of the Lateran Pacts, the predominance of the Catholic Church over the other religious denominations reached its highest recognition with the reaffirmation and real implementation of the principle of art. 1 of the Statute of 1848 by King Carlo Alberto "for which the Roman, Catholic and Apostolic religion is the sole religion of the state". However in this regard Piacentini could note that, in spite of the set up given by fascism to the state, which meant a return to the concept of Catholic religion as state religion, freedom of conscience and cult were equally protected by law N. 1159 of 26th June 1929 whose art. 4 states:

*Difference of cult is no exception to enjoying civil and political rights and to being admitted to civil and military positions*[4].

The Minister of Justice Rocco, MP, in his report on 30th Apr. 1929, introducing the law to parliament, remarked that:

> a special legal position having been rightly reserved to the Catholic religion, which is the state religion, free practice of all cults whose doctrines and rites are not against public order must be allowed, according to the principle of freedom of conscience.

The Italian constitution of 1st Jan. 1948 does not specifically mention freedom of conscience, an expression not appearing in any of the provisions contained in art. 3, 7, 8, 19[5] and 20 of the constitution regulating and preserving freedom and equality on religion, and in art. 21 preserving freedom of thought and expression.

---

[4] Cfr. M. Piacentini, *La tutela della libertà di coscienza e di culto nell'ordinamento dello Stato fascista*, in AA.VV., *Studi in onore di Mariano D'Amelio*, III, Roma, Foro italiano, 1933, pp. 144-54, espec. p. 144; G. Macchiarelli, *La libertà religiosa nello Stato fascista*, in *Rivista penale*, 1935, pp. 185-95, spec. p. 187.

[5] This provision, in particular, guarantees the right «diritto di professare liberamente la propria fede religiosa».

The right to behave according to conscience is not specifically envisaged by the constitutiton[6]. Neither did Parliament ever discuss the proposal of constitutional revision submitted on the 23rd Feb. 1972 by Lelio Basso, MP, aiming at changing art. 7, 8 and 19 of the constitution. In particular referring to the last article Basso suggested the insertion of the following two regulation formulae:

> Freedom of faith and conscience is inviolable.
> Discussion of religious matters is completely free[7].

This proposal raised a lively debate and was discussed during an important meeting held at Siena in 1972[8]. However it was never discussed in the parliament and it expired with the premature end of the 5th legislature.

In spite of lack of mention in the constitution, there is however no doubt that freedom of conscience, as a natural, original and essential right, belongs to the area of respect of the human personality, that is the respect of the opinion of everybody to behave according to his own free will[9].

On the other hand it is well known that in the constitution there are implied admissions not less valid and important than those specifically stated especially when they are the necessary assumption from which other liberties derive[10], as it was precisely specified by Franco Finocchiaro:

---

[6] For freedom of conscience as a form of freedom with a «contenuto in un certo senso indefinito», cf. F. C. Palazzo, *Obiezione di coscienza*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIX, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 539-62, especially p. 543.

[7] For proposal and report of proposer see S. Lariccia, *Stato e Chiesa in Italia. 1948-1980*, Brescia, Queriniana, 1981, pp. 208-11.

[8] The acts of the meeting were collected in the volume by A. Ravà *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1973.

[9] P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 63.

[10] G. Vassalli, *Il diritto alla libertà morale (Contributo alla teoria dei diritti della personalità)*, in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di Filippo Vassalli*, II, Torino, Utet, 1960, p. 1642; see also to the same regard E. Bettinelli, *Profili di diritto costituzionale della disciplina legislativa dall'obiezione di coscienza. Prime osservazioni della legge 15 dicembre 1972, n. 772*, in *Giurisprudenza costituzionale*, XVII, 1972, pp. 2923 ss., especially p. 2929.

> The "caput et fundamentum" of all faculties deriving from the right of religious freedom is the one referring to freedom of conscience, that is the personal disposition of the individual toward the problem of existence and life in its religious, ethical, political, social and other aspects. Admitting or denying the existence of God, joining this, that or no religion concerns the formation of belief before giving place to external behavior[11].

In this regard we must remember that the Italian constitution in its 2nd article recognises and guarantees the inviolable rights of man both as an individual and in the social associations where his personality is fulfilled. Now referring to this provision we must remember that the most important principle is the respect and the protection of the individual, of man as such considered in all of his expression[12]. Acceptance and protection of freedom of conscience must be derived from art. 2 of the constitution which demands respect for the individuaI and from art. 19 and 21 of the constitution regulating both religious freedom and freedom of thought and expression. So in the case that we find in the Italian law limitations to the formation of a religious or non religious conscience, due to privileges that, may be granted by the existing law to cultural entities such as religious denominations, these privileges must be abolished, being against art. 2, 19 and 21 of the constitution and against the principle of natural equality contained in art. 3, 2nd paragraph of the constitution[13].

Delicate problems of constitutional adherence, with reference to the principles of freedom and equality on religious matters, were raised by regulations which recently came into force after the revision of the Concordat, regarding teaching of religion in Italian state schools. This revision took place with the pact of Villa Madama, stipulated

---

[11] F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico* (1986), Bologna, Zanichelli, 1990[3], p. 135.

[12] This sentence by Aldo Moro is mentioned by U. De Siervo, *Il pluralismo sociale dalla costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella costituzione italiana*, in *Il pluralismo sociale nello stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 70.

[13] Cf. to this regard F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, cit., 137, and there the right, critical remarks on the existence of a «diritto alla formazione di una coscienza individuale non condizionata». With reference to this cf. recent contributions published in the volume *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa* (Acts of the meeting held at Arcos de la Frontera during 1st and 2nd Feb. 1989), Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1989: see in particular publications by Martines, Bellini e Finocchiaro.

between Italy and the Holy See, on the 18th of Feb. 1984. These regulations must be examined with reference to the position recognised to non believers, whose rights were in theory considered worth being preserved (however the real situation is very different) according to the principle of respect of freedom of conscience and of non discrimination contained in art. 9 of the Concordat. With reference to the provisions concerning the commitment of the state in guaranteeing the freedom of choice on teaching of religion and avoiding any form of discrimination, we must remember that according to an obvious principle:

> a person cannot be compelled even indirectly […] to declare his confessional denomination or his religious opinion[14].

The principle committing the Italian state to guarantee to everybody freedom of conscience is also contained in art. 9, 2nd par. of law N. 449 of 1984, according to which: The Valdese Board acknowledges [ ] the fact that the Italian state while it ensures teaching of Catholic religion in state schools, kindergartens, elementary, grade and high schools, at the same time, in order to guarantee to everybody freedom of conscience, it grants to pupils of these schools the right of not following religious practices and teachings either upon their own request, in the case they are of major age or upon request by one of their parents or tutors[15].

The expression freedom of conscience for everybody is very important for an interpretation of the Italian law in line with the tendency to consider religious freedom as an aspect and an expression of freedom of conscience. However this important principle, whose application is today strongly supported by the Italian religious mino-

---

[14] G. Lo Castro, *Un'istituzione giurisdizionale gerarchica della Chiesa. La prelatura personale Opus Dei*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, XCV, 1985, I, p. 547-79, especially p. 574.

[15] «La Tavola valdese prende altresì atto che, per dare reale efficacia all'attuazione di tale diritto, l'ordinamento scolastico provvede a che l'insegnamento religioso ed ogni eventuale pratica religiosa, nelle classi in cui sono presenti alunni che hanno dichiarato di non avvalersene, non abbiano luogo in occasione dell'insegnamento di altre materie, né secondo orari che abbiano per i detti alunni effetti comunque discriminanti».

rities[16], is as a matter of fact facing remarkable difficulties in its daily implementation in schools.

### 1.2 *The right of man to objection on the grounds of conscience. The resolution of the European Parliament of 7th Feb. 1983. The principle of irrepressibility of freedom of conscience*

The problem of objection on the grounds of conscience has often been the main topic of political and legal debates in Italy and in Europe during the last decades. Originally it referred mostly to ojection to military service but later it was analysed also in relation to abortion law, to opposition to state military expenditure and to requests not to pay taxes for this purpose. The case for objection on the grounds of conscience is expressed with his usual clarity by Bertrand Russel using these words:

> If a man thinks that a certain law is unjust he has the right and he may have the duty, to try to change that law. However only on rare instances will he do the right thing by breaking the law. I am not denying that there are instances when breaking the law is a duty. It is a duty when man deeply believes that obedience would be sinful. This is the case for instance of those who raise conscientious objection to serving in a war. Even though you are fully convinced that this man is wrong you cannot say that he should act differently from what his conscience tells him to do[17].

Rinaldo Bertolino defined objection on the grounds of conscience as:

---

[16] The last statement to this regard, at this moment (July 1990), is the one by the president of the chiese evangeliche italiane, Giorgio Bouchard, and by the president of the unione delle comunità ebraiche italiane, Tullia Zevi, in which the bill on the "ora di religione", approved by council of ministers on 26 Jan. l990, is defined «una violazione del principio costituzionale dell'uguaglianza dei cittadini». The declaration is an «appello alle forze sociali e politiche del Paese che hanno veramente a cuore la neutralità confessionale dello Stato come indispensabile garanzia di libertà (…)».

[17] B. Russel, *Autorità e individuo*, Milano, Longanesi, 1975, p. 118.

> the antithesis to a reality or to an object which can be of any nature, on the basis of intimate opinions of the human spirit. Usually however objection on the grounds of conscience means opposition, refusal by the individual to obey to a command of the authorities or to a legal imposition[18].

It was rightly stressed that objection on the grounds of conscience which concerns us is the one referring to refusal to behave according to a formal law of the state by a person who is a subject of that state and who must obey that law, making no difference to the fact that it is the case of a general law or that of a regulations regarding the individual[19].

On this subject the tendency (clearly evident in some international documents) becomes very important to recognize conscientious objection. It is remarkable, for its relevance recently acquired, the resolution of the European parliament of 7th Feb. 1983, according to which the highest European legal authority, on the basis of art. 9 of the European convention on human rights, guaranteeing the right of freedom of thought, of conscience and of religion, as well as on the basis of previous statements, namely: resolution N. 337 of 1967 and recommendation N. 816 of the parliamentary assembly of the Council of Europe on the right to conscientious objection:

> 1. Reminds us that the right to freedom of thought, of conscience, and of religion belongs to fundamental rights;
>
> 2. Realizes that preservation of freedom of conscience implies the right to refuse military service on grounds of conscience.
>
> 3. Acknowledges that there is no tribunal nor committee, which has the right to probe the conscience of a person and so an individual statement is sufficient in most cases in order to obtain the benefits for conscientious objectors;

---

[18] R. Bertolino, *L'obiezione di coscienza*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, XCIII, 1983, I, pp. 323-48. By the same author see also the book *L'obiezione di coscienza negli ordinamenti giuridici contemporanei*, Torino, Giappichelli, 1967.

[19] F. C. Palazzo, *Obiezione di coscienza*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIX, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 539-62, especially p. 539.

4. States that performing a replacement duty of the type envisaged by resolution 337 (1967) by the parliamentary assembly of the Council of Europe, cannot be considered as a sanction and must be organised with the respect of the dignity of people involved and for the good of the community, above all in the social field as well as in the fields of aid and cooperation to development.

5. Thinks that the duration of the replacement service, when carried out within an administration or a civil institution, must not be longer than that of normal military service including also training following basic military formation;

6. Insists on the need to align the laws of the member states of the community regarding the right to conscientious objection, its regulations, relevant procedures and the replacement service;

7. Stresses the need that the procedures do not entail delays and further administrative complications as often happens;

8. Invites governments and parliaments of member states of the community to examine their laws in this field;

9. Supports efforts toward acceptance of the right to conscientious objection within the convention on human rights;

10. Asks its president to send this resolution to the commission, to the goverments and to the MP's of the member states as well as to the parliamentary assembly of the Council of Europe[20].

In my opinion all points approved by the European parliament clearly and fully express aspects which should be by now common to all European countries as preassumptions of any legal regulation of the problem of conscientious objection. I would like to stress point 3 of the resolution where it is remarked that there is no tribunal or committee which can probe the conscience of a man and so an individual statement is sufficient in most cases in order to obtain the benefits envisaged for conscientious objectors. This statement is important as philosophical, religious and moral opinions representing the essence of freedom of conscience belong to the individual core of each person so that it cannot be admitted that institutions judge the sincerity

[20] The text of the resolution was published in Italy in the «Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee», 14 marzo 1983 (N. C. 68114).

and foundation of conscience motivations[21]. If the system considers some behaviour inspired by reasons of conscience illegal, in those cases, controls, repressions and possible penalties must refer not to the conscience of the individual but to the acts performed by him[22].

However, in order to avoid any infringment on the freedom of conscience of a person, it is necessary to eliminate any verification of the personal motivations of the applicant, in such a way that there must be for the objector, an automatic way of applying his right[23], whereas this is now not the case regarding conscientious objection to military service in our current system, as we know and as will be comprehensively explained later.

## 2. In particular: the refusal to do military service on the grounds of conscience

### 2.1. *Legal provisions on conscientiuos objection to military service: the contribution of the constitutional court*

At the constitutional assembly (1946-1947) the problem of conscientious objection to military service was discussed during the

---

[21] Cf. in this regard T. Martines, *Obiezione di coscienza e difesa della Patria*, in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, Modena, Mucchi, 1989, IV, pp. 1403-42, especially p. 1412 ss., who in this regard shares the decision of the plenum of the consiglio di stato of 24 May 1985 n. 16, which denied inquisition powers to the commissione ministeriale supposed to judge on the acceptance of the applications of conscientious objection. As remarked by R. Venditti (*Valutazione dei motivi dell'obiettore e reiezione della domanda di ammissione al servizio civile*, in *Giurisprudenza italiana*, CXXXVII, 1985, III, I, cc. 302 ss.), the consiglio di stato, with such a decision, proposed «una interpretazione della l. 15 dicembre 1972, n. 772, notevolmente riduttiva dei poteri inquisitori della Commissione e del Ministro della difesa».

[22] As Capograssi wrote: l'ordinamento si tiene all'azione, «perché l'azione è la vera, certa ed effettiva conclusione e manifestazione della coscienza autentica del soggetto e della sua autentica volontà di vita»; ma «richiedendo l'azione, l'ordinamento lascia libero corso alla vita della coscienza, non la disturba, non la tormenta, le lascia avere la propria vita, svolgere le proprie esigenze, tentare per così dire la propria avventura»: G. Capograssi, *Obbedienza e coscienza*, in *Foro italiano*, LXXV, 1950, II, cc. 47-52, specialmente c. 49.

[23] Cf. to this regard T. Martines, *Obiezione*, cit., p. 1414.

debate on art. 52 of the constitution[24]. All proposals of amendments submitted by the committee in order to regulate conscientious objection in the Constitution were rejected.

In particular during the meeting of 20th and 21st May 1947 the amendment proposed by Caporali, MP, was rejected, which would allow exemption from carrying arms for people objecting for reasons of conscience whether philosophical or religious[25]. The system currently in force considers military service to be compulsory, specifying that it must be performed according to the law[26].

The first Italian law aiming at regulating hypotheses of priority of conscience over orders coming from the legal authority is law of N. 772 of 15th Dec. 1972.

Before the approval of this law, objectors were prosecuted according to several laws of the military penal code for peace time: art. 173, lst par. (refusal to obey) calling for imprisonment up to one year, art. 151 (absent when called) calling for imprisonment from six months to two years, art. 1486 (desertion in peace time) calling for imprisonment up to one year; art. 138 of the DPR N. 237 of 14th Feb. 1962, (resistance to the draft) calling for imprisonment from one to two years. As the duration of the terms spent in prison is not considered as time spent doing military service, after the prison term the objector must resume military service. To a new form of objection a new trial would follow with a new aggravated sentence due to relapse.

To avoid the possibility that such a situation would become recurrent up to the time when the objector became dischargeable having reached the age limit, the expedient was used of rejecting him either for medical reasons or for heart neurosis or sending him to the criminal asylum at Aversa on the grounds of religious delirium[27].

---

[24] Art. 52 of the cost. reads: «La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino. / Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici».

[25] On the meaning to attribute to lack of mention in the constitution on conscientious objection, cf. S. Prisco, *Le metamorfosi dell'obiezione di coscienza al servizio militare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, XXXIV, 1989 (issue now being published).

[26] The clause later approved «nei limiti della legge» had been proposed by the MP's: Laconi, Targetti, Gasparotto, Merlin and others.

[27] For a comprehension of the situation before 1972 and of the various proposals

There are three forms of conscientious objection considered by law N. 772 of 1972, namely for religious, philosophical and moral reasons (conscientious objection due to political reasons was excluded). An investigation committee, polemically called a conscience tribunal by the objectors, was set up in order to examine applications for conscientious objection and act as a consultant for the ministry of defence[28].

The law on conscientious objection was rightly considered one of the worst additions to the Italian penal code in recent years[29]. It was puzzling on the grounds of theory[30] and practice[31] and the judges raised

---

aiming at envisaging a law coherent with the needs of conscientious objectors to military service see S. Lariccia, *Diritto ecclesiastico* (1972), Padova, Cedam, 1986[3], p. 399 ss.

[28] For the analysis of some problems discussed to this regard cf. Cons. Stato, sez. IV, 29 luglio 1980, in *Foro italiano*, CIV, 1981, III, c. 230 ss.; Id., ad. plen., 24 maggio 1985, n. 16, *ivi*, III, c. 285 ss., with wide note of references: this is the decision afore mentioned, nt. 20.

[29] V. Maggi, *Non è mai troppo tardi: la riforma della giustizia militare*, in *Foro italiano*, CIV, 1981, V, c. 167 ss..

[30] Cf. among others F. C. Palazzo, *Obiezione di coscienza*, cit., p. 539 ss.; R. Bertolino, *L'obiezione di coscienza*, cit.; F. Onida, *Contributo a un inquadramento giuridico del fenomeno della obiezione di coscienza (alla luce della giurisprudenza statunitense)*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, XCII, 1982, I, pp. 222-49; P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 62; E. Cuccodoro, *Parametri costituzionali di equilibrio tra obiezione di coscienza e prestazione del servizio militare in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, XXXV, 1985, pp. 444-76; S. Prisco, *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza. Una riflessione sullo Stato laico*, Napoli, Jovene, 1986. But for major indications see works quoted at the end of this paper.

[31] For the many decisions, during the decade of application of law. n. 772 of 1972, cf. Trib. Sondrio 11 febbraio 1983, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, XCIII, 1983, II, p. 327; Pret. Chivasso 15 marzo 1983, in *Foro italiano*, CVI, 1983, I, c. 1118; Cons. Stato, sez. IV, 18 aprile 1983, n. 233, *ivi*, 1983, III, c. 382; T.A.R. Piemonte 4 luglio 1983, n. 470, *ivi*, 1983, III, c. 383. For an examination of the tendencies of legal litterature cf. G. Richiello, *Rifiuto del servizio militare di leva. Sintesi della giurisprudenza*, in *Rassegna Arma carabinieri*, LXXV, 1975, p. 1101 ss.; R. Venditti, *L'obiezione di coscienza al servizio militare nella giurisprudenza amministrativa*, in *Giurisprudenza italiana*, CXXXVI, 1984, IV, c. 73 ss.; P. Mormile, *L'obiezione di cocienza al servizio militare nella giurisprudenza amministrativa*, Napoli, Jovene, 1988 ed ivi la giurisprudenza citata; AA.VV., *Obiezione di coscienza al servizio militare. Profili giuridici e prospettive legislative*, Padova, Cedam, 1989: but see many other references at the end of this relation.

many objections of constitutional legitimacy[32], so that a legal revision became necessary[33]. The first ten years of its application proved the limitations of this law and the difficulties of its implementation.

It is likely that new laws will be soon approved by the parliament to regulate this problem, the approval of a bill submitted in 1982 to the senate being long overdue[34].

It must be kept in mind that in 1985 with a wide ranging decision dec. N. 164 of 1985[35] for the first time the constitutional court analysed problems relevant to the constitutional legitimacy of law N. 772 of 15th Dec. 1972 recognising conscientious objection to military service[36]. Especially relevant in this decision is the statement referring

---

[32] Questions of constitutional legitimacy raised in 1978 and 1979 were considered groundless by constitutional court with sent. 24 May 1985, n. 164, in *Giurispreudenza costituzionale*, XXX, 1985, I, p. 1203 ss. with major note of quotations and observations by R. Venditti, *Prime riflessioni sulla sentenza costituzionale n. 164 del 1985 relativa alla legge sul riconoscimento dell'obiezione di coscienza al servizio militare*. Many other decisions by the const. court on the problem of conscientious objection are quoted infra.

[33] Cf. law. 21 May 1975, n. 249, circ. min. difesa n. 500081/30 del 5 novembre 1974; d.p.r. 28 novembre 1977, n. 1139. We are still waiting for a new law on conscientious objection.

[34] With this project, submitted by some senators of the sinistra indipendente and consisting of 22 articles the achievement of the following objectives was attempted: abolition of non armed military service, recognition of conscientious objection as such not only to the use of arms, objective and non discretional conditions for recognition of objection; demilitarisation of the alternative civil service and its mangement by the regions; involvment of objectors in the mangement of alternative civil, extension of alternative civil service to the social, medical and penitentiary sectors; constitution of a national fund for alternative civil service without increase of public spending. However the entire problem of military service may soon be regulated by new procedures.

[35] Decision n. 164 of 1985, with note by R. Venditti, *Prime riflessioni sulla sentenza costituzionale n. 164 del 1985 relativa alla legge sul riconoscimento dell'obiezione di coscienza al servizio militare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, XXX, 1985, I, n. 6, p. 1213-26. Sulla stessa sentenza cfr. anche E. Rossi, *Una decisione interlocutoria in tema di obiezione di coscienza*, in *Foro italiano*, CVIII, 1985, I, c. 2516 ss.

[36] In a previous decision, sent. N. 53 of 1967, the court stated: "la difesa della patria grava su tutti i cittadini senza esclusione, e rappresenta un dovere supremo che trascende e supera lo stesso dovere del servizio militare. Infatti, mentre il dovere di difesa è inderogabile, nel senso che nessuno lo potrebbe far venir meno, il servizio militare è obbligatorio, ma, come precisa l'art. 52, «nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge»".

to a doubt of constitutional legitimacy of the entire law because it conflicts with art. 52 of the consitution.

The decision states that not only does such a conflict not exist, but that the elimination of the law from our code would be a step backwards, so much worse now after a resolution by the European parliament (7th Feb. 1983) [...] remarks that the preservation of freedom of conscience implies the right to refuse to do armed military service.

As to the relation of conscientious objection with art. 52 of the constitution the court made a distinction between defence duty and the obligation to do armed military service. The former is an absolute duty of political solidarity, whereas the latter is not such, even though it relates to defence duty. This difference led the court to the conclusion that defence duty can be performed through the supply of suitable non – armed services with a social orientation. The civil service of objectors does not contravene the duty of defence of the country demanded by the 1st par. of art. 52 of the constitution.

With reference to art. 3 of the law, the decision of the court also examined the term of 6 months to accept applications by objectors and, by declaring the regulation contained in art. 3 constitutionally legitimate, considered this term mandatory stating that it operates peremptorily through a mechanism of application/notice versus no-reply/refusal. The constitutional court in 1986 re-examined the prob1em of conformity to the constitution of the provisions contained in law N. 772 of 1972. In fact with the important decision N. 1113 of 24th Apr. 1986 continuing the debate on non-armed defence started with decision N. 164 of 1985, the court declared art. 11 of the above law constitutionally illegitimate, it being in conflict with art. 103, 3rd par. of the constitution, where it states that conscientious objectors admitted to civil service are subject to the jurisdiction of military tribunals[37].

The principles invoked by the court in order to claim the thesis that, during his civil service, the objector, like any other person not belonging to the armed forces, is responsible to a regular tribunal are the following:

---

[37] The decision is published in *Giurisprudenza costituzionale*, XXXI, 1986, I, n. 4, pp. 652-5, with major note of quotations and comment by R. Venditti, *Primi rilievi sulla sentenza costituzionale n. 113 del 1986 che esclude gli obiettori di coscienza dalla categoria degli "appartenenti alle Forze armate"*.

*a*) the moment a person becomes a soldier, that is, the person acquires the status of belonging to the armed forces, is upon his enlistment;

*b*) after the acceptance by the Ministry of Defence of the application of the objector and his admission to civil service the objector loses any military status;

*c*) this loss, which is a new aspect of not belonging to the armed forces, adds to the others already contained in art. 6 of the military penal code for peace time;

*d*) however it is a case of termination (from belonging to the armed forces) with a conditional clause of resolution as it can be revoked[38] in the cases envisaged by art. 6 and 9 of the law N. 772 of 1972, which namely consider: the former, the failure to report to the assigned post together with severe cases of lack of discipline and the 1atter breach of the prohibition to possess, use, manufacture and deal in arms or ammunition.

### 2.2. *The problem of duration of civil service and its differences compared to military service*

Parliament is trying to replace law N. 772 of 1972 with another one more adequate to the principles stated by the constitutional court in the afore mentioned decisions[39]. However, in the meantime, a new question of constitutional legitimacy of this law was raised particularly regarding the duration of civil service compared to that of the draft[40].

---

[38] The law mentions «decadenza dal beneficio dell'ammissione al servizio civile».

[39] The unified text was approved by the defense committee of the camera dei deputati, against the vote of MP: Giovanni Pellegatta, Andrea Mitolo, Gastone Parigini e Francesco De Carli, on 20 Apr. 1989: in this meeting undersecretary Gaetano Gorgoni has reminded: "come il governo non abbia voluto ostacolare il lavoro della commisione e non ha pertanto presentato un proprio testo ma solo emendamenti; ed ha ribadito le principali contrarietà rispetto al testo poi approvato dalla commissione, con particolare riferimento alla previsione di un diritto soggettivo all'obiezione di coscienza, alla durata del servizio civile sostitutivo ed alla funzionalità delle strutture".

[40] The questions of constitutional legitimacy were raised by: tribunale di Cagliari, by the giudice istruttore presso il tribunale di Rimini, by the corte di appello di Venezia, by the tribunale di Camerino.

The judges who raised the question remarked that it cannot be stated in general and in principle that non-armed civil service is less demanding than military service, as often the former, especially when performed in communities for care of drug addicts, is on the contrary more demanding and of greater responsibility. Furthermore, it is not certain that civil service cannot and will not be more demanding than the military one, in consideration of the fact that it is organized by the national civil service. Therefore, the «ratio» of a longer duration for civil service appears only to be a deterrent and a concrete obstacle to the fulfillment of conscientious objection, some sort of a hurdle in order to verify its seriousness.

However the state can neither violate the principle of equality considered in art. 3 of the constitution in order to follow clever and basically authoritarian short cuts [...] nor endorse procedures for implementation of the civil service capable only of discrediting it in front of public opinion.

As early as 1964 Aldo Capitini with reference to the bill by Pistelli, about this aspect of the problem remarked that the service is made oppressive by a duration which is double (art. 6). It is obvious that this is a deterrent to discourage people who dodge the draft for personal reasons and actually from a utilitarian point of view spending twice as much time can be a deterrent. On the other hand a bill with these burdens for the conscientious objector will more easily obtain parliamentary approval by everybody. However we must say that people who take into consideration the ideals leading to conscientious objection cannot be satisfied by such a difference in conditions for those choosing one or the other of the two forms of service, as only equality creates the mutual respect between the two forms of sacrifice for the community, that in war times are, as I have said, equally hard and dangerous. However we can imagine that after the law has been approved and implemented, further corrective action may follow, calling upon everybody's conscience to take a stand[41].

In accordance with the principle stated by the European parliament in the afore mentioned resolution of 7th Feb. 1983, performing

---

[41] A. Capitini, *Il progetto di legge Pistelli circa l'obbiezione di coscienza*, in *La cultura*, II, 1964, pp. 670-2, spec. p. 672.

another service in place of the military one cannot be considered a form of punishment and so this service must not last longer than ordinary military service.

It would be about time that we moved towards a major respect for conscience, remarked Paolo Barile[42], hoping that the court, in reply to the questions of legitimacy of the provisions regarding the duration of civil service, would pass a decision that, by forbidding any discriminatory increase of the duration of service, would at the same time eliminate an existing provision and avoid it reappearing in the future[43].

Accepting these wishes the constitutional court with the decision N. 470 of 31st Jul. 1989 declared art. 15, 1st paragraph of law 772 of 1972 constitutionally illegitimate, considering it unjustified, on the basis of art. 3 of the constitution, the difference in duration of the service by the objector versus the one served by drafted soldiers (20 months for the former, 12 for the latter).

After the decision by the constitutional court N. 470 of 1989, which fixed months the duration of both services to 12, the Minister of Defence Mino Martinazzoli, MP, in a speech on 21st Dec. 1989 to the defence committee in the house of representatives expressed his intention of submitting a series of corrections to the draft of the bill as it had been prepared by the defence committee.

In particular the Minister stressed the need for a solution which would have been a compromise between the principles stated by the court and the doubts of the military establishment in order to avoid the possibility that objeetion could have become an alternative short cut to military service. In order to promote the draft, without damaging those opting for conscientious objection, the minister of defence proposed introducing some time differences between the two services by forrnally leaving the duration of service the same in both cases, but holding the objector for a further three months to be spent in a training course. If the objector refuses to perform the assigned duty he

---

[42] P. Barile, *La naia degli obiettori*, in *la Repubblica*, XIV, 1989, 7 aprile.

[43] With reference to the problem of duration of the civil service vs. miltary service cf., in "nota all'ordinanza di rinvio alla corte costituzionale emessa da trib. Cagliari 20 gennaio 1988", A. Pugiotto, *Durata del servizio civile e principio costituzionale di eguaglianza,* in *Giurisprudenza costituzionale*, XXXIII, 1988, II, n. 3 (fase. n. 5), pp. 1049-55.

would be punished with imprisonment from 6 to 24 months. Economic incentives for soldiers were also considered with the introduction of an equal basic salary, which for soldiers would increase by 70% through allowances.

Still according to these proposals an objector, as opposed to what happens now, would have received food and lodging from the civil institution. This last provision was opposed by those observing that in most cases objectors served in their own city, so it would have overloaded the institutions which seldom had funds to accomodate objectors coming from far away. Objectors would be managed by a department for civil service in the premier's cabinet office and no longer by the ministry of defence. There would be forms of control and limitations for those opting for objection. For lack of discipline an objector could be assigned to military service. In fact, if the administration notices on the part of the objector, behaviour incompatible with the nature of service performed or with the mission of the institution to which he was assigned, there would be a provision allowing the possibility of sending the objector to barracks or military prisons in spite of the ruling by the constitutional court demilitarising civil service[44]. Hunters, people familiar with guns, applicants for an arms permit and people sentenced for violence were to be excluded from Civil Service. People not suitable for military service (because of a poor physical, psychological or temperamental profile) could do civil service. As already mentioned, civil service institutions would not only be compelled to supply the objector with accomodation (food and lodging) but also with training courses, without receiving any state economic support for their obligations.

It will be necessary to evaluate each provision of the newly proposed law. However, it is already possible to welcome some solutions like the establishment of a Department for Civil Service within the premier's cabinet office and the provision assigning to this office some functions, regarding conscientious objectors, previously carried out by the Minister of Defence. On the other hand, those provisions which consider the choice of conscientious objection as a convenient

[44] The constitutional court established the non belonging of objectors to armed forces with sent. n. 113 of 1986.

opportunity do not appear as acceptable. With this in mind, we must also worry about preserving military service and avoid that too good a law on coscientious objection would empty the barracks.

Rightly the national secretary of CESC (Coordination of Civil Service Institutions) said in a recent interview that in order to make the Civil Service significant and demanding (but not stupidly oppressive), discouraging in this way false objectors, several factors are needed: firmness of the state office selected for the application of the law, agreements only with serious institutions on the basis of projects of social defence of people in need and of the national community […], regulations on civil service for institutions and objection discussed on a national basis, a great theoretical and practical effort of training, thorough and objective monitoring, regular consultations, trust and collaboration[45]. According to the press in Feb. 1990 the Minister of Defence Mino Martinazzoli, MP, announced the submission to Parliament, of a bill on armed forces regarding the duration of military service within 6 months. The law then being studied by the high command, would reduce the time served, in the sense that, although the total formal duration would remain as one year, the actual duration of military service would be curtailed to 9 months, through what was defined as a long leave of absence[46].

The consequences, due to the acceptance of such a proposal, would have been the creation of a big difference in duration between civil and military service. This difference would have amounted to six months if the proposal of a preliminary three month course for objectors had been approved, as this would have added to the lack of long leave for the objectors, who unlike the soldiers would not have benefited from Martinazzoli's proposal.

Personally I do not agree with the solution of creating different conditions between civil and military service, because, as observed by Aldo Capitini in the above mentioned text, only equality creates reciprocal respect between the two forms of sacrifice for the community.

---

[45] The interview is in *Adista*, XXIV, 1990, n. 3 (4581-3), p. 4.

[46] Cf. F. Grignetti, *Meno soldati e naja più corta. Come sarà il disegno di legge sulle Forze Armate annunciato da Martinazzoli*, in *La Stampa*, CXXIV, 1990, n. 36, 13 febbraio.

### 2.3. *Punishableness of the crime of refusing military service on grounds of conscience. Decision N. 409 of 1989 by the constitutional court. Two important decisions by the military tribunals of La Spezia and Turin*

The constitutional court with decision of 18th Jul. 1989 N. 409 declared constitutionally illegitimate art. 8, 2nd par. of law N. 772 of 15th Dec. 1972 as replaced by art. 2 of law N. 965 of 24th Dec. 1974, with regard to the part fixing the minimum applicable sentence to two years instead of six months and the maximum sentence to four years insted of two.

With a decision, which I approve, the court declared constitutionally illegitimate the law which considers refusing military service to be a crime, for the part relevant to punishment which the court considered unreasonable and disproportionate. Instead it was rightly considered rather puzzling the part of the decision which established the new measure of punishment for the said crime, using as a basis the punishment established by a regulation considered to be of similar nature (art. 151 of the military penal code for peace time).

After the decision of the constitutional court N. 409 of 18th Jul. 1989, an important problem was faced by jurisprudence, which by using a restricted interpretation of the above decision, absolved on two occasions a conscientoius objector, in this instance a Jehovah's Witness, from the charge of refusing military service on grounds of conscience, as this fact was not a crime[47].

These are two decisions of remarkable importance, as they consider the problem, which perhaps has not been adequately considered by the constitutional court, of punishment of conscientious objection on penal ground.

What are the principal aspects of these two decisions? As we saw, the constitutional court, with the above-mentioned decision N. 409 of 1989, declared constitutionally illegitimate art. 8 of law N. 772 of 15th Dec. 1972 (replaced by art. 2 of law N. 965 of 24th Dec. 1974) as this provision envisages penalties considered too severe (from 2 to 4 years eimprisonment) for people refusing both military and civil services,

---

[47] These are 2 decisions not yet published: he 1st by the tribunale militare di La Spezia on 28 Sep. 1989, the 2nd by the tribunale militare di Torino in Jan. 1990.

in comparison to the penalties (from six months to two years) for the crime of not answering to the draft[48]. The court considered more appropriate to inflict upon the conscientious objector the lower penalty established by art. 151 of the military penal code for peace time.

However two military tribunals, namely at La Spezia and Turin, did not agree with the consideration of the court, which did not declare illegitimate art. 8 of law N. 772 of 1972 but only the penalties envisaged by this article and suggested instead to apply the penalties established for failing to answer to the draft.

In the decision of the La Spezia tribunal, with a motivation used later also by the Turin military tribunal[49], it is remarked that, if it was within the powers of the constitutional court to declare illegitimate the law regulating the crime of refusing military service, for its part relevant to penalties considered to be unreasonable and disproportionate, neverthless the decision of the court was not institutionally correct. With its decision the court fixed a new scale of punishment for a crime on the basys of a another law considered similar. This solution implies a legal role which cannot be attributed to the constitutional court. With this procedure, reads the decision, the constitutional court, in violation of art. 28 of law N. 87 of 11th Feb. 1953 as well as of the legal reservation mentioned in art. 25, 2nd par. of the constitution, created a new penal law complete with provision and penalty. To establish a penalty of any nature for human behaviour implies an operation, attributed by the constitution to legislators, which implies the political evaluation of that behaviour, the identification of the social purposes to serve and the will to really protect the good after it has been identified. Now the constitutional court in this case took the place of the legislator

---

[48] To this regard see decision issued by the constitutional court on 2 Feb. 1990, stating "che i giovani che hanno beneficiato del rinvio del servizio militare di leva per motivi di studio o per altre legittime ragioni dovranno essere chiamati alle armi entro il termine perentorio di un anno dalla data di scadenza dell'ultima proroga: con tale sentenza la corte ha dichiarato in parte illegittima una norma della l. del 1975, che non fissava alcun termine preciso, limitandosi ad indicare che, cessato il periodo di rinvio, si va al servizio militare «con il primo scaglione o contingente chiamato alle armi». Pertanto, mentre prima i giovani restavano in attesa della chiamata senza scadenza, adesso, se non riceveranno la cartolina entro un anno, non avranno più l'obbligo di presentarsi in caserma".

[49] Cf. The interview by the president of military tribunal of Turin, dott. Alfio Coco, published in *La Stampa*, CXXIV, 1989, n. 28, «Cronaca di Torino», p. 3.

doing some reconstruction which is certainly outside its legal powers. It is without doubt that the reduction of the penalty for the «de quo» crime […] means to have considered less worth protecting the good preserved by the law. Furthermore it means to have made a choice between several possible solutions and it means having modified at this point the penal system, besides achieving the original purpose. Rightly, in this decision is quoted the opinion of those remarking that the constitutional court does not have the power of, proving by itself and with binding authority, the way to implement constitutional principles (and not certainly non constitutional legislative principles)[50].

The decision concludes by adopting a solution, which I share, that after decision N. 409 of 1989 by the constitutional court, which was not followed by legislative action, conscientious objectors cannot be sentenced as the code was deprived of the law relevant to the penalty. Even without accepting this conclusion, we must remember that regarding crimes derived from conscientious objection to military service two procedural and penal provisions can help avoiding part of the prison term for people calling themselves total objectors and refusing not only military service but also civil service. These are "freedom on condition" of the condemned soldier (art. 71 ov the military penal code for peace time) and "trial custody" in care of a civil institution or a non-military institution (art. 1 of law N. 167 of 29th Apr. 1963 and later revisions)[51].

The interpretation of these provisions is very problematic. In fact, as to the real concession of the benefit of freedom on condition many lawyers and judges think that evaluation of good behaviour for the concession of the benefit itself must be related to the notion of sure reparation, also in relation to the need to preserve the armed forces.

According to this interpretation, there must exist the disposition by the party involved, to mend his ways by reacquiring his sense of responsibility toward himself and society which he offended and to which he should return[52].

---

[50] G. Zagrebelsky, *Il giudizio di costituzionalità sulle leggi*, Bologna, il Mulino, 1989.

[51] Cf. on this point P. Mormile, *L'obiezione di coscienza*, cit., p. 161.

[52] See P. Mormile, *L'obiezione di coscienza*, cit. p. 162.

Also, as far as the trial custody is concerned there were quite a few cases of rejection by the overseeing tribunal, which were justified on the basis of the consideration that the defendant retained a negative attitude toward the state and the law. To this regard the cassation court has rightly ruled that, if the legislator wanted to relate the trial custody of the defendant for crimes deriving from conscientious objection, to sure and ascertained reparation, there would not be any need of envisaging the provisions being considered[53].

### 2.4. *Problems still oustanding. Importance and urgency of a new law on conscientious objection. Guidelines on some fundamental principles*

For people committed for many years to the analysis of subjects relevant to individual freedom of conscience[54] it is a pleasure to see the fact that, due to important action by legislators, to many and important decisions by judges of all types[55] and levels[56] and to the development of numerous and diversified studies, as proved by the rich bibliography at the end of this report, the right to conscientious objection is generally considered a right of freedom of the individual, which acquires a particular position within the category of the rights recognised to the individual for a better fulfillment of his personality[57].

---

[53] Cass., I sez. pen., 2 luglio 1987, n. 2977, quoted in *Intolleranza religiosa alle soglie del Duemila*, by the Associazione europea dei Testimoni di Geova per la tutela della libertà religiosa, Roma, Fusa, 1990, p. 186, nota 16.

[54] For a global evaluation of these problems, see S. Lariccia, *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, il Mulino, 1989.

[55] One of the most recent decisions issued by penal judges is the one by corte di assise di Roma, 14 feb. 1990, by which sig. Athos De Luca, assessore all'ambiente della provincia di Roma, was absolved from "«istigazione di militari a disertare», per avere distribuito volantini per l'obiezione di coscienza davanti ad una caserma di Civitavecchia, nel 1981".

[56] For an updated review of administrative law, cf. P. Mormile, *L'obiezione di coscienza*, cit.

[57] For an evaluation of the legal positions configuring conscientious objection as "come interesse legittimo o come diritto soggettivo", see in the rich bibliography, A. Pugiotto, *Alcuni problemi di tutela giurisdizionale in tema di obiezione di coscienza*

However, as was rightly observed, the tendency to classify conscientious objection as a perfectly subjective right is growing, but the way this institute is at present regulated according to law 772/72 is that of a «legitimate interest»[58].

In fact the law on conscientiuos objection to military service was conceived as a concession for the objector in exchange for heavy recompense[59].

Therefore, so much more important appears to be the new law now being examined by the parliament. The unified text discussed by the defence committee in the House of representatives during the meeting of 20th Apr. 1989 states in art. 1 that: People who obey their conscience in exercising the rights of freedom of thought, of conscience and of religion admitted by the universal declaration of human rights and by the international convention on and political rights and who oppose armed violence and so do not accept being drafted in the armed forces, can fulfill their obligations by performing service in place of military service. This service can be different from and unrelated to the military service, but, like the latter it fulfills the constitutional duty of defence of the country and it is in agreement with the aims stated by the fundamental principles of the constitution.

Among the principles which, on the basis of the experience of 20 years of application of law N. 772 of 1972, must be considered by the new law, there is, first of all, the right consisting in the establishment of an individual right to freedom for those who apply for recognition of objection on the grounds of conscience.

Art. 2 of the bill presently being discussed in the parliament explicitly mentions the right of conscientious objection to military service. However it must be kept in mind that a different attitude is

---

*al servizio militare*, in AA.VV., *La tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali* a cura di L. Carlassare, Padova, Cedam, 1988, espec. p. 134 ss. e 144 nt. 30; G. Anzani, *La natura giuridica dell'obiezione ed i poteri della commissione ministeriale* (sent. 16/1985 del Consiglio di Stato, ad. plen.), in AA.VV., *Obiezione di coscienza al servizio militare. Profili giuridici e prospettive legislative*, Padova, Cedam, 1989, spec. p. 110 ss.; S. Prisco, *Le metamorfosi*, cit.

[58] Cf. G. Anzani, *La natura giuridica*, cit., p. 62.

[59] P. Consorti, *Per una nuova legge sull'obiezione di coscienza al servizio militare*, in *il tetto*», XXIV, 1987, pp. 127-39, specialmente p. 127.

still supported by the government as proved by the speech, delivered by the undersecretary Gaetano Gorgoni, to the defence committee during the above- mentioned meeting of 20th Apr. 1989 He first remarked the fact that the government did not want to hinder the work of the committee and so did not submit its own draft of the law but just submitted some amendments.

However in conclusion he restated the main objection to the text about to be issued by the committee, referring in particular to the recognition of conscientious objection as a «subjective right», to the duration of the replacing civil service and to the setting up of the organisation […]. The essential fact is that civil service performed in place of military service must not be considered subordinate or a replacement of the latter but it must rather consist of an activity which, being suitable to fulfill the constitutional duty, could even be chosen by the objector[60]. We must not admit the presence of any filter between the application and the admission to a service that doesn't imply the personal use of arms. We must furthermore eliminate any verification of the personal motivations of the applicant[61]. After having abandoned the connotation of a concession and having acquired that of a right, civil service must be considered, in the new law, as an alternative to and not as a replacement of military service Therefore a principle of parity must be created between the two possibilities of fulfilling the duty to serve by having a non militarized civil service and an equal duration to carry out both services[62]. To this regard the proposal, already mentioned in par. 3, of setting up within the premier's cabinet office a department for non-armed civil defence is very important[63].

---

[60] R. Bertolino, *L'obiezione di coscienza*, cit., pp. 334-5.

[61] Cf. to this regard T. Martines, *Obiezione di coscienza*, cit., pp. 1413-4, who "giustamente auspica la previsione di «una sorta di automatismo» nella ammissione all'esercizio del diritto da parte dell'obiettore, osservando che ogni accertamento sulla domanda del medesimo è incompatibile, tra l'altro, con la libertà di coscienza, «che non può essere in alcun modo sindacata o soggetta a limitazioni»".

[62] See for interesting considerations on the principles of a new legislation on conscientious objection, P. Consorti, *Per una nuova legge*, cit., especially pp. 129-138; Id., *Obiezione di coscienza al servizio militare e servizio civile*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, XCVII, 1986, II, pp. 393-401.

[63] We must hope in a rapid approval of the bill of Guerzoni and others (n. 3935), which in art. 3 asks for the creation of this department.

Many of the problems considered regarding conscientious objection relate to the need, in the interpretation of art. 52 of the constitution, to identify, referring to the state and to the community, the legal concept of a country, whose defence is a sacred duty of all its citizens (and not only of those serving in the armed forces) with a concept which agrees with the international orientation of the Italian state and its open attitude to the international community clearly evident in many principles contained in the constitution[64].

In this regard it was rightly pointed out that it is necesary to have a rational idea of country, which does not entail abstract concepts of patriotism and nationalism.

The national state inherits in the name of sovereignty concieved in modern terms, the ancient duty of dying for the country, affirming in this way the preeminence of the nation above all other earthly goods. This nationalism and the mentality deriving from it has lagged behind with respect to the technological development of armament. People using arms to threaten another country know that they can at the same time destroy their own country. In this way from a moral point of view conscientious objection to the use of arms is now more justifiable than military service itself[65].

As far as international public law is concerned, the duty to defend the country represents the expression of duty to solidarity not only political but also economic and social. It is a form of duty which becomes real in the commitments to civil collaboration envisaged by the legal system[66] As the modality of using objectors and the limitations of their duties are not presently regulated by law N. 772 of 1972[67] and

---

[64] Cf. T. Martines, *Obiezione di coscienza*, cit., pp. 1419-20. On the subject of the disposition of the Italian state toward the international community, see A. Cassese, *Art. 10-11*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, pp. 461-88 and with particular reference to the pacifist ideal, which was a "idea portante" of the work by the assemblea costituente, pp. 468-9.

[65] J. Habermas, *Per un'idea razionale di patria*, in *MicroMega*, II, 1987, n. 3, pp. 121-35, spec. p. 128.

[66] On these duties cf. G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967 and with particular reference to the duty to defend the country; Id., *Dovere di difesa, servizio militare e status di cittadino (profili critici)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, XII, 1967, 343-50.

[67] Art. 5 l. n. 772 of 1972, without mentioning institutions and organizations with

are instead defined in the conventions according to art. 14 of DPR N. 1139 of 1977, the timely setting up of a national civil service is, in accordance with art. 23 of the constitution, a necessary realisation of the implications of this duty and of the limitations of its performance[68].

## 3. Other instances of civil disobedience on moral grounds

### 3.1. *The fiscal consciencious objection to military expenses. The proposal of setting up a department for non armed civil defence*

As was recently remarked by Luciano Guerzoni,

> Every citizen is under the obligation of doing personally something real in order to voice his need and hope of a world without arms and violence in such a way that peace, not based on arms, becomes the most important thing. This need and hope cannot wait any longer and cannot be left to the government or entrusted to the calculations of the ruling institutions. This is the meaning of fiscal conscientious objection to military expenditure[69].

With reference to what is defined as fiscal conscientious objection, it must be reminded that in Italy this form of objection is not legally recognized, so the objector risks civil and fiscal penalties[70].

---

which the ministry can stipulate suitable conventions, just specifies «qualora l'interessato opti per il servizio sostitutivo civile, il Ministero della Difesa, nell'attesa dell'istituzione del servizio civile nazionale, distacca gli ammessi presso enti, organizzazioni o corpi di assistenza, di istruzione, di protezione civile e di tutela e incremento del patrimonio forestale».

[68] Cf. observations by T. Martines, *Obiezione di coscienza*, cit., pp. 1420-1.

[69] L. Guerzoni, *E io obietto*, in *il manifesto*, XX, 1989, 2 giugno: in this article the author, MP for the «sinistra indipendente», announces the submission of a bill for recognition of «diritto» all'esercizio dell'obiezione fiscale in materia di spese per la difesa, per il contenimento delle spese militari e per l'istituzione – presso la presidenza del consiglio – del «Dipartimento per la difesa civile non armata»: see infra in the text.

[70] On conscientious objection to military expenses cf. the clear paper by F. Onida, *L'obiezione fiscale*, in *Il Ponte*, XLII, 1986, n. 3, pp. 41-52 and the book by A. Drago

There are no penal sanctions for people practising fiscal objection, but they apply instead to people promoting it, as it is considered a form of instigation to disobedience to the law regarding public order (art. 415 of penal code calling for prison terms from 6 months to 5 years). On 11th Feb. 1983 the first court case for promotion of fiscal objection took place in Sondrio and on the first hearing as well as on the following hearings, the defendants were absolved because the act was not a crime. In spite of this decision, cases of pressing charges for the crime described by art. 415 of the penal code, are rather frequent[71].

Selfreduction of fiscal dues by the tax payer, through deduction on a percentage basis of the share allocated to rnilitary expenses, entails for those who act this way the possibility of being considered partial tax evaders who will be prosecuted by the state administration. Recently however a person in Verbania had a different and original idea: He paid a hundred thousand lire but soon afterwards he applied for restitution of seven thousand lire as it was allocated to military expenditure not approved by him. As there was still no reply by the revenue service after 90 days, which legally meant being refused restitution, this person, as allowed by the law, turned to the first level fiscal committee of Verbania. The fiscal judges took the case and sent it to the constitutional court having taken into consideration a doubt of constitutional breach of the law which compels the tax payer to pay all dues including those relevant to arms production[72].

Hopefully, as in the cases of the decisions passed by the constitutional court on the problem of conscientious objection to military

---

e G. Matta, *L'obiezione fiscale alle spese militari. Quale pace? Quale difesa?*, Torino, Gruppo Editoriale Abele, 1986.

[71] One the most outstanding took place at Fidenza in 1988 against the entire city council: 15 communist, socialist and christian democrats members were accused of having instigated to disobedience of the law «approvando una mozione di solidarietà con gli obiettori fiscali, contenente tra l'altro dichiarazioni di incitazione alla cosiddetta obiezione di coscienza alle spese militari»

[72] Cf. G . Gallo-Orsi, *Come spende lo Stato le nostre tasse? All'esame della Corte costituzionale la cosiddetta «obiezione fiscale» alle spese militari*, in *Stampa sera*, CXXII, 1989, n. 5, 8 gennaio, p. 7. "La commissione tributaria di primo grado di Verbania ha contemporaneamente rinviato alla corte costituzionale anche la legge che stabilisce una piccola retribuzione a cottimo per i giudici tributari e che prevede che il compenso non è dovuto per le decisioni con le quali gli atti vengono rinviati alla corte costituzionale".

service, also in this case the judge evaluating compliance of laws to the constitution, will give a contribution to legal recognition of the right to fiscal objection to military expenditure, by accepting as relevant the question submitted for constitutional examination.

On 29th May 1989 Luciano Guerzoni, with the support of several members of parliament belonging to different political groups, submitted to the House of representatives a bill aiming at a political solution for the choice of objection and civil disobedience implemented by then by more than 5000 italians. This bill (10th legislature N. 3935) contains regulations for the implementation of the fiscal option relevant to expenditure for military defence, control of arms costs and setting up a department for non-armed civil defence[73].

The Bill consists of 5 articles. Art. 1 describes the criteria for the implementation of the fiscal option by the tax payer. Art. 2 delegates the minister of finance to set up the procedures for the preparation of suitable income tax forms. Art. 3 provides the creation, within the prime minister's cabinet office, of a department for non-armed civil defence, having the responsibility to research, organise and manage civil defence. To this department each region will submit schedules and plans for setting up its territorial non-armed civil defence. Art. 4 delegates the government to issue a law to regulate the activities of this department, the policy of submission of regional plans and their approval. Art. 5 regulates finances of the department for civil defence and the allocation of funds, which will come from those managed by the prime minister, dividing them between the department (for its expenses) and the regions (for implementation of territorial plans).

In my opinion principles and solutions contained in the bill must be fully supported. They represent an important contribution to a deep and necessary transformation of our present defence system and propose an alternative model to traditional defence. Worthy of mention in this bill is the proposal of setting up a department for "non-armed civil defence" and its title, in place of the more common term of "non violent people defence". This choice is justified, in the description of the bill on the basis of two considerations.

---

[73] The bill is published in the section Documentazione of «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», VI, 1989.

First of all for reasons of uniformity because the former expresssion was adopted by the unified text of the proposals of conscientious objection to military service […], in the second place because the expression «non armed civil defence» better shows the aim of the […] proposal in the short term, that is the start of a defence model which is different and which is an alternative to the one based on armed defence. The expression «civil defence» within this context must not be confused with the one having a wider implication of civil protection as it must be interpreted as organized resistance, even though not armed, by the «citizens» to armed aggression.

As will be evident in the following paragraphs the need to envisage a different defence model compared to that based on armed defence is one of the fundamental aspects of the problem of conscientious objection to military service.

### 3.2. *Conscientious objection in art. 9 of law N. 194 of 22nd May 1978 relevant to procured abortion*

New subjects for discussion about conscientious objection were introduced by the law on abortion[74], which came into force in 1978. This is a problem which cannot be properly analysed here. It is a problem relating to important aspects affecting the development of individual and social life of the people in a democratic state. Just some of the more relevant aspects will be recalled herebelow:

Art. 9 of law N. 194 of 22nd of May 1978 envisages the fact that medical and paramedical personnel are not bound to take part in the procedures described by art. 5 and 7 of the law and in operations aimed at interrupting pregnancy, when there may be a case of conscientious objection, provided that the claim has been made in advance.

Conscientious objection – it is stated in the regulation – exempts medical and paramedical personnel from performing procedures and activities which are specifically and necessarily related to interruption

[74] On the problem of a comparison betwen the provisions on conscientious military service and those on conscientious objection to the abortion law, cf. the recent paper by C. Sallustio Salvemini, *Obiezione di coscienza: aborto e servizio militare. Un caso di strabismo legislativo*, in *il tetto*, XXVI, 1989, n. 155, pp. 507-22.

of an existing state of pregnancy, even when the interruption may happen after beginning of the intervention.

Objection can be revoked or be declared also outside the terms stated in the previous paragraph but in the last case becomes effective only a month after it was submitted to the district doctor.

Excluded from objection are those categories of people who, even though they have a casual relation with abortion, neither belong to medical personnel nor perform paramedical activities. To this last category belong people managing hospitals, on whom the law specifically imposes (art. 9, 4th par.) the guarantee of not only the performance of expected procedures stated by art. 7 but also the performance of operations of pregnancy interruption according to the law.

Particularly complex is the position of the guardian judge described by art. 12, 2nd par. in cases of pregnancy interruption for a girl less than 18 years old or in the case of legal incapacity of a woman[75].

Conscientious objection described by art. 9 of law 194 of 1978 was inspired by a very liberal conception regarding the form and the subject of the objection[76]. In my opinion, we must approve the choice of the legislator in envisaging a regulation which guarantees to medical and paramedical personnel the possibility of not collaborating in abortion, accepting in this way the motivation of a large part of the Italian public opinion which for moral and social reasons is against the introduction of a law on interruption of pregnancy as it is regulated by law 194 of 1978. We must remember however that the above-mentioned regulation raised a lively debate due to the frequency with wich medical personnel, resorting to this law, asked to be exempted from performing operations of interruption of pregnancy.

---

[75] Cf. on this point: Pane, *L'aborto della minorenne*, in *Rassegna di diritto civile*, 1983, p. 775 ss. The question of constitutional legitimacy of the provision which does not allow coscientious objection by a judge was submitted to the constitutional court. Cf. the decision by the constitutional court 25 May 1987, n. 196 and the note by Rossi E., *L'obiezione di coscienza del giudice*, in *Foro it*., CXIII, 1988, I, c. 759 ss. The decision is published also in *Giurisprudenza costituzionale*, XXXII, 1987, I, pp. 1460-6.

[76] F. C. Palazzo, *Obiezione di coscienza*, cit., p. 544. It is important to remember that art. 9, 6th par., law n. 194 of 1978 specifies that conscientious objection «si intende revocata, con effetto immediato, se chi l'abbia sollevata prende parte a procedure o interventi per l'interruzione della gravidanza previste dalla presente legge, al di fuori dei casi di cui al comma precedente».

It was observed that the law on abortion found many obstacles in its real application.

It must then be observed that, in this hypothesis, contrary to what is envisaged for conscientious objection to military service, there is no committee supposed to examine the application by the objectors and no legitimate motivation is required[77]. Deadlines exist only in order to establish the moment the objection becomes juridically operative whereas military personnel, who only during service by themselves develop a situation of objection cannot automatically impose it due to the deadline. It is evident that there is a difference in the treatment between the two hypotheses of conscientious objection accepted by legislators for interruption of pregnancy and for military service[78].

It is at this point only appropriate to try to eliminate the difference in treatment of the two categories of people submitting, within different contexts, application for conscientious objection. Furthermore, in order to safeguard the principles stated by the law on interruption of pregnancy, we must face the problem of establishing a suitable way of discouraging the manifestation of non-genuine forms of objections, by creating an alternative service whose difficulty is proportional to the risks of malfunction of the institution[79].

### 3.3. *Compulsory medical treatment: namely blood transfusion*

A complex and topical problem, occurring often here in Italy, is the legitimacy of the refusal to undergo blood transfusion by the followers

---

[77] This is a further argument in favour of the theses, supported in this essay, which wishes the suppression of any «filtro» between the application of the conscientious objector to military service and admission to a different service from the one involving personal use of arms and the elimination of any verification of the personal motivations of the applicant.

[78] On the recognition of conscientious objection envisaged by art. 9 of law n. 94 of 1978 cf., among the laws, Pret. Milano 17 gennaio 1979, in *Foro italiano*, CII, 1979, II, c. 266; Pret. Torino 16 gennaio 1981, *ibidem*, 1981, II, c. 317; in the litterature: F. C. Palazzo, *Obiezione*, cit., p. 544; P. Barile, *Diritti dell'uomo*, cit., p. 65; L.V. Moscarini, *Aborto*, in *Dizionario del diritto privato* a cura di N. Irti, *Diritto civile*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 21. See also bibliography at the end of this essay.

[79] Cf. in this regard F. Onida, *Contributo*, cit., especially p. 249.

of the Christian denomination of Jehovah's witnesses. This question is part of the wider picture of the theme of constitutional limits of medical treatment and right of freedom of conscience. The problem raised a lot of interest in Italian public opinion requiring quite often the intervention by a magistrate. It was also the subject of many legal analyses and studies, due to its importance as a subject which also in the past, even though from different points of view, attracted the attention of authoritative jurists[80].

The question of the legitimacy of blood transfusion assumed a dramatic relevance at the beginning of the eighties due to interest created in public opinion by the so called «Oneda case». With the decision of 10th Mar. 1982 the court of assizes at Cagliari condemned a couple considered to be responsible for the death of their younger daughter, having refused to submit the girl, affected by homozygotic thalassemia, to regular blood transfusions.

In the decision the following principles are stated[81]:

Parents who, in order not to violate a religious principle of the cult of the Jeovah's witnesses, which they follow, omit to submit their daughter affected by homozygotic thalassemia to regular blood transfusions, accepting thereby the risk of not preventing her death, which later actually occurred due to severe anemia are responsible of complicity in the crime of murder.

The problem of making medical treatment compulsory was made more complex by the circumstances that, in this very particular case, the religious freedom of the two defendants was in conflict with the right of life of a person who is legally incapable person, due to her minor age. This circumstance induced the judges to conclude that, in this case, the manifestation of religious freedom guaranteed by the

---

[80] On the legitimacy of drawing blood against the will of the person involved in order to supply first aid to third party, cf. F. Carnelutti, *Problema giuridico della trasfusione del sangue* and F. Degni, *Sulla trasfusione obbligatoria del sangue*, in *Foro italiano*, LXIII, 1938, IV, cc. 89 e 129.

[81] The decision is published in «Foro italiano», CVIII, 1983, II, 27 with comment by G. Fiandaca. The event was amply commented: cf., among the many contributions, M. Barni, *Giustizia o intollereanza?*, in *Avanti!*, 24 marzo 1982; S. Lener, *I testimoni di Geova e la punizione dell'omicidio*, in *Civiltà cattolica*, 1982, IV, p. 159; P. Nuvolone, *Religione e diritto alla vita*, in *L'indice penale*, XVI, 1982, p. 133.

constitution (art. 19 of the consitution) was not applicable as religious freedom exists only within its natural limits.

The court of appeal at Cagliari, with the decision of 13th of Nov. 1982, confirmed the condemnation for complicity in first-degree murder and the non-applicability of extenuating circumstances for particular moral and social reasons[82].

However the cassation court declared the decision of the court of appeal null and void and sent it back, stating that the existence of possible intention, in the form of acceptance of the risk of occurrence of death, should have been ascertained considering the fact that the tribunal for minors had issued provisions aiming at solving for good the problem relevant to the medical assistance of the minor[83].

The decision by the court of assizes of appeal at Rome, which in lune 1986, examined the case again[84], decided that parents of a minor affected by thalassemia must be considered responsible for cooperation in the crime of manslaughter, as an unwanted consequence of the crime of violation of the duty of family assistance, if, for religious reasons, they omitted to submit their daughter to regualar blood transfusions necessary to guarantee her life. In the decision it was stated: Parents who, in order not to violate a religious prohibition of

---

[82] The principles are mentioned in *Foro italiano*, Rep. 1983, entry Reato in genere, n. 42.

[83] The decision by the cassazione, sez. I penale, 13 dicembre 1983 is published in *Foro italiano*, CIX, 1984, II, c. 362, with a very interesting note by P. Floris, *The decision declares clearly groundless the question of constitutional legitimacy of art. 147 c. c. e 570 c. p.*, "dai quali discende l'obbligo giuridico di impedire un evento penalmente rilevante *ex* art. 40, cpv., c. p., nella parte in cui non prevedono un esonero dagli obblighi di assistenza familiare nei casi in cui questi siano in contrasto con una fede religiosa, ovvero non prevedono che tale contrasto possa dar luogo a quelle situazioni di incapacità che rappresentano il presupposto dell'intervento sostitutivo dello stato, in riferimento agli art. 2, 3, 19, 21 e 30, 2° comma, cost. e si afferma inoltre il seguente principio: ai fini dell'accertamento del delitto di omicidio doloso, l'indagine sull'elemento psicologico del reato, trattandosi di una componente soggettiva interiore di inafferrabile connotazione esterna, non può che essere rimessa al prudente apprezzamento del giudice di merito, il quale deve tuttavia offrire del suo convincimento una motivazione scevra da vizi di ordine logico e giuridico ed ancorata essenzialmente a quei fatti esteriori che siano indicativi di tale componente psicologica.

[84] Corte assise app. Roma, 13 giugno 1986, in *Foro italiano*, CXI, 1986, I, c. 606, with major nota di richiami.

the cult of Jeovah's witnesses, which they follow, omitted to submit their daughter, affected by homozygotic thalassemy to regular blood transfusion accepting the risk of not preventing her death, which later actually occurred due to severe anemia are responsible for complicity in manslaughter, as an unwanted consequence of the crime of violation of the duty of family assistance.

Extenuating circumstances for particular moral and social reasons are inapplicable to parents charged with manslaughter, who, in order not to violate a religious prohibition of the cult of Jeovah's witnesses, which they follow, have omitted to submit their daughter, affected by homozygotic thalassemia, to regular blood transfusion, so accepting the risk of not preventing her death, which later actually occurred, due to severe anemia.

Extenuating circumstances apply only to cases of unpremeditated crime.

The parents responsible for this crime were sentenced to a penalty of three years and eight months. On the 16th of Feb. 1987 the decision and the penalty were confirmed by the cassation court.

The four decisions analyse, from different points of view, the complex and ever more debated problem of legitimacy of refusing blood transfusion by the Jeovah's witnesses. To this regard it was remarked that cases such as that of a murder as a consequence of the crime of violation of the duty of family assistance tend to represent very well in theory the hypothesis of exclusion of possibile intention. In fact the intention of omission assumes the certainty that the unrealised action is necessary to prevent the harmful event. From this point of view, exactly the religious belief that faith and prayer are the best way to avoid the worst, that can lead a person to an error of evaluation of how effective a certain safety conduct is, and such a circumstance is a proof which excludes intention[85].

Considering the general aspects of the question we must stress the fact that it is unacceptable a provision allowing the intervention of medical authorities and legal authorities, without having the support of legal regulations, and arbitrarily imposing on a person the restriction of

---

[85] See comment by Fiandaca, in quoted note published in *Foro italiano*, 1983, about the «caso Oneda». On difference between "dolo eventuale e colpa cosciente" cf. PAGLIARO, *Principi di diritto penale*, parte generale, Milano, Giuffrè, 1980, p. 287.

the freedom of disposing of his own body and of religious freedom[86]. Opposition to blood transfusion by a person of major age cannot be overruled, except in the case of emergency (in this case also without the consent of the patient). Opposition by a parent to blood transfusion on a minor can be overruled by the intervention of a judge[87].

### 3.4. *Conscientious objection by a guardian judge*

Art. 12 of law 194 of 1978 envisages the hypothesis that a woman of minor age in order to interrupt her pregnancy must have the approval of person having paternal authority over her or guardianship. However during the first 90 days of pregnancy if there are serious reasons impeding or not recommending the consultation of the people having the authority or the guardianship, or in the case that these people, upon being consulted, refuse their approval or have different opinions among themselves, in this case the family doctor or the advisory bureau or a medical institution, after having analysed with the woman and with the person indicated as the possible father the various solutions which could remove the causes leading to the interruption of pregnancy, must send within seven days a report stating his opinion to the guardian judge of the district in which he operates (art. 5). The guardian judge, within 5 days, after having spoken with the woman and considering both her will and the medical report, can authorize the woman to interrupt her pregnancy, by an act not subject to appeal. The approval of the guardian judge is not necessary if a doctor verifies the urgency of the intervention due to serious danger for the health of the minor. With reference to this provision a magistrate in Naples and another in Abbiategrasso, with provision of the 14th Sep. 1984[88] and

---

[86] Cf. to this regard F. Modugno, *Trattamenti sanitari non obbligatori e costituzione*, in *Diritto e società*, V, 1982, p. 303, and autors quoted ther.

*87* Cf. P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 389.

[88] This regulation is published in *Il Nuovo diritto*, LXII, 1985, pp. 405-8, with the note by G. Lotito, *Aborto di minorenne e intervento del giudice tutelare ex art. 12 della l. 22 maggio 1978, n. 194. Obiezione di coscienza del giudice?*, pp. 408-11.

15th Dec. 1985[89], raised a question of constitutional legitimacy for absence of presence in the provision of the possibility for a guardian judge of raising conscientious objection[90].

The constitutional court with decision N. 196 of 25th May 1987 considered this question groundless by remarking that the provision of the judge is a case falling within the authorized schemes or «adversus volentem», that is it integrates the will of the minor, who has a limited capacity of taking action. So the judge remains alien to any procedure of real verification of the conditions required by the legislator in order to procede with the interruption of pregnancy[91]. Furthermore, the court specifies the fact that the conscience of the judge and his duty to carry out his legal obbligations are well protected in absolute terms, but any conflict among them must be resolved in favour of needs of the «jusdicere». These concepts were later restated by the constitutional court in decision n. 445 of the 3rd Dec. 1987.

## *References for further research*

Bibliography on conscientious objection is of considerable size. In particular the following works, herebelow grouped by subject and listed in chronological order, can be consulted.

On freedom of conscience cf., among the many titles, Calogero G., *Disobbedienze civili*, in «Il Mondo», XII, 1960, 27 dicembre and in Id., *Quaderno laico*, Bari, Laterza, 1967, 96-8; Vassalli G., *Il diritto alla libertà morale (contributo alla teoria dei diritti della personalità)*, in AA.VV., *Studi giuridici in memoria di Filippo Vassalli*, II, Torino, Utet, 1960, 1642 ss.; Jemolo A. C., *Il diritto*

---

[89] This regulation is published in *Giurisprudenza costituzionale*, XXXII, 1987, II, p. 391 ss.

[90] The pretore di Napoli, in particular stated of having incurred a «conflitto insanabile tra la propria coscienza e gli obblighi derivantegli dalle funzioni che è chiamato a svolgere in base alla L. 194/8». Stating furthermore that «(…) i propri convincimenti trovano ampia tutela negli artt. 21 e 19 Cost. che garantiscono i diritti di libertà di coscienza e di manifestazione del pensiero, nonché il dirtto di libertà religiosa» and so thinking of being entitled to the recognition according to the Constitution, of the right of raising conscientious objection".

[91] The decision is in *Foro italiano*, CXI, 1988, I, cc. 758-71, with note by E. Rossi, *L'obiezione di coscienza del giudice*.

*positivo e* i *diritti della coscienza*, in «Giurisprudenza italiana», CXVI, 1964, II, 91-4; Floris P., *Libertà di coscienza, doveri dei genitori, diritti del minore*, in «Foro italiano», CIX, 1984, II, 361-80; Prisco S., *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza. Una riflessione sullo Stato laico*, Napoli, Jovene, 1986; Bellini P., *Ateismo*, in *Digesto IV, Discipline pubblicistiche*, I, Torino, Utet, 1987, 513-21; Id., *Centralità della coscienza e condizionamenti dell'ambiente*, in AA.VV., *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa* (Acts of the meeting held at Arcos de la Frontera during 1st and 2nd Feb. 1989), Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1989, 81 ss.; Bertolino R., *La libertad de concencia: el hombre ante los ordenamientos estatales* y *confesionales*, in «Anuario de derecho eclesiastico», III, 1987, 39-68; Finocchiaro F., *Diritto ecclesiastico* (1986), Bologna, Zanichelli, 19903, 135. See also De Sanctis F. M., *Resistenza (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 994-1003; Rossi E., *Obbedienza alla legge e obiezione di coscienza*, in «Diritto e società», XI, 1988, n. 3, 513-24; Lariccia *Libertad ideològica* y *libertad religiosa en el ordenamiento jurìdico de Italia,* Report to the 4th nat. conv. on Spanish ecclesiastical law, in «Anuario de derecho eclesiastico», 1989; Toso P., *Dovere di fedeltà e diritto di restistenza. L'obiezione di coscienza del pubblico funzionario,* in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», XL, 1990, n. 2, 426-45.

With specific reference to the proposal of modification of art. 19 of the const. cf. Fois S., *Garanzia costituzionale delle manifestazioni di pensiero in materia religiosa,* in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico,* Milano, Giuffrè, 1973, 1215-26.

For a general evaluation of the problem of freedom of conscience (or of the conscience) various new author can be consulted, *Libertad* y *derecho fundamental de libertad religiosa* (Acts of the meeting held at Arcos de la Frontera during 1st and 2nd Feb. 1989), Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1989; Llamazares Fernandez D., *Derecho eclesiastico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia,* Madrid, Servicio publicaciones facultad derecho Universidad Complutense, 1989; Lariccia S., *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano,* Bologna, il Mulino, 1989 (and bibliography there enclosed, especially 311-71).

On conscientious objection evaluated in the perspective of the comparison between different codes, see Baratta A., *Antinomie giuridiche e conflitti di coscienza,* Milano, Giuffrè, 1963, specialmente 8.

Particularly interesting is, still today, a pamphlet published in Perugia in 1975 by «Movimento nonviolento», with its center at Perugia, by the title *L'obbe-*

*dienza non è più una virtù,* containing: una dichiarazione di cappellani militari contro l'obiezione di coscienza al servizio militare; la lettera di don Lorenzo Milani in risposta ai cappellani militari; l'autodifesa di don Milani al processo per apologia di reato intentatogli a seguito della lettera ai cappellani militari. Under the significant title *L'obbedienza non è più una virtù* la Libreria Editrice Fiorentina in 1967 published all documents of the trial of don Milani. On the thought by Don Milani see AA.VV., in «Testimonianze», X, 1967, fasc. n. 100 (dedicated to don Lorenzo Milani); Ramat M., *Immagine di don Milani,* in «II Ponte», XXIII, 1967, 1628-34; Balducci E., *La fede di don Milani,* in «Testimonianze», XIII, 1970, n. 123, 463-72; Fallaci N., *Dalla parte dell'ultimo. Vita del prete don Lorenzo Milani,* Milano, Libri edizioni, 1974; Pombeni P., *Sugli inediti di don Milani,* in «Idoc Internazionale», XIX, 1976, n. 6, 75-6; Balducci E., *Attualità inattuale di don Lorenzo Milani,* in «Testimonianze», XX, 1977, n. 196-7, 471; Lancisi M., *Don Lorenzo Milani. Dibattito aperto,* Roma, Borla, 1979; AA.VV., *Don Lorenzo Milani tra Chiesa, Scuola e Cultura,* Milano, Vita e Pensiero, 1983; Catti G., *Don Milani e la pace,* Torino, Gruppo Abele, 1988.

A further pamphlet published at Perugia by the same «Movimento non violento» in 1971 is the one containing the essay of Aldo Capitini, *Teoria della nonviolenza*: This pamphlet collects writings by Aldo Capitini, who died in Perugia, his native city, on the 19th Oct. 1968. He was the greatest theorist and promoter of nonviolence in Italy. The volume was republished by the publisher Giunti di Firenze nel 1990. For a review of the writings by Aldo Capitini cf. the bibliography by Aldo Stella, in Cacioppo G., *Il messaggio di Aldo Capitini,* Manduria, Lacaita, 1977, 453-87. Interesting indications can be drawn also from the text send by Capitini to his friend Guido Calogero, on 17th aug. 1968, in order to have it published by the review directed by Calogero, «La cultura» , where it was published with n. 6/1968: this text was recently republished in «Linea d'ombra», VII, 1989, n. 44 (dicembre), with the title: *Attraverso due terzi del secolo* (pg. 55-61): This review also published the small volume by A. Capitini, *Lettere agli amici. 1947 1968*, suppl. to fascicolo n. 44 (dicembre 1989): in particular see with regard to conscientious objection: the letter to Pietro Pinna, which reads: «(…) il suo attuale sacrificio sarà utile a tanti altri come guida verso una civiltà migliore e servirà come elemento prezioso a tutti quelli che operano per una legge che riconosca l'obbiezione di coscienza; la quale, senza dei generosi che pongano con la loro azione di rifiuto il problema, non arriverebbe in porto (…)» (pp. 8-9). Pietro Pinna was the first objector who, due to conscientious objection underwent a trial in 1949.

In particular with reference to conscientious objection to military service

(and to the related subject of nonviolence) considering mostly (but not only) the legal aspects of the problem, cf. Lucifredi R., *Il problema della convertibilità dei pubblici doveri con particolare riferimento all'obbligo militare*, in «Rivista di diritto pubblico», XXVIII, 1936, I, 127 ss.; Capograssi G., *Obbedienza e coscienza,* in «Foro italiano», LXXV, 1950, II, 47-52 e in Id., *Opera omnia,* V, Milano, Giuffrè, 1959, 197-208; Predieri A., *La difesa e le forze armate,* in *Commentario sistematico alla Costituzione* a cura di P. Calamdrei e A. Levi, Firenze, Barbera, 1950, 475 ss.; Segré B., *Costituisce reato l'obiezione di coscienza?,* in «Foro penale», V, 1950, II, 149 ss.; Vitale A., *L'obiettore di coscienza,* in «Giustizia penale», LV, 1950, I, 186 ss.; Angeloni G. C., *Qualche nota sull'"obiezione di coscienza", ibidem*, LVI, 1951, I, 227-31; Messineo A., *Obiezione di coscienza,* in *Enciclopedia cattolica,* IX, Firenze, 1952, 17 SS.; Pedio T., *Osservazioni sull'obiezione di coscienza,* in «Foro italiano», LXXVI, 1953, II, 206-13; Capitini A., *L'obiezione di coscienza in Italia,* Manduria, Lacaita, 1959; Calogero G., *L'obiezione di coscienza,* in «Il Mondo», XIII, 1961, n. 50, 16 dicembre, 16; Bachelet V., *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale,* Milano, Giuffrè, 1962; Casalinuovo, *«Non uccidere»: gli obiettori di coscienza,* in «Calabria giudiziaria», 1962, 34 ss.; Peyrot G., *Il problema degli obiettori di coscienza,* Roma, Associazione italiana per la libertà della cultura, s.d. (1962); Balducci E., *La Chiesa e la patria,* in «Giornale del mattino», 13 gennaio 1963, 2; Baratta A., *Antinomie giuridiche,* cit.; Capitini A., *Il progetto di legge Pistelli circa l'obbiezione di coscienza,* in «La cultura», II, 1964, 670-2; Jemolo A. C., *Il diritto positivo e* i *diritti della coscienza,* cit.; Capitini A., *La nonviolenza oggi,* Milano, 1965; Orecchia R., *Obiezione di coscienza,* in *Novissimo Digesto Italiano,* XI, Torino, Utet, 1965, 708-29; Pergameno S., *Una legge per gli obiettori di coscienza,* in «Democrazia e diritto», VI, 1965, 413-23; Fabbrini F., *Tu non ucciderai,* Firenze, Cultura Editrice, 1966; Gomez De Ajala A., *L'obiezione di coscienza al servizio militare nei suoi aspetti giuridico-teologici,* Milano, Giuffrè, 1966; Gregorio O., *L'obiezione di coscienza,* Torino, 1966; Messineo A., *L'obiezione di coscienza al servizio militare,* in «Civiltà cattolica», CXVII, 1966, I, 226-67; Riva C., *L'obiezione di coscienza nei documenti conciliari,* in «Iustitia», XIX, 1966, 77-91; Rosadoni L., *La violenza dei disarmati,* Torino, 1966; Battaglia F., *Coscienza (Obiezione di),* in *Enciclopedia filosofica,* II, Firenze, 1967, 1270 ss.; Bertolino R., *L'obiezione di coscienza negli ordinamenti giuridici contemporanei,* Torino, Giappichelli, 1967; Campbell A. H., *La morale della disubbidienza alla legge,* in «Rivista internazionale di filosofia del diritto», XLVII, 1967, n. 4, 657 ss.; Lombardi G., *Contributo allo studio dei doveri costituzio-*

*nali,* Milano, Giuffrè, 1967; ID., *Dovere di difesa, servizio militare e status di cittadino (profili critici),* in «Giurisprudenza costituzionale», XII, 1967, 343-50; MERANGHINI U., *I motivi dell'obiezione di coscienza nell'ordine morale e apprezzamento di essi circa l'applicabilità dell'attenuante dell'art. 62 n. 1 del Cod. pen.,* in «Rivista penale», XCIII, 1967, II, 57 ss.; BAINTON R. H., *I cristiani, la guerra, la pace,* Torino, 1968; BOSCH R., *Violenza o nonviolenza. Rivoluzione culturale nella chiesa?,* Roma, 1969; GANDHI K., *La forza della nonviolenza,* Milano, 1969; CARETTI P., MORBIDELLI G., *Obbligo di prestare il servizio militare e tutela delle posizioni soggettive,* in «Foro ammistrativo», XLVI, 1970, II, 425 ss.; PASSERIN D'ENTREVES A., *A chi obbedire? Obbedienza e resistenza in una società democratica ,* Milano, Comunità, 1970; THOREAU H. D., *La disobbedienza civile,* Milano, 1970; DE ROSA G., *Riconoscimento giuridico dell'obiezione di coscienza,* in «Civiltà cattolica», 1971, n. 2910, 524 ss.; BETTINELLI E., *Profili di diritto costituzionale della disciplina legislativa dell'obiezione di coscienza. Prime osservazioni della legge 15 dicembre 1972, n. 772*, in «Giurisprudenza costituzionale», XVII, 1972, 2923 ss.; CAMPANINI G., *Obiezione di coscienza e democrazia,* in «Studium», LXVIII, 1972, II, 807-19; FOSCOLO U., *Aspetti penali militari della legge per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza,* in «Rassegna Arma dei Carabinieri», XX, 1972, 1015 ss.; GUERZONI L., *Nuova problematica della libertà e crisi dello Stato di diritto,* in «Archivio giuridico "Filippo Serafini"», CLXXXII, 1972, 447; VERRI P., *Dell'obiezione di coscienza,* in «Rassegna Arma dei Carabinieri», XX, 1972 (suppl. ai nn. 1 e 6); CATTANEO A. M., *Considerazioni su diritto di resistenza e liberalismo, in Autonomia e diritto di resistenza* (Atti del convegno di studi «Forme di autonomia e diritto di resistenza nella società contemporanea», Sassari, 12-15 maggio 1971), Milano, Giuffrè, 1973, 209 ss.; COLETTI A., *L'obiezione di coscienza,* Milano, 1973; ERIKSON E. K., *La verità di Gandhi e le origini della non violenza militante,* Milano, 1973; GENTILE F., *Il servizio civile per gli obiettori di coscienza,* in «Rivista penale», XCIX, 1973, I, 260 ss.; JEMENEZ J., *La objeciòn de conscencia en Espana,* Madrid, 1973; MERANGHINI U., *Il rifiuto del servizio da parte dell'obiettore di coscienza,* in «Rivista di polizia», XXVI, 1973, 510 ss.; PASSERIN D'ENTREVES A., *Legittimità e resistenza,* in «Studi sassaresi», III, 1973 *(Autonomia e diritto di resitenza)*; PERICO G., *L'obiezione di coscienza,* in «Civiltà cattolica», CXXIV, 1973, IV, 538-59; ROCHAT G., *L'antimilitarismo oggi,* Torino, 1973; D'AVACK P. A., *Libertà di coscienza, di culto e di propaganda,* in *Enciclopedia del diritto,* XXIV, Milano, Giuffrè, 1974, 592-5; FIORE C., *Perdona a noi i nostri eserciti,* Torino, Elle Di Ci, 1974; FOSCOLO U., *Il reato preveduto dall'art. 8, 2° comma, della L. 15 dicembre /972,*

*n*. 772, *per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza,* in «Rassegna Arma dei Carabinieri», XXII, 1974, 211 ss.; Pontara G., *Se il fine giustifichi i mezzi,* Bologna, 1974; Venditti R., *I reati contro il servizio militare e contro la disciplina militare,* Milano, Giuffrè, 1974; Richiello G., *Rifiuto del servizio militare di leva. Sintesi della giurisprudenza,* in «Rassegna Arma dei carabineri», XXIII, 1975, 1101 ss.; Cattelain J. P., *Obiezione di coscienza all'esercito e allo Stato* (1973), trad. it., a cura di A. Drago, Milano, Celuc libri, 1976; Garino V., *Riflessioni in tema di rifiuto del servizio militare di leva,* in «Rassegna di giustizia militare», II, 1976, 325 ss.; Montanari B., *Obiezione di coscienza. Un'analisi dei suoi fondamenti etici e politici,* Milano, Giuffrè, 1976; Pecchioli U., *Servizio militare obbligatorio e obiezione di coscienza,* in AA.VV., *La politica militare dei comunisti,* Roma, 1976; Romboli R., *L'obiezione di coscienza in Francia e in Italia,* in «Foro italiano», CI, 1976, IV, 269-72; Cacioppo G., a cura di, *Il messaggio di Aldo Capitini,* Manduria, Lacaita, 1977; Del Re M. C., *La disciplina della liberazione condizionale tra logica sanzionatoria e logica di trattamento,* in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», XXXI, 1978, 541 ss.; Bobbio N., *Il problema della guerra e le vie della pace,* Bologna, il Mulino, 1979; Boldetti A., Paganetto G., *Norme di principio sulla disciplina militare e valori costituzionali,* in «Rivista trimestrale di dirino pubblico», XXIV, 1979, 507 ss.; Canfora F., *Obbedienza alla legge, obiezione di coscienza e resistenza,* in «Giurisprudenza italiana», CXXXI, 1979, IV, 153-60; Cerato M., *L'autoriduzione del servizio sostitutivo civile,* in «Rassegna di giustizia militare», V, 1979, 183 ss.; De Stefano M., *Obiezione di coscienza ed inversione di tendenza della giurisprudenza dei tribuanli militari,* in «Temi romana», XXVIII, 1979, 144 ss.; Gianbartolomei G., *Ancora in tema di obiezione di coscienza,* in «Rassegna di giustizia militare», V, 1979, 288 ss.; Lisitano A. M., *L 'obiezione di coscienza. Due possibili prospettive,* in «Rivista trimestrale di dirino e procedura civile», XXXII, 1979, 1056 ss.; Palazzo F. C., *Obiezione di coscienza,* in *Enciclopedia del diritto*, XXIX, Milano, Giuffrè, 1979, 539-62; Pinto F., *Forze armate e Costituzione,* Venezia, 1979; Sada L., *Spunti critici in materia di obiezione di coscienza al servizio militare: il problema della incostituzionalità della legge 1972 n. 772* (note to a sent. T.A.R. Piemonte 11 luglio 1978 n. 368), in «Il diritto ecclesiastico e rassegna di dirino matrrimoniale», LXXXIX, 1979, II, 512-34; Sandulli A. M., *Disciplina militare e valori costituzionali,* in «Diritto e società», 2 (n. s.), 1979, 641 ss.; Del Re M. C., *Convinzioni politiche e scusante di coscienza nell'obiezione al servizio militare,* in «Rassegna di giustizia militare», VI, 1980, 531 ss.; Solina M., *Cenni esegetici sulle premesse circa* i *conflitti di coscienza nel diritto penale in relazione all'o-*

*biezione di coscienza,* ivi, 647 ss.; Fracchia G., *L'obiezione di coscienza nella giurisprudenza del Tribunale Supremo Militare,* in «Legislazione penale», II, 1981, 422 ss.; Gandhi M. K., *Teoria e pratica della nonviolenza,* Torino, Einaudi, 1981; Maggi V., *Limiti costituzionali al diritto e al processo penale militare,* Napoli, Jovene, 1981; Id., *Non è mai troppo tardi: la riforma della giustizia militare,* in «Foro italiano», CVI, 1981, V, 167-84; Solina M., *Norma, principio di legalità e garanzie costituzionali dell'obiezione di coscienza, in* «Rassegna di giustizia militare», VII, 1981, 63 ss.; Venditti R., *L'obiezione di coscienza al servizio militare,* Milano, Giuffrè, 1981; Id., *La normativa italiana sull'obiezione di coscienza al servizio militare: analisi critica*, in «Rassegna di giustizia militare», VII, 1981, 269 ss.; Genre E., Rochat G., Tridente A., *Costruire la pace oggi,* Torino, Claudiana, 1982; Giannini G., *Obiezione di coscienza e servizio civile,* in AA.VV., *Diritto di resistenza e nonviolenza,* in «Critica liberale», 1982, n. 22-23; Moneta P., *Obiezione di coscienza e riconoscimento delle esigenze religiose del cittadino,* in AA.VV., *Scritti in memoria di Domenico Barillaro,* Milano, Giuffrè, 1982; Onida F., *Contributo a un inquadramento giuridico del fenomeno delle obiezioni di coscienza (alla luce della giurisprudenza statunitense),* in «Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale», XCII, 1982, I, 222-49; Pepe V., *"Non più soldati": guida pratica e note sul servizio civile e sull'obiezione di coscienza al servizio militare,* Salerno, Galzerano, 1982; Bertolino R., *L'obiezione di coscienza,* in «Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale», XCIII, 1983, I, 323-48; Bobbio N., *Disobbedienza civile,* in *Dizionario di politica,* a cura di N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Torino, Utet, 1983², 338-49; Brindani U., *L'obiezione di coscienza. Ragioni e contraddizioni di una crescita,* in «il Mulino», 1983, n. 286, 276 ss.; D'Ambrosio A., *L'obiezione di coscienza e il servizio militare di leva obbligatorio,* in «Sicurezza sociale», XXXVIII, 1983, 647 ss.; Id., *Evoluzione della normativa sull'obiezione di coscienza,* ivi, 1984, 522 ss.; Fracchia G., Pietrini G., *Obiezione di coscienza al servizio militare. Problemi penalistici e proposte di riforma,* in «Giustizia penale», LXXXVIII, 1983, I, 85 ss.; Polito P., *Obiezione di coscienza e servizio civile. Bilancio di dieci anni,* in «Il Foglio», 1983, n. 104, 1-2; Venditti R., *Obiettori di coscienza davanti alla Corte costituzionale e al Parlamento Europeo,* in «Giustizia penale», LXXXVIII, 1983, II, 443 ss.; Agnoli F. M., *L'obiezione di coscienza,* in «Quaderni della giustizia», 1984, n. 37, 18; Della Casa F., *Affidamento in prova del condannato militare. Commento alla l.* 29 *aprile 1983, n. 167,* in «Legislazione penale», IV, 1984, 50 ss.; Garino V., *Obiezione di coscienza,* in *Novissimo Digesto Italiano,* Appendice, V, Torino, Utet, 1984, 339 ss.; Lombardi G., *Fe-*

*deltà,* in *Enciclopedia del diritto,* XVII, Milano, Giuffrè, 1984, 165-77; Sarno S., *Brevi osservazioni in merito al reato di rifiuto del servizio armato per motivi di coscienza,* in «Rassegna di giustizia militare», X, 1984, 529 ss.; Venditti R., *L'obiezione di coscienza al servizio militare nella giurisprudenza amministrativa e civile,* in «Giurisprudenza italiana», CXXXVI, 1984, IV, 73 ss.; Id., *Fedeltà (delitti contro la),* in *Enciclopedia del diritto,* XVII, Milano, Giuffrè, 1984, 177-9; Giannini G., *L'obiezione di coscienza al servizio militare, alle spese militari, professionale, etnica, al giuramento, alle prestazioni sanitarie obbligatorie,* Torino, Satygrapha, 1985; Cocanari F., Gandini A., Zaghi C., *Guida all'obiezione di coscienza,* Roma, Lavoro, 1985; Cuccodoro E., *Parametri costituzionali di equilibrio tra obiezione di coscienza e prestazione del servizio militare,* in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», XXXV, 1985, 444 ss.; D'Elia G., *L'obiezione di coscienza e i poteri della commissione di cui alla legge 772/72: un problema irrisolto* (nota a sent. Cons. Stato, Ad. plen. 25 maggio 1985 n. 16), in «Rassegna dell'Avvocatura dello Stato», 1985, I, 618 ss.; Gallo D., *Dal dovere di obbedienza al diritto di resistenza,* Perugia, Azione Nonviolenta, 1985; Messina R., *Finalmente ammessa la continuazione tra reati comuni e reati militari,* in «Foro italiano», CX, 1985, II, 172-6; Pace A., *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni,* Padova, Cedam, 1985; Pugiotto A., *L'obiezione di coscienza al servizo militare tra l'immobilismo del legislatore e le accelerazioni della giurisprudenza,* in «Giurisprudenza costituzionale» , XXX, 1985, I, 2013 ss.; Rossi E., *Una decisione interlocutoria in tema di obiezione di coscienza* (nota a sent. Corte cost. 24 maggio 1985 n. 165), in «Foro italiano», CX, 1985, I, 2516-27; Id., *Circolari ministeriali e sindacato della Corte costituzionale in materia di obiezione di coscienza al servizio militare,* in «Rivista trimestrale di diritto pubblico» XXXV, 1985, 117 ss.; Scotti L., *Il servizio civile rimane in lista d'attesa,* in «Corriere giuridico», 1985, 815; Vannicelli L., *L'obiezione di coscienza degli operatori sanitari. Consultori familiari e graduale disordinamento,* Modena, Mucchi, 1985; Venditti R., *Il diritto penale militare nel sistema penale italiano,* Milano, Giuffrè, 1985; Id., *I reati contro il servizio militare e contro la disciplina militare,* Milano, Giuffrè, 1985; Id., *Valutazione dei motivi dell'obiettore e reiezione delle domande di ammissione al servizio civile* (nota a sent. Cons. Stato, Ad. plen., 24 maggio 1985 n. 16), in «Giurisprudenza italiana», CXXXVII, 1985, III, 391 ss.; Id., *Prime riflessioni sulla sentenza costituzionale n. 164 del 1985 relativa alla legge sul riconoscimento dell'obiezione di coscienza al servizio militare* (note to the decision by the cast. court 24th May 1985 n. 164), in «Giurisprudenza costituzionale», XXXV, 1985, I, n. 6, 1213-26; Belli R., *Problemi rela-*

*tivi all'obiezione di coscienza* (note to sent. by the const. court. 24th May 1985 n. 164), in «Giurisprudenza italiana», CXXXVIII, 1986, I, l, 161 ss.; ID., *On «militarizzazione» of conscientious objectors* (regarding the decision n. 113/1986 of the constitutional court), in «Archivio penale», XLII, 1986, 301 ss.; BOBBIO N., *Le ragioni della tolleranza,* in AA.VV., *Intolleranza: eguali e diversi nella storia* (Acts of the meeting organized by Amnesty International by P. C. Boro), Bologna, il Mulino, 1986, 33 ss.; LAZZARO A., *Obiezione di coscienza e vigili urbani* (nota a sent. T.A.R. Emilia Romagna, Sez. Bologna, 3 1983 n. 1), in «Giurisprudenza italiana», CXXXVIII, 1986, III, l, 425 ss.; CHIAVARIO M., *Obiettori di coscienza e giurisdizione penale,* in «Legislazione penale», VI, 1986, 601 ss.; CONSORTI P. L., *Obiezione di coscienza al servizo militare e servizio civile*, in «Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale», XCVI, 1986, n. 2, I, 393-401; ID., *Circolari della Pubblica Amministrazione e disciplina dell'obiezione di coscienza* (nota a sent. T.A.R. Lazio, Sez. I, 22 ottobre 1986 n. 1658), in «Temi romana», XXXV, 1986, n. 3, 826-38; DELLI PAOLI G., *La liberazione condizionale del condannato militare,* in «Rassegna di giustizia militare», XII, 1986, suppl. al n. 4-5 (*Scritti in onore di Vittorio Veutro*), 211 ss.; MESSINA R., *Gli obiettori di coscienza ammessi al servizio civile sostitutivo: una nuova voce nell'elenco degli estranei alle forze armate* (note to the sent. of const. court of 24 Apr. 1986 n. 113), in «Foro italiano», CXI, 1986, I, 1489-93; ID., *Anche gli iscritti di leva sono estranei alle forze armate,* ivi, 1756; ID., *Gli obiettori di coscienza tra grazia, liberazione condizionale e affidamento in prova* (nota a sent. Trib. mil. Roma 1 agosto 1985), ivi, II, 297 ss.; PANUCCIO DATTOLA F., *L'obiettore di coscienza: soldato si, soldato no?* (nota a sent. Corte cost. 24 aprile 1986 n. 113), in «Giustizia civile», XXXII, 1986, I, 3024 ss.; PRISCO S., *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza,* Napoli, Jovene, 1986; PUGIOTTO A., *La controriforma ministeriale all'obiezione di coscienza al servizio militare,* in «Questione giustizia», 1986, 607 ss.; RICHIELLO G., *Sanzioni sostitutive e processo penale militare,* in «Cassazione penale», XXVI, 1986, 1095; ID., *Obiezione di coscienza e rifiuto del servizio civile sostituvo* (nota a sent. Corte cost. 24 aprile 1986 n. 113), ivi, 1718 ss. ; RONCA M., *L'adduzione dei motivi di coscienza da parte di obiettore non vero,* in «Rassegna di giustizia militare», XII, 1986, n. 4-5, 343-52; VENDITTI R., *Primi rilievi sulla sentenza costituzionale n. 113 del 1986 che esclude gli obiettori di coscienza dalla categoria degli "appartenenti alle forze armate",* in «Giurisprudenza costituzionale», XXXI, 1986, n. 4, 652-5; VITALE A., *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza. In margine ad una recente pubblicazione,* in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», III, 1986, 319-38; ANZA-

ni F., *Libertà costituzionali, obiezione di coscienza e convertibilità dell'obbligo di legge,* Napoli, Jovene, 1987; Barone A., *La difesa nazionale nella Costituzione,* in «Diritto e società», X, 1987, n. 4, 643 ss.; Bertolino R., *La libertad de concencia: el hombre ante los ordenamientos estatales* y *confesionales,* in «Anuario de derecho eclesiastico», III, 1987, 39-68; Brunelli D., *Reati contro il servizio militare,* in *Enciclopedia del diritto,* XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, 1237-52; Consorti P., *Per una nuova legge sull'obiezione di coscienza al servizio militare,* in «il tetto», XXV, 1987, 127 ss. (nel saggio si dà notizia delle relazioni di Bellini P., *L'obiezione di coscienza nel sistema delle libenà fondamentali,* di Martines T., *Profili costituzionali dell'obiezione di coscienza* e di Rescigno P., *Leggi, regolamenti e convenzioni nella disciplina dell'obiezione di coscienza,* relazioni svolte nel seminario svoltosi a Roma il 5 dicembre 1985 sul tema *Aspetti giuridici dell'obiezione di coscienza al servizio militare e sul servizio civile oggi in Italia*); Esposito E., *Il dovere di difesa nella giurisprudenza costituzionale,* in AA.VV., *Le regole del gioco nella Costituzione. Disposizioni e attuazioni fra crisi e tramonto,* a cura di E. Cuccudoro, Firenze, Noccioli, 1987, 237-8; Giannini G., *L'obiezione di coscienza,* Bologna, Ed. Dehoniane, 1987; Id., *Dossier sull'obiezione di coscienza al servizio militare,* in «Per l'alternativa», 1987, n. 17-18, 21-30; Marzano F., *Libertà costituzionale, obiezione di coscienza e convertibilità dell'obbligo di leva,* Napoli, Jovene, 1987; Mellini M., *Norme penali sull'obiezione di coscienza,* Roma, Scipioni, 1987; Messina R., *Condannato militare e misure alternative alla detenzione,* in «Foro italiano», CXII, 1987, II, 147-53; Modugno F., D'Alessio R., *Tutela dei trattamenti sanitari e obiezione di coscienza,* in AA.VV., *Le regole del gioco,* cit., 233-7; Petrini D., *Le nuove "norme urgenti" in tema di ordinamento penitenziario militare (D. L. 27.10.1986, n. 700)*, in «Legislazione penale», VII, 1987, 534 ss.; Sorge G., *Obiezione di coscienza: il servizio sostitutivo civile presso gli enti locali,* in «Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», XLIII, 1987, 647 ss.; Tattoli G., *Servizio militare,* in *Novissimo Digesto Italiano,* Appendice, VII, Torino, Utet, 1987, 173 ss.; Venditti R., *Il processo penale militare,* Milano, Giuffrè, 1987; Zanchetta, *Scelte e orientamenti giurisprudenziali in tema di obiezione di coscienza e disobbedienza civile,* in «Questione giustizia», 1987, 282 ss.; Belgiorno De Stefano M. G., *L'obiezione di coscienza al servizio militare, diritto inviolabile dell'uomo e del cristiano,* in *Studi in memoria di Pietro Gismondi,* I, Milano, Giuffrè, 1988, 33-55; Canini G., *Due pesi e due misure per gli obiettori di coscienza,* in «Polizia italiana - Nuovi Orizzonti», 1988, n. 6 (giugno), 28 ss.; Cariola A., *Servizio militare, sanzioni disciplinari detentive e principi costituzionali,* in «Di-

ritto e società», XI, 1988, n. 3, 436 ss.; Consorti P., *Verso una modifica della gerarchia delle fonti. Moduli normativi e procedmenti della pubblica amministrazione: convenzioni e circolari (in particolare in tema di obiezione di coscienza e di servizio civile),* in «Nomos», I, 1988, n. 4; De Sanctis F. M., *Resistenza (diritto di),* in *Enciclopedia del diritto,* XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 987-94; Miotto G. P., *Domanda di riconoscimento dell'obiezione di coscienza, e poteri della commissione, prevista dall'art.* 3, *L. n. 772 del 1972* (nota a sent. T.A.R. Lazio, Sez. I, l ottobre 1986 n. 1350), in «Foro amministrativo», LXIII, 1987, n. 10, 2741-43; Milani L., *L'obbedienza non è più una virtù* (Perugia, 1972), Firenze, Libreria Editrice Fiorentina, 1988; Mormile P., *L'obiezione di coscienza al servizio militare nella giurisprudenza amministrativa,* Napoli, Jovene, 1988; Onida F., *L'obiezione di coscienza nelle prestazioni lavorative,* in AA.VV, *Rapporti di lavoro e fattore religioso,* Napoli, Jovene, 1988, 227-40; Polito P., *Elogio dell'obiezione di coscienza,* in «Belfagor», XLIII, 1988, n. l, 13-35; Pugiotto A., *Alcuni problemi di tutela giurisdizionale in tema di obiezione di coscienza al servizio militare,* in AA.VV., *La tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali* a cura di L. Carlassare, Padova, Cedam, 1988, 144; Id., *Durata del servizio civile e principio costituzionale di uguaglianza,* in «Giurisprudenza costituzionale», XXXIII, 1988, II, n. 3 (fasc. n. 5), 1049-54; Rossi E., *Obbedienza alla legge e obiezione di coscienza,* in «Diritto e società», (n. s.), XI, 1988, n. 3, 513-24; Vannicelli L., *Obiezione di coscienza al servizio militare. Normativa. Fondamenti e carenze. Analisi. Prospettive,* Roma, Euroma, 1988; AA.VV., *Obiezione di coscienza al servizio militare. Profili giuridici e prospettive legislative,* Atti del convegno tenutosi a Roma, nel Palazzo della Provincia, il 16 gennaio 1988, promosso dalla Caritas italiana, Padova, Cedam, 1989; AA.VV., *Verso una difesa popolare non violenta per l'Italia?* (Centro studi sui diritti dell'uomo e dei popoli), Padova, Cedam, 1989; Anzani G., *La natura giuridica dell'obiezione ed i poteri della commissione ministeriale (sent. 16/1985 del Consiglio di Stato, ad. plen.),* ibidem, 43-68; Battaglini G., *Ordinamenti statali e principi internazionali sull'obiezione di coscienza,* ivi, 158-78; Caccia P., *Legge* 772, *Comitato ristretto e prospettive di riforma,* ibidem, 179-88; Chiavario M., *Obiettori di coscienza e giurisdizionale penale dopo la 113/1986 della Corte Costituzionale, ivi*, 29-42; Consorti P. L., *Convenzioni e circolari nel rapporto tra Ministero della Difesa ed Enti di servizio civile,* ivi, 103-12; Corticelli M., *Autoriduzioni, autotrasferimenti e prime sentenze del giudice ordinario,* ivi, 97-101; Mellini M., *Norme penali in tema di obiezione di coscienza al servizio militare,* ivi, 88-96; Pavan A., *Ministero della Difesa, Enti di servizio civile ed obiettori di coscienza: questo Governo*

*per un diverso rapporto?, ivi*, 189-94; Prisco S., *Obiezione di coscienza al servizio militare e obiezioni di coscienza nell'ordinamento italiano vigente*, ibidem, 143-57; Rossi E., *Obiezione di coscienza e obbedienza alla legge,* ivi, 71-87; Venditti R., *Dovere costituzionale di difesa e servizio civile dell'obiettore di coscienza,* ivi, 9-28; Baget Bozzo G., *La "guerra" degli obiettori,* in «la Repubblica», XIV, 1989, 8 febbraio; Barile P., *La naia degli obiettori,* ibidem, 7th Apr.; Cacopardi M. G., *Considerazioni sull'obiezione di coscienza alla luce della sentenza 31 luglio 1989, n. 470 della Corte costituzionale,* in «Rivista penale», CXV, 1989, 911-3; Guarino A., *In tema di tutela dell'obiettore di coscienza: i provvedimenti cautelari,* in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Petroncelli,* I, Napoli, Jovene, 1989, 323-32; Martines T., *Obiezione di coscienza e difesa della patria,* in AA.VV., *Studi in onore di Lorenzo Spinelli,* IV, Modena, Mucchi, 1989, 1403-22, Prisco S., *Le metamorfosi dell'obiezione di coscienza al servizio militare,* being published on the review «Giurisprudenza costituzionale», XLIII, 1989; Rodotà S., *Durerà di meno il servizio civile per gli obiettori,* in «la Repubblica», XIV, 1989, 20 luglio; Capitini A., *Le tecniche della nonviolenza* (Milano, Feltrinelli, 1967), Firenze, Giunti, 1990; Messina R., *Ancora giustizia per gli obiettori di coscienza,* in «Foro italiano», XCV, 1990, n. 1 , I, 36-41; Rossi E., *L'obiezione di coscienza al servizio militare: morte o inizio di una nuova vita?,* ivi, 41-8.

On conscientious objection to swearing – topic not treated in this essay – but of relevant importance, mostly because it reveals the evolution of the positions held by the constitutional court in the years 1960-1979 – cf. Contini G., *Riflessi costituzionali della mancata prestazione di giuramento per motivi religiosi,* in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», III, 1953, 91; Finocchiaro F., *Giuramento dei testimoni e libertà religiosa,* in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», III, 1960, 1253; Del Re M. C., *Il giuramento e l'obiezione di coscienza al giuramento,* in «Il diritto ecclesiastico», LXXII, 1961, I, 284 ss.; D'Urso C., *In tema di anticostituzionalità della formula del giuramento prevista dall'art. 449 c. p.,* ivi, II, 23 ss.; Pisani, *Giuramento (diritto processuale penale),* in *Novissimo Digesto Italiano*, VII, Torino, Utet, 1961, 959; Finocchiaro F., *Ancora in tema di libertà religiosa e giuramento dei testimoni,* in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», VI, 1963, 1249 ss.; Chiarloni S., *Sui rapporti fra giuramento e libertà religiosa,* in «Giurisprudenza italiana», CXVI, 1964, I, 1, 13 ss.; Fedele P., *Giuramento (dir. can. ed eccles.),* in *Enciclopedia del diritto,* XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 167-79; Gianturco, *L'obiezione di coscienza in rapporto al giuramento delle parti, dei testi, dei periti e degli interpreti nel vigente sistema processuale,* in «Rivista di polizia», XXVII, 1974, 145 ss.; Testori A.,

*Giuramento dei testimoni e libertà di coscienza,* in«Giurisprudenza italiana», CXXIX, 1977, II, 351-6; Mangiameli S., *Il giuramento dei non credenti davanti alla Corte costituzionale,* ivi, XXV, 1980, 545 ss.; Avvisati P. G., *Giuramento dei non credenti e giuramento dei credenti: una sentenza contraddittoria,* in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica,* Milano, Giuffrè, 1981, 1141 ss.; Prisco S., *Revivement by the constitutional court in an important decision on the "sul giuramento del non credente (brevi osservazioni)",* in AA.VV., *Nuove prospettive,* cit:, 1255 ss.; Vannicelli L., *La libertà religiosa nella formula di giuramento del testimone alla luce delle sentenze della Corte costituzionale,* in «Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale», XCVII, 1987, 1098-111.

On the subject of fiscal objection see above all: Onida F., *L'obiezione fiscale,* in «Il Ponte», XLII, 1986, n. 3, 41-52, the book by S. Prisco, *Fedeltà alla Repubblica,* cit., 212-3, the volume by Drago A. e Matta G., *L'obiezione fiscale alle spese militari. Quale pace? Quale difesa?,* Torino, Gruppo Editoriale Abele, 1986 and the essay by Belgiorno De Stefano M. G., *Obiezione di coscienza selettiva e obiezione fiscale,* in «Il dir. ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale», XCVII, 1987, n. l, 25-43. Cf. anche De Mita E., *L'obiezione fiscale è dusibbedienza alle leggi di ordine pubblico*, in «Bollettino tributario», 1986, 869-71; Cerqua L. D., *Spunti di istigazione all'obizione fiscale alle spese militari,* in «L'Indice penale», XX, 1986, 679-83; Mele E., *L'obiezione tributaria,* in «Corriere tributario», 1987, 2800-4; Cerqua L. D., *La storia infinita dell'istigazione all'obiezione fiscale alle spese militari,* in «Rassegna tributaria», 1988, 652-4; Guerzoni L., *E io obietto,* in «il manifesto», XIX, 1989, 2 giugno. In the legislation context see the bili submitted by MP Guerzoni and others, on 29 May 1989, published in the section Documentazione of «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», VI, 1989.

On the subject of conscientious objection of medicai personnel, as per art. 9 of law n. 194 of 1978, see in particular De Finance J., *La coscienza e la legge,* in «Medicina e morale», 1977, n. 1-2, 64; Gunthor A., *Chiamata e risposta. Una nuova teologia morale,* III, *Morale speciale: le relazioni verso il prossimo,* Roma, Edizioni Paoline, 1977, specialmente 378 ss.; Spinsanti S., *Implicazioni etiche dell'obiezione di coscienza nella professione medica,* in «Medicina e morale», 1977, n. 1-2, 166 ss.; Tettamanzi D., *Aborto e obiezione di coscienza: considerazioni di etica umana e cristiana,* ibidem, n. 1-2, 40; AA.VV., *Obiezione di coscienza e aborto,* Milano, 1978; Arcidiacono L., *Interruzione della gravidanza e principi costituzionali,* in «Diritto e società», VI, 1978, pp. 723-55, spec. 734-5; Bompiani A., *Il ginecologo, l'aborto e l'o-*

*biezione di coscienza,* in «Medicina e morale», 1978, n. 3, 86 ss.; Lener S., *La legge sull'aborto e l'obiezione di coscienza,* in «Civiltà cattolica», CXXIX, 1978, III, 10-21; Perico G., *Legge sull'aborto e obiezione di coscienza,* in «Aggiornamenti sociali», XXIX, 1978, II, 557-62; Guarino A., *Aborto procurato e obiezione di coscienza,* in «Diritto e giurisprudenza», XXXV, 1979, 241-8; Lombardi Vallauri L., *Bioetica, potere, diritto,* in «Iustitia», XXXVII, 1984, 40 ss.; Nappi A., *I limiti oggettivi dell'obiezione di coscienza all'aborto* (nota a sent. Pret. Penne 6 dicembre 1983), in «Giurisprudenza italiana», CXXXVI, 1984, II, 313 ss.; Perico G., *I fondamenti giuridici dell'obiezione di coscienza sanitaria,* in «Aggiornamenti sociali», XXXVII, 1986, n. 6, 421 ss.; Stella F., *La obiezione di coscienza del sanitario nelle legislazioni europee,* in «Rivista italiana di medicina legale», VII, 1985, 444 ss.; Id., *La situazione legislativa in merito all'obiezione sanitaria, in Europa,* in «Medicina e morale», 1985, n. 2, 281 ss.; Vannicelli L., *L'obiezione di coscienza degli operatori sanitari (Consultori familiari e graduale disorientamento),* Modena, Mucchi, 1985; Ciccone L., *«Non uccidere». Questioni di morale della vita fisica,* (1984), Milano, Ares, 1988[2]; Baget Bozzo G., *La "guerra" degli obiettori,* cit.; Bertolino R., *Assistenza religiosa, obiezione di coscienza e problemi morali e psicologici nel prisma della struttura ospedaliera,* in AA.VV., *Studi in onore di Lorenzo Spinelli,* I, Modena, Mucchi, 1989, 93-150 ss.; Sallustio Salvemini C. G., *Obiezione di coscienza: aborto e servizio militare. Un caso di strabismo legislativo,* in «il tetto», XXVII, 1989, n. 155, 507-22.

For general outlines of the problem of voluntary interruption of pregnancy see Moscarini L., *Aborto. Profili costituzionali e disciplina legislativa,* in *Enciclopedia giuridica,* I, Roma, Treccani, 1988, and bibliography there quoted; Folliero M. C., *La legge 194/78 nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Dal monito al controllo di come il monito sia stato attuato,* in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Petroncelli,* Napoli, 1989, 243 ss.

With particular reference to the problem of refusing the blood transfusion from the Jeovah's witnesses, V. D'Alessio R., *I limiti costituzionali dei trattamenti 'sanitari' (A proposito dei Testimoni di Geova),"* in AA.VV., *Scritti in onore di Egidio Tosato,* II, Milano, Giuffrè, 1982, 113 ss.. V. also on the problem, Carnelutti F., *Problema giuridico della trasfusione del sangue*, in «Foro italiano», LXIII, 1938, IV, 89-103; Degni F., *Sulla trasfusione obbligatoria del sangue,* ivi, 129-33; Vincenzi Amato D., *Art.* 32, *2° comma,* in *Commentario della Costituzione,* a cura di G. Branca, *Rapporti Etico-sociali, Art. 29-34*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1976, 167-209; Panunzio S., *Trattamenti sanitari obbligatori e Costituzione (a proposito della disciplina delle*

*vaccinazioni),* in «Diritto e società», II (n. s.), 1979, 904 ss.; Barni M., *Giustizia o intolleranza?,* in «Avanti!», 25 marzo 1982; Lener S., *I testimoni di Geova e la punizione dell'omicidio,* in «Civiltà cattolica» , 1982, IV, 159 ss.; Modugno, *Trattamenti sanitari non obbligatori e costituzione,* in «Diritto e società», V, 1982, 303 ss. (ed ivi gli autori citati); Nuvolone P., *Religione e diritto alla vita,* in «L'indice penale», XVI, 1982,133 ss.; Fiandaca G., *Diritto alla libertà religiosa e responsabilità penale per omesso impedimento dell'evento,* (Osservazione a Assise Cagliari 21 marzo 1982), in «Foro italiano» , CVIII, 1983, II, 27-31; Id., *Reati omissivi e responsabilità penale per omissione,* ibidem, V, cc. 27-45; Parodi Giusino M., *Trattamenti sanitari obbligatori, libertà di coscienza e rispetto della persona umana,* in «Foro italiano», CVI, 1983, I, 2656-61; Barile P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali,* Bologna, il Mulino, 1984, 389 ss.; Clarizia A., *Trattamenti sanitari obbligatori*, in *Dizionario di diritto sanitario,* a cura di G. De Cesare, Milano, Giuffrè, 1984; Floris P., *Libertà di coscienza, doveri dei genitori, diritti del minore,* cit.; Perico G., *Testimoni di Geova e trasfusioni di sangue. Riflessioni medico-legali,* in «Aggiornamenti sociali», XXXVII, 1986, n. 5, 335 ss.

On conscientious objection by the judge see decision by the constitutional court of 25th May 1987, n. 196 and the note by Rossi E., *L'obiezione di coscienza del giudice,* in «Foro italiano», CXIII, 1988, I, 759-71; Mangiameli S., *La libertà di coscienza di fronte all'indeclinabilità delle funzioni pubbliche (A proposito dell'autorizzazione del giudice tutelare all'interruzione della gravidanza della minore),* in «Giurisprudenza costituzionale», XXXIII, 1988, II, n. 2 (fase. n. 4), 523-44.

# *Pubblici poteri e nuovi movimenti religiosi**

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. - 2. In particolare, la configurabilità dei nuovi movimenti religiosi come confessioni religiose. Il problema delle frontiere. I compiti attribuiti all'apparato giudiziario. - 3. L'individuazione di alcune aree di conflitto: diritto di famiglia. - 4. I trattamenti sanitari obbligatori: in particolare, la trasfusione di sangue. - 5. Rifiuto di prestazioni o uffici legalmente dovuti. - 6. L'obiezione di coscienza al servizio militare. - 7. Limitazioni della libertà personale. - 8. Reati contro il patrimonio. - 9. Inquietudine individuale e nuovi movimenti religiosi: il ruolo del diritto. - Riferimenti bibliografici.

## 1. *Considerazioni introduttive*

Una prima precisazione ritengo preliminarmente opportuna a proposito dell'espressione "nuovi movimenti religiosi". A mio avviso occorre proporsi di evitare l'espressione, che viene invece sempre più spesso utilizzata, di "setta". Il quesito se tali organizzazioni siano da qualificare come "sette", "culti", "movimenti religiosi" ecc. è soprattutto una questione nominalistica, ma si tratta di un problema non privo di importanza pratica. La ragione che mi induce a preferire una formula elastica e neutrale e ad evitare l'uso del termine "setta" è che tale termine implica a *priori* l'idea di un'attività sovversiva esercitata da parte dei suoi seguaci, un'attività che deve in ogni caso essere contrastata e punita. In proposito non possiamo dimenticare che tale espressione, adottata in passato con riferimento a molti dei gruppi religiosi diversi dalla religione cattolica, è stata e viene tuttora usata anche nell'intento di determinare una radicata avversione dell'opinione pubblica nei confronti di nuovi elementi religiosi che si pongono come alternativi rispetto ai gruppi religiosi dominanti nella società in un certo periodo storico[1].

---

* In V. PARLATO, G. VARNIER (a cura di), *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia,* Collana di studi di diritto canonico ed ecclesiastico, Torino, Giappichelli, 1992, pp. 51-93 e in *Studi in ricordo di Elodia Baldelli,* Roma, Europa, 1992, pp. 229-68.

[1] Silvio Ferrari ha di recente ribadito le ragioni che lo inducono a preferire l'espres-

L'espressione di "nuovi movimenti religiosi" è forse meno appropriata rispetto a quelle di "minoranze religiose" o "movimenti religiosi marginali"[2], "alternativi" o "emergenti"[3], ma presenta d'altra parte il vantaggio di essere ormai frequentemente utilizzata nel linguaggio corrente e di esprimere inoltre con sufficiente chiarezza che i "nuovi" movimenti religiosi sono quelli che, pur assumendo da tempo notevole rilievo in altre parti del mondo (tipico esempio è quello della religione islamica), si sono diffusi in alcuni paesi europei come l'Italia e la Spagna piuttosto recentemente e vengono pertanto considerati nella comune accezione come movimenti religiosi "nuovi" rispetto a quelli affermatisi nella tradizione delle rispettive società. La categoria dei "nuovi movimenti religiosi" rappresenta una specificazione di quella di "minoranze religiose", generica perché abbraccia anche le minoranze storiche[4], rispetto alla quale vi è una consolidata tradizione di studi e di ricerche.

La chiesa cattolica è fortemente impegnata nel tentativo di contrastare la diffusione di gruppi religiosi alternativi rispetto al culto cattolico, e si parla spesso della necessità che la gerarchia ecclesiastica indichi con chiarezza e decisione le prospettive per contrastare quella che viene espressamente definita come la "sfida dei movimenti religiosi alternativi"[5]. Numerosi gruppi in Italia – i più conosciuti sono quelli del G.R.I.S. (Gruppo di Ricerca e di Informazione sulle Sette) e dell'A.R.I.S. (Associazione per la Ricerca e l'Informazione sulle Sette) – si propongono l'obiettivo di contrastare con ferma determinazione le c.d. "sette" ed esercitano un'azione tendente costantemente a

---

sione "minoranze religiose" o quella di "movimenti religiosi marginali": cfr. S. Ferrari, *Comportamenti etereodossi,* cit. nei riferimenti bibliografici, p. 273, che conferma l'opinione già espressa in S. Ferrari, a cura di, *Diritti dell'uomo,* cit., pp. 2-6. Nelle note che seguono le indicazioni bibliografiche si limiteranno a riportare la parte iniziale dello scritto citato, con l'aggiunta di cit.: le opere sono tutte riportate per esteso nei riferimenti alla fine di questo lavoro.

[2] Tale espressione è quella proposta da I. C. Iban, in *Diritti dell'uomo,* cit., p. 88 ss. e nell'Introduzione al volume di A. Motilla, *Sectas,* cit. Cfr. anche I. C. Iban, *Le nuove minoranze religiose,* cit.

[3] È questa l'espressione adottata dal "Centro studi sui culti emergenti", presieduta dal prof. Michele Claudio Del Re, autore delle pubblicazioni citate in Appendice.

[4] Cfr. N. Colaianni, *Confessioni religiose,* cit., p. 24, nt. 18

[5] Sul punto possono leggersi gli editoriali della *Civiltà cattolica,* cit

criminalizzare anche l'attività di gruppi religiosi che hanno ottenuto il riconoscimento da parte dell'autorità civile, come, per esempio, il culto dei Testimoni di Geova[6]. I mezzi di tali attività sono assai numerosi e complessi e si esprimono in varie iniziative miranti anche a coinvolgere gli organi statali, mediante proposte tendenti a ripristinare reati come quelli di plagio (abolito in Italia dalla Corte costituzionale con sentenza n. 96 del 1981[7]), ad esercitare un'azione all'interno della scuola pubblica[8] e ad influenzare l'azione dei pubblici poteri[9]. D'altra parte, che i gruppi sociali con finalità religiosa esercitino

---

[6] La congregazione cristiana dei Testimoni di Geova è stata riconosciuta come persona giuridica con d.p.r. 31 ottobre 1986, n. 783: il decreto è riportato in S. Berlingò, G. Casuscelli, *Codice del diritto ecclesiastico,* Milano, Giuffrè, 1988, pp. 268-79: ivi è anche opportunamente riportato lo statuto della congregazione, non pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* e riprodotto da un apposito stampato della congregazione. Con sentenza del 29 gennaio 1991 il Tribunale di Padova ha di recente condannato, come autore del reato previsto dall'art. 595 c.p., un giornalista che sul quotidiano *La Tribuna di Treviso* stampato in Padova, aveva pubblicato un articolo nel quale si affermava che un genitore affidatario del figlio minorenne plagiava e segregava il figlio, condizionandone indebitamente la personalità, mediante la soggezione alla setta religiosa cui apparteneva, tanto che quest'atteggiamento integrava reati quali la circonvenzione d'incapace e l'abuso di mezzi di disciplina.

[7] Con riferimento al reato di plagio e alla sentenza della Corte costituzionale n. 96 del 1981, che ha dichiarato costituzionalmente illegittime le disposizioni del codice penale che lo prevedeva, cfr. F. Coppi, *Plagio,* cit.

[8] Sul giornale *Cristianità,* n. 170 del giugno 1989 si legge il seguente comunicato: «Torino, 27 aprile 1989. Con una lezione svolta all'Istituto tecnico commerciale Vittorio Valletta, si è conclusa una serie di ventitre interventi sui testimoni di Geova, organizzati dalla Cooperativa Labor 84 per conto dei CESEDI, il Centro Servizi Didattici, sotto l'egida dell'assessorato all'Istruzione della Provincia. Lezioni saranno tenute dal dottor Marco Albera, di Alleanza Cattolica nonché esponente regionale del GRIS, il Gruppo di Ricerca e di Informazione sulle Sette, presso undici istituti medi superiori del capoluogo piemontese e della sua provincia, a Nichelino e a Orbassano, a partire dal 1 febbraio 1989

[9] Nella seduta della Camera dei Deputati del 4 ottobre 1990 gli on.li Mellini, Calderisi e Tessari hanno presentato un'interrogazione parlamentare ai Ministri dell'interno, di grazia e giustizia e delle poste e telecomunicazioni, per conoscere «quali ragguagli e quali valutazioni siano in grado di fornire in ordine all'attività di organizzazioni operanti in varie città e regioni aventi lo scopo di "sottrarre" a confessioni religiose cui aderiscono, definite senz'altro "sette", con metodi violenti che giungono fino al vero e proprio sequestro di persona, cittadini che esercitano il loro fondamentale diritto di scelta e di professione di un credo religioso, diritto che non cessa di essere tale per il carattere minoritario o per la particolarità dei contenuti e delle origini del culto stesso…».

di fatto un'azione diretta a determinare una reazione dell'opinione pubblica al fine di orientarla in senso favorevole ai principi delle singole confessioni religiose operanti nella società e ad influenzare gli indirizzi e le tendenze dell'azione dei poteri pubblici non può certo negarsi; l'opinione pubblica è influenzata nelle sue motivazioni ideologiche in base a posizioni di potere precostituite e, tra queste, quelle del potere religioso devono ritenersi di particolare importanza. L'azione dei gruppi confessionali contribuisce, nello stato comunità, alla formazione dell'opinione pubblica e le formazioni sociali con finalità religiosa, chiesa cattolica compresa, operano quali "gruppi di pressione"[10] tendenti a determinare gli indirizzi della politica nazionale e, più in generale, ad influenzare i poteri dello stato[11]. L'azione svolta dalla chiesa cattolica, specialmente nella società italiana degli anni cinquanta, per ottenere la limitazione delle garanzie di libertà costituzionalmente riconosciute alle minoranze religiose, appare evidente solo che si proceda all'esame dei molti interventi volti ad influenzare l'opinione pubblica e l'azione dei poteri pubblici di quel periodo[12]. Pochi anni fa è stato pubblicato un rapporto dal titolo "Sette o nuovi movimenti religiosi: sfida pastorale", elaborato sulla base di uno studio analitico del fenomeno iniziato nel 1983: tale documento, elaborato dal segretario per l'unione dei cristiani, dal segretario per i non credenti, dal segretario per i non cristiani e dal pontificio consiglio della cultura, ha tenuto conto delle risposte fornite dalle conferenze episcopali ad un questionario trasmesso nel febbraio 1984 e rappresenta un testo di sintesi nel quale si propone una risposta pastorale alle sollecitazioni indotte dai nuovi movimenti religiosi[13].

---

[10] Sull'azione delle confessioni religiose come "gruppi di pressione" cfr. S. Lariccia, *L'attuazione,* cit., p. 543; G. Barberini, *Riflessioni* cit., p. 807. In senso contrario cfr. A. Vitale, *Corso,* cit., pp. 93 ss.

[11] Una ricca documentazione in merito ai fenomeni di intolleranza religiosa nella società italiana degli ultimi anni è contenuta nel volume *Intolleranza religiosa alle soglie del Duemila,* a cura dell'associazione Europea Dei Testimoni Di Geova, cit. V. anche AA.VV., *La questione della tolleranza,* cit.

[12] S. Lariccia, *La libertà delle confessioni religiose,* cit.

[13] Cfr. il Rapporto provvisorio, in *L'Osservatore romano* del 7 maggio 1986, commentato da G. Cereti, *I nuovi movimenti religiosi,* cit., pp. 351 ss. e da P. Colella, *La Chiesa cattolica,* cit., pp. 115 ss.

In questo lavoro tuttavia non viene considerato l'atteggiamento che le confessioni religiose tradizionali assumono nei confronti dei nuovi movimenti religiosi E noto, d'altra parte, che l'argomento dei nuovi movimenti religiosi può essere esaminato sotto diversi punti di vista: il punto di vista da me considerato è quello della legislazione, della giurisprudenza e della prassi amministrativa che riguardano i nuovi movimenti religiosi in Italia, con particolare riferimento all'esperienza giuridica dell'ultimo decennio.

## 2. *In particolare, la configurabilità dei nuovi movimenti religiosi come confessioni religiose. Il problema delle frontiere. I compiti attribuiti all'apparato giudiziario*

Un problema che assume da tempo notevole rilievo nel diritto ecclesiastico italiano e di molti altri paesi è quello di definire i criteri perché un'organizzazione sociale possa qualificarsi confessione religiosa[14]. Tale questione, di grande complessità, non può essere esaminata in questa sede se non con riferimento allo specifico argomento della qualifica da attribuire ai nuovi movimenti religiosi. In molti casi i nuovi movimenti religiosi, per esempio la religione islamica, possono difficilmente configurarsi come "confessioni", ma tale constatazione ha una sua rilevanza anche per l'ebraismo, con il quale tuttavia lo stato italiano ha stipulato un'intesa il 27 febbraio 1987 (cfr. l. 18 marzo 1989, n. 101)[15].

Con riferimento a tale problema generale, si pone l'esigenza di esaminare i difficili confini tra religione, filosofia, psicologia, esoterismo e magia, si pone cioè il c.d. problema delle frontiere, argomento di grande rilievo pratico e teorico in quanto collegato ad una delle questioni fondamentali e tradizionali del diritto ecclesiastico, che è quella di stabilire quali siano i limiti posti alla competenza di uno stato laico e di precisare se la laicità dello stato non comporti come conseguenza l'incompetenza delle autorità civili

---

[14] A questo problema sono dedicate molte pagine del bel libro di N. Colaianni, *Confessioni religiose,* cit., al quale si rinvia anche per la bibliografia sul punto.

[15] Questa giusta osservazione è formulata da N. Colaianni, *Confessioni religiose,* cit., p. 25.

a stabilire ciò che è religione e ciò che non lo è, ovvero:

> quando ci si trova di fronte a credenze di religione che non si sostanziano in meri movimenti di pensiero[16].

Una delle possibili soluzioni a proposito del tema delle "frontiere" è quella consistente nel negare che siano configurabili come confessioni religiose le c.d. pseudoreligioni, quei gruppi cioè che hanno «un contenuto ideologico vario, derivante o da improbabili rielaborazioni filosofiche o dalle culture misticheggianti dell'estremo oriente o da asserite rivelazioni o dalla sincretistica commistione di elementi ideologici di varia provenienza»[17]. Condivido pienamente le ragioni che inducono a valutare con preoccupazione le attività di quelle organizzazioni che usano sistemi non leciti per il reclutamento e il trattamento degli aderenti. Credo però che l'esperienza storica insegni come troppo spesso l'argomento della insussistenza del fine religioso sia stato utilizzato per contrastare in concreto l'azione di gruppi effettivamente religiosi che presentavano come unico elemento "negativo" quello di porsi come alternativi rispetto a quelli dominanti e tradizionali.

Una constatazione che è possibile fare con una certa facilità è quella che pone in rilievo la tendenza, ormai diffusa in molti paesi, ad attribuire una decisiva importanza, nella valutazione delle scelte di coscienza operate dai consociati, all'attività del giudice,

> chiamato a rispondere a domande di libertà che non si sa risolvere politicamente o a neutralizzare istanze che si contrappongono al sistema politico, spoliticizzandole e riducendole a controversie individuali o anche collettive, ma riguardanti singoli casi[18]

Come subito vedremo, all'autorità giudiziaria, in coerenza con una tendenza generale che pone nuovi problemi con riferimento alla professionalità e alle responsabilità del giudice[19], viene assegnato

---

[16] M. Tedeschi, *Nuove religioni,* cit., p. 1213; N. Colaianni, *Confessioni religiose,* cit., p. 25.

[17] F. Finocchiaro, *Libertà di coscienza,* cit., p. 7

[18] N. Colaianni, *Confessioni religiose,* cit., p. 26.

[19] Cfr. sul punto N. Picardi, *Relazione*, cit.

sempre più spesso il compito di decidere delicate questioni, come per esempio quella di valutare l'autenticità di una conversione religiosa[20], che riguardano la coscienza religiosa del singolo e la sua appartenenza confessionale.

## 3. *L'individuazione di alcune aree di conflitto: diritto di famiglia*

L'esame delle decisioni giurisprudenziali che riguardano i nuovi movimenti religiosi consente di rilevare che vi sono alcuni temi a proposito dei quali con particolare frequenza vi sono stati interventi giudiziari. Tali temi sono soprattutto i seguenti: le questioni che si pongono nel settore del diritto di famiglia, e in particolare, le conseguenze che dalla conversione di un coniuge ad un movimento religioso derivano per l'addebito della separazione e per l'affidamento ed educazione della prole (il problema si è posto soprattutto per l'adesione al culto dei testimoni di Geova); il rifiuto di trattamenti sanitari, problema che, ancora una volta, si pone con particolare gravità e frequenza per i testimoni di Geova, che dall'interpretazione di alcuni passi biblici deducono la necessità di dovere rifiutare per sé e per i propri familiari le trasfusioni di sangue; l'obiezione di coscienza al servizio militare; il rifiuto di prestazioni od uffici dovuti per legge; le limitazioni alla libertà personale; i reati contro il patrimonio. Con riferimento a questi sei temi verranno qui ricordate le soluzioni che sono state adottate dalla giurisprudenza italiana, cercando di porre in rilievo i problemi che sono ad essi collegati[21].

Con specifico riferimento al diritto di famiglia, la giurisprudenza ha avuto più volte occasione di pronunciarsi. Con una sentenza del 1985 la corte di cassazione ha precisato che

> la separazione personale dei coniugi non può essere pronunciata con addebito al coniuge che si sia convertito ad altra religione ed abbia ab-

---

[20] Tale osservazione è giustamente sottolineata da J. F. Mayer, *Le nuove sette*, cit., p.125.

[21] Per questa parte della mia relazione ho ampiamente utilizzato l'importante studio di recente pubblicato sul *Foro italiano* da S. Ferrari, *Comportamenti,* cit., alla cui preziosa rassegna di giurisprudenza e di dottrina si rinvia.

> bandonato la fede religiosa praticata (anche se da entrambi i coniugi) al momento del matrimonio, giacché ciò non costituisce di per sé violazione dei doveri coniugali.

e che

> non rientra tra i doveri coniugali quello di essere fedele ad una data religione, o di rimanere nella confessione seguita al momento del matrimonio[22].

L'affermazione di tali principi costituisce un importante e, si spera, definitivo superamento della concezione, sostenuta in passato, secondo la quale la conversione di un coniuge ad una fede diversa da quella che era comune ad entrambi gli sposi al momento della celebrazione del matrimonio integrava uno *spirituale adulterium* tale da poter configurare l'ipotesi dell'ingiuria grave prevista dall'art. 151 c.c.[23]

Naturalmente il diritto di libertà religiosa di uno dei membri della famiglia deve contemperarsi con i diritti degli altri membri della stessa convivenza coniugale[24] e dunque la libertà di un coniuge di operare scelte religiose non può comportare l'ammissibilità di

> comportamenti che siano o possano essere incompatibili coi diritti che hanno gli altri membri della famiglia[25].

---

[22] Cassazione 9 agosto 1988, n. 4892, cit. Cfr. anche Tribunale Bari 27 settembre 1988, cit.

[23] Cfr. in tal senso S. Lener, *Differenze,* cit.

[24] Può essere utile ricordare che nel primo anno di applicazione della carta costituzionale, il problema dell'ateismo suscitò un vivo ed appassionato dibattito dottrinale con riferimento ad una sentenza del tribunale di Ferrara del 31 agosto 1948, in *Giurisprudenza italiana,* 1948, I, 2, 292 ss., in tema di affidamento della prole. Tra gli altri autori, meritano di essere ricordati E. Allorio, *Ateismo,* cit.: In., *Una grave discussione giuridica,* cit.; Id., *Ancora sull'educazione atea,* cit.; Id., *Ancora sul problema giuridico,* cit.; P. Barile, *Regime costituzionale,* cit.; A. Candian, *Religiosità,* cit.; F. Carnelutti, *Libertà di coscienza,* cit.; R. Orestano, *Educazione religiosa,* cit.; S. Lener, *Differenze religiose,* cit.; T. Ascarelli, *In tema di affidamento,* cit.; A. Origone, *La libertà religiosa,* cit.; W. Bigiavi, *Ateismo,* cit.; Id., *Un altro più grave "caso di Ferrara",* cit.; Id., *Ancora sul 'caso di Rovigo',* cit.; C. Furno, *Ateismo ed eguaglianza,* cit.; F. Santosuosso, *Ateismo,* cit.

[25] Cassazione 23 agosto 1985, cit.

Anche a proposito del problema dell'affidamento e dell'educazione religiosa dei minori sono state accolte soluzioni coerenti con le indicazioni ora ricordate e si è affermato che

> la scelta dell'affidatario non può (non deve) essere influenzata (positivamente o negativamente) della sua professione religiosa[26].

Si è esclusa, in caso di contrasto tra i coniugi sull'educazione religiosa dei figli, ogni

> possibilità di un intervento del giudice (…) a meno che il messaggio religioso contrasti con fondamentali principi etici e giuridici dell'ordinamento, non essendo possibile stabilire, fuori di tale ipotesi, una gerarchia di valori tra le diverse scelte operate dei genitori[27].

Un interessante criterio previsto a tutela degli interessi della prole, è quello, sostenuto dal Tribunale di Roma in una sentenza del 1980, della continuità dell'educazione del figlio nella religione in cui era stato cresciuto nel periodo precedente l'insorgere di contrasti tra i genitori a seguito della conversione di uno di loro ad una diversa fede[28].

La conclusione che prevale nella giurisprudenza e nella dottrina italiane degli ultimi anni è che

> il 'credo' religioso dei genitori è (…) indifferente e che tale 'credo' non rientra, perciò, tra le componenti del giudizio sulla sua attitudine a curare convenientemente l'interesse della prole[29].

Tale conclusione è coerente con l'orientamento inteso a neutralizzare l'influenza delle inclinazioni ideologiche, politiche o religiose dei genitori sulla scelta dell'affidatario[30].

---

[26] Cassazione 27 febbraio 1985, n. 1714, cit.

[27] Tribunale di Roma 3 febbraio 1988, cit.

[28] Tribunale di Roma, 3 febbraio 1988, cit.; nello stesso senso cfr. Tribunale di Patti 10 dicembre 1980.

[29] Cassazione 27 febbraio 1985, cit.

[30] Cfr. sul punto P. Zatti, in *Trattato,* cit., p. 17; S. Ferrari, *Comportamenti,* cit., c. 273

È sul fondamento di tali presupposti che è stata ritenuta legittima la condotta del coniuge che, convertitosi ai testimoni di Geova,

> avvia alla stessa pratica confessionale le tre figlie, facendosi anche accompagnare da esse nei suoi giri di propaganda presso le abitazioni private[31]

o

> conduce seco il figlio in occasione delle pratiche religiose[32].

Naturalmente, poiché la ragione che giustifica la legittimità di tale comportamento è quella di garantire l'esercizio del diritto-dovere di ciascun genitore di contribuire all'educazione, anche religiosa, dei figli l'unico limite espressamente previsto dalla giurisprudenza è quello di

> consentire opera analoga da parte dell'altro coniuge.

di fede diversa[33]

In contrasto con tale orientamento, si è ritenuto che non sussiste il diritto del genitore di condurre il minore con sé alle riunioni dei testimoni di Geova, in quanto vi è al contrario l'obbligo di non condizionarne in alcun modo gli orientamenti e le scelte religiose[34]: vi è una decisione del tribunale dei minorenni di Venezia che ha subordinato al controllo semestrale del consultorio familiare l'educazione religiosa impartita dalla madre (fedele dei testimoni di Geova) al proprio figlio[35].

In proposito ha osservato Silvio Ferrari che queste valutazioni possono essere accettate solo in quanto scaturiscano

---

[31] Tribunale di Mondovì 30 luglio 1982, cit.

[32] Tribunale di Velletri 17 maggio 1986

[33] Cassazione 23 agosto 1985, cit., con nota parzialmente critica di M. Mantovani, cit.

[34] Tribunale di Palermo 12 febbraio 1990, cit., con nota di S. Ferrari, cit.

[35] Tribunale dei minorenni di Venezia l0 maggio 1990, cit.

> non da un giudizio di valore sul contenuto dottrinale di una religione ma dalla constatazione delle conseguenze dannose provocate al minore dall'educazione religiosa che gli viene impartita,

facendo notare giustamente che non appare invece ammissibile il ricorso a valutazioni che non sono consentite al giudice o non appaiono rilevanti ai fini della sua decisione: così, per esempio quella secondo la quale

> il credo dei testimoni di Geova (…) è notoriamente alquanto integralista e intransigente

o quella secondo cui il credo medesimo

> è scarsamente permeato nel tessuto sociale[36].

## 4. *I trattamenti sanitari obbligatori: in particolare, la trasfusione di sangue*

Una questione complessa e di notevole attualità, data la frequenza con la quale il problema continua a porsi, è quella della legittimità del rifiuto dell'emotrasfusione da parte dei fedeli della congregazione cristiana dei testimoni di Geova. Tale questione rientra nel quadro più ampio della tematica dei limiti costituzionali dei trattamenti sanitari.

Il problema ha suscitato molto interesse nell'opinione pubblica, ha sollecitato più volte l'intervento della magistratura ed è stato esaminato in numerosi contributi della dottrina, consapevole dell'importanza che assume un argomento che, anche in passato, sia pure sotto un diverso profilo, aveva giustificato l'attenzione di autorevoli giuristi[37].

---

[36] Cfr. sul punto S. Ferrari, *Comportamenti,* cit., c. 274.

[37] Sull'ammissibilità della sottrazione di sangue compiuta contro la volontà della persona coinvolta per prestare soccorso ai terzi, cfr. F. Carnelutti, *Problema giuridico della trasfusione di sangue* e F. Degni, *Sulla trasfusione del sangue,* in *Foro it.,* 1938, IV, cc. 89 e 129.

La questione della legittimità del rifiuto di trasfusione di sangue ha assunto drammatica attualità, all'inizio degli anni ottanta, per l'interesse suscitato nell'opinione pubblica dal c.d. "caso Oneda". Con una sentenza del l0 marzo 1982 la corte di assise di Cagliari aveva condannato due coniugi ritenuti responsabili della morte della figlia minore, per avere omesso di fare sottoporre la figlia, affetta da "thalassemia omozigote", a periodiche trasfusioni di sangue. Nella sentenza si afferma che rispondono di concorso nel delitto di omicidio doloso i genitori che, per non violare un divieto religioso del culto dei testimoni di Geova di cui sono seguaci, abbiano omesso di fare sottoporre la loro bambina, affetta da "thalassemia omozigote", a periodiche trasfusioni di sangue, accettando il rischio di non impedirne la morte, di fatto poi seguita per grave anemia. I giudici hanno anche ritenuto inapplicabile al delitto medesimo l'attenuante dei motivi di particolare valore morale o sociale.

Il problema dell'obbligatorietà dei trattamenti sanitari era reso in questo caso più complesso dalla circostanza che, nella fattispecie, la libertà religiosa dei due imputati era venuta a trovarsi in conflitto con il diritto alla vita di un soggetto incapace per minore di età, il che ha indotto i giudici a ritenere che non potesse parlarsi di manifestazione della libertà religiosa costituzionalmente garantita (art. 19 cost.),

> giacché questa esiste nell'ambito dei suoi confini naturali e non oltre[38].

La corte di appello di Cagliari, con sentenza 13 novembre 1982, aveva confermato la condanna a titolo di concorso in omicidio volontario e l'inapplicabilità delle attenuanti per motivi di particolare valore morale o sociale[39].

La corte di cassazione ha però annullato con rinvio la sentenza dei giudici di appello, osservando che l'esistenza del dolo eventuale sotto forma di accettazione del rischio del verificarsi dell'evento letale avrebbe dovuto essere accertata tenendo conto della circostanza che il tribunale per i minorenni aveva emesso provvedimenti diretti

---

[38] La sentenza è pubblicata in *Foro it.,* 1983, II, 27 con commento di G. Fiandaca, La vicenda è stata variamente commentata: cfr., tra i molti contributi, M. Barni, *Giustizia,* S. Lener, *I testimoni di Geova,* cit., P. Nuvolone, *Religione,* cit.

[39] Le massime sono riportate in *Foro it.,* Rep. 1983, voce *Reato in genere,* n. 42.

a risolvere in via definitiva il problema relativo all'assistenza terapeutica della minore[40].

La sentenza della corte d'assise di appello di Roma che, nel giugno 1986 ha nuovamente esaminato il problema[41], ha deciso che i due genitori della bambina dovessero ritenersi responsabili a titolo di cooperazione nel delitto di omicidio colposo[42]. I due coniugi responsabili di tale delitto sono stati condannati alla pena di tre anni e otto mesi. Il 16 febbraio 1987 la sentenza è stata confermata dalla corte di cassazione, che ha reso definitiva la condanna.

Le quattro sentenze sopra ricordate esaminano, sotto vari aspetti, il complesso e sempre più dibattuto problema della legittimità del rifiuto d'emotrasfusione da parte dei testimoni di Geova.

---

[40] La sentenza della cassazione, sez. I penale, 13 dicembre 1983 è pubblicata in *Foro it.,* 1984, II, c. 362, con una nota di notevole interesse di P. Floris. Nella sentenza si dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 147 c.c, e 570 c.p., dai quali discende l'obbligo giuridico di impedire un evento penalmente rilevante *ex* art. 40, cpv., c.p., nella parte in cui non prevedono un esonero degli obblighi di assistenza familiare nei casi in cui questi siano in contrasto con una fede religiosa, ovvero non prevedono che tale contrasto possa dar luogo a quelle situazioni di incapacità che rappresentavano il presupposto dell'intervento sostitutivo dello stato, in riferimento agli art. 2, 3, 19, 21 e 30, 2° comma, cost. e si afferma inoltre il seguente principio: ai fini dell'accertamento del delitto di omicidio doloso, l'indagine sull'elemento psicologico del reato, trattandosi di una componente soggettiva interiore di inafferrabile connotazione esterna, non può che essere rimessa al prudente apprezzamento del giudice di merito, il quale deve tuttavia offrire del suo convincimento una motivazione scevra da vizi di ordine logico e giuridico ed ancorata essenzialmente a quei fatti esteriori che siano indicativi di tale componente psicologica.

[41] Corte assise di appello di Roma, 13 giugno 1986, in *Foro it.,* 1986, I, c. 606, con ampia nota di richiami.

[42] Nella sentenza di afferma: «Rispondono di concorso nel delitto di omicidio colposo come conseguenza non voluta del delitto di violazione degli obblighi di assistenza familiare i genitori che per non violare un divieto religioso del culto dei testimoni di Geova di cui sono seguaci, abbiano omesso di far sottoporre la loro bambina, affetta da 'thalassemia omozigote', a periodiche trasfusioni di sangue, accettando il rischio di non impedirne la morte, di fatto poi seguita per grave anemia. / È inapplicabile l'attenuante dei motivi di particolare valore morale o sociale al delitto di omicidio colposo di cui rispondono i genitori che, per non violare un divieto religioso del culto dei testimoni di Geova di cui sono seguaci, abbiano omesso di far sottoporre la loro bambina, affetta da 'thalassemia omozigote', a periodiche trasfusioni di sangue, accettando il rischio di non impedirne la morte, di fatto seguita per grave anemia, essendo tale attenuante concedibile nei soli reati dolosi».

In proposito si è osservato che casi come quello dell'omicidio come conseguenza del delitto di violazione dell'obbligo di assistenza familiare si prestano in astratto a ben esemplificate ipotesi di conclusione del dolo eventuale. Il dolo omissivo infatti presuppone la consapevolezza che l'azione non realizzata sia necessaria ad impedire l'evento lesivo: da questo punto di vista proprio l'eventuale credenza religiosa che la fede e la preghiera offrano la via migliore per scongiurare il peggio, può sfociare in un errore sull'idoneità dello strumento di salvataggio che, come tale, vale ad escludere il dolo[43].

Considerando gli aspetti generali della questione, occorre rilevare che è da ritenere inammissibile un provvedimento con il quale l'autorità sanitaria e l'autorità giudiziaria possano intervenire senza il supporto di un atto normativo, imponendo arbitrariamente all'individuo la restrizione del diritto alla disponibilità del proprio corpo e del diritto di libertà religiosa[44]. L'opposizione all'emotrasfusione da parte del maggiorenne non è mai superabile, salvo il caso di necessità (in questo caso dunque anche senza il consenso del paziente); l'opposizione da parte del genitore all'emotrasfusione sul minore potrà invece essere superata mediante l'intervento del giudice[45].

## 5. *Rifiuto di prestazioni o uffici legalmente dovuti*

Con riferimento a tale problema, dopo l'eliminazione dell'obbligo del giuramento, sostituito nell'art. 497, 2° comma, c.p.p. da una formula accettabile anche dai testimoni di Geova e dai pentecostali[46], va segnalata una sentenza di dieci anni fa con la quale il pretore di Torino ha stabilito che

---

[43] V. il commento di Fiandaca, nella citata nota pubblicata in *Foro it.,* 1983, a proposito del 'caso Oneda'. Sulla differenziazione fra dolo eventuale e colpa cosciente cfr. A. Pagliaro, *Principi di diritto penale, parte generale,* Milano, Giuffrè, 1980, pp. 287.

[44] Cfr. in tal senso F. Modugno, *Trattamenti sanitari,* cit., ed ivi gli autori citati.

[45] Cfr. P. Barile, *Diritti dell'uomo,* cit., p. 389.

[46] L'art. 497 c.p.p. non richiede che il testimone, all'atto di prestare la dichiarazione prevista in tale disposizione, stia a capo scoperto, con la conseguenza che non dovrebbe ancora porsi il problema dei fedeli di religioni che impongono di non scoprirsi il capo: cfr. in proposito l'ordinanza della corte costituzionale n. 374 del 29 dicembre 1983, cit.

> il divieto di coscienza per motivi religiosi costituisce, in fatto, un vero e proprio impedimento od ostacolo, per la persona religiosamente impegnata, a tenere il comportamento vietato dalla coscienza stessa[47].

Tale opinione ha indotto il magistrato ad assolvere l'imputato – un testimone di Geova che aveva rifiutato di assumere la funzione di giudice popolare – in quanto il suo rifiuto è stato ritenuto

> atto di esercizio del diritto costituzionale di libertà religiosa.

costituente un "legittimo impedimento" previsto dall'art. 25, l. l0 aprile 1951, n. 287 come motivo di dispensa dall'incarico, con applicabilità della scriminante dell'esercizio di un diritto previsto dall'art. 51, l° comma, c.p.

La sentenza è stata criticata in dottrina[48], una parte della quale ha ritenuto inammissibile il presupposto sul quale tale sentenza è fondata, che cioè il diritto di libertà religiosa garantito dall'art. 19 cost. sia prevalente sul dovere di adempiere le funzioni pubbliche previsto dall'art. 54, 2° comma, cost., anche perché viene in tal modo rovesciato

> il presupposto logico sul quale erano fondate le sentenze di condanna degli obiettori di coscienza al servizio militare e dei genitori che avevano rifiutato di sottoporre il proprio figlio minore ad emotrasfusioni[49].

D'altra parte si è anche osservato che

> la stessa legge sul riordinamento dei giudizi d'assise ammette in termini molto lati la dispensa su richiesta motivata per legittimo impedimento[50].

e che, nel valutare le possibilità di contemperamento fra gli artt. 19 e

---

[47] Pretura di Torino 16 gennaio 1981, cit.

[48] Cfr. E. Gironi, *Nota,* cit., c. 327; Lanzi, *La scriminante,* cit., pp. 88-90 A. Vitale, *Ordinamento giuridico,* cit., pp. 236 ss.

[49] S. Ferrari, *Comportamenti,* cit., c. 281

[50] A. Vitale, *Ordinamento,* cit., p. 235.

54 cost., va tenuto presente che l'esercizio del dovere stabilito nella seconda delle due citate disposizioni è in astratto ipotizzato dalla costituzione con carattere generale per tutti i pubblici uffici, ma la sua previsione nei vari casi è, peraltro, rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario[51].

## 6. *L'obiezione di coscienza al servizio militare*

Il problema è troppo ampio per potere essere qui considerato nei suoi aspetti più specifici. Rinviando in proposito alla considerazione che di esso viene svolto in un mio precedente scritto[52], mi limito a ricordare la peculiarità di una situazione, quella dei testimoni di Geova, a proposito della quale si è sottolineato

> il grottesco paradosso di una struttura carceraria militare funzionante quasi esclusivamente per ospitare i seguaci di una confessione religiosa i quali trovano notevole concentrazione irripetibile per diffondere idee antimilitariste e per rafforzare i vincoli di coesione tra fedeli e la capacità di proselitismo del gruppo[53].

I testimoni di Geova sono, come è noto, "obiettori totali", nel senso che rifiutano non soltanto il servizio militare ma anche il servizio civile (o il servizio non armato) disciplinato dalla 1. 15 dicembre 1972, n. 772: rifiutando quello che non viene da loro ritenuto un servizio effettivamente alternativo, essi incorrono nel reato previsto dall'art. 8, 2° comma, della legge medesima.

La corte costituzionale, con sentenza 18 luglio 1989, n. 409, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 8, 2° comma, 1. n. 772 del 1972 (come sostituito dall'art. 2, 1. 24 dicembre 1974, n, 965), nella parte in cui determina la pena edittale ivi comminata nella misura minima di due anni, anziché in quella di sei mesi e

---

[51] S. Mangiameli, *Giuramento,* cit., p. 1041; S. Ferrari, *Comportamenti, c. 281.*

[52] Cfr. S. Lariccia, *L'obiezione di coscienza,* cit. V. anche G. Long, *L'obiezione di coscienza,* cit.

[53] Tribunale militare di Verona 7 luglio 1888, cit.

nella misura massima di quattro anni, anziché in quella di due anni. Con una decisione a mio avviso da condividere, la corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale della norma che prevede il reato di rifiuto del servizio militare, nella parte relativa alla pena comminata, ritenuta irragionevole e sproporzionata. Ha suscitato invece giustificate perplessità la parte della sentenza nella quale viene 'fissata' la nuova misura della pena al detto reato, utilizzando come parametro legislativo la sanzione di una norma indicata come affine (art. 151 c.p.m.p.).

Un importante problema, dopo la sentenza della corte costituzionale n. 409 del 1989, è stato infatti affrontato dalla giurisprudenza, che sulla base di una interpretazione "restrittiva" del dispositivo della decisione stessa, in due sentenze ha ritenuto di assolvere dal reato di rifiuto del servizio militare due testimoni di Geova obiettori di coscienza, perché "il fatto non costituisce reato"[54]. Si tratta di due sentenze di notevole rilevanza giacché affrontano il problema, forse non adeguatamente considerato dalla corte costituzionale, della punibilità dell'obiezione di coscienza in sede penale.

Giustamente nelle due sentenze si richiama l'opinione dottrinale che ha sostenuto che alla corte costituzionale non spetta il potere di indicare da sola e con efficacia vincolante il modo di rendere concreti i valori della costituzione (e meno che mai i principi legislativi non costituzionali) e si conclude, con una soluzione a mio avviso da condividere, che, dopo la sentenza della corte costituzionale n. 409 del 1989, e in mancanza di intervento del legislatore, coloro che si sono rifiutati di prestare il servizio militare dichiarandosi obiettori non sono condannabili, visto che l'ordinamento è stato "spogliato" della norma che sanciva la pena.

In proposito è comunque da condividere la proposta di prevedere una normativa di carattere generale che, sul fondamento di recenti sentenze della corte costituzionale, preveda un servizio civile strutturalmente separato dall'istituzione militare e, su un piano di parità tra gli obiettori di coscienza che si ispirano ai diversi convincimenti

---

[54] Cfr. Tribunale militare di La Spezia 27 settembre 1989, cit., Tribunale militare di Torino 8 febbraio 1990, cit. Cfr. al riguardo, anche per riferimenti di dottrina e giurisprudenza, S. Lariccia, *L'obiezione di coscienza,* cit. e Associazione Europea, *Intolleranza,* cit., spec. pp. 180-5.

religiosi, filosofici e morali presenti nella società, soddisfi anche le specifiche esigenze dei testimoni di Geova[55].

## 7. *Limitazioni della libertà personale*

Le due accuse che più frequentemente, e con maggiore preoccupazione da parte dell'opinione pubblica, vengono rivolte ai nuovi movimenti religiosi sono quelle relative alle limitazioni della libertà personale degli aderenti a talune di tali organizzazioni e ai reati contro il patrimonio commessi da coloro che operano nell'intento di sfruttare la credulità delle persone. È soprattutto con riferimento a tale argomento che va tenuto presente il principio, che rappresenta un'idea-forza della nostra costituzione, della centralità e del primato della persona umana, considerata come soggetto di diritti che possono considerarsi anteriori a qualsiasi riconoscimento da parte dello stato di diritti e garanzie nei confronti dei gruppi sociali.

La volontaria rinuncia ai diritti e alle libertà offerte dallo stato è un principio sul quale spesso gli studiosi del diritto ecclesiastico hanno avuto modo di meditare ed è qui opportuno richiamare l'insegnamento di Arturo Carlo Jemolo che nel 1974 osservava come

> tra le libertà del singolo ci deve pur essere quella di rinunciare all'esercizio di diritti garantitigli dallo Stato per restare fedele ad un partito o ad una confessione religiosa[56].

Con riferimento all'attività svolta nell'ambito di un'organizzazione guidata da una donna nota come "mamma Ebe", la giurisprudenza italiana ha avuto occasione di affermare che

> non è indisponibile una certa sfera della propria libertà personale, cui

---

[55] Cfr. in tal senso S. Lariccia, *L'obiezione di coscienza,* cit.; S. Ferrari, *Comportamenti,* cit., c. 280, il quale giustamente ricorda le perplessità a cui ha dato luogo la norma che ha riconosciuto ai soli obiettori di fede avventista il diritto di essere assegnati al servizio civile sostitutivo V. anche in proposito F. Marzano, *Libertà,* cit., spec. pp. 141-2; G. Long, *Le intese,* cit., spec. pp. 132-3; A. Guarino, *L'obiezione di coscienza,* cit.

[56] A. C. Jemolo, *Libertà,* cit., 271. Cfr. anche I. C. Iban, *Libertàd,* cit.

> può rinunciarsi in nome di convinzioni religiose, nonostante la tutela costituzionale di tale bene, ma che, in ogni caso, l'efficacia scriminante del consenso vien meno nelle seguenti ipotesi (tutte nella specie verificate e accertate in fatto): a) quando il consenso, anche relativo a beni disponibili, sia viziato da errore, violenza o minaccia; b) quando, pur sussistendo un iniziale non viziato consenso a regole restrittive di associazioni religiose, sia stata poi repressa la libertà di dissociazione, che non può disgiungersi dal diritto di associazione religiosa; c) quando si tratti di lesione di sfere indisponibili della libertà personale, come nel caso di punizioni degradanti o sommamente umilianti[57].

Come risulta chiaramente da tale brano della sentenza, la cassazione, sostenendo l'esigenza di tutelare la libertà di dissociazione, quello che potrebbe definirsi lo *ius poenitendi* di colui che aderisce ad una organizzazione religiosa, afferma un principio che rappresenta un criterio fondamentale in materia di libertà di religione, quello di ritenere compreso in tale garanzia anche la libertà di interrompere il rapporto di appartenenza nei confronti della comunità, senza che la decisione di allontanarsi dal gruppo possa comportare sanzioni in contrasto con diritti costituzionalmente garantiti, dovendosi ritenere inammissibile, ai sensi dell'art. 2 cost., qualsiasi limitazione di diritti che derivi da vincoli di subordinazione di carattere perpetuo o da sanzioni preventivamente contemplate in gruppi extrastatuali[58].

Giustamente si è però in proposito osservato che suscita delicati interrogativi l'affermazione secondo la quale il limite della libertà personale emerge soltanto laddove la pratica religiosa a cui ci si sottomette volontariamente implichi comportamenti o punizioni talmente "degradanti" da incidere su diritti che esulano dalla sfera di disponibilità del soggetto che ne è titolare ed escludono quindi qualsiasi efficacia scriminante del suo consenso[59]: con riferimento al problema del consenso dell'avente diritto vi è una ricca produzione

---

[57] Cassazione 9 maggio 1986, cit.: v. al riguardo il commento di M. Niro, *Il caso di 'mamma Ebe',* cit.

[58] Su tale complesso problema cfr. tra gli altri P. Bellini, *Diritti inviolabili,* cit.; S. Lariccia, *Diritto ecclesiastico,* cit., p. 110.

[59] S. Ferrari, *Comportamenti,* cit., c. 282.

dottrinale[60] e giurisprudenziale a favore della tesi che attribuisce al valido consenso dell'offeso la capacità di escludere l'antigiuridicità delle lesioni.

In giurisprudenza si è per esempio affermato, in un periodo precedente l'espansione dei nuovi movimenti religiosi in Italia, che

> il valido consenso dell'offeso, consistente nella specie nell'essersi volontariamente sottoposto al c.d. "battesimo del fuoco" – in osservanza delle regole della "confraternita giurisdavidica", che prescrive l'impressione di un marchio a fuoco sulle carni dei partecipanti – esclude l'antigiuridicità delle lesioni[61].

In proposito è comunque da ricordare che l'ordinamento italiano prevede precisi limiti in materia di atti di disposizione del proprio corpo, stabilendo, nell'art. 5 c.c., che tali atti sono vietati

> Quando cagionino una diminuzione permanente della integrità fisica, o quando siano altrimenti contrari alla legge, all'ordine pubblico o al buon costume.

## 8. *Reati contro il patrimonio*

I reati considerati dalla giurisprudenza italiana, con specifico riferimento all'attività di alcuni seguaci della chiesa di scientologia, sono quelli di associazione per delinquere e di circonvenzione di incapace. Le due sentenze che hanno esaminato il problema[62] hanno emesso pronunce di assoluzione (la prima dal solo reato di associazione per delinquere, la seconda da ambedue i reati) sul fondamento della considerazione che scientologia è

> una religione e pratiche religiose sono da considerare ad esempio il corso di purificazione, l'auditing, strumento di culto deve essere considerato

---

[60] Cfr. tra gli altri R. Riz, *Il consenso,* cit.; C. F. Grosso, *Consenso,* cit.

[61] Pretura di Grosseto 17 gennaio 1957, cit.

[62] Tribunale di Bolzano 23 gennaio 1989; Appello di Trento 27 marzo 1990, cit.

> quell'apparecchio Emeter, testi religiosi devono ritenersi gli scritti di Ron Hubbard[63].

Giudicando l'attività degli imputati, consistente

> nella frequenza ai corsi di dianetica, nel propagandarne magnificandole le caratteristiche, nel vendere i corsi medesimi,

la corte di appello di Trento ha precisato che tale attività costituisce un'espressione del

> diritto di propagandare la scientologia previa dianetica e, per lo scopo, di associarsi e di partecipare, peraltro, a pagamento normale, ai corsi previsti dalle pratiche dianetiche,

ed ha affermato che

> la dianetica e la scientologia si esplicano in attività che non contrastano assolutamente con il precetto dell'art. 19 Cost

e che

> riguardata alla luce di questa disposizione la condotta degli imputati, nelle diverse posizioni di proseliti o di adepti, è del tutto lecita, perché lecite sono le pratiche, i riti e le finalità della dianetica e della scientologia.

L'aspetto peculiare che si può evidenziare in quest'ultima sentenza è l'orientamento dei giudici di appello favorevole ad evitare di affrontare il problema della distinzione tra religione e scienza, una questione che invece costituiva una parte importante della sentenza di primo grado, nella quale veniva sottolineata l'esigenza che il prodotto venduto non fosse presentato come dottrina e pratica scientifica, L'orientamento seguito dai giudici di appello è, a mio avviso, da approvare considerando le note difficoltà di individuare un adeguato criterio di

---

[63] Tribunale di Bolzano 23 gennaio 1989, cit.

distinzione tra religione e scienza e ricordando l'esperienza per cui la vendita di oggetti, come reliquie ed acqua santa,

> non è sconosciuta anche nell'ambito delle religioni di matrice cristiana[64]

Se vi sono molti motivi per reagire alla tendenza di attribuire al giudice di uno stato laico il potere di intervenire a tutela di soggetti che non risultino peraltro in stato di "deficienza psichica" tale da rendere possibile l'altrui opera di suggestione (cfr. art. 643 c.p. a proposito del reato di truffa)[65], può invece essere condivisa l'iniziativa di quei gruppi che, sul fondamento della distinzione tra pensiero magico e pensiero razionale, si propongono di combattere, nel libero dibattito della società democratica, la propensione all'irrazionalità alimentata assai spesso dai mezzi di informazione. Di recente, per esempio, si è svolto a Padova il primo congresso nazionale del Cicap, comitato italiano per il controllo delle affermazioni sul paranormale, un'associazione nata sull'esempio di altre simili organizzazioni[66] e costituita nell'intento di dimostrare che

> il paranormale non esiste perché se esistesse sarebbe normale[67].

---

[64] Cfr. S. Ferrari, *Comportamenti,* cit., 283, il quale giustamente osserva che è «problematico individuare un reato nella vendita di un corso di purificazione, di cui si vantano benefici effetti (anche) psicologici, senza addentrarsi in un ginepraio di problemi che gli organi giudiziari di uno Stato laico sono poco attrezzati a risolvere».

[65] Cfr. in proposito la citata sentenza del Tribunale di Milano 17 luglio 1986 sul 'caso Verdiglione', richiamata nella requisitoria del pubblico ministero intentata contro la chiesa di scientologia presso il Tribunale di Milano: la massima dell'ordinanza di rinvio a giudizio in quest'ultimo procedimento è pubblicata in *Quaderni di diritto* e *politica ecclesiastica,* VI, 1989/1, p. 344, la requisitoria del pubblico ministero è pubblicata in *Il diritto ecclesiastico* e *rassegna di diritto matrimoniale,* XCVIII, 1988, pp. 608-11; la sentenza non è stata ancora emessa al momento in cui scrivo [maggio 1991].

[66] Negli Stati Uniti opera da tempo il Csicop, *Committee for scientific investigation for claims of paranormal*, con sede a Buffalo.

[67] L'organizzazione è stata ideata da Piero Angela, un divulgatore scientifico autore di apprezzati *bestsellers* ed ha tra i suoi aderenti studiosi noti come l'astrofisica Margherita Hack, il fisico Giuliano Toraldo Di Francia, il pedagogista Aldo Visalberghi ed ha tra i suoi soci onorari tre premi Nobel: il biochimico Daniele Bovet, la neurologa Rita Levi Montalcini e il fisico Carlo Rubbia.

## 9. *Inquietudine individuale e nuovi movimenti religiosi: il ruolo del diritto*

Il problema della disciplina giuridica dei nuovi movimenti religiosi assume in Italia sempre maggiore importanza ed è destinato ad acquistare nuovo rilievo ora che la pressione dell'immigrazione ha contribuito a modificare i tradizionali equilibri razziali e confessionali; è noto che in Italia, come in molti altri paesi d'Europa, si è avuta di recente una forte espansione della presenza islamica e di molti altri gruppi religiosi che fino a poco tempo fa erano completamente ignorati[68]. Anche il parlamento europeo ha preso atto dell'importanza di questa espansione in Europa e il 22 maggio 1984 ha adottato una risoluzione, nella quale si propone un'azione comune della comunità europea di fronte a diverse infrazioni della legge compiute

> da recenti organizzazioni che operano al riparo della libertà di religione[69].

Nella risoluzione vengono indicati vari criteri che dovrebbero concorrere per indurre a considerare illecite le organizzazioni che si autoqualificano come religiose ma che tuttavia agiscono in contrasto con la legge e si propongono di manipolare persone immature o insicure, nell'intento precipuo di ottenere vantaggi economici. Tali organizzazioni, secondo l'espressa indicazione del parlamento europeo, non dovrebbero accogliere minorenni[70], dovrebbero garantire ai rispettivi seguaci un periodo di riflessione prima di imporre impegni finanziari o personali; devono essere assicurati i contatti degli aderenti con i parenti e con gli amici, sia direttamente, sia attraverso mezzi

---

[68] Cfr. A. Talamanca, *Il* 1989, cit., p. 343

[69] Cfr. il rapporto noto come *Rapporti Cottrel,* dal nome del relatore della proposta di risoluzione, in *Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea, 2* luglio 1984, n. C 172, *Il Regno-Documenti,* 1985, n. 15, p. 597.

[70] Non risultano precedenti giurisprudenziali con riferimento all'ipotesi di minori di età che abbandonino la famiglia per seguire un movimento religioso. In proposito va ricordato che nel diritto italiano, in conformità ad un principio accolto nel diritto internazionale, la capacità di compiere scelte relative alla propria libertà religiosa viene riconosciuta anche al minore di età che abbia compiuto i quattordici anni. Cfr. sul punto A. Testori Cicala, *L'autodeterminazione,* cit.

telefonici e postali; i rispettivi proseliti devono potere abbandonare liberamente l'organizzazione, chiedere consigli legali ed assistenza medica; le organizzazioni non devono istigare a violare la legge e, con specifico riferimento alla raccolta di fondi, non devono incoraggiare ad esercitare la questua e la prostituzione.

Se tali indicazioni corrispondono all'esperienza concreta di quanto assai spesso avviene dopo l'adesione di un proselite all'organizzazione, è però giustificata la preoccupazione che le varie accuse, anche se possono essere provate nei singoli casi, siano però "estese in modo indebito al fenomeno nel suo complesso", non potendosi a priori escludere la motivazione di tipo religioso di comportamenti che "senza violare la legalità", siano in contrasto con una data sensibilità etica o una determinata idea di religione attualmente dominante[71].

In un mondo popolato da persone malate di solitudine, il cui senso della vita sembra vacillare, da uomini e donne in crisi di identità, in dubbio sul significato da dare ai propri valori, al passato e al futuro, sempre più spesso analisti e psicosomatisti, psicologi e filosofi, pubblicitari e monsignori, santoni e veggenti, esperti dell'anima e del corpo accorrono in soccorso degli uomini e delle donne che sono dominati dalla malinconia e dalla depressione e che non riescono ad accettare con la necessaria serenità la consapevolezza che la sofferenza e l'infelicità rappresentano non eliminabili bagagli dell'esistenza. Il problema del disagio sociale, del malessere individuale, personale e segreto viene così affrontato da teorici di varie discipline e specializzazioni, tutti impegnati nel tentativo di offrire terapie alle malinconie, insoddisfazioni e infelicità di cui il destino semina capricciosamente la nostra vita.

Il fallimento delle ideologie moderne e degli ideali di progresso ha determinato un ritorno del sacro, che tuttavia non consiste di solito in un approfondimento delle nostre radici religiose tradizionali, quanto in una fuga, un'evasione verso religioni esotiche orientali o indiane. A livello popolare questa inquietudine ha provocato una moltiplicazione di nuovi movimenti religiosi, un trasferimento di aspettative sul piano magico verso *tecniche* che diano accesso alla salvezza esterna.

---

[71] Cfr. in tal senso le fondate motivazioni di tale preoccupazione esposte in G. Filoramo, *l nuovi movimenti religiosi,* cit., p. 35.

La tendenza all'esoterismo in Italia è una realtà che si diffonde con evidenza: secondo una recente indagine, centocinquantamila sarebbero i maghi in Italia, dodici milioni gli utenti, un giro d'affari valutato intorno ai mille miliardi di lire all'anno[72].

Non può dunque meravigliare la frequenza con la quale vengono aperti procedimenti penali nei confronti dei sedicenti veggenti, accusati del reato di "abuso della credulità popolare"[73].

L'uomo è uomo in quanto creatura capace di porsi domande per tutta la vita: e le domande che riguardano la ricerca delle radici dell'esistere e del divenire sono spesso collegate al bisogno di religiosità che, in contrasto con le previsioni teoriche di qualche decennio fa, continua a caratterizzare i nostri tempi. Il compito che si pone al giurista che si proponga di studiare il fenomeno religioso nelle società contemporanee è quello di garantire l'estrinsecazione individuale e collettiva del sentimento religioso, di disciplinare le materie che lo stato considera aventi finalità religiosa, di valutare e regolare i rapporti sociali che nascono all'interno del fenomeno religioso, di tutelare il libero esercizio dell'attività degli organi confessionali volti ad assicurare il perseguimento delle finalità istituzionali delle confessioni religiose. Tali definizioni del diritto ecclesiastico sono formulate con riferimento alla posizione assunta dal legislatore italiano in merito al problema religioso e possono esser ritenute idonee a specificare la funzione delle norme statuali relative al fenomeno religioso, dovendosi attribuire allo studioso del diritto ecclesiastico il compito di indagare

> tutto ciò che, ai fini del diritto, è considerato come fatto possibile determinato dall'interesse religioso[74].

---

[72] Cfr. C. Gatto Trocchi, *Magia,* cit.

[73] L'ultimo episodio riferito dalla stampa è quello del processo aperto a Vicenza nei confronti di un individuo che, dal 1985, ripete di avere visto la Madonna sul colle di San Martino di Poleo; le altre persone che compongono il piccolo gruppo di credenti della comunità 'Opera dell'Amore', della Vergine sentono soltanto il profumo, un misto, come ha dichiarato una testimone, di 'viole, rose e tuberose'. Tutti i quotidiani italiani del 17 e 18 maggio 1991 dedicano ampio rilievo alla descrizione delle 'apparizioni' e allo svolgimento del processo, nel quale i giudici hanno rinviato l'udienza, avendo ritenuto necessaria una più completa istruttoria. Cfr. in particolare, *La Stampa,* CXXV, 1991, 17 maggio, p. 13.

[74] C. Magni, *Teoria,* cit., p. 33.

Il problema della disciplina dei nuovi movimenti religiosi deve essere considerato tenendo presente che, in uno stato liberale e pluralista che «non ha alcuna competenza in materia dottrinale»[75], anziché attardarsi a verificare se un'organizzazione presenti o meno il carattere di "religione", è più utile ed opportuno impegnarsi nel garantire il rispetto dei diritti che la legge assicura a difesa dei beni tutelati, anche penalmente, dall'ordinamento, per ottenere la protezione delle situazioni giuridiche individuali e collettive dei cittadini

Ribadita l'esigenza di una tutela, netta e generale, dei principi costituzionali e della legge penale nei confronti di violazioni aventi "motivazioni religiose" e precisato che le leggi attualmente in vigore in Italia sono più che sufficienti per garantire i cittadini da eventuali abusi penalmente perseguibili commessi da uno dei nuovi movimenti religiosi[76], a me pare che, per evitare i rischi, sempre presenti nelle società e nei sistemi giuridici, di intolleranza e di nuove forme di confessionismo, occorra affermare con decisione e coerenza l'esigenza che lo stato laico democratico rispetti la libera dinamica dell'opinione pubblica su cui spesso pesa la pressione di organizzazioni e movimenti religiosi[77].

In questa prospettiva il diritto di scelta e di professione di un credo religioso non cessa di essere tale per il carattere minoritario e per la particolarità dei contenuti o delle origini del culto stesso.

La conclusione che mi sembra giusto dedurre dall'esperienza concreta della situazione italiana riferita all'espansione di nuovi movimenti religiosi è che, anche con riferimento alle questioni più discusse e controverse che la giurisprudenza ha avuto occasione di esaminare, il sistema giuridico italiano preveda adeguati strumenti legislativi idonei a risolvere le singole controversie attraverso l'applicazione delle norme già esistenti; questa conclusione mi induce a

---

[75] F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico,* cit., p. 51.

[76] Cfr. in tal senso G. Filoramo, intervento al dibattito pubblicato in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* IV, 1987, p. 30.

[77] Cfr. U. Cerroni, intervento al dibattito ricordato nella nota precedente, p. 29, il quale giustamente afferma che la libertà di ricerca scientifica e la libertà di informazione non possono essere aggirate e tantomeno violate o ristrette da pressioni di natura religiosa e sottolinea «la centralità della scienza nella costruzione del sistema delle libertà moderne e della democrazia avanzata» (p. 30).

valutare con diffidenza le proposte che anche in Italia sono state di recente formulate per prevedere

> una legge che ammetta, per casi limitati, una tutela provvisoria anche sui maggiorenni, in caso di indebita influenza sugli adepti da parte di culti o di pseudo-culti[78].

Cosa significa *indebita influenza?* Si tratta di proposte che appaiono ispirate all'intento di tutelare la libertà dei soggetti ma che, per l'indeterminatezza delle formule adottate e per gli intensi poteri riconosciuti all'autorità giudiziaria, presentano il rischio di porre limiti ingiustificati proprio alla libertà personale dei cittadini[79].

Certo, anche la libertà ha un prezzo che deve pagare la collettività; ma non ritengo possa condividersi la concezione dei consociati come soggetti eternamente immaturi ed indegni della libertà, se non altro perché tale idea, favorendo la conservazione di una serie di strumenti giuridici, come le norme di vilipendio, che in Italia hanno determinato in passato un'intensa limitazione delle libertà ed ammettendo l'introduzione di nuovi strumenti illiberali, costituisce essa stessa una remora per la maturazione della personalità dei cittadini ed accentua l'antitesi tra l'esigenza della coscienza collettiva e la realtà del potere. Se si vuole contribuire a far evolvere una libera e moderna democrazia ed a rendere ciascuno protagonista del proprio destino e sempre più capace di autodeterminarsi, occorre cominciare col ritenere i cittadini maturi per l'esercizio *personale* dei diritti riconosciuti dalla costituzione, riconoscendo ad essi anche la capacità di resistere, nel libero ed aperto dialogo con le opinioni contrastanti, ai condizionamenti provenienti dagli altri consociati (individui e gruppi sociali).

---

[78] Cfr. M. Del Re, *I culti e le sette,* cit., pp. 400-1. Cfr. anche il disegno di legge 834/5, in *Atti parlamentari,* senato, X, legis., contenente norme sulla tutela penale della personalità del minore, che prevede una pena da due a otto anni nei confronti di chi, «mediante violenza, minaccia o suggestioni pone il minore in uno stato di soggezione tale da escludere o limitare grandemente le libertà personali e la capacità di sottrarsi alle imposizioni altrui». In dottrina v., a favore dell'introduzione di norme penali a tutela degli individui nei confronti di «quegli strani 'culti' che caratterizzano, spesso tristemente, il tempo presente», F. Coppi, *Plagio,* cit., p. 943; G. Raymondi, *Considerazioni,* cit., p. 421.

[79] Cfr. in tal senso le giuste osservazioni di S. Ferrari, *Comportamenti,* cit., c. 284.

## *Riferimenti bibliografici*

AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive,* Milano, Giuffrè, 1978, pp. XI-210.

AA. VV., *Trattamenti sanitari fra libertà e doverosità* (Atti del convegno di studi, Roma 1° dicembre 1982), Napoli, Jovene, 1983, pp. 200.

AA.VV., *Il pluralismo confessionale nella attuazione della Costituzione* (Atti del Convegno di studi, Roma 3 giugno, 1986), Napoli, Jovene, 1986, pp. 226.

AA.VV., *Nuovi movimenti religiosi: problematiche nazionali,* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* IV, 1987, pp. 35-70.

AA.VV., *Trasformazioni del sacro, secolarizzazione, nuovi movimenti religiosi,* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* IV, 1987, pp. 9-34 (interventi di G. Ambrosio, U. Cerroni, G. Filoramo, L. M. Lombardi Satriani, L. Lombardi Vallauri).

AA.VV., *La questione della tolleranza e le confessioni religiose,* Atti del Convegno di studi (Roma, 3 aprile 1990), Napoli, Jovene, 1991, pp. 310.

Agro A. S., *Art.* 3, 1° *comma,* in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Art.* 1-12. *Principi fondamentali,* Bologna-Roma, Zanichelli - Il Foro italiano, 1975, pp. 123-61.

Albisetti A., *Giurisprudenza costituzionale e diritto ecclesiastico,* Milano Giuffrè, 1983, pp. 132.

Allorio E., *Ancora sull'educazione atea e la discrezionalità del magistrato,* in *Temi,* 1949, pp. 468 ss.

Allorio E., *Ateismo ed educazione dei figli,* in *Giurisprudenza italiana,* 1949, I, 2, pp. 11 ss.

Allorio E., *Una grave discussione giuridica: l'ateo educatore*, in *Giurisprudenza italiana,* 1949, IV, pp. 33 ss.

Allorio E., *Ancora sul problema giuridico dell'educazione religiosa e dell'educazione irreligiosa,* in *Ius,* 1950, pp. 275 ss.

Ambrosio G., *I nuovi movimenti religiosi in Italia,* in *Teologia,* 1984, n. 2, pp. 141-65.

Ambrosio G., *I nuovi 'movimenti religiosi' nel contesto socioculturale italiano,* in *Studi di sociologia,* 1985, pp. 380 ss.

Antonelli M., *Emotrasfusione obbligatoria e libertà religiosa,* in *Il diritto di famiglia,* XIV,1985, pp. 1002-16.

Ascarelli T., *In tema di affidamento della prole e libertà di religione,* in *Foro italiano,* 1950, I, cc. 849 ss.

Associazione Europea Dei Testimoni Di Geova Per La Tutela Della Libertà

Religiosa, *Intolleranza religiosa alle soglie del Duemila,* Roma, Fusa, 1990, pp. 510.

Barbera A., *Art.* 2, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Art.* 1-12. *Principi fondamentali,* Bologna-Roma, Zanichelli -Il Foro italiano, 1975, pp. 50-122.

Barbera A., Cocozza. E., Corso G., *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali, il principio di eguaglianza,* in *Manuale di diritto pubblico:* a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, il Mulino, 1986, pp. 201-90.

Barile P., *Regime costituzionale e disciplina concordataria in tema di educazione della prole,* in *Foro penale,* 1949, IV, pp. 168 ss.

Barile P., *Appunti sulla condizione giuridica dei culti acattolici in Italia,* in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale,* LXII, 1952, I, pp. 342-55.

Barile P., *Il soggetto privato nella Costituzione italiana,* Padova, Cedam, 1953, pp. 270.

Barile P., *Concordato e Costituzione,* in *Stato e Chiesa* a cura di V. Gorresio, Bari, Laterza, 1957, pp. 50-94.

Barile P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali,* Bologna, il Mulino, 1984, pp. 512.

Barillaro D., *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica,* Milano, Giuffrè, 1968, pp. 142

Barni M., *Giustizia* o *intolleranza?,* in *Avanti!,* 24 marzo 1982.

Baum C., Coleman J., a cura di, *I nuovi movimenti religiosi,* in *Concilium,* 1983, n. 1.

Bellini P., *Nuova problematica della libertà religiosa individuale nella società pluralistica,* in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico,* a cura di A. Ravà, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 1095-151.

Bellini P., *Libertà dell'uomo e fattore religioso nei sistemi ideologici contemporanei,* in *Teoria e prassi delle libertà di religione,* a cura di P. Bellini, Bologna, il Mulino, 1975, pp. 753.

Bellini, P., *Diritti inviolabili dell'uomo e formazioni sociali religiose. Contributo all'interpretazione dell'articolo* 2 *della Costituzione,* in *Studi in onore di Pietro Agostino d'Avack,* I, Milano, Giuffrè, 1976, pp. 213-47.

Bellini P., *Pluralità di scelte sul fatto religioso e oggetto del diritto di libertà religiosa,* in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Macerata (Studi in onore di Attilio Moroni),* 1982, I, pp. 25 ss. e in *Revista de derecho publico,* pp. 23 ss.

BELLINI P., *Aspetti costituzionali con più specifico riferimento alla libertà religiosa,* in *Trattamenti sanitari fra libertà e doverosità,* Napoli, Jovene, 1983, pp. 57 ss.

BELLINI P., *I rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica,* in *Studi in memoria di Mario Condorelli,* 1, 1, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 133-58.

BELLINI P., *Il fattore ideologico nella costruzione del sistema di diritto ecclesiastico,* in *Dottrine generali del diritto e diritto ecclesiastico* (Atti del convegno organizzato dall'Istituto di diritto ecclesiastico e canonico dell'Università di Napoli, dall'Istituto di studi filosofici e dall'Istituto universitario di magistero 'Suor Orsola Benincasa', Napoli, 19-22 novembre 1986), Napoli, Istituto di studi filosofici, 1988, pp. 189-207.

BERTOLA A., *Ammissione e riconoscimento dei culti acattolici. Per la determinazione del concetto di culto ammesso,* in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano,* IV, Padova, Cedam, 1939, pp. 350 ss.

BIERMANS J. T., *The Odissey of New Religions Today, A Case Study of the Unification Church,* Lewiston-Queenston, 1988[2].

BIGIAVI W., *Ateismo e affidamento della prole* (con lettera introduttiva di PIERO CALAMANDREI), Padova, Cedam, 1951.

BIGIAVI W., *Un altro più grave 'caso di Ferrara',* in *Foro italiano,* 1953, IV, cc. 1 ss.

BIGIAVI W., *Ancora sul 'caso di Rovigo' e sul genitore non praticante,* in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile,* 1954, pp. 207 ss.

BOLOGNINI F., *I rapporti tra Stato e confessioni religiose nell'art.* 3 *della Costituzione,* Milano, Giuffrè, 1981, pp. VIII-176.

BREZZI P., *I principali movimenti religiosi in Italia,* Torino, Eri, 1968.

BROMLEY D., RICHARDSON J., a cura di, *The Brain washoing Controversy: Sociological, Legal and Historical Perspectives,* New York-Torino, 1983.

CANDIAN A., *Religiosità* e *ateismo dell'educatore,* in *Saggi di diritto,* III, Milano, Giuffrè, 1949, pp. 261 ss. e in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Cicu,* I, Milano, Giuffrè, 1951, pp. 119 ss.

CANOVA P., *America latina: l'invasione delle sette, emergenza pastorale,* in *Il Regno attualità,* 1986, n. 4, pp. 100 ss.

CAROLA C., *Ateismo* e *libertà religiosa nell'ordinamento giuridico, nella scuola, nell'informazione, dall'Unità ai giorni nostri,* Bari, De Donato, 1973, pp. 192.

CAROLA C., *Società moderna* e *diritti di libertà,* in AA.VV., *Teoria* e *prassi delle libertà di religione,* a cura di P. BELLINI, Bologna, Il Mulino, 1975, pp. 23-101.

Cardia C., *La riforma del Concordato. Dal confessionismo alla laicità dello Stato,* Torino, Einaudi, 1980, pp. XIV-281.

Cardia C., *Stato* e *confessioni religiose. Il sistema pattizio,* Bologna, il Mulino, 1988, pp. 389.

Carnelutti F., *Libertà di coscienza nell'affidamento della prole al coniuge separato,* in *Foro italiano,* LXXIII, 1949, IV, cc. 56 ss.

Castiglione M., *I testimoni di Geova: ideologia religiosa* e *consenso sociale,* Torino, Claudiana, 1981, pp. 122.

Casuscelli G., *Pluralismo confessionale* e *organizzazione dei culti acattolici. Contributo all'interpretazione sistematica del primo* e *secondo comma dell'art.* 8 *della Costituzione,* in *Scritti in onore di* S. *Pugliatti,* III, Milano, Giuffrè, 1978, pp. 235 ss.

Casuscelli G., *Post-confessionismo* e *transizione,* Milano, Giuffrè, 1984, pp. 253.

Casuscelli G., *Libertà religiosa* e *fonti bilaterali,* in *Anuario de derecho eclesiastico,* III, 1987, pp. 85-100.

Catalano G., *Il diritto di liberta religiosa,* Milano, Giuffrè, 1957, pp. 92.

Cavalli F., *Le condizioni dei protestanti in Spagna,* in *Civiltà cattolica,* CLIX, 1948, n. 2, pp. 29 ss.

Cendon P., Gaudino L., *I diritti dei minori,* in *Politica del diritto,* XX, 1989, pp. 117 ss.

Cereti C.., *Considerazioni su le previe intese con le confessioni religiose (art.* 8 *u.c.),* in *Studi in memoria di Carlo Esposito,* II, Padova, Cedam, 1972, pp. 1013 ss.

Cereti G., *I nuovi movimenti religiosi, le sette,* i *culti,* in *Aggiornamenti sociali,* XXXVII, 1985, n. 5, pp. 351 ss.

Cerri A., *Regime delle questue: violazione del principio di eguaglianza* e *tutela del diritto alla riservatezza,* in *Giurisprudenza costituzionale,* XVII, 1972, pp. 48-53.

Cerri A., *Indeterminatezza della questione di costituzionalità sollevata con riferimento ai diritti inviolabili. Libertà di professione religiosa. Mendicità,* in *Giurisprudenza costituzionale,* XX, 1975, l, pp. 2661-8.

Cerroni D., *Trasformazione del sacro. Nuovi movimenti religiosi,* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* IV, 1987, pp. 9 ss.

Colaianni N., *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'articolo* 8 *della Costituzione,* Bari, Cacucci, 1990, pp. 275.

Colella P., *La Chiesa cattolica e lo Stato italiano di fronte al fenomeno delle sette religiose: riflessioni in margine ad un recente documento vaticano,*

in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale,* XVII, 1987, I, pp. 250-64.

COLELLA P., PICOZZA P., *Libertà e religione nella Chiesa cattolica,* in *Teoria e prassi delle libertà di religione* a cura di P. BELLINI, Bologna, il Mulino, 1975, pp. 491-550.

COLOMBO D., *Nuove religioni in Occidente,* in *Mondo e Missioni,* l0 dicembre 1981.

*Confessioni (Le) religiose 'note' in Italia, Un elenco,* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, IV, 1987, pp. 83-94.

CONTINI G., *Riflessi costituzionali della mancata prestazione di giuramento per motivi religiosi,* in *Rivista italiana diritto e procedura penale,* VI, 1953, pp. 91 ss.

COPPI F., *Plagio,* in *Enciclopedia del diritto,* XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 932-45.

CORASANITI G., *Trasfusione di sangue sul minore, diniego per motivi religiosi del consenso e intervento del giudice,* in *Giustizia civile,* XXVII, 1981, I, cc. 3100 ss.

D'ALESSIO R., *I limiti costituzionali dei trattamenti 'sanitari',* in *Diritto e società,* IV, 1981, pp. 529 ss.

D'AVACK P. A., *Il problema socio-giuridico della libertà religiosa,* Roma, Bulzoni, 1966, pp. 336.

D'AVACK P. A., *Libertà religiosa. a) Diritto ecclesiastico,* in *Enciclopedia del diritto,* XXIV, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 595-607.

D'AVACK P. A., *Libertà di coscienza, di culto e di propaganda,* in *Enciclopedia del diritto,* XXIV, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 592-5.

DEL GIUDICE V., *Manuale di diritto ecclesiastico,* Milano, Giuffrè, 1919, pp. XVI-614.

DEL GIUDICE V., *Manuale di diritto ecclesiastico,* Milano, Giuffrè, 1964, pp. XIV-350.

DEL RE M. C., *Il giuramento e l'obiezione di coscienza al giuramento,* in *Il diritto ecclesiastico e rassegna del diritto matrimoniale,* LXXI, 1961, I, pp. 284 ss.

DEL RE M. C., *Questua, colletta e mendicità: dalla repressione del parassitismo alla garanzia costituzionale di libera scelta di vita,* in *Giurisprudenza costituzionale* XXVII, 1982, I, pp. 454-75.

DEL RE M. C., *Nuovi culti: problemi penalistici,* in *Temi romana,* XXXVII, 1988, n. 3-4, pp. 348-56.

DEL RE M. C., *I culti e le sette religiose: problemi giuridici,* in *Trattato di crimi-*

*nologia, medicina criminologica e psichiatria forense* a cura di F. Ferracuti, Milano 1988, pp. 400 ss.

Del Re M. C., *Nuovi idoli nuovi dei. Culti e sette emergenti di tutto il mondo. Guru santoni e manipolatori di anime,* Roma, Gremese, 1988, pp. 272.

De Luca L., *Diritto ecclesiastico ed esperienza giuridica*, Milano, Giuffrè, 1975, pp. VIII-173.

De Luca R., *Interferenze tra giuramento e diritto di libertà (A proposito di una recente sentenza della Corte costituzionale),* in *Il diritto ecclesiastico e rassegna del diritto matrimoniale,* XC, 1980, II, pp. 454 ss.

De Marco E., *La negoziazione legislativa,* Padova, Cedam, 1984, pp. X-310.

De Meo A., *Rassegna di giurisprudenza in tema di questua,* in *Iustitia,* 1976, pp. 88 ss.

Dentamaro F., *La politica dei culti acattolici,* Firenze, Noccioli, 1979, pp. 231.

De Rosa G., *Una setta non cristiana. L'Associazione per l'Unificazione del Mondo Cristiano di S. M. Moon,* in *Civiltà cattolica,* 1986, IV, pp. 40 ss.

Donati P. R., Diani M., *Movimenti sociali contemporanei,* in *Bibliografia 1975-1934*, Milano, Unicopli, 1984.

D'urso C., *In tema di anticostituzionalità della formula del giuramento prevista dall'art.* 449 *c.p.,* in *Il diritto ecclesiastico e rassegna del diritto matrimoniale,* LXXI, 1961, Il, pp. 23 ss.

Editoriale, *La Chiesa cattolica e i 'movimenti religiosi alternativi',* in *Civiltà cattolica,* CXL, 1969, quad. 3342, III, pp. 449-61.

Editoriale, *Una valutazione cattolica dei 'movimenti religiosi alternativi',* in *Civiltà cattolica,* CXL, 1969, quad. 3338, III, pp. 105-7.

Editoriale, *La sfida dei 'movimenti religiosi alternativi',* in *Civiltà cattolica,* CXL, 1989, quad. 3337, III, pp. 3-15.

Editoriale, *Per costruire la pace rispettare le minoranze,* in *Civiltà cattolica,* CXL, 1989, quad. 3326, I, pp. 105-16.

Ekbal K., *l Baha'i -Una minoranza religiosa perseguitata*, in *Coscienza e libertà,* V, 1989, n. 15, pp. 25-32.

Enroth R., *Fouth. Brain washing and the Extremist Cults,* Gran Rapids, 1977.

Esposito C., *Libertà di esercizio di potere spirituale,* in *Giurisprudenza costituzionale,* III, 1958, pp. 1172-82.

Esposito C., *Libertà e potestà delle confessioni religiose,* in *Giurisprudenza costituzionale,* III, 1958, pp. 897-902.

Fedele P., *La libertà religiosa come principio giuridico,* in *Scritti di sociologia e politica in onore di L. Sturzo,* II, Bologna, Zanichelli, 1953, pp. 163 ss.

Fedele P., *La libertà religiosa,* Milano, Giuffrè, 1963, pp. VIII-308.

FEDELE P., *Uguaglianza giuridica e libertà religiosa,* in *Studi in memoria di Guido Zanobini,* IV, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 537-78.

FEDELE P., *Giuramento (dir. can. ed. eccl.),* in *Enciclopedia del diritto,* XIX, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 167 ss.

FERRARI G., *Giuramento (*I. *Diritto pubblico),* in *Enciclopedia giuridica Treccani,* XXV, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1989, pp. 21.

FERRARI S., *Ideologia e dogmatica nel diritto ecclesiastico italiano. Manuali* e *riviste (1929-1979)*, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 354.

FERRARI S., *Quaderni* 1987: *una introduzione,* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* IV, 1987, pp. 3-7.

FERRARI S., a cura di, *Diritti dell'uomo e libertà dei gruppi religiosi. Problemi giuridici dei nuovi movimenti,* Padova, Cedam, 1989, pp. VI-268.

FERRARI S., *Comportamenti eterodossi e libertà religiosa. I movimenti religiosi marginali nell'esperienza giuridica più recente,* in *Foro italiano, CXVI,* 1991, n. 1, cc. 271-85.

FERROGLIO G., *I rapporti fra Stato e Chiesa nella Costituzione repubblicana,* Milano, Giuffrè, 1950.

FILORAMO G., *Nuove religioni: problemi e prospettive,* in *Rivista di storia e letteratura religiosa,* 1979, n. 3, pp. 445 ss.

FILORAMO G., *I nuovi movimenti religiosi, metamorfosi del sacro,* Bari, Laterza, 1986.

FINOCCHIARO A. e M., *Diritto di famiglia,* I, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 317 ss. e 557 ss.

FINOCCHIARO E, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso,* Milano, Giuffrè, 1958, pp. VII-327.

FINOCCHIARO F., *Giuramento dei testimoni e libertà religiosa,* in *Rivista italiana di diritto e procedura penale,* XIII, 1960, pp. 1253 ss.

FINOCCHIARO F., *Aspetti dell'attività discrezionale della pubblica amministrazione in materia ecclesiastica,* in *Il diritto ecclesiastico,* LXX, 1960, I, pp. 3 ss.

FINOCCHIARO F., *Ancora in tema di libertà religiosa e giuramento dei testimoni,* in *Rivista italiana di diritto e procedura penale,* XVI, 1963, pp. 1249 ss.

FINOCCHIARO F., *Libertà religiosa e uguaglianza delle confessioni religiose nello Stato democratico,* in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico,* acura di A. RAVÀ, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 335 ss.

FINOCCHIARO F., *Art.* 7 *e* 8, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, *Art.* 1-12. *Principi fondamentali,* Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, pp. 321 ss.

FINOCCHIARO F., *Art.* 19 *e 20,* in *Commentario della Costituzione* a cura di G.

Branca, *Art. 13-20. Rapporti civili,* Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1977, pp. 238 ss.

Finocchiaro F., *Relazione,* in AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive,* Milano, Giuffrè, 1978, pp. 32 ss.

Finocchiaro F., *Appunti in tema di enti confessionali e di Costituzione democratica e autonomistica dello Stato,* in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale,* XCI, 1981, I, pp. 136 ss.

Finocchiaro F., *Gli enti ecclesiastici e l'accordo del* 18 *febbraio* 1984 *fra Stato e Chiesa,* in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale,* XCIV, 1984, I, pp. 433 ss.

Finocchiaro F., *Norme statutarie garantite dalla Costituzione come presupposto dell'illegittimità di norme di legge,* in *Giurisprudenza costituzionale,* XXXIII, 1988, I, pp. 118-20.

Finocchiaro F., *Libertà di coscienza e di religione - dir. eccl.,* in *Enciclopedia giuridica Treccani,* Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1990, pp. 15.

Finocchiaro F., *Diritto ecclesiastico* (1986), Bologna, Zanichelli, 1990, pp. VIII-327.

Floris P., *Uguale libertà delle confessioni religiose e bilateralità tra Stato e Chiesa (teorie giuridiche e progetti di riforma),* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico,* XXXIII, 1983, pp. 3 ss.

Floris P., *Libertà di coscienza, doveri dei genitori, diritti del minore,* in *Foro italiano,* CIX, 1984, II, cc. 361-80.

Furgiuele G., *Cristianesimo e secolarizzazione nell'odierna vicenda del diritto di famiglia,* in *Cristianesimo, secolarizzazione e diritto moderno,* a cura di L. Lombardi Vallauri e G. Dilcher, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 1141-70.

Furgiuele G., *Diritto del minore al trattamento medico-sanitario, libertà religiosa del genitore, intervento e tutela statuale,* in *Giurisprudenza italiana,* CXXXV, 1983, IV, pp. 352 ss.

Furno C., *Ateismo ed eguaglianza,* in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile,* 1952, pp. 132 ss.

Galgano F., *Delle persone giuridiche. Artt.* 11-35, in *Commentario del codice civile,* a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1969.

Garelli F., *Religione e Chiesa in Italia,* Bologna, il Mulino, 1991.

Gatto Trocchi C., *Magia ed esoterismo in Italia,* Milano, Mondadori, 1991.

Giacchi O., *Lo Stato e la libertà religiosa,* in AA.VV., *Libertà religiosa e trasformazioni della società,* Milano, Giuffrè, 1966, pp. 35 ss.

GIANNI A., *Religious liberty-liberté religeuse. International bibliography 1918-1978*, in *RIC Supplement,* 1979, nn. 47-49, pp. 136.

GIRONI E., *Nota a Pretura di Torino* 16 *gennaio* 1981, in *Foro italiano,* CVI, 1981, II, cc. 327 ss.

GISMONDI P., *L'interesse religioso nella Costituzione,* in *Giurisprudenza costituzionale*, XI, 1958, pp. 1221 ss.

GISMONDI P., *Culti acattolici,* in *Enciclopedia del diritto,* XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 440 ss.

GROSSO C. F., *Consenso dell'avente diritto,* in *Enciclopedia giuridica Treccani,* III, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1988, pp. 8.

GUARINO A., *L'obiezione di coscienza al servizio militare e la legislazione con i culti acattolici,* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* VI, 1989/2, pp. 125-48.

GUERZONI L., *Nuova problematica della libertà e crisi dello 'Stato di diritto',* in *Archivio giuridico* "*Filippo Serafini* ", CLXXXII, 1972, pp. 447 ss.

GUERZONI L., *Libertà religiosa ed esperienza liberal-democratica,* in *Teoria e prassi delle libertà di religione,* a cura di P. BELLINI, Bologna, il Mulino, 1975, pp. 211-312.

GUIZZARDI G., *New Religious Phenomnea in Italy,* in *Archives de Sciences Sociales des Religions,* 1976, n. 42, pp. 97-116.

GURZZARDI G., *I nuovi movimenti religiosi. Prospettive sociologiche,* in *Diritti dell'uomo e libertà dei gruppi religiosi. Problemi giuridici dei nuovi movimenti religiosi,* a cura di S. FERRARI, Padova, Cedam, 1989, pp. 41-62.

IBAN I. C., *Nuovi movimenti religiosi. Problemi giuridici,* in *Diritti dell'uomo e libertà dei gruppi religiosi. Problemi giuridici dei nuovi movimenti religiosi,* a cura di S. FERRARI, Padova, Cedam, 1989, pp. 63-104.

IBAN I. C., *Libertad religiosa: libertad de las religiones* o *libertad en las religionesè,* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* VI, 1989.

IBAN I. C., Introduzione a MOTILLA S., *Sectas y derecho en España* [Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1990, pp. 255].

IBAN I. C., *Le nuove minoranze religiose: le sette,* in *Revista de la Facultad de derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Anuario,* n.77, 1991, pp. 261-71.

JEMOLO A. C., *Libertà religiosa,* in *Il Mondo,* 4 ottobre 1952.

JEMOLO A. C., *Le libertà garantite dagli artt.* 8, 19 *e* 21 *della Costituzione,* in *Il diritto ecclesiastico,* LXII, 1952, I, pp. 393 ss.

JEMOLO A. C., *Culti (libertà dei),* in *Enciclopedia del diritto,* XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 456-63.

Jemolo A. C., *Premesse ai rapporti tra Chiesa e Stato,* Milano, Giuffrè, 1970, pp. 235.

Jemolo A. C., *I problemi pratici della libertà,* Milano, Giuffrè, 1972, pp. XXX-210.

Jemolo A. C., *Libertà (aspetti giuridici),* in *Enciclopedia del diritto,* XXIV, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 268-72.

Keiser T. W., Keiser J. L., *The Anatomy of Illusion: Religious Cults and Destructive Persuasion,* Springfield, 1987.

Lanzi A., *La scriminante dell'art.* 51 *c.p. e le libertà costituzionali,* Milano, Giuffrè, 1983, pp. 108.

Lariccia S., *Gruppi sociali ed eguaglianza giuridica,* in *Foro amministrativo,* 1966, II, pp. 117-21.

Lariccia S., *La rappresentanza degli interessi religiosi,* Milano, Giuffrè, 1967, pp. 198.

Lariccia S., *Bibliografia sulle minoranze religiose in Italia (1929-1972)*, in *Archivio giuridico 'Filippo Serafini',* CLXXXIII, 1972, pp. 189 ss.

Lariccia S., *Le garanzie della libertà religiosa,* in *Archivio giuridico 'Filippo Serafini',* CLXXXII, 1972, pp. 429-46.

Lariccia S., *L'eguaglianza delle confessioni religiose di fronte alla legge,* in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religione nello Stato democratico,* Milano, Giuffrè, 1973, pp. 421-32.

Lariccia S., *La libertà religiosa nella società italiana,* in aa. vv., *Teoria* e *prassi delle libertà di religione,* Bologna, il Mulino, 1975, pp. 313-422.

Lariccia S., *Diritti civili* e *fattore religioso,* Bologna, il Mulino, 1978, pp. 211.

Lariccia S., *L'attuazione dei principi costituzionali in materia religiosa,* in *Il diritto ecclesiastico* e *rassegna di diritto matrimoniale,* XLI, 1981, I, pp. 3 ss. e in AA.VV., *Scritti in onore di Orio Giacchi,* Milano, Vita e Pensiero, 1984, I, pp. 302 ss.

Lariccia S., *Problematica extraconcordataria dei rapporti tra Stato* e *Chiesa in Italia,* in *Città* e *Regione,* VII, 1982, pp. 173-84.

Lariccia S., *Trasformazione della società* e *mutamenti della dimensione religiosa,* in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Macerata (Studi in onore di Attilio Moroni),* 1982, n.s. IV, I, pp. 289-300.

Lariccia S., *Valori costituzionali* e *sistema italiano di diritto ecclesiastico,* in *Diritto* e *società,* VI, 1983, pp. 253 ss.

Lariccia S., *Identità religiosa* e *pluralismo giuridico, Le prospettive nella scuola,* in *Quaderni del pluralismo,* 1984, dicembre, pp. 74 ss.

Lariccia S., *Storia, ideologia* e *dogmatica nello studio del diritto ecclesiastico,*

in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno,* XIII, 1984, pp. 657-81.

LARICCIA S., *Religione, politica* e *diritto nel* 1985, in *Quaderni di diritto* e *politica ecclesiastica,* II, 1985, pp. 163-97

LARICCIA S., *Diritto ecclesiastico* (1972), Padova, Cedam, 1986, pp. XVIII-611.

LARICCIA S., *La libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica,* in *Il pluralismo confessionale nella attuazione della Costituzione* (Atti del convegno di studi svoltosi a Roma il 3 giugno 1986), Napoli, Jovene, 1986, pp. 43-82 e in *Studi in memoria di Mario Condorelli,* I, 2, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 885-915,

LARICCIA S., *Limiti costituzionali alla libertà delle confessioni religiose,* in *Giurisprudenza costituzionale,* XXXIII, 1988, I, n. 2, pp. 120-7.

LARICCIA S., *Presupposti politici* e *sociologi nello studio del diritto ecclesiastico,* in AA.VV., *Dottrine generali del diritto* e *diritto ecclesiastico,* Napoli, Istituto di studi filosofici, 1988, pp. 125-65.

LARICCIA S., *L'obiezione di coscienza nel diritto italiano,* in *Quaderni di diritto* e *politica ecclesiastica,* VI, 1989/2, pp. 61-102.

LARICCIA S., *Coscienza* e *libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano,* Bologna, il Mulino, 1989, pp. 402.

LARICCIA S., *Il contributo di Piero Calamandrei per la laicità dello Stato* e *la libertà religiosa in Italia,* in *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande maestro* a cura di P. BARILE, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 455-86.

LARICCIA S., *La libertà religiosa,* in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. SANTANIELLO, XII, *Libertà costituzionali* e *limiti amministrativi,* Padova, Cedam, 1990, pp. 227-92.

LENER S., *Differenze religiose tra coniugi, separazione personale* (o *divorzio)* e *assegnazione dei figli,* in *Foro italiano,* LXXIV, 1949, IV, c. 61.

LENER S., *I testimoni di Geova* e *la punizione dell'omicidio,* in *Civiltà cattolica,* 1982, IV, pp. 159 ss.

LEZIROLI G., *Aspetti della libertà religiosa nel quadro dell'attuale sistema di relazione fra stato e confessioni religiose,* Milano, Giuffrè, 1977, pp. 240.

LO CASTRO G., *La prelatura personale Opus Dei* e *l'ordinamento dello Stato,* Milano, Giuffrè, 1988, pp. 56.

LOMBARDI G., *La libertà religiosa,* in AA.VV., *La pubblica sicurezza,* Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amm. di unificazione, Vicenza, Neri Pozza, 1967, pp. 307 ss.

LOMBARDI F., *La setta di Sun Myung Moon* e *il proselitismo delle sette,* in *Civiltà cattolica,* 1977, II, pp. 160 ss.

Long G., *Le intese con l'Unione avventista* e *con le Assemblee di Dio in Italia,* in *Quaderni di diritto* e *politica ecclesiastica,* IV, 1987, pp. 119-35.

Long G., *L'obiezione di coscienza: vent'anni di dibattiti parlamentari,* in *Quaderni di diritto* e *politica ecclesiastica,* VI, 1989/2, pp. 103-24.

Long G., *Alle origini del pluralismo confessionale. Il dibattito sulla libertà religiosa nell'età della Costituente,* Bologna, il Mulino, 1990, pp. VII-381.

Luckmann T., *Credenza, non credenza* e *religione,* in R. Caporale, A. Grumelli, a cura di, *Religione* e *ateismo nelle società secolarizzate,* Bologna, il Mulino, 1972, pp. 96 ss.

Luckmann T., *Sociologia del diritto,* Bari, Laterza, 1977.

Luhmann N., *Stato di diritto* e *sistema sociale,* Napoli, 1978.

Magni C., *Teoria del diritto ecclesiastico civile. I fondamenti,* Padova, Cedam, 1952, pp. VII-168.

Magni C., *Avviamento allo studio del diritto ecclesiastico,* Milano, Giuffrè, 1956, pp. 106.

Magni C., *Incompatibilità dell'art. 5 del Concordato con le norme della Costituzione,* in *Quaderni del Ponte,* n. 4, *La libertà religiosa in Italia,* Firenze, La Nuova Italia, 1956, pp. 13-28.

Magni C., *I subalpini* e *il Concordato. Studio storico-giuridico sulla formazione della legge Siccardi,* Padova, Cedam, 1967, pp. XII-285.

Mangiamelli S., *Giuramento (formula del),* in *Novissimo Digesto Italiano,* Appendice, Torino, Utet, III, pp. 1040-1.

Mantovani M., *Nota di commento a Cass, 23 agosto 1985, n. 4498*, in *Nuova giurisprudenza civile,* 1986, I, pp. 130-3.

Marchesi G., *Suicidio collettivo in Guyana. Un tragico caso di fanatismo (setta americana, detta Tempio del popolo),* in *Civiltà cattolica, 1978,* IV, pp. 575 ss.

Marchesi G., *Il fenomeno delle sette oggi. Una sfida che pone interrogativi,* in *Civiltà cattolica,* 1986, II, pp. 26 ss.

Margiotta Broglio F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella convenzione europea dei diritti dell'uomo,* Milano, Giuffrè, 1967.

Marinelli G., *I testimoni di Geova: un compito per le nostre Chiese,* in *La rivista del clero italiano,* LXVI, 1985, n. 5, pp. 387 ss.

Marinelli G., *I testimoni di Geova in Italia: realtà, significato, interrogativi,* in *Il Regno Documenti,* XXXI, 1986, pp. 56 ss.

Marzano F., *Libertà costituzionali, obiezione di coscienza* e *convertibilità dell'obbligo di leva,* Napoli, Jovene, 1987, pp. 145.

Mayer J. F., *Le nuove sette* (1985), (trad. it.), Genova, Marietti, 1987.

MAYER J. F., *Discorso sulle religioni che promuovono i diritti dell'uomo,* in *Coscienza* e *libertà,* V, 1989, n. 15, pp. 122-23.

MILLER R., *Bare Faced Messiah. The True Story of L. Ron Hubbard,* New York, 1987.

MIRABELLI C., *L'appartenenza confessionale,* Padova, Cedam, 1975, pp. IX-377.

MODUGNO F., *Trattamenti sanitari 'non obbligatori'* e *Costituzione,* in *Diritto* e *società,* V, 1982, n. 1, pp. 303 ss.

MONETA P., *Obiezione di coscienza* e *riconoscimento delle esigenze religio*se *del cittadino,* in AA.VV., *Scritti in memoria di Domenico Barillaro,* Milano, Giuffrè, 1982, pp. 305-402.

MONTANARO C., *Considerazioni in tema di trattamenti sanitari obbligatori. A proposito delle ordinanze sindacali impositive di trattamenti sanitari 'non obbligatori',* in *Giurisprudenza costituzionale,* XXVIII, 1983, I, pp. 1155-77.

MORONI A., *Il mutamento di confessione religiosa nell'ordinamento italiano,* Napoli, Morano, 1963, pp. 151.

MORTATI C., *Note introduttive ad uno studio sulle garanzie dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali,* in AA.VV., *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti,* III, Milano, Giuffrè, 1978, pp. 1563 ss.

MOTILLA A., *Aproximación a la categoria de confesion religiosa en el derecho español,* in *Revista juridica de Castilla-La Mancia,* 1990, pp. 7-51.

MOTILLA S., *Sectas y derecho en Espana,* Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1990, pp. 255.

NIRO M., *Il caso di 'mamma Ebe ': associazione religiosa* e *diritti fondamentali dell'associato,* in *Questione giustizia,* 1986, pp. 72-83.

NUVOLONE P., *Religione* e *diritto alla vita,* in *L'indice penale,* 1982, pp. 133 ss.

ONIDA F., *Sul concretamento giuridico del rapporto tra società civile* e *società religiosa negli anni settanta,* in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica,* Milano, Giuffrè, 1981, pp. 441-68.

ONIDA F., *Contributo a un inquadramento giuridico del fenomeno delle obiezioni di coscienza (alla luce della giurisprudenza statunitense),* in *Il diritto ecclesiastico* e *rassegna di diritto matrimoniale,* XCII, 1982, I, pp. 222 ss.

ONIDA V., *Profili costituzionali delle intese,* in AA.VV., *Le intese tra Stato* e *confessioni religiose. Problemi* e *prospettive,* Milano, Giuffrè, 1978, pp. 25 ss.

ONIDA V., *Costituzione italiana,* in *Digesto* IV ediz., *Disc. pubblic.,* IV, Torino, Utet, 1989, pp. 329-30.

ORESTANO R., *Educazione religiosa ed affidamento della prole nella separazione personale dei coniugi,* in *Foro italiano,* 1949, IV, cc. 70 ss.

ORIGONE A., *La libertà religiosa e l'ateismo,* in *Annali triestini,* 1950, pp. 65 ss.

Pace A., *Problematica delle libertà costituzionali*. Lezioni (Parte generale), Padova, Cedam, 1985, pp. VIII-150.

Paladin L., *Il principio costituzionale d'eguaglianza,* Milano, Giuffrè, 1965, pp. 346.

Parlato V., *Confessioni acattoliche, diritto ad una legge sulla base di intesa e principio di uguaglianza,* in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Macerata (Studi in onore di Attilio Moroni)* 1982, pp. 411 ss.

Parlato V., *Le intese con le confessioni acattoliche. I contenuti,* Torino, Giappichelli, 1992, pp. 192.

Parodi G. M., *Trattamenti sanitari obbligatori, libertà di coscienza e rispetto della persona umana,* in *Il Foro italiano,* CVIII, 1983, I, cc. 2656.

Pedani V., *Libertà religiosa dell'ebreo* e *insegnamento della religione nelle scuole pubbliche,* in *Studi Urbinati,* n. 41-42, 1988-89; 1989-90, pp. 247 ss.

Peyrot G., *Stato e interessi religiosi,* in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica,* Milano, Giuffrè, 1981, pp. 1045-88.

Peyrot G., *Condizione giuridica delle confessioni religiose prive di intesa,* in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale,* XCIV, 1984, I, pp. 619 ss. e in AA.VV., *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose,* Milano, Giuffrè, 1985, pp. 383 ss.

Picardi N., Relazione al Convegno su *Giurisdizione e responsabilità nei paesi della CEE* e *negli Stati Uniti d'America,* in *Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura,* Roma, 1989, pp. 39 ss.

Pizzorusso A., *Limitazioni della libertà religiosa derivanti dall'incerto regime giuridico dell'appartenenza alle diverse confessioni,* in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico,* a cura di A. Ravà, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 1239 ss.

Prisco S., *Fedeltà alla Repubblica* e *obiezione di coscienza. Una riflessione sullo Stato laico,* Napoli, Jovene, 1986.

Raymondi G., *Considerazioni sulla colpa cosciente* e *sul dolo eventuale, con particolare riferimento ai c.d. 'culti emergenti',* in *Giurisprudenza di merito,* XIX, 1987, II, pp. 409-21.

Ravà A., *Contributo allo studio dei diritti individuali* e *collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana,* Milano, Giuffrè, 1959, pp. 184.

Ravà A., a cura di, *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico* (Atti del I convegno nazionale di diritto ecclesiastico), Milano, Giuffrè, 1973, pp. 1387.

Ravà A., a cura di, *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica* (Atti del II convegno nazionale di diritto ecclesiastico, Siena, 27-29 novembre 1980) Milano, Giuffrè, 1981, pp. IX-1378.

RAVÀ A., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica,* in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica,* Milano, Giuffrè, 1981, pp. 7-59.

RIZ R., *Il consenso dell'avente diritto,* Padova, Cedam, 1979, pp. XLIV-548.

ROMAGNOLI U., *Art.* 3, 2° *comma,* in AA.VV., *Commentario della Costituzione,* a cura di G. BRANCA, *Principi fondamentali. Art.* 1-12, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, pp. 162 ss.

ROSSANO C., *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale,* Napoli, Jovene, 1966, pp. XX-554.

RUFFINI F., *Diritti di libertà,* Introduzione e note di P. CALAMANDREI, Firenze, La Nuova Italia, 1946, pp. LXIV-330.

SANTA SEDE, *Documento sulle sette,* Torino, Elle Di Ci, 1986 [Servizi dell'unità].

Santosuosso F., *Ateismo* e *affidamento della prole,* in *Monitore ecclesiastico,* 1953, pp. 306 ss.

SCAVO LOMBARDO L., *Sulla condizionalità della trascrizione civile del matrimonio canonico alla volontà degli sposi,* in *Foro italiano,* 1947, I cc. 249 ss.

SENIN ARTINA G., *Problemi giuridici dei nuovi movimenti religiosi. Bibliografia,* in *Quaderni di diritto* e *politica ecclesiastica,* IV, 1987, pp. 71-82.

SINISI V., *Sul consenso al trattamento sanitario del minore,* in *Il Foro italiano,* CIX, 1984, I, cc. 3066 ss.

SOLA L., *Il delitto di "riduzione in schiavitù": un caso di applicazione,* in *Il Foro italiano,* CXIV, 1989, II, cc. 121-24.

SPINELLI L., *Nuove tendenze della libertà religiosa,* in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica,* Milano, Giuffrè, 1981, pp. 497-509.

SPINI G., *La persecuzione contro gli evangelici in Italia,* in *Il Ponte,* IX, 1953, pp. 1 ss.

SPIRITO P., *I testimoni di Geova in Italia,* in *il tetto,* XXV, 1988, n. 148, pp. 502-5.

SPIRITO P., *Giuramento (*IV. *Diritto ecclesiastico),* in *Enciclopedia giuridica,* XV, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1989, pp. 14.

STOPPINO M., *Ideologia,* in *Dizionario di politica,* a cura di N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, Torino, Utet, 1983, pp. 512-24.

TALAMANCA A., *Il 1989: problemi tradizionali e tematiche emergenti nei rapporti tra Stato e confessioni religiose,* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1989/2, pp. 337-61 [spec. pp. 342-3].

TEDESCHI M., *Stato e confessioni acattoliche. Contributo all'analisi dell'art. 8 della Costituzione,* in *Il Tommaso Natale (Studi in memoria di Girolamo Bellavista),* 1977, pp. 425 ss.

TEDESCHI M., *Nuove religioni e confessioni religiose,* in *Studium,* 1986, pp. 399 ss. e in *Studi in memoria di Mario Condorelli,* l, 2°, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 1213-26.

Tedeschi M., *I nuovi movimenti religiosi in Italia: problemi giuridici,* in *Nomos,* I, 1988, n. 2, pp. 105 ss. e in AA.VV., *Diritti dell'uomo e libertà dei gruppi religiosi. Problemi giuridici dei nuovi movimenti religiosi* a cura di S. Ferrari, Padova, Cedam, 1989, pp. 239-52.

Tedeschi M., *Per uno studio del diritto di libertà religiosa,* in *Coscienza e libertà,* 1990, n. 16-16A, pp. 41 ss.

Terrin A. *N., Nuove religioni. Alla ricerca della terra promessa,* Brescia, Morcelliana, 1985.

Testori Cicala A., *L'autodeterminazione dei minori nelle opzioni religiose e sociali,* in *Diritto di famiglia,* 1988, pp. 1866 ss.

Tozzi V., *Patti e diversità di fini tra Stato e confessioni religiose,* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* IV, 1987, pp. 169-88.

Vecchio Cairone I., *Diritto negoziale con i culti e sistema costituzionale di integrazione pluralistica,* in *Studi in memoria di Mario Petroncelli,* Napoli, Jovene, 1989, pp. 849-96.

Venditti R., *L'obiezione di coscienza al servizio militare,* Milano, Giuffrè, 1981, pp. XII-I72.

Venditti R., *L'obiezione di coscienza al servizio militare nella giurisprudenza amministrativa,* in *Giurisprudenza italiana,* CLXXXVI, 1984, IV, cc. 73 ss.

Vincenzi Amato D., *Tutela della salute e libertà individuale,* in *Giurisprudenza costituzionale,* XXVII, 1982, I, pp. 2462 ss. e in AA.VV., *Trattamenti sanitari fra libertà e doverosità,* Napoli, Jovene, 1983, pp. 15 ss.

Vitale A., *Ordinamento giuridico e interessi religiosi. Corso di diritto ecclesiastico,* Milano, Giuffrè, 1989 , pp. 492.

Vitali E., *Legislatio libertatis e prospettazioni sociologiche nella recente dottrina ecclesiasticistica,* in *Studi in onore di Cesare Grassetti,* III, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 1953-96 e in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale,* XC, 1980, I, pp. 24-67.

Zatti P., in *Trattato di diritto privato* diretto da P. Rescigno, III, *Persone e famiglia,* II, Torino, Utet, 1982, pp. 3 ss.

## Indice delle decisioni

Pretura di Grosseto 17 gennaio 1957, *Foro italiano,* LXXXII, 1957, II, 121.

Tribunale di Aosta 19 giugno 1980, *Foro italiano,* CVI, 1981, I, 871: separazione dei coniugi, libertà religiosa.

Tribunale di Patti 10 dicembre 1980, *Foro italiano,* Repertorio, 1981, voce *Separazione dei coniugi,* n. 66 e *Il diritto di famiglia,* 1981, 550.

Pretura di Catanzaro 13 gennaio 1981, *Foro italiano,* Repertorio, voce *Sanità pubblica,* 86; *Giustizia civile,* XXVII, 1981: trasfusione di sangue e libertà religiosa.

Pretura di Torino 16 gennaio 1981, *Foro italiano,* CVI, 1981, II, 327 ss.: rifiuto di prestazioni o uffici legalmente dovuti e conseguenze di carattere penale.

Corte costituzionale 8 giugno 1981, n. 96: la corte ha espunto dal codice penale il reato di 'plagio' (art. 604 c.p.), essendo tale reato previsto da una norma insuscettibile di univoca applicazione perché eccessivamente indeterminata.

Tribunale di Mondovì 30 luglio 1982, *Foro italiano,* Repertorio 1983, voce *Separazione dei coniugi,* n. 62 e *Il diritto di famiglia,* XI, 1982, 1351: matrimonio, famiglia, educazione religiosa dei figli.

Appello Cagliari 13 dicembre 1982, *Foro italiano,* Repertorio 1983, voce *Religione* (libertà di), n. 4, *Giurisprudenza italiana,* CXXXV, 1983, II, 368: trasfusione di sangue e libertà religiosa.

Corte costituzionale ordinanza n. 374 del 29 dicembre 1983, *Foro italiano,* Repertorio 1984, voce *Procedimento penale,* n. 3e *Giurisprudenza costituzionale,* XXVIII, 1983, I, 2229-30.

Cassazione 27 febbraio 1985, n. 1714, *Foro italiano,* Repertorio 1985, voce *Separazione dei coniugi,* n. 31 e *Il diritto di famiglia,* XIV, 1985, 542: separazione dei coniugi, libertà religiosa.

Appello Torino 21 maggio 1985, *Foro italiano,* Repertorio 1986, voce *Cause di non punibilità,* n. 14 e voce *Sequestro di persona,* n. 14; *Giurisprudenza di merito,* 1986, 351.

TAR Lazio 8 luglio 1985, *Il diritto di famiglia,* XIV, 1985, 996-8: rifiuto di sottoporsi a trasfusione di sangue per motivi religiosi.

TAR Lazio 8 luglio 1985, *Il diritto di famiglia,* XIV, 1985, 1001-17: rifiuto di sottoporsi a trasfusione di sangue per motivi religiosi.

Cassazione 23 agosto 1985, n. 4498, *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale,* XCV, 1985, II, 300, *Foro italiano,* Repertorio 1985, voce *Separazione dei coniugi,* n. 41 e *Il diritto di famiglia,* XIV, 1985, 929: separazione dei coniugi, libertà religiosa.

Cassazione 9 maggio 1986, *Foro italiano,* Repertorio 1987, voce *Sequestro di persona,* n. 8; *Giustizia penale,* 1987, III, 218 ss.

Tribunale di Velletri 17 maggio 1986, *Foro italiano,* Repertorio 1987, voce *Separazione dei coniugi,* n. 31e *Il diritto di famiglia,* 1987, 207.

Tribunale di Milano 17 luglio 1986, *Foro italiano,* CXII, 1987, II, 30-66.

Consiglio di Stato, parere n. 1390 del 30 luglio 1986, *Foro italiano,* Repertorio 1987, voce *Persona giuridica,* nn. 9-11 e voce *Religione (libertà),* nn. 2-4;

*Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* 1986, 509: trasfusione di sangue e libertà religiosa.

Tribunale di Massa Carrara 18 settembre 1986, *Foro italiano,* Repertorio 1987, voce *Separazione dei coniugi,* n. 44.

Tribunale di Roma 3 febbraio 1988 (inedita): matrimonio, famiglia, educazione religiosa dei figli.

Tribunale militare di Verona 7 luglio 1988, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* VI, 1989/1, p. 53: obiezione di coscienza al servizio militare.

Tribunale di Milano, Proc. Rep., 13 luglio 1988, *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale,* XCVIII, 1988, II, 201 ss. [requisitoria per il rinvio a giudizio di Scientology e dei centri Narconon].

Cassazione 9 agosto 1988 -Sez. I civ. -n. 4892, *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale,* XCIX, 1989, II, 335, *Foro italiano,* Repertorio 1989, voce *Separazione dei coniugi,* n. 46 e *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* VI, 1989/1, 479: separazione dei coniugi, mutamento di religione, libertà religiosa.

Tribunale di Bari 27 settembre 1988, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* VI, 1989/1,484: separazione dei coniugi, mutamento di religione, libertà religiosa.

Tribunale di Bolzano 23 gennaio 1989, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* VI, 1989, 344-6: Chiesa di Scientologia, reati di associazioni per delinquere e circonvenzione di incapace.

Corte costituzionale 18 luglio 1989, n. 409, *Foro italiano,* CXV, 1990, I, 37: obiezione di coscienza al servizio militare.

Tribunale militare di La Spezia 27 settembre 1989, *Foro italiano,* CXV, 1990, II, 46: obiezione di coscienza al servizio militare.

Tribunale militare di Torino 8 febbraio 1990, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* VII, 1990/1: obiezione di coscienza al servizio militare.

Tribunale di Palermo 12 febbraio 1990, *Foro italiano,* CXVI, 1991, I, 271: Testimoni di Geova, libertà religiosa, educazione e cura dei figli.

Appello di Trento 17 marzo 1990, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* VII, 1990/1: Chiesa di Scientologia, reati di associazioni per delinquere e circonvenzione di incapace

Tribunale minorenni di Venezia, decr. 10 maggio 1990, *Foro italiano,* CXVI, 1991, I, 271: Testimoni di Geova, libertà religiosa, educazione e cura dei figli.

Tribunale di Padova 29 gennaio 1991 (inedita).

Tribunale di Brescia, decreto di archiviazione 20 marzo 1991 (inedito): chiesa di scientologia.

## *Interessi individuali e collettivi e garanzie delle libertà di religione**

Scusatemi se inizio il mio intervento con un ricordo personale, ma desidero subito esprimere i miei rallegramenti ai colleghi della Facoltà di Giurisprudenza di Perugia: questo convegno viene infatti organizzato in coincidenza con l'inaugurazione ufficiale della Facoltà giuridica dell'Università di Perugia. In questa Facoltà ho insegnato per dieci anni, a partire dal 1974, e ricordo i tempi in cui, sotto la presidenza dell'amico Agostino Curti Gialdino, purtroppo scomparso nel 1984, ci si era molto impegnati per il conseguimento di questo obiettivo che ora è stato felicemente raggiunto.

Sono anche contento di potere partecipare a questo incontro per il livello notevole dei lavori.

Vorrei esprimere infine la mia gratitudine nei confronti dell'amico Paolo Barile. Sappiamo tutti, e lo ha ricordato molto bene il nostro Presidente, Prof. Renato Dell'Andro, che è difficile trovare una persona che, con gli scritti e la passione civile, abbia esercitato un impegno così costante ed efficace come quello testimoniato in tanti anni da Barile per l'attuazione e il riconoscimento dei diritti umani, dei diritti fondamentali all'interno dell'ordinamento giuridico italiano e al di fuori di tale ordinamento. A me capita spesso, durante le mie lezioni, di ricordare agli studenti che, se vogliono avere un panorama prezioso di ciò che è avvenuto, con riferimento ai diritti e alle libertà fondamentali, nell'esperienza giuridica italiana nel trentennio compreso tra l'entrata in vigore della Costituzione e l'inizio degli anni Ottanta, è opportuno che essi leggano con attenzione soprattutto due libri di Barile: il primo è *Il soggetto privato nella Costituzione italiana,* pubblicato dalla casa editrice Cedam di Padova nel 1953, il secondo è quello pubblicato da Paolo Barile nel 1984, a distanza di

---

* In *Diritti umani e civiltà giuridica,* a cura di S. Caprioli e F. Treggiari, Perugia, *Centro studi giuridici e politici*, 1992, pp. 109-12.

trent'anni, su *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*. La lettura di questi due libri consente di valutare quali sono le esigenze che, con riferimento a tale argomento, si sono poste all'attenzione dei cultori della scienza giuridica in questo trentennio, quali sono le novità che riguardano il tema, quali le nuove prospettive per il futuro. Come può dirsi del resto per tutta la sua produzione scientifica, anche in questi due volumi Barile ha tenuto presenti non soltanto le formule normative ma le esigenze emerse nella concreta realtà sociale.

A tale proposito non si può non ricordare l'elemento di novità introdotto nella nostra Carta costituzionale dalla previsione del principio contenuto nell'art. 3 comma 2 della Costituzione, una disposizione nella quale, come è noto, è attribuito alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto costituiscono un reale e grave impedimento per l'attuazione dei diritti dell'uomo. Questo impegno dei poteri pubblici di rimuovere gli ostacoli che si oppongono al riconoscimento e alla concreta attuazione dei diritti astrattamente garantiti nelle Carte costituzionali presenta aspetti di particolare attualità. In proposito sono d'accordo con quanto osservava Cerroni nel suo intervento, che ha avuto il merito di richiamare l'attenzione sul problema del contrasto che troppo spesso sussiste fra il contenuto astratto di determinati principi e la loro concreta realizzazione. È necessario infatti ribadire l'esigenza di tenere in costante collegamento i due momenti del diritto rappresentati dal momento della elaborazione normativa e da quello della sua attuazione nella vita quotidiana.

Ancora una considerazione sul rapporto tra «vecchi» e «nuovi» diritti. Su tale questione è stato organizzato di recente, dalla Luiss di Roma, un convegno nel quale una interessante relazione è stata presentata da Paolo Barile. Anche in questo convegno è emersa la tendenza a richiamare opportunamente l'attenzione sull'importanza dei nuovi diritti, di quelli che vengono talora definiti i «diritti della terza generazione». Pur essendo senz'altro da condividere tale tendenza a tenere conto delle novità che caratterizzano i diritti fondamentali degli individui e dei gruppi sociali, non si deve però sottovalutare l'importanza che continuano ad assumere i c.d. vecchi diritti.

Scarpelli nel suo intervento ha ricordato i limiti che talora derivano, per le garanzie individuali, dal riconoscimento di diritti «collettivi» riconosciuti ai gruppi sociali. E Barile riferiva l'espressione adottata

in una risoluzione dell'ONU circa i diritti di «ogni essere o gruppo umano». In proposito è da tenere presente che l'esperienza di questi primi decenni di applicazione della Carta costituzionale ci induce a valutare quali rischi derivano dal riconoscimento di poteri ad un determinato gruppo sociale per i diritti degli individui che, all'interno del gruppo medesimo, operano quali suoi membri e componenti. In molti casi non è esatto ritenere che i diritti del gruppo sociale e degli individui che ne fanno parte siano necessariamente destinati a crescere in collegamento tra loro: molto spesso infatti il riconoscimento di un diritto ad un gruppo sociale comporta il sacrificio dei diritti di coloro che fanno parte del gruppo medesimo. Richiamandomi in particolare ad un tema che ho avuto di recente occasione di esaminare in un mio libro edito dalla Casa editrice il Mulino – *Coscienza e libertà* –, vorrei richiamare l'attenzione sulle conseguenze che, per i diritti individuali di libertà e di eguaglianza in materia religiosa, possono derivare dalla politica dello Stato favorevole a disciplinare mediante convenzioni bilaterali i rapporti tra Stato e confessioni religiose: mi riferisco naturalmente al tema della nuova disciplina concordataria dei rapporti tra lo Stato italiano e la Santa Sede e della regolamentazione pattizia entrata in vigore negli anni scorsi a seguito della stipulazione di intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica. Tra coloro che prestano attenzione a questo problema, Paolo Barile ancora una volta si è distinto per il suo impegno nel seguire le molte e complesse vicende della nuova normativa pattizia, collegate al riconoscimento e all'attuazione dei diritti di libertà di religione e verso la religione. Il fare dipendere le garanzie dei diritti degli appartenenti alle confessioni religiose dalla circostanza che sia stato stipulato un accordo – Concordato o intesa – tra lo Stato e le confessioni di appartenenza determina il rischio di vedere talora sacrificati i diritti di libertà di quei gruppi religiosi che, o non ritengono opportuno stipulare un'intesa con lo Stato (per esempio, perché credono nell'idea che la materia dei rapporti tra Stato e culti debba essere disciplinata dal diritto comune), oppure si vedono rifiutare dallo Stato l'istanza diretta a conseguire un'intesa: quest'ultimo è, per esempio, il caso dei Testimoni di Geova che, da anni, chiedono inutilmente di potere stipulare un'intesa con lo Stato, ai sensi dell'art. 8 comma 3 della Costituzione; mentre lo Stato, per motivi sui quali non è questa la sede per soffermarsi, non ha sinora considerato di potere accogliere tale richiesta. Si è insistito

giustamente, questa mattina, sull'importanza che assume il diritto internazionale e, in particolare, il diritto pattizio per la concreta realizzazione dei diritti umani. L'esperienza dei rapporti tra Stato e confessioni religiose è forse un'esperienza limitata: essa induce però a guardare con diffidenza alla realtà che sta emergendo in questi anni, giacché meritano naturalmente protezione anche i diritti (di libertà e di eguaglianza) di coloro che appartengono a confessioni che, per varie ragioni, non hanno stipulato o non vogliono stipulare un'intesa con le autorità dello Stato. Un problema che meriterebbe poi di essere qui considerato, ma al quale accenno soltanto, è quello delle garanzie di libertà all'interno della scuola pubblica, dopo che è entrata in vigore la nuova normativa sull'insegnamento della religione cattolica nella scuola statale. È vero che la Corte costituzionale, con una importante sentenza emessa quest'anno, la sentenza n. 203 del 1989, ha chiaramente affermato che il principio di laicità va compreso tra i «principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano», ma sinora da tale sentenza non sono derivati risultati veramente apprezzabili.

Le libertà dell'individuo devono essere riconosciute al di là dell'esistenza di convenzioni e di patti: si ricordi in particolare l'importanza che assume oggi il problema di contrastare il pericolo del razzismo e di affermare il diritto di ciascuno di vivere la propria condizione di diversità all'interno delle varie comunità, senza che questo diritto sia necessariamente collegato alla stipulazione di accordi con le autorità del paese di provenienza: accordi per i quali vi sono spesso non pochi ostacoli e difficoltà.

Come ricordava Paolo Barile nella sua relazione, è ancora lunga la distanza che ci separa dal conseguimento di un obiettivo per la cui realizzazione si richiede tuttora un forte impegno di noi tutti: quello del superamento della logica del privilegio a favore della pratica della libertà.

# *Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica**

SOMMARIO: 1. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica nel periodo precedente l'entrata in vigore della costituzione repubblicana. - 2. Norme e principi della costituzione repubblicana. - 3. Le intese stipulate tra lo stato italiano e le confessioni religiose diverse dalla cattolica. - 4. I rapporti tra lo stato italiano e le confessioni religiose "senza intesa". - 5. Fonti normative. - 6. Bibliografia.

## 1. *Le confessioni religiose diverse dalla cattolica nel periodo precedente l'entrata in vigore della costituzione repubblicana*

Lo Statuto di Carlo Alberto del 1848, che è rimasto formalmente in vigore per un secolo, prevedeva all'art. 1 che «la Religione Cattolica, Apostolica e Romana» era «la sola Religione dello Stato» e che le confessioni religiose diverse dalla cattolica erano non libere ma «tollerate», in conformità alle leggi; nel giugno del 1848 la portata delle norme dello Statuto albertino in materia religiosa fu chiarita dalla cd. legge Sineo (l. 19 giugno 1848, n. 735) che, prevedendo un principio caratteristico del separatismo in materia ecclesiastica, dispose: «La differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici, ed all'ammissibilità alle cariche civili e militari». In applicazione di tale principio le minoranze religiose potettero vivere ed operare in Italia in una condizione di piena libertà ed autonomia (PEYROT, G., [18], 456).

Dopo il 1848 si realizza per i protestanti e gli ortodossi un sistema di separazione di fatto; per gli ebrei viene invece previsto un sistema di giurisdizionalismo con la legge Rattazzi del 1857 e con i decreti emanati in seguito nelle regioni in cui tale legge non era stata estesa (MILANO, A., [81], 459).

Le garanzie di libertà in materia religiosa continuarono ad essere riconosciute anche dopo il 18 marzo 1876, quando, con la caduta della Destra e l'avvento della Sinistra al potere, la politica ecclesiastica dello

---

* In *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1993, pp. 1-7.

Stato italiano fu prevalentemente ispirata all'attuazione dei principi laicisti ed aconfessionisti contrastanti con l'atteggiamento di intensa collaborazione con la gerarchia cattolica assunto dagli Stati italiani preunitari dopo la Restaurazione. Lo Stato liberale riuscì a garantire le esigenze di libertà delle minoranze religiose italiane: la protezione dei diritti di libertà di religione appariva soddisfacente non soltanto sotto il profilo legislativo, ma anche dal punto di vista della coscienza sociale, come dimostra un documento approvato nel 1920 dal Congresso evangelico italiano, nel quale veniva espressa soddisfazione per lo spirito liberale dei governanti e legislatori d'Italia, anche se tale dichiarazione veniva seguita dall'auspicio che si provvedesse a sostituire 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» (Jahier, P., [67], 49).

Un atteggiamento di notevole ostilità nei confronti delle minoranze religiose caratterizzò invece la politica dello Stato italiano dopo il 1922, poiché il regime fascista tendeva a favorire la confessionalizzazione in senso cattolico della società italiana e temeva la propaganda antifascista da parte dei rappresentanti dei culti non cattolici. Lo Stato fascista si proclamava confessionista in senso cattolico, riconosceva ufficialmente la religione cattolica come la sola religione dello Stato (art. 1. del Trattato lateranense), si limitava ad «ammettere» determinati culti non cattolici, in una posizione però di inferiorità formale e sostanziale, prevedeva interferenze e vincoli statali nella vita e nelle attività interne delle comunità religiose di minoranza e stabiliva una serie di limitazioni legislative e amministrative per i diritti di libertà religiosa, e in specie per quelli di propaganda e proselitismo, il cui esercizio per i culti diversi dal cattolico era ritenuto dannoso all'unità della collettività nazionale.

La disciplina della condizione giuridica e dell'attività dei culti diversi da quello cattolico, durante il ventennio fascista, venne soprattutto stabilita con la legge 24 giugno 1929, n. 1159 e con il r.d. 28 febbraio 1930, n. 289. Tali disposizioni, per le confessioni che non ne hanno ottenuto l'abrogazione attraverso le specifiche intese stipulate con lo Stato negli ultimi anni, sono ancora vigenti, con esclusione di quelle dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte costituzionale: esse costituiscono la cd. legge sui culti ammessi, così denominata

proprio perché «ammetteva» alcune confessioni religiose diverse dalla cattolica. Nel 1929 viene imposto un sistema giurisdizionalista a tutti gli «acattolici», come da allora sono stati comunemente denominati gli appartenenti alle confessioni religiose quantitativamente minoritarie: viene imposto quello che è stato definito «il coacervo anonimo degli indistinti», per cui le varie componenti religiose diverse dalla cattolica vengono raggruppate sotto i denominatori indifferenziati di «culti acattolici» o di «culti ammessi» (Peyrot, G., [43], 59). Il principio, affermato sin dal 1871, della non ingerenza governativa nell'esercizio del culto e della libertà religiosa subisce una notevole compressione in alcuni istituti previsti nella legislazione sui culti ammessi del 1929-'30: vanno soprattutto qui ricordati il sistema inteso a garantire un intenso controllo politico ed una estesa ingerenza sui culti diversi dal cattolico e la pretesa del governo di sottoporre ad approvazione la nomina dei ministri di culto.

Nel 1931 viene emanata la legge di polizia che ribadisce le pesanti restrizioni in tema di libertà di riunione già stabilite nel t.u.p.s. del 1926 e prevede una più completa disciplina per gli atti di culto celebrati fuori dai templi (artt. 25 e 26 t.u.p.s.). Particolare importanza assume l'art. 18 del testo unico, poi modificato nel 1957 e nel 1958 dalla Corte costituzionale, il quale stabilisce, ai fini del divieto delle riunioni pubbliche per motivi di ordine pubblico, moralità e sanità pubblica, che devono considerarsi pubbliche anche le riunioni che, sebbene indette in forma privata, perdano tuttavia, ad avviso dell'autorità di pubblica sicurezza, il carattere di riunione privata per il luogo della riunione, il numero dei partecipanti, lo scopo o l'oggetto della riunione. Tale norma rivela l'intento di limitare l'attività delle confessioni non cattoliche, al fine di contenerne l'espansione, la propaganda e il proselitismo, e costituisce «il perno di quella involuzione giuridica che anche in questo campo particolare venne segnata dalla legislazione del tempo fascista nella mortificazione delle libertà politiche e civili» (Peyrot, G., [16], 533). La condizione delle minoranze religiose viene peggiorata ulteriormente dall'esercizio del potere discrezionale attribuito agli organi di polizia e dagli orientamenti di una parte dei giudici che, nel ventennio fascista, in applicazione dell'art. 18 t.u.p.s., non esitano ad emettere sentenze di condanna nei confronti di persone che non avevano dato preavviso di riunioni di culto tenute in case private, soltanto perché o la porta

non era chiusa, o dal di fuori si sentiva cantare, o dalle finestre si vedeva gente radunata. La giurisprudenza dell'epoca «si esaurisce in una casistica pietosa, come dagli inizi dell'Ottocento non registra alcun paese occidentale; qui in questa conculcazione della libertà di riunione religiosa abbiamo realizzato un doloroso primato» (Jemolo, A.C., *Chiesa e Stato in Italia dall'unificazione a Giovanni XXIII,* Torino, 1972, 217. V. anche Cardia, C., *La riforma del Concordato,* Torino, 1980, 115).

L'atteggiamento repressivo delle autorità fasciste arriva ad imporre il divieto di svolgere attività religiosa, come avviene per i gruppi religiosi dei pentecostali, dei Testimoni di Geova e degli Studenti della Bibbia, nei confronti dei quali è vietato l'esercizio del culto da una circolare del ministro dell'interno del 9 aprile 1935. Con la legislazione razziale del 1938 (r.d.l. *5* settembre 1938, n. 1390; r.d.l. 17 novembre 1938, n. 1728) che, come si è osservato, segna l'inizio della frattura tra il fascismo e il popolo (Chabod, F., *L'Italia contemporanea (1918-1948),* Torino, 1961, 97), si prevedono pesanti discriminazioni a danno degli ebrei. Gli ebrei vengono esclusi dall'insegnamento nelle scuole statali e nelle università: nei loro confronti è vietata l'iscrizione in tali scuole ed è prevista l'istituzione di apposite scuole con personale di razza ebraica; essi vengono dispensati dalla prestazione del servizio militare, vengono esclusi dall'amministrazione dello Stato, dal partito fascista e dalle amministrazioni locali; viene stabilito che, nelle ipotesi di matrimonio misto, ai fini delle discriminazioni determinate dal riconoscimento dei figli alla razza ebraica, sia attribuita rilevanza alla fede religiosa professata.

## 2. *Norme e principi della costituzione repubblicana*

Con la Costituzione del 1948 il sistema riguardante le garanzie di libertà nei confronti delle minoranze religiose viene radicalmente mutato. Con l'art. 20 si pone il rifiuto costituzionale di ogni regime giurisdizionalista, mentre con gli artt. 7 e 8 viene previsto un sistema di coordinazione dei rapporti tra Stato e chiese che, anche se differenziato negli strumenti a seconda che si tratti di quelli riguardanti la Chiesa cattolica o le altre confessioni religiose, è analogo nei criteri.

L'art. 8, 1° co., Cost. proclama la «eguale libertà» di tutte le con-

fessioni religiose davanti alla legge; l'approvazione di tale disposizione determinò una spaccatura in seno all'Assemblea costituente: mentre infatti la Sinistra aveva proposto una formulazione tendente a stabilire che «Tutte le confessioni religiose sono eguali davanti alla legge», la Democrazia cristiana, con l'emendamento Cappi-Gronchi, tendeva a limitare l'eguaglianza al profilo del godimento dei diritti di libertà mediante la formula, poi approvata, «Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere di fronte alla legge». La proposta tendente a garantire a tutte le confessioni religiose una eguaglianza di trattamento, e non soltanto una eguale libertà, venne respinta con 140 voti contro 135.

L'art. 8, 2° co., prevede che le confessioni religiose diverse dalla cattolica «hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano» (per una interpretazione di tale disposizione v. COLAIANNI, N., [59]; LARICCIA, S., [61]). Nell'art. 8, 3° co., Cost. è previsto che la regolamentazione dei rapporti tra Stato e culti diversi dal cattolico avvenga per «legge» dello Stato e che l'atto del Parlamento venga emanato «sulla base di intese» con le rappresentanze delle confessioni. Nell'individuare il valore delle intese tra Stato e rappresentanza del culto, una parte della dottrina ha attribuito alle «intese» la natura di semplici presupposti politici, sostanzialmente negando ad esse qualunque valore giuridico. Secondo un'altra opinione, le intese vengono al contrario configurate come dei veri e propri concordati. Ambedue le tesi sono state però giustamente criticate sul fondamento di numerose considerazioni. Occorre, innanzitutto, domandarsi se le intese alle quali fa riferimento l'art. 8, 3° co., Cost. esauriscano la loro funzione sul piano del diritto nazionale e costituiscano convenzioni di diritto pubblico interno, al contrario degli accordi tra Stato e Chiesa cattolica, ai quali si riferisce l'art. 7, 2° co., Cost., che operano in un ordinamento giuridico distinto da quello dello Stato (sulla natura giuridica delle intese, con particolare riferimento al problema della loro qualifica come atti di diritto interno od esterno, cfr. CASUSCELLI, G., [20]; LARICCIA, S., [49], 467; FINOCCHIARO, F., [66], 111).

Comunque, anche ove si ritenga diversa la natura delle intese rispetto a quella dei concordati, non vi è dubbio che le due norme contenute negli artt. 7, 2° co., e 8, 3° co., Cost. «si riconducono entrambe ad un principio comune più generale prescrivente che la legislazione statale

in materia ecclesiastica non debba essere unilaterale, ma di regola preventivamente concordata» (Crisafulli, V., *Art. 7 della Costituzione e «vilipendio della religione dello Stato»*, in *Arch. pen.,* 1950, II, 415).

Nell'art. 8, 3° co., Cost., sul fondamento della esigenza di una comune regolamentazione del fenomeno religioso ed in conformità alla tendenza a valutare unitariamente l'interesse religioso, è ribadito il principio di bilateralità della legislazione ecclesiastica, rispondente alla separazione tra l'ordine civile e l'ordine religioso, che costituisce il principio istituzionale sulle relazioni tra Stato e chiese in Italia: il principio di bilateralità della legislazione ecclesiastica stabilisce, tanto per la Chiesa cattolica quanto per i rimanenti culti, che il legislatore (ordinario) non può legiferare da solo trascurando il consenso degli interessati, senza incorrere in violazioni costituzionali (Landolfi, S., [32]; Peyrot, G., [16], [18] e [43]; Lariccia, S., [49]).

Per definire la natura giuridica delle intese, occorre individuare la loro incidenza sul procedimento legislativo e determinare, con riferimento ad esso, il momento nel quale deve essere inserita l'intesa. Poiché la Costituzione prevede che la legge dello Stato debba essere emanata sulla base di un'intesa, è da ritenere che quest'ultima costituisca un *prius* rispetto al normale procedimento legislativo e che l'assenza di preventivi accordi si risolva in una violazione degli obblighi imposti allo Stato dall'art. 8, 3° co., Cost.; la discrezionalità del legislatore deve ritenersi limitata alla facoltà di non emanare la legge predisposta sulla base dell'intesa, quando ritenga di non poterla approvare nei termini precisati nell'intesa (Mortati, C., *Istituzioni di diritto pubblico,* II, IX ed., Padova, 1976, 1179).

Il vincolo derivante dalle intese fa sì che, qualora durante la discussione parlamentare si intendesse modificare il testo preventivamente concordato, il carattere vincolante delle intese determina la conseguente inammissibilità di ogni modifica rispetto ad esse: le intese vincolano il legislatore a legiferare nell'assoluto rispetto degli accordi previamente intervenuti; né il legislatore ordinario, una volta approvata la legge, potrebbe unilateralmente abrogarla, senza violare l'art. 8, 3° co., Cost., giacché è inammissibile che, abrogando la legge, il legislatore (ordinario) possa nuovamente sottoporre, in modo unilaterale, le confessioni diverse dalla cattolica alle disposizioni del diritto comune.

Oggetto delle intese, e quindi della legge dello Stato italiano relati-

va ai rapporti con le confessioni diverse dalla cattolica, possono essere il conferimento di effetti agli atti emanati dagli organi confessionali, il riconoscimento di scuole e titoli di studio, la concessione di sussidi ed agevolazioni per l'attribuzione della personalità giuridica ad istituti delle confessioni stesse. L'intesa non potrà invece incidere su diritti di libertà già garantiti in altre norme costituzionali (artt. 8, 1° co., e 19 Cost.), ed è pertanto inammissibile che lo Stato possa, previa intesa con la rappresentanza di una confessione diversa dalla cattolica, limitare la libertà di religione dei cittadini e gruppi sociali: tale diritto è garantito nella Costituzione e non è suscettibile di alcuna limitazione, sia pure con il consenso di coloro ai quali lo Stato riconosce il potere di rappresentare gli interessi religiosi dei cittadini non cattolici in Italia. Non sembra sussista un criterio idoneo a far distinguere, nella categoria delle formazioni sociali con finalità religiosa, i gruppi sociali dotati dei caratteri indispensabili per configurarli quali «confessioni» legittimate a porsi in rapporto con lo Stato, ai sensi dell'art. 8, 3° co. (cfr. sul punto Lariccia, S., [63], 105; Finocchiaro, F., [66], 107): questo significa che il Governo ed il Parlamento, cioè gli organi dello Stato ai quali compete, rispettivamente, di intraprendere e di concludere le intese e, successivamente, di approvare la legge emanata in base alle intese, sono investiti del potere discrezionale di accertare se ricorrano o meno gli estremi che inducano a far riconoscere in un gruppo sociale una «confessione religiosa» e rendano quindi possibile, ai sensi dell'art. 8, 3° co., Cost., la disciplina dei suoi rapporti nei confronti. dello Stato.

## 3. *Le intese stipulate tra lo stato italiano e le confessioni religiose diverse dalla cattolica*

Alcuni dei problemi sin qui considerati sono stati riesaminati alla luce di quanto previsto nelle leggi emanate, negli anni 1984 e seguenti, sulla base delle intese stipulate dallo Stato italiano con le confessioni religiose di minoranza. Le leggi sinora approvate dal Parlamento «sulla base di intese» sono le seguenti: 1. 11 agosto 1984, n. 449 sui rapporti tra lo Stato italiano e le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese; 1. 22 novembre 1988, n. 516 sui rapporti con l'Unione Italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno; 1. 22 novembre 1988,

n. 517 sui rapporti con le Assemblee di Dio in Italia; 1. 8 marzo 1989, n. 101 sui rapporti con l'Unione delle Comunità ebraiche italiane.

La prima intesa stipulata tra lo Stato italiano e una confessione religiosa diversa dalla cattolica è stata quella con le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese. Dopo che il 21 febbraio 1984 lo Stato italiano ha stipulato l'intesa per la disciplina dei rapporti con le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese, le opinioni dottrinali per tanti anni esposte con riferimento ad una norma costituzionale priva di attuazione, quella dell'art. 8, 3° co., hanno potuto collegarsi con un'esperienza concreta: tale esperienza, soprattutto nella fase successiva all'approvazione della citata l. n. 449 del 1984, ha consentito di esaminare in modo più preciso ed esauriente di quanto non fosse stato possibile in passato un complesso di problemi riguardanti la materia religiosa e di definire le linee di tendenza per una più compiuta regolamentazione del sistema di diritto ecclesiastico dell'Italia democratica.

La firma delle varie intese, la conoscenza dei loro contenuti e la valutazione delle procedure adottate per l'approvazione e l'entrata in vigore delle leggi emanate sulla loro base non offrono argomenti di particolare rilievo a favore delle tesi discusse in ordine alla natura giuridica delle intese e delle leggi unilaterali dello Stato sui rapporti con le confessioni religiose diverse dalla cattolica. Il problema della qualifica delle intese e delle successive leggi statuali e della loro posizione nel procedimento contemplato dal Costituente per la disciplina dei rapporti tra lo Stato italiano e le confessioni di minoranza si collega alla soluzione di numerose questioni costituzionali e di politica legislativa (può vedersi sul punto Lariccia, S., [49]).

Molte novità hanno caratterizzato le tendenze della più recente prassi legislativa, amministrativa e giurisdizionale sulle relazioni tra gruppi, partiti e amministrazione dei poteri pubblici in Italia. Nella disciplina dei rapporti tra i gruppi e lo Stato, la legge finisce assai spesso con il riguardare interessi specifici di soggetti, collettività e formazioni sociali dello Stato-comunità (cfr. De Marco, E., [481). Con riferimento alla questione delle forme cui ricorrono i supremi organi costituzionali nel processo di contrattazione con i rappresentanti dei gruppi religiosi, è da tenere presente che nella Costituzione l'unica previsione espressa di «negoziazione legislativa» tra Stato-persona e formazioni sociali dello Stato-comunità è quella dell'art. 8, 3° co. Qualunque sia la configurazione che si attribuisca alle leggi men-

zionate in tale disposizione, costituisce un dato sicuro che le leggi sui rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica rappresentano fattispecie tipiche di leggi negoziate tra Stato-soggetto e formazioni sociali dello Stato-comunità: leggi nelle quali il valore dell'intesa, qualunque sia la figura giuridica che di essa si accolga, è tale da renderle costituzionalmente illegittime qualora siano adottate in mancanza dell'intesa o comunque si discostino dal suo contenuto. La stipulazione dell'intesa tra lo Stato e le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese, ed in seguito la stipulazione delle intese concordate con le altre confessioni sopra ricordate, hanno avuto l'effetto di richiamare l'attenzione sul complesso dei principi che disciplinano le autonomie nel sistema delineato dalla Costituzione: un sistema la cui novità consiste nel superamento della tradizionale concezione che vedeva nel concetto di autonomia il sinonimo di «separazione» e di «indipendenza» e nella nuova importanza che riveste l'elemento partecipativo per l'evoluzione della vita democratica e pluralista.

L'interpretazione più esatta dei principi che, nell'art. 8, 3° co., Cost., prevedono una vera e propria fattispecie di leggi negoziate è quella che non considera l'intesa elemento integrativo necessario del procedimento legislativo dal punto di vista tecnico-giuridico, dovendosi ritenere più esatta la tesi che riconduce le leggi sulla base di intese alla categoria delle leggi «a presupposto necessario e vincolante» (cfr. Martines, T., *Note sui procedimenti di formazione delle fonti del diritto,* in *Scritti in onore di Costantino Mortati,* II, Milano, 1977, 377. Cfr. anche Crisafulli, V., *Lezioni di diritto costituzionale,* II, 1, *L'ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative,* Padova, 1971, 193, ove si precisa che le previe «intese» che condizionano la validità delle leggi previste nell'art. 8 «stanno fuori del procedimento legislativo, anche se largamente inteso»; Mortati, C., *Istituzioni di diritto pubblico,* II, IX ed., Padova, 1976, 1179). L'adesione a questa tesi non comporta tuttavia conseguenze decisamente rilevanti in ordine al problema della definizione di quale sia il valore dell'intesa, giacché in ogni caso, e quindi anche nell'ipotesi che si inquadri il fenomeno nell'ambito delle leggi «a procedura integrata» (Lavagna, C., *Istituzioni di diritto pubblico,* IV ed., Torino, 1982, 233) o dell'atto complesso (Quadri, G., [33]), la conclusione è la medesima: sono costituzionalmente illegittime le leggi adottate senza l'intesa o discostandosi dall'intesa in quanto la

discrezionalità del legislatore si limita alla «facoltà di non emanare la legge predisposta sulla base dell'intesa quando gli sembri che essa, nei termini formulati con l'accordo, non sia da accettare» (Mortati, C., *Istituzioni,* cit., 1179; Martines T., *Note,* cit., 377; Finocchiaro, F., [38], 428; Onida, V., [42]).

Non è questa la sede per esaminare i contenuti delle quattro intese sinora stipulate (v. Intese: II). Diritto ecclesiastico: profili generali; III) Diritto ecclesiastico: Intese con le chiese rappresentate dalla Tavola valdese). Va qui ricordata l'importante conseguenza che si è verificata a seguito dell'entrata in vigore delle quattro leggi emanate sulla base delle intese stesse: per le quattro confessioni stipulanti hanno cessato di avere efficacia, con decorrenza dall'entrata in vigore delle singole leggi, la legislazione sui «culti ammessi» del l929-'30 e ogni altra norma in contrasto con le intese. Il contenuto delle intese sarà, dalle parti, sottoposto al riesame, al termine del decimo anno dall'entrata in vigore della legge relativa. Nel Preambolo vi è un richiamo ai principi sanciti dalla Costituzione in tema di libertà religiosa, così come vengono richiamati alcuni atti internazionali che assumono notevole importanza per le garanzie di libertà dei cittadini e dei gruppi religiosi nel nostro Paese: la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 10 dicembre 1948, la *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* del 4 novembre 1950, i *Patti internazionali relativi ai diritti economici, sociali, culturali e ai diritti civili e politici* del 16 dicembre 1966 e, nell'intesa con l'Unione delle Comunità ebraiche italiane, la *Dichiarazione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di intolleranza e di discriminazione basate sulla religione o sulle credenze* del 25 novembre 1981, la *Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale* del 7 marzo 1966, nonché la *Dichiarazione sui diritti del fanciullo* del 20 novembre 1959.

Il nucleo delle materie disciplinate, comune a quello del Concordato stipulato tra l'Italia e la Santa Sede il 18 febbraio 1984, riguarda l'assistenza spirituale, l'istruzione religiosa, il riconoscimento civile del matrimonio religioso e il riconoscimento degli enti confessionali. Altre materie più specifiche, che assumono una notevole importanza per una valutazione dei contenuti delle singole intese, sono quelle della tutela penale, del giuramento a capo coperto, della concessione di reparti speciali dei cimiteri per la sepoltura perpetua dei defunti

ebrei, del riposo sabbatico, dell'obiezione di coscienza al servizio militare, dell'esenzione tributaria per i trasferimenti di immobili: per l'esame delle singole disposizioni si rinvia a INTESE: II) Diritto ecclesiastico: profili generali e III) Diritto ecclesiastico: Intese con le chiese rappresentate dalla Tavola valdese.

## 4. *I rapporti tra lo stato italiano e le confessioni religiose "senza intesa"*

Le confessioni religiose che negli ultimi anni hanno stipulato intese con lo Stato italiano, come ricordato *supra,* 3., hanno conseguito l'obiettivo dell'abrogazione della legislazione del l929-'30 sui culti ammessi (cfr. il primo articolo delle quattro ricordate leggi, approvate nel 1984, nel 1988 e nel 1989 per la disciplina dei rapporti tra lo Stato italiano e le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese, l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 70 giorno, le Assemblee di Dio in Italia e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane): tale obiettivo si presenta invece di non facile soluzione per i numerosi culti che hanno il diritto di pretendere l'applicazione nei loro confronti dei nuovi principi costituzionali sulle libertà delle confessioni religiose e che tuttavia continuano a vedere disciplinata la loro attività dai principi della legislazione fascista emanata nel 1929.

Secondo un'interpretazione sostenuta in dottrina, poiché il Costituente ha previsto, negli artt. 7 e 8, il principio della bilateralità della produzione legislativa in materia ecclesiastica, lo Stato italiano non ha potuto sinora, e non potrebbe ora, prevedere, con un provvedimento legislativo unilaterale, l'abrogazione delle leggi emanate negli anni l929-'30 sui culti diversi dal cattolico, leggi che non furono concordate bilateralmente: si osserva infatti che se la garanzia dell'art. 8, 3° co., Cost. è una garanzia di libertà e se le intese hanno voluto garantire certi aspetti specifici della libertà, ove si riconoscesse al Parlamento il potere di abrogare quella legge e creare un vuoto legislativo o riportare le confessioni diverse dalla cattolica al diritto comune, tale soluzione vanificherebbe la garanzia che è stata data attraverso la legge preceduta dalle intese (FINOCCHIARO, F., [38], 430). In proposito è tuttavia da notare che una semplice abrogazione dei provvedimenti del l929-'30 sui culti non cattolici, che riportasse il regime di queste

confessioni al regime del diritto comune, non richiederebbe di per sé una previa intesa, perché, in questo caso, non vi sarebbe disciplina speciale (quindi non vi sarebbe il presupposto positivo che rende necessaria l'intesa) e non vi sarebbe il mutamento di uno *status* bilateralmente concordato, perché queste leggi non sono derivate da un accordo (Onida, V., [42], 42). Probabilmente non sarebbe neppure necessaria una previa intesa per abrogare con legge le norme (sui «culti ammessi») in contrasto con la Costituzione, che già non siano state dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte costituzionale, dovendo ritenersi che un'intesa occorrerebbe solo nell'ipotesi che con legge unilaterale volesse introdursi una nuova disciplina speciale, derogatoria del diritto comune (Lariccia, S., *Diritti civili e fattore religioso,* Bologna, 1978, 14; Id., [55], 151).

La questione assume una notevole importanza pratica per l'esame del problema relativo alla disciplina delle «confessioni senza intesa», di quei gruppi religiosi, cioè, che, per qualunque motivo, non abbiano stipulato intese relative alla disciplina dei loro rapporti con lo Stato italiano (v. sul tema Floris, P., [47], 70; Peyrot, G., [50], 619; Lariccia, S., [55], 152). Questo problema si riferisce all'ipotesi che determinate confessioni operanti nella comunità statale assumano rilevanza senza che i rispettivi diritti positivi abbiano contatto con il diritto positivo dello Stato in applicazione dell'art. 8, 3° co., Cost.

In proposito costituisce problema di non facile soluzione quello di definire gli strumenti ai quali il Governo possa ricorrere per attuare, nei confronti delle confessioni religiose prive di intesa, i generali principi della Costituzione in tema di solidarietà sociale, di eliminazione degli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio delle libertà e il conseguimento dell'uguaglianza giuridica degli individui, consentendo in tal modo di parificare tali religioni e i loro istituti ad altri organismi sociali.

In linea di principio, è ammissibile una normativa di «diritto comune» riguardante le confessioni religiose che non accettino il modello convenzionale previsto dalla Costituzione per i rapporti tra lo Stato e le rappresentanze dei diversi culti (sulla riconduzione del fenomeno confessionale a quello associativo può vedersi Lariccia, S., [49], 246): il divieto costituzionale di una regolamentazione giurisdizionalistica dei rapporti tra Stato e confessioni religiose – in questo consiste l'essenza del principio di bilateralità della produzio-

ne legislativa in materia ecclesiastica – non comporta infatti che lo Stato, «qualunque norma detti o possa ritenere di dover dettare in materia di regime delle Confessioni religiose o di organizzazioni religiose, debba sempre e necessariamente essere vincolato al principio della bilateralità» (Onida, V., [42], 36). E chiaro però che non potrebbe trovare attuazione l'intento di modificare i provvedimenti legislativi del 1929-'30 sui «culti ammessi» introducendo una nuova «disciplina speciale», giacché in questo caso occorrerebbe un'intesa, come un'intesa sarebbe necessaria per introdurre, in assenza di qualsiasi legge, una disciplina speciale (Onida, V., [42], 42). Sarebbe dunque costituzionalmente illegittimo un provvedimento legislativo unilaterale nel quale si pretendesse di ribadire gli istituti preventivi e repressivi contenuti nelle leggi sui «culti ammessi» del 1929-'30, ed è certamente da temere la prospettiva consistente in un semplice aggiornamento della legislazione riguardante le confessioni religiose diverse dalla cattolica, che tuttavia non si risolva in effettivo mutamento dei principi previsti durante il ventennio fascista e divenuti inaccettabili con l'entrata in vigore della Costituzione democratica.

Sono invece ipotizzabili due ulteriori soluzioni: la prima consistente in una semplice abrogazione di tutta la legislazione del 1929-'30; la seconda nella previsione di un disegno di legge, emanato in attuazione dell'art. 3, 2° co., Cost., volto a rimuovere gli ostacoli di ordine sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana nel settore riguardante la vita religiosa: in questa seconda ipotesi si tratterebbe in sostanza di un semplice adeguamento di tali leggi alla Costituzione, consistente nella soppressione delle norme, e solo delle norme, che si pongono in contrasto con la Costituzione (per una precisazione dei contenuti di un tale provvedimento legislativo cfr. Peyrot, G., [50], 383; Lariccia, S., [55], 155).

La prima soluzione appare quella preferibile: essa potrebbe trovare attuazione mediante la presentazione di un disegno governativo o di una proposta parlamentare in vista di una legge aventi il seguente tenore: «La legge 24 giugno 1929, n. 1159 sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e il regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289 contenente norme per l'attuazione della predetta legge sono abrogati». L'approvazione di un provvedimento legislativo avente tale contenuto avrebbe l'effetto di determinare un profondo mutamento della

situazione di inattuazione costituzionale favorita dall'insensibilità, soprattutto del Governo e della burocrazia, ma anche di larga parte della dottrina e della giurisprudenza, per le esigenze di rispetto dei diritti riconosciuti dalla Costituzione alle minoranze religiose.

Un'esigenza che comunque appare indilazionabile è quella di diffondere la convinzione che occorre mutare gli orientamenti che sinora hanno rappresentato un ostacolo per l'esercizio dei diritti di libertà delle minoranze religiose: nella valutazione dei vari e complessi problemi relativi alla questione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica, occorre impegnarsi perché ad ogni livello, nell'esercizio dei pubblici poteri riguardanti i procedimenti legislativi, amministrativi e giurisdizionali, siano favorite le garanzie della pari dignità e dell'eguaglianza davanti alla legge, senza distinzione di religione (art. 3, 1° co., Cost.), dell'eguale libertà di tutti i gruppi religiosi (art. 8, 1° co., Cost.), delle autonomie delle strutture confessionali senza ingerenze statali (art. 8, 2° co., Cost.).

## 5. *Fonti normative*

Artt. 2, 3, 7, 8, 19, 20 Cost.; l. 24 giugno 1929, n. 1159 *(Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi);* r.d. 28 febbraio 1930, n. 289 *(Norme per l'attuazione della l. 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per il coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato);* l. 11 agosto 1984, n. 449 *(Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese);* d.P.R. 31 ottobre 1986, n. 783 *(Riconoscimento della personalità giuridica della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova);* l. 22 novembre 1988, n. 516 *(Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno); l.* 22 novembre 1988, n. 517 *(Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia);* l. 8 marzo 1989, n. 101 *(Approvazione dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane).*

## 6. *Bibliografia*

Una rassegna bibliografica sulle minoranze religiose italiane è contenuta in [1] Lariccia, S., *Bibliografia sulle minoranze religiose in Italia (1929-1972),* in *Arch. giur.,* 1972, 189; [2] Lariccia, S., *La libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica,* in AA.VV., *[I pluralismo confessionale nell'attuazione della Costituzione,* Napoli, 1986, 33. Per una esauriente documentazione cfr. anche il volume [31 *Intolleranza religiosa alle soglie del Duemila* a cura dell'Assemblea europea dei Testimoni di Geova per la tutela della libertà religiosa, Roma, 1990.

Sulla condizione giuridica delle minoranze religiose nella storia d'Italia, con specifico riferimento ai loro diritti di libertà nei vari periodi storici: [4] Magni, C., *Intorno al nuovo diritto dei culti acattolici ammessi in Italia,* in *Studi sass.,* 1931, 39; [5] Giacchi, O., *La legislazione italiana sui culti ammessi,* Milano, 1934; [6] Piacentini, M., *I culti ammessi nello Stato italiano,* Milano, 1934; [7] Della Seta, U., *La legge fondamentale sui culti ammessi. Valutazione etica,* Modena, 1937; [8] Bertola, A., *Ammissione e riconoscimento dei culti acattolici (Per la determinazione del concetto di culto ammesso),* in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano,* IV, Padova, 1940, 350; [9] Barile, P., *Appunti sulla condizione dei culti acattolici in Italia,* in *Dir. eccl.,* 1952, 1, 342 e in *Scritti di diritto costituzionale,* Padova, 1967, 142; [10] Sinopoli, M., *La legge sui culti ammessi in rapporto alla Costituzione e alla legge di P. S.,* in *Riv. trim. dir. pubbl.,* 1952, 344; [11] Peyrot, G., *L'intolleranza religiosa in Italia nell'ultimo quinquennio,* in *Protestantesimo, 1953,* 1; [12] Peyrot, O., *Il problema delle minoranze religiose,* in *La libertà religiosa in Italia* a cura di A. Capitini, Firenze, 1956, 49; [13] Gismondi, P., *Culti acattolici,* in *Enc. dir.,* XI, Milano, 1962, 440; [14] Gismondi, P., *L'autonomia delle confessioni acattoliche,* in *Foro it.,* 1962, IV, 97; [15] Lariccia, S., *Sulle finalità delle disposizioni in tema di autorizzazione agli acquisti degli enti ecclesiastici con particolare riferimento alla condizione giuridica degli enti acattolici,* in *Foro amm.,* 1966, II, 41; [16] Peyrot, O., *La legislazione sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica,* in *La legislazione ecclesiastica* a cura di P.A. d'Avack, Vicenza, 1967, 519; [17] Barillaro, D., *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica,* Milano, 1968; [18] Peyrot, G., *La politica dello Stato nei riguardi delle minoranze religiose,* in *il Mulino,* 1971, 456; [19] Pizzorusso, A., *Limitazioni della libertà religiosa derivanti dall'incerto regime giuridico di appartenenza alle diverse confessioni religiose,* in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico* a cura di A. Ravà, Milano, 1973, 1239; [20] Casuscelli, G.,

*Concordati, intese e pluralismo confessionale,* Milano, 1974; [21] Lariccia, S., *La libertà religiosa nella società italiana,* in *Teoria e prassi delle libertà di religione* a cura di P. Bellini, Bologna, 1975, 313; [22] Peyrot, G., *Confessioni religiose diverse dalla cattolica,* in *Dig. pubbl.,* III, Torino, 1989, 355.

Con particolare riferimento alla legislazione antiebraica, cfr., nella vasta bibliografia, [23] Caffaz, U. (a cura di), *La difesa della razza,* in *Il Ponte,* 1978, nov.-dic., 1303-1532; [24] Caffaz, U., *Legislazione razziale fascista (1938-1944),* in *Il Ponte,* 1978, nov.-dic., 1510; [25] Fubini, G., *La legislazione razziale. Orientamenti giurisprudenziali e dottrina giuridica,* in *Il Ponte,* 1978, nov.-dic., 1412; [261 AA.VV., *Le leggi contro gli ebrei,* in *La rassegna mensile di Israel,* 1988, n. 1-2; [27] Toscano, M. (a cura di), *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia (1943-1987). Reintegrazione dei diritti dei cittadini e ritorno ai valori del risorgimento,* Roma, 1988; [28] De Felice, R. - Margiotta Broglio, F. - Scoppola, P., *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia (1943-1987),* Roma, s.d. (ma 1990).

Sulle disposizioni costituzionali riguardanti le confessioni religiose diverse dalla cattolica cfr., oltre agli autori citati *supra,* [29] Falzone, G., *La Costituzione ed i culti non cattolici,* Milano, 1953; [30] Esposito, C., *Libertà e potestà delle confessioni religiose,* in *Giur. cost.*, 1958, 897; [31] Ravà, A., *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana,* Milano, 1959; [32] Landolfi, S., *L'intesa fra Stato e culto acattolico. Contributo alla teoria delle «fonti» del diritto ecclesiastico italiano,* Napoli, 1962; [33] Quadri, *G., Un presunto caso di legge atipica: la legge che regola i rapporti fra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica,* in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro,* Milano, 1968, 555; [34] Cereti, C., *Considerazioni sulle previe intese con le confessioni religiose (art. 8 u.c. Cost.),* in *Studi in memoria di Carlo Esposito,* II, Padova, 1972, 1013; [35] Finocchiaro, F., *Libertà religiosa e uguaglianza delle confessioni religiose nello Stato democratico,* in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico* a cura di A. Ravà, Milano, 1973, 335; [36] Lariccia, S., *L'eguaglianza delle confessioni religiose di fronte alla legge,* in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico* a cura di A. Ravà, Milano, 1973, 421; [37] Bellini, P., *Diritti inviolabili dell'uomo e formazioni sociali religiose. Contributo all'interpretazione dell'articolo 2 della Costituzione,* in *Studi in onore di Pietro Agostino d'Avack,* I, Milano, 1977, 215; [38] Finocchiaro, F., in *Comm. cost. Branca, Principi fondamentali, sub* artt. 7 e 8, Bologna-Roma, 1977, 238; [39] Tedeschi, M., *Stato e confessioni acattoliche. Contributo all'analisi dell'art. 8 della Costituzione,* in *Il Tommaso Natale (Studi in memoria di Girolamo Bellavista),* 1977, 425; [40] *Le intese tra Stato*

*e confessioni religiose. Problemi e prospettive* a cura di C. Mirabelli, Milano, 1978; [41] Finocchiaro, F., *Le intese nel pensiero dei giuristi italiani,* in [40], 15-23; [42] Onida, V., *Profili costituzionali delle intese,* in [40], 25-47; [43] Peyrot, G., *Significato e portata delle intese,* in [40], 49-82; [44] Casuscelli, *G., Intese, pluralismo confessionale e partecipazione,* in [40], 147-153; [45] Casuscelli, *G., Pluralismo confessionale e organizzazione dei culti acattolici. Contributo all'interpretazione sistematica del primo e secondo comma dell'art. 8 della Costituzione,* in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti,* III, Milano, 1978, 235; [461 Bolognini, F., *I rapporti tra Stato e confessioni religiose nell'art. 8 della Costituzione,* Milano, 1981; [47] Floris, P., *Uguale libertà delle confessioni religiose e bilateralità fra Stato e Chiese (teorie giuridiche e progetti di riforma),* in *Riv. trim. dir. pubbl.,* 1983, 3; [48] De Marco, E., *La negoziazione legislativa,* Padova, 1984; [49] Lariccia, S., *L'attuazione dell'art. 8, 3° comma, della Costituzione: le intese tra lo Stato italiano e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese,* in *Dir. eccl.,* 1984, 1, 467 e in AA.VV., *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose,* Milano, 1985, 231; [50] Peyrot, *G., Condizione giuridica delle confessioni religiose prive di intesa,* in *Dir. eccl.,* 1984, 1, 619 e in AA.VV., *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose,* Milano, 1985, 383; [51] Sacerdoti, *G., Il regime delle confessioni prive di intesa tra normativa generale e modello concordatario,* in *La rassegna mensile di Israel,* 1985, n. 3, 707; Lariccia, S., [2], 885; [52] Bellini, P., *I rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica,* in *Studi in memoria di Mario Condorelli,* I, Milano, 1988, 133; [53] Finocchiaro, F., *Norme statutarie garantite dalla Costituzione come presupposto dell'illegittimità di norme di legge,* in *Giur. cost.,* 1988, I, 118; [54] Lariccia, S., *Limiti costituzionali alla libertà delle confessioni religiose,* in *Giur. cost.,* 1988, 1, 120; [55] Lariccia, S., *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano,* Bologna, 1989; [56] Mazziotti Di Celso, M., *Note minime sull'art. 8 della Costituzione,* in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli,* III, Modena, 1989, 921; [57] Vecchio Cairone, I., *Diritto negoziale con i culti e sistema costituzionale di integrazione pluralistica,* in *Studi in memoria di Mario Petroncelli,* II, Napoli, 1989, 849; [58] Vitali, E., *Accordi con le confessioni e principio di eguaglianza,* in *Studi in memoria di Mario Petroncelli,* LI, Napoli, 1989, 943; [59] Colaianni, N., *Statuti delle confessioni religiose,* in questa *Enciclopedia*; [60] Lariccia, S., *La libertà religiosa,* in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. Santaniello, *Libertà costituzionali e limiti amministrativi,* Padova, 1990, 227; [61] Lariccia, S., *Statuti delle confessioni religiose,* in *Enc. dir.,* XLIII, Milano, 1990, 1071; [62] Long, G., *Alle origini del pluralismo confessionale,* Bologna, 1990.

Per alcune indicazioni degli autori che hanno esaminato il significato del coordinamento fra l'art. 7 Cost. e gli artt. 2, 3, 8, 19, 20 e 21 Cost.: Finocchiaro, F., [38], 321; [63] Lariccia, 5., *Diritto ecclesiastico,* III ed., Padova, 1986, 66.

Sui problemi costituzionali relativi alle leggi di attuazione ed approvazione dei nuovi accordi tra Stato e confessioni religiose, cfr. [64] Long, G., *I disegni di legge attuativi di intese ed accordi con confessioni religiose: questioni costituzionali e procedurali,* in *Boll. inf cost.,* 1985, 125; [65] Long, *G., Concordati e intese tra «legge formale» e «tautologia legislativa»,* in *Quaderni cost.,* 1985, 585; *[66]* Finocchiaro, F., *Diritto ecclesiastico,* III ed., Bologna, 1990, 114.

Con particolare riferimento ai rapporti tra lo Stato italiano e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese cfr. [67] Jaihier, P., *La condizione giuridica delle Chiese evangeliche in Italia,* Torino, 1921; [681 Spini, G., *Le minoranze protestanti,* in *Il Ponte,* 1950, 670; [69] Spini, G., *La persecuzione contro gli evangelici in Italia,* in *Il Ponte,* 1953, 1; [70] Peyrot, *G., La circolare Buffarini Guidi e i pentecostali,* Roma, 1955; [71] AA.VV., *La posizione delle chiese evangeliche di fronte allo Stato,* Torino, 1970; [72] Peyrot, G., *Orientamenti per uno studio sulla posizione delle chiese evangeliche di fronte allo Stato,* in [71], 9; [73] Peyrot, *G., Libertà e religione nelle chiese evangeliche,* in *Teoria e prassi delle libertà di religione* a cura di P. Bellini, Bologna, 1975, 553; [74] Peyrot, *G., L'intesa per la disciplina dei rapporti tra lo Stato e le Chiese rappresentate dalla tavola valdese,* in *I problemi di Ulisse,* 1980, fasc. 89 *(Il Concordato),* 164; [75] Bellini, P., *La tentazione concordataria. A proposito del progetto d'intesa con la Chiesa valdo-metodista,* in *il tetto,* 1980, 270; [76] Colaianni, N., *L'istituto dell'intesa alla prova: il progetto di intesa tra Stato e Chiesa valdo-metodista,* I e II, in *il tetto,* 1980, 175 e 253; Lariccia, S., [49]; [77] Lariccia, S., *L'intesa tra lo Stato italiano e le chiese rappresentate dalla tavola valdese,* in *Queste istituzioni,* 1984, n. 65, 174; [78] Michelini Di San Martino, L., *Primo commento all'intesa tra il governo della Repubblica e la tavola valdese in attuazione dell'art. 8, comma 3°, della Costituzione,* Monfalcone, 1984. Sui rapporti tra lo Stato italiano e le Comunità israelitiche in Italia, oltre agli scritti ricordati con riferimento alla legislazione antiebraica: [79] Magni, C., *Il carattere distintivo dell'attuale ordinamento delle comunità israelitiche in Italia,* in *Riv. dir. pubbl.,* 1933, *265;* [801 Falco, M. - Bertola, A., *Comunità israelitiche,* in *Nss. D. I.,* III, Torino, 1959, 912; [81] Milano, A., *Storia degli ebrei in Italia,* Torino, 1963; [82] Frau, R., *Le comunità israelitiche in Italia,* I, Milano, 1971; [83] De Felice, R., *Storia degli ebrei italiani sotto il fascismo,* Torino, 1972; [84] Mirabelli, C., *Israeliti,* in *Enc. dir.,* XXII, Milano, 1972, 968; [85] Fubini, G., *La condizione giuridica dell'ebraismo*

*italiano. Dal periodo napoleonico alla Repubblica,* Firenze, 1974; [86] Fubini, *G., Ebraismo italiano e problemi di libertà religiosa,* in *Teoria e prassi delle libertà di religione* a cura di P. Bellini, Bologna, 1975, 673; [87] Sacerdoti, G., *Ebraismo e costituzione: prospettive di intesa tra Comunità israelitiche e Stato,* in [40], 83-112; [88] Fubini, G., *Sulla legittimità costituzionale della normativa sulle comunità israelitiche,* in *Giur. it.,* 1980, 1, 2, *157;* [89] Fubini, G., *Verso l'intesa fra lo Stato e l'ebraismo italiano,* in *Dir. cccl.,* 1980, 1, 353; [90] Fubini, G., *E costituzionalmente legittima l'organizzazione per legge delle comunità israelitiche italiane?,* in *Dir. eccl.,* 1980, 11, 281; [91] Fubini, G., *L'autonomia statutaria nel quadro della Costituzione italiana e lo statuto come legge sostanziale degli ebrei d'Italia,* in *Dir. eccl.,* 1982, 1, 60; [92] Botta, R., *L'attuazione dei principi costituzionali e la condizione giuridica degli ebrei in Italia,* in *Dir. cccl.,* 1982, I, 150; [93] Disegni, G., *Ebraismo e libertà religiosa in Italia. Dal diritto all'uguaglianza al diritto alla diversità,* Torino, 1983; [94] Maternini Zotta, M. F., *L'ente comunitario ebraico. La legislazione negli ultimi due secoli,* Milano, 1983; [95] Bertolino, R., *Ebraismo italiano e l'intesa con lo Stato,* in *Dir. eccl.,* 1984, I, 321 e in AA.VV., *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose,* Milano, 1985, 83; [96] Colaianni, N., *L'appartenenza «di diritto» alle comunità israelitiche tra legge, intesa e statuto confessionale,* in *Foro it.,* 1984, I, 2397; [97] Finocchiaro, F., *Le Comunità israelitiche e la Costituzione repubblicana,* in *Dir. eccl.,* 1984, 1, 76!; [98] Lillo, P., *Le Comunità israelitiche italiane tra Corte costituzionale e Costituzione,* in *Dir. eccl.,* 1984, II, 383; [99] Sacerdoti, G., *L'ebraismo italiano davanti alla sentenza n. 239/84 della Corte Costituzionale e le prospettive di intesa,* in *Quad. dir. e pol. eccl.,* 1984, 109; [100] Botta, R., *L'intesa con gli israeliti,* in *Quad. dir. e pol. eccl.,* 1987, 95; Finocchiaro, F., [53]; Lariccia, S., [54]; [101] Maternini Zotta, M. F., *Comunità israelitiche,* in *Dig. pubbl.,* III, Torino, 1989, 259; [102] Villani, A., *Lo statuto delle comunità ebraiche nel quadro dell'intesa con lo Stato italiano,* in *Studi in memoria di Mario Petroncelli,* II, Napoli, 1989, 897.

Sui rapporti tra lo Stato italiano e le due confessioni religiose dell'Unione delle Chiese avventiste e delle Assemblee di Dio in Italia, [103] Giolli, F., *La Repubblica e le minoranze religiose,* in *Nuova Antologia,* 1987, 325; [104] Long, G., *Le intese con l'Unione avventista e con le Assemblee di Dio in Italia,* in *Quad. dir. e pol. eccl.,* 1987, 1119.

Sulla congregazione cristiana dei Testimoni di Geova e sui suoi rapporti con lo Stato, anche con riferimento al tema delle trasfusioni di sangue e dei trattamenti sanitari obbligatori: [105] Castiglione, M., *I testimoni di Geova: ideologia religiosa e consenso sociale,* Torino, 1981; [106] Modugno, F., *Trat-*

*tamenti sanitari non obbligatori e Costituzione. A proposito di rifiuto delle trasfusioni di sangue,* in *Dir. soc.,* 1982, 303; [107] Vincenzi Amato, D., *Tutela della salute e libertà individuale,* in *Giur. cost.,* 1982, 1, 2462; [108] Montanaro, C., *Considerazioni in tema di trattamenti sanitari obbligatori. A proposito delle ordinanze sindacali impositive di trattamenti sanitari non obbligatori,* in *Giur. cost.,* 1983, I, 1155; [109] Parodi Giusino, M., *Trattamenti sanitari obbligatori, libertà di coscienza e rispetto della persona umana,* in *Foro it.,* 1983, 1, 2656; [1101 Sinisi, V., *Sul consenso ai trattamento sanitario del minore,* in *Foro it.,* 1984, 1, 3066; [111] Spirito, P., *I testimoni di Geova in Italia,* in *il tetto,* 1988, 502; v. anche [3]. - Sulla tutela penale dei culti diversi da quello cattolico, cfr. la bibliografia riportata in Lariccia, S., [55], 328.

# *L'obiezione di coscienza in Italia: vent'anni di legislazione e di giurisprudenza**

(Relazione tenuta a Valencia in Spagna il 28 maggio 1992, nel VI *Congreso Internacional de Derecho Eclesiastico del Estado*. In memoria di Ernesto Balducci, uomo di battaglie per la pace, i diritti umani e la giustizia, che ha vissuto e pensato il realismo della non violenza).

Sommario: 1. Premessa. Obiezioni di coscienza previste dal legislatore e obiezioni di coscienza ammesse dalla giurisprudenza. - 2. L'obiezione di coscienza al servizio militare: prima ipotesi legislativa di obiezione di coscienza nel diritto italiano. - 3. L'obiezione di coscienza nella legge sull'aborto. - 4. Riposo sabbatico e festività religiose. Il giuramento dei testimoni nel processo penale. - 5. Le obiezioni di coscienza non previste dalla legge italiana: il contributo della giurisprudenza. - 6. Principi e tendenze emergenti nella realtà sociale riguardante l'obiezione di coscienza in Italia. Obiezione di coscienza e libertà di coscienza. Fondamento costituzionale della libertà di coscienza e dell'obiezione di coscienza. Il problema dei limiti alle due libertà. - 7. Obiezione di coscienza ed evoluzione della società democratica italiana. La metamorfosi dell'obiezione di coscienza. - 8. Norme e principi delle organizzazioni internazionali: la loro influenza sul problema dell'obiezione di coscienza in Italia. Progressiva accentuazione dell'importanza dei documenti internazionali, con particolare riferimento al principio di incoercibilità della libertà di coscienza. - 9. La nozione di patria riferita allo stato comunità. - 10. L'obiezione di coscienza come diritto dell'uomo e come strumento di immediata applicazione del diritto alla pace. La laicizzazione della coscienza.

## 1. *Premessa. Obiezioni di coscienza previste dal legislatore e obiezioni di coscienza ammesse dalla giurisprudenza*

1. Possiamo spesso constatare che noi cittadini europei sappiamo

---

* In *La objeciòn de concienca*, "Actas del VI Congreso Internacional de Derecho Eclesiastico del Estado", eds. V. Guitarte Izquierdo, J. Escriva Ivars, Valencia, Generalitat Valenciana, 1993, pp. 37-74 e in *Il diritto ecclesiastico,* 102, 1992, I, pp. 261-04.

pochissimo gli uni degli altri: deve dunque riconoscersi grande merito a tutte le iniziative, come l'organizzazione di questo congresso, che, favorendo la conoscenza e la comprensione degli istituti giuridici dei diversi paesi d'Europa, contribuiscono ad aprire i nostri interessi scientifici dalla dimensione nazionale ad una dimensione sovranazionale.

In Italia, il problema dell'obiezione di coscienza è stato spesso al centro del dibattito politico e giuridico negli ultimi decenni: in un primo periodo esso ha riguardato soprattutto l'obiezione nei confronti del servizio militare ma, in seguito, è stato esaminato con riferimento alla legge sull'aborto, alla c.d. obiezione fiscale, alle spese militari e a molte altre materie (prestazioni di lavoro, rifiuto della trasfusione di sangue da parte dei testimoni di Geova e diritto di reagire contro trattamenti sanitari previsti come obbligatori, l'obiezione di coscienza da parte dei giudici).

Delle varie figure di obiezione di coscienza, le specifiche ipotesi alle quali giustamente sono state dedicate autonome relazioni nei tre giorni di questo congresso, le uniche che in Italia siano state espressamente previste dalla legge riguardano: il servizio militare, l'interruzione della gravidanza, il diritto dei fedeli di alcune confessioni religiose di osservare il riposo festivo nei giorni prescritti dalla loro dottrina religiosa, la previsione, per i testimoni nel processo penale, di una formula che garantisce la libertà di coscienza di tutti. Per altre ipotesi, numerose ed importanti, tutte collegate all'esigenza di una sempre maggiore valorizzazione dei diritti di libertà individuale e della stessa dignità della persona umana[1], la previsione di principi intesi a disciplinare le obiezioni di coscienza è stata affidata agli organi giudiziari, ai giudici di ogni livello, da quello più elevato della corte costituzionale ai giudici ordinari ed amministrativi ed ai tribunali militari[2]. Questa constatazione conferma la validità della scelta metodologica tendente a considerare come oggetto di studio del diritto ecclesiastico non soltanto il diritto scritto nelle norme e nei codici, ma anche la concreta esperienza giuridica, quello che è

---

[1] Sul principio di "dignità dell'uomo" nella giurisprudenza costituzionale italiana, cfr. di recente A. Ruggeri, A. Spadaro, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni),* in *Politica del diritto,* 22°, 1991, n. 3, 343-78.

[2] Cfr. P. Moneta, *Obiezione di coscienza: II) Profili pratici*, in *Enc. giur.,* 21°, 1990, 1.

stato definito il diritto vivente[3], il diritto in azione, secondo una felice formula dei giuristi inglesi[4].

Non essendo possibile esporre qui tutti i numerosi ed importanti problemi che sono stati esaminati nel diritto italiano degli ultimi vent'anni con riferimento alle varie ipotesi di obiezione di coscienza, mi propongo in questa relazione di fornire in sintesi una informazione sulle principali figure di obiezione di coscienza, cercando successivamente di precisare quali sono in Italia le linee di tendenza che caratterizzano la disciplina di questo fenomeno, che va assumendo un'estensione ed un'importanza sempre maggiori nelle società contemporanee.

## 2. *L'obiezione di coscienza al servizio militare: prima ipotesi legislativa di obiezione di coscienza nel diritto italiano*

L'obiezione di coscienza, al contrario di quanto è stabilito in altre carte costituzionali[5], non è espressamente prevista nella costituzio-

---

[3] Sul diritto vivente cfr. tra gli altri A. Anzon, *La Corte costituzionale e il diritto vivente*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli,* 2°, Padova, Cedam, 1986, 5 e in *Giur. cost.,* 29°, 1984, I, 303.; G. Zagrebelscky, *La dottrina costituzionale del diritto vivente*, *ivi*, 31°, 1986, I, 1148; Id., *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.,* 36°, 1987, 646-50.

[4] Attribuendo sempre maggiore importanza alla giurisprudenza, e soprattutto agli orientamenti interpretativi della corte costituzionale, si prende atto di quella che, tra gli studiosi della giustizia costituzionale, costituisce ormai una constatazione pacifica che, cioè, «il giudice ed in particolare il giudice costituzionale, nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto, svolge un'attività che non si esaurisce nella mera ripetizione del comando legislativo, ma comporta anche scelte secondo criteri di opportunità politica. La circostanza che il giudice, figlio del suo tempo, non si spoglia mai del tutto della propria […] ideologia e della scala di valori che con essa si riconnette, la constatazione che le norme, specie quelle costituzionali, esprimono valori politici tra i quali l'interprete è chiamato in qualche modo a mediare, mettono in evidenza alcuni dei più rilevanti tratti della c.d. politicità dell'attività giurisdizionale»: F. Sorrentino, *Strumenti tecnici e indirizzi politici nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli,* 1°, Padova, Cedam, 1985, 795-822, spec. 795.

[5] Per un riconoscimento legislativo esplicito dell'obiezione di coscienza in paesi diversi dall'Italia cfr. per esempio l'art. 4 della costituzione tedesca, l'art. 30.2 della costituzione spagnola, l'art. 41.5 della costituzione portoghese: essa è invece esclusa dall'art. 13.4 della costituzione greca. Cfr. sul punto M. Mazziotti di Celso, *Lezioni di diritto costituzionale*, parte II, Milano, Giuffrè, 1958, 228.

ne italiana[6]. L'art. 52 prevede l'obbligatorietà del servizio militare, con la precisazione che questo deve essere prestato «nei limiti della legge»[7]. Con tale disposizione è stata lasciata al legislatore ordinario la possibilità di modificare in seguito la disciplina riguardante la tutela degli obiettori di coscienza[8].

Prima degli anni '50, in un periodo di scelte eroiche da parte degli obiettori, considerando le pesanti conseguenze subite da coloro che esprimevano forme varie di obiezione di coscienza contro comportamenti imposti dalla legge[9], ha inizio in Italia la lotta degli obiettori di coscienza volta ad ottenere il riconoscimento del diritto di rifiutare

---

[6] All'assemblea costituente il problema dell'obiezione di coscienza al servizio militare era stato discusso in occasione del dibattito sull'art. 52; tutti gli emendamenti proposti dalla commissione nell'intento di disciplinare le ipotesi di obiezione vennero respinti. In particolare, nelle sedute dei giorni 20 e 21 maggio 1947, venne respinto l'emendamento proposto dall'on. Caporali, che prevedeva l'esenzione dal portare le armi nei confronti di coloro che vi obiettassero «per ragioni filosofiche e religiose di coscienza». Sul significato da attribuire al silenzio della carta costituzionale in tema di obiezione di coscienza, cfr. S. Prisco, *Le metamorfosi dell'obiezione di coscienza al servizio militare*, in *Giur. cost.,* 34, 1989, n. 2 [fasc. 3], 572-90.

[7] L'espressione, poi approvata, «nei limiti della legge» era stata proposta dagli on.li Laconi, Targetti, Gasparotto, Merlin ed altri.

[8] Appena un anno dopo l'emanazione della costituzione, si ha il primo caso di obiezione di coscienza al servizio militare, quello di Pietro Pinna: sul problema dell'obiezione di coscienza e sull'opportunità di una disciplina legislativa che la prevedesse richiamarono l'attenzione alcuni intellettuali, come Aldo Capitini, impegnati per un «rinnovamento e orientamento religioso conforme alla libertà e socialità moderne».

[9] Prima dell'approvazione della 1. n. 772 del 1972, gli obiettori ponevano in essere un comportamento illecito, punito da diverse norme del codice penale militare di pace: nei loro confronti si applicavano l'art. 173, 1º co., c.p.m.p. (rifiuto di obbedienza), che prevede fino ad un anno di reclusione, o l'art. 151 c.p.m.p. (mancanza alla chiamata) con la reclusione da sei mesi a due anni, o l'art. 148 c.p.m.p. (diserzione in tempo di pace) con la reclusione fino ad un anno, o l'art. 138 d.p.r. 14.2.1962, n. 237 (renitenza alla leva) con la reclusione da uno a due anni: poiché il periodo di espiazione della pena non è computabile ai fini dell'assolvimento degli obblighi di leva, scontata la pena l'obiettore doveva riprendere il servizio militare al punto in cui era stato interrotto; alla nuova *obiezione* seguiva un nuovo processo con la relativa condanna aggravata in più dalla recidiva. Per evitare che tale situazione si protraesse fino a quando, con il raggiungimento dei limiti di età, fosse possibile porre in congedo il soggetto obiettore, si usava talora l'espediente di riformarlo per neurosi cardiaca o inidoneità fisica oppure di internarlo nel manicomio criminale di Aversa per "delirio religioso".

l'uso delle armi[10]. L'oggetto di questa relazione tuttavia riguarda il tema dell'obiezione di coscienza in Italia con specifico riferimento al periodo dell'ultimo ventennio e non è dunque questa la sede per esaminare il periodo tra il 1º gennaio 1948, quando è entrata in vigore la carta costituzionale dell'Italia repubblicana, e il 30 dicembre 1972, data di entrata in vigore della prima legge italiana sull'obiezione di coscienza[11].

Con la legge n. 772 del 1972 e con le altre disposizioni approvate negli anni seguenti con riferimento al problema dell'obiezione di

---

[10] Merita di essere ricordato uno dei testi fondamentali dell'obiezione di coscienza: la risposta di don Lorenzo Milani ai cappellani militari e la sua difesa al processo a seguito della denuncia degli stessi cappellani militari, i quali, riuniti a Firenze, l'11 febbraio 1965, nell'anniversario dei patti lateranensi, avevano tra l'altro dichiarato di considerare «un insulto alla patria e ai suoi caduti la cosiddetta 'obiezione di coscienza' che, estranea al comandamento cristiano dell'amore, è espressione di viltà». A tale dichiarazione Don Milani, maestro nella scuola di Barbiana in Toscana, replicava con una lungo articolo nel quale osservava «[…] Non posso dire ai miei ragazzi che l'unico modo d'amare la legge è d'obbedirla. Posso solo dir loro che essi dovranno tenere in tale onore le leggi degli uomini da osservarle quando sono giuste (cioè quando sono la forza del debole). Quando invece vedranno che non sono giuste (cioè quando sanzionano il sopruso del forte) essi dovranno battersi perché siano cambiate. / La leva ufficiale per cambiare la legge è il voto. La Costituzione gli affianca anche la leva dello sciopero. Ma la leva vera di queste due leve del potere è influire con la parola e con l'esempio sugli altri votanti e scioperanti. E quando è l'ora non c'è scuola più grande che pagare di persona un'obiezione di coscienza. Cioè violare la legge di cui si ha coscienza che è cattiva e accettare la pena che essa prevede»: cfr. *Il dovere di obbedire,* Firenze, La Cultura, 1965.

[11] Mi limito a ricordare che in tale periodo erano state presentate numerose proposte di legge riguardanti l'obiezione di coscienza: il 23 novembre 1949 dagli on. Giordani e Calosso, il 20 luglio 1957 dagli on. Basso, Targetti, Mazzali, Ferri, Jacometti, Bogoni, Guadalupi, proposta ripresentata sostanzialmente immutata il 14 giugno 1962, il 18 marzo 1964 dagli on. Pistelli e Basso, il 14 aprile 1964 dall'on. Paolicchi, il 1966 dall'on. Pellicani. L'8 novembre 1966 venne approvata la legge n. 1033 (c. d. Legge Pedini: 1. n. 1033 del 1966), che prevedeva la possibilità di compiere un servizio civile in sostituzione di quello militare, con una disciplina che evitava però di affrontare il vero problema dell'obiezione di coscienza: il servizio civile poteva infatti essere effettuato solo da giovani laureati o diplomati, non potevano concedersi più di cento rinvii annuali, occorreva che i giovani si procurassero «autonomamente» un contratto di lavoro all'estero, ed inoltre la legge non menzionava alcuna forma di *obiezione di coscienza* al servizio militare quale motivo per effettuare il servizio di assistenza tecnica in paesi in via di sviluppo. Molti altri progetti di legge vennero successivamente presentati in parlamento negli anni seguenti fino a quando nel dicembre 1972 il parlamento non approvò la legge n. 772 del 1972.

coscienza al servizio militare[12], il legislatore italiano si è proposto di disciplinare le ipotesi di priorità della coscienza al comando dell'autorità legittima[13]. La legge[14] ha sollevato notevoli perplessità in dottrina e in giurisprudenza[15], ha più di una volta indotto i giudici a proporre questioni di legittimità costituzionale e ha reso necessario che il legislatore intervenisse nuovamente e più volte sulla medesima questione. Tre sono le forme di obiezione di coscienza individuate dal legislatore nel 1972, rispettivamente per motivi religiosi, filosofici e morali, mentre si è esclusa l'obiezione di coscienza riferibile a motivi politici: è stata istituita una commissione di indagine, che gli obiettori definiscono polemicamente tribunale delle coscienze, cui è demandato il compito di esaminare le domande degli obiettori ed è attribuita anche una funzione di consulenza nei confronti del ministero della difesa[16].

Nel 1985, con un'ampia ed articolata sentenza[17], la corte costituzionale ha per la prima volta esaminato la legittimità costituzionale

---

[12] L. 15 dicembre 1972, n. 772; l. 21 maggio 1975, n. 249; circ. min. difesa n. 500081/30 del 5 novembre 1974; d.p.r. 28 novembre 1977, n. 1139; l. 22 maggio 1978, n. 194, art. 9.

[13] Osserva J. P. Cattelain, *Obiezione di coscienza all'esercito e allo Stato* a cura di A. Drago, Milano, Celuc libri, 1976, 84 che «L'obiezione di coscienza non si riduce al solo rifiuto di ammazzare o di portare l'uniforme, ma […] invece essa è la contestazione globale dell'ordine economico, politico e sociale attuale».

[14] La legge n. 772 del 1972 è stata ritenuta una delle peggiori della legislazione penale degli ultimi anni: questo giudizio è espresso da V. Maggi, *Non è mai troppo tardi: la riforma della giustizia militare*, in *Foro it.,* 106, 1981, V, 167 ss., spec. 172.

[15] Per un esame analitico della giurisprudenza in materia v. di recente F. E. Adami, *L'obiezione di coscienza nella giurisprudenza di legittimità e di merito*, in *L'obiezione di coscienza tra tutela della libertà e disgregazione dello Stato democratico* (Atti del convegno di studi, Modena 30 novembre - 1º dicembre 1990), a cura di R. Botta, Milano, Giuffrè, 1991, 113-42; A. Albisetti, *La Corte Costituzionale e l'obiezione di coscienza*, *ivi*, 143-62.

[16] Per l'esame di alcuni problemi che si discutono in proposito cfr. Cons. Stato, sez. IV, 29 luglio 1980, in *Foro it.,* 104, 1981, III, 230 ss.; Id., ad. plen., 24 maggio 1985, n. 16, ivi, III, 285 ss., con ampia nota di richiami.

[17] Sentenza n. 164 del 1985, con nota R. Venditti, *Prime riflessioni sulla sentenza costituzionale n. 164 del 1985 relativa alla legge sul riconoscimento dell'obiezione di coscienza al servizio militare*, in *Giur. cost.,* 30, 1985, I, n. 6, 1213-26. Sulla stessa sentenza cfr. anche E. Rossi, *Una decisione interlocutoria in tema di obiezione di coscienza*, in *Foro it.,* 108, 1985, I, 2516 ss.

della legge sul riconoscimento dell'obiezione di coscienza al servizio militare[18]. Circa il rapporto dell'obiezione di coscienza con l'art. 52 Cost., la corte ha ritenuto necessario distinguere tra dovere di difesa e obbligo del servizio militare armato: il primo è un dovere inderogabile di solidarietà politica; il secondo non è un dovere inderogabile, anche se si ricollega al dovere di difesa. La non coincidenza tra i due concetti ha indotto la corte a concludere che il dovere di difesa può essere rispettato anche attraverso la prestazione di adeguati comportamenti di impegno sociale non armato: il servizio civile degli obiettori non deroga dunque al dovere di difesa della patria sancito dalla costituzione (primo comma dell'art. 52)[19].

Nel 1986 la corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale della disposizione che stabiliva che gli obiettori di coscienza ammessi a prestare servizio civile fossero sottoposti alla giurisdizione dei tribunali militari (per contrasto con l'art. 103, 3° comma, Cost. dell'art. 11 della legge stessa)[20].

---

[18] Di particolare rilievo nella sentenza è l'affermazione, formulata con riferimento al dubbio sulla costituzionalità della legge nella sua globalità per contrasto con l'art. 52 cost., che non soltanto tale contrasto non è ravvisabile, ma che eliminare la legge dal nostro ordinamento «costituirebbe un arretramento di posizioni, tanto più grave ora che una Risoluzione del Parlamento europeo (7 febbraio 1983) […] constata che la salvaguardia della libertà coscienza implica il diritto rifiutarsi di compiere il servizio militare armato». In una precedente decisione, sent. n. 53 del 1967, la corte aveva precisato che la difesa della patria grava su tutti i cittadini senza esclusione, e rappresenta un dovere supremo che trascende e supera lo stesso dovere del servizio militare. Infatti, mentre il dovere difesa è inderogabile, nel senso che nessuno lo potrebbe far venir meno, il servizio militare è obbligatorio, ma, come precisa l'art. 52 cost., «nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge».

[19] La sentenza della corte ha esaminato anche, con riferimento all'art. 3 della legge, il problema del termine di sei mesi per provvedere sulle domande degli obiettori e, dichiarando la legittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 3, ha considerato perentorio tale termine, affermando che esso opera perentoriamente attraverso il meccanismo dell'istanza-diffida e del silenzio-rifiuto.

[20] La sentenza n. 113 del 24 aprile 1986 è pubblicata in *Giur. cost.,* 31, 1986, I, n. 4, 652-5, con ampia nota richiami e con commento R. Venditti, *Primi rilievi sulla sentenza costituzionale n. 113 del 1986 che esclude gli obiettori coscienza dalla categoria degli «appartenenti alle Forze armate»*. I principi affermati dalla corte per sostenere la tesi che, per l'obiettore in servizio civile, il giudice naturale è il giudice ordinario, come per tutti i cittadini non appartenenti alle forze armate, sono i seguenti: a) il momento in cui il cittadino assume lo *status* militare, cioè la qualifica di appartenente alle forze armate, è quello dell'arruolamento; b) con l'accoglimento, da parte del ministero della

Altro problema esaminato dalla corte costituzionale[21] è stato quello della durata del servizio civile e della sua differenziazione rispetto a quello militare[22]. Nel 1989[23], la corte ha ritenuto ingiustificata[24], ai

---

difesa, della domanda dell'obiettore e l'ammissione alla prestazione del servizio civile, l'obiettore perde lo *status* di militare; c) tale perdita, che costituisce una nuova ipotesi di cessazione dell'appartenenza alle forze armate, si affianca alle altre già previste dall'art. 8 c. p. m. p.; d) si tratta tuttavia di un'ipotesi di cessazione (dall'appartenenza alle forze armate) sottoposta a condizione risolutiva, potendo essa venire revocata, nei casi previsti dagli art. 6 e 9 l. n. 772 del 1972, che rispettivamente prevedono, il primo, la mancata presentazione all'ente di assegnazione e la grave mancanza disciplinare e, il secondo, la trasgressione del divieto di detenere, usare, fabbricare e commerciare armi o munizioni.

[21] Cfr. la sent. n. 470 del 31 luglio 1989, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 15, 1º comma, l. n. 772 del 1972.

[22] Le questioni di legittimità costituzionale erano state sollevate dal tribunale di Cagliari, dal giudice istruttore presso il tribunale di Rimini, dalla corte di appello di Venezia, dal tribunale di Camerino. I giudici hanno osservato che non si può affermare, in linea generale ed astratta, la minore gravosità del servizio non armato o civile, giacché spesso il servizio civile, soprattutto quello prestato nelle comunità terapeutiche per tossicodipendenti, può essere al contrario più gravoso e di maggiore responsabilità. Inoltre, non è affatto scontato che il servizio civile non possa e debba essere ancora più gravoso di quello militare, considerando che la sua organizzazione è affidata all'iniziativa del servizio civile nazionale. Perciò la *ratio* della maggiore durata del servizio civile «appare consistere esclusivamente nell'intento di esercitare una remora, un concreto ostacolo all'esercizio dell'obiezione di coscienza, una sorta di sbarramento diretto a saggiare la serietà della stessa».

[23] Sempre nel 1989, con la. sent. n. 409 del 18 luglio, la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 8, 2º comma, l. 15 dicembre 1972, n. 772, come sostituito dall'art. 2 l. 24 dicembre 1974, n. 965, nella parte in cui determina la pena edittale ivi comminata nella misura minima di due anni, anziché in quella di sei mesi e nella misura massima di quattro anni, anziché in quella di due anni. Con una decisione a mio avviso da condividere, la corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale della norma che prevede il reato di rifiuto del servizio militare, nella parte relativa alla pena comminata, ritenuta irragionevole e sproporzionata. Ha suscitato invece giustificate perplessità la parte della sentenza nella quale viene "fissata" la nuova misura della pena al detto reato, utilizzando come parametro legislativo la sanzione di una norna indicata come affine (art. 151 c. p. m. p.). Per alcune considerazioni in proposito può vedersi S. Lariccia, *L'obiezione di coscienza nel diritto italiano*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 6°, 1989/2, 62-102, spec. 84-6.

[24] A proposito di tale aspetto del problema, già nel 1964 Aldo Capitini, con riferimento al progetto di legge Pistelli, osservava: «Il servizio viene reso gravoso con la durata doppia (art. 6). Si capisce che ciò è previsto per scoraggiare chi volesse evitare il servizio militare per ragioni di comodo; ed effettivamente, sul piano dell'utile, *perdere*

sensi del principio costituzionale di eguaglianza (art. 3, 1° comma, Cost.), la differenza temporale del servizio prestato dagli obiettori rispetto a quello dei militari di leva (20 mesi per i primi, dodici per i secondi)[25].

---

il doppio di tempo può dissuadere. D'altra parte, in sede parlamentare sarà più facile che ottenga il consenso di molti un progetto con questo sovrappeso per gli obbiettori di coscienza. Ma è anche da dire che chi considera le ragioni ideali che portano all'obiezione di coscienza, non può ritenersi soddisfatto di tale disuguaglianza di condizioni fra coloro che scelgono o l'uno o l'altro servizio, perché soltanto l'eguaglianza crea il rispetto reciproco fra due forme di sacrificio per la comunità, che, come dicevo, sono, in tempo di guerra, egualmente dure e pericolose. Tuttavia si può pensare che, una volta approvata e messa in atto la legge, e stimolata la coscienza di ciascuno a prendere posizione, potranno aversi correzioni ulteriori».

[25] Dopo la sentenza della corte costituzionale n. 470 del 1989, che ha fissato in 12 mesi la durata sia del servizio militare sia del servizio civile, in un intervento del 21 dicembre 1989 alla commissione difesa della camera dei deputati, il ministro della difesa, on. Mino Martinazzoli, ha espresso l'intento di presentare una serie di correzioni alla bozza del progetto di legge predisposta dalla commissione difesa della camera dei deputati: in particolare il ministro ha sottolineato l'esigenza di individuare una soluzione di compromesso tra i principi fissati dalla corte e le perplessità dei militari, con l'obiettivo di evitare che l'obiezione diventi una "scorciatoia" alternativa al servizio militare. Nell'intento di incentivare il servizio di leva, senza danneggiare chi sceglie la soluzione dell'obiezione di coscienza, il ministero della difesa propone di differenziare il periodo di servizio, lasciando formalmente uguale la durata della "ferma" in tutti e due i casi, ma prolungando il periodo dell'obiezione con un corso di formazione di tre mesi. Se poi un obiettore rifiutasse di prestare il servizio assegnato, sarebbe punito con la reclusione da sei a ventiquattro mesi. Per i soldati sono anche previsti incentivi economici, con la previsione di una "paga base" uguale, ma con la corresponsione di indennità varie, grazie alle quali il "soldo" del militare aumenterebbe del 70%. Sempre secondo tali proposte, l'obiettore, a differenza di quanto avviene attualmente, riceverebbe dall'ente civile il vitto e l'alloggio: una disposizione quest'ultima contestata da parte di chi osserva che, nella maggior parte dei casi, gli obiettori prestano servizio nella propria città e che essa pone un carico eccessivo agli enti, che difficilmente hanno i fondi per garantire una sistemazione ad un obiettore che venga a prestare servizio da lontano. Gli obiettori dipenderanno da un dipartimento del servizio civile presso la presidenza del consiglio dei ministri e non più dal ministero della difesa. Nei confronti di chi sceglie l'obiezione sono inoltre previsti controlli ed ostacoli. Per motivi disciplinari un obiettore potrebbe essere assegnato al servizio militare; si propone infatti una disposizione intesa a prevedere che se l'amministrazione dovesse riscontrare un comportamento dell'obiettore «incompatibile con la natura del servizio prestato o con le finalità dell'ente presso cui è assegnato», sia possibile inviare l'obiettore in caserma o in un carcere militare, e ciò nonostante la corte costituzionale abbia stabilito la "smilitarizzazione" del servizio civile. Sarebbero esclusi dal servizio civile i cacciatori, chi dimostra una buona dimestichezza con i fucili,

Due importanti sentenze sono state emesse dalla corte costituzionale nel 1991: la prima, n. 414, riguarda la concessione degli arresti domiciliari a detenuti per reati di obiezione; la seconda sentenza, n. 467, affronta la questione della c.d. obiezione di coscienza totale, quella cioè proposta da obiettori che rifiutano, oltre al servizio di leva, anche servizi sostitutivi, obiettori che manifestino propri convincimenti dopo avere assunto il servizio militare stesso (obiezione c.d. sopravvenuta o tardiva)[26]: la corte ha riconosciuto l'incostituzionalità della mancata previsione dell'esonero per chi manifesti tardivamente i propri convincimenti contrari all'uso delle armi, quanto essa, oltre a contravvenire al principio di uguaglianza dei cittadini (art. 3 Cost.), determina una ingiustificata quanto grave compressione del diritto alla libera professione della fede religiosa[27].

Il parlamento italiano, tenendo presenti le soluzioni adottate dalla corte costituzionale, il 16 gennaio di quest'anno ha approvato una legge destinata a sostituire la legge che nel 1972 era stata emanata sul fondamento di principi molto diversi rispetto a quelli che sono emersi nell'esperienza giuridica di questo periodo: un periodo nel quale molti e profondi mutamenti hanno caratterizzato il modo di concepire i rapporti tra l'autorità dei poteri pubblici e le libertà dei cittadini di autodeterminarsi.

Come forse è noto ai colleghi che sono qui presenti, il 1° febbraio

---

chi chiede il porto d'armi e chiunque venga condannato per atti di violenza. I non idonei al servizio militare (per insufficiente profilo fisico-psico-attitudinale) potranno prestare servizio civile. Gli enti di servizio civile non soltanto verrebbero obbligati, come si è ricordato sopra, a fornire agli obiettori la sistemazione logistica (vitto e alloggio), ma anche i corsi di formazione, senza però una corrispondenza economica statale per tali obblighi. Tali principi hanno trovato poi accoglimento nella legge approvata dal parlamento nel gennaio 1992.

[26] La sentenza 19 dicembre 1991 n. 467 è pubblicata *Giur. cost.,* 36, 1991, con nota di P. Sassi, *Una nuova sentenza della Corte costituzionale tema di obiezione coscienza al servizio militare. Obiezione c.d. sopravvenuta e motivi religiosi*. La sentenza è stata originata dal caso di un giovane militare che aveva manifestato i propri convincimenti contrari all'uso delle armi quattro mesi dopo l'inizio del servizio di leva, ragione, come si legge nell'ordinanza di rimessione, della «maturazione dei suoi convincimenti di testimone di Geova».

[27] Paolo Sassi, nel commento alla sentenza n. 467 del 1992, esprime perplessità sulla particolare considerazione che i convincimenti religiosi, specie quelli confessionali, assumono rispetto ad altri possibili convincimenti della coscienza.

1992 l'*ex* presidente della repubblica, Francesco Cossiga, ha rinviato la legge alle camere per una nuova deliberazione, ritenendo che le disposizioni approvate dal parlamento a larghissima maggioranza ponessero gravi dubbi di legittimità costituzionale e che fosse necessario procedere ad una nuova valutazione dei vari problemi in discussione[28].

## 3. *L'obiezione di coscienza nella legge sull'aborto*

La seconda figura di obiezione di coscienza espressamente prevista nella legislazione italiana è quella contemplata nella legge sull'aborto, approvata nel 1978 (l. 22 maggio 1978, n. 194). Tale legge prevede che il personale sanitario ed esercente le attività ausiliarie "non è tenuto" a prendere parte alle procedure[29] ed agli interventi per l'interruzione della gravidanza, quando sollevi obiezione di coscienza, con preventiva dichiarazione (art. 9)[30]. L'obiezione può essere revocata o venire proposta anche tardivamente, ma in tal caso la dichiarazione produce effetto soltanto dopo un mese dalla sua presentazione al medico provinciale. Sono escluse dall'obiezione alcune categorie di soggetti che, pur trovandosi in un rapporto causale con l'aborto, non fanno parte del personale sanitario, né esercitano attività ausiliarie: sono gli organi preposti alla gestione amministrativa degli enti ospedalieri, ai quali la legge impone espressamente (art. 9, 4° comma) di assicurare l'espletamento delle procedure[31] e lo svolgimento degli interventi di interruzione di gravidanza secondo le modalità previste nella legge[32].

---

[28] A conclusione della sua lettera alle camere, trasmessa avvalendosi dei poteri conferiti dall'art. 74 Cost., Cossiga invitava il parlamento a «valutare e riordinare tutti gli aspetti che sono o possono essere coinvolti nella vasta problematica, dalla disciplina del servizio militare obbligatorio, a quello volontario, al servizio disarmato, al servizio civile sostitutivo, dall'organizzazione amministrativa che deve gestirli, ai presidi, anche di carattere penale, che devono evitarne le elusioni e sanzionarne le violazioni».

[29] Sono le procedure previste dagli art. 5 e 7 della legge.

[30] L'obiezione di coscienza – è stabilito nella norma – esonera il personale sanitario ed esercente le attività ausiliarie dal compimento delle procedure e delle attività, specificamente e necessariamente, dirette a determinare l'interruzione della gravidanza antecedente e conseguente all'intervento.

[31] Le procedure previste dall'art. 7.

[32] Di particolare complessità è la questione che riguarda la posizione del giudice

L'obiezione di coscienza di cui all'art 9. l. n. 194 del 1978 si ispira a criteri di una certa larghezza rispetto alla forma e all'oggetto dell'obiezione[33]. È certo da condividere la scelta del legislatore di prevedere una norma che assicuri, nei confronti dei medici e del personale sanitario, la garanzia di non collaborare all'aborto: una norma che tende a riconoscere le motivazioni di quella consistente parte dell'opinione pubblica italiana contraria all'opportunità sociale e morale dell'introduzione della legge sull'interruzione della gravidanza, così come disciplinata nella legge medesima. Tale disposizione ha suscitato vive polemiche poiché, data la frequenza con la quale il personale sanitario, richiamandosi ad essa, ha chiesto di non eseguire gli interventi di interruzione della gravidanza, si è constatato che la legge in materia di aborto ha trovato notevoli ostacoli nella realtà concreta.

È inoltre da notare che in questa ipotesi, al contrario di quanto è previsto per l'obiezione di coscienza al servizio militare, non vi è alcuna commissione incaricata di esaminare le domande degli obiettori e non è richiesta alcuna motivazione che la legittimi[34]: sussiste dunque una disparità di trattamento tra le due ipotesi di obiezione di coscienza riconosciute dal legislatore per l'interruzione della gravidanza e per il servizio militare[35].

---

tutelare di cui all'art. 12, 2º comma, per l'interruzione di gravidanza rispettivamente della donna minore di 18 anni e della donna interdetta. Cfr. sul punto Pane, *L'aborto della minorenne*, in *Rass. dir. civ.,* 1983, 775. La questione della legittimità costituzionale della disposizione che non prevede l'obiezione di coscienza del giudice è stata sottoposta all'esame della corte costituzionale. Cfr. la sentenza della corte costituzionale 25 maggio 1987, n. 196 e la nota di E. Rossi, *L'obiezione di coscienza del giudice,* in *Foro it.,* 113, 1988, I, 759. La sentenza è pubblicata anche in *Giur. cost.,* 32, 1987, I, 1460-6.

[33] F. C. Palazzo, *Obiezione di coscienza*, in *Enc. dir.,* 29, 1979, 539-62, spec. 544. È importante ricordare che l'art. 9, 6º comma, l. n. 194 del 1978 precisa che l'obiezione di coscienza «si intende revocata, con effetto immediato, se chi l'abbia sollevata prende parte a procedure o interventi per l'interruzione della gravidanza previste dalla presente legge, al di fuori dei casi di cui al comma precedente».

[34] È questo un argomento ulteriore a favore della tesi che auspica la soppressione di qualunque "filtro" tra la domanda dell'obiettore di coscienza al servizio militare e l'ammissione ad un servizio diverso da quello che comporta l'uso personale delle armi e l'eliminazione di ogni accertamento sulle motivazioni soggettive del richiedente.

[35] Sul riconoscimento dell'obiezione di coscienza prevista dall'art. 9 l. n. 194 del 1978 cfr., in giurisprudenza, Pret. Milano 17 gennaio 1979, in *Foro it.,* 102, 1979, II, 266; Pret. Torino 16 gennaio 1981, *ivi*, 104, 1981, II, 317; in dottrina: F. C. Palazzo,

Sarebbe necessario eliminare le disparità di trattamento tra i soggetti che presentano, nelle diverse ipotesi, domanda di obiezione di coscienza; ed occorre inoltre che, per salvaguardare i principi affermati dalla legge sull'interruzione della gravidanza, si affronti il problema di stabilire uno strumento idoneo a scoraggiare il manifestarsi di obiezioni non vere, con la previsione di un servizio alternativo, dalla gravosità direttamente proporzionale ai rischi di disfunzione dell'ordinamento[36].

## 4. *Riposo sabbatico e festività religiose. Il giuramento dei testimoni nel processo penale*

Di recente, nelle leggi italiane emanate sulla base di intese con le confessioni religiose di appartenenza è stato previsto il diritto dei fedeli delle chiese avventiste e degli ebrei di osservare il riposo sabbatico[37], oltre che in alcune festività religiose ebraiche tassativamente indicate[38]. In proposito può condividersi il giudizio di chi ha osservato che tale normativa, pur ponendo non facili problemi per la sua concreta applicazione, costituisce però «un coraggioso esempio di intervento legislativo diretto a privilegiare, pur con i necessari contemperamenti, le ragioni della coscienza individuale su quelle della produttività e dell'organizzazione economica del lavoro»[39].

Un'altra questione che, per la testimonianza nel processo penale, ha trovato una soluzione è quella dell'obiezione totale al giuramento,

---

*Obiezione* cit., 544; P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984, 65; L. V. Moscarini, *Aborto*, in *Dizionari del diritto privato* a cura di N. Irti, *Diritto civile,* Milano, Giuffrè, 1980, 21. V. anche la bibliografia riportata alla fine di questo lavoro.

[36] Cfr. in proposito F. Onida, *Contributo a un inquadramento giuridico del fenomeno delle obiezioni di coscienza (alla luce della giurisprudenza statunitense)*, in *Dir. eccl.,* 92, 1982, I, 222-49, spec. 249.

[37] Riposo che va "dal tramonto del sole del venerdì al tramonto del sabato": art. 17 l. 22 novembre 1988, n. 516.

[38] "Da mezz'ora prima del tramonto del sole del venerdì ad un'ora dopo il tramonto del sabato": art. 3 e 4 l. 8 marzo 1989, n. 101.

[39] P. Moneta, *Obiezione di coscienza*, cit., 10.

a proposito del quale il nuovo codice di procedura penale ha previsto una formula idonea a garantire il rispetto della libertà di coscienza del testimone che si rifiuti di compiere atti che abbiano un significato od un valore religioso[40]. Secondo la formula attualmente prevista nel codice di procedura penale, il testimone dichiara: «Consapevole della responsabilità morale e giuridica che assumo con la mia deposizione, mi impegno a dire tutta la verità e a non nascondere nulla di quanto è a mia conoscenza» (art. 497)[41].

## 5. *Le obiezioni di coscienza non previste dalla legge italiana: il contributo della giurisprudenza*

Mentre nelle ipotesi ricordate in precedenza, il riconoscimento del diritto all'obiezione di coscienza è contenuto in esplicite previsioni normative, in molti altri casi è spettato alla corte costituzionale e all'autorità giudiziaria il compito di valutare le istanze espresse a tutela del principio che esige la tutela della coscienza personale.

Una prima ipotesi è quella dell'obiezione al giuramento. Con sent. n. 117 del 1979 la corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale delle disposizioni (artt. 251, 2° comma, c.p.c. e 142, 1° comma, 316, 2° comma, 329, 1° comma, e 449, 2° comma, c.p.p.), che riferivano anche ai non credenti l'obbligo del giudice di ammonire i testimoni sull'importanza religiosa del giuramento e l'obbligo dei testimoni stessi di prestarlo nei confronti della divinità: la corte ha sostenuto che la formula del giuramento non tutela in egual modo la libertà di coscienza del credente e del non credente, non contenendo l'inciso "se credente", dopo l'ammonizione dell'importanza religiosa

---

[40] L'art. 497 c. p. p. non richiede che il testimone, all'atto di prestare la dichiarazione prevista tale disposizione, stia a capo scoperto, con la conseguenza che non dovrebbe ancora porsi il problema dei fedeli di religioni che impongono di non scoprirsi il capo: cfr. in proposito l'ordinanza della corte costituzionale n. 374 del 29 dicembre 1983.

[41] La corte costituzionale aveva in precedenza esaminato il problema della legittimità costituzionale delle disposizioni che non prevedevano il c.d. rifiuto totale del giuramento, ma essa aveva ritenuto le questioni sollevate dai giudici di merito inammissibili, in quanto la corte avrebbe dovuto pronunciarsi su scelte discrezionali affidate alla competenza del legislatore: sent. 30 luglio 1984, in *Foro it.,* 109, 1984, I, 2675.

del giuramento e dopo le parole «consapevole della responsabilità che assumete davanti a Dio»[42].

La giurisprudenza penale ha più di una volta espresso un orientamento favorevole agli obiettori in caso di rifiuto del giuramento o di altro ufficio dovuto per legge. Il loro comportamento è stato ritenuto non meritevole di condanna, dovendosi considerare non punibile "chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé medesimo o un prossimo congiunto da un grave ed inevitabile nocumento nella libertà e nell'onore" (art. 384 c. p.)[43]. Tale opinione sostenuta in giurisprudenza assume notevole importanza, in quanto esprime adesione alla tesi che la libertà protetta dall'art. 384 c.p. non va intesa soltanto come libertà fisica, ma viene anche a ricomprendere quella libertà massima che è la libertà di pensiero, "e in particolare l'aspetto della libertà di pensiero collegato alle convinzioni religiose".

A proposito dell'ipotesi del rifiuto di un ufficio legalmente dovuto, in particolare dell'ufficio di giudice popolare in corte d'assise, una sentenza emessa nel 1981 ha affermato che il rifiuto dell'imputato di assumere tale ufficio costituisce un «atto di esercizio del diritto costituzionale di libertà religiosa» (art. 19 cost.)[44].

---

[42] Il principio su cui è fondata l'opinione accolta dalla corte nella sentenza n. 117 del 1979, che esprime un evidente mutamento di indirizzo dei giudici costituzionali sul tema dell'ateismo, è quello che la libertà di coscienza dei non credenti rientra nella più ampia libertà in materia religiosa tutelata nella costituzione, che esclude qualunque differenziazione di protezione della libera esplicazione sia della fede religiosa sia dell'ateismo. Con ord. pret. Torino, 23 gennaio 1981, la norma che contiene la formula del giuramento è stata però nuovamente sottoposta all'esame della corte costituzionale per il fatto che essa non prevede una forma di impegno alternativa al giuramento: ed infatti in un procedimento un testimone di Geova aveva rifiutato di dire le parole "lo giuro", dichiarando che poteva impegnarsi a dire la verità ma di non potere giurare. Con sent. 30 luglio 1984 n. 234, in *Foro it.,* 109, 1984, I, 2677 la corte ha tuttavia respinto l'eccezione di incostituzionalità, osservando che la questione propostale si presentava «congegnata in termini tali da comportare, qualora dovesse rilevarsi fondata, un tipo di risposta chiaramente eccedente i poteri» del giudice costituzionale.

[43] Pret. Milano 20 maggio 1971, in *Dir. eccl.,* 82, 1972, II, 84; Trib. Roma 7 aprile 1975, in *Giur. it.,* 1977, II, 352.

[44] Pret. Torino 16 gennaio 1981, in *Foro it.,* 1981, II, 317, con nota di E. Gironi, *ivi*, 327. La sentenza è stata criticata in dottrina, essendo stato ritenuto inammissibile il presupposto, sul quale è fondata l'opinione del giudice, che cioè il diritto di libertà religiosa garantito dall'art. 19 Cost. sia prevalente sul dovere di adempiere le funzioni

Delicati problemi pone la questione dell'incidenza sui convincimenti interiori dei cittadini di molte disposizioni legislative che stabiliscono trattamenti sanitari obbligatori a fine di prevenzione o di profilassi, senza prevedere anche la possibilità di obiettare per motivi di coscienza. In un caso esaminato circa dieci anni fa – si trattava del rifiuto di sottoporre a vaccinazione obbligatoria una figlia minore – l'autorità giudiziaria ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle disposizioni che non prevedono l'obiezione di coscienza, osservando che il rispetto della persona umana preteso dalla costituzione (art. 32) esige che la persona non sia intesa in senso soltanto fisico, ma anche come «portatrice di idee e convinzioni» e che «viola i limiti del rispetto della persona umana quella norma che voglia imporre la vaccinazione a chi per proprie convinzioni scientifiche ritenga la stessa inutile e dannosa»[45]. La corte ha restituito gli atti al pretore essendo intervenuta nel frattempo una modifica legislativa, ma la questione è stata successivamente riproposta, sempre per asserita violazione dei limiti imposti dal rispetto della persona umana[46].

Rientra nel quadro più ampio del tema dei limiti costituzionali dei trattamenti sanitari la questione della legittimità del rifiuto della trasfusione di sangue da parte dei fedeli della congregazione cristiana dei testimoni di Geova. Il problema ha suscitato molto interesse nell'opinione pubblica italiana, ha sollecitato più volte l'intervento del magistratura[47] ed è stato esaminato in numerosi contributi della

---

pubbliche previsto dall'art. 54, 2º comma, Cost., anche perché viene in tal modo rovesciato «il presupposto logico sul quale erano fondate le sentenze di condanna degli obiettori di coscienza al servizio militare e dei genitori che avevano rifiutato di sottoporre il proprio figlio minore ad emotrasfusione»; S. Ferrari, *Comportamenti 'eterodossi' e libertà religiosa. I movimenti religiosi marginali nell'esperienza giuridica più recente,* in *Foro it.,* 116, 1991, I, 271. V. anche in dottrina A. Lanzi, *La scriminante dell'art. 51 e le libertà costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1983, 88-90; P. Spirito, *Un caso 'dubbio' di obiezione di coscienza,* in *Quaderni del pluralismo,* 1984, 70; A. Vitale, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi,* VI ed., Milano, Giuffrè, 1992, 236.

[45] Pret. Alba 14 aprile 1980, in *Dir. fam.,* 1980, 1085. V. corte cost. 31 maggio 1983, n. 142, in *Foro it.,* 109, 1983, I, 2656.

[46] Cfr. la giurisprudenza citata in P. L. Zanchetta, *Scelte e orientamenti giurisprudenziali in tema di obiezione di coscienza e disobbedienza civile,* in *Questione giustizia*, 1987, 279.

[47] La questione della legittimità del rifiuto di trasfusione di sangue ha assunto

dottrina, consapevole dell'importanza che assume un argomento che anche in passato aveva giustificato l'attenzione dei giuristi[48]. È vero che in questa ipotesi non si è propriamente in presenza di un conflitto con un comando che proviene dalla legge statuale, in quanto non vi è alcuna disposizione di legge che imponga la trasfusione come

---

drammatica attualità, all'inizio degli anni ottanta, per l'interesse suscitato nell'opinione pubblica dal c.d. caso Oneda. Con una sentenza del 10 marzo 1982 la corte di assise di Cagliari aveva condannato due coniugi ritenuti responsabili della morte della figlia minore, per avere omesso di fare sottoporre la figlia, affetta da "thalassemia omozigote", a periodiche trasfusioni di sangue. Nella sentenza si afferma che rispondono di concorso nel delitto di omicidio doloso i genitori che, per non violare un divieto religioso del culto dei testimoni di Geova di cui sono seguaci, abbiano omesso di fare sottoporre la loro bambina, affetta da "thalassemia omozigote", a periodiche trasfusioni di sangue, accettando il rischio di non impedirne la morte, di fatto poi seguita per grave anemia. I giudici hanno anche ritenuto inapplicabile al delitto medesimo l'attenuante dei motivi di particolare valore morale o sociale. Il problema dell'obbligatorietà dei trattamenti sanitari era reso in questo caso più complesso dalla circostanza che, nella fattispecie, la libertà religiosa dei due imputati era venuta a trovarsi in conflitto con il diritto alla vita di un soggetto incapace perché minore di età, il che ha indotto i giudici a ritenere che non potesse parlarsi di manifestazione della libertà religiosa costituzionalmente garantita (art. 19 Cost.), «giacché questa esiste nell'ambito dei suoi confini naturali e non oltre» (la sentenza è pubblicata in *Foro it.,* 109, 1983, II, 27). La corte di appello di Cagliari, con sentenza 13 novembre 1982, aveva confermato la condanna a titolo di concorso in omicidio volontario e l'inapplicabilità delle attenuanti dei motivi di particolare valore morale o sociale (le massime sono riportate in *Foro it.,* Rep., 1983, voce *Reato in genere*). La corte di cassazione ha però annullato con rinvio la sentenza dei giudici di appello, osservando che l'esistenza del dolo eventuale sotto forma di accettazione del rischio del verificarsi dell'evento letale avrebbe dovuto essere accertata tenendo conto della circostanza che il tribunale per i minorenni aveva emesso provvedimenti diretti a risolvere in via definitiva il problema relativo all'assistenza terapeutica della minore (Cass, sez. I penale, 13 dicembre 1983, in *Foro it.,* 1984, II, 362). La sentenza della corte di assise di appello di Roma che, nel giugno 1986 ha nuovamente esaminato il problema (corte assise di appello di Roma, 13 giugno 1986, in *Foro it.,* 111, 1986, l, 606), ha deciso che i due genitori della bambina dovessero ritenersi responsabili a titolo di cooperazione nel delitto di omicidio colposo. I due coniugi responsabili di tale delitto sono stati condannati alla pena di tre anni e otto mesi. Il 16 febbraio 1987 la sentenza è stata confermata dalla corte di cassazione, che ha reso definitiva la condanna.

[48] Sull'ammissibilità della sottrazione di sangue compiuta contro la volontà della persona coinvolta per prestare soccorso ai terzi, cfr. F. Carnelutti, *Problema giuridico della trasfusione del sangue* e F. Degni, *Sulla trasfusione obbligatoria del sangue*, in *Foro it.,* 1938, IV, 89 e 129.

obbligo[49]; si può tuttavia parlare anche in questo caso di obiezione di coscienza se questa si configura come il diritto di comportarsi secondo coscienza[50]. L'opinione prevalente è che l'opposizione alla trasfusione di sangue da parte del maggiorenne non è mai superabile, salvo il caso di necessità[51]; l'opposizione da parte del genitore alla trasfusione di sangue nei confronti di un minore potrà invece essere superata mediante l'intervento del giudice[52].

Un'ipotesi di obiezione di coscienza che sta assumendo sempre maggiore rilievo sociale è quella della c.d. obiezione fiscale alle spese militari[53], che può definirsi un gesto di disobbedienza civile che consiste nel non versare allo stato quella quota di imposte (pari al 5% del bilancio statale complessivo) destinata al ministero della difesa[54]. L'obiezione di coscienza alle spese militari non è ammessa dal nostro ordinamento giuridico: tuttavia, chi pratica questa forma di obiezione non subisce conseguenze penali[55] e non è un evasore

---

[49] A. Vitale, *Corso,* cit., 149-50.

[50] Considerando gli aspetti generali della questione, è da ritenere inammissibile un provvedimento con il quale l'autorità sanitaria e quella giudiziaria possano intervenire senza il supporto di un atto normativo, imponendo arbitrariamente all'individuo la restrizione del diritto alla disponibilità del proprio corpo e del diritto di libertà religiosa: cfr. in tal senso F. Modugno, *Trattamenti sanitari "non obbligatori" e Costituzione*, in *Diritto e società,* 5, 1982, n. 1, 303 ed *ivi* gli autori citati. V. sul problema A. Vitale, *Corso*, 148-50.

[51] In questo caso dunque anche senza il consenso del paziente.

[52] Cfr. P. Barile, *Diritti dell'uomo,* cit., 389.

[53] Sull'obiezione di coscienza alle spese militari cfr. la lucida esposizione di F. Onida, *L'Obiezione fiscale*, in *Il Ponte,* 42, 1986, n. 3, 41-52 e il volume a cura di A. Drago e G. Matta, *L'obiezione fiscale alle spese militari. Quale pace? Quale difesa?,* Torino, Gruppo Editoriale Abele, 1986.

[54] Il 29 maggio 1989 era stata presentata alla camera dei deputati da Luciano Guerzoni, con l'adesione di parlamentari di diversi gruppi politici, una proposta di legge per dare concretezza politica alla scelta di obiezione e di disobbedienza civile praticata ormai da oltre 5.000 cittadini italiani. Tale proposta di legge (X legislatura, n. 3935) conteneva le «Norme per l'esercizio dell'opzione fiscale in materia di spese per la difesa militare, contenimento della spesa per armamenti e istituzione del Dipartimento per la difesa civile non armata»: la proposta è pubblicata in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* 6, 1989/2, nella rubrica di *Documentazione*.

[55] Sanzioni penali sono invece previste per chi ne fa propaganda, in quanto quest'ultima è considerata una forma di istigazione alla disobbedienza delle leggi di

fiscale, nel senso tradizionale del termine[56], in quanto l'obiettore dichiara apertamente di versare una percentuale delle proprie imposte per iniziative di pace, sottraendole all'uso che ne fa lo stato: i fondi vengono inviati al presidente della repubblica per dimostrare che gli obiettori non contestano il diritto dello stato a esigere tributi, ma il fatto che questi vengano usati per scopi militari (se il presidente li respinge, i soldi vengono utilizzati per tre forme di iniziative: "difesa popolare non violenta", "terzo mondo", "nuovo modello di sviluppo"): ed è questo che distingue nettamente l'obiettore dall'evasore fiscale, che invece usa sotterfugi nei confronti dello stato per non pagare tutte o parte delle imposte.

Le forme di obiezione di coscienza non si limitano a quelle qui indicate, giacché esse riguardano le materie più varie: l'ultima ipotesi concreta è stata riferita da alcuni giornali di giovedì scorso. Per la prima volta in Italia un istituto di ricerca di Bologna[57] ha ufficialmente dichiarato che è consentito ai dipendenti dell'istituto di esercitare il diritto all'obiezione di coscienza nei confronti della vivisezione e della sperimentazione animale[58].

---

ordine pubblico (art. 415 c. p., che prevede la reclusione da sei mesi a cinque anni). L'11 febbraio 1983 si è svolto a Sondrio il primo processo per propaganda dell'obiezione fiscale: sia in prima che in seconda istanza gli imputati sono stati assolti perché "il fatto non costituisce reato". Nonostante le assoluzioni, sono assai frequenti però le denunce per il reato contemplato nell'art. 415 c. p.

[56] L'autoriduzione del debito tributario da parte del contribuente, mediante la detrazione da esso di quanto in percentuale risultava destinato alle spese militari, determina la conseguenza che coloro che si comportano in questo modo vengono considerati come "evasori parziali" e nei loro confronti sono esperite le azioni necessarie di recupero da parte dell'amministrazione finanziaria. Di recente, però, un cittadino di Verbania ha avuto un'idea diversa ed originale: ha versato la somma di lire centomila, ma, subito dopo, ha chiesto la restituzione di lire settemila perché destinate a spese militari da lui non approvate. Trascorsi i novanta giorni previsti dalla legge per la formazione del silenzio-rifiuto da parte dell'Intendente di Finanza, il contribuente si è rivolto alla commissione tributaria di primo grado di Verbania. I giudici tributari hanno rinviato gli atti alla corte costituzionale avendo ritenuto non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale della legge che obbliga il contribuente a versare tutte le imposte dovute, compresa quella parte relativa alla costruzione di armi.

[57] Gli istituti ortopedeci Rizzoli.

[58] Cfr. L. Torrealta, *Vivisezione, obiettare si può*, in *il manifesto,* 22, n. 120, 21 maggio 1992, 4.

## 6. *Principi e tendenze emergenti nella realtà sociale riguardante l'obiezione di coscienza in Italia. Obiezione di coscienza e libertà di coscienza. Fondamento costituzionale della libertà di coscienza e dell'obiezione di coscienza. Il problema dei limiti alle due libertà*

Dopo avere sinteticamente esposto alcune questioni considerate dalla legislazione e dalla giurisprudenza italiane con riferimento all'obiezione di coscienza, cercherò ora di precisare alcune più significative tendenze riguardanti tale problema.

Un primo aspetto si riferisce al collegamento tra obiezione di coscienza e libertà di coscienza. La costituzione italiana non parla di libertà di coscienza[59] e non sono state approvate dal parlamento le proposte legislative tendenti a prevedere tale diritto tra quelli costituzionalmente garantiti[60]. L'impegno della repubblica italiana a

---

[59] Tale espressione non viene adottata in alcuna delle disposizioni contenute negli art. 3, 7, 8, 19 e 20, che disciplinano e tutelano la libertà e l'eguaglianza in materia di religione, 21, che protegge la libertà di manifestazione del pensiero, e 23, che prevede la c.d. "libertà individuale", consistente nella libertà del singolo di autodeterminarsi nei limiti degli obblighi e dei divieti di carattere personale o patrimoniale imposti dalla pubblica autorità "in base alla legge" (A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, parte speciale, II ed., Padova, Cedam, 1992, 176). Per la tesi secondo la quale il generale divieto di imporre autonomamente obblighi o divieti a terzi "se non in base alla legge" confermerebbe a livello costituzionale un principio generale del nostro ordinamento posto a garanzia della libertà morale del soggetto nell'attuazione di prestazioni personali e patrimoniali, v. Id., *Libertà personale (dir. cost.),* in *Enc. dir.,* 24, Milano, Giuffrè, 1974, 291. V. anche, con esplicito riferimento alla libertà individuale, corte cost. sent. n. 34 del 1980. L'art. 26, 1º comma, dello statuto fondamentale del Regno Sardegna del 4 marzo 1848 prevedeva che «La libertà individuale è guarentita» (al 2º comma era invece stabilito che «Niuno può essere arrestato o tradotto in giudizio, se non nei casi previsti dalla legge, e nelle forme che essa prescrive»): la dottrina riteneva che tale disposizione riguardasse la stessa libertà di autodeterminazione o, comunque, le libertà non specificamente riconosciute dalla costituzione: cfr. tra gli altri in tal senso F. P. Contuzzi, *Trattato di diritto costituzionale*, Torino, Utet, 1895, p. 678; F. Racioppi-I. Brunelli, *Commento Statuto del Regno,* 2, Torino, Utet, 1909, p. 59; G. Arangio Ruiz, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, Bocca, 1913, p. 130. Alla pubblica amministrazione era comunque riconosciuto un ampio potere discrezionale per la restrizione di tale libertà: v. sul punto M. Galizia, *La libertà di circolazione e soggiorno*, in *Atti del congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione, La pubblica sicurezza* a cura di P. Barile, Vicenza, Neri Pozza, 1967, p. 533; A. Pace, *Problematica,* cit., 177, nt. 3.

[60] Non è stata mai discussa in parlamento la proposta di revisione costituzionale presentata il 23 febbraio 1972 dall'on. Lelio Basso, con la quale si proponeva tra l'altro

garantire la libertà di coscienza di tutti è previsto nella legge che regola la materia dei rapporti tra lo stato italiano e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese (art. 9, 2º comma, l. 21 agosto 1984, n. 449)[61]: tale principio assume notevole importanza per una interpretazione del diritto italiano coerente con la tendenza a valutare la libertà religiosa come aspetto e specificazione della libertà di coscienza[62].

Nonostante il silenzio della costituzione[63], non v'è dubbio però che la libertà di coscienza «si colloca, come diritto 'naturale' primordiale

---

l'inserimento in costituzione della formula «La libertà della fede e della coscienza è inviolabile». Non è stato neppure discusso in parlamento il disegno di legge presentato al consiglio dei ministri nella seduta del 13 settembre 1990, recante «Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui *culti ammessi*», il cui capo I ha per titolo «Libertà di coscienza e di religione». Questo disegno di legge, che poneva delicati problemi di natura costituzionale, prevedeva espressamente, all'art. 1, la "libertà di coscienza" quale diritto fondamentale della persona, con un esplicito rinvio alla costituzione, alle convenzioni internazionali sui diritti inviolabili dell'uomo e ai principi del diritto internazionale generalmente riconosciuti, mentre l'art. 2 precisava che «la libertà di coscienza e di religione comprende il diritto […] di agire, individualmente e in comune con altri, nel rispetto della legge, in coerenza con i propri convincimenti».

[61] Stabilisce infatti tale disposizione che «La Tavola valdese prende atto […] che la Repubblica italiana, nell'assicurare l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, materne, elementari, medie e secondarie superiori, riconosce agli alunni di dette scuole, al fine di garantire *la libertà di coscienza di tutti,* il diritto di non avvalersi delle pratiche e dell'insegnamento religioso per loro dichiarazione, se maggiorenni, o altrimenti per dichiarazione di uno dei loro genitori o tutori». «La Tavola valdese prende altresì atto che, per dare reale efficacia all'attuazione di tale diritto, l'ordinamento scolastico provvede a che l'insegnamento religioso ed ogni eventuale pratica religiosa, nelle classi in cui sono presenti alunni che hanno dichiarato di non avvalersene, non abbiano luogo in occasione dell'insegnamento di altre materie, né secondo orari che abbiano per i detti alunni effetti comunque discriminanti».

[62] Notevoli difficoltà sta però incontrando nella concreta vita scolastica questo importante principio, per la cui attuazione vi è stata negli ultimi anni una forte pressione da parte delle minoranze religiose italiane.

[63] È noto che «vi sono dei riconoscimenti costituzionali impliciti non meno validi ed importanti di quelli esplicitamente formulati», specialmente quando essi sono il presupposto necessario da cui muovono altre libertà (G. Vassalli, *Il diritto alla libertà morale* (*Contributo alla teoria dei diritti della personalità*), in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di Filippo Vassalli,* 2, Torino, Utet, 1960, p. 1642); V. anche nello stesso senso E. Bettinelli, *Profili di diritto costituzionale della disciplina legislativa dell'obiezione di coscienza. Prime osservazioni della legge 15 dicembre 1972, n. 772,* in *Giur. cost.,* 17, 1972, 2923 ss., spec. 2929.

ed essenziale, nell'area di rispetto della personalità dell'uomo, nel rispetto cioè dell'opinione di ciascuno, e nella libertà di ciascuno di comportarsi appunto secondo il proprio libero arbitrio»[64]. La costituzione italiana, nel suo secondo articolo, «riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità». Con riferimento a tale disposizione il principio più importante è quello del rispetto e della protezione dell'individuo, dell'uomo come tale, «guardato nella molteplicità delle sue espressioni»[65]. Un principio a proposito del quale può ritenersi abbia scarso significato la questione, molto discussa in Italia, del carattere "aperto" o "chiuso" dell'art. 2 Cost., se si considera che la costituzione italiana, in quanto a previsione e a specificazione di diritti, è tra le più ricche e tendenzialmente più sistematiche di quelle contemporanee e consente di dedurre dall'evoluzione di significato delle sue disposizioni il fondamento di diritti in precedenza non riconosciuti e non garantiti[66].

---

[64] P. Barile, *Diritti dell'uomo,* cit., 63. Come ha esattamente precisato Franco Finocchiaro, «*Il caput et fundamentum* di tutte le facoltà discendenti dal diritto di libertà religiosa è quello attinente alla libertà di coscienza, ossia dell'intimo atteggiarsi dell'individuo di fronte al problema dell'*essere* e dell'*esistere*, nei suoi aspetti religiosi, etici, politici, sociali, ecc. Ammettere o non l'esistenza di Dio, aderire a questa, a quella o a nessuna fede religiosa, prima di dar luogo ad atteggiamenti esterni, importa la formazione di un convincimento»: F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico* (1986), II ed., Bologna, Zanichelli, 1988, 135.

[65] Questa frase di Aldo Moro è menzionata da U. De Siervo, *Il pluralismo sociale dalla costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella costituzione italiana*, in *Il pluralismo sociale nello stato democratico,* Milano, Giuffrè, 1980, 70.

[66] Diffidenza e perplessità sulla *vexata quaestio* del carattere "aperto" o "chiuso" dell'art. 2 Cost. ha espresso di recente Franco Modugno, rilevando che la costituzione italiana consente all'interprete un'ampia possibilità di movimento, nel senso sia di dedurre da quelli enumerati altri diritti che ne rappresentano le necessarie o possibili conseguenze (c.d. diritti impliciti), sia di rilevare diritti strumentali rispetto agli enumerati, tali che senza di essi risulterebbero poco o punto significativi o tutelati questi ultimi, sia di combinare, fra di loro, norme diverse per configurare diritti, per così dire, trasversali, sia di ricavare dalla stessa evoluzione di significato delle disposizioni costituzionali il fondamento di diritti per l'innanzi non riconosciuti (perché non riconoscibili): F. Modugno, *Nuovi diritti e principi supremi della Costituzione*, relazione al 5° convegno nazionale dell'associazione italiana dei costituzionalisti (Taormina, 30 novembre - 1° dicembre 1990), cit. da R. Romboli, *I limiti della libertà di disporre del proprio corpo nel suo aspetto 'attivo' ed in quello 'passivo'*, in *Foro it.,* 116, 1991, n. 1, I, 15-20, spec. 18.

Dal punto di vista costituzionale, l'obiezione di coscienza costituisce una manifestazione della libertà di coscienza, in quanto questi due diritti consistono ambedue nel diritto di vivere secondo i propri convincimenti interiori[67]. Riconoscimento e protezione costituzionali della libertà di coscienza e dell'obiezione di coscienza devono farsi discendere, oltre che dagli art. 19, 21 e 23 Cost., che rispettivamente garantiscono la libertà religiosa, la libertà di manifestazione del pensiero e la libertà morale del singolo di autodeterminarsi[68] [69], soprattutto

---

[67] Giustamente scrive G. Dalla Torre: «A me sembra, molto più semplicemente, l'obiezione null'altro sia che una manifestazione della libertà di coscienza»: *Obiezione di coscienza e valori costituzionali*, in *L'obiezione di coscienza tra tutela della libertà e disgregazione della società democratica,* cit., 28. Non ritengo invece di potere condividere l'opinione ivi sostenuta da Dalla Torre che l'obiezione di coscienza sia principalmente da ricondurre al diritto di libertà religiosa e che il problema dei limiti a quella si risolve nel più generale e tradizionale problema del limite a questa: ritengo infatti che, aderendo a tale tesi, si rischia di privilegiare i diritti di libertà della coscienza religiosa rispetto a quelli della coscienza laica o areligiosa, che nella costituzione trova una più sicura garanzia se il riferimento costituzionale si rinviene nelle disposizioni degli artt. 2, 21 e 23 Cost. Sul fondamento costituzionale della libertà di coscienza v. P. Di Marzio, *La libertà di coscienza come diritto soggettivo*, in *L'obiezione di coscienza tra tutela della libertà e disgregazione dello stato democratico*, cit., e in *Dir. eccl.,* 100, 1990, n. 4, 530-54.

[68] Nell'ipotesi dunque che dovessero riscontrarsi nell'ordinamento italiano limiti alla libertà di formazione di una coscienza religiosa o areligiosa derivanti da eventuali privilegi riconosciuti dal diritto positivo nei confronti di entità culturali definibili come confessioni religiose, tali privilegi dovrebbero essere rimossi essendo in contrasto con gli artt. 2, 19 e 21 Cost., oltre che con il principio di uguaglianza sostanziale contenuto nell'art. 3, 2º comma, Cost. Cfr. in tal senso F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico,* cit., p. 137, ed *ivi* le giuste osservazioni critiche sull'esistenza di un «diritto alla formazione di una coscienza individuale non condizionata». Con riferimento a questo diritto cfr. i contributi pubblicati nel volume *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa* (Atti dell'incontro svoltosi ad Arcos de la Frontera nei giorni 1 e 2 febbraio 1989), Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1989: v. in particolare gli scritti di Martines, Bellini e Finocchiaro.

[69] Delicati problemi di legittimità costituzionale, con riferimento ai principi di libertà e di uguaglianza in materia religiosa, sono stati posti dalla normativa riguardante l'insegnamento della religione nella scuola dello stato. Questa normativa deve essere esaminata con riferimento alla posizione riconosciuta ai non credenti, i cui diritti sono stati teoricamente riconosciuti degni di tutela (ma in pratica la situazione è assai diversa) dai principi del rispetto della libertà di coscienza e di non discriminazione contemplati nell'art. 9 conc. A proposito delle disposizioni che prevedono l'impegno della repubblica di garantire la facoltatività dell'insegnamento della religione e di evitare ogni forma di discriminazione, è necessario tenere presente che, secondo un principio pacifico, «non

dall'art. 2, che esige il rispetto della personalità degli individui[70].

L'inquadramento dei diritti alla libertà di coscienza e all'obiezione di coscienza come diritti costituzionalmente garantiti significa che al diritto di vivere secondo i dettami della propria coscienza sono posti i limiti che possono derivare in caso di conflitto con altri diritti riconosciuti e protetti dalla costituzione[71].

## 7. *Obiezione di coscienza ed evoluzione della società democratica italiana. La metamorfosi dell'obiezione di coscienza*

L'osservazione del fenomeno dell'obiezione di coscienza in Italia consente di valutare un significativo mutamento di prospettiva: mentre per un lungo periodo l'obiezione di coscienza è stata considerata come fenomeno negativo, «quale rifiuto della solidarietà alla base di ogni convivenza umana, come atteggiamento antisociale»[72], con l'evoluzione della società democratica acquista sempre maggiori consensi l'opinione che «la precedenza accordata alla protezione della coscienza del singolo conviene […] a uno Stato che voglia essere una comunità di uomini liberi e riconoscere valore generale nella possibilità di una libera autodeterminazione del singolo»[73].

---

si può costringere un cittadino, neppure indirettamente, […] a dichiarare la sua appartenenza confessionale o la sua opzione religiosa»: cfr. G. Lo Castro, *Un'istituzione giurisdizionale gerarchica della Chiesa. La prelatura personale Opus Dei*, in *Dir. eccl.,* 95°, 1985, I, 547-79, spec. 574.

[70] Come ha precisato la corte costituzionale nella sua più recente sentenza in tema di obiezione di coscienza, la libertà di coscienza richiede «una tutela proporzionata alla priorità assoluta e al carattere fondante» di cui gode tra i diritti inviolabili di cui all'art. 2 Cost.: sent. corte cost. n. 467 del 1991, cit., ed *ivi* i richiami di P. Sassi: tale diritto ha «rilievo costituzionale quale principio creativo che rende possibile la realtà delle libertà fondamentali dell'uomo e quale regno delle virtualità di espressione dei diritti inviolabili del singolo nella vita di relazione».

[71] Con specifico riferimento ai limiti della libertà in materia religiosa e della libertà di manifestazione del pensiero, può vedersi, anche per altri riferimenti, S. Lariccia, *Diritto ecclesiastico,* III ed., Padova, Cedam, 1986, 116-20.

[72] R. Bertolino, *Obiezione di coscienza*, cit., 2 ed *ivi* gli interessanti rilievi sul valore sociale dell'obiezione.

[73] Cfr. la giurisprudenza tedesca citata da E. Bettinelli, *Profili di diritto costituzio-*

Il collegamento tra la legislazione sulle obiezioni di coscienza e l'evoluzione della società democratica italiana appare evidente se si valuta tale legislazione nel quadro normativo più generale. Nonostante le critiche che sono state espresse nei suoi confronti, la legge sull'obiezione di coscienza al servizio militare è stata una delle leggi più significative tra quelle approvate dal parlamento italiano nel decennio che ha inizio con l'approvazione della legge sul divorzio (l. n. 898 del 1970)[74]; è questo un periodo nel quale le forze politiche si trovarono ad affrontare le mutate esigenze determinate, nell'ambito dei rapporti personali pubblici e privati, dall'evoluzione che contraddistinse le trasformazioni della società italiana di quel periodo.

Un'importanza non secondaria, per l'evoluzione della società democratica italiana, deve attribuirsi alle conseguenze determinate in Italia dal concilio Vaticano II a proposito dei nuovi spazi riconosciuti dal legislatore canonico alla capacità di autodeterminazione dei soggetti[75]. Da ciò deriva un mutamento, graduale ma intenso, anche del modo di porsi dei cattolici nella società italiana: al mutato atteggiamento di una larga parte dei cattolici praticanti corrisponde

---

*nale*, cit., 2923. Per una valutazione del principio di autodeterminazione del singolo nel diritto italiano mi permetto di rinviare a S. Lariccia, *La rappresentanza degli interessi religiosi,* Milano, Giuffrè, 1967; Id., *Diritti civili e fattore religioso,* Bologna, il Mulino, 1978; Id., *Coscienza e libertà. Profili del diritto ecclesiastico italiano,* Bologna, il Mulino, 1989.

[74] Tra i vari istituti del diritto di famiglia venne attribuita un'importanza prevalente proprio al divorzio, perché il principio che il matrimonio si scioglie non soltanto con la morte dei coniugi ma anche quando esso non è più sostenuto dalla volontà dei membri del nucleo familiare può considerarsi uno degli aspetti fondamentali del concetto di famiglia valutata non come elemento di coesione sociale, che sopravvive, deve sopravvivere, ad ogni contrasto dei coniugi, ma come società di due soggetti liberi ed eguali, responsabili per la continuità nel tempo del rapporto familiare. La questione del divorzio nella legislazione italiana si pone in collegamento con il principio della libertà di coscienza, giacché non si può ignorare che la richiesta di divorzio è facoltativa, mentre l'indissolubilità è imposta per legge.

[75] In luogo di società perfetta e accentrata la chiesa cattolica descritta nei documenti conciliari si qualifica come comunione, che «si riconosce nel mondo, solidale con le gioie e i dolori, le speranze e le angosce degli uomini e non fortezza inespugnabile di verità»: G. Alberigo, *La pace religiosa nell'evoluzione dei tempi e nello sviluppo della vita democratica della Repubblica italiana*, in *La revisione del Concordato alla prova,* Bologna, il Mulino, 1977, 25-42, spec. 30.

una notevole trasformazione del modo di concepire il rapporto tra autorità e libertà anche nella società civile[76].

Le scelte legislative e giurisprudenziali riguardanti le varie forme di obiezione di coscienza nell'Italia degli ultimi vent'anni sono state espressione tipica e significativa dell'evoluzione della società civile e religiosa[77] del paese. La valutazione di tali scelte consente di prendere atto come l'evoluzione della democrazia abbia determinato quella che è stata definita la metamorfosi dell'obiezione di coscienza, consistente in un insieme di mutamenti che richiederebbero una specifica considerazione che in questa sede non è consentita. In particolare si possono qui ricordare i seguenti elementi innovativi: passaggio dall'obiezione di coscienza al diritto di comportarsi secondo coscienza; spostamento dall'obiezione di coscienza quale fatto della coscienza individuale ad una sua considerazione come fatto della coscienza collettiva; pubblicità del rifiuto di obbedienza; progressiva estensione a campi nuovi e diversi nei quali si è posta l'esigenza della garanzia di autodeterminazione degli individui; superamento sostanziale del carattere di individualità del comportamento dell'obiettore e legalizzazione della facoltà o del diritto di obiettare per intere categorie di cittadini[78]; esigenza di «fondare» i diritti degli

---

[76] Nel periodo precedente l'inizio degli anni '70 si assiste in Italia ad un profondo mutamento della società; l'evoluzione complessiva della chiesa cattolica che segue la conclusione del concilio Vaticano II assume notevole importanza anche per la cultura laica e la società civile. Gli orientamenti che emergono all'interno della chiesa sollecitano i cattolici a valutare sotto nuove prospettive il problema della libertà, quella religiosa innanzi tutto, ma, più in generale, la concezione delle libertà nel rapporto con i poteri pubblici e privati e consentono a settori sempre più vasti della popolazione italiana di comprendere l'importanza del principio di autodeterminazione, che nella società civile democratica garantisce la tutela sostanziale delle esigenze dei cittadini e dei gruppi sociali. Per l'importanza che tale principio assume nell'ordinamento giuridico dell'Italia democratica può vedersi S. Lariccia, *La rappresentanza degli interessi religiosi,* cit.

[77] Sul problema della libertà di coscienza e del diritto all'obiezione nell'ordinamento giuridico della chiesa cattolica cfr. di recente R. Bertolino, *Il nuovo diritto ecclesiale tra coscienza dell'uomo e istituzione. Saggi di diritto costituzionale e canonico,* Torino, Giappichelli, 1989, cap. 3°.

[78] Per una valutazione di tali mutamenti cfr. tra gli altri R. Bertolino, *Obiezione di coscienza*, cit.; L. Guerzoni, *L'obiezione di coscienza tra politica, diritto e legislazione*, in *L'obiezione di coscienza,* cit., 163-98.

obiettori sulla responsabilità che ogni individuo ha verso se stesso[79] e verso gli altri e importanza del principio che diritti e doveri devono procedere insieme in un continuo dialogo[80].

## 8. *Norme e principi delle organizzazioni internazionali: la loro influenza sul problema dell'obiezione di coscienza in Italia. Progressiva accentuazione dell'importanza dei documenti internazionali, con particolare riferimento al principio di incoercibilità della libertà di coscienza*

Un altro dato caratteristico della disciplina giuridica sull'obiezione di coscienza è la sempre maggiore importanza che ha assunto la conoscenza delle norme e dei principi delle organizzazioni internazionali che si sono pronunciate con riferimento a tale problema. Così come è avvenuto per molte altre materie, anche per l'obiezione di coscienza una notevole influenza è stata esercitata in Italia dalle posizioni assunte e dai documenti approvati dalle organizzazioni internazionali, con particolare riferimento al parlamento europeo. Per il rilievo che hanno assunto negli anni più recenti, meritano di essere ricordate le risoluzioni del parlamento europeo del 7 febbraio 1983[81] e del 13 ot-

---

[79] Cfr. G. Amato, *Libertà: involucro del tornaconto o della responsabilità individuale?,* in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile),* Padova, Cedam, 1990, 13-32, spec. 30 ss., per acute considerazioni sulla libertà concepita non come assenza di regole, ma come «soggezione a regole di cui noi siamo gli applicatori, attraverso scelte che non avranno conseguenze giuridiche e con l'assunzione di responsabilità che non saranno responsabilità legali. Ma si tratta pur sempre di scelte e si tratterà pur sempre di responsabilità davanti alla nostra coscienza e davanti a coloro che ci conoscono».

[80] Per interessanti considerazioni su tale esigenza cfr. M. A. Glendon, *Right Talk. Tre Impoverischement of Political Discourse,* New York, The Free Press, 1991; D. Norton, *Democracy and Moral Development*, University of California Press, 1991

[81] La risoluzione è riportata in S. Lariccia, *L'obiezione di coscienza*, cit., 68. Proprio sulla risoluzione del parlamento europeo la corte costituzionale aveva fondato, nel 1985, la sua prima sentenza sull'obiezione di coscienza: osservava infatti la corte che eliminare la legge dall'ordinamento avrebbe costituito «un arretramento di posizioni, tanto più grave ora che una Risoluzione del Parlamento Europeo (7 febbraio 1983) […] constata che la salvaguardia della libertà di coscienza implica il diritto di rifiutarsi di compiere il servizio militare armato».

tobre 1989[82]. Va specialmente sottolineata l'opinione, espressa nelle due risoluzioni, che non vi è tribunale né commissione che possa sondare la coscienza di un individuo (risoluzione del 1983) e che, per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza, sia sufficiente una dichiarazione individualmente motivata ai fini di ottenere lo *status* di obiettore (risoluzioni del 1983 e del 1989).

Le convinzioni filosofiche, religiose e morali, che rappresentano l'essenza della libertà di coscienza, appartenendo al foro interno di ciascun individuo, non consentono che i pubblici poteri possano giudicare sulla sincerità e la fondatezza dei motivi di coscienza[83]. Ed in effetti, nell'ipotesi in cui l'ordinamento ritenga antigiuridici determinati comportamenti ispirati a motivi di coscienza, i controlli, le repressioni e le eventuali sanzioni riguarderanno, non la coscienza dell'individuo, ma gli atteggiamenti concretamente posti in essere[84].

Se tuttavia, per evitare qualunque sindacato sulla libertà di coscienza dei soggetti, si rende necessaria l'eliminazione di ogni accertamento sulle motivazioni soggettive del richiedente, occorrerebbe dunque prevedere una sorta di automatismo nell'ammissione all'esercizio del diritto da parte dell'obiettore[85]: questo sistema, non accolto dal

---

[82] Il testo completo della risoluzione è riportato in *Il Sole-24 ore,* 128°, n. 67, 9 marzo 1992, 29. Ivi sono anche riportati la raccomandazione del Consiglio dei ministri del Consiglio d'Europa adottata il 9 aprile 1987 e la risoluzione n. 59 del 1989 della Commissione per i diritti dell'uomo dell'Organizzazione delle nazioni unite.

[83] Cfr. in tal senso T. Martines, *Obiezione di coscienza e difesa della Patria*, in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli,* Modena, Mucchi, 1989, 4°, 1403-42, spec. 1412 ss., che al riguardo condivide la decisione dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 24 maggio 1985 n. 16, che ha negato poteri inquisitori alla commissione ministeriale chiamata a giudicare sull'ammissibilità delle domande di obiezione di coscienza. Come ha precisato R. Venditti (*Valutazione dei motivi dell'obiettore e reiezione della domanda di ammissione al servizio civile,* in *Giur. it.,* 1985, III, I, cc. 302 ss.), il Consiglio di Stato, con tale decisione, ha proposto «una interpretazione della l. 15 dicembre 1972, n. 772, notevolmente riduttiva dei poteri inquisitori della Commissione e del Ministro della difesa».

[84] Come scriveva G. Capograssi, l'ordinamento si tiene all'azione, «perché l'azione è la vera, certa ed effettiva conclusione e manifestazione della coscienza autentica del soggetto e della sua autentica volontà di vita»; ma «richiedendo l'azione, l'ordinamento lascia libero corso alla vita della coscienza, non la disturba, non la tormenta, le lascia avere la propria vita, svolgere le proprie esigenze, tentare per così dire la propria avventura»: G. Capograssi, *Obbedienza e coscienza*, in *Foro it.,* 75, 1950, II, cc. 47-52, spec. c. 49.

[85] Cfr. in tal senso T. Martines, *Obiezione…,* cit., p. 1414.

legislatore italiano nel 1972, ha ispirato il sistema dell'obiezione di coscienza nella legge sull'aborto e, con riferimento all'obiezione di coscienza al servizio militare, era stato previsto nella legge che il parlamento italiano ha approvato all'inizio di quest'anno e che è stata rinviata alle camere per una nuova deliberazione.

## 9. *La nozione di patria riferita allo stato comunità*

Negli ultimi anni è stata avviata la ricerca intesa a definire un concetto giuridico di patria, la cui difesa è sacro dovere di tutti i cittadini (e non soltanto di quelli che prestano servizio nelle forze armate), riferito allo stato-comunità, con una nozione che «ha il pregio di ben conciliarsi con la vocazione internazionalistica dello Stato italiano e la sua apertura verso la comunità internazionale, chiaramente delineata nei numerosi precetti presenti nella nostra Costituzione»[86]: sul piano del diritto pubblico interno, il dovere di difendere la patria rappresenta espressione del dovere inderogabile di solidarietà non soltanto politica, ma anche economica e sociale, un dovere che si concreta nei doveri di collaborazione civica previsti dall'ordinamento[87].

A proposito della nozione di patria occorre avere un'idea razionale

---

[86] Cfr. T. Martines, *Obiezione di coscienza*, cit., 1419-20. Sul tema dell'apertura dello stato italiano verso la comunità internazionale, v. A. Cassese, *Art. 10-11*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, 461-88 e, con particolare riferimento all'istanza pacifista che costituì un'"idea portante" dei lavori dell'assemblea costituente, 468-9.

[87] Su tali doveri cfr. G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967 e, con particolare riferimento al dovere di difendere la patria, Id., *Dovere di difesa, servizio militare e* status *di cittadino (profili critici)*, in *Giur. cost.,* 12, 1967, 343-50. L'art. 51. n. 772 del 1972, senza indicare gli enti e le organizzazioni con le quali il ministero può stipulare le opportune convenzioni, si limita a precisare che «qualora l'interessato opti per il servizio sostitutivo civile, il Ministero della Difesa, nell'attesa dell'istituzione del servizio civile nazionale, distacca gli ammessi presso enti, organizzazioni o corpi di assistenza, di istruzione, di protezione civile e di tutela e incremento del patrimonio forestale». Poiché i modi di impiego degli obiettori e i limiti delle loro prestazioni non sono attualmente disciplinati dalla l. n. 772 del 1972 e vengono definiti nelle convenzioni, ai sensi dell'art. 14 d. p. r. n. 1139 del 1977, la tempestiva istituzione di un servizio civile nazionale si pone, in coerenza con l'art. 23 Cost., come una necessaria previsione dell'oggetto di tali doveri e dei limiti del loro adempimento.

che non coinvolga astratte proposizioni di patriottismo e di nazionalismo. Lo stato nazionale ha ereditato l'antico dovere di morire per la patria e ha suggellato la preminenza della nazione sopra tutti gli altri beni terreni. Questo nazionalismo, con la mentalità che su di esso si modella, è però rimasto indietro rispetto allo sviluppo tecnologico degli armamenti. Chi oggi usa le armi con cui tiene sotto minaccia un altro paese, sa di distruggere, nello stesso istante, anche il proprio paese. In questo modo, da un punto di vista morale, l'obiezione di coscienza all'uso delle armi è ora più facile da giustificare che lo stesso, ormai paradossale, servizio militare[88].

## 10. *L'obiezione di coscienza come diritto dell'uomo e come strumento di immediata applicazione del diritto alla pace. La laicizzazione della coscienza*

Nella più recente risoluzione del parlamento europeo sul rifiuto di compiere il servizio militare per motivi di coscienza, emessa il 13 ottobre 1989, si chiede alla commissione e agli stati membri di "adoprarsi affinché il diritto al servizio civile sia inserito, come un diritto dell'uomo, nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali". Tale richiesta è conforme all'idea di un "diritto" all'obiezione di coscienza, inteso quale specificazione del più ampio diritto di comportarsi secondo coscienza, da ritenersi compreso nella categoria dei diritti inalienabili dell'uomo, in quanto diritto della personalità[89].

La conseguenza è che l'obiezione di coscienza viene a configurarsi come diritto antecedente lo stato, "da riconoscersi come tale dall'ordinamento, e comunque già positivamente tutelato in virtù dell'avvenuto riconoscimento – sul piano dell'ordinamento interno come dell'ordinamento internazionale – dei diritti della personalità dell'uomo, nel cui novero il diritto all'obiezione di coscienza

---

[88] J. Habermas, *Per un'idea razionale di patria*, in *MicroMega,* 2, 1987, n. 3, 121-35, spec. 128.

[89] Cfr. L. Guerzoni, *L'obiezione di coscienza tra politica, diritto e legislazione*, in *L'obiezione di coscienza tra tutela della libertà e disgregazione dello Stato democratico,* cit., 163-98, spec. 191.

s'inscrive a pieno titolo, senza necessità di alcuna previsione ulteriore del diritto positivo"[90]: e non voglio qui parlare, a proposito dell'obiezione di coscienza, di nuovo diritto, dovendo constatare che in questi anni la parola più declinata in Italia è nuovo, mentre i sostantivi che lo dovrebbero rappresentare sono in circolo mediamente da mezzo secolo.

Evidenti sono i collegamenti che tale configurazione dell'obiezione di coscienza come diritto dell'uomo presenta con quello che viene definito il diritto alla pace. A Norberto Bobbio deve principalmente riconoscersi il merito di avere costantemente richiamato l'attenzione sull'importanza che l'obiezione di coscienza assume come strumento di immediata attuazione della pace, intesa quale bene supremo dell'ordinamento[91].

Il problema della pace[92], che è evidentemente collegato al tema della responsabilità dei singoli individui di fronte ai mali dell'umanità, primo fra tutti la guerra, si presenta in intima connessione con le scelte della coscienza personale[93]. Mai come ai nostri giorni si è avvertita l'interdipendenza che lega tra di loro le parti del mondo ed i vari popoli, un'interdipendenza non solo per i rapporti economici, ma per il bisogno che gli uomini di ogni cultura hanno degli altri per realizzare se stessi. Sempre più evidente è l'esigenza di valutare insieme i problemi dell'organizzazione democratica all'interno di un paese e dell'ordinamento pacifico nel rapporto fra un paese ed il resto del mondo: due problemi connessi tra loro, giacche si collegano all'esigenza di limitare al massimo la violenza come mezzo per ri-

---

[90] L. Guerzoni, *L'obiezione di coscienza,* cit., 191.

[91] N. Bobbio, *Il problema della guerra e le vie della pace,* Bologna, il Mulino, 1979, 86. Cfr. in proposito il fasc. n. 1/1992 di *Democrazia e diritto,* che contiene gli atti del convegno promosso dalla Fondazione internazionale Lelio Basso (Roma, 15-16 aprile 1991) sul tema *L'Onu tra la guerra e la pace*.

[92] Può vedersi sul punto, anche per richiami bibliografici, S. Lariccia, *Coscienza e libertà,* cit., 17.

[93] "La pace tra i popoli – ha osservato di recente Sergio Cotta – ha il suo principio, la sua *archè*, nel convinto disarmo delle coscienze impegnate nel tenace sforzo di superare l'estraneità dell'uomo all'uomo, fonte delle paure e delle inimicizie personali e collettive. Un realismo umano veramente integrale non può ignorare il fondamentale contributo della coscienza alla causa della pace": *Dalla guerra alla pace. Un itinerario filosofico,* Milano, Rusconi, 1989, 9.

solvere i conflitti fra individui e fra gruppi, sia all'interno dello stato, sia nei rapporti con gli altri stati. E mai come ai nostri giorni io credo si è diffusa la convinzione che, quando si tratta di scelte riguardanti la sopravvivenza dell'umanità, non si possa continuare a delegare i governi, troppo spesso insensibili alle esigenze della gente, ma sia necessario riconoscere ad ogni singolo individuo la responsabilità di operare personalmente per la costruzione di un mondo non violento.

Conosco certo le obiezioni di chi continua a ritenere che molte delle opinioni espresse a favore del riconoscimento dei diritti alla pace, alla non violenza, alla tolleranza, all'obiezione di coscienza non rappresentano altro che una vana speranza di persone ingenue che credono nell'utopia, affermano i diritti di una coscienza religiosa che non vuole peccare impugnando le armi, confondono i propri desideri con gli obiettivi dei pubblici apparati, chiedono una prevalenza morale del non combattente sul combattente che porta ad una dissoluzione del senso dello stato: saremmo dunque di fronte ad una retorica dei diritti dell'uomo e della democrazia, ad una concezione troppo staccata dalle oggettive condizioni della realtà quotidiana per potere essere veramente credibile e convincente[94].

Eppure sono convinto che, quando si parla di obiezione di coscienza, sia necessaria una integrazione di realismo e di utopia.

Anche perché appare oggi superato ogni riferimento alle culture passate. È vero che le origini culturali dell'obiezione di coscienza sono religiose e che soltanto le religioni, almeno fino al sorgere della modernità, sostenevano i diritti della coscienza individuale: ma la storia è andata avanti ed oggi coscienza non vuol dire individualismo, né, necessariamente, religione. Oggi che gli obiettori sono impegnati quasi sempre in attività di valore sociale e politico, in opere di volontariato caratterizzate assai spesso da un forte senso della solidarietà umana, il gesto dell'obiettore è un gesto politico, l'attuale obiezione di coscienza è laica, anche se è sostenuta da una parte sempre più larga del mondo cattolico, e non può considerarsi né individualista né utopica la cultura che, per motivi vari ma convergenti, è impegnata

---

[94] Per una valutazione di tale punto di vista può vedersi G. Bognetti, *Sinistre in fuga verso Utopia*, in *Il Sole 24 Ore,* 128°, n. 134, 17 maggio 1992, 22, recensione al volume di G. Pasquino, *La nuova politica,* Bari, Laterza, 1992.

per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza[95]. Tale cultura non esprime né utopia né profezia ma consapevolezza dei rischi e calcolo dei vantaggi e degli svantaggi: ed è impegnata per la garanzia dei diritti della persona umana, della sua autonomia e della sua responsabilità personale, per l'affermazione di una certa idea di comunità, di democrazia, di patria e di stato, per una certa concezione di dignità dell'individuo, di solidarietà, di funzione del diritto nella società.

All'affermazione e alla diffusione di alcune di queste idee e convinzioni ho dedicato la mia attività di studio e di ricerca negli ultimi trent'anni. Per avermi oggi consentito di esporre la mia opinione desidero esprimervi la mia sincera gratitudine.

## *Riferimenti per ulteriori approfondimenti*

La bibliografia sull'**obiezione di coscienza** è di notevole ampiezza. In particolare possono consultarsi i seguenti lavori, qui riportati in ordine cronologico, con un tentativo di bibliografia ragionata.

Sulla **libertà di coscienza** cfr., nella vasta bibliografia, Calogero, G., "Disobbedienze civili", in *Il Mondo,* 12, 27 dicembre 1960 e in C. G., *Quaderno laico,* Bari, Laterza, 1967, 96-8; Vassalli G., "Il diritto alla libertà morale (contributo alla teoria dei diritti della personalità)", in AA.VV., *Studi giuridici in memoria di Filippo Vassalli,* 2, Torino, Utet, 1960, 1642 ss.; Jemolo, A.C., "Il diritto positivo e i diritti della coscienza", in *Giur. it.,* 116, 1964, II, 91-4; Floris P., "Libertà di coscienza, doveri dei genitori, diritti del minore", in *Foro it.,* 109, 1984, II, 361-80; Prisco, S., *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza. Una riflessione sullo Stato laico,* Napoli, Jovene, 1986; Bellini, P., "Ateismo", in *Digesto IV, Discipline pubblicistiche,* 1, Torino, Utet, 1987, 513-21; Id., "Centralità della coscienza e condizionamenti dell'ambiente", in AA.VV., *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa* (Atti dell'incontro svoltosi ad Arcos de la Frontera nei giorni 1 e 2 febbraio 1989), Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1989, 81 ss.; Bertolino, R., "La libertad de conciencia: el hombre ante los ordenamientos estatales y confesionales", in *Anuario der. ecles.,* 3, 1987, 39-68; Finocchiaro, F., *Diritto ecclesiastico* (1986), II ed., Bologna,

[95] Cfr. F. Gentiloni, *Né utopia né profezia. Una scelta pragmatica*, in *Lui vuole te,* suppl. n. 1 de *il manifesto,* 22°, 1992.

Zanichelli, 1988, 135. V. anche De Sanctis, F.M., "Resistenza (diritto di)", in *Enc. dir.,* 39, Milano, Giuffrè, 1988, 994-1003; Rossi, E., "Obbedienza alla legge e obiezione di coscienza", in *Dir. e società,* 11, 1988, n. 3, 513-24; Lariccia, S., "Libertad ideològica y libertad religiosa en el ordenamiento juridico de Italia", Relaz. al IV conv. naz. di diritto ecclesiastico spagnolo.

Con specifico riferimento alla proposta di modifica dell'art. 19 Cost. cfr. Fois, S., "Garanzia costituzionale delle manifestazioni di pensiero in materia religiosa", in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico,* Milano, Giuffrè, 1973, 1215-26.

Per una valutazione generale del problema della ***libertà di coscienza*** (o ***della coscienza***) possono vedersi di recente, AA.VV., *Libertady derecho fundamental de libertad religiosa* (Atti dell'incontro svoltosi ad Arcos de la Frontera nei giorni 1 e 2 febbraio 1989), Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1989; Llamazares Fernandez, D., *Derecho eclesiastico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia,* Madrid, Servicio publicaciones facultad derecho Universidad Complutense, 1989; Lariccia S., *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano,* Bologna, il Mulino, 1989 (ed ivi ampia bibliografia, spec. 311-71); Di Marzio P., "La libertà di coscienza come diritto soggettivo", in Botta R., *L'obiezione di coscienza tra tutela della libertà e disgregazione dello Stato democratico* (Atti del convegno di studi, Modena 30 novembre - 1º dicembre 1990), Milano, Giuffrè, 1991 e in *Dir. eccl.,* 100, 1990, n. 4, 530-54.

Tre gli scritti più recenti di carattere generale sull'obiezione di coscienza, cfr. Bertolino, R., "L'obiezione di coscienza nella evoluzione della giurisprudenza", in *Quad dir. e pol. eccl.,* 6, 1989/2, 103-22 e in Ferrari, S. (cur.), *Studi e testi di diritto ecclesiastico e canonico,* 1, Padova, Cedam, 1991, 103-22; D'agostino, F., "Obiezione di coscienza e verità del diritto tra moderno e postmoderno", ivi, 3-14; Guarino, A., "L'Obiezione di coscienza al servizio militare e la legislazione negoziata con i culti acattolici", ivi, 145-67; Lariccia, S., "L'obiezione di coscienza nel diritto italiano", ivi, 61-102; Long, G., "L'obiezione di coscienza: vent'anni di dibattiti parlamentari", ivi, 123-44; Botta, R., (cur.) "*L'obiezione di coscienza tra tutela della libertà e disgregazione dello Stato democratico",* cit.; Adami, F.E., "L'obiezione di coscienza nella giurisprudenza di legittimità e di merito", ivi, 113-42; Albisetti, A., "La Corte costituzionale e l'obiezione di coscienza", ivi, 143-63; Caputo, G., "L'obiezione di coscienza: un'erma bifronte fra tolleranza e fondamentalismo", ivi, 11-18; Consorti, P., "Obiezione, opzione di coscienza e motivi religiosi", ivi, 251-66; Dalla Torre, G., "Obiezione di coscienza e valori costituzionali", ivi, 19-33; Di Marzio, P., "La libertà di coscienza come diritto soggettivo", cit.; Gemma,

G., "Brevi note critiche contro l'obiezione di coscienza", ivi, 319-38; GIOVETTI, G., "Una bibliografia sull'obiezione di coscienza", ivi, 367-88; GUERZONI, L., "L'obiezione di coscienza tra politica, diritto e legislazione", ivi, 163-298; LEZIROLI, G., "Obiezione di coscienza e costituzione", ivi, 339-42; LO CASTRO, G., "Legge e coscienza", ivi, 63-112; SPINELLI, L., "L'obiezione di coscienza. Presentazione", ivi, 1-10; CASTELLANO, D., "Obiezione di coscienza e pensiero cattolico", in *Dir. e società,* 1991, n. 3, 437-52; MOTTA, O., "Una difesa che salvi la coscienza", in *Aesse* (Quindicinale delle Acli), n. 216-8; TURCHI, S., "L'obiezione di coscienza nell'ordinamento canonico", in *Arch. giur.,* 211, n. 3, 229-85; BERTOLINO, R. "Obiezione di coscienza (profili teorici)", in *Enc. giur.,* 21, Roma, 1990; MONETA, P., "Obiezione di coscienza (profili pratici)", ivi; VITALE, A., *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi,* VI ed., Milano, Giuffrè, 1992, 133-55.

Sull'obiezione di coscienza valutata nella prospettiva delle **"antinomie tra norme di diversi ordinamenti"**, v. BARATTA, A., *Antinomie giuridiche e conflitti di coscienza,* Milano, Giuffrè, 1963, spec. 8.

Un interesse particolare presenta ancora oggi la lettura di un opuscolo, pubblicato a Perugia nel 1975 a cura del "Movimento nonviolento", con sede a Perugia, con il titolo *L'obbedienza non più una virtù,* contenente: una dichiarazione di cappellani militari contro l'obiezione di coscienza al servizio militare; la lettera di don LORENZO MILANI in risposta ai cappellani militari; l'autodifesa di don Milani al processo per apologia di reato intentatogli a seguito della lettera ai cappellani militari. Sotto il significativo titolo *L'obbedienza non è più una virtù* la Libreria Editrice Fiorentina nel 1967 aveva pubblicato tutti i documenti del processo a don Milani. Sul pensiero di Don Milani v. AA.VV., in *Testimonianze*, 10, 1967, fasc. n. 100 (dedicato a don Lorenzo Milani); RAMAT, M., "Immagine di don Milani", in *Il Ponte,* 23, 1967, 1628-34; BALDUCCI, E., "La fede di don Milani", in *Testimonianze,* 13, 1970, n. 123, 463-72; FALLACI, N., *Dalla parte dell'ultimo. Vita del prete don Lorenzo Milani,* Milano, Libri edizioni, 1974; POMBENI, P., "Sugli inediti di don Milani", in *Idoc Internazionale*, 19, 1976, n. 6, 75-6; BALDUCCI, E., "Attualità inattuale di don Lorenzo Milani", in *Testimonianze*, 20, 1977, n. 196-7, 471; LANCISI, M., *Don Lorenzo Milani. Dibattito aperto,* Roma, Borla, 1979; AA.VV., *Don Lorenzo Milani tra Chiesa, Scuola e Cultura,* Milano, Vita e Pensiero, 1983; CATTI, G., *Don Milani e la pace,* Torino, Gruppo Abele, 1988.

Un altro opuscolo pubblicato a Perugia dallo stesso "Movimento non violento" nel 1971 è quello contenente il saggio di ALDO CAPITINI, *Teoria della non violenza:* nell'opuscolo sono raccolti scritti di Aldo Capitini, morto a Perugia, sua

città natale, il 19 ottobre 1968, che è stato il massimo teorizzatore e promotore della nonviolenza in Italia. Il volume è stato ripubblicato dalla casa editrice Giunti di Firenze nel 1990. Per una rassegna degli scritti di Aldo Capitini cfr. la *Bibliografia* a cura di Aldo Stella, in Cacioppo, G., *Il messaggio di Aldo Capitini*, Manduria, Lacaita, 1977, 453-87. Interessanti indicazioni si traggono anche dalla lettura del testo spedito da Capitini all'amico Guido Calogero, il 17 agosto 1968, perché ne considerasse la possibilità di pubblicazione sulla rivista *La cultura* (dove apparve nel n. 6/1968), che Calogero dirigeva (il testo è stato recentemente ripubblicato in *Linea d'ombra,* 7, 1989, n. 44 (dicembre), con il titolo "Attraverso due terzi del secolo" (ivi, 55-61): quest'ultima rivista ha anche pubblicato il volumetto di Aldo Capitini, *Lettere agli amici. 1947-1968*, suppl. al fascicolo n. 44 (dicembre 1989): in particolare si veda, a proposito dell'obiezione di coscienza, la lettera a Pietro Pinna, nella quale si legge: "[…] il suo attuale sacrificio sarà utile a tanti altri come guida verso una civiltà migliore e servirà come elemento prezioso a tutti quelli che operano per una legge che riconosca l'obbiezione di coscienza; la quale, senza dei generosi che pongano con la loro azione di rifiuto il problema, non arriverebbe in porto […]" (pp. 8-9). Pietro Pinna è stato il primo obiettore che, per la sua obiezione di coscienza, abbia subito un processo: il processo si tenne nel 1949.

In particolare, con riferimento al tema dell'**obiezione di coscienza al servizio militare** (e al tema connesso della **nonviolenza**) e considerando prevalentemente (ma non soltanto) gli aspetti giuridici del problema, cfr. Lucifredi, R., "Il problema della convertibilità dei pubblici doveri con particolare riferimento all'obbligo militare", in *Riv. dir. pubbl.,* 28, 1936, I, 127 ss.; Capograssi, G., "Obbedienza e coscienza", in *Foro it.,* 75, 1950, II, 47-52 e in C.G., *Opera omnia,* 5, Milano, Giuffrè, 1959, 197-208; Predieri, A., "La difesa e le forze armate", in *Commentario sistematico alla Costituzione* a cura di P. Calamdrei e A. Levi, Firenze, Barbera, 1950, 475 ss.; Segre, B., "Costituisce reato l'obiezione di coscienza?", in *Foro pen.,* 1950, II, 149; Vitale, "L'obiettore di coscienza", *Giust. pen.,* 1950, I, 186 ss.; Angeloni, G.C., "Qualche nota sull'obiezione di coscienza", in *Giust. pen.,* 56, 1951, I, 227-31; Messineo, A., "Obiezione di coscienza", in *Enciclopedia cattolica,* 90, Firenze, 1952, 17 ss.; Pedio, T., "Osservazioni sull'obiezione di coscienza", in *Foro it.,* 76, 1953, II, 206-13; Capitini, A., *L'obiezione di coscienza in Italia,* Manduria, Lacaita, 1959; Calogero, G., "L'obiezione di coscienza", in *Il Mondo,* 13, n. 50, 16 dicembre 1961, 16; Bachelet, V., *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale,* Milano, Giuffrè, 1962; Casalinuovo, «'Non uccidere': gli obiettori di coscienza», in *Calabria giudiziaria*, 1962, 34 ss.; Peyrot, G., *Il problema degli obiet-*

*tori di coscienza,* Roma, Associazione italiana per la libertà della cultura, s. d. (1962); Balducci, E., "La Chiesa e la patria", in *Giornale del mattino,* 13 gennaio 1963, 2; Baratta, A., *Antinomie giuridiche e conflitti di coscienza,* Milano, Giuffrè, 1963; Capitini, A., "Il progetto di legge Pistelli circa l'obbiezione di coscienza", in *La cultura,* 1964, 670-2; Jemolo, A.C., "Il diritto positivo e i diritti della coscienza", cit.; Capitini, A., *La nonviolenza oggi,* Milano, 1965; Orecchia, R., "Obiezione di coscienza", in *Noviss. Dig. It.,* 11, Torino, Utet, 1965, 708-29; Pergameno, S., "Una legge per gli obiettori di coscienza", in *Democrazia e diritto,* 6, 1965, 413-23; Fabbrini, F., *Tu non ucciderai,* Firenze, Cultura Editrice, 1966; Gomez De Ajala, A., *L'obiezione di coscienza al servizio militare nei suoi aspetti giuridicoteologici,* Milano, Giuffrè, 1966; Gregorio, O., *L'obiezione di coscienza,* Torino, 1966; Messineo, A., "L'obiezione di coscienza al servizio militare", in *Civ. catt.,* 117, 1966, I, 226-67; Riva, C., "L'obiezione di coscienza nei documenti conciliari", in *Iustitia,* 19, 1966, 77-91; Rosadoni, L., "*La violenza dei disarmati"*, Torino, 1966; Battaglia, F., "Coscienza (obiezione di)", in *Enciclopedia filosofica,* 2°, Firenze, 1967, 1270 ss.; Bertolino, R., *L'obiezione di coscienza negli ordinamenti giuridici contemporanei,* Torino, Giappichelli, 1967; Campell, A.H., "La morale della disubbidienza alla legge", in *Riv. internaz. fil. dir.,* 47, 1967, n. 4, 657 ss.; Lombardi, G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967; Id., "Dovere di difesa, servizio militare e *status* di cittadino (profili critici)", in *Giur. cost.,* 12, 1967, 343-50; Meranghini, U., "I motivi dell'obiezione di coscienza nell'ordine morale e apprezzamento di essi circa l'applicabilità dell'attenuante dell'art. 62 n. 1 del Cod. pen.", in *Riv. pen.,* 1967, II, 57 ss.; Pigliaru A., "Promemoria sull'obiezione di coscienza", in *Scritti in memoria di W. Cesarini Sforza,* Milano, Giuffrè, 1968, 649; Bainton, R.H., *I cristiani, la guerra, la pace,* Torino, 1968; Bosch, R., *Violenza o nonviolenza. Rivoluzione culturale nella chiesa?,* Roma, 1969; Gandhi, K., *La forza della nonviolenza,* Milano, 1969; Caretti, P. e Morbidelli, G., "Obbligo di prestare il servizio militare e tutela delle posizioni soggettive", in *Foro amm.,* 46, 1970, II, 425 ss.; Passerin D'entreves, A., A *chi obbedire? Obbedienza e resistenza in una società democratica,* Milano, Comunità, 1970; Teioreau, H.D., *La disobbedienza civile,* Milano, 1970; De Rosa, G., "Riconoscimento giuridico dell'obiezione di coscienza", in *Civ. catt.,* 1971, n. 2910, 524 ss.; Bettinelli, E., "Profili di diritto costituzionale della disciplina legislativa dell'obiezione di coscienza. Prime osservazioni della legge 15 dicembre 1972, n. 772", in *Giur. cost.,* 17, 1972, 2923 ss.; Campanni, G., *Obiezione di coscienza e democrazia*, in *Studium,* 68, 1972, II, 807-19; Foscolo, U., "Aspetti penali militari della legge per il

riconoscimento dell'obiezione di coscienza", in *Rass. Arma Carabinieri,* 1972, 1015 ss.; Guerzoni, L., "Nuova problematica della libertà e crisi dello Stato di diritto", in *Arch. giur.,* 182, 1972, 447; Verri, P., "Dell'obiezione di coscienza", in *Rass. Arma Carahinieri, 1972* (suppl. ai nn. 1 e 6); Cattaneo, A.M., "Considerazioni su diritto di resistenza e liberalismo", in *Autonomia e diritto di resistenza* (Atti del convegno di studi "Forme di autonomia e diritto di resistenza nella società contemporanea", Sassari, 12-15 maggio 1971), Milano, Giuffrè, 1973, 209 ss.; Coletti, A., *L'obiezione di coscienza,* Milano, 1973; Erikson, E.K., *La verità di Gandhi e le origini della nonviolenza militante,* Milano, 1973; Gentile, F., "Il servizio civile per gli obiettori di coscienza", in *Riv. pen.,* 1973, I, 260 ss.; Jemenez, J., *La objeción de conciencia en España,* Madrid, 1973; Meranghini, U., "Il rifiuto del servizio da parte dell'obiettore di coscienza", in *Riv. polizia*, 1973, 510 ss.; Passerin D'entreves A., "Legittimità e resistenza", in *Studi sassaresi,* III, *Autonomia e diritto di resistenza,* 1973; Perico, G., "L'obiezione di coscienza", in *Civ. catt.,* 124, 1973, IV, 538-59; Rochat, G., *L'antimilitarismo oggi,* Torino, 1973; d'Avack, P.A., "Libertà di coscienza, di culto e di propaganda", in *Enc. dir.,* 24, Milano, Giuffrè, 1974, 592-5; Fiore, C., *Perdona a noi i nostri eserciti,* Torino, Elle Di Ci, 1974; Foscolo, D., "Il reato preveduto dall'art. 8, 2° comma, della L. 15 dicembre 1972, n. 772, per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza", in *Rass. arma Carabinieri,* 1974, 211 ss.; Pontara, G., *Se il fine giustifichi i mezzi*, Bologna, 1974; Venditti, R., *I reati contro il servizio militare e contro la disciplina militare,* Milano, Giuffrè, 1974; Richiello, G., "Rifiuto del servizio militare di leva. Sintesi della giurisprudenza", in *Rass. arma carab.,* 1975, 1101 ss.; Cattelain, J.P., *Obiezione di coscienza all'esercito e allo Stato* (1973), trad. it., a cura di A. Drago, Milano, Celuc libri, 1976; Garino, v., "Riflessioni in tema di rifiuto del servizio militare di leva", in *Rass. giust. mil.,* 1976, 325 ss.; Montanari, B., *Obiezione di coscienza. Un'analisi dei suoi fondamenti etici e politici,* Milano, Giuffrè, 1976; Pecchioli, U., "Servizio militare obbligatorio e obiezione di coscienza", in AA.VV., *La politica militare dei comunisti,* Roma, 1976; Romboli, R., "L'obiezione di coscienza in Francia e in Italia", in *Foro it.,* 101, 1976, IV, 269-72; Cacioppo, G., a cura di, *Il messaggio di Aldo Capitini,* cit.; Del Re, M.C., "La disciplina della liberazione condizionale tra logica sanzionatoria e logica di trattamento", in *Riv. it. dir. e proc. pen.,* 1978, 541 ss.; Bobbio, N., *Il problema della guerra e le vie della pace,* Bologna, il Mulino, 1979; Boldetti, A. Paganetto, G., "Norme di principio sulla disciplina militare e valori costituzionali", in *Riv. trim. dir. pubbl.,* 24, 1979, 507 ss.; Canfora, F., "Obbedienza alla legge, obiezione di coscienza e resistenza", in *Giur. it.,* 131, 1979, IV, 153-60; Cerato,

M., "L'autoriduzione del servizio sostitutivo civile", in *Rass. giust. mil.,* 1979, 183 ss.; De Stefano, M., "Obiezione di coscienza ed inversione di tendenza della giurisprudenza dei tribunali militari", in *Temi romana,* 28, 1979, 144 ss.; Gianbartolomei, G., "Ancora in tema di obiezione di coscienza", in *Rass. giust. mil.,* 1979, 288 ss.; Lisitano, A.M., "L'obiezione di coscienza. Due possibili prospettive", in *Riv. trim. dir. e proc. civ.,* 32, 1979, 1056 ss.; Palazzo, F.C., "Obiezione di coscienza", in *Enc. dir.,* 29, Milano, Giuffrè, 1979, 539-62; Pinto, F., *Forze armate e Costituzione,* Venezia, 1979; Sada, L., "Spunti critici in materia di obiezione di coscienza al servizio militare: il problema della incostituzionalità della legge 1972 n. 772 (nota a sent. T.A.R. Piemonte 11 luglio 1978 n. 368)", in *Dir. eccl.,* 89, 1979, II, 512-34; Sandulli, A.M., "Disciplina militare e valori costituzionali", in *Dir. e soc.,* 2° (n. s.), 1979, 641 ss.; Del Re M.C., "Convinzioni politiche e scusante di coscienza nell'obiezione al servizio militare", in *Rass. giust. mil.,* 1980, 531 ss.; Solina, M., "Cenni esegetici sulle premesse circa i conflitti di coscienza nel diritto penale in relazione all'obiezione di coscienza", ivi, 647 ss.; Fracchia, G., "L'obiezione di coscienza nella giurisprudenza del Tribunale Supremo Militare", in *Leg. pen.*, 1981, 422 ss.; Gandhi, M.K., *Teoria e pratica della nonviolenza,* Torino, Einaudi, 1981; Maggi, V., *Limiti costituzionali al diritto e al processo penale militare,* Napoli, Jovene, 1981; Id., "Non è mai troppo tardi: la riforma della giustizia militare", in *Foro it.,* 106, 1981, V, 167-84; Solina, M., "Norma, principio di legalità e garanzie costituzionali dell'obiezione di coscienza", in *Rass. giust. mil.,* 1981, 63 ss.; Venditti, R., *L'obiezione di coscienza al servizio militare,* Milano, Giuffrè, 1981; Id., "La normativa italiana sull'obiezione di coscienza al servizio militare: analisi critica", in *Rass. giust. mil.,* 1981, 269 ss.; Genre, E.; Rochat, G. e Tridente, A., *Costruire la pace oggi*, Torino, Claudiana, 1982; Giannini, G., "Obiezione di coscienza e servizio civile", in AA.VV., *Diritto di resistenza e nonviolenza,* in *Critica liberale,* 1982, n. 22-23; Moneta, P., "Obiezione di coscienza e riconoscimento delle esigenze religiose del cittadino", in AA.VV., *Scritti in memoria di Domenico Barillaro,* Milano, Giuffrè, 1982; Onida, F., "Contributo a un inquadramento giuridico del fenomeno delle obiezioni di coscienza (alla luce della giurisprudenza statunitense)", in *Dir. eccl.,* 92, 1982, I, 222-49; Pepe, V., *"Non più soldati": guida pratica e note sul servizio civile e sull'obiezione di coscienza al servizio militare,* Salerno, Galzerano, 1982; Bertolino, R., "L'obiezione di coscienza", in *Dir. eccl.,* 93, 1983, I, 323-48; Bobbio, N., "Disobbedienza civile", in *Dizionario di politica*, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino, II ed., Torino, Utet, 1983, 338-49; Brindani, U., "L'obiezione di coscienza. Ragioni e contraddizioni di una crescita",

in *il Mulino,* 1983, n. 286, 276 ss.; D'ambrosio, A., "L'obiezione di coscienza e il servizio militare di leva obbligatorio", in *Sicurezza soc.,* 1983, 647 ss.; Id., "Evoluzione della normativa sull'obiezione di coscienza", ivi, 1984, 522 ss.; Fracchia, G. e Pietrini, G., "Obiezione di coscienza al servizio militare. Problemi penalistici e proposte di riforma", in *Giust. pen.,* 1983, I, 85 ss.; Polito, P., "Obiezione di coscienza e servizio civile. Bilancio di dieci anni", in *Il Foglio,* 1983, n. 104, 1-2; Venditti, R., "Obiettori di coscienza davanti alla Corte costituzionale e al Parlamento Europeo", in *Giust. pen.,* 1983, II, 443 ss.; Agnoli, F.M., "L'obiezione di coscienza", in *Quaderni della giustizia,* 1984, n. 37, 18; Della Casa, F., "Affidamento in prova del condannato militare. Commento alla l. 29 aprile 1983, n. 167", in *Leg. pen.,* 1984, 50 ss.; Garino, V., "Obiezione di coscienza", in *Noviss. Dig. It.,* Appendice, 5, Torino, Utet, 1984, 339 ss.; Lombardi, G., "Fedeltà", in *Enc. dir.,* 17, Milano, Giuffrè, 1984, 165-77; Sarno, S., "Brevi osservazioni in merito al reato di rifiuto del servizio armato per motivi di coscienza", in *Rass. giust. mil.,* 1984, 529 s.; Venditti, R., "L'obiezione di coscienza al servizio militare nella giurisprudenza amministrativa e civile", in *Giur. it.,* 136, 1984, IV, 73 sS.; Id., "Fedeltà (delitti contro la)", in *Enc. dir.*, 17, Milano, Giuffrè, 1984, 177-9; Giannini, G., *L'obiezione di coscienza al servizio militare, alle spese militari, professionale, etnica, al giuramento, alle prestazioni sanitarie obbligatorie,* Torino, Satygrapha, 1985; Cocanari, F., Gandini, A. e Zaghi, C., *Guida all'obiezione di coscienza,* Roma, Lavoro, 1985; Cuccodoro, E., "Parametri costituzionali di equilibrio tra obiezione di coscienza e prestazione del servizio militare", in *Riv. trim. dir. pubbl.,* 1985, 444 ss.; D'elia, G., "L'obiezione di coscienza e i poteri della commissione di cui alla legge 772/72: un problema irrisolto (nota a sent. Cons. Stato, Ad. plen. 25 maggio 1985 n. 16)", in *Rass. avv. Stato,* 1985, I, 618 ss.; Gallo, D., *Dal dovere di obbedienza al diritto di resistenza,* Perugia, Azione Nonviolenta, 1985; Messina, R., "Finalmente ammessa la continuazione tra reati comuni e reati militari", in *Foro it.,* 110, 1985, II, 172-6; Pace, A., *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni,* Padova, Cedam, 1985; Pugiotto, A., "L'obiezione di coscienza al servizio militare tra l'immobilismo del legislatore e le accelerazioni della giurisprudenza", in *Giur. cost.,* 30, 1985, I, 2013 ss.; Rossi, E., "Una decisione interlocutoria in tema di obiezione di coscienza (nota a sent. Corte cost. 24 maggio 1985 n. 165)", in *Foro it.,* 110, 1985, I, 2.516-27; Id., "Circolari ministeriali e sindacato della Corte costituzionale in materia di obiezione di coscienza al servizio militare", in *Riv. trim. dir. pubbl.,* 35, 1985, 117 ss.; Scotti, L., "Il servizio civile rimane in lista d'attesa", in *Corr. giur.*, 1985, 815; Vannicelli, L., *L'obiezione di coscienza degli operatori sanitari. Consultori familiari e*

*graduale disordinamento,* Modena, Mucchi, 1985; VENDITTI R., *Il diritto penale militare nel sistema penale italiano,* Milano, Giuffrè, 1985; ID., *I reati contro il servizio militare e contro la disciplina militare,* Milano, Giuffrè, 1985; ID., "Valutazione dei motivi dell'obiettore e reiezione delle domande di ammissione al servizio civile (nota a dec. Cons. Stato, Ad. plen., 24 maggio 1985 n. 16)", in *Giur. it*., 137, 1985, III, 391 ss.; ID., "Prime riflessioni sulla sentenza costituzionale n. 164 del 1985 relativa alla legge sul riconoscimento dell'obiezione di coscienza al servizio militare (nota a dec. Corte cost. 24 maggio 1985 n. 164)", in *Giur. cost*., 30, 1985, I, n. 6, 1213-26; BELLI, R., "Problemi relativi all'obiezione di coscienza (nota a sent. Corte cost. 24 maggio 1985 n. 164)", in *Giur. it.,* 138, 1986, I, 1, 161 ss.; ID., "Sulla "smilitarizzazione" degli obiettori di coscienza (a proposito della sentenza n. 113/1986 della Corte costituzionale)", in *Arch. pen.,* 1986, 301 ss.; BOBBIO, N., "Le ragioni della tolleranza", in AA.VV., *Intolleranza: eguali e diversi nella storia* (Atti del Convegno organizzato da Amnesty International a cura di P.C. BORO), Bologna, il Mulino, 1986, 33 ss.; LAZZARO, A., "Obiezione di coscienza e vigili urbani (nota a sent. T.A.R. Emilia Romagna, Sez. Bologna, 3 gennaio 1983 n. 1)", in *Giur. it.,* 138, 1986, III, 1, 425 ss.; CHIAVARIO, M., "Obiettori di coscienza e giurisdizione penale", in *Leg. pen.,* 1986, 601 ss.; CONSORTI, P.L., "Obiezione di coscienza al servizio militare e servizio civile", in *Dir. eccl.,* 96, 1986, n. 2, I, 393-401; ID., "Circolari della Pubblica Amministrazione e disciplina dell'obiezione di coscienza (nota a sent. T.A.R. Lazio, Sez. I, 22 ottobre 1986 n. 1658)", in *Temi romana,* 35, 1986, n. 3, 826-38; DELLI PAOLI, G., "La liberazione condizionale del condannato militare", in *Rass. giusto mil.,* 1986, suppl. al n. 4-5 *(Scritti in onore di Vittorio Veutro*), 211 ss.; MESSINA, R., "Gli obiettori di coscienza ammessi al servizio civile sostitutivo: una nuova voce nell'elenco degli estranei alle forze armate (nota a sent. Corte cost. 24 aprile 1986 n. 113)", in *Foro it.,* 111, 1986, I, 1489-93; ID., "Anche gli iscritti di leva sono estranei alle forze armate", ivi, 1756; ID., "Gli obiettori di coscienza tra grazia, liberazione condizionale e affidamento in prova (nota a sent. Trib. mil. Roma, 1 agosto 1985)", ivi, II, 297 ss.; PANUCCIO DATTOLA, F., "L'obiettore di coscienza: soldato si, soldato no? (nota a sent. Corte cost. 24 aprile 1986 n. 113)", in *Giust. civ.,* 1986, I, 3024 ss.; PRISCO, S., *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza,* Napoli, Jovene, 1986; PUGIOTTO, A., "La controriforma ministeriale all'obiezione di coscienza al servizio militare", in *Questione giustizia*, 1986, 607 ss.; RICHIELLO, G., "Sanzioni sostitutive e processo penale militare", in *Cass. pen.,* 1986, 1095; ID., "Obiezione di coscienza e rifiuto del servizio civile sostitutivo (nota a sent. Corte cost., 24 aprile 1986 n. 113)", ivi, 1718 ss.; RONCA, M., "L'adduzione dei

motivi di coscienza da parte di obiettore non vero", in *Rass. giust. mil.,* 12, 1986, n. 4-5, 343-52; Venditti, R., "Primi rilievi sulla sentenza costituzionale n. 113 del 1986 che esclude gli obiettori di coscienza dalla categoria degli «appartenenti alle forze armate»", in *Giur. cost.,* 31, 1986, n. 4, 652-5; Vitale, A., "Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza. In margine ad una recente pubblicazione", in *Quad. dir. e pol. eccl.,* 3, 1986, 319-38; Anzani, F., "*Libertà costituzionali, obiezioni di coscienza e convertibilità dell'obbligo di legge",* Napoli, Jovene, 1987; Barone A., "La difesa nazionale nella Costituzione", in *Dir. e società,* 10, 1987, n. 4, 643 ss.; Bertolino, R., "La libertad de conciencia: el hombre ante los ordenamientos estatales y confesionales", in *Anuario der. ecles.,* 3.°, 1987, 39-68; Brunelli, D., "Reati contro il servizio militare", *Enc. dir.,* 38, Milano, Giuffrè, 1987, 1237-52; Consorti, P., "Per una nuova legge sull'obiezione di coscienza al servizio militare", in *il tetto,* 1987, 127 ss. (nel saggio si dà notizia delle relazioni di Bellini, P., "L'obiezione di coscienza nel sistema delle libertà fondamentali", di Martines, T., "Profili costituzionali dell'obiezione di coscienza" e di Rescigno, P., "Leggi, regolamenti e convenzioni nella disciplina dell'obiezione di coscienza", relazioni svolte nel seminario svoltosi a Roma il 5 dicembre 1985 sul tema *Aspetti giuridici dell'obiezione di coscienza al servizio militare e sul servizio civile oggi in Italia);* Esposito, E., "Il dovere di difesa nella giurisprudenza costituzionale", in AA.VV., *Le regole del gioco nella Costituzione. Disposizioni e attuazioni fra crisi e tramonto,* a cura di E. Cuccodoro, Firenze, Noccioli, 1987, 237-8; Giannini, G., *L'obiezione di coscienza,* Bologna, Ed. Dehoniane, 1987; Id., "Dossier sull'obiezione di coscienza al servizio militare", in *Per l'alternativa,* 1987, n. 17-18, 21-30; Marzano, F., *Libertà costituzionale, obiezione di coscienza e convertibilità dell'obbligo di leva,* Napoli, Jovene, 1987; Mellini, M., *Norme penali sull'obiezione di coscienza,* Roma, Scipioni, 1987; Messina, R., "Condannato militare e misure alternative alla detenzione", in *Foro it.,* 112, 1987, II, 147-53; Modugno, F. e D'alessio, R., "Tutela dei trattamenti sanitari e obiezione di coscienza", in AA.VV., *Le regole del gioco,* cit., 233-7; Petrini, D., "Le nuove «norme urgenti» in tema di ordinamento penitenziario militare (D. L. 27.10.1986, n. 700)", in *Leg. pen.,* 1987, 534 ss.; Sorge, G., "Obiezione di coscienza: il servizio sostitutivo civile presso gli enti locali", in *Nuova rass. l. d. g.,* 1987, 647 ss.; Tattoli G., "Servizio militare", in *Noviss. Dig. It.,* Appendice, 7, Torino, Utet, 1987, 173 ss.; Venditti, R., *Il processo penale militare,* Milano, Giuffrè, 1987; Zanchetta, "Scelte e orientamenti giurisprudenziali in tema di obiezione di coscienza e disobbedienza civile", in *Questione giustizia*, 1987, 282 ss.; Belgiorno De Stefano, M.G., "L'obiezione di coscienza al servizio

militare, diritto inviolabile dell'uomo e del cristiano", in *Studi in memoria di Pietro Gismondi*, 1°, Milano, Giuffrè, 1988, 33-55; CANINI, G., "Due pesi e due misure per gli obiettori di coscienza", in *Polizia italiana. Nuovi orizzonti,* 1988, n. 6 (giugno), 28 ss.; CARIOLA, A., "Servizio militare, sanzioni disciplinari detentive e principi costituzionali", in *Dir. e società*, 11, 1988, n. 3, 436 ss.; CONSORTI, P., "Verso una modifica della gerarchia delle fonti. Moduli normativi e procedimenti della pubblica amministrazione: convenzioni e circolari (in particolare sull'obiezione di coscienza e il servizio civile)", in *Nomos,* 1, 1988, n. 4; DE SANCTIS, F.M., "Resistenza (diritto di)", in *Enc. dir.*, 39, Milano, Giuffrè, 1988, 987-94; MILANI, L., *L'obbedienza non è più una virtù* (Perugia, 1972), Firenze, Libreria Editrice Fiorentina, 1988; MIOTTO, G.P., "Domanda di riconoscimento dell'obiezione di coscienza, e poteri della commissione, prevista dall'art. 3, l. n. 772 del 1972 (nota a sent. T.A.R. Lazio, Sez. I, 1 ottobre 1986 n. 1350)", in *Foro amm.,* 63, 1987, n. 10, 2741-43; MORMILE, P., *L'obiezione di coscienza al servizio militare nella giurisprudenza amministrativa,* Napoli, Jovene, 1988; POLITO, P., "Elogio dell'obiezione di coscienza", in *Belfagor*, 43, 1988, n. 1, 13-35; PUGIOTTO, A., "Alcuni problemi di tutela giurisdizionale in tema di obiezione di coscienza al servizio militare", in AA.VV., *La tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali* a cura di L. CARLASSARE, Padova, Cedam, 1988, 144; ID., "Durata del servizio civile e principio costituzionale di uguaglianza", in *Giur. cost.,* 33, 1988, II, n. 3 [fasc. n. 5], 1049-54; ROSSI, E., "Obbedienza alla legge e obiezione di coscienza", in *Dir. e società,* 11, 1988, n. 3, 513-24; VANNICELLI, L., "*Obiezione di coscienza al servizio militare". Normativa. Fondamenti e carenze. Analisi. Prospettive,* Roma, Euroma, 1988; AA.VV., *Obiezione di coscienza al servizio militare. Profili giuridici e prospettive legislative* (Atti del convegno tenutosi a Roma, nel Palazzo della Provincia, il 16 gennaio 1988, promosso dalla Caritas italiana), Padova, Cedam, 1989; AA.VV., *Verso una difesa popolare non violenta per l'Italia?*, [Centro studi sui diritti dell'uomo e dei popoli], Padova, Cedam, 1989; ANZANI, G., "La natura giuridica dell'obiezione ed i poteri della commissione ministeriale (sent. 16/1985 del Consiglio di Stato, ad. plen.)", ivi, 43-68; BATTACLINI, G., "Ordinamenti statali e principi internazionali sull'obiezione di coscienza", ivi, 158-78; CACCIA, P., "Legge 772, Comitato ristretto e prospettive di riforma", ivi, 179-88; CHIAVARIO, M., "Obiettori di coscienza e giurisdizione penale dopo la 113/1986 della Corte Costituzionale", ivi, 29-42; CONSORTI, P.L., "Convenzioni e circolari nel rapporto tra Ministero della Difesa ed Enti di servizio civile", ivi, 103-12; CORTICELLI, M., "Autoriduzioni, autotrasferimenti e prime sentenze del giudice ordinario", ivi, 97-101; MELLINI, M., "Norme penali in tema di obiezione di

coscienza al servizio militare", ivi, 88-96; Pavan, A., "Ministero della Difesa, Enti di servizio civile ed obiettori di coscienza: questo Governo per un diverso rapporto?", ivi, 189-94; Prisco, S., "Obiezione di coscienza al servizio militare e obiezioni di coscienza nell'ordinamento italiano vigente", ivi, 143-57; Rossi, E., "Obiezione di coscienza e obbedienza alla legge", ivi, 71-87; Venditti, R., "Dovere costituzionale di difesa e servizio civile dell'obiettore di coscienza (Sent. 164/1985 della Corte Costituzionale)", ivi, 9-28; Baget Bozzo, G., "La 'guerra' degli obiettori", in *la Repubblica,* 14, 1989, 8 febbraio; Barile, P., "La naia degli obiettori", in *la Repubblica,* 14, 1989, 7 aprile; Bertolino, R., "L'obiezione di coscienza nella evoluzione delle giurisprudenza italiana", in *Quaderni dir. e pol. eccl.,* 6, 1989/1, 3-22; Cavana, P., "L'obiezione di coscienza al vaglio della Corte Costituzionale", in *Orientamenti sociali,* 1, 1989, n. 3-4, 115-20; Cavana, P., "Su alcuni recenti contrasti intervenuti tra la magistratura militare e la Corte costituzionale all'indomani della sentenza n. 409 del 1989 in materia di obiezione di coscienza al servizio militare", in *Giur. cost.,* 34, 1989, II, n. 10, 2213-23; D'Amico, M., "La decisione sull'obiezione di coscienza fra tecniche processuali e scelte di merito", ivi, n. 4 [fasc. n. 7], 2173-89; Guarino, A., "In tema di tutela dell'obiettore di coscienza: i provvedimenti cautelari", in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Petroncelli,* 1°, Napoli, Jovene, 1989, 323-32; Id., "L'obiezione di coscienza al servizio militare e la legislazione negoziata con i culti acattolici", in *Quad dir. e pol. eccl.,* VI, 1989/2, 125-48; Lariccia, S., "L'obiezione di coscienza nel diritto italiano", cit.; Lo Castro, G., "Legge e coscienza", in *Quad. dir. e pol. eccl.*, VI, 1989/2, 15-60; Long, G., "L'obiezione di coscienza: vent'anni di dibattiti parlamentari", ivi, 103-24; Martines, T., "Obiezione di coscienza e difesa della patria", in AA.VV., *Studi in onore di Lorenzo Spinelli,* 4°, Modena, Mucchi, 1989, 1403-22; Prisco, S., "Le metamorfosi dell'obiezione di coscienza al servizio militare", in *Giur. cost.*, 34, 1989, n. 2 [fasc. 3], 572-90; Rodotà, S., "Durerà di meno il servizio civile per gli obiettori", in *la Repubblica,* 14, 1989, 20 luglio; Camassa Aurea, E., "Libertà religiosa e fedeltà alla Repubblica: il caso dei Testimoni di Geova", in Tozzi, V. (cur.), *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico* (Atti del convegno svoltosi a Sorrento dal 27 al 29 aprile 1989), Salerno, Edisud, 1990, 489-98; Capitini, A., *Le tecniche della nonviolenza* (Milano, Feltrinelli, 1967), Firenze, Giunti, 1990; Messina, R., "Ancora giustizia per gli obiettori di coscienza", in *Foro it.,* 115, 1990, n. 1, I, 36-41; Romboli, R.; Rossi, E., "L'obiezione di coscienza al servizio militare: morte o inizio di una nuova vita?", in *Foro it.,* 115, 1990, n. 1, I, 41-8; Cavana, P., "L'obiezione di coscienza davanti alla Corte costituzionale", in *Rivista della guardia di finanza*, 39, 1990, n. 1,

121-30; Guarino, A., "In tema di tutela dell'obiettore di coscienza: i provvedimenti cautelari", in Tozzi V., *Nuovi studi,* cit., 413-22; Marcialis, M., "Considerazioni sull'illegittimità costituzionale della maggiore durata del servizio militare non armato e di quello sostitutivo civile", in *Giur. it.,* 142, 1990, I, 1, 1215; Messina, R., "Ancora giustizia per gli obiettori di coscienza", in *Foro it.,* 115, 1990, n. 1, I, 36-41; Modugno, F. e D'alessio, R., "Verso una soluzione legislativa del problema dell'obiezione di coscienza? Note in margine alla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale", in *Giur. it.,* 142, 1990, n. 3, IV, 97-116; Pizzorusso, A., "Commento alla sentenza del Tribunale militare di La Spezia, 5 ottobre 1989 n. 364. Obiezione di coscienza: «sotto accusa» i poteri della Corte costituzionale", in *Corr. giur.,* 7, 1990, n. 7, 681-5; Romboli, R. e Rossi, E., "L'obiezione di coscienza al servizio militare: morte o inizio di una nuova vita?", in *Foro it.,* 115, 1990, n. 1, I, 41-8; Sallustio Salvemini, C.G., "Obiezione di coscienza: aborto e servizio militare", in *il tetto,* 26, 1990, n. 155, 507-22; Id., "L'obiezione di coscienza sull'aborto e sul servizio militare un caso di strabismo legislativo", in Tozzi, V., *Nuovi studi,* 535-50; Santoriello, C., "Osservazione sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di obiezione di coscienza al servizio militare", in *Giur. it.,* 142, 1990, I, 1, 1209; Toso, P., "Dovere di fedeltà e diritto di resistenza. L'obiezione di coscienza del pubblico funzionario", in *Riv. trim. dir. pubbl.,* 1990, n. 2, 426-45; Turchi, V., "Misure alternative alla custodia cautelare e alla pena detentiva: la garanzia della libertà religiosa", in Tozzi, V., *Nuovi studi*, cit., 423-42; Sassi, P., "Una nuova sentenza della Corte costituzionale in tema di obiezione di coscienza al servizio militare. Obiezione c. d. sopravvenuta e motivi religiosi", in *Giur. cost.*, 37, 1992, 471 ss.

Sull'obiezione di coscienza al **"giuramento"**, cfr. Contini, G., "Riflessi costituzionali della mancata prestazione di giuramento per motivi religiosi", in *Riv. trim. dir. pubbl.,* 3, 1953, 91; Finocchiaro, F., "Giuramento dei testimoni e libertà religiosa", in *Riv. it. dir. proc. pen.,* 196, 1253; Del Re, M.C., "Il giuramento e l'obiezione di coscienza al giuramento", in *Dir. eccl.,* 72, 1961, I, 284 ss.; D'urso, C., "In tema di anticostituzionalità della formula del giuramento prevista dall'art. 449 c. p.", ivi, II, 23 ss.; Pisani, "Giuramento (dir. proc. pen.), in *Noviss. It.,* 7, Torino, Utet, 1961, 959; Finocchiaro, F., "Ancora in tema di libertà religiosa e giuramento dei testimoni", in *Riv. it. dir. proc. pen.,* 6, 1963, 1249 ss.; Chiarloni, S., "Sui rapporti fra giuramento e libertà religiosa", in *Giur. it.,* 116, 1964, I, 1, 13 ss.; Fedele, P., "Giuramento (dir. can. ed eccl.)", in *Enc. dir.,* 19, Milano, Giuffrè, 1970, 167-79; Gianturco, "L'obiezione di coscienza in rapporto al giuramento delle parti, dei testi, dei periti e degli interpreti nel vigente

sistema processuale", in *Riv. polizia*, 1974, 145 ss.; Testori, A., "Giuramento dei testimoni e libertà di coscienza", in *Giur. it*., 129, 1977, II, 351-6; Mangiameli, S., "Il giuramento dei non credenti davanti alla Corte costituzionale", in *Giur. cost.,* 25, 1980, 545 ss.; Avvisati, P.G., "Giuramento dei non credenti e giuramento dei credenti: una sentenza contraddittoria") in AA.VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica,* Milano, Giuffrè, 1981, 1141 ss.; Prisco, S., "Revivement della Corte costituzionale in un'importante sentenza sul giuramento del non credente (brevi osservazioni)", in AA.VV., *Nuove prospettive…,* cit., 1255 ss.; Vannicelli, L., "La libertà religiosa nella formula di giuramento del testimone alla luce delle sentenze della Corte costituzionale", in *Dir. eccl.,* 97, 1987, 1098-111.

Sul tema dell'**"obiezione fiscale"** v. soprattutto Cadoppi, A., "L'istigazione all'obiezione fiscale alle spese militari fra interpretazioni tradizionali ed evolutive dell'art. 415 c. p.", in *Giur. merito,* 1986, 127; Cerqua, L.D., "Spunti di istigazione all'obiezione fiscale alle spese militari", in *Indice pen.,* 1986, 679-83; De Mita, E., "L'obiezione fiscale è disobbedienza a leggi di ordine pubblico", in *Boll. tribut*., 1986, 869-71; Drago A. e Matta G., *L'obiezione fiscale alle spese militati. Quale pace? Quale difesa?,* Torino, Gruppo Editoriale Abele, 1986; Mucaria, V., "L'obiezione fiscale alle spese militari: ordine pubblico e disciplina tributaria", in *Riv. pen.,* 1986, 604; Onida, F., "L'obiezione fiscale", in *Il Ponte,* 1986, n. 3, 41-52; Prisco, S., "*Fedeltà alla Repubblica",* cit., 212-3; Belgiorno De Stefano, M.G., "Obiezione di coscienza selettiva e obiezione fiscale", in *Dir. eccl*., 97, 1987, n. 1, 25-43; Mele, E., "L'obiezione tributaria", in *Corr. trib.,* 1987, 2800-4; Cerqua, L.D., "La storia infinita dell'istigazione all'obiezione fiscale alle spese militari", in *Rass. trib.,* 1988, 652-4; Guerzoni, L., "E io obietto", in *il manifesto,* 19, 2 giugno 1989; Martinelli, E., "*Aspetti penalistici dell'obiezione fiscale alle spese militari nell'interpretazione della recente giurisprudenza",* in Ferrari, S. (cur.), "*Studi e testi di diritto ecclesiastico e canonico",* cit., 343-58; Vannicelli, L., "*Dall'obiezione di coscienza all'obiezione fiscale",* in Botta, R. (cur.), *L'obiezione di coscienza,* cit., 359-66. In sede legislativa v. la proposta di legge presentata dall'on. Guerzoni e altri, il 29 maggio 1989, pubblicata nella sezione *Documentazione* della rivista *Quad dir. e pol. eccl*., 6, 1989/2.

Sul tema dell'**obiezione di coscienza del personale sanitario**, prevista dall'art. 9 della l. n. 194 del 1978, v. in particolare De Finance, J., "La coscienza e la legge", in *Medicina e morale,* 1977, n. 1-2, 64; Gunthor, A., "*Chiamata e risposta. Una nuova teologia morale",* III, "*Morale speciale: le relazioni verso il prossimo",* Roma, Edizioni Paoline, 1977, spec. 378; Spinsanti, S., "Implica-

zioni etiche dell'obiezione di coscienza nella professione medica", in *Medicina e morale*, 1977, n. 1-2, 166 ss.; Tettamanzi, D., "Aborto e obiezione di coscienza: considerazioni di etica umana e cristiana", ivi, n. 1-2, 40; AA.VV., *Obiezione di coscienza e aborto,* Milano, 1978; Arcidiacono, L., "Interruzione della gravidanza e principi costituzionali", in *Dir. e società,* 6, 1978, 723-55, spec. 734-5; Bompiani, A., "Il ginecologo, l'aborto e l'obiezione di coscienza", in *Medicina e morale,* 1978, n. 3, 86 ss.; Lener S., "La legge sull'aborto e l'obiezione di coscienza", in *Civ. catt.,* 129, 1978, III, 10-21; Perico, G., "Legge sull'aborto e obiezione di coscienza", in *Aggiorn. soc.,* 29, 1978, II, 557-62; Guarino, A., "Aborto procurato e obiezione di coscienza", in *Dir. e giur.,* 35; 1979, 241-8; Lombardi Vallauri, L., "Bioetica, potere, diritto", in *Iustitia,* 37; 1984, 40 ss.; Nappi, A., "I limiti oggettivi dell'obiezione di coscienza all'aborto (nota a sent. Pret. Penne 6 dicembre 1983)", in *Giur. it.,* 136, 1984, II, 313 ss.; Perico, G., "I fondamenti giuridici dell'obiezione di coscienza sanitaria", in *Aggiorn. soc.,* 1986, n. 6, 421 ss.; Stella, F., "La obiezione di coscienza del sanitario nelle legislazioni europee", in *Riv. it. medicina legale,* 7, 1985, 444 ss.; Id., "La situazione legislativa in merito all'obiezione sanitaria, in Europa", in *Medicina e morale,* 1985, n. 2, 281 ss.; Vannicelli, L., *L'obiezione di coscienza degli operatori sanitari (Consultori familiari e graduale disorientamento),* Modena, Mucchi, 1985; Ciccone, L., *"Non uccidere". Questioni di morale della vita fisica,* (1984)", Milano, Ares, 1988[2]; Baget Bozzo, G., La "guerra" degli obiettori, cit.; Bertolino, R., "Assistenza religiosa, obiezione di coscienza e problemi morali e psicologici nel prisma della struttura ospedaliera", in AA.VV., *Studi in onore di Lorenzo Spinelli,* 1°, Modena, Mucchi, 1989, 93-150 ss.; Sallustio Salvemini, C.G., "Obiezione di coscienza: aborto e servizio militare. Un caso di strabismo legislativo", in *il tetto,* 26, 1989, n. 155, 507-22.

Per i profili generali del problema dell'**interruzione volontaria della gravidanza**, v. Moscarini, L., "Aborto. Profili costituzionali e disciplina legislativa", in *Enc. giur.,* 1°, Roma, Treccani, 1988, ed ivi bibliografia citata; Folliero, M.C., "La legge 194/78 nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Dal monito al controllo di come il monito sia stato attuato", in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Petroncelli,* Napoli, 1989, 243 ss.

Con particolare riferimento al problema del **rifiuto dell'emotrasfusione** da parte dei testimoni di Geova, v. specialmente D'alessio, R., "I limiti costituzionali dei trattamenti 'sanitari' (A proposito dei Testimoni di Geova)", in AA.VV., "*Scritti in onore di Egidio Tosato",* 2°, Milano, Giuffrè, 1982, 113 ss.

V. anche sul problema dei **trattamenti sanitari obbligatori**, Carnelutti, F., "Problema giuridico della trasfusione del sangue", in *Foro it.,* 63, 1938, IV, 89-

103; Degni, F., *Sulla trasfusione obbligatoria del sangue, ivi,* 129-33; Vincenzi Amato, D., "Art. 32, 2º comma", in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Rapporti Etico-sociali*, Art. 29-34, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1976, 167-209; Panunzio, S., "Trattamenti sanitari obbligatori e Costituzione (a proposito della disciplina delle vaccinazioni)", in *Dir. e società,* 2 (n. s.), 1979, 904 ss.; Barni, M., "Giustizia o intolleranza?", in *Avanti!*, 25 marzo 1982; Lener, S., "I testimoni di Geova e la punizione dell'omicidio", in *Civ. catt.,* 1982, IV, 159 ss.; Modugno, "Trattamenti sanitari non obbligatori e costituzione", in *Dir. e società,* 5, 1982, 303 ss. (ed ivi gli autori citati); Nuvolone, P., "Religione e diritto alla vita", in *L'indice penale,* 16, 1982, 133 ss.; Fiandaca, G., "Diritto alla libertà religiosa e responsabilità penale per omesso impedimento dell'evento (osservaz. a Assise Cagliari 21 marzo 1982)", in *Foro it.,* 108, 1983, II, 27-31; Id., "Reati omissivi e responsabilità penale per omissione", ivi, V, cc. 27-45; Parodi Giusino, M., "Trattamenti sanitari obbligatori, libertà di coscienza e rispetto della persona umana", in *Foro it.,* 106, 1983, I, 2656-61; Barile, P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali,* Bologna, il Mulino, 1984, 389 ss.; Clarizia, A., *Trattamenti sanitari obbligatori,* in *Dizionario di diritto sanitario,* a cura di G. De Cesare, Milano, Giuffrè, 1984; Floris, P., "Libertà di coscienza, doveri dei genitori, diritti del minore", *cit.*; Perico, G., "Testimoni di Geova e trasfusioni di sangue. Riflessioni medico-legali", in *Aggiorn. soc.,* 1986, n. 5, 335 ss.

Sull'**obiezione di coscienza del giudice**, v. la sentenza della corte costituzionale 25 maggio 1987, n. 196 e la nota di Rossi, E., "L'obiezione di coscienza del giudice", in *Foro it.,* 113, 1988, I, 759-71 ed inoltre Mangiameli, S., "La libertà di coscienza di fronte all'indeclinabilità delle funzioni pubbliche (A proposito dell'autorizzazione del giudice tutelare all'interruzione della gravidanza della minore)", in *Giur. cost.,* 33, 1988, II, n. 2 [fasc. n. 4], 523-44.

Per l'obiezione di coscienza nelle **prestazioni di lavoro** cfr. Moneta, P., "Libertà religiosa e mondo del lavoro", in *Scritti in onore di Dante Gaeta,* Milano, Giuffrè, 1984, 195; Onida, F., "L'obiezione di coscienza nelle prestazioni lavorative", in AA.VV., *Rapporti di lavoro e fattore religioso,* Napoli, Jovene, 1988, 227-40.

Sull'**astensione dal voto** come obiezione di coscienza, cfr. Camassa Aurea, E., "*Astensione dal voto: un'ipotesi di obiezione di coscienza?",* in Botta, R. (cur.), "*L'obiezione di coscienza",* cit., 241-50.

Sull'**obiezione di coscienza nella convenzione europea dei diritti dell'uomo**, cfr. Belgiorno De Stefano M.G., "L'obiezione di coscienza e la convenzione europea dei diritti dell'uomo", ivi, 235-40.

Su altre ipotesi di obiezione di coscienza, cfr. ONIDA, F., "Contributo a un inquadramento giuridico", cit.; SPIRITO P., "Un caso «dubbio» di obiezione di coscienza", in *Quaderni del pluralismo,* 1984, 70.

Per un esame dell'obiezione di coscienza dal punto di vista del **diritto comparato,** BOGNETTI, G., "Obiezione di coscienza (profili comparatistici)", in *Enc. giur.,* 21, 1990. Per un utile indicazione relativa alle previsioni legislative riguardanti l'obiezione di coscienza nei paesi della Comunità, cfr. MARTINELLI, L., "Dodici obiettori di coscienza a rapporto", in *Il Sole-24 ore,* 9 marzo 1992, 29, ove sono anche pubblicati la più recente risoluzione del parlamento europeo sul rifiuto di compiere il servizio militare per motivi di coscienza (Guce C 291/122 del 13 ottobre 1989), la raccomandazione n. R 87 8 del consiglio dei ministri del consiglio d'Europa, relativa all'obiezione di coscienza adottata il 9 aprile 1987 e la risoluzione n. 1989/59 della commissione per i diritti dell'uomo dell'organizzazione delle nazioni unite sull'obiezione di coscienza al servizio militare.

Sulla concezione per la quale l'**utopia della pace** "è diventata realistica" e sull'educazione alla pace come dovere-diritto fondamentale delle giovani generazioni, si rinvia all'antologia di BALDUCCI, E. e GRASSI, L., "*La pace. Realismo di un'utopia*", Milano, Principato, 1983: con riferimento a tale volume v. anche l'interessante recensione di CORTESI, L., "Da Erasmo all'età atomica (con due moderni cristiani)", in *Belfagor,* 38, 1983, 645-54.

Per una conoscenza degli strumenti più idonei per studiare la realtà empirica rappresentata dall'insieme degli stati e dei loro rapporti reciproci possono vedersi le indicazioni contenute in BONANATE, L., "*Sistema politico internazionale"*, in AA.VV., *Il mondo contemporaneo. Gli strumenti della ricerca* - 1. *Percorsi di lettura,* Firenze, La Nuova Italia, 1981, 330-47. Bonanate è autore di uno dei primi studi sui problemi della guerra e della pace (*La politica della dissuasione,* Torino, Giappichelli, 1971) e di una della prime antologie sull'argomento (*La guerra nella società contemporana,* Milano, Principato, 1972).

Un'analisi assai interessante sul problema dell'**interdipendenza** nella società di oggi è contenuta in CALCHI NOVATI, G., "L'evoluzione del sistema internazionale: i poli della tensione e la ricerca di un nuovo ordine", in AA.VV., *Nord e sud / armi e fame. Se vuoi la pace prepara la pace,* (Atti del convegno nazionale di "Testimonianze" svoltosi a Firenze nei giorni 12-13 febbraio 1983), in *Testimonianze,* 26, 1983, nn. 4-6 (253-5), 31-48.

Nella vasta letteratura sulla **guerra** e sulla **pace**, dal punto di vista (anche) giuridico, si ricordano: ANDERS, G., *Essere o non essere. Diario di Hiroshima e Nagasaki*, Torino, Einaudi, 1961; GIRARDI, G., *Cristiani e marxisti a confronto sulla pace,* Assisi, Cittadella, 1967; CURTI GIALDINO, A., "Guerra (dir. inter-

naz.)", in *Enc. dir.,* 19, Milano, Giuffrè, 1970, 849-90; Bobbio, N., *Il problema della guerra e le vie della pace,* Bologna, il Mulino, 1979; Levi, F., "Guerra", in AA.VV., *Il mondo contemporaneo. Gli strumenti della ricerca* 1. *Percorsi di lettura,* Firenze, La Nuova Italia, 1981, 90-104, ed ivi "orientamenti per la ricerca: la guerra atomica", a cura di Bonanate, L., 104-9; Bobbio, N., "Pace", in *Dizionario di politica,* a cura di Bobbio, N.; Matteucci, N.; Pasquino, G., II ed., Torino, Utet, 1983, 764-9; Id., "Pacifismo", ivi, 772-4; Pontara, G., "Pace (Ricerca scientifica sulla)", ivi, 769-72; Cobalti, A., *Pace, ricerca sociale, educazione*, Firenze, La Nuova Italia, 1985 (ivi ampia bibliografia); Bonanate, L., *Guerra e pace. Dal progresso come premessa al progresso come minaccia di distruzione*, Milano, Angeli, 1987; Bobbio, N., *Il terzo assente. Saggi e discorsi sulla pace e la guerra,* a cura di P. Polito, Torino, Sonda, 1989; Id., "Pace o libertà? Introduzione al pensiero di Gunther Anders", Prefazione al volume di G. Anders, *Essere o non essere,* cit., in *Linea d'ombra,* 7, 1989, n. 38, maggio, 37-40; Cotta, S., *Dalla guerra alla pace. Un itinerario filosofico,* Milano, Rusconi, 1989; Venturini, G., *Necessità e proporzionalità nell'uso della forza militare in diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1989.

Sull'"educazione alla pace" cfr. Lariccia, S., "La dimensione giuridica nell'educazione alla pace", in *Scuola e città,* 35, 1984, n. 9, 401-4; Catti, G., a cura di, *Studiar per pace,* Thema, 1989; Serreri, P., a cura di, *Educazione e cultura della pace,* Intr. di Visalberghi A., Roma, Editori Riuniti, 1988; Farnè, R., *La scuola di "Irene". Pace e guerra in educazione. Le domande, i problemi aperti, le prospettive,* Firenze, La Nuova Italia, 1989.

Sul tema della guerra (e della pace) nella "concezione canonistica", cfr. Picozza, P., "Considerazioni sulla pace nel pensiero cattolico: dal concetto di guerra giusta alle prospettive di superamento", in *Dir. eccl.,* 97, 1987 (*Raccolta di scritti in onore di Luigi De Luca*), n. 2, I, 950-71; Bellini, P., *Il gladio bellico. Il tema della guerra nella riflessione canonistica dell'età classica,* Torino, Giappichelli, 1989.

Per alcuni importanti riferimenti sulla politica estera italiana di pace e di giustizia, cfr. Allegretti, U., "Guerra del Golfo e Costituzione", in *Foro it.,* 116, 1991, n. 5, V, 382, ed ivi la bibliografia citata.

## *Dalla «riserva» di giurisdizione dei tribunali ecclesiastici al concorso delle giurisdizioni civile e canonica: una giusta (ma tardiva) affermazione della sovranità statale in materia matrimoniale**

(Nota a Cass., sez. unite civ., 13 febbraio 1993, n. 1824)

1. - A distanza di sessantaquattro anni dalla stipulazione del concordato lateranense del 1929, di quarantacinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e di nove anni dalla stipulazione del patto di villa Madama stipulato tra l'Italia e la Santa Sede il 18 febbraio 1984, la riportata sentenza delle sezioni unite della Cassazione ha dichiarato la fine della «riserva» di giurisdizione dei tribunali ecclesiastici nelle cause di nullità del matrimonio contratto da cittadini italiani secondo il rito cattolico.

Condivido pienamente la tesi di fondo della Cassazione sulla caduta della «riserva» di giurisdizione in favore dei tribunali ecclesiastici, una tesi da me sostenuta in numerose precedenti occasioni, anche prima dell'entrata in vigore degli accordi lateranensi di villa Madama[1], e ritengo convincenti e persuasivi anche gli argomenti addotti a favore di tale tesi.

Ho ricordato qui sopra il lungo periodo trascorso da tre date di grande importanza nella storia costituzionale italiana: quelle del 1929, del 1947 e del 1984. Occorre infatti ricollegare rispettivamente ai patti

---

* In *Foro italiano,* 118, 1993, I, cc. 734-45.

[1] Cfr. S. Lariccia, *Qualcosa di nuovo, anzi d'antico, nella giurisprudenza costituzionale sul matrimonio concordatario,* in *Foro it*., 1982, I, 938; *Prime decisioni della Cassazione dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 1982 sul matrimonio concordatario, ibid*., 1883; *Esecutorietà delle sentenze ecclesiastiche in materia matrimoniale e ordine pubblico italiano, ibid*., 2800; *Nuove soluzioni al problema degli effetti del matrimonio canonico,* in *Dir. eccles*., 1982, I, 455; *Conferme e novità nella politica ecclesiastica della Corte costituzionale,* in *Riv. dir. civ*., 1983, I, 168; *Diritto ecclesiastico,* Cedam, Padova, 1986, spec. 304-6; *Diritto privato e riforma della legislazione ecclesiastica,* in *Trattato* diretto da Rescigno, XXI, Torino, 1987, 126; *ivi*, aggiornamento, 1988.

lateranensi, alla Costituzione repubblicana e democratica e al patto di villa Madama i principi fondamentali di sistemi normativi diversi e contrastanti tra loro per quanto riguarda il tema della competenza dei tribunali ecclesiastici e civili sulle cause concernenti la nullità del matrimonio canonico.

Nel 1929 il principio della giurisdizione esclusiva dei tribunali ecclesiastici in materia matrimoniale era coerente con la considerazione, anche da parte dello Stato italiano, del carattere sacramentale del matrimonio canonico e con il solenne riconoscimento della religione cattolica come «sola religione dello Stato»: principi che avevano giustificato, anche per i fini politici perseguiti dal regime fascista con la stipulazione del concordato lateranense, la totale rinuncia dello Stato italiano alla sua sovranità e, quindi, all'esercizio della giurisdizione che della sovranità rappresenta una delle componenti essenziali.

Nel 1948 il costituente aveva sì confermato, nell'art. 7, 2° comma, il valore dei patti lateranensi per la disciplina dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica[2], ma aveva anche posto i nuovi principi dell'indipendenza e sovranità dello Stato nell'ordine civile e della Chiesa cattolica nell'ordine religioso (art. 7, 1° comma) e dell'eguale libertà davanti alla legge di tutte le confessioni religiose (Chiesa cattolica compresa) (art. 8, 1° comma)[3]: principio quest'ultimo dal quale non poteva non derivare il venir meno di uno dei capisaldi del trattato e del concordato del 1929, quello della religione cattolica considerata come unica religione dello Stato[4]: il capisaldo rispetto al quale, nel 1929, il riconoscimento della riserva di giurisdizione ecclesiastica era apparso coerente e necessario[5].

---

[2] Per una valutazione dei problemi riguardanti il richiamo nella Costituzione dei patti lateranensi, cfr., anche per richiami bibliografici, S. Lariccia, *Stato e chiesa cattolica* (rapporti tra), voce dell'*Enciclopedia del diritto,* Milano, 1990, XLIII, 890-924.

[3] Sul 1° comma dell'art. 8 Cost., cfr., di recente, N. Colaianni, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione,* Cacucci, Bari, 1990, spec. 198-258; Id., *Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica* (rapporti tra), voce *dell'Enciclopedia del diritto,* Milano, 1990, XLIII, 924-38; S. Lariccia, *Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica,* voce *dell'Enciclopedia giuridica Treccani,* Roma, 1993, XXVIII.

[4] Per alcune considerazioni sul punto può vedersi S. Lariccia, *Tutela penale dell'«*ex religione dello Stato*» e principi costituzionali,* in *Giur costit.,* 1988, I, 4311.

[5] Sulle conseguenze derivanti dalla entrata in vigore delle disposizioni costituzionali

Nel 1984 l'accordo di villa Madama, non accogliendo le proposte formulate in precedenza da alcune delle commissioni che avevano redatto le «bozze» di revisione del concordato[6], aveva evitato di dichiarare espressamente la fine della «riserva» assoluta di giurisdizione dei tribunali ecclesiastici.

Nel testo definitivo dell'art. 8 e del n. 4 del protocollo addizionale non vi è alcuna menzione della «riserva» di giurisdizione[7]: circostanza che ha indotto molti autori a ritenere che il silenzio del legislatore concordatario dovesse interpretarsi nel senso della caduta di tale «riserva»[8], pur in presenza di argomenti testuali in favore sia della

---

sulla materia della giurisdizione ecclesiastica matrimoniale, v., di recente, F. Cipriani, *Nullità del matrimonio concordatario e tutela giurisdizionale civile,* in *Concordato e legge matrimoniale,* a cura di S. Bordonali e A. Palazzo, Jovene, Napoli, 1990, 594.

[6] Per i testi delle «bozze» nelle quali era stato accolto il criterio della concorrenza delle due giurisdizioni civile ed ecclesiastica, v. *infra,* n. 3. Per quanto si riferisce ai lavori parlamentari, è qui da ricordare che il 6 dicembre 1978, il presidente del consiglio, Giulio Andreotti, presentando al senato la terza «bozza» di revisione del concordato, aveva dichiarato: «La giurisdizione in materia di nullità non è più esclusiva dell'autorità ecclesiastica». Ma proposte nel senso del superamento della «riserva» di giurisdizione erano state formulate anche da alcuni autorevoli componenti della prima commissione per la revisione del concordato: mi riferisco, in particolare, ai prof. Jemolo e Ago, per le cui proposte, cfr. *infra,* n. 3.

[7] Sul significato da attribuire a tale «silenzio» si sono soffermati molti degli autori che hanno esaminato, nell'ultimo decennio, la nuova normativa concordataria in materia matrimoniale: con specifico riferimento a questo aspetto, cfr., tra gli altri, M. Condorelli, *«Scherz und Ernst» sul nuovo concordato,* in *Dir. eccles.,* 1984, I, 363 e in *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose,* Giuffrè, Milano, 1985, 363, il quale ha osservato che la mancanza di chiarezza sul punto da parte del legislatore pattizio era talmente sbalorditiva, vertendo su una questione di primaria importanza, «da far sorgere il dubbio che non sia casuale e determinata dalla fretta dell'ultimo momento, ma invece perfettamente consapevole e voluta»; Lariccia, *Diritto ecclesiastico,* cit., 300; C. Cardia, *Il matrimonio concordatario tra nullità canoniche, nullità e divorzio,* in *Concordato e legge matrimoniale,* cit., 387; Lariccia, *Intervento, ivi,* 517; Cipriani, *Nullità del matrimonio concordatario,* cit.; R. Vaccarella, *Intervento, ivi*, 645; R. Botta, *L'esegesi del silenzio (nuovo concordato e riserva di giurisdizione ecclesiastica del matrimonio), ivi,* 667. Ma il tema delle conseguenze derivanti dal silenzio del concordato in questa ed in altre materie è esaminato da tutti gli autori che ne hanno esaminato le disposizioni: per ulteriore bibliografia v. Lariccia, *Diritto ecclesiastico,* cit.

[8] Hanno sostenuto l'opinione favorevole al riconoscimento del concorso delle due giurisdizioni, civile ed ecclesiastica, Lariccia, scritti citati *retro,* nota l; F. Finocchiaro, *Sentenze ecclesiastiche e giurisdizione dello Stato sul matrimonio concordatario nell'ac-*

sopravvivenza (specificità dell'ordinamento canonico, divieto del riesame nel merito)[9], sia in senso contrario (lavori preparatori, dichiarazioni del presidente del consiglio on. Bettino Craxi[10], relazione al

---

*cordo 18 febbraio 1984 fra l'Italia e la Santa Sede,* in *Riv. dir. proc.,* 1984, 402; P. Moneta, *Il matrimonio nel nuovo concordato con la Santa Sede,* in *Dir. famiglia,* 1984, 1213; G. Baldisserotto, *Delibazione ordinaria e delibazione speciale (in merito alla sentenza canonica),* in *Atti della Accademia delle scienze di Ferrara,* 1985, LXII, 25; E. G. Vitali, *La nuova disciplina del matrimonio,* in Aa. Vv., *Concordato e Costituzione,* il Mulino, Bologna, 1985, 81; Lariccia, *Diritto ecclesiastico,* cit., 303; R. Vaccarella, *Il riparto di giurisdizione tra giudici statuali ed ecclesiastici in tema di nullità del matrimonio concordatario,* in *Dir. eccles.,* 1989, 1, Cipriani, *Nullità del matrimonio concordatario,* cit., spec. 602 ss.; Vaccarella, cit., 645. Ha osservato in proposito E.G. Vitali, *Delle persone e della famiglia. Art. 1-230 bis. Commentario,* Ipsoa, Milano, 1990, 285, che, considerando che della fine della riserva assoluta di giurisdizione non si fa menzione nel testo del nuovo accordo tra Stato e Chiesa cattolica, il legislatore di attuazione potrebbe provvedere a risolvere il dubbio interpretativo in senso favorevole al concorso della giurisdizione ecclesiastica e della statuale; ma in tal caso, ove la Santa Sede palesasse il suo disaccordo relativamente a siffatta interpretazione dell'art. 8, si aprirebbe la via del ricorso all'amichevole soluzione a mezzo della commissione paritetica prevista dall'art. 14 dell'accordo per i casi di difficoltà di interpretazione.

[9] A favore del mantenimento della riserva della giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale, cfr. S. Gherro, *Accordo di modificazioni del concordato Lateranense,* in *Nuovi accordi,* cit., 213, spec. 217; Id., *La giurisdizione sul matrimonio concordatario: ragionamenti assurdi e deduzioni logiche,* in *Iustitia,* 1986, 13; P. Gismondi, *Le modificazioni del Concordato lateranense,* in *Dir. eccles.,* 1984, I, 249; G. Mantuano, *«Ordine proprio» della Chiesa e delibazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità, ibid.,* 569; M. Tedeschi, *Prime interpretazioni sul nuovo accordo, ibid.,* 690; L. De Luca, *Giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale: esclusiva o concorrente?,* Id., 1985, I, 212; G. Catalano, *I nuovi accordi con le confessioni religiose,* in *I rapporti tra Stato e Chiesa in base all'accordo del 18 febbraio 1984*, Palermo, 1985, 65 ss.; C. Punzi, *Il riparto di giurisdizione in materia matrimoniale,* in *Riv. dir. civ.,* 1985, I, 563; L. Spinelli, *I nuovi accordi fra Stato e Chiesa,* in Aa. Vv., *I rapporti tra Stato e Chiesa,* cit., 53; M. E. Casellati Alberti, *Riserva della giurisdizione ecclesiastica matrimoniale ed esigenze di libertà,* in *Riv. dir. civ.,* 1986, II, 301; O. Fumagalli Carulli, *L'indirizzo politico parlamentare e la disciplina pattizia della materia matrimoniale,* in *La scuola cattolica,* 1986, 75.

[10] Nella presentazione del 23 gennaio 1984 ai capigruppo del senato e della camera della *Nota informativa* in ordine ai progressi della trattativa con la Santa Sede, il presidente del consiglio, Bettino Craxi, dichiarava: «Fermo restando il riconoscimento degli effetti civili dei matrimoni celebrati secondo il diritto canonico, dovrà essere dissolta ogni residua riserva di giurisdizione ecclesiastica». Nel discorso al senato, svoltosi nei giorni seguenti, l'on. Craxi ribadiva che, «confortati anche dalle decisioni della Corte costituzionale», occorreva «andare ad un regime di radicale superamento della riserva di giurisdizione ecclesiastica quale prevista dalla legislazione del 1929». Nel discorso

disegno di legge relativo alla ratifica dell'accordo[11], richiamo ai nn. 5 e 6 dell'art. 797 c.p.c.)[12].

2. - Gli argomenti addotti dalle sezioni unite della Cassazione a sostegno della tesi del superamento della «riserva» di giurisdizione sono, come ho sopra osservato, chiari e convincenti: mi limito richiamarli con alcune osservazioni, giacché a mio avviso costituiscono argomenti difficilmente confutabili.

Per la soluzione di tale questione non può attribuirsi alcun decisivo significato alla circostanza che la Corte costituzionale, con sentenza 2 febbraio 1982, n. 18, abbia dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 1 l. 27 maggio 1929 n. 810 (nella parte in cui dava piena ed intera esecuzione ai commi 4º, 5º e 6º dell'art. 34 del concordato del 1929) e 17 l. 27 maggio 1929 n. 847[13], in quanto

---

alla camera del 20 marzo 1985, con riferimento al patto di villa Madama e al disegno di legge di ratifica, Craxi affermava: «Equiparate le sentenze ecclesiastiche di nullità del matrimonio concordatario alle sentenze emanate dal giudice straniero nel giudizio sulla validità del vincolo, vi è concorso tra la giurisdizione dello Stato e la giurisdizione della Chiesa»: v. il testo completo di tali dichiarazioni in *Un accordo di libertà. La revisione del Concordato,* a cura della presidenza del consiglio dei ministri, Roma, 1986, 295, 304, 378.

[11] La relazione al disegno di legge di ratifica, poi divenuto l. 25 marzo 1985 n. 121, sottolineava che «forse la più qualificante» innovazione al concordato lateranense era quella «relativa alla fine della esclusività della giurisdizione ecclesiastica sulle nullità matrimoniali, sanzionata dall'abrogazione dell'art. 34, 4° comma, del testo del 1929»: vedila in *Un accordo di libertà,* cit., 391.

[12] Il n. 5 dell'art. 797 prevede che la sentenza straniera non deve essere «contraria ad altra sentenza pronunciata dal giudice italiano»; il n. 6 del medesimo articolo che non deve essere «pendente davanti al giudice italiano un giudizio per il medesimo oggetto e tra le stesse parti, istituito prima del passaggio in giudicato della sentenza straniera».

[13] A proposito della «riserva» di giurisdizione ai tribunali ecclesiastici delle cause di nullità dei matrimoni «concordatari», nel 1982 la Corte costituzionale ha ribadito la giurisprudenza precedente (cfr. le sentenze nn. 30 del 1971, 175 e 176 del 1973 e 1 del 1977), affermando che tale «riserva» ed il riconoscimento degli effetti civili delle sentenze canoniche di nullità «sono coerenti con l'impegno assunto di considerare l'atto di matrimonio, validamente sorto nell'ambito dell'ordinamento canonico, quale presupposto cui attribuire – dopo l'intervenuta trascrizione – gli effetti civili»: questo argomento, contenuto nella sentenza n. 176 del 1973 è richiamato nella sentenza n. 18 del 1982, nella quale la corte ha anche affermato che la sostituzione, in materia di matrimonio «concordatario», della giurisdizione ecclesiastica alla giurisdizione civile non vulnera il «principio supremo del diritto alla tutela giurisdizionale», giacché nelle controversie

la questione di giurisdizione sottoposta all'esame delle sezioni unite della Cassazione «va decisa alla stregua dell'accordo di revisione del 1984». È questa un'opportuna conferma del principio di relatività delle valutazioni giuridiche, in forza del quale con il mutare dei principi legislativi non possono non mutare le conclusioni che devono trarre il giudice e, in generale, l'interprete del sistema normativo.

Nell'accordo del 1984 «non si rinviene una disposizione che sancisca il carattere esclusivo della giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale, qual era contenuta nell'art. 34 del concordato del 1929». Ho avuto più volte occasione di criticare la scelta del legislatore concordatario di privilegiare l'oscurità del dato normativo in materia matrimoniale. Le disposizioni del concordato in tema di giurisdizione ecclesiastica matrimoniale hanno consentito di sostenere in questi anni sia la tesi della sopravvivenza della «riserva» esclusiva di giurisdizione sia la tesi della concorrenza di giurisdizione. Non si tratta certo di un'ambiguità casuale: è stata invece un'ambiguità voluta dalle parti contraenti, giacché, se si fosse detto chiaramente che anche nel nuovo concordato si intendeva ribadire il principio della «riserva» di giurisdizione ecclesiastica introdotto con i patti lateranensi nel sistema giuridico italiano, questo principio non sarebbe stato accolto dalla delegazione italiana; se si fosse invece chiarito espressamente che la soluzione adottata era quella della concorrenza di giurisdizione, questa soluzione non sarebbe stata accettata dalla delegazione vaticana. Poiché dunque gli accordi concordatari, quello del 1984 non meno di quello stipulato dallo Stato fascista nel 1929, rispondono alla logica del compromesso tra le istituzioni dello Stato e quelle della Chiesa cattolica, si è preferito non dire nulla su questo punto, con la conseguenza che dal febbraio del 1984 si continua a discutere, in contributi scientifici, convegni, tavole rotonde, incontri e conferenze, se possa ritenersi più esatta l'una o l'altra opinione.

Non mi sembra che rappresenti un esempio di buona tecnica legislativa la decisione, adottata dal legislatore concordatario nel 1984, di evitare la previsione di chiare disposizioni a proposito di

---

relative alla nullità dei matrimoni canonici «un giudice e un giudizio sono pur sempre garantiti». Per una critica di tale affermazione, cfr. Lariccia, *Qualcosa di nuovo,* cit. Per un sintetico esame sulle sentenze costituzionali nn. 16, 17 e 18 del 1982, cfr. P. Colella, in *Trattato* diretto da Rescigno, cit., II: *Persone e famiglia,* XXI, t. 1º, 1988, 575.

una questione che tutti sapevano essere di difficile soluzione: quella della previsione o del superamento della «riserva» di giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale. Giustamente però, criticando una mia affermazione polemica in un convegno del 1989, Romano Vaccarella ha osservato che «il silenzio di un accordo internazionale sulla giurisdizione dello Stato in ordine a rapporti facenti capo a suoi cittadini non è affatto "equivoco" o "neutrale"; quel silenzio, al contrario, non può che essere inteso come conferma dell'ovvia regola – suscettibile soltanto di espressa eccezione – per cui lo Stato ha giurisdizione su tali rapporti»[14].

Le disposizioni con le quali si stabilisce che «si dovrà tener conto della specificità dell'ordinamento canonico»[15], che «i richiami della legge italiana alla legge del luogo in cui si è svolto il giudizio s'intendono fatti al diritto canonico»[16], che «si considera sentenza passata in giudicato quella che sia divenuta esecutiva secondo il diritto canonico»[17] e che «in ogni caso non si procederà al riesame del merito»[18] rappresentano «il massimo di quanto lo Stato ha ritenuto di poter sacrificare della sua sovranità, che per ogni altro verso viene, invece, riaffermata».

Nel patto di revisione, in coerenza con l'assoluta parità delle rispettive sfere di sovranità assunta come principio fondamentale del nuovo accordo tra le parti, non vi è alcuna disposizione dalla quale la giurisdizione in materia matrimoniale appaia come una prerogativa dell'ordinamento canonico e non come espressione di sovranità riconosciuta concorrentemente a entrambi gli ordinamenti.

L'art. 13 dell'accordo, nella parte in cui stabilisce che le disposizioni del concordato lateranense non riprodotte nel nuovo testo sono abrogate (con l'unica eccezione di quanto previsto, in materia diversa da quella matrimoniale, dall'art. 7, n. 6)[19] deve interpretarsi nel senso

---

[14] VACCARELLA, *Intervento,* cit., 645.

[15] Protocollo addizionale, art. 4, lett. *b).*

[16] Protocollo addizionale, art. 4, lett. *b),* n. 1.

[17] Protocollo addizionale, art. 4, lett. *b),* n. 2.

[18] Protocollo addizionale, art. 4, lett. *b),* n. 3.

[19] Nel quale si legge: «All'atto della firma del presente accordo, le parti istituiscono una commissione paritetica per la formulazione delle norme da sottoporre alla loro

che «il massimo del sacrificio delle proprie prerogative, consentito da ciascuna parte, è quello che risulta espressamente dall'accordo, oltre al quale non è possibile ammetterne altri», cosicché dalla mancata riproduzione testuale discende l'abrogazione delle disposizioni precedenti.

Poiché l'art. 8, n. 2, dell'accordo di revisione riproduce, sia pure con rilevanti modificazioni, la disposizione dell'art. 34 concordato del 1929 relativa alla delibazione, ma non anche quella contenente la «riserva» di giurisdizione ai tribunali ecclesiastici delle cause concernente la nullità del matrimonio, quest'ultima disposizione è rimasta abrogata ai sensi dell'art. 13 dell'accordo medesimo.

Non può essere condivisa la tesi di chi, pur ammettendo il concorso delle giurisdizioni, civile ed ecclesiastica, sulla nullità del matrimonio, ritiene che il giudice italiano non possa giudicare sulla nullità del matrimonio canonico, bensì soltanto sulla nullità della trascrizione[20]: ed infatti, dopo avere ricordato che le cause riguardanti la nullità della trascrizione in materia matrimoniale sono state sempre devolute alla cognizione del giudice italiano, i giudici della Cassazione giustamente osservano che, una volta abolita la «riserva» di giurisdizione ecclesiastica, la giurisdizione italiana non deriva dalle norme dell'accordo, bensì dalle norme costituzionali e processuali che ne costituiscono il fondamento. Come esattamente si è osservato, tali disposizioni sono quelle contenute negli artt. 101 e 102, 2° comma, Cost. sulla giurisdizione della Repubblica italiana, 1 e 112, 1° comma, c.p.c., 24, 1° comma, e 25, 1° comma, Cost., circa le modalità di esercizio della giurisdizione civile e l'obbligo del giudice di giudicare sulla domanda che ognuno può proporre a tutela dei propri diritti davanti al giudice precostituito per legge[21].

---

approvazione per la disciplina di tutta la materia degli enti e beni ecclesiastici e per la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici».

[20] Cfr. invece in tal senso Finocchiaro, *Sentenze ecclesiastiche,* cit., 415 e 426.

[21] Con riferimento a tale profilo, nella riportata sentenza i giudici condividono l'opinione chiaramente esposta in Cipriani, *Nullità del matrimonio concordatario,* cit., spec. 617. V. anche V. Starace, *Giurisprudenza costituzionale e modificazioni del concordato,* in *Il nuovo accordo,* cit., 93. Giustamente Cipriani, nello scritto citato, sottolinea, criticando anche le affermazioni contenute in miei scritti (*Diritto ecclesiastico,*

La circostanza che l'art. 8, n. 2, dell'accordo disciplini la delibazione delle sentenze ecclesiastiche si concilia tanto con la «riserva» quanto con il concorso delle giurisdizioni e «dimostra soltanto che, come non v'è una riserva a favore dei tribunali ecclesiastici, così non ve n'è una a favore della giurisdizione civile».

Nessuna conclusione può dedursi dalla mancanza di una disposizione che espressamente abbia contemplato il venir meno della «riserva» a favore dei tribunali ecclesiastici, essendo stata quest'ultima abrogata per effetto dell'art. 13 concordato e dovendo se mai ritenersi necessaria una disposizione che eventualmente limitasse la giurisdizione dello Stato.

L'impegno dell'Italia a tener conto della specificità dell'ordinamento canonico, da cui il vincolo matrimoniale contratto secondo tale ordinamento attinge la sua disciplina sostanziale, ha il solo scopo di attenuare la equiparazione, ai fini della delibazione, della sentenza ecclesiastica alla sentenza straniera: ma ciò non impedisce la giurisdizione diretta dello Stato e lascia aperto il problema, che la corte non ha ritenuto di esaminare essendo estraneo al regolamento di giurisdizione, «se anche nell'ambito di tale giurisdizione si debba tener conto della specificità dell'ordinamento canonico e, correlativamente, delle ragioni ostative alla delibazione previste dall'art. 8, n. 2».

La formula, che stabilisce il riferimento alla specificità dell'ordinamento canonico e la previsione che è tale ordinamento a disciplinare il vincolo matrimoniale, renderebbe impossibile, si è sostenuto, la concorrenza delle due giurisdizioni quanto alla valutazione della patologia del matrimonio concordatario, essendo «evidente che il sistema processuale dell'ordinamento statuale non può operare nel rispetto, e per l'attuazione, dell'indicata 'specificità'»[22]. L'argomento si presenta di indubbia efficacia: esso tuttavia giustifica le perplessità

---

cit., 303 ss.; *Diritto privato e riforma della legislazione ecclesiastica,* cit., 126), che la giurisdizione italiana in materia non discende dalle norme che equiparano le sentenze ecclesiastiche a quelle straniere e che richiamano l'art. 797, nn. 5 e 6, c.p.c., giacché la giurisdizione italiana trova il suo fondamento nella sovranità dell'Italia e nelle norme costituzionali e processuali citate sopra nel testo. Per la verità, al di là delle espressioni, forse non chiare, dei miei scritti sopra citati, è questa un'opinione che ho sempre ritenuto come la più esatta.

[22] Gherro, *Accordo,* cit., 225.

di chi ha ritenuto opportuno utilizzare, per la nuova normativa matrimoniale, la definizione con la quale Jemolo qualificava la disciplina matrimoniale prevista nel 1929 («il più colossale pasticcio di legge matrimoniale che sia dato pensare»)[23], ma non può far dimenticare che, per espressa previsione contenuta nel nuovo concordato, tra le condizioni previste per la delibazione delle sentenze ecclesiastiche matrimoniali, devono sussistere anche quelle previste dai nn. 5, 6 e 7 dell'art. 797 c.p.c.: assenza cioè di un giudicato nazionale, assenza di un procedimento avente lo stesso oggetto istituito avanti al giudice civile, conformità della sentenza all'ordine pubblico italiano.

La «riserva» della giurisdizione ecclesiastica non può certo derivare dal principio di indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa cattolica, ciascuno nel proprio ordine (art. 7, 1° comma, Cost.), dovendosi al contrario ritenere che il superamento della «riserva» di giurisdizione ai tribunali ecclesiastici in materia matrimoniale determina il recupero, da parte dello Stato italiano, della sovranità sacrificata nel concordato del 1929.

La disposizione che impone alla corte d'appello di accertare, in sede di delibazione, che il giudice ecclesiastico era il giudice competente, disposizione diretta a disciplinare i poteri del giudice della delibazione nei confronti di una sentenza già emanata dal tribunale ecclesiastico, non esclude che si possa versare in un'ipotesi di fori concorrenti e va interpretata nel senso che, dato il concorso dei due ordinamenti a disciplinare il processo, la corte d'appello deve accertare che oggetto del giudizio sia il matrimonio celebrato secondo le norme dell'ordinamento canonico.

L'esigenza sentita dalla Santa Sede di riaffermare, nell'art. 8, n. 3, dell'accordo di revisione, il valore immutato della dottrina cattolica sul matrimonio e la sollecitudine della Chiesa per la dignità dei valori della famiglia, fondamento della società, costituisce un'affermazione (unilaterale) di principio ed appare giustificata proprio dal ripristino dei poteri processuali dello Stato, sia in fase di delibazione sia in sede di cognizione diretta, attraverso l'abolizione della giurisdizione esclusiva della Chiesa in relazione alle cause di nullità del matrimonio.

---

[23] Condorelli, *Scherz, und Ernst,* cit., 141. L'opinione di Jemolo è esposta in *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*[3], Einaudi, Torino, 1971, 489.

Il concorso delle giurisdizioni va risolto in base al criterio della prevenzione[24].

3. - La conclusione accolta dai giudici nella riportata sentenza mi ha richiamato alla memoria le opinioni esposte, più di vent'anni fa, durante i lavori della prima commissione per la revisione del concordato, che ebbero luogo al ministero di grazia e giustizia nei primi sei mesi del 1969.

Anche tenendo presenti le polemiche reazioni di una parte del mondo cattolico dopo che la stampa ha reso noto il dispositivo della sentenza emessa delle sezioni unite[25], può essere opportuno ricordare qui che due dei più autorevoli componenti di quella commissione avevano sostenuto la tesi, ora accolta nella riportata sentenza, che l'antico problema della giurisdizione in materia di nullità di matrimonio avrebbe potuto e dovuto essere risolto accogliendo la tesi favorevole alla concorrenza delle due giurisdizioni, civile ed ecclesiastica, e facendo ricorso al sistema della prevenzione.

Per primo Arturo Carlo Jemolo, replicando alle osservazioni del prof. Rossi[26], aveva rilevato che la distinzione delle due giurisdizioni, ecclesiastica e civile, ricorreva nella maggior parte degli altri paesi, anche di quelli che riconoscono efficacia civile alla celebrazione religiosa del matrimonio: si verifica pertanto, aveva osservato Jemolo,

---

[24] Su quest'ultimo aspetto cfr. la nota di commento di Colaianni, che precede.

[25] La stampa ha, ad esempio, riportato i seguenti giudizi espressi da autorevoli componenti di organi ecclesiastici. «La Chiesa non potrà mai accettare la competenza statale nel dichiarare nulli i matrimoni canonici e ciò anche nel caso in cui la dichiarazione di nullità fosse motivata dalle stesse cause previste dal diritto canonico, come, ad esempio, l'impotenza o l'incapacità»: mons. Zenon Grocholewski, segretario del Supremo tribunale della Segnatura apostolica. La riportata sentenza è stata definita da mons. Francesco Bruno, membro del collegio degli uditori del Tribunale della Sacra romana Rota «una violenza ed un'ingerenza dello Stato italiano in una materia, il matrimonio fra credenti, che riguarda esclusivamente la Chiesa». Il prof. Pio Ciprotti ha invece osservato che è «dovere morale» di un coniuge cattolico convenuto davanti ad un tribunale italiano per un giudizio di validità del suo matrimonio continuare a rivendicare la competenza esclusiva dei tribunali ecclesiastici: v. *La Stampa* del 16 febbraio 1993.

[26] Il prof. Rossi aveva preliminarmente osservato che, qualora si fosse accettato il principio che il matrimonio canonico avesse effetti civili, sarebbe stato inevitabile riconoscere, come logica conseguenza del sistema, la giurisdizione ecclesiastica, cadendo la quale si sarebbe mutato il sistema e si sarebbe favorita la bigamia.

che «le sentenze dei tribunali ecclesiastici non hanno valore per lo Stato, come quelle dello Stato non hanno valore per la Chiesa».

Il prof. Roberto Ago aveva in seguito ripreso tale proposta, osservando, come risulta dal verbale approvato all'unanimità della commissione: «al riguardo sarebbe preferibile […] riconoscere ai coniugi la libertà di adire la giurisdizione ecclesiastica per un giudizio concernente gli effetti canonici del matrimonio, ovvero quella civile, per ciò che si riferisce agli effetti civili. Il prof. Ago ha anche suggerito che l'attuale formula del 4º comma dell'art. 34, là dove dice "le cause […] sono riservate alla competenza […]" sia mutata in quella "I tribunali ecclesiastici hanno competenza per conoscere […]". Ciò sarebbe competente per garantire la competenza parallela dei tribunali dello Stato».

Replicando poi alle obiezioni del prof. Gaspare Ambrosini, il prof. Jemolo aveva rilevato che «i contrasti fra sentenze emanate da giudici appartenenti ad ordinamenti diversi potrebbero essere superati facendo ricorso al sistema della prevenzione o a quello della scelta da parte dell'attore»: opinione quest'ultima condivisa dal prof. Ago «circa la possibilità di risolvere il problema del simultaneo concorso di più decisioni»[27].

La soluzione del concorso delle due giurisdizioni civile e canonica, valutata da Jemolo e Ago come la soluzione più opportuna in tema di giudizi sui matrimoni canonici con effetti civili, non era stata poi formulata nel testo proposto dalla prima commissione per la revisione del concordato.

La proposta era stata invece ripresa, e per la prima volta formulata in un testo normativo, nel giugno 1977 con l'elaborazione della seconda «bozza» di revisione del concordato che, tra le condizioni da accertare ad opera della corte d'appello indicava, con una formula che faceva espresso riferimento al diritto civile, l'accertamento che non fosse pendente davanti al giudice italiano «un giudizio per la nullità del medesimo matrimonio secondo il diritto civile», istituito prima

---

[27] Per una valutazione del dibattito della commissione presieduta dall'on. Gonella sul problema della riserva di giurisdizione e del suo superamento, cfr. *La questione del concordato,* a cura di G. Spadolini, Le Monnier, Firenze, 1976, spec. 316-7, ove è pubblicata la relazione approvata dalla commissione e sono riportati i brani degli interventi ricordati nel testo.

che le sentenze canoniche fossero divenute esecutive[28]; il riferimento a tale requisito scompariva nella terza «bozza» del dicembre 1978[29] e veniva ripreso nella quarta «bozza» del gennaio 1979, nella quale si precisava che non doveva essere pendente davanti al giudice italiano «un giudizio per il medesimo oggetto e tra le stesse parti, istituito prima della emanazione della sentenza canonica di ultimo grado»[30]. Formula quest'ultima leggermente modificata nella quinta «bozza» del marzo 1980, che parlava di «giudizio in materia civile per il medesimo oggetto tra le stesse parti»[31], e poi abbandonata nella quinta «bozza» *bis* del maggio 1982, che esprimeva l'esigenza che ricorressero le «altre condizioni richieste dalla legge italiana per la dichiarazione di efficacia delle sentenze straniere»[32], esigenza ribadita nel testo del concordato ora vigente.

4. - Nel titolo di questo mio scritto ho espresso l'opinione che l'affermazione della sovranità statale in materia matrimoniale[33] può ritenersi giusta ma tardiva. La conclusione, accolta dalla Cassazione, a favore della tesi che ritiene sussistente il concorso delle due giurisdizioni civile ed ecclesiastica è giusta, essendo meno lesiva dei principi costituzionali rispetto alla tesi che sostiene la conservazione della «riserva» di giurisdizione ecclesiastica. Rimangono però le perplessità che inducono a ritenere costituzionalmente illegittima la limitazione della sovranità statale in materia matrimoniale che il

---

[28] Il testo della seconda bozza può leggersi in S. Lariccia, *Stato, e Chiesa in Italia, 1948-1980,* Queriniana, Brescia, 1981, 274.

[29] V. il testo della terza bozza in Lariccia, *Stato e Chiesa,* cit., 275: l'art. 8 parlava di «altre condizioni indicate dalla legislazione italiana per la dichiarazione di efficacia delle sentenze straniere».

[30] V. il testo della quarta bozza in Lariccia, *Stato e Chiesa,* cit., 275.

[31] V. il testo della quinta bozza in G. Dalla Torre, *La riforma della legislazione ecclesiastica. Testi e documenti per una ricostruzione storica,* Patron, Bologna, 1985, 384.

[32] V. il testo della quinta bozza *bis* in Dalla Torre, *La riforma della legislazione ecclesiastica,* cit., 384.

[33] Ed è grave, a mio parere, che l'avvocatura dello Stato si sia costituita in giudizio a favore dell'esclusività del foro ecclesiastico: come è già accaduto sul tema dell'«ora di religione», il governo ha inteso avallare l'interpretazione del testo concordatario più favorevole alla Chiesa cattolica.

sistema comporta a vantaggio della *iurisdictio ecclesiae*.

Nel 1984 l'esigenza di conservazione del sistema concordatario è prevalsa, nella valutazione politica del problema, sull'esigenza di prevedere un sistema matrimoniale separatista che riservi ai soli giudici dello Stato il potere di pronunciarsi sulla validità dei matrimoni cui abbiano assistito i ministri del culto cattolico.

Che si sia superato il principio della «riserva» ai tribunali ecclesiastici della giurisdizione in tale materia e che, in futuro, una delle parti o entrambe le parti possano proporre il giudizio sulla validità del negozio matrimoniale avanti al giudice civile[34] può essere valutato positivamente da chi guarda con favore alla tendenza verso una più accentuata separazione degli ordinamenti dello Stato e della Chiesa in materia matrimoniale[35]. Tale sistema solleva tuttavia tante perplessità, sotto il profilo della sua legittimità costituzionale, da rendere difficile una sua valutazione pienamente positiva da parte di chi riteneva necessario che l'attività di revisione soddisfacesse in primo luogo le esigenze di armonizzazione costituzionale della disciplina sui rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, e continua ora a ritenere inammissibile che una materia tanto delicata ed importante come quella matrimoniale comporti come necessaria conseguenza della sua applicazione una violazione della Costituzione.

È vero infatti che, con la riforma concordataria, quanti agiscano in buona fede e nutrano una sincera concezione cattolica del matrimonio conservano il diritto, riconosciuto dal concordato lateranense, di conformare il proprio stato coniugale civile allo stato coniugale canonico, facendo valere nel foro civile le sentenze ecclesiastiche di nullità[36], ma il riconoscimento di tale diritto si risolve, oggi come

---

[34] Sulle modalità di applicazione delle norme del diritto canonico ad opera del giudice italiano, problema non esaminato nella riportata sentenza, rinvio a Finocchiaro, *Sentenze,* cit., 424, ove l'a. auspica l'intervento del legislatore italiano inteso a chiarire tali problemi nella necessaria legge di applicazione della normativa concordataria e giustamente esclude che, con l'accordo del 1984, lo Stato abbia inteso dare rilevanza nel proprio ordinamento alle norme canoniche sul matrimonio, in quanto «la disciplina canonistica dell'istituto è solo presupposta dal diritto italiano» (425-6). V. anche sul punto le osservazioni di Colaianni nella nota cit.

[35] Per indicazioni sul punto rinvio a Lariccia, *Qualcosa di nuovo,* cit.

[36] Questo profilo è posto in rilievo da Finocchiaro, *Sentenze,* cit., 416.

prima della riforma, in un inammissibile privilegio dei soli cittadini cattolici, perché soltanto ai cittadini cattolici è attribuita la possibilità di optare tra il giudizio canonico e il giudizio civile ove ritengano di chiedere l'invalidazione del vincolo matrimoniale; un privilegio inammissibile, perché in contrasto con il principio di uguaglianza della legge che disciplina lo stato civile dei cittadini[37].

Né vale obiettare che nulla impedisce l'estensione del riconoscimento di tale opportunità nei confronti dei fedeli di altre confessioni religiose, giacché giustamente si è osservato che «disciplinare lo stato civile dei cittadini secondo l'appartenenza religiosa sarebbe un modello legislativo che allontanerebbe l'Italia dall'Europa, in quanto generalizzerebbe il sistema di personalità della legge confessionale ora limitato ai cattolici»[38].

Con la previsione del concorso delle due giurisdizioni dello Stato e della Chiesa cattolica in tema di nullità del vincolo matrimoniale canonico, è stato profondamente modificato il sistema contemplato nei patti lateranensi circa la «riserva» di giurisdizione ecclesiastica in tale materia; le norme che tale innovazione contemplano sono però costituzionalmente illegittime, perché lesive del principio costituzionale di uguaglianza ed è pertanto auspicabile che la Corte costituzionale intervenga ad evitare le gravi conseguenze determinate da un legislatore insensibile all'esigenza di garantire il rispetto del principio costituzionale di uguaglianza[39].

---

[37] Sul carattere di «privilegio» del riconoscimento riguardante il diritto dei cattolici di veder retta la costituzione del proprio matrimonio dalla propria legge confessionale cfr. Finocchiaro, *Sentenze,* cit., 417.

[38] Finocchiaro, *Sentenze,* cit., 417.

[39] La tesi favorevole a ritenere che «la molteplicità dei diritti particolari sorti in vista e in funzione di determinati gruppi della popolazione non urta contro il principio di uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, purché sia data ad ogni soggetto ampia possibilità di scelta tra l'uno e l'altro ordinamento, come è in tema di alternativa tra matrimonio civile e matrimonio canonico» è sostenuta da Cass. 26 marzo 1964, n. 684, *Foro it.,* 1964, I, 1439; la sentenza è annotata da S. Lariccia, *Osservazioni in tema di matrimonio civile simulato e di disparità tra il diritto canonico e il diritto statuale circa la validità del matrimonio,* in *Riv. dir. matrim.,* 1965, 194. Per una critica di tale opinione, cfr. anche Finocchiaro, *La giurisprudenza costituzionale in materia ecclesiastica,* in *Stato democratico e regime pattizio,* a cura di S. Berlingò e G. Casuscelli, Giuffrè, Milano, 1977, 89, spec. 113; Lariccia, *Qualcosa di nuovo,* cit.

# *Tutela dei beni culturali ecclesiastici e nuovi principi in tema di procedimento amministrativo**

1. L'art. 9 della carta costituzionale, dopo avere precisato che è compito della repubblica promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica, nel comma 2 assegna alla repubblica il compito di tutelare

> il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

La dottrina che ha esaminato il problema dell'interpretazione dell'art. 9 cost. e si è proposta di precisare il significato dell'impegno, in esso contenuto, relativo alla salvaguardia dei beni culturali, ha configurato una categoria assai ampia di tali beni, nella quale si comprendono non soltanto le cose attualmente tutelate dalle leggi n. 1089 e n. 1497 del 1939, ma anche il patrimonio archivistico librario, i cd. beni audiovisivi, i beni ambientali, nonché, più in generale, qualsiasi cosa che comunque costituisca ad un tempo testimonianza materiale avente valore di civiltà e strumento di incivilimento[1].

Si è inoltre precisata la "funzione culturale" desumibile dall'art. 9 cost., rilevando come l'attribuzione alla repubblica, anziché allo stato, della tutela del patrimonio storico ed artistico nel nostro paese implichi la sostituzione dello stato-ordinamento allo stato persona nell'adempimento dei compiti riguardanti tale tutela: quest'ultima è affidata come funzione comune, a tutti i soggetti che operano nell'or-

---

* In *La tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti agli enti ecclesiastici. L'art. 12 del nuovo concordato oltre la prima* "bozza" *di intesa attuativa, I quaderni di Italia nostra,* 1993, pp. 24-5.

[1] Cfr. M. Cantucci (1980), *Beni culturali e ambientali*, p.722. Gli scritti citati in forma abbreviata nelle note sono riferiti, con gli estremi completi della citazione nelle indicazioni bibliografiche riportate alla fine del presente lavoro, nelle quali sono ricordati gli scritti che riguardano il problema della tutela del patrimonio storico ed artistico ecclesiastico e le intese tra lo stato e le confessioni religiose in questa materia.

dinamento, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, ed, in particolare, allo stato, alle regioni e agli enti locali territoriali – il comune e la provincia –, in genere ai pubblici poteri dotati di autonomia. Dalla natura comune dei compiti affidati ai diversi soggetti deve dedursi il criterio per risolvere i rapporti fra i vari enti e, in particolare, fra lo stato e le regioni[2].

D'altra parte, poiché i beni culturali ed ambientali rappresentano un patrimonio comune della nazione, ossia dell'intera collettività, vincolato ad assolvere una funzione ed utilità "culturale", che deve potere essere garantita indipendentemente dal titolo di proprietà[3], la valorizzazione e la fruizione di tale patrimonio richiedono l'intervento degli enti esponenziali della comunità in cui si trovano i relativi beni e della stessa comunità di base,

> attraverso strutture e procedimenti partecipativi che ne assicurano la presenza attiva e critica[4].

2. Il problema di individuare gli interessi coinvolti nei procedimenti preordinati alla tutela del patrimonio storico ed artistico deve poi essere affrontato tenendo presente che costituisce un principio peculiare delle più recenti concezioni in tema di procedimento amministrativo quello tendente a favorire i processi di partecipazione della società all'attività dei pubblici poteri e a riconoscere ad una cerchia sempre più ampia di enti esponenziali di interessi collettivi il compito di contribuire allo svolgersi di una più efficiente azione amministrativa[5]: costituisce infatti un esigenza sempre più avvertita la realizzazione di una nuova legalità,

---

[2] F. Merusi (1975), *Art. 9*, p. 456.

[3] Cfr in questo senso G. Casuscelli, A. Ruggeri (1967), *Linee programmatiche*, p.113, F. Mantovani (1977), *La disciplina penale*, p. 55.

[4] Cfr. G. Casuscelli, A. Ruggeri (1976), *Tendenze*, p. 897; F. Teresi (1977), *Appunti*, p. 46; G. Casuscelli (1978), *Tutela del patrimonio*, p. 568.

[5] Con riferimento al tema della valenza collettiva dei nuovi interessi sociali (ambiente, salute, ecc.) ai quali si cerca di assicurare progressivamente adeguate forme di tutela, cfr. L. Longo (1981), "Quale tutela per gli interessi collettivi e diffusi? Aspetti e prospettive della tutela giurisdizionale", in *Queste istituzioni*, p. 47.

> non una legalità-legittimità, ma una legalità-giustizia che non si limiti ad assicurare la conformità dell'ordine amministrativo all'ordine normativo preesistente[6],

ma sia idonea a consentire un giusto assetto dei vari interessi, con la partecipazione attraverso il confronto tra le rispettive esigenze.

Gli studi più recenti sull'azione amministrativa e le nuove tendenze legislative riguardanti tale settore del diritto amministrativo dedicano giustamente un rilievo particolare al principio del contraddittorio e all'importanza che assume la partecipazione del privato nelle varie fasi del procedimento amministrativo, nella prospettiva di un'azione che favorisca il più possibile il momento convenzionale e sia capace di soddisfare le istanze e le aspettative dei soggetti che partecipano al procedimento. La constatazione che attualmente le decisioni amministrative vengono contratte con i vari "gruppi di pressione" operanti nella società[7], molti dei quali non hanno neppure una autonoma soggettività giuridica, induce ad individuare l'esistenza di principi posti a garanzia di tali gruppi, come il principio di partecipazione e quello di pubblicità.

La discrezionalità amministrativa consiste nella ponderazione di più interessi (c.d. interessi *secondari*) con un interesse definito primario[8]: anche se non è sempre agevole individuare in concreto l'interesse *primario*, dottrina e giurisprudenza concordano nel ritenere che l'interesse primario è quello che fa capo all'autorità titolare del procedimento, la cosiddetta autorità decidente. Costituisce dunque interesse *primario* quello individuato dalla norma quando questa attribuisce ad una determinata autorità la competenza a curare uno specifico interesse pubblico[9].

---

[6] P. Calandra (1978), *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia,* Bologna, il Mulino, p. 444, il quale richiama l'attenzione sull'esigenza che nel procedimento amministrativo il funzionario istruttore svolga una prima verifica dei vari interessi coinvolti, tutti ammessi ad essere ascoltati.

[7] Per alcune considerazioni sui gruppi confessionali considerati come "gruppi di pressione" cfr. S. Lariccia (1967), *La rappresentanza degli interessi religiosi,* Milano, Giuffrè, spec. p. 136.

[8] M.S. Giannini (1981), *Istituzioni di diritto amministrativo,* Milano, Giuffrè, spec. p. 264; Id. (1988), *Diritto amministrativo,* Milano, Giuffrè, spec. pp. 124, 487, 885.

[9] Sui problemi attinenti ai livelli di interesse da assumere e curare nelle diverse

3. Se la distinzione generale tra interesse primario e interesse secondario si applica alla materia della tutela del patrimonio storico ed artistico ecclesiastico, si può valutare quale sia in concreto l'interesse primario attribuito alla competenza dell'autorità amministrativa italiana che tutela gli interessi della nazione: tale verifica deve essere fatta alla luce degli artt. 7 comma 1 e 9 comma 2 cost., il primo dei quali, con specifico riferimento ai rapporti tra stato e chiesa cattolica, pone la distinzione tra l'ordine civile e l'ordine religioso, mentre il secondo attribuisce alla repubblica italiana il compito di provvedere alla tutela dei beni culturali. Pur considerando l'importanza, che aumenta con il passare del tempo, del momento convenzionale nel concreto svolgimento dell'azione amministrativa, è però da ricordare che, dal punto di vista dello stato italiano, la protezione del patrimonio storico ed artistico della nazione, un obiettivo di tale importanza da costituire specifico oggetto di riferimento nella legge fondamentale della repubblica italiana, rientra nell'ordine civile per quanto attiene al "significato" storico ed artistico, civico ed umano, dei beni culturali[10].

La norma contenuta nell'art. 9 cost. attribuisce alla repubblica l'esclusiva competenza dell'autorità statuale per quanto riguarda la valutazione dell'interesse storico ed artistico dei beni culturali, compresi i beni degli enti ecclesiastici, e solo quando l'amministrazione esercita i poteri inerenti alla gestione di tali beni si pone l'esigenza di un accordo con le autorità ecclesiastiche inteso ad evitare impedimenti ed ostacoli per il normale funzionamento dell'attività religiosa[11]. Tale eventualità è stata tenuta presente dal legislatore italiano che, nell'art. 8 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, ha previsto che

> quando si tratti di cose appartenenti ad enti ecclesiastici, il Ministro per l'educazione nazionale, nell'esercizio dei suoi poteri, procederà, per

---

dimensioni (nazionale e locale), cfr. I. Marino (1981) "L'assetto degli interessi pubblici nell'ordinamento costituzionale delle autonomie locali", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico,* p. 909.

[10] S. Lariccia (1977), *L'assistenza spirituale,* p. 243; P. Bellini (1978), *Come nasce una* "res mixta", p. 268.

[11] Cfr. sul punto T. Alibrandi, P.G. Ferri (1985), *I beni culturali,* p. 230. V. anche F. Petroncelli Hubler (1981), *Notazioni problematiche,* p. 305

> quanto riguarda le esigenze di culto, d'accordo con l'autorità ecclesiastica:

a questa norma e alle sue successive modificazioni (cfr. le leggi 21 dicembre 1961, n. 1552 e 14 gennaio 1975, n. 5 e i d.p.r. 3 dicembre 1975, n. 805 e 24 luglio 1977, n. 616) occorre fare riferimento per l'esercizio dei poteri degli organi dello stato concernenti le cose di interesse storico ed artistico degli enti ecclesiastici, con esclusione dei beni di proprietà della santa sede, espressamente indicati negli artt. 13-16 del trattato lateranense[12].

Ove si tratti di realizzare finalità di pubblico interesse che lo stato moderno assume fra i suoi compiti specifici, come la tutela governativa del patrimonio culturale, considerata di un'importanza civile così elevata da giustificare la previsione di un'apposita disposizione costituzionale, i poteri mediante i quali si attua l'intervento dello stato rientrano tra quelli in cui si esprime la potestà sovrana dello stato a garanzia del pubblico interesse[13].

Il patrimonio artistico e i documenti della storia possono certamente avere un significato sacrale per la cui valutazione esiste indubbiamente anche un interesse delle confessioni religiose ad essere ascoltate: in un ordinamento in cui la repubblica è impegnata, per obbligo costituzio-

---

[12] F. Finocchiaro (1967), *Il regime del patrimonio storico,* p. 644. Con riferimento al concordato lateranense del 1929, era stata sostenuta la tesi che, riguardo ai beni ecclesiastici, un limite all'applicabilità della legge n. 1089 del 1939 fosse contenuto nell'art. 30 del concordato medesimo, laddove si precisava che "la gestione ordinaria e straordinaria dei beni appartenenti a qualsiasi istituto ecclesiastico od associazione religiosa ha luogo sotto la vigilanza ed il controllo delle competenti autorità della Chiesa, escluso ogni intervento da parte dello Stato italiano, e senza obbligo di assoggettare a conversione i beni immobili" [così L. Maffeo (1959), *Natura e limiti,* p. 74; L.M. De Bernardis (1963), *Circa il reato di alienazione,* c. 297]. In contrario si osservava invece giustamente che le parole "vigilanza e controllo" usate nella disposizione concordataria assumevano un significato "non in quanto riferite a ciò che il Concordato consente alle autorità ecclesiastiche di fare, anzi di continuare a fare […], bensì in quanto riferite alla disposizione immediatamente successiva, relativa a quello che lo Stato stesso ha assunto l'impegno di non fare": le attività cioè riconducibili in astratto alla categoria degli atti di controllo e vigilanza delle gestioni patrimoniali di enti pubblici: così P. Bellini (1966), *Sulla natura governativa,* p. 340.

[13] P. Bellini (1966), *Sulla natura governativa,* p. 355; Id. (1976), *Beni storici ed artistici,* p. 26; Id., (1978), *Come nasce una "*res mixta*",* p. 274.

nale, a promuovere la tutela del patrimonio storico ed artistico della nazione, le cose d'arte e di antichità e i documenti storici assumono tuttavia un valore culturale che spetta allo stato custodire e sviluppare, al fine di promuovere una sempre più avvertita sensibilità civica dei membri della società civile. Per le autorità che nell'ordinamento italiano provvedono ad esplicare tale compito, l'interesse a cui la potestà è funzionalizzata costituisce per essa l'interesse primario da soddisfare mediante l'esercizio dei poteri discrezionali di cui fa uso la pubblica amministrazione quando cura gli interessi pubblici: gli interessi dei gruppi confessionali, e tra questi anche quelli della chiesa cattolica costituiscono interessi secondari nel senso sopra precisato, che devono essere considerati dall'autorità attributaria della potestà così come ogni altro interesse da ponderare nella fase istruttoria del procedimento amministravo.

4. L'art. 12 n. 1 del patto di Villa Madama del 18 febbraio 1984 prevede quanto segue:

> La Santa Sede e la Repubblica italiana, nel rispettivo ordine, collaborano per la tutela del patrimonio storico ed artistico.
>
> Al fine di armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso, gli organi competenti delle due Parti concorderanno opportune disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali d'interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche.
>
> La conservazione e la consultazione degli archivi d'interesse storico e delle biblioteche dei medesimi enti e istituzioni saranno favorite e agevolate sulla base di intese tra i competenti organi delle due Parti[14].

Come risulta dalle indicazioni bibliografiche riportate alla fine di questo lavoro, a tale disposizione è stata dedicata molta attenzione da parte della dottrina[15], la quale, nel rilevare la più ampia e completa tutela riconosciuta dal nuovo concordato all'interesse religioso ine-

---

[14] Tale disposizione concordataria deve essere considerata anche con riferimento ai cann. 482-491 del codice di diritto canonico del 1983.

[15] Per una rassegna, completa e aggiornata, dei vari problemi in discussione, con riferimento all'art. 12 del patto di villa Madama, cfr. L. Scalera (1990), *Beni culturali*.

rente ai beni culturali, ha sottolineato che la nuova espressione usata nel testo concordatario – "esigenze di carattere religioso" –, anziché "esigenze di culto" – si estende

> a un'area di interessi e rapporti assai più vasta

rispetto a quella considerata nella legge n. 1089 del 1939 e presenta alcuni rischi, costituendo un'espressione che

> si presta a dilatazioni massime, non essendo ancorabile a parametri obiettivi di interpretazione[16].

In proposito è però necessario tenere presente che l'art. 12 del nuovo accordo afferma con molta chiarezza un punto che assume notevole importanza, laddove precisa che la collaborazione tra la santa sede e la repubblica italiana per la tutela del patrimonio storico ed artistico opera nella distinzione tra l'ordine civile e l'ordine religioso, una distinzione che rappresenta il principio istituzionale delle relazioni tra i due rispettivi ordinamenti e che, inoltre, le disposizioni da concordare sono subordinate alla legge italiana: ben diverse, e molto più criticabili, erano le soluzioni adottate nelle bozze di revisione che hanno preceduto l'approvazione del testo definitivo, nelle quali la tutela del patrimonio storico-artistico riferibile alla chiesa cattolica veniva rimessa ad ambedue le parti, o attraverso il lavoro di una apposita commissione paritetica (cfr. le prime quattro bozze), o attraverso un'intesa tra lo stato e la conferenza episcopale italiana (bozza quinta-bis), o attraverso disposizioni concordate fra lo stato e la chiesa (bozze quinta e sesta): soluzioni a proposito delle quali appariva giustificata la critica nei confronti di un orientamento favorevole ad attribuire

> alle rispettive autorità dello Stato e della Chiesa gli stessi poteri di disporre e gli stessi poteri di decidere in ordine a valori che rientrano nell'ordine proprio dello Stato[17].

---

[16] Cfr. P.G. Losavio (1985), *I beni culturali,* p. 155.

[17] S. Lariccia (1977), *L'assistenza spirituale,* p. 243.

La disposizione entrata in vigore nel 1984, nel prevedere la distinzione degli ordini – previsione comparsa per la prima volta nella penultima bozza dell'accordo – fissa un principio che consente (ed esige) un'interpretazione dell'art. 12 del concordato

> in linea con la tutela richiesta dalla Carta fondamentate per il patrimonio storico-artistico[18].

5. Non è qui possibile esaminare tutti i problemi in discussione con riferimento al tema trattato in questo scritto. Merita però di essere qui considerato un aspetto che rappresenta una novità in tema di applicazione delle nuove disposizioni concordatarie. Intendo riferirmi all'orientamento che emerge con evidenza dai recenti lavori parlamentari riguardanti la proposta del governo di una nuova intesa tra lo stato italiano e la santa sede in materia di tutela del patrimonio storico ed artistico: tale orientamento si esprime nella tendenza ad applicare i nuovi principi legislativi da poco entrati in vigore in tema di procedimento amministrativo.

Nell'intento di rendere più ordinata e meno farraginosa l'azione amministrativa, la legge n. 241 del 1990 – e cioè l'importante legge sul procedimento amministrativo e sui diritto di accesso ai documenti dell'amministrazione – ha reso di portata generale un istituto che già caratterizzava le concessioni di autolinee, e cioè la "conferenza di servizi"[19]. A tale istituto l'amministrazione dovrebbe ricorrere, ai sensi dell'art. 14 n. 1 della legge ora citata, allorché

> sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo.

La finalità di tale disposizione è anche quella di ottenere che le determinazioni concordate in tali conferenze sostituiscano tutte le intese, i concerti, i nulla-osta o gli assensi necessari con la conseguenza che l'amministrazione regolarmente convocata che non si presenti e

---

[18] L. Scalera (1990), *Beni culturali,* p. 83.

[19] Il modello della conferenza di servizi era stato anche adottato dalla legislazione speciale sulla realizzazione degli interventi urgenti per i campionati mondiali di calcio del 1990: d.l. 1.4.1989, n. 121, conv. nella legge 29.5.1989, n. 35.

non fornisca adeguata motivazione di ciò, vedrà tramutato tale suo atteggiamento, di per sé equivoco, in un assenso[20].

Alle disposizioni riguardanti le conferenze di servizi si collegano quelle che disciplinano un altro istituto, che è stato considerato uno degli istituti più innovativi e qualificanti della legge sulle autonomie locali 8 giugno 1990, n. 142. Prevede l'art. 27 di tale legge che

> Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.

Gli "accordi di programma" non costituiscono invero un'autentica novità, in quanto essi trovano un precedente in ipotesi già sperimentate in precedenza[21].

Considerando l'ampia formula usata nella legge – "amministrazioni interessate", amministrazione di cui è necessaria "l'azione integrata e coordinata" – è comprensibile come uno dei problemi da chiarire riguarda proprio la precisazione di quali soggetti possano e debbano partecipare alle conferenze di servizi e agli accordi di programma[22]. Si

---

[20] Cfr. in tal senso R. Galli (1991), Corso *di diritto amministrativo,* Padova, Cedam, p. 302.

[21] Con specifico riferimento agli interventi dell'autorità statale per il mezzogiorno, cfr. M. D'antino (1987), "Intervento straordinario nel Mezzogiorno e accordo di programma (legge 1° marzo 1986, n. 64)", in *I TAR,* II, p. 77; A. Quaranta (1987), "Gli accordi di programma nella legge 1° marzo 1986, n. 64 sul Mezzogiorno", in *Il Consiglio di Stato,* II, p. 291; Di Gaspare (1988), "L'Accordo di programma: strutture, efficacia giuridica dei problemi di gestione", in *Le Regioni,* p. 278. In precedenza cfr., in generale, Pallottino (1983), "Strumenti giuridici di concertazione amministrativa: l'accordo di programma", in *Rivista Amministrativa,* 1983, I, p. 847.

[22] Non è questa la sede per esaminare il tema dei rapporti tra l'art. 27 della legge n.

tratta di una questione che può essere qui esclusivamente considerata con riferimento alla possibilità, prevista dal governo, di considerare comprese, tra le amministrazioni interessate alle quali si riferiscono le due indicate disposizioni, anche categorie di soggetti, come il presidente della conferenza episcopale italiana ed i vescovi che solo con una evidente forzatura delle recenti disposizioni in tema di procedimento amministrativo possono farsi rientrare nelle fattispecie previste dal legislatore del 1990.

Come la stampa quotidiana ha avuto modo di riferire[23], nella seduta della VII commissione permanente della camera dei deputati, tenuta il 17 settembre 1991, recante all'ordine del giorno comunicazioni del governo sullo stato di attuazione del concordato tra la repubblica italiana e la santa sede in materia di beni culturali, è intervenuto il sottosegretario di stato per i beni culturali e ambientali, on. Gianfranco Astori, allo scopo di

> illustrare i principi sui quali si basa una bozza d'intesa che il Governo intende concludere con la Conferenza episcopale italiana in materia di organi e procedimenti amministrativi relativi all'attuazione dell'articolo 12, comma 1, dell'accordo di revisione del Concordato.

È stato lo stesso rappresentante del governo che, nella medesima circostanza, ha precisato che, con tale proposta di intesa,

> si vuole adattare alla materia dei beni culturali di interesse religioso la più recente previsione legislativa in tema di semplificazione dei procedimenti amministrativi,

con la previsione di

> apposite conferenze di programma e di servizi

---

142 del 1990 e l'art. 14 della legge n. 241 del 1990: per un esame di tale questione cfr. G. GRECO (1991), *Commento all'art. 14,* p. 75.

[23] Cfr. per esempio, *Il Messaggero*, 11 ottobre 1991, p. 8 ed *ivi* l'articolo di F. ISMAN, "Piace poco il nuovo 'concordato artistico'. La bozza d'intesa della commissione italo-vaticana sui beni ecclesiastici".

che, ai diversi livelli gerarchici e territoriali, dovrebbero operare

> rispettivamente per la definizione dei programma di interventi da effettuare nell'anno successivo e per la verifica dei risultati di quelli programmati in precedenza, nonché per la successiva attuazione di tali interventi e per l'esame contestuale, ai sensi della predetta legge n. 241 del 1990, degli interessi pubblici e religiosi coinvolti in atti o procedimenti amministrativi concernenti i beni culturali di cui all'articolo 12, punto 1, dell'accordo di revisione del Concordato.

Le dichiarazioni del rappresentante del governo hanno determinato la giustificata reazione di alcuni parlamentari, che hanno presentato numerose interpellanze e interrogazioni, discusse nella seduta del 18 ottobre 1991, intese a sollevare i non pochi problemi che l'iniziativa del governo rende necessario esaminare,

Come ha osservato Luciano Guerzoni, che insieme agli on. Becchi, Bassanini, Rodotà, Cederna, La Valle, Masina, Balbo, Pintor, Bertone, Diaz e Visco ha presentato una delle interpellanze, invitando il governo a soprassedere alla conclusione dell'intesa,

> quella che si apre, nella logica contrattualistico-collaborativa – o meglio, di brutale scambio politico – fra potere politico e potere ecclesiastico, che è la vera anima del "concordato socialista", è una contrattazione permanente, a tutto campo, al livello di tutte le articolazioni della Repubblica, in un settore strategico e delicatissimo come quello dei beni culturali[24].

Limitandomi qui a considerare l'aspetto che si riferisce alla ipotizzata partecipazione ai procedimenti degli organi della chiesa cattolica, come il presidente della conferenza episcopale italiana e il Vescovo diocesano, non può non condividersi l'osservazione che estendere a tali soggetti

> l'applicazione di una legge dello Stato, che configura un modello di conferenze, di accordi, di concertazioni e di programmazioni per le amministrazioni pubbliche e per i pubblici funzionari (…) significa az-

---

[24] L. guerzoni ( 1991 ), *La Soprintendenza*.

zerare una riflessione secolare e un dibattito che si è protratto dall'unità d'Italia in poi sulla tentazione, che molte volte lo Stato ha manifestato, di configurare i rappresentanti della gerarchia ecclesiastica come funzionari pubblici. L'applicazione di questo modello determina tale conseguenza.

I soggetti dell'ordinamento canonico operano nella società italiana come soggetti portatori dell'ordinamento canonico, e cioè di un ordinamento giuridico indipendente e sovrano (art. 7 comma 1 Cost.), ed anche quando essi pongono in essere attività rilevanti per l'ordinamento italiano, come, per esempio, la lettura, da parte del parroco che celebra un matrimonio con effetti civili, degli articoli del codice civile riguardanti i diritti e i doveri dei coniugi, o l'inserimento nell'atto di matrimonio delle eventuali dichiarazioni dei coniugi consentite secondo la legge civile, o, infine, la trasmissione all'ufficiale dello stato civile dell'atto di matrimonio, tali soggetti agiscono in ottemperanza di disposizioni canoniche ed esercitano attività che costituiscono diretta manifestazione della sovranità della chiesa cattolica[25]. Viene dunque a mancare, in tale ipotesi, il presupposto che costituisce il dato più certo e sicuro perché possa parlarsi di pubblico ufficiale nell'ordinamento italiano, l'esercizio di *poteri pubblicistici* dello stato o di un altro ente pubblico; né del resto la chiesa cattolica può considerarsi, dal punto di vista del diritto interno italiano, quale ente pubblico[26].

Le disposizioni delle recenti leggi che hanno previsto a livello di legislazione ordinaria nuovi principi in tema di procedimenti amministrativi sono intese ad assicurare il coordinamento e la valutazione comparativa degli interessi *pubblici* coinvolti nei procedimenti stessi, al fine di ottenere un più agile modello di comportamento per i "concerti" tra le diverse amministrazioni *pubbliche*: è evidente che

---

[25] È questa la ragione per la quale giustamente si è osservato che l'orientamento del governo, favorevole ad applicare alla chiesa un sistema come quello previsto dalla legge n. 241 del 1990 per gli accordi tra istituzioni e amministrazioni pubbliche, appare criticabile anche dal punto di vista della garanzia costituzionale della chiesa cattolica, non solo dello stato: cfr. L. Guerzoni, intervento alla discussione nella seduta del 18 ottobre 1991.

[26] S. Lariccia, *La rappresentanza degli interessi religiosi,* cit., p. 185, e *ivi* le considerazioni svolte a favore della tesi che configura gli enti confessionali come enti di diritto singolare.

il legislatore ha inteso disciplinare l'esercizio dell'amministrazione attiva per garantire un migliore bilanciamento dei vari interessi in gioco, ma non sembra potersi dubitare che il presupposto necessario per l'applicazione di tali disposizioni è che i soggetti chiamati a partecipare all'accordo di programma o alla conferenza di servizi debbano presentare il carattere di *soggetti pubblici*.

Gli enti esponenziali delle confessioni religiose si presentano, nell'ordinamento italiano, come figure soggettive autonome che assumono una posizione di relativa indipendenza nei confronti dello stato-persona: ed è in ragione dell'oggetto della loro attività che il legislatore italiano prevede nei loro confronti una disciplina specifica. Configurare gli enti di culto quali enti pubblici, come soggetti cioè sottoposti ad interventi ed a controlli da parte dello stato, significa accettare una conclusione incompatibile con le norme costituzionali che non attribuiscono allo stato, bensì alle stesse confessioni religiose, la cura del sentimento religioso dei rispettivi fedeli e che impongono agli organi statali di non interferire nelle sfere di libertà dei gruppi confessionali.

La proposta di attribuire all'autorità ecclesiastica il potere di partecipare al procedimento amministrativo si pone in contrasto, non soltanto con la concezione che considera inammissibile la configurazione come soggetto pubblico di ogni autorità religiosa collegata alle confessioni religiose operanti in Italia, ma anche con i principi costituzionali più volte ricordati in questo scritto (art. 7 comma 1 e art. 9 comma 2 cost.), che garantiscono l'indipendenza e la sovranità dello stato italiano nell'ordine civile (e della chiesa cattolica nell'ordine religioso) e attribuiscono alla repubblica italiana il compito di tutelare il patrimonio storico e artistico della nazione.

## *Riferimenti bibliografici*

**Con riferimento alla tutela del patrimonio storico e artistico ecclesiastico** cfr. Cammeo F. (1937), *Gli immobili per destinazione nella legislazione sulle belle arti*, in *Raccolta di scritti di diritto pubblico in onore di Giovanni Vacchelli*, Milano, Giuffrè, p. 95; Petroncelli M. (1942), *Osservazioni in materia di impignorabilità delle cose sacre*, in *Il diritto ecclesiastico*, p. 73; Mariani G. (1945), *La legislazione ecclesiastica in materia di arte sacra*,

Roma, Liquori A. (1946), *Le cose sacre. Commerciabilità ed esecutibilità*, Palermo; Baccari R. (1947), *Sui vincoli di monumentalità delle chiese pubbliche*, in *Annali della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bari*, VII-VIII, p. 59; Grisolia M. (1952), *La tutela delle cose d'arte*, Roma; Cantucci M. (1953), *La tutela giuridica delle cose d'interesse artistico e storico*, Padova, Cedam; Geraci P.O. (1956), *La tutela del patrimonio d'antichità e d'arte*, Napoli, Jovene; Grisolia M. (1958), *Arte*, in *Enciclopedia del diritto*, III, p. 96; Maffeo L. (1959), *Natura e limiti della ingerenza statuale nella gestione del patrimonio storico e artistico della Chiesa*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, p. 95; Piva G. (1962), *Cose d'arte*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, p. 93; De Bernardis L. M. (1963), *Circa il reato di alienazione di oggetti d'arte da parte di enti ecclesiastici senza previa autorizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione*, in *Temi genovese*, p. 299; Bellini P. (1966), *Sulla tutela governativa del patrimonio artistico ecclesiastico in Italia*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, I, p. 316; AA.VV. (1967), *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, II, Roma; Brandi C. (1967), *Beni culturali, struttura dell'Amministrazione e restauri*, in AA.VV., *Nuove leggi per l'Italia da salvare. Proposte per il rinnovamento della legislazione di tutela*, Atti del 1° congresso nazionale di ItaliaNostra (Roma, 18-20 novembre 1966), Roma, 1967, p. 35; Casuscelli G. (1967), *Linee programmatiche di un progetto di regolazione dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, p. 113; Finocchiaro F. (1967), *Il regime del patrimonio storico e artistico degli enti ecclesiastici nel diritto dello Stato*, in AA.VV. (1967), *Per la salvezza*, p. 645; Franceschini (1969), *L'impegno della Costituzione italiana per la salvaguardia dei beni culturali*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, Vallecchi, p. 229; Finocchiaro M. (1970), *Regime giuridico delle res sacrae*, in AA.VV. (1970), *Studi per la revisione del Concordato* a cura della Cattedra di diritto ecclesiastico dell'Università di Roma, Padova, Cedam, p. 488; Martini G. (1970), *Disciplina urbanistica e tutela del patrimonio storico artistico e paesistico*, Milano, Giuffrè; Volpe G. (1970), *Tutela del patrimonio storico-artistico nella problematica della definizione delle materie regionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 375; Palma C. (1971), *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, Jovene; Santoro Passarelli F. (1973), *I beni della cultura secondo la Costituzione*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, III, Padova, Cedam, p. 1425; AA.VV. (1974), *Tutela e conservazione del patrimonio storico e artistico della Gioiosa in Italia*, Bergamo; Della Rocca F. (1974), *Stato e Chiesa per*

*la soluzione delle maggiori questioni riguardanti la tutela*, in AA.VV. (1974), *Tutela e conservazione* cit., p. 41; Di Giovine G. (1975), *La tutela dei beni mobili aventi rilevanza culturale, appartenenti ad enti ecclesiastici*, in *Giurisprudenza di merito*, IV, p. 167; Merusi F. (1975), *Art. 9*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Art. 1-12. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, p. 443; Bellini P. (1976), *Beni storici ed artistici di proprietà ecclesiastica e patrimonio culturale regionale*, in *Città & Regione*, n. 6 (*Autonomie regionali e società religiosa*), p. 26; Giannini M.S. (1976), *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 6; Casuscelli G., Ruggeri A. (1976), *Tendenze e prospettive della legislazione regionale siciliana in 'materia ecclesiastica'*, in *Le Regioni*, p. 897; AA.VV. (1977), *La tutela penale del patrimonio artistico*, Milano, Giuffrè; AA.VV. (1977), *La tutela penale del patrimonio artistico*, Milano, Giuffrè; Ghezzi G. (1977), *L'intervento degli enti locali nella politica culturale*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, II, Milano, Giuffrè, p. 734; Laricia S. (1977), *L'assistenza spirituale (artt. 11-13)*, in *La revisione del Concordato alla prova*, Atti del convegno di studio (Bologna, 3-5 febbraio 1977), Bologna, il Mulino, 243; Mantovani F. (1977), *La disciplina penale*, in AA.VV. (1977), *La tutela penale* cit., p. 55; Teresi F. (1977), *Appunti per una ristrutturazione funzionale ed organizzativa dell'amministrazione regionale siciliana per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali*, in *Nuovo assetto delle strutture per la gestione dei beni culturali in Sicilia*. Quaderni a cura dell'Ufficio studi legislativi dell'ARS, n. 5, Palermo, p. 46; Testori A. (1977), *Osservazioni sulla tutela del patrimonio artistico e storico degli enti ecclesiastici*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, p. 1591; Alessandri G. (1978), *Tutela e valorizzazione dei beni culturali*, in *Civiltà cattolica*, III, p. 56; Bellini P. (1978), *Come nasce una 'res mixta': la tutela del patrimonio artistico nella bozza di nuovo Concordato*, in Il Mulino, p. 270; Casuscelli G. (1978), *Tutela del patrimonio artistico ecclesiastico e ordinamenti regionali*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, I, p. 577; Mauro T. (1978), *Qualche premessa teorica alla nozione di cultura e bene culturale*, in *Il Comune democratico*, n. 10, p. 21; Villani A. (1978), *Il problema dei beni culturali religiosi*, in *Aggiornamenti sociali*, p. 453; d'Avack P.A. (1979), *La legislazione dello Stato italiano sugli archivi e biblioteche ecclesiastiche*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, p. 133; Fabri M.L., Foresta L. (cur.) (1979), *Convenzioni e accordi internazionali in materia di beni culturali e ambientali*, Roma, Ministero dei beni culturali e ambientali, Ufficio studi; Manco G. (1979), *La riforma della tutela e della valorizzazio-*

*ne dei beni culturali*, in *Città & Regione*, n. 6 (Autonomie regionali e società religiosa), p. 98; Angle I.C. (1980), *Beni culturali: vicende di una definizione*, in *Nord e Sud*, n. 10, p. 150; Cantucci M. (1980), *Beni culturali e ambientali*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Appendice, I, Torino, Utet, p. 272; AA.VV. (1981), *I beni culturali nello sviluppo e nelle attese della società italiana. Analisi e proposte per la legge di tutela dei beni culturali*, Atti del convegno di studio (Milano, 29-29 marzo 1980), Milano, Giuffrè; Angelini G. (1981), *L'idea di bene culturale e le questioni di principio sottese*, in AA.VV. (1981), *I beni culturali* cit., p. 42; Mattoni A. (1981), *Costituzione e legge di tutela dei beni culturali*, in AA.VV. (1981), *I beni culturali nello sviluppo e nelle attese* cit., p. 64; Mirabelli C. (1981), *Profili ecclesiastici nella tutela dei beni culturali*, in AA.VV. (1981), *I beni culturali* cit., p. 117; Pastori G. (1981), *La legge sulla tutela dei beni culturali*, in *Le Regioni*, p. 328; Petroncelli Hubler F. (1981), *Cultura e culto, due istanze che non devono essere confuse o… deluse*, in AA.VV. (1981), *I beni culturali* cit., p. 132; Petroncelli Hubler F. (1981), *Notazioni problematiche in tema di tutela e valorizzazione dei beni culturali connessi all'esercizio del culto*, in AA.VV., *Studi di diritto ecclesiastico e canonico*, II, Napoli, Jovene, p. 303; AA.VV. (1982), *Immagine del museo diocesano*, Atti del convegno nazionale di Arte sacra (Roma, 27-29 aprile 1981), Molfetta; Cittadini A. (1982), *'Pubblico' e 'privato' nella progettazione legislativa sui beni culturali*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 58, p. 84; d'Avack P.A. (1982), *Patrimonio culturale ecclesiastico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, p. 420; Della Rocca F. (1982), *Arte sacra e Concordato*, in AA.VV. (1982), *Immagine del museo diocesano* cit., p. 70; Santi G. (1982), *Verso la legge sui beni culturali e ambientali*, in *Aggiornamenti sociali*, p. 218; AA.VV. (1983), *Beni culturali e interessi religiosi*, Atti del convegno di studi (Napoli, 26-28 novembre 1981), Napoli, Jovene; Berlingò S. (1983) *Le biblioteche e gli archivi ecclesiastici*, in AA.VV. (1983), *Beni culturali* cit., p. 186; Bertolino R. (1983), *Nuova legislazione canonica e beni culturali ecclesiastici*, in AA.VV. (1983), *Beni culturali* cit., p. 103; Bonamore D. (1983) *Tutela, vendita ed esportazione del patrimonio artistico, nel segno dell'art. 9 Cost.*, in *Foro amministrativo*, I, p. 615; Giannini M.S. (1983), *I beni culturali tra principi generali e società*, in AA.VV. (1983), *Beni culturali* cit., 10; Lariccia S. (1983), *Interesse della Repubblica e interesse delle confessioni religiose in tema di tutela del patrimonio storico e artistico in Italia*, in AA.VV. (1983), *Beni culturali* cit., p. 321; Mauro T. (1983), *La gestione dei beni ecclesiastici di interesse culturale*, in AA.VV. (1983), *Beni cultura-*

*li* cit., p. 80; Mirabelli C. (1983) *I musei diocesani di arte sacra*, in AA.VV. (1983), *Beni culturali* cit., p. 205; Saraceni G. (1983), *Cultura e beni religiosi (Il fenomeno)*, in AA.VV. (1983), *Beni culturali* cit., p. 30; Bellini P. (1984), *I beni culturali di proprietà ecclesiastica nel nuovo Concordato*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, I, p. 270; Campagnola M.E. (1984), *Ancora sui "beni culturali" ecclesiastici in Italia*, in *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele* a cura di G. Barberini, Perugia, 834; Feliciani G. (1984), *I beni culturali nella revisione del Codex iuris canonici*, in *Diritto, persona e vita sociale. Scritti in memoria di Orio Giacchi*, II, Milano, Vita e Pensiero, p. 88; AA.VV. (1985), *La tutela dei beni culturali ecclesiastici di appartenenza ecclesiastica*, Atti del convegno (Reggio Emilia, 27 gennaio 1984), n. 19; Alibrandi T., Ferri P.G. (1985), *I beni culturali e ambientali*, Milano, Giuffrè; Bellini P., (1985), *I beni culturali ecclesiastici e il nuovo Concordato. Lo Stato non può 'alienare' i propri poteri di tutela*, in AA.VV. (1985), *La tutela dei beni culturali di appartenenza ecclesiastica* cit., p. 158; Garlato P. (1985), *La tutela dei beni culturali ecclesiastici*, in AA.VV., *I nuovi accordi concordatari tra Chiesa e Stato in Italia*, Bologna, il Mulino, p. 297; Losavio G. (1985), *Arte e storia nel Concordato, contro la Costituzione*, in AA.VV., *La tutela dei beni culturali di appartenenza ecclesiastica* cit., p. 145; Id. (1985), *I beni culturali ecclesiastici e il nuovo Concordato. Più difficile la tutela?*, in AA.VV., *La tutela dei beni culturali di appartenenza ecclesiastica* cit., p. 155; Talamanca A. (1985), *I beni culturali ecclesiastici tra legislazione statale e normativa bilaterale*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, I, p. 7; Dalla Torre G. (1986), *La disciplina concordataria del patrimonio ecclesiastico*, in AA.VV., *I beni temporali della Chiesa in Italia. Nuova normativa canonica e concordataria*, Atti del XVII congresso canonistico (Varese, 2-3 settembre 1985), Città del Vaticano, Tipografia Poliglotta, p. 55; Frigo M. (1986), *La protezione dei beni culturali nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè; Talamanca A. (1986), *Concordato e beni culturali*, in *Quaderni del pluralismo*, n. I, p. 29; Caron P.G. (1987), *La tutela del patrimonio storico ed artistico nell'art. 12 del nuovo Concordato*, in AA.VV. (1987), *Il nuovo accordo tra Italia e Santa Sede*, Atti del convegno nazionale di studio (Bari-Bisceglie, 4-7 giugno 1984) a cura di R. Coppola, Milano, Giuffrè, p. 709; Coppola R. (1987), *Tutela del patrimonio storico e artistico*, in *Apollinaris*, 170; Moroni A. (1987), *Il patrimonio artistico della Chiesa*, in AA.VV. (1987), *Il nuovo accordo tra Italia e Santa Sede*, Atti del convegno nazionale di studio (Bari-Bisceglie, 4-7 giugno 1984) a cura di R. Coppola, Milano,

Giuffrè, p. 220; Ferri P.G. (1987), *Raccolta d'arte*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, p. 171; Musselli L. (1987), *Beni culturali nel diritto canonico*, in *Digesto IV, Discipline pubblicistiche*, II, Torino, Utet, 226; Petroncelli Hubler F. (1987), *Attuali prospettive di tutela per gli archivi ecclesiastici*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, I, p. 566; Vitale A. (1987), *Beni culturali nel diritto ecclesiastico*, in *Digesto IV, Discipline pubblicistiche*, III, Torino, Utet, 229; AA.VV.. (1989), *Archivi ecclesiastici e legislazione concordataria dopo il nuovo accordo tra Stato e Chiesa*, Atti del Seminario di studio (Bari, 23-24 marzo 1988), in *Archivi per la storia*, n. 1, pp. 5-240; Bordonali S., (1989), *L'attuazione dell'art. 12 del nuovo Accordo: prospettive giuridiche della cooperazione*, in AA.VV. (1989), *La tutela* cit., p. 108; Coppola R. (1989), *Archivi ecclesiastici e dinamica concordataria: sintesi di una prima riflessione*, in AA.VV. (1989), *Archivi ecclesiastici*, cit., p. 161; Dammacco G. (1989), *La natura giuridica degli archivi ecclesiastici*, in AA.VV. (1989), *Archivi* cit., p. 50; Meale G. (1989), *Legislazione regionale e beni archivistici*, in AA.VV. (1989), *Archivi ecclesiastici* cit., p. 115; Scalera L. (1990), *Beni culturali e 'nuovo Concordato'*, Milano, Giuffrè; Cederna A. (1991), *Brandelli d'Italia. Come distruggere il bel paese*, Roma, Newton Compton; Guerzoni L. (1991), *La Soprintendenza in sacrestia. Un nuovo Concordato in arrivo*, in *il manifesto*, 19 settembre.

**Con riferimento alla "delegificazione"** cfr., nella vasta bibliografia, Carlassare L. (1966), *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità,* Padova, Cedam; Villari S. (1970), *Ambiguità della delegificazione*, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini,* III, Milano, Giuffrè, p. 2981; Perlini F. (1982), *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: momenti di collegamento tra ordinamento intersindacale e ordinamento statuale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico,* p. 463; Cassese S. (1983), *Regulation e deregulation*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico,* p. 718; De Marco E. (1984), *La "negoziazione legislativa"* Padova, Cedam; Pizzorusso A. (1985), *Delegificazione e sistema delle fonti*, in *Foro italiano,* V, p. 233; Caravita B., Luciani M. (1986), *La ridefinizione del sistema delle fonti: note e materiali*, in *Politica del diritto*, p. 308; Martines T. (1987), *Delegificazione e fonti del diritto*, in *Scritti in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia,* II, Milano, Giuffrè, p. 865; Barbera A. (1988), *Appunti sulla delegificazione*, in *Politica del diritto*, p. 417; Carlassare L. (1988), *Regolamento (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto,* XXXIX, p. 605; Ferrara G. (1988), *Sulla delegificazione e per la riforma del processo legislativo*, in *Politica del diritto,* p. 427; Labriola S. (1988), *Compressione e deviazione, non ampliamento, dei*

*poteri normativi dell'esecutivo in Italia*, in *Quaderni costituzionali,* n. 1; Demuro G. (1989), *La delegificazione*, in *Foro italiano,* V, c. 355; Carlassare L. (1990), *Legalità (principio di)*, in *Enciclopedia giuridica,* XVIII; Id. (1990), *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quaderni costituzionali,* n. I, p. 7; Cheli E. (1990), *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, *ivi*, p. 53.

**Con più specifico riferimento alla c.d. "delegificazione concordataria" e al sistema delle fonti di diritto ecclesiastico**, cfr. Lariccia S. (1985), *Religione, politica e diritto nel 1985*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, p. 169; Colaianni N. (1986), *Le intese senza legge*, in *Il tetto*, p. 11; Id. (1987), *Delegificazione concordataria e sistema delle fonti*, in *Foro italiano,* V, e. 297; Id. (1990), *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione,* Bari, Cacucci.

**Per un primo commento alle novità legislative in merito all'istituto**, che sembra trovare molti consensi a livello normativo, **della c.d. conferenza di servizi** (cfr. art. 14 1. n. 241 del 1990), anche con riferimento alla disciplina prevista nell'art. 27 1. n. 142 del 1990, che si riferisce alla formazione di un *accordo di programma,* cfr. Greco G. (1990), *Commento all'art. 27 l. n. 142 del 1990,* in Italia V., *La legge sulle autonomie locali,* Milano, Giuffrè, p. 379; Id. (1991), *Commento all'art. 14 l. n. 241 del 1990,* in Italia V., Bassani M. (cur.), *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti [Legge 7 agosto 1990, n. 241],* Milano, Giuffrè, p. 273.

# *Dopo Corte cost. 421/93 è urgente la riforma del sistema matrimoniale concordatario**

(Nota a corte costituzionale 1° dicembre 1993, n. 421)

*A seguito dell'accordo del 1984 tra lo Stato italiano e la Santa Sede, è inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 l. 27 maggio 1929 n. 810, nella parte in cui da esecuzione all'art. 34, 4° comma, del concordato tra la Santa Sede e lo Stato italiano dell'11 febbraio 1929, in riferimento all'art. 7, 1° comma, Cost.*[1]

---

* In *Foro italiano,* 119, 1994, I, cc. 22-8.

[1] L'ordinanza di rimessione, App. Torino 9 luglio 1992, leggesi in *Foro it*., 1992, I, 3102, con nota di richiami; in *Dir. eccles*., 1992, II 69, con nota di De Luca, *Giurisdizione dello Stato ed impugnazione del matrimonio canonico con effetti civili*; in *Giur. it*., 1993, I, 2, 122, con nota di Cipriani, *La riserva di giurisdizione tra abrogazione e Costituzione;* e in Botta, *Matrimonio religioso e giurisdizione dello Stato*, 1993, 130 ss.

Per i precedenti interventi della Corte costituzionale sulla riserva di giurisdizione prevista dall'art. 34, 4° comma, del concordato del 1929, v. le sentenze 2 febbraio 1982, n. 18, *Foro it*., 1982, 1, 934, con annotazione di A. Lener e nota di Lariccia, *Qualcosa di nuovo, anzi d'antico nella giurisprudenza costituzionale sul matrimonio concordatario*; 11 dicembre 1973 nn. 175 e 176, *id*., 1974, I, 11; 1° marzo 1971, n. 30, *id*., 1971, I, 525.

*Medio tempore* tra l'ordinanza di rimessione e la sentenza in epigrafe, la questione della sopravvivenza della riserva all'accordo del 1984 è stata affrontata dalle sezioni unite della Cassazione, che l'hanno risolta nel senso della intervenuta abrogazione e del conseguente concorso tra giurisdizione dello Stato e giurisdizione ecclesiastica sulla domanda di nullità del matrimonio concordatario; v. sent. 13 febbraio 1993, n. 1824, *id*., 1993, I, 722, con note di Cipriani, «Requiem» *per la riserva di giurisdizione*, Colaianni, *Giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale: la riserva che non c'è*, e Lariccia, *Dalla* «riserva» *di giurisdizione dei tribunali ecclesiastici al concorso delle giurisdizioni civile e canonica: una giusta (ma tardiva) affermazione della sovranità statale in materia matrimoniale*; e, tra le altre, in *Giust. civ*., 1993, I, 877, con nota di F. Finocchiaro, *Il concorso di giurisdizioni sul matrimonio c.d. concordatario*, e 1477, con nota di Uccella, *Note minime sulla* «tendenza» *della Cassazione in tema di giurisdizione dello Stato sulla nullità del matrimonio canonico trascritto*; *Dir. eccles*,, 1992, II; 315, con nota di De Luca, *Sovranità dello Stato e matrimonio* «concordatario», *Corriere giur*., 1993, 291, con nota di Ferrari, *La Sacra Rota ha perso l'esclusiva sulla nullità del matrimonio concordatario*; e in *Giur. it*, 1993, I, 1, 2106, con nota di Colella, *Sulla*

1. - Si era dubitato in dottrina della singolare opinione sostenuta dalla Corte d'appello di Torino[2], la quale, esaminando il problema della giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale anziché fare applicazione della 1. n. 121 del 1985, che ora regola l'intera materia del matrimonio c.d., concordatario, aveva sollevato, in riferimento all'art. 7, 1° comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 l. 27 maggio 1929 n. 810, nella parte in cui tale disposizione da esecuzione all'art. 34, 4° comma, del concordato tra l'Italia e la Santa Sede dell'11 febbraio 1929[3].

Giustamente, la Corte costituzionale, con la riportata sentenza, ha ritenuto fondata l'eccezione di inammissibilità proposta dall'avvocatura dello Stato, in quanto il riparto di giurisdizione in materia matrimoniale è attualmente regolato dalla 1. n. 121 del 1985, ed ha dichiarato pertanto inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 l. 27 maggio 1929 n. 810.

2. - La corte tuttavia non si è limitata, come a mio avviso sarebbe stato preferibile, ad esporre le ragioni che giustificavano l'accoglimento dell'eccezione di inammissibilità sollevata dall'avvocatura dello Stato, ma, con evidente riferimento alle diverse conclusioni accolte in una recente sentenza della Cassazione, la sent. n. 1824 del 1993[4],

---

*«riserva di giurisdizione» dei tribunali ecclesiastici in tema di nullità dei matrimoni canonici celebrati in Italia aventi effetti civili*. Sulla medesima sentenza, v. altresì Botta, *op. cit.*, 42 ss.; Oriani, *Rapporti tra giudice italiano e giudice ecclesiastico nelle cause matrimoniali: è ammissibile il regolamento di giurisdizione?*, che sarà riportata in un prossimo fascicolo, e, nel volume a cura dell'istituto di diritto ecclesiastico e canonico dell'università di Napoli, *Quaderni della scuola di specializzazione in diritto ecclesiastico e canonico*, 2, 1993, 13 ss.; Tedeschi, *La riserva di giurisdizione alla prova. Prospettive teleologiche e realtà ontologica*, *id.*, 51 ss.; A. Vitale, *Concorrenza di giurisdizioni e nuovi problemi interpretativi*, *id.*, 75 ss.

[2] App. Torino, ord. 19 luglio 1992, *Foro it.*, 1992, I, 3102, con nota di richiami.

[3] Cfr. S. Berlingò, *Relazione* introduttiva ai lavori del convegno svoltosi a Messina nei giorni 12 e 13 novembre 1993 sul tema *Giurisdizione canonica e giurisdizione civile: cooperazione e concorso in materia matrimoniale*. Berlingò critica l'acquiescenza dei giudici di merito, di fatto convergenti nel più topico dei *queta non movere*: «come se si dovesse ancora applicare – secondo quanto ha fatto intendere una corte d'appello – l'art. 34 del vecchio concordato (di poca veneranda memoria!) nella sua originaria formulazione e portata».

[4] Vedila in *Foro it.* 1993, I, 722, con note favorevoli di F. Cipriani, «Requiem»

ha voluto esprimere il proprio avviso anche sul problema consistente nel valutare se, a seguito dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni concordatarie, sia stato confermato o abrogato il sistema della esclusività della giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale previsto nel concordato lateranense del 1929.

Soltanto poche parole sono state dedicate dai giudici costituzionali a questo complesso problema, sul quale esiste una ricchissima bibliografia, orientata prevalentemente in senso contrario alle conclusioni ora accolte dalla corte[5], anche se sono numerosi gli autori che si sono

---

*per la riserva di giurisdizione*; N. Colaianni, *Giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale: la riserva che non c'è* e S. Lariccia, *Dalla* «riserva» *di giurisdizione dei tribunali ecclesiastici al concorso delle giurisdizioni civile e canonica: una giusta (ma tardiva) affermazione della sovranità statale in materia matrimonial*e. Tate sentenza, per il cui commento si rinvia agli scritti citati in questa nota ed in quelle seguenti, condivide la tesi dottrinale e giurisprudenziale (Trib. Benevento 13 febbraio 1990, *id*., Rep. 1991; voce *Matrimonio*, n. 146 e *Dir. eccles*., 1990, 11, 77), secondo la quale il nuovo accordo del 1984 tra l'Italia e la Santa Sede ha escluso il riconoscimento di una riserva di giurisdizione a favore dei tribunali ecclesiastici.

[5] Hanno sostenuto l'opinione favorevole al riconoscimento della giurisdizione civile in tema di nullità del matrimonio religioso, S. Lariccia, *Qualcosa di nuovo, anzi d'antico, nella giurisprudenza costituzionale sul matrimonio concordatario*, in *Foro it*., 1982, I, 938; *Id., Prime decisioni della Cassazione dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 1982 sul matrimonio concordatario*, *ibid*., 1883; Id., *Esecutorietà delle sentenze ecclesiastiche in materia matrimoniale e ordine pubblico italiano*, *ibid*., 1883; Id., *Nuove soluzioni al problema degli effetti civili del matrimonio canonico*, in *Dir. eccles*., 1982, I, 455; Id., *Conferme e novità nella politica ecclesiastica della Corte costituzionale*, in *Riv, dir. civ*., 1983, I, 168; Id., *Diritto ecclesiastico*, Padova, Cedam, 1986, spec. 304-6; Id., *Diritto privato e riforma della legislazione ecclesiastica*, in *Trattato* diretto da Rescigno, XXI, Torino, 1987, 126; Id., aggiornamento, 1988; Id., *Dalla* «riserva» *di giurisdizione dei tribunali ecclesiastici al concorso delle giurisdizioni civile e canonica*, cit.; F. Finocchiaro, *Sentenze ecclesiastiche e giurisdizione della Stato sul matrimonio concordatario nell'accordo 18 febbraio 1984 fra l'Italia e la Santa Sede*, in *Riv. dir. proc*., 1984, 402; Id., *Il concorso di giurisdizioni sul matrimonio c.d. concordatario*, in *Giust. civ*., 1993, I, 977; P. Moneta, *Il matrimonio nel nuovo concordato con la Santa Sede*, in *Dir. famiglia*, 1984, 1213; Id., in *Commentario al diritto italiano della famiglia* a cura di G. Cian, G. Oppo, A. Trabucchi, Cedam, Padova, II, 1992, 79; G. Baldisserotto, *Delibazione ordinaria e delibazione speciale (in merito alla sentenza canonica)*, in *Atti della accademia delle scienze di Ferrara*, LXII, 1985, 25; E. G. Vitali, *La nuova disciplina del matrimonio*, in AA.VV., *Concordato e Costituzione*, il Mulino, Bologna, 1985, 81; F. Cipriani, *Abrogazione espressa e sopravvivenza* «logica» *della riserva di giurisdizione a favore dei tribunali ecclesiastici*, in *Foro it*., 1989, I, 3481; Id., *Nullità del matrimonio concordatario e tutela giurisdizionale civile,* in *Concordato*

espressi a favore della conservazione della esclusiva giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale[6]. Due sono in sostanza gli argomenti esposti dalla corte a favore della tesi sostenuta.

In primo luogo, dal riconoscimento degli effetti civili ai matrimoni che, per libera scelta delle parti, sono stati contratti secondo le norme del diritto canonico e che rimangono regolati, quanto al momento genetico, da tale diritto «deriva che su quell'atto, posto in essere nell'ordinamento canonico e costituente presupposto degli effetti civili, è riconosciuta la competenza del giudice ecclesiastico».

Inoltre, il principio di laicità dello Stato (sentenza n. 203 del 1989,

---

*e legge matrimoniale* a cura di S. Bordonali e A. Palazzo, Jovene, Napoli, 1990, 50; Id., *Requiem*, cit.; C. Cardia, *Il matrimonio concordatario tra nullità canoniche, nullità civili e divorzio*, in *Concordato e legge matrimoniale*:, cit., 387; R. Vaccarella, *Il riparto di giurisdizione tra giudici statuali ed ecclesiastici in tema di nullità del matrimonio concordatario*, in *Dir. eccles*., 1989, I, 1, A. De Cupis, *Scuola del diritto*, Giuffrè, Milano, 1993, 161. Ha osservato in proposito E. G. Vitali, *Delle persone e della famiglia. Art. 1-230 bis. Commentario*, Ipsoa, Milano, 1990, 285 che, considerando che della fine della riserva assoluta di giurisdizione non si fa menzione nel testo del nuovo accordo tra Stato e Chiesa cattolica, il legislatore di attuazione potrebbe provvedere a risolvere il dubbio interpretativo in senso favorevole al concorso della giurisdizione ecclesiastica e della statuale, ma in tal caso, ove la Santa Sede palesasse il suo disaccordo relativamente a siffatta interpretazione dell'art. 8, si aprirebbe la via del ricorso all'amichevole soluzione a mezzo della commissione paritetica prevista dall'art. 14 dell'accordo per i casi di difficoltà di interpretazione. Cfr. di recente, per un esame complessivo del problema, R. Botta, *Giurisdizione dello Stato e matrimonio religioso*, il Mulino, Bologna, 1993.

[6] Cfr. P. Gismondi, *Le modificazioni del concordato lateranense*, in *Dir. eccles*. 1984, I, 249; S. Gherro, *Accordo di modificazione del concordato lateranensi e giurisdizione dei tribunati ecclesiastici*, Id., 1985, I, 213, spec. 217; Id., *La giurisdizione sul matrimonio concordatario: ragionamenti assurdi e deduzioni logiche*, in *Iustitia*, 1986, 13; L. De Luca, *Giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale: esclusiva o concorrente?*, in *Dir. eccles*.,1985, I, 312; G. Mantuano, «Ordine proprio» *della Chiesa e delibazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità*, Id., 1984, I, 569; M. Tedeschi, *Prime interpretazioni sul nuovo accordo*, *ibid*., 690; G. Catalano, *I nuovi accordi con le confessioni religiose*, in *I rapporti tra Stato e Chiesa in base all'accordo del 18 febbraio 1984*, Palermo, 1985, 65; C. Punzi, *Il riparto di giurisdizione in materia matrimoniale*, in *Riv. dir. civ*., 1985, I, 563; L. Spinelli, *I nuovi accordi fra Stato e Chiesa*, in AA.VV., *I rapporti tra Stato e Chiesa*, cit., 53; M. E. Casellati Alberti, *Riserva della giurisdizione ecclesiastica matrimoniale ed esigenze dì libertà*, in *Riv. dir. civ*., 1986, II, 301; O. Fumagalli Carulli, *L'indirizzo politico parlamentare e la disciplina pattizia della materia matrimoniale*, in *La scuola cattolica*, 1986, 75; P. Bellini, *Matrimonio concordatario: problemi vecchi e nuovi,* in *Il nuovo accordo tra l'Italia e la Santa Sede* a cura di R. Coppola, Giuffrè, Milano, 1987; G. Caputo, *L'efficacia della giurisdizione ecclesiastica matrimoniale*, Id., 300.

*Foro it*., 1989, I, 1333) comporta che «in presenza di un matrimonio che ha avuto origine nell'ordinamento canonico e che resta disciplinato da quel diritto il giudice civile non esprime la propria giurisdizione sull'atto di matrimonio, caratterizzato da una disciplina conformata nella sua sostanza all'elemento religioso, in ordine al quale opera la competenza del giudice ecclesiastico».

È significativo che nella sentenza della Corte costituzionale l'elaborata sentenza della Corte di cassazione n. 1824 del 1993, giustamente definita da Francesco Finocchiaro «ben argomentata ed equilibrata»[7] e da Adriano De Cupis una sentenza «perspicuamente motivata, con attento esame di tutti gli aspetti del problema»[8], venga citata soltanto nella parte in fatto, laddove si precisa che nella memoria dell'avvocatura dello Stato si fa cenno alla sentenza orientata in senso contrario al mantenimento della riserva di giurisdizione matrimoniale ecclesiastica, sul fondamento del rilievo che nella nuova disciplina concordataria non si rinviene più una disposizione che ne sancisca espressamente il carattere esclusivo.

I molti e convincenti argomenti contenuti nella sentenza della Cassazione non meritavano evidèntemente di essere considerati dai giudici costituzionali; così come non assumevano un rilievo tale da giustificare una adeguata confutazione gli argomenti esposti nei molti contributi dottrinali che hanno sostenuto la tesi del superamento della riserva di giurisdizione ecclesiastica; non è stato neppure preso in esame il dato emergente dalla relazione al disegno di legge di ratifica, poi divenuto l. 25 marzo 1985 n. 121, nella quale si sottolineava che «forse la più qualificante» innovazione al concordato lateranense era quella «relativa alla fine della esclusività della giurisdizione ecclesiastica sulle nullità matrimoniali; sanzionata dall'abrogazione dell'art. 34, 4° comma, del testo del 1929»[9].

A mio avviso la Corte costituzionale non ha ritenuto di confutare tali argomenti per il semplice motivo che è pressoché impossibile confutarli. Vi è innanzi tutto un argomento testuale che, dopo la riforma

---

[7] Finocchiaro, *Il concorso di giurisdizioni*, cit., 877.

[8] De Cupis, *Scuola del diritto*, cit., 161.

[9] La relazione può leggersi nel volume *Un accordo di libertà. La revisione del concordato*, a cura della presidenza del consiglio dei ministri, Ist. Poligrafico dello Stato, Roma, 1986, 391.

concordataria entrata in vigore nel 1985, impedisce di continuare a sostenere la tesi della persistenza della riserva: l'art. 34, 4° comma, del concordato del 1929 prevedeva espressamente la riserva di giurisdizione a favore dei tribunali e dicasteri ecclesiastici; l'art. 8 del nuovo accordo, invece, «disciplinando *ab imis* il riconoscimento civile del matrimonio canonico e delle sentenze di nullità, non menziona più tale riserva di giurisdizione; *ergo*, è palese che il 4° comma, del concordato lateranense risulta abrogato e, con esso, è venuto meno l'antico riconoscimento della riserva»[10].

Ma questo argomento, di per sé sufficiente ad escludere che possa ritenersi tuttora in vigore il principio di riserva ai tribunali ecclesiastici della giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale, è soltanto il principale di tali argomenti.

A proposito del dato secondo il quale, nell'accordo del 1984, non si rinviene una disposizione che sancisca il carattere esclusivo della giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale, qual era contenuto nell'art. 34 del concordato del 1929, giustamente si è osservato che «il silenzio di un accordo internazionale sulla giurisdizione dello Stato in ordine a rapporti facenti capo a suoi cittadini non è affatto «equivoco» o «neutrale»; quel silenzio, al contrario, non può che essere inteso come conferma dell'ovvia regola – suscettibile soltanto di espressa eccezione – per cui lo Stato ha giurisdizione su tali rapporti»[11].

Le disposizioni con le quali si stabilisce che «si dovrà tener conto della specificità dell'ordinamento canonico»[12], che «i richiami della legge italiana alla legge del luogo in cui si è svolto il giudizio s'intendono fatti al diritto canonico»[13], che «si considera sentenza passata in giudicato quella che sia divenuta esecutiva secondo il diritto canonico»[14] e che «in ogni caso non si procederà al riesame del

---

[10] Cfr. Finocchiaro, *Il concorso di giurisdizioni*, cit., 879, che parla in proposito di «un argomento sillogistico che non fa una piega». V. anche Lariccia, *Dalla «riserva» di giurisdizione*, cit., 738.

[11] Vaccarella, *Intervento* al convegno su *Concordato e legge matrimoniale*, cit., 645.

[12] Protocollo addizionale, art. 4, lett. *b)*.

[13] Protocollo addizionale, art. 4, lett. *b)*, n. 1.

[14] Protocollo addizionale, art. 4, lett. *b)*, n. 2.

merito»[15] rappresentano il massimo di quanto lo Stato ha ritenuto di poter sacrificare della sua sovranità, che per ogni altro verso viene, invece, riaffermata.

Nel patto di revisione, in coerenza con l'assoluta parità delle rispettive sfere di sovranità assunta come principio fondamentale del nuovo accordo tra le parti, non vi è alcuna disposizione dalla quale la giurisdizione in materia matrimoniale appaia come una prerogativa dell'ordinamento canonico e non come espressione di sovranità riconosciuta concorrentemente a entrambi gli ordinamenti.

L'art. 13 dell'accordo, nella parte in cui stabilisce che le disposizioni del concordato lateranense non riprodotte nel nuovo testo sono abrogate (con l'unica eccezione di quanto previsto, in materia diversa da quella matrimoniale, dall'art. 7, n. 6)[16] deve interpretarsi – aveva affermato la Cassazione – nel senso che «il massimo del sacrificio delle proprie prerogative, consentito da ciascuna parte, è quello che risulta espressamente dall'accordo, oltre al quale non è possibile ammetterne altri», cosicché dalla mancata riproduzione testuale discende l'abrogazione delle disposizioni precedenti.

Poiché l'art. 8, n. 2 dell'accordo di revisione riproduce, sia pure con rilevanti modificazioni, la disposizione dell'art. 34 del concordato del 1929 relativa alla delibazione, ma non anche quella contenente la «riserva» di giurisdizione ai tribunali ecclesiastici delle cause concernenti la nullità del matrimonio, quest'ultima disposizione è rimasta abrogata ai sensi dell'art. 13 dell'accordo medesimo.

Come la Cassazione aveva giustamente rilevato, una volta abolita la «riserva» di giurisdizione ecclesiastica, la giurisdizione italiana non deriva dalle norme dell'accordo, bensì dalle norme costituzionali e processuali che ne costituiscono il fondamento: tali disposizioni sono quelle contenute negli art. 101 e 102, 2° comma, Cost. sulla giurisdizione della Repubblica italiana, 1 e 112, 1° comma, c.p.c., 24, 1° comma, e 25, 1° comma, Cost., circa le modalità di esercizio

---

[15] Protocollo addizionale, art. 4, lett. *b),* n. 3.

[16] «All'atto della firma del presente accordo, le parti istituiscono una commissione paritetica per la formulazione delle norme da sottoporre alla loro approvazione per la disciplina di tutta la materia degli enti e beni ecclesiastici e per la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici».

della giurisdizione civile e l'obbligo del giudice di giudicare sulla domanda che ognuno può proporre a tutela dei propri diritti davanti al giudice precostituito per legge.

La circostanza che l'art. 8, n. 2, dell'accordo disciplini la delibazione delle sentenze ecclesiastiche si concilia tanto con la «riserva» quanto con il concorso delle giurisdizioni: questo significa che, come non v'è una riserva a favore dei tribunali ecclesiastici, così non ve n'è una a favore della giurisdizione civile.

Nessuna conclusione può dedursi dalla mancanza di una disposizione che espressamente abbia contemplato il venir meno della «riserva» a favore dei tribunali ecclesiastici, essendo stata quest'ultima abrogata per effetto dell'art. 13 dell'accordo e dovendo se mai ritenersi necessaria una disposizione che eventualmente limitasse la giurisdizione dello Stato.

L'impegno dell'Italia a tener conto della specificità dell'ordinamento canonico, da cui il vincolo matrimoniale contratto secondo tale ordinamento attinge la sua disciplina sostanziale, ha il solo scopo di attenuare la equiparazione, ai fini della delibazione, della sentenza ecclesiastica alla sentenza straniera: ma ciò non impedisce la giurisdizione diretta dello Stato sulla validità del vincolo matrimoniale canonico.

La «riserva» della giurisdizione ecclesiastica non può certo derivare dal principio di indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa cattolica, ciascuno nel proprio ordine (art. 7, 1° comma, Cost.), dovendosi al contrario ritenere che il superamento della «riserva» di giurisdizione ai tribunali ecclesiastici in materia matrimoniale determina il recupero, da parte dello Stato italiano, della sovranità sacrificata nel concordato del 1929[17].

La disposizione che impone alla corte d'appello di accertare, in sede di delibazione, che il giudice ecclesiastico era il giudice competente, disposizione diretta a disciplinare i poteri del giudice della delibazione nei confronti di una sentenza già emanata dal tribunale ecclesiastico, non esclude che si possa versare in un'ipotesi di fori concorrenti e va interpretata nel senso che, dato il concorso dei due ordinamenti a disciplinare il processo, la corte d'appello deve accer-

[17] Questo aspetto è posto in rilievo in De Cupis, *Scuola del diritto*, cit., 161.

tare che oggetto del giudizio sia il matrimonio celebrato secondo le norme dell'ordinamento canonico.

L'esigenza sentita dalla Santa Sede di riaffermare, nell'art. 8, n. 3, dell'accordo di revisione, il valore immutato della dottrina cattolica sul matrimonio e la sollecitudine della Chiesa per la dignità dei valori della famiglia, fondamento della società, costituisce un'affermazione (unilaterale) di principio ed appare giustificata proprio dal ripristino dei poteri processuali dello Stato, sia in fase di delibazione sia in sede di cognizione diretta, attraverso l'abolizione della giurisdizione esclusiva della Chiesa in relazione alle cause di nullità del matrimonio.

3. - I giudici della Corte costituzionale hanno una grande autorità, grande è il prestigio della loro posizione nell'ordinamento costituzionale ed è pertanto giustificata l'importanza che, dall'aprile 1956, quando è stata emanata la sua prima sentenza, le sue decisioni assumono non soltanto negli ambienti dei giuristi ma, più in generale, nell'opinione pubblica; non credo però che ad essi sia consentito agire come se le riforme legislative non esistessero; in particolare, con riferimento alla questione considerata nella sentenza in epigrafe, come se il nuovo concordato non fosse mai intervenuto, come se i dati legislativi e le modifiche approvate dal parlamento costituissero un elemento privo di qualunque rilievo.

Nella sentenza vi è un passo significativo, laddove la corte ricorda la propria giurisprudenza che «sul fondamento di considerazioni di principio non ancorate a *meri* riferimenti testuali» (il corsivo è mio), ha individuato gli elementi essenziali del sistema concordatario basato sul riconoscimento del matrimonio canonico. Ma a nessun interprete del diritto, e neppure ai giudici della Corte costituzionale, è consentito affermare principi non ancorati a riferimenti testuali. L'errore della corte è stato quello di privilegiare una valutazione del sistema concordatario quale la maggioranza della corte vorrebbe che fosse, senza preoccuparsi di considerare se tale valutazione risponda in concreto ai dati legislativi che, dopo la riforma del concordato, vincolano tutti gli interpreti e non possono non vincolare anche la Corte costituzionale.

Se poi si sostiene che il principio di laicità dello Stato non consente che il giudice civile esprima la propria giurisdizione sulla validità dell'atto di matrimonio canonico, caratterizzato da una disciplina conformata nella sua sostanza all'elemento religioso, si espone un ar-

gomento di indubbio rilievo: si tratta certo di un argomento che merita di essere attentamente considerato nella valutazione di una scelta di politica legislativa a proposito della quale è giustificato il ricordo della definizione con la quale Arturo Carlo Jemolo qualificava la disciplina matrimoniale prevista nel 1929 («il più colossale pasticcio di legge matrimoniale che sia dato pensare»)[18]. Ma occorre allora seriamente affrontare il problema della incostituzionalità di un sistema che, venuta meno la riserva di giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale, perché tale riserva è senz'altro venuta meno, qualunque tesi sostenga in proposito la Corte costituzionale, appare inaccettabile alla luce dei principi di indipendenza e sovranità dello Stato (nell'ordine civile) e della Chiesa cattolica (nell'ordine religioso).

Non si può pensare, come sembrano ritenere i giudici della corte, che il principio di laicità dello Stato vada interpretato nel senso di garanzia delle aspirazioni confessionali della Chiesa cattolica e dei privilegi dei cittadini di fede cattolica: giacché è un'aspirazione costantemente espressa dalla Chiesa cattolica quella di una esclusiva giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale; ed è un privilegio dei cittadini cattolici quello di vedere retta la costituzione del proprio matrimonio dalla propria legge confessionale[19].

Il diritto dei cittadini che abbiano una concezione cattolica del matrimonio, diritto riconosciuto nel concordato lateranense e ribadito nell'accordo del 1984, di conformare il proprio stato coniugale civile allo stato coniugale canonico, facendo valere nel foro civile le sentenze ecclesiastiche di nullità, si risolve in un privilegio dei soli cittadini cattolici. Ed infatti soltanto ai cittadini cattolici è consentito di optare tra il giudizio canonico e il giudizio civile ove ritengano di chiedere l'invalidazione del vincolo matrimoniale: tale privilègio è inammissibile perché in contrasto con il principio di uguaglianza della legge che disciplina lo stato civile dei cittadini.

Dopo la sentenza della Corte costituzionale è giustificato il timore che il principio di laicità dello Stato, un principio fondamentale per la costruzione democratica della nostra repubblica, subisca nuovamente

---

[18] Cfr. A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*[3], Einaudi, Torino, 1971, 489.

[19] Cfr. in tal senso Finocchiaro, *Sentenze*, cit., 417.

lesione per effetto di successive interpretazioni che, come quella accolta nella sentenza che si riporta, si propongano di garantire inaccettabili istanze confessionali in contrasto con le esigenze di sovranità dello Stato e con le disposizioni legislative approvate in sede di riforma concordataria. È dunque necessario e urgente un intervento legislativo che elimini ogni incertezza di interpretazione sul fondamentale problema della giurisdizione ecclesiastica matrimoniale e garantisca i principi di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge e di indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose nei rispettivi ordini.

# *I beni culturali**

## 1. *Il Concordato e le Intese*

Il legislatore della riforma concordataria ha dedicato al tema dei beni culturali un'apposita norma, *l'art. 12 del concordato 1984*, nel quale si precisa, innanzi tutto, che la S. Sede e la Repubblica italiana, *nel rispettivo ordine*, «collaborano per la tutela del patrimonio storico ed artistico» (1° comma) e che le due parti concorderanno *opportune disposizioni* per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali d'interesse religioso *appartenenti* ad enti e istituzioni ecclesiastiche, al fine di armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso (2° comma).

Anche per quanto riguarda la conservazione e la consultazione degli archivi d'interesse storico e delle biblioteche degli enti ed istituzioni ecclesiastiche l'art. 12 Conc. prevede, al 3° comma, che esse siano favorite e agevolate, «sulla base di intese dei competenti organi delle due Parti».

Il n. 2 dell'art. 12 Conc. si riferisce alle catacombe cristiane, per le quali si stabilisce che la S. Sede conserva la disponibilità di quelle esistenti nel suolo di Roma e nelle altre parti del territorio italiano, con l'onere conseguente della custodia, della manutenzione e della conservazione, rinunciando alla disponibilità delle altre catacombe. Agli scavi occorrenti ed al trasferimento delle sacre reliquie la S. Sede potrà procedere con l'osservanza delle leggi dello Stato e fatti salvi gli eventuali diritti di terzi.

La *via della cooperazione* per la tutela del patrimonio culturale d'interesse religioso è stata seguita anche nelle intese stipulate, ai sensi dell'art. 8, 3° comma Cost., tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica. Per fare alcuni esempi, l'art. 17 dell'intesa del 21 febbraio 1984 con le Chiese valdese e metodista italiane, l'art. 26

---

* In *Laicità*, 6, 1994, pp. 3-5.

dell'intesa 29 dicembre 1986 con le Assemblee di Dio in Italia, l'art. 28 dell'intesa 29 dicembre 1986 con 1'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, l'art. 16 dell'intesa del 27 febbraio 1987 con l'Unione delle comunità ebraiche italiane prevedono l'istituzione di commissioni miste e forme varie di collaborazione per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico e artistico, culturale, ambientale e architettonico archeologico, archivistico e librario.

## 2. *Una materia mista nuova*

Tra i problemi posti dalla nuova normativa concordataria va considerato, innanzi tutto, quello dell'individuazione di una *materia mista nuova* rispetto a quelle già contemplate nella disciplina dei patti lateranensi del 1929; ed infatti nei patti lateranensi la disciplina dei beni di interesse storico artistico appartenenti alla chiesa cattolica non era stata considerata materia «mista». Suscitò quindi sorpresa che nella trattativa per la revisione concordataria (diretta, per mandato parlamentare, all'armonizzazione costituzionale dei patti lateranensi) fosse stata introdotta la nuova materia dei beni culturali di interesse religioso [P. Bellini, 1978, «Come nasce una "res mixta"»: la tutela del patrimonio artistico nella bozza di nuovo Concordato»].

Le notizie diffusesi a proposito del progetto di estendere il Concordato alla regolamentazione di una materia non compresa nei patti del 1929 suscitarono la reazione critica di storici dell'arte, costituzionalisti, operatori della tutela statale. Nel 1980 fu rivolto un appello al presidente della repubblica Sandro Pertini nel quale si faceva presente che fare dei beni culturali di appartenenza ecclesiastica l'oggetto di una disciplina speciale, e per di più rimessa a un successivo accordo dello Stato con una autorità estranea al suo ordinamento, viola il principio costituzionale dell'art. 9, che esige la considerazione unitaria del patrimonio storico-artistico della nazione in funzione della tutela affidata alla competenza esclusiva della Repubblica, perché appartenente all'ordine suo proprio [G. Losavio, 1993, «Discutiamo l'attuazione dell'art. 12 del concordato. Oltre la prima proposta della Commissione paritetica»].

Le critiche e le obiezioni sollevate con riferimento a tale prospettiva durante il lungo periodo delle trattative per la revisione concordataria

non valsero ad evitare che l'accordo tra Stato e Chiesa cattolica, siglato il 18 febbraio 1984, si estendesse, oltre i limiti del Concordato del 1929, alla tutela del patrimonio storico-artistico, così compresa nell'area del potenziale conflitto tra i due poteri [G. Losavio, 1993, «Beni culturali»].

Tra le molte questioni che il tema dei beni culturali nei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica ha posto negli ultimi anni mi limito qui a ricordarne in particolare due: quello delle discussioni sollevate dall'iniziativa di stipulare un'intesa di attuazione dell'art. 12 Conc. e quello del trasferimento alle parrocchie della proprietà delle chiese e delle loro pertinenze.

## 3. *L'intesa attuativa dell'art. 12*

Per quanto riguarda la prima delle due questioni il problema si è posto quando sono state rese note le linee di una «*bozza» di intesa attuativa dell'art. 12 del Concordato*, elaborate dalla commissione paritetica costituita tra Stato e Conferenza episcopale italiana; il progetto di intesa e stato discusso alla Camera dei deputati nel settembre ed ottobre del 1991. Le riserve erano giustificate dal fatto che il progetto proponeva un sistema separato di cogestione e l'istituzione di organi misti chiamati ad operare sul modello degli accordi di programma e delle conferenze di programmazione e di servizi introdotto nel nostro ordinamento con le leggi n. 141 del 1990 di riforma delle autonomie locali e n. 241 del 1990 contenente le disposizioni sul procedimento amministrativo.

Nell'intento di rendere più ordinata ed efficiente l'azione amministrativa, la legge n. 241 del 1990 – e cioè l'importante legge sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso ai documenti dell'amministrazione – ha reso di portata generale un istituto che già esisteva in precedenza, quello delle c.d. «conferenze di servizi»; a tale istituto l'amministrazione deve ricorrere allorché «sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo». Un istituto che presenta analogie con quello delle conferenze di servizi e quello, contemplato nell'art. 27 della legge sulle autonomie locali n. 142 del 1990, degli «accordi di programma», intesi ad assicurare il coordinamento delle azioni, al

fine di determinare «i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento».

Con riferimento a tali istituti, nella seduta della Camera dei deputati del 17 settembre 1991, il sottosegretario di stato per i beni culturali ed ambientali, on. Gianfranco Astori, aveva comunicato l'intenzione del governo di stipulare un'intesa con il proposito di «adattare alla materia dei beni culturali di interesse religioso la più recente previsione legislativa in tema di semplificazione dei procedimenti amministrativi», con la previsione di apposite «conferenze di programma e di servizi».

Sono state allora presentate numerose interpellanze ed interrogazioni parlamentari nelle quali veniva contestata la possibilità di rendere partecipi dei procedimenti amministrativi sulla tutela dei beni culturali soggetti come il presidente della Conferenza episcopale italiana ed il vescovo diocesano.

Sui molti e complessi problemi collegati al progetto di intesa contenente l'ipotesi della partecipazione ai procedimenti dei soggetti dell'autorità ecclesiastica, a cura dell'associazione *Italia Nostra* l'anno scorso è stato pubblicato e presentato alla stampa e all'opinione e pubblica un quaderno che esamina i vari aspetti della questione e che contiene, oltre ad un mio contributo, scritti di Giovanni Losavio, Piero Bellini e Luciano Guerzoni.

Non potendo qui esaminare tutti gli aspetti del problema, mi limito a ricordare che la proposta di attribuire all'autorità ecclesiastica il potere di partecipare al procedimento amministrativo si pone in contrasto non soltanto con la concezione che considera inammissibile la configurazione come soggetto pubblico di ogni autorità religiosa collegata alle confessioni religiose operanti in Italia, ma anche con i principi costituzionali, più sopra ricordati, degli artt. 7 e 9 che garantiscono l'indipendenza e la sovranità dello Stato italiano nell'ordine civile e della Chiesa cattolica nell'ordine religioso ed attribuiscono alla Repubblica italiana il compito di tutelare il patrimonio storico ed artistico della nazione.

## 4. *Le parrocchie e la proprietà delle chiese*

L'altro problema sul quale di recente è stata richiamata l'attenzione dell'opinione pubblica è quello del trasferimento alle parrocchie della

proprietà di un consistente numero di chiese di grande valore.

Il 6 dicembre 1993 è stato presentato al presidente del consiglio dei ministri Carlo Azeglio Ciampi un appello, sottoscritto da quarantasei persone, nel quale si richiama l'attenzione sulla circostanza che «il Ministero dell'Interno si accinge a trasferire agli enti-parrocchie, riconosciuti come persone giuridiche in attuazione del nuovo concordato, oltre settanta chiese monumentali di altissimo valore storico-artistico, con il relativo apparato di arredi, da più di un secolo appartenenti al patrimonio pubblico (pur se destinate al culto) e con l'entrata in vigore del codice civile (1942) acquisite al demanio culturale dello Stato, perciò rese assolutamente inalienabili.

Soltanto a Roma – si ricorda nel documento – ben diciotto insigni monumenti (come i SS. XII Apostoli, Santa Maria del Popolo, Sant'Andrea delle Fratte, San Lorenzo in Lucina, per ricordarne alcuni), che compongono la trama portante del tessuto urbano storico della capitale, saranno sottratti alla proprietà dello Stato e quindi alla sua tutela diretta, con un impoverimento del patrimonio artistico pubblico – cioè di tutti i cittadini – di incommensurabili dimensioni.

Un evento dunque nazionale che ha trovato eco inadeguata così in Parlamento come sulla stampa «pur se ha registrato il pubblico e motivato dissenso dell'Associazione "Italia Nostra" […]».

Tra i numerosi effetti negativi provocati dalla stipulazione del concordato di Villa Madama vi è dunque anche questo: che ora lo Stato si accinge a «*regalare*» alle parrocchie costituite come persone giuridiche le chiese che da oltre un secolo fanno parte dei beni «*appartenenti» allo Stato*. Verrebbero così cedute alla Chiesa cattolica chiese di grande valore storico ed artistico, con i loro preziosissimi arredi.

Un'opinione favorevole a tale cessione è stata espressa dalla prima sezione consultiva del Consiglio di Stato, secondo la quale, in un parere per la verità alquanto frettoloso e superficiale, il passaggio di proprietà è un effetto automatico del riconoscimento della personalità giuridica di un ente.

In senso contrario a questa tesi, la Corte di Cassazione e molti studiosi hanno sostenuto in passato che il riconoscimento della personalità giuridica di una chiesa non produce spostamento della proprietà del fabbricato. Se questa tesi appariva la più esatta nel periodo precedente l'entrata in vigore della Costituzione, essa merita adesione a maggior ragione dopo che l'art. 9 Cost. ha assegnato alla Repubblica

il compito di tutelare il patrimonio storico e artistico della nazione.

Il trasferimento di proprietà delle chiese, ove si realizzasse, ostacolerebbe l'applicazione della disposizione costituzionale nei confronti delle chiese che presentino il carattere di «*monumento*», perché riconosciute di interesse storico e/o artistico.

In proposito è auspicabile un intervento del *governo*, del *presidente del consiglio dei ministri* o del *ministro per i beni culturali* che sinora, inspiegabilmente, hanno taciuto. Nei giorni scorsi è stato pubblicato sul quotidiano *la Repubblica* il rapporto che il ministro dei beni culturali Alberto Ronchey ha inviato al presidente del consiglio dei ministri per fare il punto sulla situazione del nostro immenso (e travagliatissimo) patrimonio artistico e di coloro che sono chiamati a tutelarlo. Un cenno di tre righe è dedicato al patrimonio culturale di interesse religioso, laddove si precisa che «preoccupa anzitutto l'imponente, vario e disperso patrimonio artistico delle chiese». Nessun cenno invece nel lungo rapporto è stato dedicato al problema del trasferimento agli enti ecclesiastici delle chiese appartenenti allo Stato.

Speriamo che l'amministrazione eviti di emanare *atti nocivi per gli interessi statali*. Ma occorre pensare agli eventuali rimedi: in primo luogo ai ricorsi che *Italia Nostra* ed altri enti impegnati nel perseguire la tutela del patrimonio storico ed artistico in Italia dovrebbero proporre davanti agli organi della giurisdizione ordinaria e amministrativa; sarebbe inoltre necessaria un'*azione di responsabilità* della procura generale della Corte dei conti per il risarcimento dei *danni provocati all'erario*.

## 5. *Per il superamento del regime concordatario*

Anche la valutazione delle questioni collegate con la tutela dei beni culturali consente di concludere che il periodo di dieci anni trascorso dal 18 febbraio 1984 dimostra che i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica non hanno tratto alcun giovamento dalla stipulazione di un nuovo concordato che, ancora una volta, è stato siglato dal governo ed approvato dal parlamento per soddisfare gli interessi dei partiti politici (e qui vorrei sottolineare le forti responsabilità del partito comunista italiano) anziché le esigenze delle cittadine e dei cittadini italiani.

All'inizio degli anni ottanta i rappresentanti dello Stato e della

Chiesa cattolica non hanno condiviso la tesi di chi da anni sostiene l'esigenza del *superamento del regime concordatario*, ritenendo che quest'ultimo provochi un danno sia agli interessi della confessione cattolica (la quale non dovrebbe affidare la soluzione dei propri problemi all'ausilio del braccio secolare ma alla coscienza dei cattolici) sia a quelli dello Stato (il potere politico, rimanendo in vigore il Concordato, è indotto a contare sull'appoggio della Chiesa, alterando il ritmo naturale della dinamica sociale).

Si è spesso ricordato in questi anni che il nuovo accordo tra Stato e Chiesa cattolica costituisce una tappa verso il superamento del regime concordatario, nella prospettiva di una transizione a sistemi di relazioni tra società civile e società religiosa diversi dai tradizionali patti concordatari.

La speranza di chi vi parla è che presto il Concordato divenga, anche nel nostro paese, un triste ricordo del passato.

# *Laicità e politica nella vicenda dello stato italiano contemporaneo**

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Luci e ombre del passato. 3. I primi anni del secondo dopoguerra e l'avvento dello stato repubblicano e democratico. - 4. Il concilio Vaticano II e l'influenza dei lavori conciliari sulla società civile e politica. - 5. La legge sul divorzio e la diffusione di una concezione laica della vita familiare e del diritto matrimoniale statale. - 6. La revisione del concordato lateranense e le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica. - 7. La sentenza della corte costituzionale n. 203 del 1989 e l'enunciazione del «principio supremo» di laicità dello stato italiano. - 8. I problemi del presente e le prospettive per il futuro.

## 1. *Premessa*

La relazione che mi è stata affidata si ricollega ad un complesso di problemi che riguardano alcuni degli aspetti più importanti della vicenda storica e giuridica dell'Italia contemporanea.

Non è naturalmente qui possibile presentare una ricostruzione, sia pure sommaria, di storia dei rapporti tra stato e confessioni religiose in Italia: ben consapevole della ricchezza dei contributi che nella ricerca storica e giuridica riguardano questo argomento, mi propongo soltanto di fare emergere alcune linee di evoluzione della politica italiana, nella continua contrapposizione fra le due tendenze di *laicità e confessionalità* dello stato e delle istituzioni civili.

Molte delle questioni che continuano ad assumere importanza con riguardo al tema qui preso in esame non possono essere valutate e comprese se non si considerano le situazioni difficili e complesse che il nostro stato ha dovuto affrontare, a partire dalla sua unificazione, in relazione al tema dei rapporti tra la *politica* e la *laicità*.

---

* Relazione presentata al II colloquio nazionale su «Ripensare la laicità. Laicità e politica nella società post-moderna – con particolare riferimento alla democrazia italiana –» svoltosi alla LUMSA di Roma il 5 dicembre 1994, in *Behemoth,* 9, 1994, n. 16, pp. 75-4 e in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* 12, 1995, I, pp. 11 ss.

## 2. *Luci e ombre del passato*

Per valutare le tendenze della politica italiana con riferimento al tema della *laicità dello stato e delle istituzioni* nel lungo periodo che precede l'avvento del fascismo, occorre ricordare che nel *periodo liberale* la religione veniva concepita come un problema individuale di esclusiva competenza dei cittadini e che la protezione dell'individuo aveva sempre la prevalenza rispetto alla tutela del gruppo nel quale il singolo era inserito[1]. Sul fondamento di tale concezione, lo stato uscito dalla rivoluzione francese veniva inteso come espressione di un liberalismo individualistico, nel quale l'*individuo* costituiva l'unica realtà ed i vari gruppi sociali, comprese le confessioni religiose, non erano altro che una pura somma di soggetti.

La politica ecclesiastica in Italia dopo l'avvento dell'unità oscillò continuamente tra il polo *separatista* e quello *giurisdizionalista*[2]. In questo periodo si assiste così ad un evidente contrasto tra l'affermata necessità, sulla quale aveva tanto insistito Cavour, di conseguire una completa separazione tra lo stato e la chiesa cattolica, e l'emanazione di una legislazione che, pur non sottoponendo la chiesa cattolica al regime comune delle associazioni private, prevedeva una serie di norme restrittive nei confronti delle associazioni con carattere ecclesiastico, alle quali veniva negata la possibilità di continuare a godere, quali persone giuridiche pubbliche, della capacità patrimoniale.

La legislazione liberale nei confronti del fenomeno religioso consisteva soprattutto nel garantire la libertà e la eguaglianza dei singoli cittadini, mentre assai minore era la preoccupazione per la libertà dei gruppi sociali con finalità religiosa: in tale periodo, infatti la libertà concessa alle confessioni religiose consisteva in un atteggiamento di indifferenza dell'ordinamento giuridico nei confronti delle collettività organizzate per il raggiungimento di scopi di culto.

Questa tendenza si esplicava anzi molto spesso in una posizione di sfavore e di ostilità nei confronti del fenomeno religioso collettivamente

---

[1] «La libertà individuale è garantita» stabiliva l'art. 26 dello statuto albertino.

[2] P. Bellini, *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, in *La legislazione ecclesiastica*, Aa.Vv., *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza, Neri Pozza, 1967, 145; A. Ravà, *La legge delle guarentigie pontificie*, *ivi*, p. 193.

considerato, giustificata con l'avversione per ogni vincolo costituente un legame tra i cittadini e i vari gruppi sociali operanti nella comunità: da tale orientamento derivava la tendenza del legislatore ad interpretare le esigenze religiose dei cittadini secondo l'esclusivo punto di vista dello stato e a predisporre, in conformità al principio dell'autocritica sovranità nei confronti delle confessioni religiose, un sistema di subordinazione e di controlli condizionati agli interessi e ai fini politici dello stato.

La portata dell'art. 1 dello statuto albertino, che riteneva la religione cattolica, apostolica romana la sola religione dello stato e considerava solo tollerate le altre confessioni religiose, fu chiarita dalla legge n. 735 del 1848 che, prevedendo un principio caratteristico del separatismo in materia ecclesiastica, dispose: «La differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici, ed all'ammissibilità delle cariche civili e militari».

In applicazione di tale principio, pur vigendo l'art. 1 dello statuto del 1848, che sostanzialmente negava qualunque riconoscimento della libertà religiosa nei confronti dei cittadini non cattolici, le minoranze confessionali potettero vivere ed operare in Italia in una condizione di piena libertà ed autonomia[3].

La storia delle complesse relazioni tra lo stato italiano e la chiesa cattolica negli anni dell'Italia liberale è la storia di un dialettico ravvicinamento, per cui i liberali, nel regime di compromesso instaurato dalla legge delle guarentigie, moderarono le manifestazioni di anticlericalismo settario ed i cattolici si accostarono, convinti o riluttanti, alla vita italiana.

Dopo che il *patto Gentiloni* nel 1913 consentì ai cattolici di cominciare a partecipare alla vita politica e parlamentare si favorirono le condizioni per un superamento della *questione romana*. Il processo di fusione si accelerò durante la crisi della prima guerra mondiale e culminò con la nascita del *Partito popolare italiano* (18 dicembre 1919), quando le grandi masse dei cattolici militanti entrarono nell'ordine politico con l'intenzione di rinunziare ad ogni pregiudiziale confessionale.

Perché non ci siamo chiamati cattolici? Si chiedeva don Luigi Sturzo

---

[3] G. Peyrot, *La politica dello Stato nei riguardi delle minoranze*, in *il Mulino*, 21, 1971, p. 456.

> al primo congresso del nuovo partito tenutosi a Bologna nel 1919 – Perché i due termini sono antitetici: il cattolicesimo è religione, è universalità. Il partito è politica, è divisione. Fin dall'inizio abbiamo escluso che la nostra insegna politica fosse religiosa, ed abbiamo chiaramente voluto metterci sul terreno specifico di un partito che ha per oggetto la vita pubblica della nazione.

La fondazione del Partito popolare tuttavia, nonostante la proclamata "aconfessionalità" del partito sul terreno politico e le buone intenzioni di alcuni dei suoi esponenti, non rappresenta un mutamento di linea o di tendenza nei rapporti tra *gerarchie vaticane e movimento dei cattolici italiani*[4]. La natura del Partito popolare come braccio e strumento della chiesa cattolica si rivela evidente dopo che la vittoria del fascismo e il profilarsi di nuove prospettive per la presenza e 1'azione della chiesa cattolica nella società italiana porta alla

> rapida messa in mora e successiva liquidazione del partito tra il 1923 e il 1925[5].

La ricerca storica ha consentito di chiarire che, più che essere debellato dalla repressione fascista, il Partito popolare cessa di esistere politicamente

> nel momento in cui la Santa Sede e le gerarchie ecclesiastiche individuano nell'alleanza con il regime fascista una nuova insperata possibilità di penetrazione

e di "riconquista" *politico-religiosa* della società italiana:

> politica per potere essere religiosa, si diceva, con 1'occhio sempre rivolto ai mitici modelli del passato[6].

---

[4] Cfr. tra gli altri sul punto G. De Rosa, *Storia del movimento cattolico in Italia. Il partito popolare italiano*, Bari, Laterza, 1966; P. Scoppola, *Il Partito popolare nella nuova storiografia*, in *Coscienza religiosa e democrazia nell'Italia contemporanea*, Bologna, il Mulino, 1966, pp. 337-61; G. Miccoli, *La Chiesa e il fascismo*, in G. M., *Fra mito della cristianità e secolarizzazione*, Casale Monferrato, Marietti, 1985, spec. p. 115.

[5] G. Miccoli, *La Chiesa e il fascismo,* cit., p. 115.

[6] G. Miccoli, *le. ult. cit.*

La vicenda del Partito popolare rivela la pressoché totale soggezione, psicologica, prima ancora che politica e culturale, del laicato cattolico militante rispetto alle gerarchie ecclesiastiche.

È noto che la storia delle *relazioni tra chiesa e fascismo* è la storia di una lunga collaborazione, punteggiata da alcuni scontri e tensioni: quelli iniziali, che ancora risentivano della condanna che la *Civiltà cattolica* aveva formulato nei suoi confronti nel 1922, quelli del '31 riguardanti l'azione cattolica e il problema dell'inquadramento e dell'educazione della gioventù, quelli del '38 per il *vulnus* inferto al concordato dall'applicazione delle leggi razziali anche ai matrimoni misti e per la protesta vaticana, in occasione della visita di Hitler a Roma, in applicazione dell'art. 1, 2° comma del concordato lateranense, per essere stata inalberata in Roma, "città sacra", una croce che non era quella di Cristo. Contrasti episodici ed eccezionali, tutti comunque determinati dall'intento di difendere i diritti dei cattolici, anziché dall'impegno di tutela e garanzia delle *libertà di tutti*: lo dimostra in modo significativo il "silenzio" delle gerarchie ecclesiastiche per le discriminazioni a danno degli ebrei previste dalla legislazione razziale del 1938 (r. d. 5.9.1938, n. 1390 e r. d. 17.11.1938, n. 1728): «Il silenzio del 1938» è il titolo di un bel saggio di Ernesto Balducci[7].

Dopo il primo periodo di perplessità, l'apprezzamento per il regime fascista diviene via via sempre più positivo anche a seguito delle dichiarazioni e degli atti di parte fascista:

> le manifestazioni di rispetto, le concessioni di privilegi e di favori (il crocifisso e l'insegnamento religioso nelle scuole secondarie, lo stanziamento di tre milioni per le chiese danneggiate dalla guerra, il riconoscimento dell'Università Cattolica di Milano, gli aumenti delle congrue parrocchiali e delle mense vescovili)[8].

Culmine della collaborazione e della trattativa fu, come è noto, la stipulazione dei *patti lateranensi*. Il pontefice Pio XI e il cardinale

---

[7] E. Balducci, *Il silenzio del* 1938, in *Il Ponte,* 34 (1978), p. 1310.

[8] Cfr. in proposito A. C. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, Einaudi, 1971, p. 610; F. Margiotta Broglio, *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla conciliazione*, Bari, Laterza, 1966; R. De Felice, *Mussolini il fascista,* I, *La conquista del potere*. 1921-1925, Torino, Einaudi, 1966, *passim*.

Gasparri ritennero che la politica di Mussolini potesse essere sfruttata per conseguire non soltanto una soluzione della *questione romana*, ma anche una condizione più favorevole per la chiesa cattolica in Italia; dal punto di vista dello stato, la politica del regime fascista si propose non tanto di rinsaldare la tradizione cattolica italiana, quanto di dare prestigio al fascismo di fronte al mondo e di ottenere da parte del Vaticano un riconoscimento nei confronti del nuovo regime.

La stipulazione dei patti lateranensi fu considerata dal regime fascista come un notevole successo e contribuì in larga misura al consolidamento del regime stesso sia in Italia che all'estero: per effetto della *conciliazione* con la santa sede, ha osservato Gaetano Salvemini,

> la macchina della propaganda internazionale del clero cattolico fu messa al servizio di Mussolini.

Anche se tale giudizio può forse apparire eccessivo, non vi è dubbio che gli accordi del 1929 valsero a conferire agli occhi del popolo italiano l'appoggio pontificio nei confronti della politica del fascismo. È tuttora viva tra gli storici la polemica in merito alle *responsabilità della santa sede* per avere ritenuto

> più utile agli interessi spirituali l'antiliberalismo pseudo-cattolico del fascismo, che il regime della libertà propugnato dal Partito popolare (d'allora …)[9]

e per avere accettato di instaurare un legame politico con la dittatura fascista, contribuendo ad accrescerne il prestigio in Italia e nel mondo ed esplicitamente aderendo ad una spartizione di sfere d'influenza con il governo di Mussolini.

La conclusione dei patti lateranensi provocò reazioni contrastanti nell'opinione pubblica: mentre, infatti, la maggioranza dei cattolici accolse con sollievo la definitiva conclusione della "questione romana"[10], i socialisti, i comunisti e una parte dei liberali e dei cattolici

---

[9] F. Cossiga, *Anche i cattolici dovranno scegliere*, in *l'Unità*, 71 (1994), 2 dicembre.

[10] Di fronte a una minoranza di cattolici, che non riusciva a rendersi conto come la chiesa avesse potuto venire a patti con una forza dimostratasi anticristiana, in sé, nei fini e nei mezzi, la grande maggioranza dei cattolici italiani espresse una sostanziale

già appartenenti alla sinistra del disciolto Partito popolare assunsero un atteggiamento decisamente contrario, esprimendo la preoccupazione (poi risultata fondata) che i patti fossero strumentalizzati per le finalità politiche del regime fascista.

Pochi tra i cattolici espressero perplessità a proposito del stipulazione del concordato: tra gli altri voglio qui ricordare Francesco Luigi Ferrari, che, in un saggio clandestino del 1931, rivolgendosi ai parroci italiani scriveva:

> Il problema che vi si porrà nell' avvenire non sarà quello di conservare il Concordato anche dopo l'inevitabile mina del regime fascista: sarà quello di liberarvi del Concordato prima ancora della caduta della dittatura. Sia questo il vostro motto: dei diritti e non dei privilegi[11].

Diversa fu invece la posizione di De Gasperi il quale, pur esprimendo il timore che la politica concordataria potesse degenerare in "concordanze", tuttavia osservava che la chiesa cattolica non poteva perdere questa occasione, anche a costo di rafforzare la dittatura, e che «questa considerazione non poteva essere decisiva»:

> avrebbe firmato, se fosse stato Papa, lo stesso don Sturzo,

scriveva De Gasperi poco dopo la stipulazione dei patti lateranensi ed esprimeva un auspicio per il futuro:

---

acquiescenza al fascismo, che andò dalla silenziosa rassegnazione al sincero entusiasmo. A determinare l'orientamento favorevole della maggioranza dei cattolici italiani nei confronti del fascismo contribuirono fattori di diversa natura, come la tradizionale, radicata avversione nei confronti del liberalismo classico, che per molti si identificava genericamente con il regime parlamentare, e una nostalgia per una società ufficialmente cristiana. V. sul punto A. Hamilton, *L'illusione fascista. Gli intellettuali e il fascismo* (1919-1945), Milano, Mursia, 1972. Del resto, come, a proposito della vicenda della rivista cattolica *Frontespizio* negli anni '30, si è osservato con riferimento al problema del rapporto tra politica e cultura nel periodo fascista, «il senso della *tradizione* proprio del pensiero cattolico poteva adeguarsi al regime forse meglio di quello laico, del gentilianesimo: … il senso dell'ordine, della gerarchia, dell'autorità, era perfino maggiore nella *tradizione* cattolica che nella *tradizione* laica…»: L. Mangoni, *Aspetti della cultura cattolica sotto il fascismo: la rivista* «Il frontespizio», in *Storia contemporanea*, 1971, p. 919.

[11] F.L. Ferrari, *L'azione cattolica e il "regime"*, con intr. di E. Rossi, Firenze, Parenti, 1957, p. 185.

> Le grandi masse ricompariranno dietro lo scenario. Auguriamoci che gli uomini di Chiesa non le perdano mai di vista perché esse sono la realtà di oggi e di domani[12].

Nella valutazione dei patti del Laterano, la dottrina giuridica dell'epoca, da parte sua, con alcune limitate anche se significative eccezioni, si dimostrò prevalentemente insensibile al problema della tutela delle esigenze di libertà dei cittadini e dei gruppi di religione diversa da quella cattolica e delle garanzie giuridiche riconosciute ai non credenti: ed è un silenzio di particolare gravità se si considerano le pesanti conseguenze subite dai non credenti e dagli appartenenti alle minoranze religiose per effetto dell'intensa opera di confessionalizzazione dello stato attuata dal regime fascista.

Qualcuno potrebbe forse ritenere che i discorsi e i problemi qui soltanto accennati siano troppo lontani dal nostro tempo per potere essere collegati al nostro tema di oggi. Non penso che sia così, giacché ritengo di potere condividere il giudizio di chi ha osservato che l'incontro della chiesa cattolica con il fascismo dimostra con evidenza come le scelte politiche e tattiche che il pontefice e la gerarchia ecclesiastica compirono in quegli anni si collochino in una linea ed in una concezione della vita religiosa e del ruolo della chiesa cattolica nella società italiana che vanno ben oltre il periodo fascista ed i problemi posti alla chiesa dal regime di Mussolini[13].

Certo si tratta di una linea e di una concezione che il pontificato di Giovanni XXIII e successivamente il concilio Vaticano II hanno posto in discussione ed in crisi.

Ma la vicenda non è risolta, una linea alternativa non è ancora realizzata: ed è problema di tutti che va ben oltre il mondo cattolico[14]. Lo dimostrano gli orientamenti adottati al momento del stipulazione del *patto di Villa Madama* del 1984, quando, ancora una volta, negli accordi con i partiti politici componenti la c.d. *maggioranza concor-*

---

[12] A. De Gasperi, *Lettere sul Concordato*. Con saggi di M.R. De Gasperi e G. Martina, Brescia, Morcelliana, 1970.

[13] G. Miccoli, *La Chiesa e il fascismo*, cit.

[14] G. Miccoli, *La Chiesa e il fascismo*, cit., al quale rinvio per un'analisi di notevole rigore sul tema esaminato nel testo.

*dataria*, sono riemersi atteggiamenti e tendenze capaci di richiamare alla memoria alcuni ricordi del passato.

Per chi si propone dunque di valutare quale condizionamento abbia rappresentato, nella storia politica, religiosa ed ecclesiastica della società italiana, la lunga vicenda dei rapporti tra gerarchia ecclesiastica e partiti politici, è tuttora attuale e degno di importanza il problema di interrogarsi quali siano stati in questo secolo gli interessi di potere, di influenza e di penetrazione nel tessuto sociale che, nel corso del tempo, e soprattutto in occasione degli eventi legati alla *stipulazione dei patti lateranensi* nel 1929, al *voto sull'art. 7 della costituzione* nel 1947 e alla *revisione del concordato* nel 1984, hanno via via stimolato e determinato quella collaborazione.

## 3. *I primi anni del secondo dopoguerra e l'avvento dello stato repubblicano e democratico*

Negli anni immediatamente successivi alla caduta del fascismo e alla fine della seconda guerra mondiale sarebbe stata ancora possibile una svolta nella politica ecclesiastica del nostro paese capace di orientare l'ordinamento giuridico italiano in senso non confessionale: se si fossero espressamente e cumulativamente abrogate tutte le disposizioni dei codici, delle leggi, dei regolamenti e delle circolari amministrative in contrasto con le libertà dei cittadini in materia religiosa; se si fosse deciso un ritorno alla legislazione liberale, certamente più coerente con i principi del nuovo ordinamento democratico delle leggi approvate durante il periodo fascista (Vittorio Emanuele Orlando già nel 1944 aveva proposto di ripristinare la legislazione prefascista in luogo di quella da abrogare) sarebbe stato necessario affrontare il problema di una nuova politica ecclesiastica in Italia.

La soluzione ritenuta preferibile fu invece, come è noto, quella di evitare ogni rottura con il passato: la scelta di politica legislativa di richiamare nella costituzione quei patti del Laterano che ricordavano i legami tra il regime di Mussolini e la gerarchia ecclesiastica e di confermare, anche nell'Italia repubblicana e democratica, la politica confessionale del 1929 appare coerente con l'orientamento via via prevalente nell'azione politica dei cattolici di considerare per un lungo periodo il problema religioso in Italia valutandolo, non dal punto di

vista della nuova società democratica e pluralista, ma in piena conformità alle scelte di politica legislativa effettuate nel precedente regime illiberale e totalitario: è sufficiente ricordare, oltre alla legislazione concordataria, la legislazione sui culti ammessi del 1929-'30, che è tuttora vigente nei confronti delle confessioni religiose «senza intesa».

Come ha osservato Giuseppe Alberigo, con il richiamo dei patti lateranensi nella costituzione

> De Gasperi assicura il lealismo della Repubblica verso la Chiesa ottenendo il consolidamento della S. Sede rispetto alla Dc[15].

A proposito di tale disposizione un concetto deve essere qui ribadito: tra le norme costituzionali in materia religiosa ve n'è una sola, quella contenuta nell' art. 7, 2° comma, nella quale il problema religioso e l'alternativa di laicità e di confessionalità dell'ordinamento italiano non siano stati valutati secondo l'autonomo punto di vista dell'ordinamento democratico. Mentre, infatti, le norme contenute negli artt. 2, 3, 7, 1° comma, 8, 19 e 20 della costituzione e cioè tutte le altre norme riguardanti il fenomeno religioso, si propongono di valutare tale fenomeno in collegamento con i princìpi più significativi della carta costituzionale (principio della sovranità popolare, con riferimento al quale deve essere svolto ogni discorso sulle libertà costituzionali individuali e collettive; riconoscimento dei diritti fondamentali non solo ai singoli individui ma anche nelle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità dell'uomo; pari dignità sociale e uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge dello stato, garanzia della effettività di esercizio delle libertà), l'art. 7, 2° comma, limitandosi a stabilire che i rapporti tra stato e chiesa cattolica avrebbero continuato ad essere regolati da quei patti lateranensi nei quali erano contenute molte disposizioni in contrasto con alcune delle norme più importanti della nostra costituzione, rivela la decisione dell'assemblea costituente di dissociare il tema dei rapporti tra stato e chiesa cattolica dalle novità determinate dal profondo mutamento di regime avutosi nel nostro paese con la caduta del fascismo.

---

[15] G. Alberigo, *La pace religiosa nell'evoluzione dei tempi e nello sviluppo della vita democratica della Repubblica italiana*, in *La revisione del Concordato alla prova*, (autori vari) Bologna, il Mulino, 1977, pp. 25-42, spec. p. 29.

La costituzione prevede, tra i più importanti princìpi in materia religiosa, quel principio di separazione fra la sfera religiosa e la sfera civile (art. 7, 1° comma «Lo Stato e la Chiesa sono ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani») che 17 anni dopo verrà accolto anche dalla chiesa cattolica nella costituzione conciliare «Gaudium et spes» («la comunità politica e la Chiesa sono indipendenti l'una dall'altra nel proprio campo»): ma sin dai primi mesi del 1948 la gerarchia ecclesiastica si impegna nelle controversie dei partiti politici italiani, intervenendo nei fatti interni della nostra repubblica con pressioni pesanti, interferenze illegittime e violazioni delle stesse norme concordatarie.

Rottura del tripartito del 1947 e scomunica dei comunisti nel 1949 sono i passaggi essenziali di un'operazione politica che attribuisce all'appoggio della chiesa cattolica la funzione di sostituire quello dell'elettorato di sinistra. L'apice del nuovo assetto di rapporti tra maggioranza di governo e santa sede si avrà quando, all'inizio del 1952, De Gasperi invocherà la solidarietà di Pio XII contro Dossetti, cioè contro l'opposizione interna alla stessa dc[16].

Naturalmente i vescovi hanno il diritto e il dovere di denunciare ai fedeli cattolici le ideologie e le prassi che contrastano con la loro fede: ma le dichiarazioni con le quali puntualmente l'episcopato italiano, in occasione di ogni elezione amministrativa o politica, non esita a parteggiare per il partito che, più o meno abusivamente, si professa come il partito dei cattolici costituiscono un'ingerenza programmatica e sistematica dell'autorità ecclesiastica nella politica italiana e rivelano la tendenza della chiesa cattolica ad ingerirsi in questioni puramente terrene, «così al di sotto degli altissimi spirituali interessi governati con tanta sapienza da Vostra Santità» scriveva nel 1952 De Gasperi al pontefice Pio XII.

Per molti anni dopo l'entrata in vigore della costituzione viene adottata una politica di costante ed intensa limitazione della sfera di libertà riconosciuta ai non cattolici dal sistema costituzionale in materia religiosa: non vi è dubbio che tale situazione sia stata in notevole misura favorita dagli orientamenti che la dottrina giuridica e la

---

[16] G. Alberigo, *op. cit.*, p. 29. V. anche M. R. Catti De Gasperi, *De Gasperi uomo solo*, Milano, Mondadori, 1964, pp. 324-7.

giurisprudenza assumono nel primo periodo di interpretazione della carta costituzionale, con riferimento al fattore religioso alla tutela delle esigenze spirituali dei cittadini italiani. La tesi accolta dalla dottrina e dalla giurisprudenza prevalenti in tale periodo, che attribuisce all'art. 7, 2° comma, della costituzione, la funzione di «costituzionalizzare» le norme contenute nei patti lateranensi, e tra queste la norma che considera la religione cattolica «sola religione dello Stato italiano» (art. 1 del trattato lateranense, richiamato dall'art. 1 del concordato del 1929) favorisce l'instaurarsi in Italia di un regime confessionista contrastante, oltre che con il principio di separazione fra l'ordine civile e l'ordine religioso, anche con i princìpi di eguaglianza nel trattamento giuridico degli individui e dei gruppi sociali e della eguale libertà delle confessioni religiose: principio quest'ultimo sulla cui importanza ed attualità ha recentemente richiamato l'attenzione Giuseppe Dossetti, osservando, come si legge nel bel libro pubblicato a cura di Alberto Melloni[17]:

> C'è un articolo che è proprio di mia invenzione e anche alla segreteria di Stato non importava tanto e forse dette anche fastidio, quello della parità nella libertà, che io giustificai in Vaticano dicendo che voleva eliminare la possibilità di tornare a leggi in qualche modo eversive o sopraffattrici e che era una garanzia contro le leggi anti-ecclesiastiche; alla sinistra dicendo che era 1'affermazione di principi che facevano comodo anche a loro.

La formula proposta da Dossetti non appariva in effetti coerente con le aspettative della santa sede, giacché, come ha osservato Andrea Riccardi a proposito della posizione espressa da Corsanego nella settimana sociale dei cattolici del novembre 1945, era assai forte tra i cattolici italiani in quegli anni la visione della nuova Italia come custodia della libertà della Santa Sede e perciò della civiltà cristiana[18] ed un lungo discorso meriterebbe l'analisi del significato da attribuire alle ragioni che, secondo il punto di vista di Dossetti, più delle

---

[17] G. Dossetti, *La ricerca costituente*, a cura di A. Melloni, Bologna, il Mulino, 1994, p. 41.

[18] A. Riccardi, *Roma città sacra? Dalla conciliazione alla operazione Sturzo*, Milano, Vita e Pensiero, 1979, p.317.

altre potevano convincere la gerarchia ecclesiastica ad accettare un principio sulla eguale libertà in Italia di tutte le confessioni religiose (chiesa cattolica compresa).

Da un punto di vista politico e giuridico l'interpretazione che, con varie sfumature, ha sostenuto il principio della prevalenza del sistema concordatario del 1929 e delle sue singole disposizioni sui princìpi costituzionali del 1948 ha portato alla grave conseguenza che l'azione dello stato è stata vincolata all'osservanza di un'etica confessionale e che le minoranze religiose nel nostro paese si sono venute a trovare in una condizione di completa e vergognosa mancanza di libertà.

Le forze politiche non ritengono urgente l'esigenza di garantire la libertà in materia religiosa. È significativo che il XXVI congresso del Psi, riunitosi pochi giorni dopo l'entrata in vigore della costituzione ed alcuni mesi dopo che De Gasperi aveva bruscamente posto fine alla coalizione tripartita, auspica la coalizione di un governo che garantisca le libertà democratiche, la laicità dello stato e la difesa della scuola da ogni sopraffazione di parte, ma non fa alcun cenno al problema, divenuto di attualità già da alcuni mesi, della persecuzione ai danni delle minoranze religiose italiane e non dedica alcuna attenzione al tema del concordato e della sua riforma.

L'obiettivo di una politica ecclesiastica ispirata al principio di laicità diviene sempre più lontano nel tempo dopo che, il 18 aprile 1948, la democrazia cristiana conquista il 48,5% dei voti ed assume una posizione di preminenza nella *costituzione materiale* del paese. Per molti anni il problema dei rapporti tra stato e chiesa cattolica non viene affrontato dalle forze politiche: vi sono certamente molte occasioni nelle quali i partiti di sinistra accennano a problemi che riguardano il fenomeno religioso, quando, per esempio, denunciano all'opinione pubblica l'invadenza clericale ed il soffocamento della libera cultura (XXVII congresso del Psi: 27 giugno-1 luglio 1948), la «clericalizzazione della scuola e dell'amministrazione» (XXVIII congresso del Psi: 11-16 maggio 1949), «l'invadenza e l'intolleranza clericale, le violazioni più stridenti della costituzione» (VII congresso del Pci: 3-8 aprile 1951): ma si tratta di proteste incapaci di conseguire lo scopo di sottrarre le pubbliche istituzioni alle influenze confessionali, come dimostra la frequenza con la quale il ministero degli Interni e le autorità periferiche ricorrono alle più illiberali interpretazioni delle disposizioni emanate durante il ventennio fascista per intralciare

l'attività delle minoranze religiose italiane, proprio negli anni in cui queste speravano di potere ottenere condizioni di libertà coerenti con le garanzie previste nei loro confronti dalla carta costituzionale.

Dopo che il 1° luglio 1949 un decreto della sacra congregazione del sant'uffizio ha sanzionato la scomunica contro i comunisti, con un provvedimento che, secondo l'interpretazione di una parte della stampa cattolica è destinato a colpire anche i socialisti, il partito socialista assume l'iniziativa di promuovere un convegno sul laicismo (novembre 1949): l'anno successivo, il 9 ottobre 1950, Pietro Nenni, intervenendo nel dibattito sulla fiducia al sesto gabinetto De Gasperi, chiederà formalmente la modifica degli articoli 5, 34 e 36 del concordato. Un'iniziativa che tuttavia i comunisti non condividono, ritenendo il tema della revisione del concordato non meritevole di costituire oggetto di polemica politica.

L'orientamento dei comunisti spiega la mancanza di qualunque iniziativa che caratterizza, dopo il 1948, il dibattito politico sul tema delle relazioni tra stato e confessioni religiose. Per molti anni il problema religioso e l'alternativa tra laicità e confessionalità paiono interessare soltanto una cerchia ristretta di intellettuali che, scrivendo su riviste che proprio in questi anni nascono e si diffondono, come *Il Ponte* (1945), *Belfagor* (1946), *Il Mondo* (1949), *Scuola e Città* (1950), affrontano il tema della difesa della cultura e della scuola di stato ed il problema della laicità delle istituzioni statali, proponendo temi di riflessione e spunti polemici[19]. Questi periodici si propongono di svolgere un'azione che favorisca uno sviluppo in senso anticon-

[19] Ha osservato in proposito Norberto Bobbio: «Nel nostro clima di prudente conformismo quale è rappresentato dalla maggior parte dei giornali quotidiani, queste riviste si staccano per uno spirito spiccatamente anticonformistico, che rasenta, per i benpensanti, l'insolenza se non addirittura una condannevole irriverenza verso i sacri miti. Clericali hanno non solo negli affari dello Stato ma anche e più nella società civile, influenza ognora crescente; esse, invece, sono laiche, di un laicismo talora aggressivo (e laici sono pure i cattolici che vi scrivono). Il governo va a destra; ed esse sono irremovibilmente, con maggiore o minore accentuazione, a sinistra. La classe dirigente è reazionaria ed amica dei reazionari, ed esse sono progressiste. E si potrebbe continuare parlando di cultura illuministica contro politica oscurantistica: di agilità, mobilità, quasi irrequietezza delle idee ed immobilismo della situazione di fatto; di una qualificazione e riqualificazione continua delle posizioni culturali di una società 'non qualificata' (cioè qualunquistica)»: *Intellettuali e vita politica in Italia*, in *Nuovi Argomenti*, 1954, n. 7, p. 105.

formistico della vita politica e della società italiana ed assumono posizioni di un laicismo talora aggressivo, esprimendo le aspirazioni e le tendenze di una cultura illuministica. È su questi periodici che intellettuali di varie tendenze politiche manifestano un'irrequietezza di idee in contrasto con la tendenza allora dominante nella cultura a ritenere inattaccabili i sacri miti.

Il problema della scuola (polemicamente si parla di «ipoteca del concordato sull'istruzione pubblica») è tra quelli ai quali più spesso viene dedicata attenzione. Il processo di graduale confessionalizzazione della scuola statale negli anni cinquanta e l'insieme degli episodi nei quali è oggetto di violazione la libertà religiosa nella scuola vengono attribuiti alla conservazione delle norme concordatarie in materia scolastica, con particolare riferimento a quella dell'art. 36 del concordato, che considerava «fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica».

Il tentativo con il quale singoli uomini della gerarchia ecclesiastica o l'intero episcopato italiano si propongono, sia per le elezioni amministrative, sia per le più impegnative elezioni politiche, di influire sulle vicende politiche del nostro paese è contrastato con impegno dalla cultura laica e liberale, che trova una fisionomia unitaria attorno al settimanale romano *Il Mondo,* che sotto la direzione di Mario Pannunzio conduce una incisiva battaglia laica e moralizzatrice. Nel 1951 nasce a Bologna *il Mulino,* poi affiancato dall'istituto "Carlo Cattaneo", che si colloca a metà strada fra i cattolici di sinistra e i liberali ed insieme ad altre riviste "trasversali", come *Nord e Sud* e *Comunità,* rappresenta ben presto un osservatorio privilegiato dei riflessi culturali del nuovo clima politico. Nel mondo cattolico scompaiono alcuni fermenti di rinnovamento che erano emersi con spontanea vivacità: Dossetti si ritira dalla direzione Dc, poi dal parlamento e scioglie la sua corrente, Lazzati abbandona la politica; il periodico *Adesso,* fondato e diretto da un sacerdote coraggioso, don Primo Mazzolari, cessa le pubblicazioni dopo un provvedimento del sant'uffizio del 22 gennaio 1951; nel 1952 nasce a Milano la *Corsia dei Servi,* ma i suoi promotori vengono poi allontanati da Milano. Questi fermenti appaiono contraddittori se confrontati con la realtà che prevale negli anni successivi, ma essi assumono una grande importanza se vengono valutati alla luce della parabola che nella chiesa

cattolica si concluderà con l'opera di Giovanni XXIII e dei vescovi riuniti nel concilio Vaticano II.

Nel 1957 negli ambienti politici ci si occupa nuovamente del tema dei rapporti tra stato e chiesa cattolica: l'occasione perché tale argomento acquisti nuovamente attualità è rappresentata dall'iniziativa assunta dal gruppo degli *Amici del Mondo* che il 6 e 7 aprile organizzano in Roma un convegno sul problema. A conclusione del convegno viene approvata una mozione che chiede l'abrogazione del concordato ed auspica un regime di separazione fra stato e chiese. La stampa cattolica, commentando lo svolgimento e i risultati del convegno, esprime una critica assai pesante, rilevando che la

> riunione si è risolta in una palestra di anticlericalismo arcaico e volgare[20].

L'iniziativa degli *Amici del Mondo* provoca anche la critica di Togliatti il quale, commentandola su *Rinascita* del maggio 1957, definisce «massimalista» la proposta di abrogazione del concordato, osservando che

> La proposta di abolizione del Concordato fatta dai partecipanti al convegno del Mondo non può essere considerata una cosa seria. Né i comunisti, né i socialisti, le cui masse vivono a stretto contatto e collaborano, anche, con le masse cattoliche, possono prenderla in considerazione.

Segue una vivace polemica sulle origini e le cause del processo di clericalizzazione nel paese. I collaboratori del *Mondo* osservano che la tendenza alla confessionalizzazione delle istituzioni statali si appoggia giuridicamente all'art. 7, 2°comma, della costituzione e attribuiscono polemicamente alle forze politiche che avevano votato a favore dell'art. 7 la responsabilità del processo di clericalizzazione nel paese, sottolineando la gravità delle conseguenze derivanti dalla conferma del concordato del 1929. I comunisti, invece, negando la correlazione tra il richiamo nella costituzione dei patti lateranensi ed il processo di confessionalizzazione dello stato, accusano apertamente gli esponenti dei cosiddetti partiti laici (Partito liberale italiano, Partito

---

[20] *L'Osservatore Romano*, 9 aprile 1957.

socialdemocratico e Partito repubblicano italiano) di non aver mai opposto resistenza all'azione esercitata dai cattolici per impedire il processo di laicizzazione dello stato, pur facendo parte, insieme alla democrazia cristiana, dei vari governi succedutisi nel paese dopo la rottura della coalizione tripartita.

Nel 1959 i comunisti affrontano nuovamente il tema del concordato ed auspicano una politica di "revisione democratica" dei patti lateranensi: Aldo Natoli pubblica, su *Rinascita* di giugno, un articolo – *Si deve rivedere e in che modo il Concordato* – nei quali si pongono in rilievo talune incertezze ed esitazioni dei partiti della sinistra di fronte ad "alcuni aspetti dell'invadenza clericale", si riconosce il contributo positivo della stampa radicale nello stimolare l'opinione pubblica e si propone che le forze "laiche" trovino un comune accordo

> per impostare la propria elaborazione e azione politica verso taluni obiettivi di revisione dell'attuale Concordato (…) allo scopo di ristabilire l'equilibrio (…) nei rapporti tra Stato e Chiesa e di fermare il grave processo di clericalizzazione dello Stato?

La proposta di Natoli sul piano politico non porta ad alcuna iniziativa concreta: per un lungo periodo dei problemi del concordato e degli altri temi di politica ecclesiastica si occupano soltanto gli studiosi di diritto ecclesiastico, le assemblee delle minoranze religiose, che tentano inutilmente di ottenere l'abrogazione della legislazione fascista sui "culti ammessi", ed i parlamentari più sensibili ed attenti al problema delle libertà di religione in Italia.

La trasformazione economico-sociale, che caratterizza negli anni sessanta, lo sviluppo dei paesi civilmente più progrediti e che porta alla modifica delle vecchie strutture familiari e ambientali, pone anche alla chiesa cattolica nuovi problemi, diversi e, probabilmente, più gravi di quelli che, alla fine dell'Ottocento, le avevano posto il separatismo liberale e l'anticlericalismo di tipo massonico: la chiesa cattolica riesce indubbiamente a conseguire nel nostro paese successi di ordine temporale nella vita civile, ma incontra maggiori difficoltà nel suscitare un autentico risveglio della vita religiosa. In questi anni si delinea anche in Italia quel processo di secolarizzazione che caratterizza la transizione ad una società laica e declericalizzata.

## 4. *Il concilio Vaticano II e l'influenza dei lavori conciliari sulla società civile e politica*

Un evento che all'inizio degli anni sessanta favorisce l'affermazione del nuovo spirito di libertà nella valutazione dei problemi che riguardano i rapporti tra società civile e società religiosa è rappresentato dal concilio Vaticano II e dal rinnovamento che esso sollecita nella vita sociale: è con il concilio che i cattolici dimostrano di essere capaci di "ragionare" e di agire in base ai concetti di rispetto per la coscienza individuale, della libertà di pensiero, della tolleranza che può consentire la pacifica convivenza di gruppi diversi in un sistema di libertà, dell'uguaglianza che permette di evitare la discriminazione fra chi tollera e chi è tollerato.

Una particolare importanza assume, come è noto, nei documenti conciliari il par. 76 della costituzione *Gaudium et Spes*, nella quale, dopo la precisazione che le cose terrene e quelle che, nella condizione umana, superano questo mondo sono strettamente unite e la chiesa stessa si serve delle cose temporale nella misura che la propria missione richiede, si dichiara:

> Tuttavia essa non pone la sua speranza nei privilegi offerti dall'autorità civile. Anzi essa rinunzierà all'esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove constatasse che il loro uso potesse far dubitare della sincerità della sua testimonianza o nuove circostanze esigessero altre disposizioni.

Alla novità dei princìpi conciliari si può attribuire l'origine di molti mutamenti del costume sociale ed anche delle prassi amministrative e degli orientamenti politici nell'Italia degli anni successivi. Il concilio rappresenta un'autentica provocazione alla libertà e con le proprie indicazioni favorisce il riconoscimento e l'attuazione di fondamentali libertà che troppo spesso erano state violate negli anni precedenti. È sufficiente qui ricordare il nuovo atteggiamento delle autorità statali nei confronti delle minoranze religiose italiane: cessano la persecuzione e l'emarginazione dei gruppi religiosi di minoranza che avevano caratterizzato i primi quindici anni del secondo dopoguerra e la posizione giuridica e sociale dei culti diversi dal cattolico viene valutata con un rispetto che rappresenta una significativa novità nei confronti del passato.

La tendenza dell'episcopato italiano ad avviare una nuova fase nella valutazione della distinzione tra l'ambito politico e quello religioso appare evidente nel «messaggio al popolo italiano» del 31 ottobre 1963, che assume grande importanza perché, proprio nel periodo in cui nella politica italiana si determinano importanti novità, la gerarchia ecclesiastica dichiara l'intenzione di valutare la problematica religiosa con riferimento alle condizioni pastorali, più che politiche, in cui la chiesa cattolica deve operare e si richiamano, con un linguaggio diverso rispetto al passato, preoccupazioni collegate «alla fede, alle civili libertà, al benessere sociale». Il 4 dicembre 1963 l'on. Aldo Moro presenta il primo governo di centrosinistra con Pietro Nenni alla vicepresidenza: tra i punti più qualificanti del programma, la *riforma della scuola*. Dopo varie difficoltà, dovute anche alla grave situazione economica, il governo Moro cade per il finanziamento di 113 milioni destinati alle scuole secondarie confessionali.

Nel medesimo periodo nuovi atteggiamenti emergono all'interno del mondo cattolico. Dal 13 al 15 dicembre 1963 si svolge a Roma il XIV convegno nazionale di studio dell'unione giuristi cattolici italiani, che è dedicato al tema «Libertà religiosa e trasformazioni della società». Sono vari gli interventi dei partecipanti al convegno che meriterebbero di essere qui ricordati a proposito dei rapporti tra politica e laicità nel pensiero dei giuristi «cattolici» di quel periodo: degno di particolare rilievo appare uno degli interventi di Sergio Cotta, nel quale, con riferimento alla relazione svolta da Pietro Agostino d'Avack su *La posizione della chiesa cattolica nell'ordinamento giuridico italiano*, si sottolinea tra l'altro che, poiché il riconoscimento della libertà religiosa e della libertà di coscienza deve prevalere sul riconoscimento della libertà della chiesa, se ne deduce che certi articoli del concordato che riconoscono la libertà della chiesa cattolica devono essere sacrificati nella misura in cui impegnano lo stato a entrare in un campo che non è suo (viene fatto l'esempio dell'articolo 5 del concordato, che ricordo essere stato definito da un giurista cattolico come Costantino Mortati "una norma mostruosa"). Nell'intervento Cotta osserva che la chiesa cattolica non ha bisogno di privilegi ma di libertà e che non può parlarsi della religione cattolica come «sola religione dello Stato», perché

> parlare di Stato cattolico oggi, e forse anche sempre, implica un far subire

> in qualche modo alla coscienza individuale il peso dell' autorità dello Stato e quindi in qualche modo coartare sempre la libertà di coscienza[21].

Ero tra coloro che ascoltavano quell'intervento e ricordo ancora il sentimento di soddisfazione e di ammirazione per la chiarezza con la quale un autorevole giurista poneva il problema del superamento della logica del privilegio alla quale erano ispirate le disposizioni concordatarie del 1929; ma ricordo anche la sensazione di disagio provata nel constatare con quale grave ritardo venivano proclamati, a proposito dei rapporti tra lo stato italiano e le confessioni religiose, princìpi come quelli del *primato della coscienza* (è questo il titolo di un bel libro recente di Giuseppe Dalla Torre) e della *priorità della libertà* rispetto al privilegio, che avrebbero dovuto essere dichiarati dagli esponenti più autorevoli del mondo cattolico molti anni prima e comunque non molto tempo dopo l'avvento del regime democratico in Italia.

Vi è un interrogativo che continuo a pormi ancora oggi, a distanza di più trent'anni da allora, e che richiama la responsabilità di tutti noi: come è potuto avvenire che verità così elementari come quelle esposte da Cotta nel convegno del 1963 abbiano tardato tanto ad essere accettate e a diffondersi nella cultura politica e giuridica dei cattolici italiani?

Negli anni che seguono la conclusione del concilio Vaticano II sono assai numerose le iniziative destinate ad approfondire il tema delle nuove prospettive deducibili dal concilio anche sul tema dei rapporti tra cattolici e non cattolici, delle relazioni tra stato e chiese, della libertà di coscienza per tutti in uno stato laico. La nuova posizione che i cattolici assumono nella società italiana deve considerarsi tenendo presente la teologia del concilio che, a proposito delle strutture fondamentali della chiesa cattolica e della condizione riconosciuta alle persone che agiscono al suo interno, presenta nuove prospettive per l'interpretazione del diritto canonico vigente e pone le premesse per la sua riforma che avverrà nel 1983. È da ricordare soprattutto l'importanza che assume il principio del comune radicamento dei fedeli, di tutti i fedeli, nell'unico popolo di Dio. Superata la nozione del corpo pastorale come classe dirigente, che era una delle implicazioni della

---

[21] S. Cotta, Intervento in AA.VV., *Libertà religiosa e trasformazioni sociali*, (autori vari), in *Quaderni di Iustitia*, n. 16, Roma-Milano, 1966, pp. 131-3.

ecclesiologia del concilio di Trento che maggiormente frenavano la maturazione del laicato, si afferma la concezione del laico appartenente alla chiesa come suo membro attivo, con il compito di cooperare con gli altri fedeli per l'attuazione della missione della chiesa.

Continuano purtroppo le interferenze dell'autorità ecclesiastica nelle vicende politiche italiane. Tra i numerosi altri episodi è da ricordare il documento della conferenza episcopale del 23 gennaio 1968, a firma del presidente card. Urbani, intitolato «I cristiani e la vita politica», che suscita le vivaci polemiche di un gruppo di intellettuali cattolici, tra i quali Gerardo Bruni, Costantino Mortati e Adriano Ossicini, i quali, respingendo l'esortazione della Cei ai cattolici perché concentrino i voti su una sola lista, sottoscrivono una dichiarazione critica per l'intervento dei vescovi nella vita politica italiana, considerandolo

> un nuovo tentativo di far passare sotto il dovere "religioso e civile" di promozione dei "valori cristiani", gli antichi miti integristi della politica cristiana, delle leggi cristiane, dello Stato cristiano, e, al loro servizio, l'unità politica dei credenti.

Dopo il 1968 in Italia, come in altri paesi, si accentua il fenomeno di estraneità tra paese legale e Paese reale. Al profondo mutamento delle condizioni che caratterizzavano la realtà italiana degli anni precedenti, alle trasformazioni dei costumi degli individui protagonisti della vita sociale, civile ed ecclesiale corrisponde anche un nuovo modo di concepire le relazioni tra società civile e società religiosa. Le espressioni e le formule usate nelle ricorrenze ufficiali e nelle prassi formali, come in occasione delle cerimonie per gli anniversari dei patti lateranensi, rimangono le stesse di quelle degli anni precedenti, ma un osservatore attento a cogliere gli elementi di novità emergenti nella società può notare come anche sul problema dei rapporti tra società civile e società religiosa molti orientamenti siano inevitabilmente destinati a mutare rispetto al passato.

Emerge un atteggiamento di diffidenza non soltanto per le proclamazioni tendenti ad ottenere il risultato dell'unità politica dei cattolici, ma anche per ogni forma di coinvolgimento delle chiese in questioni di ordine politico e per il concordato come strumento di disciplina delle relazioni giuridiche tra chiesa cattolica e stati: si tratta certo di posizioni espresse da una minoranza del mondo cattolico, alla quale

va però riconosciuto il merito di indicare la validità di ogni scelta che intenda fare affidamento sulle capacità e le libertà individuali delle persone piuttosto che sui privilegi che comporta il collegamento col potere delle autorità.

## 5. *La legge sul divorzio e la diffusione di una concezione laica della vita familiare e del diritto matrimoniale statale*

Nel decennio che inizia nel 1970 il tema dei rapporti tra società civile e società religiosa si collega al problema del divorzio e, più in generale, alla questione della riforma delle istituzioni civili ed ecclesiastiche in materia familiare: le forze politiche affrontano le nuove esigenze determinate, nell'ambito dei rapporti personali e familiari, dall'evoluzione che caratterizza, in una prospettiva di laicità, le trasformazioni della società italiana in tale periodo.

Tra i vari istituti del diritto di famiglia viene attribuita un'importanza prevalente proprio al divorzio, perché il principio che il matrimonio si scioglie non soltanto con la morte dei coniugi ma anche quando esso non è più sostenuto dalla volontà dei membri del nucleo familiare può considerarsi uno degli aspetti fondamentali di una concezione laica della vita familiare e matrimoniale e del concetto di famiglia valutata non come elemento di coesione sociale, che sopravvive, deve sopravvivere, ad ogni contrasto dei coniugi, ma come società di due soggetti liberi ed eguali, personalmente responsabili della continuità del rapporto coniugale.

L'iniziativa del referendum sulla legge approvata il 1° dicembre 1970 provoca una netta divisione non solo nella società civile ma anche nella comunità cattolica. In molti settori del mondo cattolico si diffonde la convinzione che il principio dell'indissolubilità del matrimonio debba essere custodito nelle coscienze piuttosto che difeso avvalendosi delle imposizioni della legislazione civile; si sostiene che la proposta abrogazionista deve essere respinta perché il principio morale e religioso dell'unità della famiglia e dell'indissolubilità del matrimonio deve essere rafforzato come valore, ma non può essere previsto in modo intransigente dalla legge civile, così da escludere che la stessa legge possa prevedere casi di scioglimento, allorché il matrimonio è fallito di fatto.

Il referendum sul divorzio delude, come è noto, le aspettative di quanti lo avevano promosso. Dopo il voto del 12 e 13 maggio 1974 subiscono una profonda trasformazione molti criteri di valutazione delle tradizioni e dei costumi della popolazione italiana; l'introduzione dei nuovi princìpi giuridici che, nel 1975, riconoscono la nuova posizione della donna nella famiglia e nella società, la trasformazione di concetti intimamente connessi con la morale familiare e sociale costituiscono innovazioni di tale importanza che non possono non influire sulla politica riguardante la sostanza delle questioni relative ai rapporti tra le istituzioni dello stato e delle chiese.

## 6. *La revisione del concordato lateranense e le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*

Risale al 1965 l'inizio della lunga e tormentata vicenda delle modifiche del concordato lateranense, quando i deputati del Psiup avevano presentato una mozione a favore della revisione a seguito del divieto del prefetto di Roma della rappresentazione in Roma del dramma *Il Vicario* di Rolf Hochnuth.

Dopo che nel 1976 si svolge alla camera dei deputati un nuovo dibattito sui patti lateranensi, si susseguono i tentativi di redigere un testo capace di raccogliere il consenso delle forze politiche e di individuare soluzioni soddisfacenti, soprattutto con riferimento ai temi sui quali le polemiche, le critiche e le perplessità sono sempre state più vivaci, che sono quelle degli enti ecclesiastici, dell'istruzione e del matrimonio.

Il 1° dicembre 1983 il presidente del consiglio Bettino Craxi è ricevuto dal papa in Vaticano e si diffonde la notizia che è imminente la conclusione della trattativa per la revisione del concordato lateranense. Non poche perplessità suscita la notizia che, mentre il parlamento e l'opinione pubblica italiana ignorano il testo della bozza della quale i giornali annunciano l'imminente approvazione, il testo è invece sottoposto all'esame della conferenza episcopale italiana. Alcuni italiani sollecitano il governo a sottoporre il progetto all'esame del parlamento e, per superare maggiori difficoltà, anche se la maggioranza delle forze politiche non sembra propensa ad attribuire maggiore importanza al problema, viene adottata una soluzione di compromesso, che smentisce le consuete affermazioni a proposito

della cosiddetta «parlamentarizzazione» delle trattative: discutere in parlamento non il testo dell'accordo, bensì quello di una scheletrica e generica *nota informativa* di quattro pagine, che riassumono «i precedenti», dichiarano «costruttiva e soddisfacente» l'ultima bozza (si ignora se questa sia la sesta o la settima), esprimono l'impegno di Craxi di riprendere e condurre «personalmente» la fase finale del negoziato ed enunciano alcuni principi cui il documento si ispirerà.

Ancora una volta dunque il parlamento, come già era avvenuto nel 1929, ha dovuto limitare il proprio intervento ad una generica riflessione sulla materia concordataria, giacché il dibattito prima della conclusione del negoziato si è svolto solo sui generici ed evanescenti principi che delineavano la cornice del sistema dei rapporti stato-chiesa cattolica; e lo stesso è avvenuto in occasione del dibattito parlamentare che è seguito alla comunicazione dei principi sui quali aveva convenuto di basarsi la commissione paritetica per la riforma della legislazione sugli enti e i beni ecclesiastici.

Il 18 febbraio 1984 viene stipulato il patto di Villa Madama, seguito, dopo tre giorni, dalla firma dell'intesa con le chiese rappresentate dalla Tavola valdese e, negli anni successivi, dalle intese con l'unione italiana delle chiese cristiane avventiste del 7° giorno, con le assemblee di Dio in Italia, con l'unione delle comunità ebraiche italiane e con l'unione cristiana evangelica battista.

Non è naturalmente questa la sede per esporre una sia pur sintetica valutazione della riforma della legislazione ecclesiastica approvata negli ultimi dieci anni. L'accordo di villa Madama, anche se «formalmente» fa dell'Italia uno *stato laico* (mediante la norma che prevede l'abrogazione della disposizione sulla religione cattolica come sola religione dello stato), prevede un complesso di disposizioni assai favorevoli alla chiesa cattolica: è sufficiente considerare le disposizioni con le quali ogni sacerdote italiano

> diviene un funzionario della Conferenza episcopale italiana, (e) riceve il contributo dello Stato, sulla base dell'8 per mille dell'Irpef pagato anche da quelli che non destinano alla Cei questa frazione d'imposta[22].

---

[22] G. Baget Bozzo, *Cattolici e democristiani. Un'esperienza politica italiana*, Milano, Rizzoli, 1994, p. 103.

Le critiche a questa e ad altre disposizioni della revisione concordataria sono state numerose, ma risulta tuttora minoritaria nelle forze politiche la tesi che sostiene l'esigenza del *superamento del regime concordatario*: una tesi fondata sulla convinzione che il regime concordatario provochi un danno sia agli interessi della confessione cattolica, la quale non dovrebbe affidare la soluzione dei propri problemi all'ausilio del braccio secolare ma alla coscienza dei cattolici, sia agli interessi dello stato laico, giacché il potere politico, rimanendo in vigore il concordato, è indotto a contare sull'appoggio della chiesa, alterando il ritmo naturale della dinamica sociale e politica.

Può darsi che il nuovo documento costituisca una tappa verso il superamento del regime concordatario e possa valutarsi nella prospettiva di una transizione verso sistemi di relazioni tra società civile e società religiosa diversi dai tradizionali patti concordatari. È certo comunque che l'ambiguità e la genericità delle disposizioni previste dalla nuova legislazione concordataria, un'ambiguità non casuale ma rispondente all'intento di superare gli ostacoli per la stipulazione degli accordi e di evitare dunque ogni formula che, essendo di chiaro significato, fosse capace di creare problemi per una delle parti contraenti, ha determinato diverse valutazioni e insoddisfacenti soluzioni sulla maggior parte dei problemi in cui il conflitto tra stato e chiese è più accentuato: dalla materia matrimoniale a quella della scuola, dal tema dei beni culturali a quello degli enti ecclesiastici.

## 7. *La sentenza della corte costituzionale n. 203 del 1989 e l'enunciazione del «principio supremo» di laicità dello stato italiano*

Un importante contributo per la valutazione del problema della laicità dello stato come "principio supremo dell'ordinamento costituzionale italiano" è stato fornito dalla corte costituzionale, che, nella sent. n. 203 del 1989, dopo trentatre anni di giurisprudenza costituzionale e dopo avere emesso ben cinquanta sentenze in materia ecclesiastica, ha affermato per la prima volta che i valori costituzionali in materia religiosa concorrono

> a strutturare il principio supremo della laicità dello stato, che è uno dei

> profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica.
>
> Il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione – si legge nella sentenza – implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia delle libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale.

La sentenza non risolve molti dei problemi in discussione circa le questioni oggetto del giudizio di costituzionalità. Tra gli altri dubbi non risolti, tutti i collegati alla questione della qualifica dello stato italiano come stato "laico", ricordo quelli: sulla relazione tra riconoscimento del valore della cultura religiosa e insegnamento confessionale delle decisioni; sulla libertà di insegnamento dei docenti tenuti ad insegnare in conformità alle dottrine religiose; su quale significato attribuire alla previsione dell'insegnamento confessionale cattolico «nel quadro delle finalità della scuola» statale e nell'ambito dell'orario scolastico; sulla presenza degli insegnanti di religione negli scrutini; sull'insegnamento confessionale nella scuola materna.

La corte inoltre ha dedotto il principio di laicità dello stato italiano, oltre che dalle disposizioni costituzionali in tema di libertà ed eguaglianza in materia religiosa e di indipendenza dell'ordine civile e dell'ordine religioso, anche da una disposizione costituzionale, qual è quella contenuta nell'art. 7, 2° comma, che, come si è visto, sin dal 1948 ha favorito l'instaurarsi in Italia di un regime confessionista, ostacolando quel processo di laicità delle istituzioni civili che le altre disposizioni costituzionali sembravano esigere con urgenza.

Certo, è positivo che la corte costituzionale abbia indicato l'esigenza di collegare, anche da un punto di vista giuridico, i valori di democrazia, pluralismo e laicità, ma sono molte le ragioni che inducono a criticare l'enunciazione del concetto "positivo" di laicità dello stato.

I giudici costituzionali definiscono la laicità quale concreto intervento dello stato per favorire il regime di pluralismo culturale e confessionale della nostra società: nelle parole della corte, infatti,

> l'attitudine laica dello Stato-comunità (…) si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini.

Questa lettura della laicità, non più neutralità "negativa" ma at-

teggiamento "positivo" dello stato, presenta numerose incongruenze col nostro ordinamento costituzionale, come ha posto in rilievo chi ha esaminato negli ultimi cinque anni il problema della laicità dello stato alla luce della sentenza costituzionale del 1989.

La prima di tali incongruenze riguarda l'esigenza di rispetto del principio costituzionale di eguaglianza, considerato anche con riferimento alla disposizione costituzionale dell'eguale libertà di *tutte* le confessioni religiose (art. 8, 2° comma, della costituzione). L'attitudine di servizio dello stato-comunità a favore soltanto di alcune confessioni religiose può determinare inaccettabili condizioni sfavorevoli per quelle confessioni che, per non essere state ritenute idonee alla stipulazione di un'intesa con lo stato, non godano del riconoscimento di soggetti meritevoli di ottenere una disciplina per loro favorevole.

L'interpretazione della corte risulta inoltre problematica se comparata col principio di separazione fra gli ordini propri dello Stato e delle confessioni religiose di cui al primo comma dell'art. 7 della costituzione: un principio in cui consiste, come fu sostenuto da Dossetti nel 1947, «la vera separazione fra Chiesa e Stato»[23] e che risulta storicamente coessenziale all'avvento della figura o forma dello stato laico[24].

Il processo di riforma della legislazione sui rapporti tra stato e confessioni religiose ha favorito l'erosione di alcuni tra i diritti fondamentali della persona, come quello alla libertà di coscienza e di religione, dalle sfere del diritto comune verso quelle del diritto pattizio. Questa tendenza può determinare molte pericolose conseguenze per la garanzia della libertà religiosa di ciascuno, specie di chi appartiene ad una minoranza religiosa non garantita da accordi con lo Stato.

## 8. *I problemi del presente e le prospettive per il futuro*

Nel dibattito politico e culturale sui compiti dello stato italiano valutati nella prospettiva dell'idea di laicità ci sono molte questioni

---

[23] G. Dossetti, *Chiesa e stato democratico,* Roma, 1947, p. 34.

[24] L. Guerzoni, *Problemi della laicità nell'esperienza giuridica positiva*, in *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*, Atti del colloquio nazionale svoltosi presso la LUMSA, a cura di G. Dalla Torre, Torino, Giappichelli, p. 124.

ancora aperte, che riguardano non soltanto i problemi più noti e tradizionali del diritto familiare e matrimoniale, della scuola e dell'insegnamento, dei finanziamenti economici e della disciplina dei rapporti tra stato e confessioni religiose, ma anche i temi più recenti ed attuali che interessano i cittadini: dall'aborto all'eutanasia, dal riconoscimento dei diritti civili degli omosessuali alla previsione di garanzie per i nuovi modelli di famiglia e per la possibilità di adozione del minore da parte di una singola persona, dalla contraccezione all'inseminazione artificiale, dalla legislazione sul mutamento di sesso ai provvedimenti in tema di politica demografica. Su questi argomenti ho già esposto il mio pensiero in una relazione, su «Laicità dello Stato e democrazia pluralista in Italia», presentata due mesi fa in un convegno a Napoli, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

Non mi soffermo qui su questi temi, ciascuno dei quali merita una considerazione che non è in questa sede consentita.

Lo stato italiano è una repubblica democratica e pluralista nella quale alcune delle contrapposizioni del passato non hanno più alcun reale significato: così quella tra laici e cattolici, una differenziazione superata da quando le consultazioni popolari in occasione dei *referendum* hanno consentito di confermare un dato che appariva già chiaro in precedenza: che cioè, anche nel nostro paese, molti laici sono cattolici e non tutti i cattolici sono clericali.

Una divergenza nelle valutazioni concernenti i valori etico-filosofici ed etico-politici-sociali corrisponde alla natura pluralistica della società e dell'ordinamento del nostro paese e alla relatività delle valutazioni giuridiche dei *diversi ordinamenti dello stato e delle confessioni religiose*. Per molte materie è auspicabile che l'ordinamento italiano valuti i problemi di libertà e di uguaglianza dei suoi cittadini mediante il ricorso al diritto comune: una soluzione certo consentita pur in presenza del divieto costituzionale di ogni forma di giurisdizionalismo in materia religiosa.

È certamente opportuno che i pubblici poteri e le confessioni religiose operino in uno spirito di reciproca concordia, al fine di promuovere e soddisfare le esigenze degli uomini e delle donne e gli interessi della società, ma il principio di *separazione fra la sfera religiosa e la sfera civile* comporta il superamento della *logica confessionale*, sul cui fondamento si è preteso e da parte di alcuni ancora si pretende di vincolare le strutture civili al rispetto di un'etica religiosa. L'idea

separatista, anche dopo i recenti accordi dello stato con le confessioni religiose, conserva dunque il valore di essenziale criterio di riferimento per una disciplina giuridica del fenomeno religioso che non sacrifichi l'imprescindibile esigenza dello stato di mantenersi neutrale nei confronti delle scelte religiose dei suoi cittadini e di custodire gelosamente la propria sovranità nella tutela degli interessi generali della popolazione.

La questione delle relazioni tra *religione e politica* e tra *politica e laicità* è un problema tuttora importante ed attuale, come dimostra l'impegno che, in tutto il mondo, le chiese e i movimenti religiosi esercitano nel tentativo di porsi come momento significativo di crescita della società, nel continuo adattamento alla graduale evoluzione del sistema politico[25].

Sempre più evidente è la tendenza delle chiese a confrontarsi con le difficili realtà della fame, della crisi esistenziale, dell'emarginazione sociale, della mafia, della guerra, delle ingiustizie: ed insieme agli obiettivi della riconciliazione, della speranza, della solidarietà emerge un intenso desiderio di *presenza nella società*, nel tentativo, posto in rilievo da Piero Bellini in un recente convegno su «Società civile e società religiosa», di riconvertire le strutture ecclesiastiche, offrendo servizi sociali in una situazione nella quale lo stato non riesce più a darne.

Nella vicenda particolare dello stato italiano contemporaneo, la relazione tra politica e laicità è una storia infinita di condizionamenti ed interferenze, di riconoscimenti e di scomuniche. La situazione si presenta però, in questi ultimi anni del secolo, assai diversa rispetto al periodo precedente.

Protagonisti della vita sociale nei regimi democratici non sono soltanto le forze politiche e religiose competenti a valutare temi e problemi affidati alla cura dei pubblici poteri, ma anche i cittadini, come singoli e come componenti di movimenti e istituzioni della

---

[25] Cfr. sul punto M. Guasco, *Politica e stato nelle grandi religioni monoteistiche*, in *Il sistema politico contemporaneo*, I, a cura di G. M. Bravo, S. Rota Ghibaudi (eds), *Il sistema politico contemporaneo*, Milano, Angeli, 1985: si tratta di un saggio di notevole interesse sulla concezione della politica e dello stato nel cristianesimo, nell'islamismo e nell'ebraismo, che si caratterizza per la novità di non limitarsi a prendere in considerazione, come si solito avviene nelle storie delle dottrine politiche, il solo cristianesimo.

società civile: e dunque ogni soggetto individuale e collettivo, ogni gruppo, sia pure organizzato allo stato diffuso, ogni soggetto cioè capace di intervento culturale e politico.

Tra i partiti politici, la democrazia cristiana non esiste più. Al suo posto vi è un nuovo partito nato, secondo la dichiarata intenzione dei suoi esponenti più credibili, per ristabilire la *dimensione etica della politica*: anche se segretario politico del nuovo partito è uno studioso che, nel suo libro *Il problema politico dei cattolici,* ha teorizzato un partito che si riferisca direttamente alla dottrina sociale della chiesa cattolica, intesa non solo come riferimento "etico", ma anche come orientamento "politico".

I vescovi italiani sono da tempo giunti alla conclusione che nelle scelte politiche esiste un'autonomia della realtà temporale ed un'autonomia dei cristiani che si impegnano alla ricerca di leggi, metodi e scelte proprie della politica, liberi di assumere decisioni personali coerenti con la loro fede[26].

Un papa non italiano, Giovanni Paolo II, si è reso meglio conto della realtà: già nel discorso all'assemblea della Cei a Loreto nel 1985, il papa aveva dichiarato che l'*unità dei cattolici*, più che un principio da valere come modello nel mondo, era una tradizione italiana, una singolare ed eccezionale peculiarità di ciò che si definisce l'"unicità del caso italiano". Nel 1993, nel discorso all'assemblea della Cei, il papa ha posto l'accento non sull'unità dei cattolici, ma sul ruolo che la chiesa cattolica aveva di conservare l'unità morale e civile del Paese: posizione ribadita nella lettera ai vescovi italiani su «La responsabilità dei cattolici di fronte alle sfide dell'attuale momento storico», nella quale l'affermazione centrale del pontefice è la seguente:

> Il compito della Chiesa sembra essere dunque l'esortazione al rinnovamento morale e ad una profonda solidarietà degli italiani, così da assicurare le condizioni della riconciliazione e del superamento delle divisioni e delle contrapposizioni.

---

[26] «Il partito cattolico riconosciuto dalla gerarchia, il partito cattolico istituzionale non può essere che uno. Se esso formalmente si scinde, nessuno dei frammenti ha più tale titolo. Ciò significa, per la gerarchia italiana, la perdita della sua influenza come istituzione sulla politica»: G. Baget Bozza, *Cattolici e democristiani*, cit., p. 143.

Tuttavia, se la fine dell'unità politica dei cattolici italiani è ormai un fatto storico irreversibile, è ancora assai forte la tentazione di continuare a contare sull'influenza che la gerarchia ecclesiastica può esercitare a favore delle soluzioni politiche che si vanno via via proponendo in questo difficile momento di transizione: lo dimostra in modo significativo il rilievo che, da varie parti, si è di recente attribuito alle poche righe con le quali *L'Osservatore romano* ha riferito il contenuto di un editoriale del quotidiano *L'Avvenire*. Un ministro della repubblica italiana, l'unica repubblica che io conosca giacché non esistono una prima e una seconda repubblica, ha parlato di un intervento delle guardie svizzere, dichiarando alla televisione

> Le guardie svizzere sono intervenute a rasserenare l'atmosfera. […] E le guardie svizzere sono molto autorevoli. Sono il papa[27].

Resta comunque il fatto che, come ha osservato Pietro Scoppola,

> in contrasto con i princìpi consolidati del magistero della Chiesa sulla laicità della politica, sulla responsabilità e autonomia delle scelte dei cattolici impegnati nella vita pubblica, il giornale della Conferenza episcopale italiana intervenga in una materia schiettamente politica e istituzionale non con una opinione ma con un monito, identificando fra l'altro i cattolici con i popolari[28].

L'ingerenza della gerarchia ecclesiastica nella politica italiana non è riuscita ad evitare quella condizione di scristianizzazione della società che ha rivelato il tradimento del partito della democrazia cristiana dei valori per la cui tutela esso era nato. La fine del partito cattolico e il fallimento del suo compito di favorire l'avvento di una società cristiana nel nostro paese obbligano la chiesa italiana a comprendere quel che una minoranza di cattolici ha da tempo compreso: che per l'evoluzione della politica in Italia la presenza della chiesa cattolica

---

[27] G. Ferrara, in una dichiarazione rilasciata al Tg3, riferita, tra gli altri giornali, da *La Stampa* del 27 novembre 1994 in un commento di S. Costanzo, il cui sottotitolo è il seguente: «Dopo il veto dell'Osservatore Romano Ferrara plaude alle "guardie svizzere": il papa è contro il Pds».

[28] P. Scoppola, *Il clerico-fascismo*, in *la Repubblica,* 19 (1994), 3 dicembre.

non può essere rappresentata da precetti, autorità ed obbedienze e che è necessario rivalorizzare la dimensione spirituale e culturale. È questo il difficile compito affidato alle chiese nella società.

Concludendo, a me sembra che soltanto in questi ultimi mesi si siano realizzate le condizioni per la *laicizzazione della politica* e per la costruzione dell'Italia democratica come *stato laico*: il futuro è di fronte a noi, credenti e non credenti, affidato all'impegno cosciente e responsabile di tutti coloro che perseguono l'obiettivo di un'emancipazione della politica dalla religione e quindi dello stato dalle chiese ed assegnano ad un comportamento politico autonomo dai valori religiosi il compito di creare uno stato moderno, laico, democratico, solidarista e pluralista.

# *Problemi connessi all'ipotesi di una riforma**

## 1. *Individuazione di alcuni tra i più importanti argomenti esaminati recentemente in tema di enti pubblici e privati*

In questo mio scritto, riguardante alcune delle questioni discusse con riferimento al tema degli enti pubblici e privati, non penso naturalmente di esaminare in modo approfondito un argomento tanto complesso qual è quello delle persone giuridiche, al quale in ogni tempo la dottrina giuridica ha dedicato importanti contributi[1]: mi propongo soltanto di indicare alcune linee di tendenza con riferimento alle quali nei prossimi anni gli studiosi del diritto pubblico e privato dovranno impegnarsi, nel tentativo di interpretare e razionalizzare le molte ed importanti novità determinate dagli interventi legislativi.

Tra i temi ai quali è opportuno prestare attenzione, verranno sinteticamente considerati in particolare i seguenti: le ragioni che giustificano una proposta di riforma della disciplina del primo libro del codice civile in materia di persone giuridiche; l'importanza che nella valutazione giuridica del fenomeno associativo assume il tema del

---

* In AA.VV., *Fondazioni e associazioni, Proposte per una riforma del primo libro del Codice civile,* a cura del Gruppo di Studio Società e Istituzioni, Rimini, Maggioli, 1995, pp. 81-116.

[1] Per l'individuazione di alcuni tra i più importanti argomenti esaminati recentemente in tema di enti pubblici e privati, oltre alle recenti monografie di Ridola P., *Democrazia pluralistica e libertà associative,* Giuffrè, Milano, 1987; Galgano F., *Le associazioni, le fondazioni, i comitati,* Cedam, Padova, 1987, Rossi E., *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana,* Cedam, Padova, 1989, Eroli M., *Le associazioni non riconosciute,* Jovene, Napoli, 1990; Fusaro A., *L'associazione non riconosciuta. Modelli normativi ed esperienze atipiche,* Cedam, Padova, 1991; Rossi G., *Gli enti pubblici,* il Mulino, Bologna, 1991; Gemma G., *Costituzione ed associazioni: dalla libertà alla promozione,* Giuffrè, Milano, 1993, cfr. in particolare, con riferimento al periodo più recente, Baldassarre A, *Diritti inviolabili* in «Enc. giur.» XI, Ist. dell'Enc. It., Roma, 1988; Pardolesi V, *Associazionismo,* in «Digesto IV, Disc. pubbl.», Utet, Torino, 1988; Vincenzi Amato D., *Associazione. Diritto,* in «Enc. scienze soc.», I, Roma, Istituto Treccani.

riconoscimento degli enti; l'istituto dell'autorizzazione agli acquisti degli enti e le ragioni che consigliano un intervento legislativo volto ad abrogare tale istituto, che risale ad un'antica legge del 1850 (legge Siccardi); la distinzione tra associazioni e fondazioni; il tema, sempre affascinante, della soggettività giuridica e della distinzione tra soggetto persona giuridica e soggetto non persona giuridica; il problema della privatizzazione degli enti pubblici; il nuovo interesse per una categoria che anche in passato aveva assunto grande rilievo, quella degli enti privati di interesse nazionale (o pubblico); il rilievo sempre maggiore che, nella legislazione, nella dottrina e nella giurisprudenza, assumono i soggetti rappresentanti di interessi superindividuali, la partecipazione di tali soggetti al procedimento amministrativo e la loro legittimazione a ricorrere nel processo; le organizzazioni di volontariato, a proposito delle quali il legislatore ha approvato nuove regole che inducono a valutare sotto nuove prospettive problemi antichi, come, per esempio, quello della di associazione tra personalità giuridica e capacità giuridica.

## 2. *Le ragioni che giustificano una proposta di riforma*

Un aspetto che merita di essere innanzi tutto considerato è quello che riguarda le ragioni che possono giustificare, nel momento attuale, una proposta di riforma del sistema previsto, per la disciplina delle persone giuridiche, dal primo libro del codice civile del 1942.

La realtà sociale è oggi nettamente diversa rispetto a quella tenuta presente dal legislatore del 1942. I principi e i valori che hanno costituito il fondamento della disciplina codicistica degli anni Quaranta erano coerenti con le attese, le aspettative e gli orientamenti emergenti in un periodo nel quale lo Stato tendeva al controllo di tutti gli aspetti della vita sociale e, in particolare, riteneva necessario controllare ogni singolo momento della vita delle persone (individui e collettività).

È noto l'atteggiamento di ostilità che caratterizzava le posizioni assunte dal legislatore dell'Italia liberale nei confronti di quelli che allora si definivano i "corpi morali", che si riteneva rappresentassero un ostacolo per la libera vita di relazione dei cittadini, in un sistema nel quale il cittadino era considerato come il protagonista della vita sociale e giuridica: sappiamo tutti naturalmente come in quel sistema

assumessero un valore prevalente i valori della libertà dell'individuo e della sua proprietà[2]. È sufficiente ricordare l'importanza che allora assumeva l'istituto dell'autorizzazione agli acquisti degli enti, disciplinato dalla legge n. 1037 del 1850, la famosa legge Siccardi, la cui finalità era proprio quella di prevedere un controllo nei confronti degli acquisti immobiliari di tutte le persone giuridiche, ecclesiastiche e laicali. Anche l'art. 17 del codice civile prevede l'istituto dell'autorizzazione agli acquisti delle persone giuridiche, ma il legislatore fascista è soprattutto orientato nel senso di garantire, anziché le libertà dell'individuo, l'interesse dello Stato ad un rigoroso controllo su tutte le attività degli individui e degli enti.

Uno dei motivi ispiratori di una proposta favorevole ad una riforma delle norme contenute nel primo libro del codice civile in tema di persone giuridiche è quello di conseguire una maggiore certezza di riferimenti normativi, che non è un obiettivo di scarsa importanza se si considera il disordine legislativo provocato dalla entrata in vigore delle molte leggi speciali emanate nei decenni dopo l'approvazione del codice civile del 1942. In proposito, per limitarsi soltanto ad un esempio, particolarmente significativo, di una legge recentemente entrata in vigore, è opportuno ricordare l'importante legge sul volontariato (l. 11 agosto 1991, n. 266).

Un'altra esigenza che si pone con urgenza è quella che si può definire come l'esigenza di *armonizzazione costituzionale,* che rende ormai indilazionabile il riconoscimento, per la disciplina delle persone giuridiche, dei valori di pluralismo, di autonomia, di solidarietà e di decentramento che sono alla base della Carta costituzionale del 1948. Un punto al quale mi sembra importante accennare è quello, collegato all'interpretazione dell'art. 2 della Costituzione, che si riferisce al riconoscimento e alla garanzia dei diritti (inviolabili) dell'uomo nei confronti dei poteri esercitati dalla formazione sociale. Tale esigenza assunse notevole importanza quando nel 1975, con l'approvazione della legge di riforma del diritto di famiglia, si stabilì la possibilità per il giudice di intervenire in caso di disaccordo tra i coniugi (mi riferisco agli artt. 145 e 316 del codice civile).

---

[2] Per una efficace descrizione della preminenza che tali valori assumevano nel sistema del codice civile del 1865, cfr. Nicolò R., *Codice civile,* in «Enc. dir.», VII, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 240-50.

## 3. *Il riconoscimento degli enti*

Per quanto in particolare si riferisce alla disciplina delle persone giuridiche contenute nel primo libro del codice civile, due sono gli istituti che esprimono, più degli altri, l'intento del legislatore di controllare la vita delle organizzazioni private, e cioè quelli del riconoscimento degli enti e dell'autorizzazione agli acquisti.

Per quanto riguarda il problema del "riconoscimento delle persone giuridiche" (art. 12 c.c.), un problema di grande importanza sul quale il discorso dovrebbe essere certamente più lungo di quanto non sia consentito in questa sede, mi limito a ricordare che il riconoscimento delle persone giuridiche rappresenta una delle tecniche alle quali, con maggiore frequenza, ricorrono gli ordinamenti moderni per rendere giuridicamente attive le entità immateriali ed i soggetti ai quali viene conferita autonomia.

Tale risultato si consegue mediante un procedimento amministrativo che, a distanza di tanti anni dal 1942, assume un significato assai diverso rispetto a quanto era previsto quando fu scritto l'art. 12 del codice civile. Francesco Galgano, con studi particolarmente significativi[3], e tutti gli altri autori che in questi anni hanno studiato il problema del riconoscimento delle persone giuridiche, con specifico riferimento ai gruppi a carattere associativo, hanno chiarito le ragioni per le quali non può più ammettersi la concezione del riconoscimento a carattere "costitutivo", in quanto la Costituzione del 1948 riconosce la realtà associativa a prescindere dal riconoscimento dei gruppi in persone giuridiche.

Come giustamente osservava, all'inizio degli anni Cinquanta, Domenico Rubino nella prima pagina del suo volume dedicato a *Le associazioni non riconosciute*[4], l'espressione associazioni non riconosciute deve ritenersi impropria, giacché occorrerebbe più esattamente parlare di soggetti non dotati di personalità giuridica, essendo inesatto definire come soggetti "non riconosciuti" le associazioni non riconosciute e i comitati.

---

[3] Cfr., tra i numerosi lavori dedicati da questo autore al tema delle persone giuridiche, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati,* in *«Commentario al codice civile»* a cura di Scialoja V. e Branca G., Zanichelli, Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1976; *Le associazioni, le fondazioni, i comitati,* Cedam, Padova, 1987.

[4] Rubino D., *Le associazioni non riconosciute,* Giuffrè, Milano, 1952, p. 1.

Una nuova disciplina degli enti del primo libro del codice civile dovrebbe prevedere un sistema di riconoscimento di tipo *normativo,* al pari di quello previsto per le società: mediante l'adozione di tale nuovo sistema, ammesso che si voglia continuare ad attribuire rilevanza giuridica alla distinzione tra soggetti di diritto personificati e non personificati (v. *in fra,* § 6), si otterrebbe il risultato che l'acquisto della personalità, attraverso l'omologazione e l'iscrizione, sarebbe esclusivamente legato all'adempimento delle formalità previste dalla legge.

Prevedere questa nuova forma di riconoscimento significa eliminare la discrezionalità dell'organo amministrativo preposto all'emanazione dell'atto concessorio e dunque rispettare in maggiore misura le libertà dei privati.

## 4. *L'istituto dell'autorizzazione agli acquisti degli enti*

Con riferimento all'istituto dell'"autorizzazione agli acquisti degli enti", l'opinione prevalente in dottrina ritiene che questo istituto debba ormai ritenersi superato e che sia dunque giustificato un intervento legislativo volto a prendere atto di tale superamento nella nuova realtà normativa, che esprime un diverso modo di concepire i rapporti tra i poteri pubblici e le varie forme di aggregazioni collettive che emergono nella società[5].

L'istituto dell'autorizzazione agli acquisti è stato spesso utilizzato dall'amministrazione per perseguire finalità diverse rispetto a quelle previste nella legislazione originaria, giacché con il passare del tempo all'obiettivo di controllare gli acquisti immobiliari degli enti si è andato gradualmente sostituendo quello di controllare la vita interna del gruppo sociale durante l'esercizio della sua attività[6]. È vero che

---

[5] Va però sottolineato che è mancata ogni iniziativa legislativa in tal senso. Nella terza legislatura fu presentato un disegno di legge di iniziativa governativa (Atti della Camera, n. 2495).

[6] Sul fondamento politico-giuridico dell'autorizzazione agli acquisti, Forti U., *Gli acquisti dei corpi morali e l'autorizzazione governativa,* in U.F., *«Studi di diritto pubblico»,* II, Il Foro italiano, Roma, 1937, p. 45 ss.; Capriotti G., *L'autorizzazione agli acquisti per le persone giuridiche,* Noccioli, Firenze, 1952; Condorelli M., *Disposizioni modali dirette alla fondazione degli enti e controllo sugli acquisti delle persone giuri-*

la Corte costituzionale, con le tre sentenze nn. 62 del 1973, 140 del 1977 e 512 del 1988, ha affermato la legittimità costituzionale delle norme che prevedono l'istituto dell'autorizzazione agli acquisti, ma occorre anche trarre le conseguenze dalle recenti novità legislative, come quella che a proposito delle associazioni non riconosciute di volontariato ha ritenuto di non prevedere l'esigenza dell'autorizzazione agli acquisti. Con la conseguenza che assume rilievo il dubbio sull'ammissibilità di un sistema che attualmente prevede la necessità dell'autorizzazione per le sole associazioni riconosciute di volontariato[7].

Con un parere del Consiglio di Stato (sez. I, 18 dicembre 1991, n. 2980), del quale molto si è parlato in un recente convegno all'Università cattolica di Milano, è stata affermata la necessità che l'autorizzazione agli acquisti debba sussistere anche per le organizzazioni di volontariato non riconosciute, dovendosi ritenere privo di giustificazione un sistema che non preveda questo istituto, che invece è previsto nei confronti delle organizzazioni di volontariato dotate di personalità giuridica[8].

Personalmente ritengo preferibile la soluzione favorevole alla abrogazione dell'istituto dell'autorizzazione agli acquisti nei confronti di tutti gli enti per i quali esso è ancora previsto. Condivido dunque le ragioni che inducono a proporre, in una eventuale riforma della disciplina codicistica riguardante le persone giuridiche, la eliminazione di tale istituto nei confronti di tutte le persone giuridiche.

---

*diche,* in «Dir. eccl.», LXXI (1961), I, p. 349 ss.; Lariccia S., *Osservazioni in tema di autorizzazione agli acquisti degli enti ecclesiastici,* in «Giur. it.». CXVII (1964), II, c. 101 ss. Con particolare riferimento agli enti non riconosciuti, Id., *Osservazioni in tema di disposizioni fiduciarie a favore di enti ecclesiastici non riconosciuti,* in «Foro it.», XC (1965), I, cc. 654-60; Tedeschi M., *Nuove prospettive in tema di acquisti per interposta persona a favore di enti ecclesiastici non riconosciuti*, in «Arch. giur.», CLXXXII (1972), c. 23 ss.; Mariconda G., *L'acquisto immobiliare da parte delle associazioni non riconosciute,* in «Riv. dir. civ.», XXXIII (1987), II, c. 13 ss.

[7] Sui controlli amministrativi riguardanti gli enti privati, cfr. Capozzi S., *I controlli amministrativi sulle persone giuridiche private,* Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1991.

[8] Con riferimento ai problemi esaminati in questo parere, cfr. Rescigno P., *Autonomia privata e legge nella disciplina del volontariato,* in «Giur. it.», CXLIII (1993), n. 1, IV, cc. 1-6.

## 5. *La distinzione tra associazioni e fondazioni*

Le tre grandi partizioni che sono alla base della disciplina del primo libro del codice civile sono: la distinzione fra associazione e fondazioni; la distinzione fra soggetto dotato di personalità giuridica e soggetto non dotato di personalità giuridica; la distinzione, appena adombrata nell'art. 11 c.c., fra persone giuridiche private e persone giuridiche pubbliche.

Personalmente ho molti dubbi sull'opportunità di ribadire, in un'eventuale riforma legislativa, le due distinzioni fra associazione e fondazione e fra soggetto-persona giuridica e soggetto non dotato della personalità giuridica.

Per quanto riguarda la distinzione tra associazioni e fondazioni mi limito a ricordare che non mi sembra convincente l'argomento secondo il quale la ragione fondamentale che può giustificare una distinzione tra associazioni e fondazioni starebbe nel dato secondo il quale le fondazioni, più delle associazioni, sarebbero capaci di esprimere la tutela di interessi "generali". In proposito è necessario infatti ricordare che appare sempre più evidente nella realtà contemporanea l'importanza delle associazioni con interessi generali: è sufficiente pensare ai partiti e ai sindacati, tipiche associazioni di diritto privato con interessi generali. Se dunque la ragione fondamentale che giustifica la conservazione di una distinzione forse più legata al passato che alla realtà del presente è quella di tener conto che le fondazioni sono maggiormente idonee a tutelare interessi generali, mi sembra che si tratti di una giustificazione non sufficiente[9].

---

[9] Sulla distinzione tra associazioni e fondazioni, valutata in una prospettiva di possibile riforma dei due istituti, VITTORIA D., *Gli enti del primo libro del codice civile: l'attuale assetto normativo e le prospettive di riforma,* in RESCIGNO P., (ed.), *Le fondazioni in Italia e all'estero,* Cedam, Padova, 1989, 2, pp. 1-192, spec. p. 57 ss.; COLACITO M., *Fondazioni e Associazioni: istituti da tenere insieme o da separare?,* in «queste istituzioni», XIX (1991), n. 87-88, pp. 195-8. Una bibliografia in materia di fondazione è riportata nel volume a cura di RESCIGNO P., *Le fondazioni in Italia,* cit., pp. 529-57. Ivi è anche riportato un elenco delle principali fondazioni. A proposito delle fondazioni, GUARINO G., *Le fondazioni. Alcune considerazioni generali,* in RESCIGNO P. (ed.), *Le fondazioni,* cit., pp. 1-20, chiude l'articolo che inizia il libro osservando che «concepita la fondazione come istituto adatto ad una pluralità di impieghi, un soggetto di diritto comune… viene meno la premessa per impostare problematiche agevolative che

## 6. *La distinzione tra soggetto persona giuridica e soggetto non persona giuridica*

Perplessità ritengo di dovere anche esprimere con riferimento all'opportunità di conservare inalterata, nell'ipotesi di una riforma del sistema contemplato nel codice civile per le persone giuridiche, la distinzione fra soggetto-persona giuridica e soggetto non persona giuridica. In un'eventuale riforma dovrebbe comunque apparire ben chiaro che l'iscrizione di un soggetto in un registro, a seguito della quale si otterrebbe il riconoscimento nel nuovo sistema del riconoscimento *normativo,* non deve determinare conseguenze tali da incidere sull'eguaglianza dei gruppi sociali: anche il soggetto non dotato della personalità giuridica può considerarsi, per adottare un'espressione entrata nell'uso comune degli studiosi di diritto pubblico, una figura giuridica soggettiva.

Questo punto mi sembra che meriti particolare attenzione, come conferma l'esperienza degli studiosi delle autonomie confessionali, i quali hanno dovuto valutare con preoccupazione le conseguenze negative derivanti, per le cosiddette confessioni "senza intesa", dalla mancanza di un'intesa con lo Stato, da stipularsi ai sensi dell'art. 8 comma 3 della Costituzione: queste confessioni si sono trovate in grande difficoltà in questi anni, e cioè dopo l'avvio della politica delle intese che nel 1984 ha avuto inizio con la stipulazione della prima intesa con le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese (intesa del 21 febbraio 1984, approvata con legge 11 agosto 1984, n. 449), in quanto nei loro confronti sono state operate dalla pubblica amministrazione discriminazioni di ogni sorta.

Le confessioni che hanno stipulato intese con lo Stato italiano non hanno diritto ad un trattamento differenziato (e privilegiato) sotto il profilo delle garanzie di libertà, in quanto l'art. 8 comma 1 della Costituzione prevede che tutte le confessioni religiose, e quindi non soltanto quelle che abbiano stipulato un'intesa, sono «egualmente libere» davanti alla legge. Eppure l'amministrazione, e non soltanto quella statale ma anche quella regionale, ha ritenuto di poter trarre

---

riguardino la fondazione come tale e che mirino pertanto ad individuare serie di norme da applicare indistintamente a tutte le fondazioni»: *ivi*, p. 20.

molte pesanti conseguenze dalla mancata stipulazione di un'intesa con lo Stato.

È soltanto un esempio, ma è un esempio a mio avviso significativo per comprendere come molto spesso l'attribuzione di una qualifica differenziata nei confronti di più soggetti si ritiene possa giustificare la concessione di privilegi, immunità e garanzie. In proposito è necessario tenere presente che ogni differenziazione deve trovare un limite nella "ragionevolezza" delle decisioni assunte, per richiamare un'esigenza costantemente sottolineata nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Può comprendersi per esempio che, a seguito di un'iscrizione in un registro, il soggetto iscritto sia sottoposto ad un trattamento giuridico differenziato rispetto a quello riservato ai soggetti non iscritti, ma occorre che ogni differenziazione trovi un suo fondamento nella ragionevolezza delle differenti discipline.

Nella recente legislazione è comunque evidente la tendenza ad accogliere un criterio di soggettività giuridica che prescinde dalla ricorrenza di un formale riconoscimento in persona giuridica: l'art. 9 della legge sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990, che rappresenta una delle più significative novità della legislazione più recente, prevede per esempio che «qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento». L'ampia formula prevista dal legislatore per disciplinare il problema della tutela degli interessi superindividuali consente di ritenere che è «inconferente, ai fini ermeneutici dell'art. 9 della 1. n. 241/1990» la distinzione tra associazioni riconosciute e non riconosciute perché tale norma comprende entrambe le tipologie[10]. Il collegamento con la formula organizzatoria dell'associazione o del comitato è comunque soltanto stabilita per la rappresentanza degli interessi diffusi, giacché nella medesima norma tale collegamento non è invece previsto per i "soggetti" portatori di interessi pubblici o privati. A tutti questi soggetti è consentito prendere visione degli atti del procedimento e

---

[10] Cfr. in tal senso, tra gli altri, Zucchetti A., *La partecipazione del cittadino nelle autonomie locali,* Giuffrè, Milano, 1992, p. 294 ss., il quale ritiene che sia anche irrilevante la distinzione tra associazioni facoltative, obbligatorie e coattive ovvero tra associazioni perpetue e temporanee, oppure tra associazioni nazionali o locali.

presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento (art. 10 l. cit.).

Sarebbe dunque da evitare un'eventuale riforma delle norme del primo libro del codice civile che non tenesse conto delle tendenze legislative, dottrinali[11] e giurisprudenziali[12] favorevoli a garantire, in modo sempre più pieno, le situazioni giuridiche soggettive di gruppi associativi privi di personalità, per continuare ad usare un'infelice espressione legata alla mistica della personalità.

## 7. *La distinzione tra enti pubblici e privati*

A proposito della distinzione fra la persona giuridica pubblica e privata, sarebbe importante che il legislatore prendesse atto di quello che è ormai un dato acquisito nella valutazione dottrinale e giurisprudenziale, che cioè l'ente pubblico è un "nome vano senza soggetto"[13], come si precisa in molti contributi dedicati a questo problema, e che è sempre più avvertita l'esigenza di guardare alla realtà degli enti pubblici ponendo in rilievo soprattutto le differenziazioni fra i vari enti[14].

---

[11] Per una convincente valutazione critica della tendenza legislativa a istituzionalizzare il più possibile, sul modello dell'art 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente, la struttura di imputazione di interessi diffusi cfr. Nigro M., *Le due facce dell'interesse diffuso ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza,* in «Foro it.», CXII (1987), V, c. 7 ss.

[12] Grande rilievo fu giustamente attribuito, nel 1979, all'esplicita affermazione dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato che la titolarità di un interesse legittimo connesso con interessi cosiddetti diffusi potesse essere ammesso anche nei confronti di associazioni non personificate: cfr. Cons. Stato 19 ottobre1979, n. 24, in «Foro it.», CV (1980), V, 1, con nota di Romano A., che sottolinea l'importanza di tale principio.

[13] Vitta C., *Diritto amministrativo,* Utet, Torino, 1962, p. 156.

[14] Nella dottrina italiana i principali lavori monografici in tema di enti pubblici sono quelli di Ottaviano V., *Considerazioni sugli enti pubblici strumentali,* Cedam, Padova, 1959; Soprano M., *Per uno studio sugli enti pubblici,* Jovene, Napoli, 1967; D'albergo S., *Sistema positivo degli enti pubblici nell'ordinamento giuridico italiano,* Giuffrè, Milano, 1969; Serrani D., *I poteri per enti. Enti pubblici e sistema politico in Italia,* Catania, 1978; Rossi G., *Gli enti pubblici,* cit. Ma la bibliografia in tema di enti pubblici è sconfinata e per essa si rinvia agli scritti citati in quest'ultima monografia. *Adde,* di recente, Bardusco A., *Ente pubblico,* in «Dig. IV, Disc. pubbl.», VI, Utet,

Dimostratisi inidonei molti dei criteri proposti per differenziare tra loro gli enti pubblici e gli enti privati, taluni autori hanno posto in dubbio la stessa validità del concetto di ente pubblico nel diritto positivo italiano ed hanno rilevato l'opportunità di procedere per via di analisi nell'esame dei singoli enti, ritenendo ormai superate le concezioni sulle quali la differenziazione in questione era precedentemente fondata.

Secondo una concezione per lungo tempo sostenuta a proposito degli enti pubblici diversi dallo Stato, possono meritare tale qualifica solo le persone giuridiche le quali si trovino rispetto allo Stato in una relazione di particolare collegamento. Dato che gli enti collettivi vengono entificati dal diritto in considerazione degli obiettivi che si propongono, è da ritenere che proprio da questi obiettivi, a seconda che si presentino più o meno connessi con quelli dello Stato, tale collegamento sarà determinato. Per trarre conclusioni in ordine a tale problema occorre dunque considerare il diritto positivo e valutare se sussista un trattamento differenziato rispetto a quello proprio della generalità degli altri soggetti e cioè da quello dei soggetti privati.

Tra gli effetti primari derivanti dalla qualifica di ente pubblico si possono ricordare i seguenti: gli atti posti in essere da tali enti sono atti amministrativi e non possono essere annullati dal giudice ordinario, che può dichiararli solo illegittimi (art. 4 1. n. 2248 del 1865); gli atti stessi possono essere impugnati per vizi di legittimità davanti

---

Torino, 1991, pp. 64-85; Id., *Fondazione di diritto pubblico, ivi*, pp. 389-96; Rossi G., *Ente pubblico,* in «Enc. giur.», XII, Ist. dell'Enc. It., Roma, 1989; Galateria L., Stipo M., *Manuale di diritto amministrativo,* II ed., Utet, Torino, 1993, p. 115; Romano A., *I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive del diritto amministrativo,* in AA.VV., «Diritto amministrativo», I, Monduzzi, Bologna, p. 249 ss. Di grande interesse, per una valutazione del problema all'inizio degli anni Settanta, il volume contenente la ricerca del CIRIEC su *Gli enti pubblici italiani,* con introduzione di Mortara V., F. Angeli, Milano, 1972. Per una individuazione delle persone giuridiche pubbliche dopo la legge 20.3.1975, n. 7070 (legge sul parastato), cfr. Cerulli Irelli V., *Problemi dell'individuazione delle persone giuridiche pubbliche (dopo la legge sul "parastato'),* in «Riv. trim. dir. pubbl.», XXVII (1977), pp. 626-77. Con particolare riferimento alla questione della natura giuridica delle IPAB, soprattutto dopo l'importante sentenza della Corte cost. n. 396 del 1988, in «Giur. cost.», XXXIII (1988), p. 1744 ss., con nota di De Siervo U., *La tormentata vicenda delle IPAB,* Ferrara L., *Enti pubblici ed enti privati dopo il caso IPAB: verso una rivalutazione del criterio sostanziale di destinazione,* in «Riv. trim. dir. pubbl.», XL (1990), p. 455 ss.

agli organi della giustizia amministrativa; le persone che esprimono la volontà dell'ente sono pubblici ufficiali.

La dottrina meno recente definiva alcuni indici come rivelatori dell'esistenza di un ente pubblico. Tra gli altri venivano considerati i seguenti: gli scopi perseguiti (la cosiddetta teoria finalistica riteneva che, poiché lo Stato è un ente pubblico, potevano considerarsi pubblici quegli enti che perseguivano fini propri anche dello Stato); la presenza di poteri di imperio; il godimento di sovvenzioni statali[15]; la considerazione dell'ente pubblico come strumentale allo Stato induceva a ravvisare l'esistenza di un ente svolgente un'attività al servizio dello Stato.

Negli anni più recenti si è sviluppata la tendenza a valorizzare interessi non solo di gruppi con interessi generali, come lo Stato e le regioni, ma anche di gruppi con interessi settoriali e di categoria e a riconoscere come centri di potere pubblico anche formazioni sociali.

Si è venuto così affermando il cosiddetto pluralismo amministrativo[16]; esiste cioè una pluralità di centri di potere amministrativo con propria soggettività ed un proprio regime giuridico che non coincide con quello degli enti di diritto comune. Tre sono gli aspetti da considerare a proposito di tale concetto:

- il decentramento autarchico, che indica il perseguimento di fini propri dello Stato attraverso enti distinti ma strumentali, legati da vincoli di soggezione nei confronti dello Stato (come esempio si possono ricordare gli enti di gestione di partecipazione statale in imprese private);
- il policentrismo autarchico, che si riferisce ad ipotesi di enti ausiliari che perseguono fini non direttamente propri dello Stato ma ricollegabili ad un'azione che lo Stato ritiene meritevole di

---

[15] Sulle sovvenzioni statali agli enti associativi e fondatizi, Rescigno P., *Contributi e sovvenzioni statali e parità di trattamento dei destinatari,* in P. R., *Persona e Comunità*, I, Cedam, Padova, 1987, p. 447 ss.; Rigano F, *Le sovvenzioni statali all'associazionismo,* in «queste istituzioni», XIX (1991), n. 85-86, pp. 137-56 (ivi ulteriore bibliografia).

[16] Per indicazioni sul fenomeno del pluralismo amministrativo, che riguarda lo Stato ma si ripresenta in modo corrispondente anche per le regioni e gli altri enti territoriali, cfr. Sandulli A.M., *Manuale di diritto amministrativo,* XIV ed., Jovene, Napoli, 1989, p. 186. Vedi di recente, anche per riferimenti bibliografici, Barbati C., *Inerzia e pluralismo amministrativo. Caratteri, sanzioni, rimedi,* Giuffrè, Milano, 1992.

considerazione (un esempio che si faceva a proposito di tale concetto prima della sua recente trasformazione in s.p.a. era quello dell'ENEL);

– il pluralismo autonomistico, con la quale formula ci si riferisce al riconoscimento, come centri di potere amministrativo, di enti esponenziali di comunità territoriali odi altri gruppi esprimenti specifici interessi settoriali. Da tale riconoscimento deriva l'attribuzione agli enti in questione (enti territoriali, CONI, ordini professionali) del potere di conseguire autonomamente (anche se l'ordinamento prevede ipotesi di controllo da parte dello Stato) scopi generali o legislativamente specificati con riferimento all'interesse della comunità o del gruppo.

Nell'organizzazione amministrativa lo Stato conserva una posizione di preminenza, essendogli attribuita una potestà di vigilanza e di intervento a difesa dell'unitarietà dell'apparato dei pubblici poteri volti alla soddisfazione degli interessi della intera comunità nazionale.

A proposito dello Stato è tuttavia da tenere presente che esso «non costituisce più il centro, esclusivo e assoluto, degli ordinamenti generali statali; che per gli aspetti interni non è più strumento della borghesia di dominio, ma serve a tutte le classi (Stato pluriclasse) – tenuto conto peraltro che le stesse classi si stanno profondamente modificando e in taluni Paesi sono ormai assai poco individuabili –; che per gli aspetti extrastatali tutti gli Stati sono subordinati ormai ad alcuni Stati superpotenze, all'ordinamento internazionale del mondo degli affari, a varie organizzazioni superstatali aventi attribuzioni amministrative (cancellazioni della sovranità); che le funzioni degli Stati sono divenute innumerabili, delle cinque dello Stato borghese alcune essendosi tuttavia svuotate e invece essendone venute fuori moltissime altre; che altre funzioni si sono trasferite a pubblici poteri diversi dallo Stato, tra cui quella fondamentale di indirizzo politico ormai passata ai partiti politici, e che alcune di queste funzioni trasferite a pubblici poteri centrali vedono gli Stati in posizioni recessive; che i poteri territoriali locali nei Paesi più avanzati tendono verso nuove forme di equilibrio con i poteri centrali essendo in recessione la subordinazione verso lo Stato (incremento delle autonomie territoriali); che le funzioni autoritative comprendono sempre di più aree in cui si esercitano secondo modelli convenzionali; che accanto ad esse sono cresciute, fin quasi a sopraffarle quanti-qualitativamente,

funzioni promozionali, di ausilio e di direzione di attività di sviluppo da parte di pubblici poteri»[17].

Chi invece si proponga di identificare gli enti pubblici diversi dallo Stato con riferimento all'ordinamento italiano, deve cominciare con il considerare la cosiddetta legge sul parastato (1. 20 marzo 1975, n. 70) la quale aveva negato al potere esecutivo la possibilità di istituire nuovi enti pubblici, stabilendo che «nessun nuovo ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge».

La legge n. 70 del 1975 conteneva un lungo elenco di enti che rimanevano soggetti a discipline di specie o comunque separate[18]: gli enti pubblici economici, gli enti locali e territoriali e loro consorzi, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, gli enti ospedalieri (poi sostituiti dalle unità sanitarie locali), gli enti ecclesiastici, le università e gli istituti di istruzione, gli istituti di educazione, le opere universitarie, le scuole di ostetricia autonome, gli osservatori astronomici e vulcanologici, gli istituti geologici, le deputazioni di storia patria ed in genere le accademie e gli istituti culturali, gli ordini e collegi professionali, le camere di commercio, gli enti di patronato per l'assistenza ai lavoratori, la cassa per il mezzogiorno.

Ma nell'ultimo ventennio molte novità sono poi intervenute con riferimento a tale materia, giacché alcuni di tali enti sono stati dichiarati soggetti privati; ed anche il principio, visto dalla legge n. 70 del 1975, per il quale gli enti pubblici avrebbero potuto essere istituiti soltanto per legge è venuto meno dopo che la legge di riforma delle autonomie locali ha previsto la possibilità dell'istituzione di nuovi enti pubblici attraverso i quali i Comuni e le Province possono provvedere alla gestione dei servizi pubblici di propria competenza (cfr. in particolare gli artt. 22, 23 e 25 della legge n. 142 del 1990)[19].

---

[17] Questa lucida esposizione sulle nuove prospettive che, con riferimento ai problemi dello Stato, si pongono all'attenzione della scienza giuridica alle soglie del nuovo secolo è di Massimo Severo Giannini, Relazione al convegno internazionale di studi su *Nuovi moti per la formazione del diritto,* svoltosi a Roma nei giorni 2-3 giugno 1987: cfr. Giannini M. S., *La scienza giuridica e* i *problemi dello Stato,* in «Nuovi moti per la formazione del diritto», Cedam, Padova, 1988, p. 14.

[18] Cfr. Guarino G., *Quale amministrazione? Il diritto amministrativo degli anni '80*, Giuffrè, Milano 1985, 81.

[19] Vedi su tale interessante argomento De Carolis D., *L'istituzione dell'ente pubblico per atto amministrativo,* in «Dir. e soc.», XV (1992), pp. 637-57.

L'aumento, determinato anche dai principi accolti nella Carta costituzionale del 1948, del numero di enti comunitari locali o settoriali capaci di determinare autonomamente gli obiettivi da perseguire ha favorito la tendenza ad abbandonare la concezione tradizionale del collegamento fra lo Stato egli altri enti pubblici operanti al suo interno e di ritenere quindi ancorate al passato quelle teorie che, come riferimento per la pubblicità di un ente, volgevano esclusivamente lo sguardo allo Stato-persona.

Il criterio comunque per stabilire la pubblicità di un ente deve soprattutto individuarsi nella ricerca volta a determinare se l'ente sia posto in un regime giuridico peculiare: occorre dunque valutare, ricorrendo naturalmente al diritto positivo, il modo di formazione della volontà dell'ente, la capacità ad esso riconosciuta dall'ordinamento, la disciplina prevista per la sua attività. La conseguenza di questo nuovo modo di valutazione di un vecchio problema è che, mentre secondo la concezione tradizionale si ricercava l'uniformità nelle discipline dei diversi enti considerati come pubblici, la dottrina più recente pone in rilievo la tendenza del legislatore a non accomunare, bensì a differenziare la posizione dei diversi enti pubblici; e non sono mancate indicazioni favorevoli a ritenere ormai superata la vecchia nozione di ente pubblico e ad adottare quella fra enti di diritto comune ed enti di diritto singolare[20]: all'interno di questa seconda categoria si troverebbero gli enti pubblici dotati di uno speciale trattamento normativo derivante dal particolare interesse connesso all'oggetto delle loro attività. Sarebbe dunque la presenza di uno speciale ordinamento il requisito idoneo a regolare la struttura e l'attività dell'ente stesso.

Ai fini della qualificazione di un ente come pubblico, non può ritenersi idoneo il criterio della identità o prossimità dei suoi interessi con quelli dello Stato, giacché i fini della pubblica amministrazione non sempre sono fini propri ed esclusivi dell'amministrazione stessa, essendo assai frequenti le ipotesi in cui determinate finalità sono perseguite sia da enti privati sia da enti inquadrati nello Stato o nelle pubbliche amministrazioni. D'altra parte lo Stato e gli enti pubblici

---

[20] Galgano F., "Pubblico" *e* "privato" *nella qualificazione della persona giuridica,* in «Riv. trim. dir. pubbl.», XVI (1966), p. 279 ss.; Id., *Delle persone giuridiche*. Art. 11-35, in «Commentario del codice civile» a cura di Scialoja A. e Branca G., Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1969.

partecipano sempre più spesso ad attività tradizionalmente svolte dai privati, per dirigere determinati settori, controllarli, proteggerli, assumendo assai spesso la veste di imprenditori.

Secondo un'opinione tradizionale, comunque, il regime giuridico e l'inserimento istituzionale di un ente nella organizzazione amministrativa pubblica costituiscono tuttora elementi che permettono di individuare la pubblicità di un ente.

Il regime giuridico si sostanzia nel disporre di potestà pubbliche. Un minimo di potestà pubbliche è senz'altro necessario perché possa parlarsi dell'esistenza di un ente pubblico: quanto meno la potestà di certificazione, il potere di auto-organizzazione, che si risolve nel particolare regime di rapporti col personale dipendente, la prerogativa dell'autotutela.

Quest'ultima, in particolare, consiste nel potere riconosciuto all'ente di farsi ragione, naturalmente in conformità al diritto, per le vie amministrative (senza tuttavia l'esclusione dell'esercizio del sindacato giurisdizionale, ai sensi dell'art. 113 cost.). Tra i modi di esercizio di tale potere si possono qui ricordare: l'annullamento di ufficio, la rimozione, la convalida degli atti amministrativi invalidi; il potere di decisione dei ricorsi amministrativi, la revoca o la sospensione degli atti non conformi al pubblico interesse. Sussistono poi anche manifestazioni di autotutela ammesse nei soli casi previsti dalla legge, come l'esecuzione forzata, in caso di mancata osservanza agli atti esecutivi; l'esecuzione di misure ripristinatorie di diritti reali pubblici dell'amministrazione; gli atti di accertamento di contravvenzioni e quelli che comminano sanzioni amministrative o dispongono misure cautelari. Dall'attribuzione agli enti pubblici della funzione di perseguire finalità considerate indispensabili dall'ordinamento deriva l'inammissibilità del loro fallimento e della loro estinzione in mancanza di una legge o di un atto amministrativo. Agli enti pubblici è inoltre riconosciuta una particolare tutela penale sia nei confronti del proprio personale (art. 314 c.p.), sia nei confronti di terzi (art. 336 c.p.).

L'inserimento istituzionale dell'ente nell'organizzazione amministrativa pubblica importa un sistema piuttosto complesso di controlli pubblici statali o regionali. Tali controlli, che possono ritenersi inversamente proporzionali all'autonomia riconosciuta all'ente, si sostanziano nell'intervento sugli atti, nel potere di nomina e di revoca dei dirigenti, nella partecipazione alle spese di gestione.

La soluzione di taluni problemi discussi a proposito degli enti pubblici è derivata dall'entrata in vigore della già ricordata legge sul parastato, in quanto tale legge ha provveduto a riordinare gli enti pubblici substatali, con particolare riferimento agli enti pubblici sottoposti alla vigilanza dello Stato nella loro finalità.

Ad eccezione di alcuni enti, come gli enti pubblici economici, le università, gli istituti di istruzione e culturali, gli ordini professionali, le camere di commercio, la legge ha predisposto una tabella, con la previsione di sette categorie omogenee, classificate sulla base delle funzioni esercitate.

Gli enti previsti in precedenti atti normativi e non compresi nella tabella sono stati soppressi (con decorrenza dall'aprile 1978) a meno che non ne sia stata dichiarata la necessità (con atti legislativi), «ai fini dello sviluppo economico, civile, culturale e democratico del Paese»[21].

Anche nella giurisprudenza è possibile individuare notevoli oscillazioni nell'impostazione del problema, considerato in questo paragrafo, della natura e della individuazione degli enti pubblici.

Dopo che per molti anni la tesi prevalente era quella che individuava nel fine perseguito il criterio decisivo per l'attribuzione della qualifica di ente pubblico – pubbliche erano le persone giuridiche perseguenti scopi di interesse generale – in seguito la giurisprudenza, riflettendo le nuove tendenze emerse nei contributi della dottrina, ha individuato nuovi indici di riconoscimento come, oltre alla destinazione dell'ente alla realizzazione dei fini propri anche dello Stato (criterio non più esclusivo), la spontanea creazione di esso ad opera dello Stato, la titolarità di una sia pur limitata potestà d'imperio, il finanziamento totale o parziale ad opera dello Stato, la sottomissione ad un controllo statale rivolto a garantire il conseguimento di tali fini.

Successivamente altri criteri sono stati individuati, con prevalente attenzione, anziché ai fini di pubblico interesse perseguiti dalla persona giuridica, allo speciale regime giuridico proprio di alcuni soggetti e al loro inserimento istituzionale nell'organizzazione della pubblica amministrazione, in funzione di ausiliarietà per il conseguimento di finalità di interesse generale.

---

[21] Sul problema degli enti pubblici in Italia, con specifico riferimento alle innovazioni contenute nella legge sul parastato, cfr. Cerulli Irelli V., *Problemi dell'individuazione delle persone giuridiche pubbliche,* cit.

Il riconoscimento dello *status* di persona giuridica pubblica di un ente – si è in proposito osservato – […] non deve necessariamente essere fatto con apposito atto formale, ben potendosi desumere, per implicito, da altri elementi quali quelli contenuti nella legge istitutiva, come ad esempio l'attribuzione all'ente di fini giuridici propri da perseguire, la costituzione di organi legittimati a rendere comportamenti produttivi di effetti esterni imputati all'ente, la previsione di un patrimonio distinto da quello dello Stato, nonché dalla regolamentazione successiva al suo sorgere, quando da questa emergano quei tratti caratteristici che possono assumersi, nel loro complesso, come elementi di qualificazione soggettiva a carattere pubblico.

La giurisprudenza non ha assunto una posizione univoca sul problema. Secondo un primo orientamento infatti la natura pubblica di un ente dipende esclusivamente dall'inquadramento istituzionale nell'apparato amministrativo della pubblica amministrazione[22], mentre, secondo un'altra corrente, il collegamento di un ente con un ente pubblico esponenziale del sistema organizzatorio di cui esso fa parte non è sufficiente, essendo necessaria un'indagine specifica per accertare la sussistenza degli elementi necessari.

Come alcuni anni fa ricordava Francesco Galgano, il criterio per stabilire la pubblicità di un ente deve soprattutto individuarsi nella ricerca volta a determinare se l'ente sia posto in un regime giuridico peculiare: occorre dunque valutare, ricorrendo naturalmente al diritto positivo, il modo di formazione della volontà dell'ente, la capacità ad esso riconosciuta dall'ordinamento, la disciplina prevista per la sua attività.

## 8. *L'esigenza di prevedere un limite all'esercizio dei poteri privati*

Un punto sul quale vorrei chiamare l'attenzione è quello che riguarda il limite che è necessario porre all'esercizio dei poteri privati.

---

[22] Questo può comunque ritenersi il criterio prevalente, per il quale possono vedersi Cass., sez. un., 19 luglio 1982, n. 4212; Id. 28 ottobre1974, n. 324; Corte conti, sez. contr. enti, 21 dicembre 1978, n 929 e 28 aprile 1972, n. 478, Id., sez. contr, 12 giugno 1980, n. 1070 in «Foro amm.», LVII (1981), 1, p. 2552; Cons. Stato, sez. IV, 17 dicembre 1976, n. 1419; App. Roma, sez. I, ord. 31 luglio 1984, in «Temi romana», 1985, Il, p. 82.

Ricordo qui il recente, drammatico episodio accaduto nella comunità di S. Patrignano. Il problema del trattamento riservato ai tossicodipendenti in una comunità impegnata nella loro cura è soltanto uno dei casi nei quali si pone il problema delle garanzie che i pubblici poteri non possono non riconoscere nei confronti di coloro che vivono all'interno di comunità e di gruppi. L'esigenza di tutelare i diritti fondamentali degli individui all'interno di questi gruppi giustifica la previsione di limiti all'esercizio dei poteri "privati" riconosciuti alle autorità che esercitano il loro potere nei confronti degli associati: il potere di intervenire per porre tali limiti deve essere assegnato al giudice dello Stato, giacché in molti casi la tutela giurisdizionale può consentire di garantire l'equilibrio fra l'esercizio dei poteri e le garanzie dei diritti.

## 9. *La privatizzazione degli enti pubblici*

Un tema che negli ultimi tempi ha assunto, come è noto, sempre maggiore importanza ed attualità è quello noto con l'espressione privatizzazione, che descrive una tendenza che si riferisce non soltanto agli enti e alle imprese ma anche al rapporto di lavoro e al tema della riforma riguardante la giurisdizione sul rapporto di pubblico impiego[23].

È stato soprattutto con il governo affidato alla presidenza di Giu-

---

[23] Per una recente riflessione sul tema delle privatizzazioni, Pizzetti F., *La privatizzazione degli enti pubblici,* in «Quad. pluralismo», 1984, n. 2, p. 12 ss.; Cassese S., *Stato e mercato dopo privatizzazioni e deregulation,* in «Riv. trim. dir. pubbl.», XLI (1991), n. 2, p. 378 ss.; Bos D., *Privatization. A theoretical treatment*; Oxford University Press, Oxford, 1991; Amorelli G., *Le privatizzazioni nella prospettiva del trattato istitutivo della Comunità Economica Europea,* Cedam, Padova, 1992; Ciriello P., *Nazionalizzazioni e privatizzazioni nelle esperienze italiana e francese, I: Le Nazionalizzazioni,* Jovene, Napoli, 1992 (il secondo volume sarà dedicato alle privatizzazioni); Crisci G., *La politica italiana delle privatizzazioni: aspetti legali,* in «Cons. Stato», 1992, II, p. 1793 ss.; Di Gaspare, *La trasformazione degli enti pubblici economici e la dismissione della partecipazione statale. Verso un nuovo ibrido: la s.p.a. di diritto pubblico?,* in «Nomos», 1992; Foschini M., *Profili rilevanti delle c.d. privatizzazioni,* in «Studi in memoria di Franco Piga», II, Giuffrè, Milano, 1992, p. 1269 ss.; Schlesinger P., *La legge sulla privatizzazione degli enti pubblici economici, ivi*, p. 1871 ss.; Padoa Schioppa P.G., *Il processo di privatizzazione: sei esperienze a confronto,* in «Riv. soc.», 1992, p. 91 ss.; Ragusa Maggiore, *La grande illusione degli enti di gestione,* in «Dir. fall.», 1992, p. 441 ss.; Beretta S., (ed.), *Pubblico e privato. Problemi e esperienze a confronto,* Giuffrè, Milano, 1993.

liano Amato che è stato avviato il processo di riordino delle imprese pubbliche, da attuare nei modi e con le sequenze indicate dalla legge. Tra i punti programmatici qualificanti del Governo Amato, le privatizzazioni sono state forse quello più significativo: certamente quello più apprezzato all'estero, dove il prevalere dell'economia pubblica in Italia viene considerato come uno degli ultimi esempi al mondo di socialismo reale. Occorre anche dire tuttavia che il Governo è riuscito a fare approvare dal Parlamento una manovra credibile di aumento delle entrate e di tagli delle spese, ma sulle privatizzazioni spesso sono emersi capziosità, cavilli e sofismi che hanno rivelato il difetto di una forte volontà politica e le reazioni di un sistema potente arroccatosi a difesa di molti e articolati interessi.

Si tratta di un processo ormai avviato che tuttavia deve essere seguito nelle varie fasi della sua attuazione e che presenta molte differenze nei vari settori e con riferimento ai più numerosi enti.

I problemi giuridici delle privatizzazioni sono numerosi e di grande complessità e riguardano i temi più vari, come il demanio e il patrimonio pubblico[24], le trasformazioni di enti pubblici in società per azioni in mano pubblica[25], le procedure di trasferimento del controllo di società per azioni in mano pubblica[26], la necessità di prevedere una disciplina che, pur allontanandosi il meno possibile dalle regole generali del diritto societario, preveda però strumenti capaci di far fronte alle esigenze peculiari che il processo di privatizzazione delle imprese pubbliche è destinato a sollevare.

## 9.1. *Gli enti privati di interesse nazionale (o pubblico)*

La connessione tra la natura pubblica e privata che si rivela evidente in un numero sempre maggiore di enti già da tempo ha indotto gli

---

[24] Sul problema "Demanio, patrimonio pubblico e privatizzazione" è stata presentata una relazione di Alberto Predieri al convegno svoltosi a Courmayeur nei giorni 23-25 aprile 1993.

[25] A questo tema, nel convegno ricordato nella precedente nota, è stata dedicata una relazione di Natalino Irti.

[26] Tema esaminato da Piero Schlesinger nel convegno di Courmayeur ricordato in precedenza.

studiosi più attenti alle novità della realtà normativa e più sensibili all'esigenza di soddisfare le nuove istanze sociali a configurare una nuova categoria di enti, definiti enti privati di interesse nazionale (o pubblico)[27], la cui disciplina appare opportuna in quanto l'azione di associazioni aventi fini di tutela di interessi collettivi e diffusi «è di assai utile fiancheggiamento dell'azione dei pubblici poteri, dello Stato in particolare, per la tutela di interessi collettivi e diffusi, come quelli attinenti al paesaggio, all'ambiente, al verde pubblico, ma anche per ciò che attiene al controllo dei prezzi, alla lotta contro le sofisticazioni alimentari, contro la violazione di norme attinenti ai caratteri di prodotto da immettere al consumo, e simili»[28].

Questo argomento si presenta intimamente collegato con una questione che non ha ancora trovato una soddisfacente impostazione, nonostante il numero e la grande rilevanza dei contributi dottrinali ad essa dedicati: la questione della tutela degli interessi superindividuali, variamente definiti come interessi collettivi, diffusi, plurisoggettivi, metaindividuali ecc.

Come giustamente si è in proposito recentemente osservato, con specifico riferimento alla tutela degli interessi diffusi, in uno studio dedicato al tema degli interessi protetti nel processo amministrativo, «pur avendo raggiunto sovente risulti ragguardevoli non può dirsi che la ricerca sia terminata né che abbia raggiunto risultati definitivi»[29].

---

[27] Sugli enti privati di interesse nazionale (o pubblico), Miele M., *La distinzione tra enti pubblico e privato,* in «Riv. dir. comm.», 1942, 72; Sandulli A.M., *Enti pubblici ed enti privati di interesse pubblico,* in «Giust. civ.», IV (1958); Id., *Gli enti pubblici e gli enti privati di interesse pubblico,* in «L'organizzazione amministrativa», Giuffrè, Milano, 1959; Leonetti N., *Le società d'interesse nazionale,* in «Banca, borsa, titoli cred.», 1976, p. 426 ss.; Perez R., *Gli enti privati di interesse pubblico,* Milano, 1984; Rossi G., *Gli enti pubblici,* cit.; Giannini M.S., *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato,* in «Foro it.», CIV (1979), V, pp. 289-3 14; Id., *Manuale di diritto amministrativo,* III ed., I, Giuffrè, Milano, 1993, p. 225 ss. Con particolare riferimento al parere dell'adunanza generale del Consiglio di Stato, 7 febbraio 1991, n. 10, in «Foro it.», CXVIII (1993), III, 388-8, con ampia nota di richiami.

[28] Cfr. Giannini M.S., *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato,* cit.: i. § 5.10 è interamente dedicato alla considerazione degli «enti di interesse nazionale». Sullo schema di disegno di legge presentato in proposito cfr. il parere del Consiglio di Stato 19 febbraio 1981, n. 1, in «Cons. Stato», 1981, I, p. 465.

[29] Scoca F.G., *Interessi protetti (dir. amm.),* in «Enc. giur.», XVII, Ist. dell'Enc. It., Roma, 1989, p. 15 ss.

## 10. *I soggetti rappresentanti di interessi superindividuali*

Si è già ricordata (*supra,* § 6) l'importante disposizione contenuta nell'art. 9 della legge sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990, nella quale ai soggetti portatori di interessi diffusi è riconosciuta la facoltà di intervenire nel procedimento amministrativo. Oltre alla protezione degli interessi definiti come "diffusi", la disposizione parla anche però, più in generale, di soggetti "portatori di interessi pubblici o privati" .

È da ricordare che il testo proposto dalla Commissione Nigro, nel prevedere, nel titolo III, punto 4, l'espressione «qualunque soggetto portatore di interessi pubblici diffusi, collettivi o privati», non stabiliva formule organizzatorie, seppure elementari (associazioni o comitati) della rappresentanza di questi interessi.

È nota l'importanza e l'attualità, nel diritto pubblico e privato, del problema della tutela degli interessi superindividuali[30] e plurisoggettivi e dell'elaborazione giurisprudenziale riguardante i criteri di collegamento fra interessi e soggetti portatori: non si tratta certo di un problema recente, giacché le locuzioni interesse diffuso e interesse collettivo erano adottate anche dalla giurisprudenza amministrativa nei primi anni del Novecento[31]; ma è soprattutto negli ultimi vent'anni che è riscontrabile un'evoluzione giurisprudenziale e dottrinale tendente ad affermare una tutela anche giurisdizionale di tali situazioni giuridiche soggettive e ad inserire i *nuovi* interessi nell'area della giurisdizione senza determinarne un'alterazione dei caratteri fondamentali. Purtroppo è tuttora rilevabile, oggi come in passato, una certa ambiguità nell'uso delle varie espressioni ricollegabili al concetto di interesse collettivo[32], che talora viene equiparato all'inte-

---

[30] L'espressione di interessi superindividuali è di Proto Pisani A., *Appunti preliminari per uno studio sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi (o più esattamente superindividuali) innanzi al giudice civile ordinario,* in «Le azioni a tutela degli interessi collettivi» (Atti del convegno di Pavia, 11-12 giugno 1974), Cedam, Padova, 1976, p. 263 ss.

[31] Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 21 febbraio 1902, n. 75, in «Giust. amm.», 1902, 60; Id. 12 giugno 1914, n. 238, *ivi*, 1914, p. 407 ss.

[32] La distinzione fra interesse collettivo e interesse diffuso è infatti ampiamente controversa in dottrina. Cfr., tra gli altri, Bessone M., *Interesse collettivo dei consumatori*

resse generale o pubblico[33], altre volte a quello di gruppo o di serie[34].

In effetti, il concetto di interesse collettivo, nonostante sia frequentemente utilizzato per la spiegazione di numerosi fenomeni giuridici – si consideri l'importanza che assume tale concetto per lo studio del diritto del lavoro dedicato all'esame del fenomeno sindacale – non può dirsi sufficientemente chiaro e preciso anche perché è la stessa nozione di interesse che presenta aspetti di approssimazione nella terminologia di consueto adottata dai giuristi.

Se si accoglie una nozione di interesse concepito come una relazione tra un soggetto ed un bene idoneo a soddisfarne il bisogno, si può dedurre la conclusione che anche l'interesse collettivo non può riscontrarsi se non in relazione a persone fisiche, per il semplice motivo che «solo gli uomini possiedono dei bisogni, ed anche i bisogni che sembrano appartenere ad un organismo sociale si risolvono in bisogni comuni a tutti gli individui che ne fanno parte»[35].

Parlare di interessi collettivi non dovrebbe significare dunque riconoscere la titolarità degli interessi stessi ad un corpo sociale unitariamente ed autonomamente considerato, bensì riferirsi semplicemente ad interessi che «competono sì ai singoli membri del corpo sociale, ma, come suol dirsi, non *uti singuli,* bensì *uti universi,* cioè come membri del corpo sociale, talché l'interesse di ognuno non può soddisfarsi se non congiuntamente all'interesse di tutti»[36].

Nell'ambito della categoria dell'interesse collettivo si pone la distinzione tra interessi di gruppo e interessi di serie (o interessi generali): è una distinzione non quantitativa, potendosi dare serie cui appartenga, in un momento specifico, un numero assai limitato

---

*e regolazione giuridica del mercato,* in «Giur. it.», CXXX VIII (1986), IV, p. 299, il quale osserva che «interesse *diffuso* e interesse *collettivo* continuano ad essere categorie concettuali molto suggestive, e tuttavia gravemente indeterminate nel significato»; Nigro M., *Le due facce dell'interesse diffuso,* cit., spec. p. 10.

[33] Cons. Stato, sez. IV, 21febbraio 1902, n. 75, cit.; Id., sez. VI, 11 aprile 1975, n. 120.

[34] Cons. Stato, sez. IV, 31 dicembre 1906, n. 692, in «Giust. amm.», 1906, p. 748; Id. 2 marzo 1917, n. 64, *ivi*, 1917, p. 64; Id., sez. VI, 29. novembre 1977, n. 882.

[35] Jaeger P.G., *L'interesse sociale,* Giuffrè, Milano, 1964, p. 9.

[36] Suppiej G., *La struttura del rapporto di lavoro,* II, Cedam, Padova, 1963, 110. Cfr. anche Lavagna C., *Diritto costituzionale,* I, *Dottrine generali*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 667.

di persone (es., la famiglia) e al contrario gruppi molto numerosi. Nell'ipotesi dell'interesse di gruppo, quello per esempio di una società per azioni, «l'attività necessaria per svolgerlo può essere esercitata da tutti i titolari, riuniti in un'organizzazione che tutti li comprenda, i cui organi, variamente formati e deliberanti, agiscono in nome di tutti, in virtù di un rapporto di rappresentanza in senso stretto, di volontà oltre che di interesse»[37].

I titolari degli interessi (collettivi) di serie sono invece membri di una comunità che non costituisce una pluralità chiusa, determinata e finita, bensì una collettività dai confini indeterminati, che comprende gli individui che, in un momento determinato, si trovano rispetto ad essa in una certa relazione. Tipico esempio di interesse di serie è quello rappresentato dall'interesse della collettività dei cittadini, cioè dei cittadini considerati quali membri della comunità statale: si parla in questa ipotesi di interesse pubblico.

Valutando il problema della tutela degli interessi superindividuali (diffusi o collettivi che essi siano), si può innanzi tutto rilevare la tendenza più recente a superare quegli orientamenti che in passato escludevano la proponibilità della domanda giudiziale quando i vari interessi dedotti in giudizio si collegavano ad un interesse unitario e collettivo[38] o alla lesione dell'interesse *diffuso* «delle persone appartenenti alla collettività comunale» o «ad altra aggregazione»[39].

Sul presupposto della mancanza di personalità dell'interesse in passato la giurisprudenza amministrativa negava che potessero agire in difesa degli interessi dei singoli appartenenti alla categoria le associazioni e gli ordini professionali[40]. Ma non può certo ritenersi estinta, come notava alcuni anni fa Mario Nigro, «la *querelle* generale se le formazioni sociali aventi interessi propri possano caricarsi anche degli interessi dei propri associati»[41].

---

[37] Jaeger N., *Principi di diritto corporativo,* Cedam, Padova, 1949, p. 31.

[38] Cons. Stato, Sez. VI, 2 dicembre 1939, n. 423.

[39] Cfr. soprattutto la giurisprudenza relativa all'istituzione di farmacie: in particolare Cons. Stato, Sez. IV, 22 febbraio 1961, n. 457, in «Rass. Cons. Stato», 1961, 1, p. 1571 ss.

[40] Cons. Stato, Sez. V, 10 marzo 1962, n. 221: per altre citazioni cfr. Sandulli A.M., *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato,* Jovene, Napoli, 1964, p. 213.

[41] Nigro M., *Le due facce dell'interesse diffuso,* cit., nt. 5.

Più difficile è però individuare una logica unitaria capace di esprimere la varietà delle posizioni sostenute in dottrina e in giurisprudenza con riferimento a tale problema. Per un esame più analitico della questione occorre esaminare gli scritti che affrontano espressamente l'argomento[42]. Nella sintesi resa necessaria dalle caratteristiche di questo lavoro, è da ricordare che il problema è stato affrontato dalla giurisprudenza della Corte dei conti, dei T.a.r. e del Consiglio di Stato in un numero molto elevato di decisioni, il cui comune denominatore è costituito dalla tendenza ad individuare, in via interpretativa, meccanismi di soggettivazione degli interessi diffusi, idonei a rendere giuridicamente rilevante ed a personalizzare l'eventuale lesione di essi[43].

All'inizio degli anni Settanta, quando esercitavo le funzioni di magistrato della Corte dei conti assegnato all'ufficio della Procura generale, ero stato chiamato ad indagare sulla sussistenza di un'eventuale responsabilità erariale determinata dalla costruzione di 42 villette nel Parco nazionale d'Abruzzo. Si trattava della prima indagine avviata dalla Procura generale della Corte dei conti per accertare eventuali fattispecie di responsabilità erariale causate dall'azione o dall'omissione dalle quali potessero essere derivati danni cosiddetti ecologici. Sono trascorsi da allora più di vent'anni ma non posso dimenticare i molti mesi di pesante ma appassionante lavoro dedicati allo svolgimento dell'attività istruttoria, la collaborazione ottenuta dall'associazione italiana del *World Wildlife Found*, una collaborazione che era stata da me richiesta nel tentativo di quantificare l'entità del danno, l'impegno esercitato nella redazione dell'atto di citazione e, poi, nella partecipazione all'udienza di discussione della causa, svoltasi in contraddittorio con un collegio difensivo di

---

[42] Per specifica riferimenti rinvio, oltre che alle due monografie di Federici R., *Gli interessi diffusi,* Cedam, Padova, 1984 e di Ruffolo U., *Interessi collettivi e diffusi e tutela del consumatore,* Giuffrè, Milano, 1985, alle indicazioni riportate in Romano A., (ed.), *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa,* Cedam, Padova, 1992, spec. p. 345 ss. Vedi anche Scoca F.G., *Interessi protetti,* cit. e la bibliografia ivi citata.

[43] È questo un criterio interpretativo proposto nel 1982 da A.M. Sandulli, in un intervento svolto a conclusione della tavola rotonda sul tema *Giustizia amministrativa e attuazione della Costituzione,* tenutasi a Bari il 15 aprile di quell'anno. Per una interessante sintesi sui lavori di tale incontro vedi Rodio R.G., in «Dir. e società», VI (1983), pp. pp. 405-11. Per acute considerazioni sulle conseguenze, alcune anche negative, derivanti dall'accoglimento di tale criterio, cfr. Nigro M., *Le due facce dell'interesse diffuso,* cit.

grande prestigio. Tale impegno nasceva dalla convinzione che, come magistrato e giurista e, prima ancora, come cittadino occorresse tenere conto del crescente allarme sociale suscitato dai danni prodotti al territorio e all'ambiente, sotto la spinta di interessi particolari spesso agevolati dalla compiacente condotta o dalle omissioni di chi avrebbe dovuto curare la tutela di tali interessi.

Ritenni allora che si potesse elaborare una costruzione capace di dimostrare in modo convincente che il concetto di danno pubblico va inteso non in senso puramente ragionieristico di turbativa di alcuni elementi del conto patrimoniale, ma come turbativa di quei beni (conservazione della flora e della fauna, tutela del paesaggio, conservazione della natura, ecc.) che "appartengono"[44] alla collettività organizzata nello Stato[45].

A distanza di tanto tempo mi sembra di poter dire che, forse per la difficoltà che provo personalmente a valutare con sufficiente obiettività una vicenda che mi ricorda la più importante iniziativa da me assunta negli undici anni di esercizio delle funzioni di magistrato della Corte dei conti, non certamente l'unica, ma una delle vie di soluzione del problema della tutela degli interessi superindividuali nel processo possa essere rappresentata dalla "fissazione" in un organo pubblico *superpartes* di tutti quegli interessi la cui emergenza «non nasce tanto dalla loro diffusione o dalla loro appartenenza a gruppi più o meno ristretti, quanto dal porsi come interessi giurisdizionalmente "scoperti" per l'inidoneità del sistema ad offrire loro un titolare, soggetto pubblico o privato in cui si ravvisi una corrispondente posizione legittimante»[46].

Non si può d'altra parte dimenticare che, come si è giustamente osservato, a commento delle tendenze giurisprudenziali in tema di tutela degli interessi superindividuali nel processo amministrativo, tali interessi, in realtà, non hanno mai ingresso ufficiale nel giudizio

---

[44] Cfr. Chiarotti F., *Appartenenza,* in «Enc. dir.», II, Giuffrè, Milano, 1958, pp. 702-8.

[45] Tale concezione, esposta nell'atto di citazione da me redatto e poi sostenuta nell'udienza di discussione, venne accolta dalla I sezione giurisdizionale della Corte dei conti per ulteriori indicazioni di giurisprudenza cfr. Caravita B., *Interessi collettivi,* cit.

[46] Franco M., *Tutela del territorio, interessi diffusi ed operato del giudice ordinario, amministrativo, contabile,* in «Foro amm.», LXII (1986), pp. 2603-16.

amministrativo, perché debbono invece entrarvi, per così dire, camuffati da interessi individuali, e cioè legittimi[47].

È noto comunque che sin dal 1973, con decisione della prima sezione di contabilità pubblica n. 39 del 15 maggio[48], la Corte dei conti ha affermato che il processo contabile è lo strumento che, per la sua natura ed i suoi caratteri, è idoneo a tutelare gli interessi diffusi senza snaturarne l'essenza[49].

La prima sezione giurisdizionale per i giudizi di responsabilità della Corte dei conti era stata chiamata dalla Procura generale a valutare l'ipotesi di turbativa all'equilibrio ecologico causata dalla illegittima utilizzazione edificatoria di suoli rientranti nel territorio del Parco nazionale d'Abruzzo: i giudici della Corte hanno ritenuto sussistente la propria giurisdizione, accogliendo la tesi della Procura generale (da me sostenuta in udienza nell'esercizio delle funzioni di Procuratore generale) a favore di un concetto di danno erariale nuovo rispetto a quello tradizionalmente accolto dalla stessa Corte. Venne accolto dal collegio giudicante il criterio, da me sempre utilizzato nello svolgimento della mia attività scientifica (oltre che nell'esercizio dell'attività di giudice), sulla necessità che le leggi, tra le diverse interpretazioni possibili, vengano interpretate nel senso che appare più coerente con le esigenze di rispetto della Carta costituzionale[50].

La tendenza della Corte dei conti a prevedere forme di tutela oggettiva degli interessi a carattere metaindividuale è stata criticata in dottrina, con numerosi e vari argomenti, taluni dei quali appaiono in effetti meritevoli di accoglimento[51]: ma non sono mancate espressioni

---

[47] Scoca F.G., *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo* in «Le azioni a tutela di interessi collettivi», cit., 57. Vedi anche di questo autore, *Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione delle categorie dell'interesse diffuso da parte del giudice amministrativo, civile e contabile»,* in «Dir. e società», VIII (1985), n. 1, 637; *Interessi protetti,* cit.

[48] Vedila in «Foro amm.», XXXIX (1973), I, 3, p. 247 ss., con nota redazionale.

[49] Vedi anche le decisioni della Corte dei conti 20 dicembre 1975, n. 108, in «Foro it.», CII (1977), III, 349, 18 settembre 1980, n. 86, *ivi*, CV (1980), III, c. 167, con nota di Gallo C.E.

[50] L'esigenza di accogliere tale criterio viene posta in rilievo nella decisione Corte dei conti 8 ottobre 1979, n. 61, in «Foro it.», 1979, III, c. 593 ss., con nota di Lener A.

[51] Cfr. tra gli altri, per una valutazione di accentuato dissenso rispetto all'indirizzo giurisprudenziale della Corte dei conti, Sandulli A.M., *La Corte dei conti può far pagare*

di apprezzamento positivo per la novità dell'orientamento giurisprudenziale accolto dalla Corte dei conti e per il nuovo ruolo esercitato dal giudice contabile in questa materia[52].

È noto come in seguito il legislatore, con l'approvazione della legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente, abbia sostanzialmente sottratto al giudice contabile ogni competenza giurisdizionale in materia di danno erariale in riferimento all'incisione dei beni ambientali (cfr. art. 18); la legge stabilisce comunque che le associazioni previste dall'art. 13 della legge medesima possano intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi.

Volendo inquadrare in una breve sintesi il problema della tutela degli interessi superindividuali, si può ricordare che la pertinenza del cosiddetto interesse diffuso alla sfera giuridica di un soggetto individuale o collettivo è stata, nelle varie ipotesi, desunta da diversi fattori[53], fra i quali si possono ricordare i seguenti: collegamento di tipo territoriale, individuato dal giudice amministrativo sin dal 1970[54]

---

*i danni ecologici?,* in *Il Corriere della Sera*, 30 aprile 1980, 2 e Caravita B., *Interessi diffusi e collettivi,* in «Dir. e soc.», V (1982), pp. 167-280, spec. p. 269 ss., che parla di «un evidente interpretazione estensiva della normativa in materia di responsabilità amministrativa».

[52] Cfr. tra gli altri, sia pure con alcune precisazioni che meritano di essere attentamente valutate, Predieri A., *Paesaggio,* in «Enc. dir.», XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, spec. p. 528; Lener A., nota red. a Corte conti, sez. I, 8 ottobre 1979, n. 61 e ord. in pari data n. 24, in «Foro it.», CIV (1979), III, c. 539; Longo L., *Quale tutela per gli interessi collettivi e diffusi? Aspetti e prospettive della tutela giurisdizionale,* in «Queste Istituzioni», IX (1981), n. 47, p. 16;. Franco M., *Tutela del territorio,* cit., spec. p. 2611, ove si osserva che la protezione così riconosciuta agli interessi diffusi risulta limitata al risarcimento del danno erariale e cioè alla sfera *patrimoniale;* si sottolinea tuttavia nello scritto che particolarmente interessante è la tecnica processuale offerta dal modulo procedimentale della Corte dei conti che, attraverso la legittimazione processuale del p.m., si rivela idoneo ad un allargamento della tutela delle istanze generali della collettività in materia di tutela del territorio, istanze che, con una terminologia quasi di comodo, qualifichiamo normalmente "interessi diffusi"» (ivi, p. 2611).

[53] Una rassegna di notevole completezza sul tema è quella a cura di A. Angiuli, *La tutela degli interessi superindividuali nella giurisprudenza amministrativa,* in «Dir. e soc.», VI (1983), n. 2, pp. 337-66; Id., *Interessi collettivi e tutela giurisdizionale,* Jovene, Napoli, 1986.

[54] Cons. Stato, sez. V, 9 giugno 1970, n. 523, in «Giur. it.», 1970, III, c. 193, con riferimento all'interpretazione dell'art. 10 legge n. 765 del 1967.

e successivamente confermato dalla giurisprudenza civile; finalità istituzionali, statutarie o perseguite di fatto dalla figura giuridica soggettiva, che hanno indotto la giurisprudenza a riconoscere ad enti pubblici il potere di ricorrere dinanzi al giudice amministrativo a tutela dell'interesse pubblico costituente il substrato delle *potestà* dell'ente: azienda di soggiorno e turismo, legittimata ad impugnare provvedimenti incidenti su interessi corrispondenti alle sue finalità istituzionali[55]; *Automobil Club* provinciale, legittimato ad impugnare provvedimenti lesivi degli «interessi generali dell'automobilismo italiano, del quale promuove e favorisce lo sviluppo»[56], ordini e collegi professionali, a tutela dell'intera categoria rappresentata ecc.; legittimazioni collettive a tutela di interessi paesistici ed ambientali in capo ad entità soggettive non pubbliche: in proposito assai nota è la decisione del Consiglio di Stato, sez. V, 9 marzo 1973, n. 253, che ha riconosciuto ad *Italia Nostra* la legittimazione ad impugnare una licenza edilizia la cui attuazione avrebbe comportato l'alterazione di bellezze naturali[57]; decisione però cassata senza rinvio (per difetto assoluto di giurisdizione) da Cass., sez. un., 8 maggio 1978, n. 220[58]; il fine statutario di una associazione, si è precisato nella successiva giurisprudenza amministrativa, non garantisce la effettiva esponenzialità da parte di quest'ultima di determinati interessi di gruppo.

Con riferimento alla legittimazione di *Italia Nostra* a ricorrere nel processo amministrativo contro un provvedimento lesivo dell'assetto territoriale, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con una decisione molto nota che ha suscitato particolare interesse in dottrina[59], ha

---

[55] T.a.r. Marche 8 aprile 1981, n. 249, in «Rass. T.a.r.», 1981, I, p. 1808.

[56] T.a.r. Piemonte 15 maggio 1979, n. 252, *ivi*, 1979, I, p. 2064.

[57] Pubblicata in molte riviste giuridiche con note di commento: vedila in «Rass. cons. stato», 1973, 1, p. 419. Sulla vicenda di *Italia Nostra* cfr. soprattutto Zanuttigh L., *"Italia Nostra" di fronte al Consiglio di Stato,* in «Foro it.», XCIX (1974), III, 34; *"Italia Nostra davanti alla Corte di Cassazione", ivi*, CIV (1979), 1, c. 167.

[58] Pubblicata in «Foro it.», CIII (1978), I, c. 190, con nota di Barone C. Anche l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato (dec. 19 ottobre 1979, n. 24, in «Foro it.» CV (1980), III, c. 1 ss., con nota di Romano A.) ha posto notevoli limiti all'orientamento affermato nella citata decisione del 1973, precisando che la titolarità in via tendenzialmente esclusiva di interessi nella sostanza pubblici non può derivare da un atto di autoassunzione né da una indagine limitata all'accertamento della liceità degli scopi di una associazione.

[59] Dec. 19 ottobre 1979, n. 24, cit.

posto notevoli limiti all'orientamento affermato nella citata decisione del 1973, precisando che la titolarità in via tendenzialmente esclusiva di interessi nella sostanza pubblici non può derivare da un atto di autoassunzione né da una indagine limitata all'accertamento della liceità degli scopi di una associazione. Tale decisione, che è stata ritenuta arretrata rispetto a precedenti tendenze emerse nella giurisprudenza amministrativa[60], ha tuttavia stabilito l'importante principio che lega la legittimazione ad agire all'insediamento abitativo inteso come legame non occasionale con il territorio[61]. Importante, in tale decisione, è l'esplicita affermazione secondo la quale il riconoscimento governativo di una associazione come persona giuridica non costituisce presupposto necessario della legittimazione processuale, dovendosi ritenere che «al pari di quelle riconosciute, anche le associazioni non riconosciute sono fornite di una capacità processuale autonoma e distinta da quella degli associati (art. 36, c. 2, c.c.: che è quanto basta per ritenere integrato l'estremo della "giuridicità" dei corpi morali di cui all'art. 26 t.u. 26 giugno 1924, n. 1054»[62].

Tra i fattori dai quali dedurre la pertinenza dell'interesse diffuso ad un soggetto, ha acquistato sempre maggiore rilievo quello della partecipazione al procedimento di formazione dell'atto amministrativo, con riferimento al collegamento fra le legittimazioni cosiddette procedimentali, sempre più spesso riconosciute ad individui e/o associazioni, e legittimazioni processuali[63].

A proposito di quest'ultimo aspetto, va ricordato che, come è noto, costituisce un principio peculiare delle più recenti concezioni proposte dalla dottrina e dalla giurisprudenza ed accolte dal legislatore in tema di procedimento amministrativo quello tendente a favorire i processi di partecipazione della società all'attività dei pubblici poteri e a riconoscere ad una cerchia sempre più ampia di enti esponenziali

---

[60] Cfr. in tal senso Greco N., *La valutazione di impatto ambientale. Rivoluzione o complicazione amministrativa?,* Giuffrè, Milano, 1984.

[61] Cfr. sul punto Franco M., *Tutela del territorio,* cit.

[62] Cons. Stato, Ad. plen. n. 24 del 1979, cit., c. 5.

[63] Cfr. soprattutto Nigro M., *Il nodo della partecipazione,* in «Riv. dir. proc. civ.», XXXIV (1980), spec. pp. 234-35; Id., *Le due facce dell'interesse diffuso,* cit. Per indicazioni sulla giurisprudenza che ha seguito tale criterio interpretativo vedi Angiuli A., *La tutela,* cit., p. 36.

di interessi superindividuali (collettivi e/o diffusi) il compito di contribuire allo svolgersi di una più efficiente azione amministrativa[64]: costituisce infatti un'esigenza sempre più avvertita la realizzazione di una nuova legalità, «non una legalità-legittimità, ma una legalità-giustizia che non si limiti ad assicurare la conformità dell'ordine amministrativo all'ordine normativo preesistente»[65], ma sia idonea a consentire un giusto assetto dei vari interessi, con la partecipazione attraverso il confronto tra le rispettive esigenze[66].

Gli studi più recenti sull'azione amministrativa e le nuove tendenze legislative riguardanti tale settore del diritto amministrativo (mi riferisco naturalmente alla legge di riforma delle autonomie locali n. 142 del 1990 e alla legge sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990) dedicano giustamente un rilievo particolare al principio del contraddittorio e all'importanza che assume la partecipazione del privato nelle varie fasi del procedimento amministrativo, nella prospettiva di un'azione che favorisca il più possibile il momento convenzionale e sia capace di soddisfare le istanze e le aspettative dei soggetti che partecipano al procedimento[67]. La constatazione che attualmente le decisioni amministrative vengono contratte con i vari «gruppi di pressione» operanti nella società, molti dei quali non sono

---

[64] Con riferimento al tema della valenza collettiva dei nuovi interessi sociali (ambiente, salute ecc.) ai quali si cerca di assicurare progressivamente adeguate forme di tutela, cfr. Longo L., *Quale tutela per gli interessi collettivi e diffusi?,* cit.

[65] Calandra P., *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia,* il Mulino, Bologna, 1978, 444, il quale richiama l'attenzione sull'esigenza che nel procedimento amministrativo il funzionario istruttore svolga una prima verifica dei vari interessi coinvolti, tutti ammessi ad essere ascoltati.

[66] Sulla vasta problematica riguardante i soggetti rappresentanti di interessi collettivi, con particolare riferimento alla materia dell'ambiente, cfr. di recente Ariolli G., *La partecipazione delle associazioni ambientaliste al procedimento amministrativo, ai sensi della l. n. 241 del 1990,* in «Dir. e giur. agraria e dell'ambiente», 1993.

[67] Per un primo commento alle novità legislative in merito all'istituto, che sembra trovare molti consensi a livello normativo, della cosiddetta conferenza di servizi (cfr. art. 14 1. n. 241 del 1990) anche con riferimento alla disciplina prevista nell'art. 27 1. n. 142 del 1990, che si riferisce alla formazione di un accordo di programma, cfr. Greco G., *Commento all'art. 27 l. n. 142 del 1990,* in Italia V., *La legge sulle autonomie locali,* Giuffrè, Milano, 1990, p. 379 ss.; Id., *Commento all'art. 14 l. n. 241 del 1990, in* Italia v., Bassani M., (ed.) *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti (Legge 7 agosto 1990 n. 241),* Giuffrè, Milano, 1991, p. 273.

neppure costituiti in persone giuridiche, induce ad individuare l'esistenza di principi posti a garanzia di tali gruppi, come il principio di partecipazione e quello di pubblicità[68].

## 11. *Le organizzazioni di volontariato*

La recente legge 11 agosto 1991, n. 266, nota come legge sul volontariato, contiene una disciplina che deve essere attentamente considerata in una valutazione riguardante il tema della soggettività giuridica, giacché molte sue disposizioni non possono non esercitare influenza nel più generale sistema giuridico italiano.

In tale legge sono previste alcune novità, come, per esempio, la già ricordata disciplina a proposito della non necessità dell'autorizzazione per gli acquisti degli enti (non riconosciuti) di volontariato, e, più in generale, l'affermazione della soggettività indipendentemente dalla capacità giuridica, che è probabilmente la più grossa novità della legge sul volontariato[69], che meritano di essere considerate nell'ambito più generale delle persone giuridiche[70].

---

[68] Giannini M.S. (1981) *Istituzioni di diritto amministrativo,* Giuffrè, Milano, spec. p. 264; Id. (1988) *Diritto amministrativo,* Giuffrè, Milano, spec. pp. 124, 487, 885.

[69] Cfr. in tal senso, Panuccio V., *Volontariato,* in «Enc. dir.», XLVI, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 1081-102, spec. p. 1089.

[70] La bibliografia in tema di organizzazioni di volontariato è molto ampia: per essa rinvio a quella riportata nella voce di Panuccio V., *Volontariato,* cit. Ricordo in particolare la monografia di Menghini L., *Nuovi valori costituzionali e volontariato. Riflessioni sull'attualità del lavoro gratuito,* Giuffrè, Milano, 1989 e inoltre: Cesareo V., *Associazionismo volontario,* in «Diz. di politica», Utet, Torino, 1983, pp. 54-56; Tavazza G.L., *Per un volontariato "soggetto politico"* in Tavazza G.L. (ed.), *Volontariato ed enti locali* (Atti del III convegno naz. sul volontariato, Lucca, 4-6 maggio 1984), Bologna, 1985; Cotturri, *Volontariato e associazionismo: nuovi principi,* in *Oltre la solidarietà di classe per una solidarietà della cittadinanza* (Atti del seminario sul volontariato, Frattocchie 6-7 dicembre 1986), Roma, 1988; Fantini, *Cooperative di solidarietà, cosa le accomuna e cosa le differenzia dal volontariato,* ivi; Guadino, *Le cooperative finalizzate,* in «Riv. dir. proc. civ.», XL (1986), p. 565 ss.; Busani, *Associazioni e cooperative nel futuro del volontariato,* in «Il Sole 24 Ore», 27 agosto 1991; Casadei B., *Associazionismo e volontariato in Parlamento,* in «queste istituzioni», XIX (1991), n. 85-86, 131-6; Rossi E., *Principio di solidarietà e legge-quadro sul volontariato,* in «Giur. cost.», XXXVII (1992), p. 2348 ss. e *ivi* l'ampia bibliografia riportata; Rescigno P., *Autonomia privata e legge,* cit.

Il riconoscimento delle organizzazioni di volontariato nella loro soggettività sociale e giuridica inserisce a pieno titolo queste organizzazioni nel circuito istituzionale e favorisce la tendenza, indicata soprattutto dalle leggi nn. 142 e 241 del 1990, a forme di collaborazione tra pubblico e privato che le organizzazioni amministrative devono perseguire in coerenza con il dettato costituzionale.

L'importanza di questa legge consiste anche nella constatazione che il legislatore ha dovuto prendere atto che non è più sufficiente un mero riferimento alle grandi organizzazioni di volontariato che potrebbero definirsi "storiche" (le organizzazioni di matrice cattolica, come le Dame di San Vincenzo, la Caritas, le Missionarie della Carità, le Misericordie ecc. e quelle di ispirazione laica, come la Croce Rossa Italiana, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, ecc.), dovendosi ritenere di rilievo sempre maggiore l'azione svolta dalle moltissime associazioni di fatto, da gruppi spontanei a volte composti di poche persone, che rendono questo fenomeno particolarmente fluido e complesso e non consentono di potere perseguire una politica di rigida istituzionalizzazione.

## 12. *Conclusioni*

Concludendo, a me sembra che sia giunto il momento per prevedere una riforma delle norme contenute nel primo libro del codice civile a proposito delle persone giuridiche: una riforma e revisione di carattere generale, concernente cioè tutti gli enti, in quanto non sarei invece favorevole ad una riforma che riguardasse le sole associazioni e fondazioni e non si riferisse anche alle associazioni non riconosciute e ai comitati. Mi sembra infatti che una riforma troppo settoriale, per esempio limitata ai soli soggetti con personalità giuridica, presenterebbe il rischio di accentuare quelle disparità di trattamento alle quali ho fatto riferimento nelle pagine precedenti.

## *Una speranza per il futuro: una maggiore tutela dei diritti umani nel mondo**

### *Premessa*

L'ambito di protezione dei *diritti umani* tende a divenire sempre più vasto. Esso comprende le c.d. libertà civili, i diritti politici e quelli economici, sociali e culturali, i diritti delle minoranze e dei popoli (si pensi all'importanza che assume il problema, purtroppo di attualità anche ai nostri giorni, della questione razziale: in Italia, con la legge 25 giugno 1993, n. 205, sono state adottate misure urgenti in materia di "discriminazione razziale, etnica e religiosa"), il diritto alla pace (per l'ordinamento italiano assumono grande importanza le disposizioni costituzionali degli artt. 10 e 11 cost.), il diritto all'ambiente, concepito come diritto alla qualità della vita gradevole (per l'Italia, cfr. artt. 9 e 32 cost.), il diritto allo sviluppo della persona e allo sviluppo dei popoli (cfr. in proposito la risoluzione generale dell'assemblea generale delle Nazioni Unite del 4 dicembre 1986), il diritto al patrimonio comune dell'umanità – diritto al patrimonio comune spaziale, marittimo, naturale e culturale – (una convenzione dell'Unesco del 23 novembre 1972 attribuisce alla "comunità internazionale" il compito di conservazione di tale patrimonio), il diritto all'autonomo sviluppo dei bambini (l'art. 44 della convenzione di New York del 1989 chiedeva agli stati aderenti di consegnare entro due anni un «rapporto sulle misure da essi adottate per applicare i diritti riconosciuti […] e sui progressi compiuti nella realizzazione di tali diritti», indicando «i fattori e le eventuali difficoltà che impediscano di assolvere pienamente gli obblighi»), il diritto alla libertà informatica, dopo che l'informatica è divenuto simbolo emblematico della nostra cultura.

Ha giustamente osservato Antonio Cassese che:

---

* In *queste istituzioni*, 23, 1995, pp. 117 ss.

> quella dei diritti umani è una «galassia» ideologico-normativa in rapida estensione, e con una meta precisa: accrescere la salvaguardia della dignità della persona. I diritti umani rappresentano il generoso (in parte, forse, illusorio) tentativo di introdurre la razionalità nelle istituzioni politiche e nella società di tutti gli Stati: si badi bene, non la razionalità astratta sui cui pericoli Adorno e Horkheimer già tanti anni fa ci avevano aperto gli occhi, ma quella razionalità sottesa dai valori cristiani e da certi grandi concetti "laici" della tradizione illuministica, che sola può svegliarci dall'incubo della disumanità, che tanto ci opprime[2].

A proposito dei "diritti umani" e dell'impegno per la loro garanzia, è da valutare con giustificata diffidenza la tendenza, che talora si nota in taluni gruppi che hanno una visione integralista della società, a considerare tali diritti come contrapposti ai "diritti civili". Come di recente si è osservato:

> I diritti umani dell'integralismo cattolico palesano immediatamente una vertiginosa distanza rispetto ai diritti umani (e civili) nel senso rigoroso del termine, quello di *Amnesty International*, per intenderci, che è poi il senso storicamente affermato a partire dalla rivoluzione americana e da quella francese[3].

In ogni circostanza in cui viene proclamato l'impegno per la protezione dei diritti dell'uomo, è necessario dunque valutare con attenzione i termini delle varie questioni in discussione, per evitare di limitarsi al rispetto dei riti delle commemorazioni e per tentare di aprire un discorso fruttuoso, che consenta di riflettere sui diritti degli uomini e delle donne nella società contemporanea e di cogliere le inevitabili differenze che, al di là delle parole e dei termini usati, sussistono, talora in misura assai accentuata, fra diverse concezioni della vita individuale e sociale e dei diritti inalienabili della persona umana[4].

---

[2] A. Cassese, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Bari, Laterza, 1988, p. VII.

[3] P. Flores d'Arcais, *Il garofano e l'acqua santa*, in «MicroMega», 1988, n. 3, pp. 203-20, spec. pp. 207-9.

[4] Di grande interesse sul punto è il saggio di P. Bellini, *Diritti fondamentali dell'uomo, diritti fondamentali del cristiano*, in «Ephem. iuris can.», 1978, pp. 211-46,

*La tutela internazionale dei diritti dell'uomo*

In materia di diritti umani assumono una grande importanza i precetti internazionali, tra i quali vanno soprattutto ricordati il testo del preambolo e dei trenta articoli della «Dichiarazione universale dei diritti umani» approvata a New York il 10 dicembre 1948, dopo che nel 1945 il rispetto dei diritti umani era stato formalmente consacrato tra i princìpi regolatori dei rapporti internazionali nella carta di San Francisco, cioè nello statuto delle Nazioni Unite, nel cui preambolo si legge:

> Noi, popoli delle Nazioni Unite, decisi […] a riaffermare la fede nei diritti umani fondamentali, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole […] (cfr. anche art. 1, § 3).

Con la dichiarazione approvata il 10 dicembre 1948 dall'assemblea generale delle Nazioni Unite il principio del rispetto dei diritti umani viene considerato in un'ampia lista di diritti fondamentali,

> considerato che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo.

La Dichiarazione Universale da solenne "raccomandazione" diviene "norma" giuridicamente vincolante nel 1976, quando entrano in vigore le due grandi convenzioni o patti internazionali rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali, culturali, adottati dall'assemblea generale nel 1966.

Grande importanza hanno assunto, nell'ultimo decennio, le due dichiarazioni (raccomandazioni solenni) delle Nazioni Unite, rispettivamente sul diritto dei popoli alla pace (1984) e sul diritto allo sviluppo (1986).

In Europa alla fase dell'obbligo etico-politico segue la fase dell'obbligo giuridico, limitatamente però all'area dei diritti civili e

---

riprodotto nel volume *Libertà e dogma. Autonomia della persona e verità di fede*, Bologna, il Mulino, 1984, pp. 117-55.

politici, nel 1953, con l'entrata in vigore della convenzione europea, adottata nel 1950, per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Attualmente la consapevolezza dell'importanza che assume l'esigenza di combattere i soprusi contro la persona nel mondo induce sempre più spesso il parlamento europeo a condizionare l'efficacia degli accordi già conclusi e dei finanziamenti già concessi ad un maggiore rispetto per i diritti dell'uomo. Ormai tutti gli accordi conclusi da Bruxelles con un Paese terzo contengono una clausola che vincola eventuali aiuti economici al rispetto dei diritti dell'uomo. L'Europarlamento cominciò, più di dieci anni fa, a pretendere una disposizione del genere ed all'inizio tale richiesta venne da alcuni ritenuta fuori luogo: adesso si tratta di una norma sostanzialmente obbligatoria.

Del 1969 è la convenzione per il continente americano, entrata in vigore nel 1979.

Nel 1981 è adottata la carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, entrata in vigore nel 1986.

Per i paesi di cultura islamica non vi è ancora una vera e propria convenzione giuridica, anche se ha avuto una grande importanza la dichiarazione dei diritti umani nell'Islam, adottata al Cairo il 5 agosto 1990 dalla 19a conferenza islamica dei ministri degli esteri. Nella dichiarazione vengono adottate talune espressioni - come quelle di "diritti umani e libertà fondamentali", "dignità umana fondamentale", "senza distinzioni basate sulla razza, il colore, la lingua, il sesso, il credo religioso, l'affiliazione politica, le condizioni sociali" - che appartengono alla terminologia del nuovo diritto internazionale, nel quale le garanzie dei diritti umani assumono un'importanza sempre maggiore.

Sul piano generale è importante ricordare che

> il riconoscimento giuridico internazionale non è sostitutivo né, ovviamente, alternativo rispetto al riconoscimento interno, ma serve a rafforzare i sistemi di garanzie esistenti dentro gli Stati e a stimolarne la creazione laddove questi sistemi non esistono ancora[5].

---

[5] A. Papisca, *Diritti umani*, in E. Berti, G. Campanini (eds.), *Dizionario delle idee politiche*, Roma, Editrice Ave, 1993, pp. 189-99, spec. p. 193.

*L'utopia della pace e la limitazione della violenza come mezzo per risolvere i conflitti fra individui e fra gruppi*

Oltre al tema della tutela internazionale dei diritti dell'uomo, l'altro grande argomento che merita di essere considerato è quello, che al primo è strettamente legato, della "guerra" e della "pace": sono due temi connessi tra loro, perché tanto la guerra quanto le difficoltà di proteggere internazionalmente i diritti sono due espressioni caratteristiche della sovranità quasi assoluta degli stati nei loro reciproci rapporti, sono cioè inerenti alla struttura della comunità internazionale, che è composta da enti reciprocamente indipendenti.

Il problema della pace, che è evidentemente collegato al tema della responsabilità dei singoli individui di fronte ai mali dell'umanità, primo fra tutti la guerra, si presenta in intima connessione con le scelte della "coscienza personale". Come ha giustamente ricordato Sergio Cotta:

> La pace tra i popoli ha il suo principio, la sua *archè*, nel convinto disarmo delle coscienze impegnate nel tenace sforzo di superare l'estraneità dell'uomo all'uomo, fonte delle paure e delle inimicizie personali e collettive. Un realismo umano veramente integrale non può ignorare il fondamentale contributo della coscienza alla causa della pace[6].

Un importante contributo per una sempre più accentuata importanza del valore della pace è stato fornito dall'impegno delle confessioni religiose. È da ricordare che, nei giorni compresi tra il 15 e il 21 maggio 1989, si è riunita a Basilea la grande assemblea ecumenica "Pace nella giustizia": una assise di importanza storica, sia per la gravità dei temi che i rappresentanti delle chiese europee hanno affrontato, sia perché per la prima volta, dopo secoli di separazioni, i cristiani si sono riuniti per la realizzazione di un'idea che ha lontane origini. In un'assemblea ecumenica di Fanoe svoltasi nel 1934 in Danimarca, il teologo protestante Dietrich Banhoeffer, poi ucciso dai nazisti, dichiarava:

---

[6] S. Cotta, *Dalla guerra alla pace. Un itinerario filosofico*, Milano, Rusconi, 1989, p. 9.

> Chi chiamerà alla pace in maniera tale che il mondo intenda, che sia obbligato a intendere? […] solo un grande concilio della santa chiesa di Gesù Cristo dispersa in tutte le parti del mondo può farlo in maniera tale che il mondo ascolti questa parola di pace […].

La settimana di Basilea è stata assai intensa per i delegati delle 120 chiese europee. Le chiese cristiane italiane erano rappresentate da 32 cattolici e 12 protestanti (due evangelici, tre metodisti, tre battisti, quattro valdesi). La delegazione cattolica, nominata dalla segreteria della Cei e ratificata dal suo consiglio permanente, comprendeva quattro vescovi, tra i quali mons. Alberto Ablondi, presidente della commissione episcopale per l'ecumenismo, e mons. Giovanni Volta, presidente della commissione per la giustizia e la pace; gli altri membri erano quadri intermedi dell'associazionismo cattolico. I temi erano tutti importanti e impegnativi. Tra gli altri temi esaminati ricordo i seguenti: povertà e disuguaglianza; diritti umani, partecipazione e democrazia; forme di discriminazione e comunità delle donne e degli uomini; chiese e società multiculturale; ricerca di un ordine di pace; il rifiuto della violenza e le chiese; protezione della vita umana; responsabilità delle chiese; insegnamento delle chiese di fronte alla morte, alle malattie, all'aids e alle epidemie; minacce per l'ambiente; cooperazione tra le chiese europee in ordine a giustizia, pace e salvaguardia del creato.

I 570 delegati delle chiese europee hanno prodotto un documento di 32 pagine e un messaggio ai cinquecento milioni di cristiani nel continente. Il documento, che si intitola *Pace nella giustizia per l'intera creazione* ed è stato approvato, come il messaggio, da più del 90% dei delegati, contiene importanti riflessioni dottrinali e morali sull'impegno dei cristiani[7].

In una valutazione proiettata nel futuro, occorre dire che soltanto con il superamento del "principio di autotutela", che regola le relazioni tra gli stati, si potrà favorire quel processo di riordinamento delle relazioni internazionali che era stato avviato dopo la seconda guerra mondiale. Mentre infatti nel passato prevaleva, nello studio e nella prassi del diritto internazionale, la considerazione degli interessi

---

[7] Importanti indicazioni sui lavori della settimana di Basilea sono riportati in «Adista», 23 (1989), n. 4416-8, pp. 4-7.

politici degli stati, nel periodo più recente si è andato sempre più accentuando un movimento diretto a favorire sul piano internazionale la considerazione e la cura di interessi di spiccato valore umano.

L'obiettivo di rendere l'"ordine internazionale" più equo e più stabile non costituisce un'ingenua utopia ma un'inderogabile esigenza degli abitanti della terra.

La realtà consente però di rilevare in proposito due contrastanti indicazioni. Da una parte, può facilmente constatarsi che, nonostante i bei propositi e le dichiarazioni egualitarie, la diseguaglianza obiettiva nel nostro pianeta, in ogni campo – politico, economico, militare, culturale, tecnologico – tende ad aumentare più che a diminuire: il divario tra teoria e prassi nell'esercizio del potere degli organismi internazionali assume purtroppo sempre maggiore rilievo ed è possibile notare che il «principio» dell'"eguaglianza" proclamato nei protocolli e nei documenti insegue con notevole ritardo il «fatto» della "diseguaglianza", che avanza favorito assai spesso dagli stessi fattori del progresso (la selezione, la specializzazione, l'accumulazione delle risorse e delle conoscenze).

D'altra parte, mai come ai nostri giorni si è avvertita l'interdipendenza che lega tra di loro le parti del mondo ed i vari popoli, un'interdipendenza non solo per i rapporti economici, ma per il bisogno che gli uomini di ogni cultura hanno degli altri per realizzare se stessi: lentamente ma gradualmente va dunque diffondendosi la convinzione che lo stesso concetto di "sovranità" sta perdendo sempre più di senso e che unico rimedio per contrastare la permanente anarchia della società internazionale consiste nella eliminazione della sovranità assoluta dei singoli stati e nella attribuzione agli organismi internazionali di effettivi poteri di risoluzione dei conflitti; le difficoltà di attuazione del c. d. "pacifismo giuridico", o della pace attraverso il diritto, infatti, derivano principalmente dal principio di assoluta sovranità degli stati e dalla debolezza di un diritto, come quello internazionale, che è paritetico e non gerarchico[8].

Tipica tendenza degli stati democratici è quella di aprirsi, all'ester-

---

[8] Sul sistema maggioritario nelle votazioni degli organi dell'ONU, combinato con la regola per cui ogni stato membro dispone di un voto, può vedersi S. Lariccia, *La dimensione giuridica nell'educazione alla pace*, in «Scuola e città», 35 (1984), pp. 401-4, spec. p. 403.

no, verso organizzazioni più ampie e, all'interno, verso organizzazioni minori: questa premessa deve essere tenuta presente per comprendere come i due problemi fondamentali che dovettero affrontare i costituenti dell'Italia repubblicana e democratica furono l'"ordinamento democratico" all'interno del nostro paese e l'"ordinamento pacifico" nel rapporto fra il nostro paese ed il resto del mondo. Due problemi connessi tra loro, giacché si collegano all'esigenza di limitare al massimo la violenza come mezzo per risolvere i conflitti fra individui e fra gruppi, sia all'interno dello stato, sia nei rapporti con gli altri stati.

Per quanto in particolare riguarda i rapporti con gli altri stati, nella costituzione italiana vi è un principio, contenuto nell'art. 11, nel quale è previsto l'impegno dell'Italia di:

– *ripudiare la guerra* come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali;

– *consentire*, in condizioni di parità con gli altri stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni;

– *promuovere e favorire* le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

La conoscenza e la comprensione dei motivi di fondo e del significato di questa importante disposizione costituzionale, in ordine alla quale, durante i lavori preparatori della costituzione, si manifestò una larghissima convergenza delle forze politiche, assumono notevole rilievo e consentono di valutare come i princìpi accolti dal costituente derivassero coerentemente dalle idee cui tutti i partiti costituzionali si ispiravano, e cioè dal "principio pacifista" e da quello di "democrazia".

Se si considera la *ratio* e il contenuto dell'art. 11 cost., si può rilevare che con questa norma il costituente ha inteso affermare l'esigenza della cooperazione pacifica tra stati ed in particolare dell'instaurazione dell'assetto internazionale (o meglio sovranazionale) a carattere democratico: la disposizione è dunque espressione, e proiezione sul piano dei rapporti interstatali, delle istanze del "pacifismo", del "solidarismo" e dell'"egualitarismo". In proposito è da ricordare che, a conclusione dei lavori del convegno nazionale promosso dalla rivista «Testimonianze» e svoltosi a Firenze nei giorni 3 e 4 marzo 1984 sul tema *Disarmo. Diritti umani. Autodeterminazione dei popoli*, è stata proposta la seguente modifica dell'art. 11 cost.:

> L'Italia bandisce dal territorio della Repubblica le armi atomiche, batteriologiche, chimiche e ogni sistema di arma di distruzione di massa ed esclude ogni forma di collaborazione diretta o indiretta alla sperimentazione, alla detenzione e all'uso delle suddette armi.

Ma nonostante i significativi passi avanti compiuti con le prime misure di disarmo concordate a livello internazionale, armi sempre più micidiali continuano ad uccidere in tutto il mondo e permane in tutta la sua gravità

> il pericolo tremendo rappresentato dalle armi atomiche accumulate fino all'incredibile,

come ha denunciato il pontefice Giovanni Paolo II nell'enciclica *Sollicitudo rei socialis*. E l'Italia, proprio mentre altri paesi annunciano consistenti riduzioni delle spese militari, continua a incrementare ogni anno il bilancio militare.

## *L'educazione alla pace*

Un importante compito per l'educazione alla pace deve essere riconosciuto alla scuola, al fine di consentire alle generazioni più giovani un'adeguata conoscenza dei problemi relativi al progressivo ampliarsi degli spazi geopolitici statualmente unificati, al significato e alla funzione del federalismo europeo e mondiale, alle possibilità di modifiche volte a colmare la gravissime insufficienze e lacune degli organismi internazionali attualmente esistenti e alla tutela internazionale dei diritti umani.

Non è opportuno che la "cultura della pace" e l'"educazione alla pace" costituiscano oggetto di un'autonoma e specifica «disciplina» o «materia», in una scuola gravata di compiti vari e complessi in continuo aumento, ma è necessario che ogni aspetto dell'educazione scolastica ed extra-scolastica sia caratterizzato dall'impegno di orientare verso obiettivi di comprensione e collaborazione tra popoli e culture differenti e verso la consapevolezza che, se non si sarà capaci di creare un futuro realmente democratico, l'esistenza dell'uomo sarà sempre più incerta e precaria.

Per quanto riguarda una possibile specificazione dei temi relativi all'educazione alla pace, con riferimento ai vari livelli scolastici, si può osservare quanto segue:

– nella *scuola elementare*, questi temi si collocano soprattutto nell'ambito di storia, geografia, studi sociali, il cui oggetto, secondo i nuovi programmi della scuola elementare approvati dalla camera dei deputati il 10 maggio1989, è lo studio degli uomini e delle società umane nel tempo e nello spazio, nel passato e nel presente, e riguarda tutte le loro dimensioni: sociale, politica, economica, culturale, ed il cui obiettivo è anche quello di impedire il consolidarsi di pregiudizi e stereotipi, per superare egocentrismi ed etnocentrismi, comunque si manifestino;

– nella *scuola media*, l'educazione alla pace dovrebbe svolgersi soprattutto nell'ambito dell'educazione civica, sviluppando i temi seguenti: interpretazione dell'art. 11 cost. e valutazione dei motivi ispiratori di tale disposizione, tenendo presenti i lavori preparatori svoltisi all'assemblea costituente; tutela dei diritti umani; valutazione dei poteri derivanti dall'esercizio del «potere militare» nelle società contemporanee; strumenti offerti ai cittadini per controllare le decisioni politiche dei governanti; conoscenza della struttura e dell'organizzazione degli ordinamenti sovranazionali; possibilità di innovazioni a favore di un reale potere mondiale democratico;

– nella *scuola media superiore*, gli stessi temi trovano naturalmente occasioni di più approfondita trattazione non solo nelle ore specificamente dedicate all'educazione civica, ma anche nell'insegnamento della storia e in quelli del diritto e dell'economia: discipline che, secondo la riforma di tale scuola, saranno insegnate a tutti gli allievi. Anche la geografia, e particolarmente la geografia economica, offrono utili spunti di riflessione al riguardo. La filosofia, dove insegnata, si presta molto bene anch'essa ad un'analisi storico-critica dei fondamenti concettuali della problematica dell'educazione alla pace. Questa articolata varietà di possibili e opportune collocazioni pone l'esigenza di una programmazione interdisciplinare seria e sistematica in sede soprattutto di consigli di classe. Si tratta, è vero, di un'esigenza generale oggi percepita in misura crescente, ma le tematiche indicate costituiscono forse un valido stimolo di avvio, particolarmente motivante per insegnanti e studenti, a una connessione più intensa fra gli insegnamenti.

*Le politiche di sviluppo e di democratizzazione*

La speranza di potere ottenere condizioni favorevoli ad una pace stabile è indissolubilmente legata alla previsione e all'attuazione di politiche di sviluppo e di democratizzazione. Particolare rilievo assume in proposito la questione dello "sviluppo umano", proposta nei tempi più recenti all'attenzione dei cittadini e degli stati dall'UNDP, l'agenzia delle Nazioni Unite che si occupa dello sviluppo.

La pacificazione e il sostegno dei diritti umani divengono le nuove frontiere delle politiche di cooperazione internazionale.

Per la particolare efficacia delle sue iniziative voglio qui ricordare il programma di Prodere, che è una iniziativa regionale, comprendente quindici azioni in più paesi, eseguita dall'*Office for Projects Services* dell'Undp (*United Nations Development Program*), con la collaborazione di alcune fra le principali agenzie delle Nazioni Unite tra cui la Paho/Oms (*Pan American Health Organization* /Organizzazione mondiale della Sanità), l'Ilo (*Internations Labour Office*) e l'Unhcr (*United Nations High Commissariat for Refuges*).

In sintesi può dirsi che il mandato del programma Prodere consiste nel facilitare la reintegrazione economica e sociale delle popolazioni sradicate dalle loro aree di residenza a causa delle guerre civili che colpirono il centro America negli anni '80, in una prospettiva di riconciliazione politica e sociale. I paesi in cui opera il Prodere sono sei: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua. All'interno di questi sei paesi sono state individuate 14 aree in cui si concentra l'impegno del "programma".

Uno dei cinque obiettivi che Prodere si propone per sostenere il processo di pacificazione riguarda la promozione dei diritti umani, con particolare attenzione ai diritti delle persone in maggiore difficoltà e con priorità per il diritto alla convivenza pacifica, alla partecipazione democratica ed alla equità delle opportunità di sviluppo e di inserimento nella vita sociale. Il programma tende a promuovere l'acquisizione di capacità giuridica da parte dei singoli che, a causa della guerra o di vicende precedenti, l'avevano perduta o non l'avevano mai acquisita. Si tratta della possibilità di essere iscritti all'anagrafe, di avere documenti di riconoscimento, anche per accedere a opportunità e possibilità garantite dal diritto privato, come la legalizzazione della proprietà delle terre o come l'accesso al credito. Si tende ad attuare un processo che

conduce alla possibilità di esercitare i diritti politici, come nel caso del voto. Questo tipo di politica o di strategia riveste una importanza essenziale sia per le singole persone che per l'insieme della vita democratica.

Da un recente bollettino di informazioni si apprende che, nel periodo 1990-1993, sono 13.045 (di cui 4.851 donne) le persone che hanno potuto avere, grazie all'intervento di PRODERE, i documenti di identità e 13.563 (di cui 5.964 donne) quelle che hanno potuto veder registrata la loro nascita. Per quanto riguarda i rimpatriati hanno avuto documenti d'identità 2.437 persone (di cui 1.294 donne). Sono state invece 6.309 le persone che si erano spostate all'interno dei loro stati di origine che hanno potuto ricevere un documento di identità. PRODERE ha appoggiato diverse strutture che si occupano dei diritti umani: comitati o associazioni (2 in Guatemala, 1 in Honduras); unità della procuratoria dei diritti umani (1 in El Salvador; 2 in Guatemala; 1 in Honduras); una unità della commissione dei diritti umani dell'Honduras. Il Programma ha contribuito direttamente all'inserimento, nelle sue attività, delle concrete esperienze dell'istituto interamericano dei diritti umani (IIDH), organizzazione internazionale autonoma, considerata unanimamente come la massima autorità continentale in materia. Sono state inoltre costituite infrastrutture funzionali alla attività di difesa dei diritti umani.

## *Il conflitto nella ex Iugoslavia e il Progetto di codice per i crimini contro la pace e la sicureza dell'umanità*

> Ogni individuo che commette un crimine contro la pace e la sicurezza dell'umanità è responsabile di tale atto e passibile di punizione.

Queste parole si leggono nel primo comma dell'art. 3 del *Progetto di codice dei crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità*. È dal 1947, da quando cioè esiste una commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite, che tale commissione sta tentando di procedere ad una codificazione dei crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità. Dopo due stesure di un progetto, che risalgono al 1951 e al 1954, si è provveduto ad emanare nel 1991 un progetto di codice che si presenta di grande interesse nell'ambito del diritto penale internazionale e delle responsabilità individuali per crimini internazionali.

Se si fosse riusciti ad ottenere l'entrata in vigore di tale codice, la giustizia internazionale avrebbe potuto contare su una normativa idonea ad essere applicata nei confronti dei responsabili di azioni criminose in uno dei più terribili conflitti degli ultimi anni, quello che continua a svolgersi nella ex Iugoslavia.

È da ricordare in proposito che il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, con la risoluzione n. 827 del 25 maggio 1993, ha creato un tribunale internazionale incaricato di perseguire gli individui responsabili di una serie di violazioni del diritto umanitario nella ex Iugoslavia a partire dal 1° gennaio 1991. Con la stessa risoluzione ha adottato lo statuto del tribunale, che viene considerato un organo sussidiario del consiglio di sicurezza, ma che tuttavia è dotato di piena indipendenza nell'emissione dei giudizi.

Nel resoconto della seduta del consiglio di sicurezza si precisa:

> Per quanto riguarda la competenza del Tribunale internazionale il Segretariato generale statuisce che esso dovrà applicare solo quelle norme di diritto internazionale umanitario che sono parte del diritto internazionale consuetudinario e che sono contenute: nelle Convenzioni di Ginevra del 1949 per la protezione delle vittime di guerra; nella Convenzione dell'Aja del 1907 sulle leggi e sugli usi della guerra terrestre; nella Convenzione del 1948 per la prevenzione e punizione del Crimine di Genocidio; e nella categoria "crimini contro l'umanità" riconosciuta per la prima volta nella Statuto e nel giudizio del Tribunale di Norimberga.

La creazione di un organo giurisdizionale *ad hoc* da parte delle Nazioni Unite rappresenta indubbiamente un fatto di grande importanza per l'applicazione del diritto penale internazionale, ma è evidente che l'istituzione di tale tribunale non sarà sufficiente a perseguire i crimini perpetrati fino a quando esso non potrà disporre di strumenti idonei ad un giudizio completo e non potrà applicare una normativa più adeguata alla gravità dei fatti oggetto di indagine. Non vi è dubbio che l'approvazione definitiva del progetto di codice per i crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità rappresenterebbe un fatto di grande rilievo per il giudizio nei confronti dei criminali della ex Iugoslavia[9].

---

[9] Voglio qui esprimere il mio apprezzamento per il lavoro di ricerca svolto con

Poiché i precetti internazionali costituiscono una sorta di decalogo da osservare e da fare osservare, è opportuno riportare qui, per una adeguata conoscenza di un documento che spesso si cita senza conoscerlo esattamente, il testo del preambolo e dei trenta articoli della «Dichiarazione universale dei diritti umani» approvata a New York il 10 dicembre 1948.

Preambolo

Considerato che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana, e dei loro diritti uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo;

considerato che la violazione e il disprezzo dei diritti umani hanno portato ad atti di barbarie che offendono la coscienza dell'umanità, e che l'avvento di un mondo in cui gli esseri umani godano della libertà di credo e della libertà dalla paura e dal bisogno è stato proclamato come la più alta aspirazione dell'uomo;

considerato che è indispensabile che i diritti umani siano protetti da norme giuridiche, se si vuole evitare che l'uomo sia costretto a ricorrere, come ultima istanza, alla ribellione contro la tirannide e l'oppressione;

considerato che i popoli delle Nazioni Unite hanno riaffermato nello statuto la loro fede nei diritti umani fondamentali, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti dell'uomo e della donna, ed hanno deciso di promuovere il progresso sociale e un miglior tenore di vita in una maggiore libertà;

considerato che gli Stati membri si sono impegnati a perseguire, in cooperazione con le Nazioni Unite, il rispetto e l'osservanza universale dei diritti umani e delle libertà fondamentali;

considerato che una concezione comune di questi diritti e libertà è della massima importanza per la piena realizzazione di quegli impegni;

l'Assemblea Generale proclama la presente Dichiarazione Universale

---

grande passione e ottimi risultati dalla Dott. Ilaria Bottigliero, laureatasi nel 1994 in Scienze politiche nell'Università di Roma «La Sapienza» con una tesi, seguita dal Prof. Francesco Durante, sul tema *Progetto di codice di crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità*: il cap. 3° della tesi riguarda l'*applicazione del Progetto di codice ad un caso attuale: la Bosnia-Erzegovina* (pp. 175-263).

dei Diritti Umani come ideale comune da raggiungersi da tutti i popoli e da tutte le Nazioni, affinché ogni individuo ed ogni organo della società, avendo costantemente presente questa Dichiarazione, si sforzino di promuovere, con l'insegnamento e l'educazione, il rispetto di questi diritti e la libertà e di garantirne, mediante misure progressive di carattere nazionale e internazionale, l'universale ed effettivo riconoscimento e rispetto tanto fra i popoli degli stessi Stati membri, quanto fra quelli dei territori sottoposto alla loro potestà.

Articolo 1

Tutti gli essere umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza.

Articolo 2

1. Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciati nella Presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione.

2. Nessuna distinzione sarà inoltre stabilita sulla base dello statuto politico, giuridico o internazionale del paese o del territorio cui una persona appartiene, sia che tale paese o territorio sia indipendente, o sottoposto ad amministrazione fiduciaria o non autonomo, o soggetto a qualsiasi altra limitazione di sovranità.

Articolo 3

Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona.

Articolo 4

Nessun individuo potrà essere tenuto in stato di schiavitù o di servitù; la schiavitù e la tratta degli schiavi saranno proibite sotto qualsiasi forma.

Articolo 5

Nessun individuo potrà essere sottoposto a tortura o a trattamento o a punizione crudeli, inumani o degradanti.

Articolo 6

Ogni individuo ha diritto, in ogni luogo, al riconoscimento della sua personalità giuridica.

Articolo 7

Tutti sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. Tutti hanno diritto ad una eguale tutela contro ogni discriminazione che violi la presente Dichiarazione contro qualsiasi incitamento a tale discriminazione.

Articolo 8

Ogni individuo ha diritto ad un'effettiva possibilità di ricorso a competenti tribunali nazionali contro atti che violino i diritti fondamentali a lui riconosciuti dalla costituzione o dalla legge.

Articolo 9

Nessun individuo potrà essere arbitrariamente arrestato, detenuto o esiliato.

Articolo 10

Ogni individuo ha diritto, in posizione di piena uguaglianza, ad una equa e pubblica udienza davanti ad un tribunale indipendente e imparziale, al fine della determinazione dei suoi diritti e dei suoi doveri, nonché della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta.

Articolo 11

1. Ogni individuo accusato di un reato è presunto innocente sino a che la sua colpevolezza non sia stata provata legalmente in un pubblico processo nel quale egli abbia avuto tutte le garanzie necessarie per la sua difesa.

2. Nessun individuo sarà condannato per un comportamento commissivo od omissivo che, al momento in cui sia stato perpetrato, non costituisse reato secondo il diritto interno o secondo il diritto internazionale. Non potrà del pari essere inflitta alcuna pena superiore a quella applicabile al momento in cui il reato sia stato commesso.

Articolo 12

Nessun individuo potrà essere sottoposto ad interferenze arbitrarie nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa, nella sua corrispon-

denza, né a lesioni del suo onore e della sua reputazione. Ogni individuo ha diritto ad essere tutelato dalla legge contro tali interferenze o lesioni.

Articolo 13

1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato.

2. Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese.

Articolo 14

1. Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni.

2. Questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai princìpi delle Nazioni Unite.

Articolo 15

1. Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza.

2. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza.

Articolo 16

1. Uomini e donne in età adatta hanno il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia, senza alcuna limitazione di razza, cittadinanza o religione. Essi hanno eguali diritti riguardo al matrimonio, durante il matrimonio e all'atto del suo scioglimento.

2. Il matrimonio potrà essere concluso soltanto con il libero e pieno consenso dei futuri coniugi.

Articolo 17

1. Ogni individuo ha il diritto ad avere una proprietà sua personale o in comune con altri.

2. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua proprietà.

Articolo 18

Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o di credo,

e la libertà di manifestare, isolatamente o in comune, sia in pubblico che in privato, la propria religione o il proprio credo nell'insegnamento, nelle pratiche, nel culto e nell'osservanza dei riti.

Articolo 19

Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere.

Articolo 20

1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione e di associazione pacifica.

2. Nessuno può essere costretto a far parte di un'associazione.

Articolo 21

1. Ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti.

2. Ogni individuo ha diritto di accedere in condizioni di eguaglianza ai pubblici impieghi del proprio paese.

3. La volontà popolare è il fondamento dell'autorità del governo; tale volontà deve essere espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, o secondo una procedura equivalente di libera votazione.

Articolo 22

Ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione, attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità.

Articolo 23

1. Ogni individuo ha diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro ed alla protezione contro la disoccupazione.

2. Ogni individuo, senza discriminazione, ha diritto ad eguale retribuzione per eguale lavoro.

3. Ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale.

4. Ogni individuo ha diritto di fondare dei sindacati e di aderirvi per la difesa dei propri interessi.

Articolo 24

Ogni individuo ha diritto al riposo ed allo svago, comprendendo in ciò una ragionevole limitazione delle ore di lavoro e ferie periodiche retribuite.

Articolo 25

1. Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà.

2. La maternità e l'infanzia hanno diritto a speciali cure ed assistenza. Tutti i bambini, nati nel matrimonio o fuori di esso, devono godere della stessa protezione sociale.

Articolo 26

1. Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito.

2. L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace.

3. I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli.

Articolo 27

1. Ogni individuo ha diritto di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, a godere delle parti e a partecipare al progresso scientifico ed ai suoi benefici.

2. Ogni individuo ha diritto alla protezione degli interessi morali e materiali derivanti da ogni produzione scientifica, letteraria e artistica di cui egli sia autore.

Articolo 28

Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati.

Articolo 29

1. Ogni individuo ha dei doveri verso la comunità, nella quale soltanto è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità.

2. Nell'esercizio dei suoi diritti e delle sue libertà, ognuno deve essere sottoposto soltanto a quelle limitazioni che sono stabilite dalla legge per assicurare il riconoscimento e il rispetto dei diritti e delle libertà degli altri e per soddisfare le giuste esigenze della morale, dell'ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica.

3. Questi diritti e queste libertà non possono in nessun caso essere esercitati in contrasto con i fini e i princìpi delle Nazioni Unite.

Articolo 30

Nulla nella presente Dichiarazione può essere interpretato nel senso di implicare un diritto di un qualsiasi Stato, o gruppo o persona di esercitare un'attività o di compiere un atto mirante alla distruzione di alcuni dei diritti e delle libertà in essa enunciati.

La «Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino», approvata tra il 20 e il 26 agosto 1789 dall'assemblea nazionale francese, conteneva invece i seguenti princìpi:

Articolo 1

Gli uomini nascono e rimangono liberi e uguali nei diritti.

Le distinzioni sociali non possono essere fondate che sull'utilità comune.

Articolo 2

Il fine di ogni associazione politica è la conservazione dei diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo. Questi sono la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione.

Articolo 3

Il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella Nazione. Nessun corpo o individuo può esercitare un'autorità che non emani espressamente da essa.

Articolo 4

La libertà consiste nel poter fare tutto ciò che non nuoce ad altri, così, l'esercizio dei diritti naturali di ciascun uomo ha come limiti solo quelli che assicurano agli altri membri della società il godimento di questi stessi diritti. Questi limiti sono determinati solo dalla legge.

Articolo 5

La legge ha il diritto di vietare solo le azioni nocive alla società. Tutto ciò che non è vietato dalla Legge non può essere impedito, e nessuno può essere costretto a fare ciò che essa non ordina.

Articolo 6

La Legge è espressione della volontà generale. Tutti i cittadini hanno diritto di concorrere, personalmente o mediante i loro rappresentanti, alla sua formazione. Essa deve essere uguale per tutti, sia che protegga sia che punisca. Tutti i cittadini essendo uguali ai suoi occhi sono ugualmente ammissibili a tutte le dignità, posti ed impieghi pubblici secondo la loro capacità, e senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti.

Articolo 7

Nessun uomo può essere accusato, arrestato o detenuto se non nei casi determinati dalla Legge, e secondo le forme da essa prescritte. Quelli che procurano, spediscono, eseguono o fanno eseguire degli ordini arbitrari, devono essere puniti; ma ogni cittadino citato o tratto in arresto, in virtù della Legge, deve obbedire immediatamente; opponendo resistenza si rende colpevole.

Articolo 8

La Legge deve stabilire solo pene strettamente ed evidentemente necessarie e nessuno può essere punito se non in virtù di una Legge stabilita e promulgata anteriormente al delitto, e legalmente applicata.

Articolo 9

Presumendosi innocente ogni uomo sino a quando non sia stato dichiarato colpevole, se si ritiene indispensabile arrestarlo, ogni rigore non necessario per assicurarsi della sua persona deve essere severamente represso dalla Legge.

Articolo 10

Nessuno deve essere molestato per le sue opinioni, anche religiose, purché la manifestazione di esse non turbi l'ordine pubblico stabilito dalla Legge.

Articolo 11

La libera comunicazione dei pensieri e delle opinioni è uno dei diritti più preziosi dell'uomo; ogni cittadino può parlare, scrivere, stampare liberamente, salvo a rispondere dell'abuso di questa libertà nei casi determinati dalla Legge.

Articolo 12

La garanzia dei diritti dell'uomo e del cittadino ha bisogno di una forza pubblica; questa forza è istituita per il vantaggio di tutti e non per l'utilità particolare di coloro ai quali essa è affidata.

Articolo 13

Per il mantenimento della forza pubblica, e per le spese d'amministrazione, è indispensabile un contributo comune; esso deve essere ugualmente ripartito fra tutti i cittadini, in ragione delle loro sostanze.

Articolo 14

Tutti i cittadini hanno il diritto di constatare, da loro stessi o mediante i loro rappresentanti, la necessità del contributo pubblico, di approvarlo liberamente, di controllarne l'impiego e di determinarne la quantità, la ripartizione, la riscossione e la durata.

Articolo 15

La società ha il diritto di chieder conto a ogni agente pubblico della sua amministrazione.

Articolo 16

Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata, non ha costituzione.

Articolo 17

La proprietà essendo un diritto inviolabile e sacro, nessuno può esserne privato, salvo quando la necessità pubblica lo esiga in maniera evidente, e previa una giusta indennità.

I valori del 1789 sono uno dei segni dei tempi che drammaticamente, oggi come allora, interpellano la coscienza civile e la coscienza religiosa. La rivoluzione francese ha agito per l'affermazione dei diritti dell'uomo, concepiti non solo come diritti politici e giuridici, ma come diritti e valori personali, affermati di fronte ad ogni altro potere ed egemonia; questo obiettivo, che è tuttora di grande attualità, è anche perseguito da quanti si impegnano per la realizzazione dell'istanza evangelica del primato e della salvezza della persona umana. Si pone dunque l'esigenza di un confronto tra cultura cristiana e culture originate dalla rivoluzione del 1789, o che si richiamano in tutto o in parte ai suoi princìpi.

Non si può certo dimenticare che originariamente la chiesa cattolica assunse una posizione di condanna non solo verso gli eccessi della rivoluzione francese, ma nei confronti della stessa «Dichiarazione dei diritti dell'uomo», soprattutto con Pio VI che, nel «Quod alinquantum» del 1791 non esitò a definire «diritti mostruosi» i princìpi contenuti nella dichiarazione, e con Pio IX, nel famoso *Sillabo* del 1864. Nei tempi più recenti la chiesa ha mutato atteggiamento: in un recente discorso alla commissione delle nazioni unite per i diritti dell'uomo, il card. Agostino Casaroli ha affermato che la libertà religiosa

> è la pietra angolare dell'edificio dei diritti dell'uomo

e che tuttavia, a proposito dei «diritti umani» e dell'impegno per la loro garanzia, è da valutare con giustificata diffidenza la tendenza,

che talora si nota in taluni gruppi che hanno una visione integralista della società, a considerare tali diritti come contrapposti ai diritti civili. Come di recente si è osservato

> i diritti dell'uomo hanno la loro sorgente non in qualche concessione dell'autorità civile, ma nella dignità stessa della persona irriducibile ai condizionamenti della storia, nella coscienza che l'abita, sempre capace di aprirsi alla trascendenza e libera di fare la scelta delle grandi opzioni a guida della sua esistenza[10].

Giustamente osserva in proposito V. E. Giuntella:

> Siamo, oggi, abituati a un linguaggio e a una terminologia di questo genere, ma io sono abbastanza vecchio per ricordare il trasalimento che ebbi quando sentii per la prima volta il grande papa Pio XII parlare di «diritti dell'uomo». Ricordo anche i prudenti accorgimenti che dovette usare Jacques Maritain nel presentare il volume dell'ONU sulla *Carta dei diritti dell'uomo*. Erano ancora i tempi in cui chi diceva «libertà» aggiungeva, per evitare fraintendimenti, «dei figli di Dio», riserva piena di significati restrittivi, come gli altri, che si usavano parlando della «libertà della coscienza», che era la nostra e solo la nostra.

Vi sono oggi molti documenti pontifici e conciliari che consentono di valutare il nuovo orientamento che la chiesa cattolica assume nei confronti dei diritti della persona umana: è sufficiente ricordare la «Pacem in terris» di Giovanni XXIII, la costituzione conciliare «Gaudium et Spes», il magistero di Paolo VI e l'impegno di Giovanni Paolo II di proclamare la difesa dei diritti dell'uomo, attraverso encicliche, viaggi, discorsi, dalla «Populorum progressio» alla «Sollicitudo rei socialis», dal discorso di Le Bourget nel 1980 a quello recentemente rivolto al corpo diplomatico nel dicembre 1988,

> I diritti umani dell'integralismo cattolico palesano immediatamente

---

[10] V. E. Giuntella, *Diritti dell'uomo e chiesa nell'età della Rivoluzione francese*, in «Orientamenti sociali», 1 (1989), n. 1, pp. 15-21, spec. p. 15 Il pensiero di J. Maritain è espresso nel volume *Les droits de l'homme et la loi naturelle*, Paris, Editions de la Maison, 1942 (trad. it., *I diritti dell'uomo e la legge naturale*, Milano, Vita e pensiero, 1977).

> una vertiginosa distanza rispetto ai diritti umani (e civili) nel senso rigoroso del termine, quello di *Amnesty International*, per intenderci, che è poi il senso storicamente affermato a partire dalla rivoluzione americana e da quella francese[11].

In ogni circostanza in cui viene proclamato l'impegno per la protezione dei diritti dell'uomo, è necessario dunque valutare con attenzione i termini delle varie questioni in discussione, per evitare di limitarsi al rispetto dei riti delle commemorazioni e per tentare di aprire un discorso fruttuoso, che consenta di riflettere sui diritti dell'uomo nella società contemporanea e di cogliere le inevitabili differenze che, al di là delle parole e dei termini usati, sussistono, talora in misura assai accentuata, fra diverse concezioni della vita individuale e sociale e dei diritti inalienabili della persona umana[12].

### *I problemi ancora aperti. Importanza e urgenza di una nuova legge sull'obiezione di coscienza. Indicazione di alcuni princìpi fondamentali*

Per chi, ormai da molti anni, è impegnato nell'approfondire i temi relativi alla libertà di coscienza dell'individuo[13], è certo motivo di compiacimento il constatare che, a seguito di importanti interventi del legislatore, di molte e rilevanti sentenze di giudici ordinari[14], am-

---

[11] P. Flores D'arcais , *Il garofano e l'acqua santa*, in «MicroMega», 1988, n. 3, pp. 203-20, spec. pp. 207-9. V. anche l'articolo dello stesso autore *Il papa khomeinista*, *ivi*, 1989, n. 2, pp. 19-29 e le osservazioni critiche di L. Elia, *Non sono in gioco le libertà per chi non resta in classe. Sproporzionate polemiche sull'insegnamento della religione,* in «Il Popolo», 9 maggio 1989. Sul punto v. anche l'intervento di L. Guerzoni nell'intervento del 2 dicembre 1972 al convegno di Siena sul tema *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 520-2.

[12] Di grande interesse sul punto è il saggio di P. Bellini, *Diritti fondamentali dell'uomo, diritti fondamentali del cristiano*, in «Ephem. iuris can.», 1978, pp. 211-46, riprodotto nel volume *Libertà e dogma. Autonomia della persona e verità di fede*, Bologna, il Mulino, 1984, pp. 117-55.

[13] Per una valutazione complessiva di tali problemi, mi permetto di rinviare a S. Lariccia, *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, il Mulino, 1989.

[14] Una delle più recenti sentenze emesse dai giudici penali è quella della corte

ministrativi[15] e costituzionali, e della dottrina, ricca e articolata, come dimostrano le ampie indicazioni bibliografiche riportate alla fine di questo contributo, il diritto all'obiezione di coscienza nella valutazione generale viene considerato un diritto soggettivo di libertà, che assume un suo autonomo rilievo nella categoria dei diritti riconosciuti all'individuo per una migliore soddisfazione della sua personalità[16].

Come giustamente si è ricordato tuttavia,

> La propensione a qualificare come diritto soggettivo perfetto l'obiezione di coscienza va crescendo; ma il modo con cui è regolamentato positivamente l'istituto, secondo la legge 772/72, è quello di un interesse legittimo[17].

La legge sull'obiezione di coscienza al servizio militare è stata infatti impostata come una concessione fatta agli obiettori in cambio di richieste di pesanti contropartite[18].

Tanto più importante si rivela dunque la nuova disciplina legislativa attualmente all'esame del parlamento. Il testo unificato discusso dalla commissione difesa della camera dei deputati nella seduta del 20 aprile 1989, dispone, all'art. 1, che

---

di assise di Roma del 14 febbraio 1990, con la quale il sig. Athos De Luca, assessore all'ambiente della provincia di Roma, è stato assolto dall'accusa di «istigazione di militari a disertare», per avere distribuito volantini per l'obiezione di coscienza davanti ad una caserma di Civitavecchia, nel 1981.

[15] Per una aggiornata rassegna della giurisprudenza amministrativa, cfr. P. Mormile, *L'obiezione di coscienza*, cit.

[16] Per una valutazione delle posizioni dottrinali che configurano l'obiezione di coscienza come interesse legittimo o come diritto soggettivo, v. nella vasta bibliografia, A. Pugiotto, *Alcuni problemi di tutela giurisdizionale in tema di obiezione di coscienza al servizio militare*, in Aa. Vv., *La tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali* a cura di L. Carlassare, Padova, Cedam, 1988, spec. p. 134 ss. e 144 nt. 30; G. Anzani, *La natura giuridica dell'obiezione i poteri della commissione ministeriale (sent. 16/1985 del Consiglio di Stato, ad. plen.)*, in Aa. Vv., *Obiezione di coscienza al servizio militare. Profili giuridici e prospettive legislative*, Padova, Cedam, 1989, spec. p. 110 ss.; S. Prisco, *Le metamorfosi*, cit.

[17] Cfr. G. Anzani, *La natura giuridica*, cit., p. 62.

[18] P. Consorti, *Per una nuova legge sull'obiezione di coscienza al servizio militare*, in *il tetto*, 24, 1987, pp. 127-39, spec. p. 127.

> I cittadini che, per obbedienza alla coscienza nell'esercizio del diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione riconosciute, dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dalla Convenzione internazionale dei diritti civili e politici, opponendosi alla violenza delle armi, non accettano l'arruolamento nelle Forze armate possono adempiere agli obblighi di leva prestando, in sostituzione del servizio militare, un servizio civile, diverso per natura e autonomo dal servizio militare, ma come questo rispondente al dovere costituzionale di difesa della patria e ordinato ai fini enunciati nei «Princìpi fondamentali» della Costituzione.

Tra i princìpi che, a seguito dell'esperienza di quasi vent'anni di applicazione della legge n. 772 del 1972, dovranno essere previsti dalla nuova legge vi è in primo luogo quello consistente nella configurazione di un diritto soggettivo di libertà di chi chiede il riconoscimento dell'obiezione di coscienza.

L'art. 2 della proposta di legge attualmente in discussione in parlamento parla espressamente di «diritto di obiezione di coscienza al servizio militare», ma è qui da ricordare che un diverso orientamento è tuttora sostenuto in sede governativa, come dimostra l'intervento in commissione difesa della camera dei deputati, nella ricordata seduta del 20 aprile 1989, del sottosegretario Gaetano Gorgoni, il quale, premesso che il governo non ha voluto ostacolare il lavoro della commissione e non ha quindi presentato un proprio testo, ma solo emendamenti, ribadisce però in conclusione le principali contrarietà rispetto al testo che la Commissione si appresta a licenziare, con particolare riferimento alla previsione di un diritto soggettivo all'obiezione di coscienza, alla durata del servizio civile sostitutivo ed alla funzionalità delle strutture […].

È necessario che il servizio civile prestato in luogo di quello militare non sia considerato in una posizione di subordinazione o di sostituzione rispetto a quest'ultimo, ma consista in un'attività che, ritenuta idonea all'ottemperanza dell'obbligo costituzionale, potrebbe anche essere scelta dall'obiettore stesso[19]. Occorre affermare l'inammissibilità di qualunque «filtro» tra la domanda e l'ammissione ad un servizio diverso da quello che comporta l'uso personale delle armi

---

[19] R. Bertolino, *L'obiezione di coscienza*, cit., pp. 334-5.

e l'eliminazione di ogni accertamento sulle motivazioni soggettive del richiedente[20]. Abbandonato lo schema del beneficio per entrare in quello dei diritti, il servizio civile dovrà essere considerato nella nuova legge in alternativa, e non in sostituzione, rispetto a quello militare. Di conseguenza tra le due possibilità volte all'osservanza dell'obbligo di prestare il servizio di leva deve instaurarsi un rapporto di parità, con la smilitarizzazione del servizio civile e una parificazione dei periodi necessari per l'espletamento del servizio[21]. In questa prospettiva assume notevole importanza la proposta, già considerata nel § 3, di istituire, presso la presidenza del consiglio dei ministri, un dipartimento per la difesa civile non armata[22].

Molti dei problemi considerati a proposito dell'obiezione di coscienza sono collegati all'esigenza di individuare, nell'interpretazione dell'art. 52 cost., un concetto giuridico di «patria», la cui difesa è «sacro dovere» di *tutti i cittadini* (e non soltanto di quelli che prestano servizio nelle forze armate), riferito allo stato-comunità, con una nozione che

> ha il pregio di ben conciliarsi con la vocazione internazionalistica dello Stato italiano e la sua apertura verso la comunità internazionale, chiaramente delineata nei numerosi precetti presenti nella nostra Costituzione[23].

---

[20] Cfr. in tal senso T. Martines, *Obiezione di coscienza*, cit., pp. 1413-4, il quale giustamente auspica la previsione din «una sorta di automatismo» nella ammissione all'esercizio del diritto da parte dell'obiettore, osservando che ogni accertamento sulla domanda del medesimo è incompatibile, tra l'altro, con la libertà di coscienza, «che non può essere in alcun modo sindacata o soggetta a limitazioni».

[21] V., per interessanti considerazioni sui princìpi di una nuova legislazione sull'obiezione di coscienza, P. Consorti, *Per una nuova legge*, cit., spec. pp. 129-138; Id., *Obiezione di coscienza al servizio militare e servizio civile*, in *Dir. eccl*., 97, 1986, II, 393-401.

[22] È dunque da auspicare una rapida approvazione della proposta di legge Guerzoni ed altri (n. 3935), che all'art. 3 prevede l'istituzione di tale dipartimento.

[23] Cfr. T. Martines, *Obiezione di coscienza*, cit., pp. 1419-20. Sul tema dell'apertura dello stato italiano verso la comunità internazionale, v. A. Cassese, *Art. 10-11*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, 461-88 e, con particolare riferimento all'istanza pacifista che costituì un'«idea portante» dei lavori dell'assemblea costituente, pp. 468-9.

Giustamente si è in proposito sottolineato che occorre avere, a proposito della nozione di «patria», un'idea razionale che non coinvolga astratte proposizioni di patriottismo e di nazionalismo.

Lo Stato nazionale eredita, nel nome di una sovranità concepita in termini di modernità, l'antico dovere di morire per la patria e suggella così la preminenza della nazione sopra tutti gli altri beni terreni. Questo nazionalismo, e la mentalità che su di esso si modella, è però rimasto indietro rispetto allo sviluppo tecnologico degli armamenti. Chi oggi usa le armi con cui tiene sotto minaccia un altro paese, sa di distruggere, nello stesso istante, anche il proprio paese. In questo modo, da un punto di vista morale, l'obiezione di coscienza all'uso delle armi è ora più facile da giustificare che lo stesso, ormai paradossale, servizio militare[24].

Sul piano del diritto pubblico interno, il dovere di difendere la patria rappresenta espressione del dovere inderogabile di solidarietà non soltanto politica, ma anche economica e sociale, un dovere che si concreta nei doveri di collaborazione civica previsti dall'ordinamento[25]: poiché i modi di impiego degli obiettori e i limiti delle loro prestazioni non sono attualmente disciplinati dalla l. n. 772 del 1972[26] e vengono definiti nelle convenzioni, ai sensi dell'art. 14 d. p. r. n. 1139 del 1977, la tempestiva istituzione di un servizio civile nazionale si pone, in coerenza con l'art. 23 cost., come una necessaria previsione dell'oggetto di tali doveri e dei limiti del loro adempimento[27].

---

[24] J. Habermas, *Per un'idea razionale di patria*, in *MicroMega*, 2, 1987, n. 3, 121-35 , spec. p. 128.

[25] Su tali doveri cfr. G. Lombardi , *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967 e, con particolare riferimento al dovere di difendere la patria, Id., *Dovere di difesa, servizio militare e* status *di cittadino (profili critici)*, in *Giur. cost*., 12, 1967, 343-50.

[26] L'art. 5 l. n. 772 del 1972, senza indicare gli enti e le organizzazioni con le quali il ministero può stipulare stipulare le opportune convenzioni, si limita a precisare che «qualora l'interessato opti per il srvizio sostitutivo civile, il Ministero della Difesa, nell'attesa dell'istituzione del servizio civile nazionale, distacca gli ammessi presso enti, oranizzazioni o corpi di assistenza, di istruzione, di protezione civile e di tutela e incremento del patrimonio forestale».

[27] Cfr. le giuste osservazioni di T. Martines, *Obiezione di coscienz*a, cit., pp. 1420-1.

## *Sul riconoscimento in Italia di un lodo arbitrale emesso dalla Congregazione per il clero nella Città del Vaticano**

(Nota a pretore di Roma decreto 30 marzo 1994)

1. Il Pretore di Roma, con decreto del 30 marzo 1994, ha rifiutato l'omologazione del lodo pronunciato, in qualità di arbitro, dalla Congregazione per il clero operante nello Stato della Città del Vaticano e della clausola compromissoria che aveva delegato l'arbitrato a tale persona giuridica.

Le ragioni addotte a fondamento della nullità del lodo arbitrale sono esposte in una breve motivazione nella quale si pongono in rilievo i seguenti aspetti: la sentenza arbitrale è stata emessa «verosimilmente all'estero» da persona giuridica straniera qual è il Dicastero Pontificio della Congregazione per il clero; il lodo arbitrale è stato deciso sulla base del diritto canonico; la clausola compromissoria ha demandato la decisione arbitrale alla Santa Sede, e dunque ad una persona giuridica, anziché ad una persona fisica, «in contrasto con la *ratio* dell'art. 812 c.p.c.»; dal punto di vista del diritto italiano deve dichiararsi la nullità sia del lodo (pronunciato da persona giuridica in qualità di arbitro), sia della clausola compromissoria (che ha demandato l'arbitrato ad una persona giuridica).

2. Per vero, la questione preliminare che si presenta al pretore era quella di valutare se il lodo arbitrale presentato per l'omologazione fosse un lodo italiano o straniero.

Il procedimento, come si è detto, riguardava una decisione arbitrale emessa dalla Congregazione per il clero: ora, come si osserva nel decreto annotato (con qualche cautela: «presumibilmente») non vi sono dubbi sulla qualità di persona giuridica straniera della *Congregatio pro clericis* che, in data 22 marzo 1993, nella sede della Congregazione, e dunque nel territorio della Città del Vaticano, ha preso atto

---

* In *Rivista dell'arbitrato*, 6, 1996, n.2, pp. 273-84.

della decisione delle parti di «rinunciare alla forma di giurisdizione esercitata in materia dal giudice ordinario ecclesiastico o civile» e di far decidere la controversia dalla Santa Sede, «in forma di arbitrato rituale, a norma dei cann.1713-1714 del *codex iuris canonici* e degli artt. 806-831 c.pr.c.». La Congregazione per il clero ha la sua sede nel territorio al quale si riferisce l'art. 3 del Trattato del Laterano, allorché precisa che «la piazza di San Pietro, pur facendo parte della Città del Vaticano, continuerà ad essere normalmente aperta al pubblico e soggetta ai poteri di polizia delle autorità italiane».

Si era, dunque, di fronte ad un lodo «estero».

È appena il caso di ricordare[1] che nel codice di procedura civile nel testo vigente fino alla «novella» del 1994 è stabilita l'antitesi tra lodi arbitrali «nazionali» e lodi arbitrali «esteri», che assume come criterio rilevante di distinzione quello del *luogo* di emissione della pronuncia entro o al di fuori dei confini del nostro paese[2]. Per i lodi emessi da arbitri nazionali è prevista dall'art. 825 c.p.c. la procedura di deposito e di dichiarazione di esecutività con decreto pretorile; per le «sentenze arbitrali straniere», viceversa, l'art. 800 c.p.c. stabilisce l'applicabilità della stessa normativa contenuta negli artt. 796 ss. per la dichiarazione di efficacia delle sentenze straniere (c.d. procedimento di delibazione).

Questa disciplina è stata sostanzialmente confermata dalla citata novella (legge 5 gennaio 1994, n. 25), con l'unica modifica consistente nel rendere decisiva la sede dell'arbitrato in Italia, piuttosto che la pronuncia in Italia, per attribuire la nazionalità italiana al lodo[3].

La convenzione di New York del 19 giugno 1958 costituisce il nucleo fondamentale del sistema italiano di riconoscimento ed esecuzione delle sentenze arbitrali straniere. L'art. III di tale convenzione, nel prevedere che ciascuno degli Stati contraenti riconoscerà l'auto-

---

[1] In tema di arbitrato cfr. Fazzalari, *Arbitrato (teoria generale e dir. proc. civ.),* in *Dig. IV,* Disc. priv., I, Torino, 1987, 389-407; Giardina, *Arbitrato: dir. internaz. priv. e proc.,* in *Enc. giur.,* II, Roma, 1988 ed *ivi* bibliografia citata.

[2] In questo senso è la dottrina meno recente: cfr. ad es. Anzilotti, *Giudizi arbitrali da istituire all'estero,* in *Riv. dir. int.,* 1906, 470-1. Per il riferimento al *luogo* della pronuncia per connotare le sentenze arbitrali straniere, v. Punzi, *L'efficacia del lodo arbitrale nelle convenzioni internazionali* e *nell'ordinamento interno,* in *Riv. dir. proc.,* 1985, 268.

[3] Con riferimento alle modifiche di questa recente legge cfr. Mirabelli-Giacobbe, *Diritto dell'arbitrato,* Napoli, 1994, spec. 197-203.

rità di una sentenza arbitrale e ne accorderà l'esecuzione secondo le norme processuali vigenti nel territorio in cui la sentenza arbitrale è invocata ed alle condizioni previste nella convenzione, stabilisce la regola per cui «non potranno essere imposte, per il riconoscimento o l'esecuzione delle sentenze arbitrali alle quali si applica la (presente) Convenzione, delle *condizioni sensibilmente più rigorose ovvero delle spese giudiziali sensibilmente più elevate di quelle che sono previste per il riconoscimento o l'esecuzione delle sentenze arbitrali nazionali*» (corsivo mio)[4].

L'esigenza dell'osservanza di tale disposizione e delle soluzioni più idonee per ottenere che il nostro Paese non risultasse inadempiente alla convenzione di New York, continuando ad applicare, per il riconoscimento delle sentenze arbitrali straniere, condizioni diverse e «sensibilmente più rigorose», rispetto a quelle previste per l'esecuzione dei lodi nazionali, è stata esaminata in molti ed importanti contributi degli studiosi di diritto processuale e di diritto internazionale privato[5] ed ha indotto una parte della dottrina a sostenere la tesi secondo cui l'adozione della ricordata Convenzione avrebbe comportato la introduzione nel nostro ordinamento di «una norma interna di diritto processuale, che consente di utilizzare, con pochi adattamenti, implicitamente disposti con la detta norma, la procedura prevista per l'*exequatur* interno»[6].

---

[4] Prima dell'approvazione della Convenzione di New York, il Governo belga aveva originariamente previsto che si formulasse nella Convenzione l'obbligo di sottoporre le sentenze arbitrali straniere allo stesso procedimento previsto per i lodi nazionali; il delegato belga aveva in seguito precisato la proposta nel senso che non si dovesse intendere necessariamente un procedimento identico, bensì soltanto un procedimento equivalente, ma la proposta venne respinta: v. sul punto Gaja, *Sul procedimento per riconoscere e rendere esecutive le sentenze arbitrali straniere secondo la convenzione di New York,* in *Arch. giur.,* 1974, 159 ss., spec. 160, nota 3.

[5] Tra i molti studi sull'argomento mi limito a rinviare a quelli, di notevole interesse, pubblicati nel fascicolo n.1-2 dell'*Archivio giuridico* «Filippo Serafini», 1974, contenente gli atti di un convegno sulle convenzioni internazionali in tema di arbitrato, organizzato in ricordo del Prof. Eugenio Minoli.

[6] In tal senso cfr. Minoli, *L'entrata in vigore della convenzione di New York e l'esecuzione delle sentenze arbitrali straniere,* in *Scritti dedicati ad Alessandro Raselli,* Milano, 1971,1085 e in *Riv. dir. proc.,* 1969, 539 ss., spec. 556 nota 21. Cfr. anche Id., *L'esecuzione delle sentenze arbitrali straniere,* in *Rass. arb.,* 1969, 66 ss., spec. 76; Bernini, *Osservazioni in tema di riconoscimento ed esecuzione delle sentenze arbitrali*

Alcuni adattamenti erano in effetti necessari, per potere ricorrere alla tecnica pretorile, giacché occorreva consentire alle parti di far valere le garanzie di giustizia ed equità riconosciute dalla stessa Convenzione di New York: in particolare, sarebbe stato necessario ammettere un previo contraddittorio, almeno eventuale, in camera di consiglio al fine di far valere, se del caso, le eccezioni previste dall'art. V della Convenzione; un'ulteriore esigenza era che l'azione di nullità *ex* artt. 828 e 829 c.p.c. potesse, nel caso di omologazione di lodi arbitrali ai sensi della citata Convenzione, essere usata per far valere, con contraddittorio pieno e piena istruzione, tutte e soltanto le ragioni di rifiuto di «exequatur» previste dalla Convenzione[7]. Ma si trattava di adattamenti che, come esattamente affermava Minoli, erano stati implicitamente disposti dalla Convenzione di New York.

D'altra parte, era difficile negare che il procedimento di delibazione dinanzi alla corte d'appello fosse sostanzialmente più gravoso rispetto al procedimento di omologazione dei lodi nazionali dinanzi al pretore: è sufficiente considerare la notevole differenza fra i due procedimenti in relazione alle spese necessarie e al tempo occorrente per l'esecuzione.

Dopo l'entrata in vigore di una convenzione, come quella di New York, che richiede che non siano stabilite, per il riconoscimento delle sentenze arbitrali straniere, condizioni più gravose di quelle previste

---

*straniere in Italia,* in *Arch. giur.,* 1974, 127 ss., spec. 139 (il quale peraltro osservava che, per potere impiegare la tecnica dell'«exequatur» pretorile, sarebbe stato necessario un intervento del legislatore: *ivi*, 1972, 140); Ricci, *La distinzione tra lodi «nazionali» e lodi «esteri» e la convenzione di Ginevra del 21 aprile* 1961, *ivi,* 145 ss., spec. 146. La tesi dell'applicabilità del procedimento previsto per i lodi nazionali anche alla procedura di riconoscimento delle sentenze arbitrali straniere era stata in precedenza sostenuta da Marmo, *La convenzione di New York sul riconoscimento delle sentenze arbitrali straniere,* in *Riv. dir. int.,* 1959, 31 ss., spec. 40, il quale sosteneva che, per effetto dell'art. III della Convenzione, si sarebbero prodotti nell'ordinamento italiano «accostamento o addirittura confusione delle discipline attualmente ben distinte relative all'*exequatur* dei lodi nazionali ed al riconoscimento delle sentenze arbitrali straniere». In senso contrario cfr., tra gli altri, Migliazza, *Natura ed efficacia dell'arbitrato internazionale,* in *Arch. giur.,* 1974, n. 1-2, 65 ss., spec. 76; Punzi, *Riconoscimento in Italia di sentenze arbitrali straniere ed attuazione degli artt. III e V della convenzione di New York, ivi,* 153 ss., spec. 155; Gaja, *Sul procedimento,* cit., 161; Carpi, *L'esecutorietà della sentenza arbitrale secondo la convenzione di New York,* in *Riv. dir. proc,* , 1988, 136.

[7] Minoli, *L'esecuzione,* cit., 76.

per il riconoscimento dei lodi nazionali, giustamente si è sostenuta l'opinione che la disciplina dell'*exequatur,* così come prevista dall'art. 800 c.p.c., dovesse ritenersi superata e che il riconoscimento delle sentenze arbitrali straniere in Italia (e quindi l'*exequatur* interno) fosse regolato sempre e soltanto alla stregua delle norme della convenzione medesima[8].

Ora, tale convenzione stabilisce che, indipendentemente dalla prova di eventuali cause di non riconoscimento fatte valere dalla parte nei confronti della quale il riconoscimento o l'esecuzione sono demandati, riconoscimento ed esecuzione di lodi esteri possano, anche d'ufficio, essere rifiutati soltanto se il giudice constata che l'oggetto della controversia non è tale da essere sottoposto ad arbitrato o che riconoscimento o esecuzione sarebbero contrari all'ordine pubblico[9].

(Come appresso si confermerà, nessuna di queste due circostanze poteva essere ravvisata esistente nella fattispecie considerata dal Pretore di Roma).

Con la menzionata legge n. 25 del 1994[10], per quanto si riferisce in particolare al riconoscimento e all'esecuzione dei lodi arbitrali stranieri, si è costruito un procedimento che, pur mirando ad adempiere all'impegno di semplificazione, imposto, come si è visto, dalla convenzione di New York del 1958, e pur adeguandosi alle previsioni di quest'ultima, non si pone però in contrasto con i lineamenti fondamentali dell'ordinamento processuale italiano (art. 839)[11]: si è mantenuta cioè la tradizionale distinzione tra competenza del Pretore (art. 825 c.p.c., così come sostituito dall'art. 171. n. 25 del 1994) e competenza funzionale del Presidente della Corte d'appello, anziché

---

[8] Cfr. in tal senso Giardina, *L'applicazione in Italia della Convenzione di New York sull'arbitrato,* in *Riv. dir. int. priv. proc.,* 1971, 278 ss.

[9] Cfr. in proposito Giardina, *Arbitrato,* cit., 3, il quale ricorda che, stando al n. 2 dell'art. V della Convenzione di New York, il fatto che la controversia non sia suscettibile di arbitrato va valutato alla stregua della legge del giudice del riconoscimento o dell'esecuzione e, analogamente, è l'ordine pubblico internazionale del paese di tale giudice quello che può impedire il riconoscimento o l'esecuzione della sentenza arbitrale straniera.

[10] Sui principi adottati nella legge n. 25 del 1994 per raggiungere l'obiettivo dell'adeguamento alla normativa internazionale, v. Mirabelli-Giacobbe, *Diritto dell'arbitrato,* cit., 197-203.

[11] V. sul punto Mirabelli-Giacobbe, *Diritto dell'arbitrato,* cit., 202.

della Corte d'appello, come previsto in precedenza dall'art. 800. L'art. 839 c.p.c., che sostituisce l'art. 800 c.p.c., stabilisce infatti che «Chi vuol far valere nella Repubblica un lodo straniero deve proporre ricorso al *presidente della corte d'appello* nella cui circoscrizione risiede l'altra parte e che il presidente della corte d'appello, accertata la regolarità formale del lodo, dichiara con decreto l'efficacia del lodo straniero nella Repubblica, salvo che: 1) la controversia non potesse formare oggetto di compromesso secondo la legge italiana; 2) il lodo contenga disposizioni contrarie all'ordine pubblico» (corsivo mio).

Va inoltre ricordato, che l'art. 839 ribadisce, nonostante si tratti di una precisazione superflua, che «sono in ogni caso salve le norme stabilite in convenzioni internazionali».

La riforma legislativa con la quale si sono introdotte nuove disposizioni in materia di arbitrato nazionale e internazionale ha opportunamente modificato ed abrogato alcune norme del codice di procedura civile ed ha finalmente avviato il processo tendente ad armonizzare la legislazione italiana alla normativa adottata in campo internazionale, a proposito di quelli che meglio potrebbero definirsi arbitrati «transnazionali».

3. La nuova legge tuttavia è entrata in vigore il 18 aprile 1994: il decreto del Pretore di Roma è del 30 marzo 1994. Il Pretore non avrebbe potuto dunque applicare le disposizioni della legge di riforma; ma si sarebbe dovuto riferire – come si è riferito – alla disciplina prima vigente.

Senonché, pur avendo contemplato la qualità di lodo straniero, non sembra averne tratto conseguenze, perché lo ha trattato alla stregua di un lodo interno, dichiarandolo nullo per un motivo di cui più innanzi si discorrerà.

Al contrario, una volta stabilita la natura estera del lodo, il pretore doveva innanzitutto domandarsi se vi fosse, ai fini del riconoscimento, la competenza della Corte d'Appello in luogo di quella del pretore, a mente dell'allora vigente art. 800 c.p.c.

Se avesse risolto il dubbio nel senso di escludere il procedimento di delibazione *ex* art. 800, sotto il riflesso che tale norma non contempla il lodo estero fra cittadini italiani residenti in Italia – ch'è, poi, la ipotesi di specie, gli enti essendo italiani e quivi avendo sede – e senza dar peso all'opinione secondo cui la Convenzione di New York, incidendo

sulla inderogabilità della giurisdizione italiana *ex* art. 2 c.p.c., avrebbe prodotto l'inclusione nell'art. 800 anche dell'ipotesi in discorso (italiani residenti in Italia); se avesse, dunque, negato la competenza della Corte d'Appello, avrebbe, poi, dovuto risolvere la *quaestio* se a lui pretore incombesse il riconoscimento del lodo straniero.

Per giungere a questa ulteriore conclusione, avrebbe dovuto far capo alla Convenzione di New York e ritenere, secondo una soluzione descritta in precedenza, che il riconoscimento, quale semplificato da quella stessa Convenzione, spettava al pretore, alla stessa stregua del lodo interno.

Di tutto ciò il pretore non mostra di essere stato consapevole. Se lo fosse stato, si sarebbe dovuto far carico del ruolo svolto nella specie della Convenzione di New York: sia ai fini della competenza, sia ai fini del merito del riconoscimento. In ordine al quale, il pretore avrebbe dovuto soltanto verificare le condizioni previste, per il riconoscimento, da quella Convenzione: che la sentenza arbitrale fosse stata emessa nel territorio di un altro Stato, che vertesse in materia arbitrabile, e che non contrastasse con l'ordine pubblico.

Tutte condizioni, si ribadisce, sussistenti nella specie, per cui il pretore avrebbe dovuto concedere l'*exequatur.*

4. Invece, per rifiutare il riconoscimento del lodo, il pretore si è limitato ad affermare il contrasto con la *ratio* di una disposizione di diritto interno, quella dell'art. 812 c.p.c., che impedirebbe l'esercizio di funzioni arbitrali da parte di persone giuridiche. Una disposizione, sia detto per inciso, che, anche a volere aderire alla tesi (criticata nelle pagine che seguono) che non possa esercitare le funzioni di arbitro una persona giuridica italiana, non penso possa contenere un principio da considerare di ordine pubblico: non rappresenta infatti un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico italiano il principio che solo le persone fisiche possano esercitare le funzioni di arbitro, come dimostra il dibattito che riguarda la possibilità, affermata da una parte, sia pure minoritaria, della dottrina e della giurisprudenza, che le funzioni di arbitro rituale vengano svolte anche da enti morali[12].

---

[12] Nonostante siano trascorsi tanti anni dalla pubblicazione di questo mio scritto sull'argomento, penso di potere rinviare in proposito a quanto da me osservato, con riferimento alla questione dell'ordine pubblico come limite all'efficacia delle sentenze

Questo problema verrà, comunque, esaminato.

In proposito è da ricordare che l'art. 812 c.p.c., che prevede i requisiti per la «capacità ad essere arbitro», con una disposizione che era stata giudicata da Carnacini «stupida quanto incongrua»[13], limitava la possibilità di accedere all'ufficio di arbitro ai soli cittadini italiani, escludendo gli stranieri, che erano invece ammessi a svolgere le funzioni di arbitri dalla corrispondente disposizione dell'art. 10 c.p.c. del 1865. Il divieto per gli stranieri di essere arbitri è stato però rimosso dalla legge 9 febbraio 1983, n. 28[14].

L'art. 812 c.p.c. prevede che «non possono essere arbitri i minori, gli interdetti, gli inabilitati, i falliti e coloro che sono sottoposti a interdizione dai pubblici uffici»: nulla è previsto circa la incapacità di un ente morale.

È qui da ricordare che tale questione, sulla cui interpretazione, a distanza di tanti anni, continuano a sussistere molti dubbi, non è stata oggetto di alcuna innovazione a seguito dell'entrata in vigore della citata legge 5 gennaio 1994, n. 25, che ha modificato molti articoli del codice di procedura civile in materia di arbitrato ma non l'art. 812.

Sul punto se alla persona giuridica possano essere conferite le funzioni di arbitro risultano pochi precedenti in giurisprudenza: ricordo in particolare (la massima di) una sentenza in senso positivo di Cass. Roma del 25 maggio 1923[15]; una sentenza (negativa) del Tribunale di Genova del 14 aprile 1950, che ha ritenuto non possa essere nominato arbitro rituale una persona giuridica (nella specie: il Registro navale italiano) e che la designazione ad arbitro di una persona giuridica non può interpretarsi come designazione ad arbitro della persona fisica che la rappresenta, donde la nullità del compromesso o della

---

straniere, nella nota *Ordine pubblico e delibazione di sentenze straniere di annullamento matrimoniale,* in *Riv. dir. int.,* 1964, 667 ss.

[13] Carnacini, *Arbitrato rituale,* in *Noviss. Dig. II.,* I, 2, Torino, 1957, 874 ss., spec. 916.

[14] Cfr. in proposito Punzi, *La riforma dell'arbitrato,* in *Riv. dir. proc.,* 1983, 78 ss. Sulla riforma del 1983 cfr. anche Fazzalari, *Primo incontro con una … lieta novella,* in *Rass. arbitrato,* 1983, I, 1 ss.; Giardina, *La nuova disciplina dell'arbitrato in Italia, ivi,* 5 ss.

[15] La massima è pubblicata in *Foro it., Rep.* 1923, voce *Arbitramento,* nn. 7-9.

clausola compromissoria che tale nomina dispongano o contengano[16]; una sentenza (non pubblicata) del Trib. di Genova del 31 dicembre 1959, che, a quel che può desumersi dalla massima, ha affermato la capacità della persona giuridica ad essere nominata arbitro irrituale[17]; una sentenza infine della Corte di Cassazione, sez. I civ., del 17 agosto 1962, n. 2587, nella quale si afferma che alla persona giuridica possono essere conferite le funzioni di arbitro irrituale e non quelle di arbitro rituale[18].

Quest'ultima sentenza, che è ricordata in quasi tutti i commentari al codice di procedura civile, si limita ad affermare che «è risaputa» la inammissibilità di conferire le funzioni arbitrali rituali ad una persona giuridica e che tale inammissibilità è fondata su tre motivi: 1) l'impossibilità di potere valutare la capacità delle persone giuridiche ad essere arbitro, ai sensi dell'art. 812 c.p.c.; 2) l'impossibilità della ricusazione prevista dal combinato disposto degli artt. 815, 51 e 52 c.p.c., quand'anche sussistessero validi motivi di ricusazione nei confronti delle persone fisiche che si presentano quali organi della persona giuridica; 3) la considerazione della necessaria immutabilità dei soggetti chiamati a svolgere funzioni giurisdizionali, essendo fenomeno connaturale alle persone giuridiche la variabilità nella composizione degli organi rappresentativi di esse.

In dottrina, con alcune limitate eccezioni, si afferma che, pur non essendovi un espresso divieto di legge, debba ritenersi che le persone giuridiche non possano essere nominate arbitri perché – con un argomento più volte ribadito che ogni autore riprende dagli autori che hanno esaminato in precedenza il problema – «rispetto ad esse non trova concreta applicazione quell'elemento della fiducia, che è peculiare all'incarico arbitrale»[19].

---

[16] Tale sentenza, che non risulta essere stata pubblicata, è criticata da M. Elia nella sua nota *Sulla nullità della nomina di persona giuridica ad arbitro,* in *Foro it.,* 1952, IV, 68-70.

[17] La massima è pubblicata *ivi,* Rep., 1959, voce *Arbitrato,* n. 37.

[18] La sentenza [pres. Torrente, Est. Pece, p.m. Gentile (concl. conf.)] è pubblicata in *Foro it.,* 1963, I, 58-60 e in *Temi,* 1963, 1-3, con nota critica di Candian, *In tema di arbitrato e capacità della persona giuridica ad essere arbitro*.

[19] V. Andrioli, *Commento al codice di procedura civile,* IV, Napoli, 1964, 808-10. L'a. cita l'opinione conforme di D'onofrio, *Commento al codice di procedura civile,*

Sotto il vecchio codice di rito, che all'art. 11 richiedeva l'indicazione dell'arbitro con nome e cognome, la dottrina escludeva concordemente che si potessero conferire funzioni arbitrali alle persone giuridiche[20]. Con riferimento invece alla disposizione dell'art. 812 c.p.c., pur essendo dominante come s'è detto, l'opinione negativa, non mancano tuttavia espressioni di perplessità sul punto, anche perché il principio, generalmente sostenuto, dell'incapacità dell'ente morale, è notevolmente limitato, nella pratica applicazione, dagli autori i quali ammettono, sia pure dubitativamente, che, attraverso la persona giuridica, possano ritenersi nominati come arbitri le persone fisiche che rappresentano l'ente[21].

È comunque prevalente l'opinione che, per quanto si voglia equiparare la capacità delle persone giuridiche a quella delle persone fisiche, debba negarsi la possibilità che le persone giuridiche assumano funzioni arbitrali, a meno che l'affidamento ad un ente morale di tali funzioni non si consideri come un modo indiretto di designare la persona fisica che rappresenta l'ente[22]. Un ulteriore motivo che induce la dottrina a dare risposta negativa al quesito è che, se questo fosse risolto positivamente, si giungerebbe alla conclusione che bisognerebbe negare il diritto di ricusazione (art. 815 c.p.c.) contro la persona giuridica, benché ne ricorressero gli estremi nei rapporti

---

IV ed., II, *Libro terzo e quarto (articoli 474-831)*, Torino, 1957,485, il quale osserva che «la funzione arbitrale esula dallo scopo in vista del quale unicamente la persona giuridica sorge e si sviluppa». L'argomento, addotto da Andrioli, dell'impossibilità di applicare l'elemento della fiducia in caso di arbitrato di una persona giuridica viene ribadito, senza aggiungere altri motivi, da Biamonti, *Arbitrato:* c) *Dir. proc. civile,* in *Enc. dir.,* II, Milano, 1958, 899-958, spec. 917. V. anche in tal senso Siracusano, in *Codice di procedura civile,* a cura di N. Picardi, Milano, 1994, 2026.

[20] Cfr. per tutti Mortara, in *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile,* II, III ed., Milano, 1911, 394**.**

[21] Cfr. in tal senso M. Elia, *Sulla nullità,* cit., 68; Nobili, *L'arbitrato delle associazioni commerciali,* in *Riv. dir. comm.,* 1956, I, 233, il quale argomenta dal principio di conservazione nell'interpretare la volontà delle parti *(ivi,* 234); D'onofrio, *Commento al codice di procedura civile,* cit., 485; Redenti, *Compromesso (dir. proc. civ.),* in *Noviss. Dig. It., III,* Torino, 1959, 786-809, spec. 796; R. Vecchione, *L'arbitrato nel sistema del processo civile,* Milano, 1971, 269 ss.; Biamonti, *Arbitrato,* cit., 917; Schizzerotto, *Dell'arbitrato,* III ed., Milano, 1988, 373 ss.

[22] D'onofrio, *Commento,* cit., 485.

di chi la rappresenta[23]; un altro autore ha osservato che la ragione fondamentale per non ammettere una persona giuridica a svolgere le funzioni di arbitro consiste nell'impossibilità di ravvisare il requisito della cittadinanza[24]: ma, come si è visto, tale requisito non è più richiesto dopo l'entrata in vigore della ricordata legge di riforma n. 28 del 1983.

Tra le opinioni dissenzienti nei confronti della tesi dominante, va ricordata quella di Aurelio Candian, il quale, in una nota breve ma di grande interesse, osservava, trent'anni fa, che non mancavano argomenti per sottoporre a nuovo esame il quesito circa l'affidamento delle funzioni di arbitro nei confronti di una persona giuridica, anche per l'opportunità di sottoporre a cauta revisione le dominanti concezioni sulla essenza della persona giuridica, nel senso di accostare la teoria alla realtà, cioè di attribuire alle persone fisiche, componenti il nucleo, il determinante rilievo che è loro proprio[25].

Per concludere, non può, a mio avviso, condividersi l'opinione che considera inammissibile l'affidamento delle funzioni arbitrali ad una persona giuridica. Non sussiste infatti alcuna incapacità delle persone giuridiche ad esercitare, mediante i loro organi rappresentativi, l'attività arbitrale: l'art. 812 c.p.c. non elenca fra gli incapaci le persone giuridiche e i motivi di incapacità indicati in tale disposizione non giustificano una soluzione negativa a proposito del diverso problema dell'ammissibilità di conferimento della funzione di arbitro ad una persona giuridica. È chiaro che se la nomina di arbitro si riferisce ad un organo singolo della persona giuridica (per esempio, ad un amministratore unico), la designazione dell'arbitro (incapace) è invalida in applicazione del medesimo art. 812.

Non persuade la tesi, frequentemente sostenuta in dottrina, che le persone giuridiche non possano essere nominate arbitri perché rispetto ad esse non trova concreta applicazione quell' elemento della fiducia che è peculiare all'incarico arbitrale: non si vede infatti perché le parti non possano riporre la loro fiducia in una persona giuridica, eventualmente proprio in considerazione della

---

[23] D'Onofrio, *Commento,* cit., 485.

[24] Così Vecchione, *L'arbitrato nel sistema del processo civile,* cit., 270.

[25] A. Candian, *In tema di arbitrato,* cit., 3.

fiducia riconosciuta nei confronti delle persone fisiche particolarmente qualificate e competenti che compongono i suoi organi[26]. Nella fattispecie esaminata dal Pretore di Roma, per esempio, sono facilmente comprensibili le ragioni che hanno indotto le parti a riporre giustamente fiducia in un organismo, la Congregazione per il clero, le cui funzioni istituzionali sono affidate a persone dotate di esperienza e competenza che giustificano l'affidamento nei loro confronti del compito di risolvere mediante arbitrato la complessa controversia tra i due enti ecclesiastici.

Ugualmente non convincente è l'argomento, al quale si ricorre frequentemente nella dottrina sopra ricordata, oltre che nella citata sentenza della Cassazione del 1962, della pretesa impossibilità di ricusazione (prevista dagli artt. 815, 51-52 c.p.c.), quand'anche sussistessero validi motivi di ricusazione nei confronti delle persone fisiche che si presentano quali organi delle persone giuridiche. Come giustamente osservava Candian, perché dovrebb'essere in questo caso impossibile la ricusazione «è un mistero»: ed infatti, se l'organo è singolo, è evidente, come si è sopra osservato, l'invalidità della designazione dell'arbitro per il quale sussistono motivi di ricusazione. Ma la soluzione di invalidità deve ritenersi la più esatta anche nel caso di incapacità di uno solo dei componenti, giacché, non essendo valutabile *a priori* se e quale influenza possa esercitare la partecipazione del soggetto ricusabile sullo svolgimento e sui risultati del procedimento arbitrale, è evidente che l'organo non può ritenersi immune dal vizio invalidante.

Il problema esaminato in questa nota deve comunque essere considerato in connessione con l'evoluzione che il concetto di persona giuridica ha subito con il trascorrere del tempo.

Da molti anni ormai sempre maggiori riserve sono state formulate in dottrina in merito alla validità di una rigorosa distinzione tra l'ente, dotato o meno della qualifica formale di persona giuridica, e le persone fisiche che lo compongono, e sempre maggiori consensi ha suscitato l'opinione secondo la quale il concetto di persona giuridica deve propriamente intendersi come un modo di riferirsi sinteticamente ad una determinata normativa, una formula di comodo, cioè, per esprimere in

---

[26] V. in questo senso Schizzerotto, *Dell'arbitrato,* cit., 375.

sintesi una somma di rapporti e di diritti, i cui titolari sono le persone fisiche che si avvalgono della formula stessa[27] .

Merito di questa più aggiornata dottrina in tema di persona giuridica è stato quello di favorire l'adesione a più convincenti conclusioni a proposito di vari problemi di notevole importanza: come, per esempio, quello d'applicabilità del principio costituzionale di eguaglianza (art. 3 cost.) non alle sole persone fisiche – nonostante la disposizione costituzionale parli di eguaglianza dei «cittadini»[28] – ma anche alle persone giuridiche e, più in generale, ai soggetti collettivi[29]; o quello

---

[27] Cfr. sul punto Ascarelli, *Considerazioni in tema di società e personalità giuridica,* in *Riv. dir. comm.,* 1954, I, 245 ss.; Id., *Personalità giuridica e problemi della società,* in *Riv. soc.,* 1957, 981 ss.; Rescigno, *La persona giuridica e la capacità di ricevere per testamento",* in *Riv. dir. civ.,* II, 328; Galgano, *Delle persone giuridiche, Art.* 11-35, in *Commentario del codice civile,* a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1969.

[28] Uno dei principali argomenti esposti dalla dottrina per contestare la possibilità di applicare il principio costituzionale di uguaglianza nei confronti degli enti collettivi, si è dedotto dall'interpretazione letterale della disposizione contenuta nell'art. 3 cost., nel quale si parla di «cittadini» e sembra quindi ci si riferisca alle sole persone fisiche: si è però giustamente obiettato che «da un lato nulla sembra indicare che, entro la Carta costituzionale, l'espressione "cittadini" voglia riferirsi unicamente alle persone fisiche. D'altro lato è vero pur sempre che le persone giuridiche, pubbliche e private, si costituiscono in virtù dell'associarsi di singoli cittadini, ovvero "rappresentano" la totalità od i particolari gruppi dei cittadini medesimi [ ... ] cosicché sarebbe formalistica la pretesa di estromettere tali istituzioni dall'ambito di applicazione dell'art. 3, comma l°, sulla mera base di una rigida interpretazione letterale»: Paladin, *Un caso estremo nell'applicazione del principio costituzionale d'eguaglianza,* in *Giur. cost.,* 1965, 620 ss., spec. 620.

[29] Cfr. sul punto Lariccia, *Gruppi sociali ed eguaglianza giuridica,* in *Foro amm.,* 1966, II, 117 ss.; Id., *Diritto ecclesiastico,* III ed., Padova, 1986, 60 ss., ed *ivi* indicazioni della dottrina che ha avvertito l'esigenza di estendere anche ai gruppi sociali la garanzia contemplata nell'art. 3 cost. Anche la Corte costituzionale in più di un'occasione ha aderito alla tesi secondo la quale il principio costituzionale di eguaglianza non si riferisce soltanto alle persone fisiche, bensì a tutti i soggetti dell'ordinamento, persone giuridiche comprese: i giudici della Corte costituzionale hanno, infatti, osservato che «l'eguaglianza […] è principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obiettiva struttura: esso vieta, cioè, che la legge ponga in essere una disciplina che direttamente o indirettamente dia vita ad una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali queste vengono imputate», e che, inoltre, «un'illegittima disparità fra le varie associazioni inevitabilmente si ripercuoterebbe sulla sfera giuridica degli iscritti e perciò si risolverebbe, sia pure mediatamente, in una violazione dell'eguaglianza dei cittadini»; cfr. le sentenze della Corte cost. n. 87 del 1962, 118 del 1964, 40 del 1965, 25 del1966 e 2 del 1969.

della tutela penale di collettivi, pur dovendo applicarsi disposizioni normative che, sul fondamento di una concezione superata della persona giuridica, sembrano esclusivamente prevedere una protezione delle persone fisiche[30].

[30] Lariccia, *Principio costituzionale di eguaglianza e tutela penale dei culti,* in *Arch. giur.,* 1966, 106 ss.

# *I capisaldi del dibattito dottrinale sugli articoli 7 e 8 della Costituzione**

SOMMARIO: 1. L'art. 7 Cost. e la sua approvazione in Assemblea Costituente. - 2. L'interpretazione dell'art. 7 comma 1 Cost. - 3. L'art. 7 comma 2 Cost. - 4. L'art. 8 Cost. - 5. Il concordato con la Chiesa cattolica e le intese tra lo Stato italiano e le confessioni religiose diverse dalla cattolica. Rinvio. - Nota bibliografica.

1. Il problema religioso ha costituito uno dei temi di più vivace ed appassionata polemica durante i lavori per l'approvazione della nuova costituzione dell'Italia repubblicana e democratica.

È nota l'importanza del dibattito che in Assemblea Costituente riguardò la disposizione dell'art. 5 del progetto di Costituzione: tale disposizione diverrà il vigente art. 7 della Costituzione, che prevede, nel primo comma, il principio di indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa, «ciascuno nel proprio ordine», e, con riferimento ai rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, dispone, nel secondo comma, che essi «sono regolati dai Patti Lateranensi» e che «le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale».

L'art. 7 Cost. detta disposizioni le quali si raccordano a due diversi ambiti costituzionali: quello della libertà religiosa e quello dei rapporti fra lo Stato e gli altri ordinamenti giuridici (Finocchiaro 1977, p. 321). La dottrina si è proposta di coordinare le norme contenute nell'art. 7 Cost. con le altre disposizioni costituzionali in tema di libertà religiosa, considerando l'importanza che, nell'interpretazione delle disposizioni concordatarie, assume il problema del riconoscimento della *libertas Ecclesiae* come diritto costituzionalmente garantito; per quanto invece riguarda il coordinamento dei princìpi contemplati nell'art. 7 Cost. con le disposizioni costituzionali che disciplinano i rapporti fra lo Stato italiano e gli altri ordinamenti, è necessario tenere presente la nuova

---

* In *Politica del diritto*, 27, 1996, pp. 29-47.

realtà espressa dalla Costituzione del 1948, la cui novità più significativa è da ravvisare nella convinzione dei costituenti che «fulcro del sistema democratico è l'individuo e che le formazioni sociali sono tutelate in quanto strumenti di integrazione della personalità umana» (A. Ravà 1979, p. 258). In molti casi dunque le categorie tradizionalmente adottate dalla scienza giuridica per definire i rapporti tra gli enti esponenziali della collettività statale e delle altre comunità, quelle di ordinamento giuridico «primario» e «secondario», «originario» e «derivato», appaiono di scarsa utilità per comprendere e valutare la nuova realtà delle relazioni tra i gruppi e lo Stato e, in particolare, dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose.

Con riferimento alla disposizione ora contenuta nell'art. 7 comma 1 Cost. – «Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani» – fu soprattutto Calamandrei che, in Assemblea Costituente, si propose di dimostrare che, poiché lo Stato è sovrano e non c'è bisogno che la Chiesa ne riconosca la sovranità, la disposizione era assurda, come lo sarebbe stata una eventuale che si proponesse di dichiarare che «L'Italia e la Francia sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani». In proposito Calamandrei criticava l'osservazione di Togliatti che, nella discussione svoltasi nella commissione dei settantacinque, aveva osservato, contestando l'opinione dello stesso Calamandrei, che quando si tratta di Stato e Chiesa, si tratta di due ordinamenti che vivono in due diversi ordini, ed appunto perché sono due ordinamenti su piani diversi questo riconoscimento reciproco di sovranità diventa necessario. L'impegno di Piero Calamandrei in Assemblea Costituente riguardò però principalmente l'opposizione al progetto di richiamare nella carta costituzionale i Patti Lateranensi stipulati nel 1929 dal governo fascista (Calamandrei 1947).

Il costituente, alla soluzione favorevole alla previsione di un sistema di rapporti tra Stato e Chiesa cattolica coerente con i nuovi princìpi espressi dall'ordinamento democratico, preferì quella che si limitava a «richiamare» nella Costituzione la legislazione entrata in vigore nel 1929, pur essendo diffusa la convinzione, chiaramente espressa e condivisa all'Assemblea Costituente, che molte tra le norme della legislazione concordataria previgente erano in contrasto con le disposizioni costituzionali.

Il richiamo dei Patti Lateranensi nella Costituzione sembra così

simboleggiare il destino dell'Italia nel secondo dopoguerra: un'Italia che si è andata ricostruendo ricalcando le strutture precedenti e rinnegando ogni rottura con il passato. E la conferma dell'intangibilità dei Patti stipulati nel 1929 fu di particolare gravità, dal punto di vista politico e giuridico, perché, per alcuni anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, e soprattutto prima del 1956, quando la corte costituzionale iniziò la sua opera di ricostruzione del sistema giuridico italiano, l'azione dello Stato italiano venne vincolata all'osservanza di un'etica confessionale e le minoranze religiose nel nostro paese vennero a trovarsi in una condizione di vergognosa mancanza di libertà.

2. La disposizione dell'art. 7 comma 1 Cost. contiene un principio che, per quanto riguarda la Chiesa cattolica, era già vigente in Italia prima dell'entrata in vigore della Costituzione; ed infatti, sin dal 1929, lo Stato italiano si era impegnato, con l'art. 1 comma 1 Conc. 1929, a non interferire nella vita interna della Chiesa cattolica, a non alterarne la struttura istituzionale e a non sindacarne la dottrina.

La garanzia dell'«autonomia» primaria della Chiesa cattolica, convenzionalmente riconosciuta nel 1929 nell'art. 1 comma 1 Conc., è stata ribadita, sul piano del diritto pubblico interno, nell'art. 7 comma 1 Cost., che contiene l'affermazione della non ingerenza delle autorità civili nell'«ordine proprio della Chiesa». Come la dottrina ha più volte sottolineato, il primo comma dell'art. 7 non ha dunque carattere innovativo, giacché esso ribadisce sul piano costituzionale un principio che costituiva uno dei capisaldi dello Stato italiano nel risorgimento, il principio cioè dell'incompetenza dello Stato in ordine alle materie ed ai rapporti religiosi (Gismondi 1975, p. 63; F. Onida 1964, p. 120); la norma costituzionale ora ricordata assume però una notevole importanza in quanto da essa si deduce come la reciproca indipendenza di Stato e Chiesa cattolica (ciascuno nel proprio ordine), che costituiva il principio-base del sistema concordatario, dopo il 1948 possa considerarsi il «principio istituzionale» che presiede alle relazioni giuridiche tra le autorità dello Stato e quelle della Chiesa cattolica operanti in Italia, avendo acquistato, con l'entrata in vigore della Costituzione, una «rilevanza costituzionale» nel diritto pubblico interno.

Per individuare i limiti del diritto di libertà della Chiesa cattolica in Italia e del libero esercizio dell'attività spirituale delle autorità ecclesiastiche è necessario dunque tenere presente che lo *ius libertatis*

*Ecclesiae*, al pari del diritto di libertà delle altre confessioni religiose (art. 8 comma 2 Cost.), è attualmente un diritto costituzionalmente garantito: è questa la ragione per la quale, tra i problemi più delicati che la dottrina ha affrontato nello studio delle relazioni tra Stato italiano e Chiesa cattolica, vi è quello consistente nel precisare i rapporti intercorrenti tra valori che il costituente ha inteso tutelare (come la libertà della Chiesa e taluni diritti che nella Costituzione sono considerati inviolabili), e nel rispondere al quesito se il «diritto soggettivo pubblico» di libertà della Chiesa abbia un'estensione pari, maggiore o minore rispetto agli altri diritti di libertà riconosciuti e garantiti dalla Costituzione.

L'art. 7 comma 1 Cost. attribuisce alla Chiesa cattolica la cura degli interessi religiosi dei cattolici e prevede la non ingerenza delle autorità dello Stato nell'ordine proprio della Chiesa: tale principio è stato richiamato nell'art. 1 Conc. 1984.

Sin dall'entrata in vigore della Costituzione l'interpretazione dell'art. 7 comma 1 Cost. ha sollevato notevoli difficoltà. In un primo periodo la disposizione in esso contemplata è stata considerata priva di un effettivo rilievo giuridico, in quanto si è ritenuto che il riconoscimento, da parte dello Stato italiano, dell'indipendenza e sovranità della Chiesa cattolica nel proprio ordine all'atto pratico non costituirebbe altro che «una dichiarazione astratta di principio, priva di un vero contenuto concreto e di risultati effettivi per quanto attiene la determinazione pratica della sfera di autonomia della Chiesa cattolica nello svolgimento di una sua attività giuridica all'interno dell'ordinamento italiano» (d'Avack 1960, p. 950); secondo tale opinione, infatti, il primo comma dell'art. 7 Cost. per il legislatore costituzionale non costituiva altro che il presupposto per la determinazione di convenzioni di diritto esterno che assumevano, rispetto allo Stato italiano, i Patti Lateranensi del 1929, nel senso che lo stato, quando entra in rapporto con la Chiesa cattolica, riconosce di entrare in rapporto con un ordinamento indipendente e sovrano, riconosce, in sostanza, che esso non può porsi con tale istituzione che in una relazione di diritto esterno.

Altri hanno invece precisato che, dovendo soprattutto tenersi presente il collegamento tra le due parti dell'art. 7, e cioè tra il primo e il secondo comma, per chiarire il significato attribuito all'espressione «ordine» dello Stato e della Chiesa cattolica, occorre riferirsi al contenuto dei Patti Lateranensi, in quanto questi ultimi forniscono la «mi-

sura costituzionale» di ciò che lo Stato italiano ha riconosciuto essere ordine della Chiesa cattolica (Gismondi 1975, p. 64; Petroncelli 1977, p. 34): tuttavia, non soltanto le norme derivanti dai Patti Lateranensi costituiscono «uno strumento poco idoneo per l'interpretazione di una formula che ha profondamente alterato la struttura giuridica dello Stato, travolgendo istituti esplicitamente richiamati dai Patti Lateranensi» (Catalano 1974, p. 20), ma inoltre tale opinione potrebbe ritenersi esatta solo ove si ritenesse che il contenuto dei Patti Lateranensi sia stato «costituzionalizzato», giacché le norme di derivazione pattizia possono fornire una «misura costituzionale» solo in quanto siano state considerate sullo stesso piano delle norme costituzionali: come invece vedremo nel § seguente, vi sono varie ragioni per ritenere inesatto l'orientamento interpretativo secondo il quale l'art. 7 cpv. Cost. ha «costituzionalizzato» il contenuto degli accordi lateranensi.

L'analisi dei princìpi contenuti nell'art. 7 comma 1 Cost, ha indotto la dottrina prevalente a sostenere l'opinione secondo la quale il riconoscimento della «sovranità» e della «indipendenza» della Chiesa cattolica nell'ordine che le è proprio non comporta un arretramento delle frontiere della sovranità dello Stato, e il costituente, adoperando l'espressione «ordine», è partito dal presupposto che la sovranità dello Stato e l'indipendenza della Chiesa cattolica soggiacciono a dei limiti: l'esistenza di determinati limiti ricorre, del resto, ogni volta che si prende in considerazione un sistema di relazioni tra più istituzioni, ciascuna dotata di un'autorità e di una libertà che non possono non limitarsi nel rispettivo ambito.

Per risolvere il problema consistente nel precisare il concetto di «ordine proprio della Chiesa» e nel determinare l'ambito della libera esplicazione della potestà giurisdizionale canonica nell'ordinamento italiano, si è ritenuto necessario distinguere il profilo «statualistico» da quello «canonistico»: se, nella maggioranza dei casi, le attività promananti dai cittadini italiani che siano anche fedeli della Chiesa cattolica si esauriscono in una sfera di interessi che lo Stato considera estranei al proprio compito e che di conseguenza non sottopone a proprie valutazioni giuridiche dirette, non di rado è possibile constatare come l'ordinamento italiano consideri giuridicamente illecita, dal proprio angolo visuale, l'attività posta in essere da soggetti privati o da ministri ecclesiastici che pur abbiano agito in conformità dei precetti del diritto della Chiesa cattolica.

Individuare i criteri in base ai quali possa affermarsi la «liceità» degli atti ecclesiastici (legislativi, giudiziari od amministrativi) dal punto di vista dell'ordinamento giuridico italiano, trattandosi di atti compiuti nell'«ordine» in cui la Chiesa cattolica è stata riconosciuta sovrana, significa dunque procedere ad un esame dei princìpi e delle disposizioni del diritto statuale, in quanto «è sempre e soltanto dalla discrezionalità sovrana dello Stato che continuerà a dipendere la determinazione concreta dell'ambito e limiti effettivi della *libertas ecclesiae catholicae* nel suo ordinamento, nel senso che a questo soltanto continuerà pur sempre a spettare l'insindacabile diritto di giudicare e di stabilire nei singoli casi concreti se una data materia o istituto si debba far rientrare nell'ordine proprio statale e ritenere come tale soggetto alla potestà disciplinare d'imperio del medesimo, o se viceversa vada classificato fra i rapporti dell'ordine proprio canonico» (d'Avack 1960, p. 951; Del Giudice 1964, p. 51).

Per determinare gli interessi ed i rapporti compresi nell'ordine proprio dello Stato e, indirettamente, quelli riconducibili all'ordine proprio della Chiesa cattolica, l'interprete il quale si ponga dal particolare angolo visuale dell'ordinamento italiano, dovrà necessariamente procedere all'esame delle norme del diritto positivo italiano, giacché tale verifica può in concreto consentire di individuare le materie ed i rapporti nei confronti dei quali sia riconoscibile la sovranità dello Stato, e dovendo ritenersi che lo Stato riconosca sovrana la Chiesa cattolica soltanto nell'ambito in cui lo Stato stesso non affermi la propria sovranità.

L'autorità giudiziaria statuale è normalmente competente a giudicare, alla stregua del diritto italiano, della «liceità» degli atti emanati dagli organi della Chiesa cattolica nell'esercizio della sua potestà di giurisdizione: vi sono però delle eccezioni, convenzionalmente ammesse dallo Stato italiano, e pertanto riconducibili alla stessa volontà del legislatore statuale. È noto, infatti, che, con la stipulazione dei Patti Lateranensi e di recente con la legislazione concordataria entrata in vigore nel giugno 1985, sono stati stabiliti degli «obblighi giuridici concordatari» concretantisi in «limiti espressi» alla competenza statuale in date materie; è sufficiente pensare alla materia matrimoniale, in ordine alla quale il concordato, anziché prevedere – come nell'art. 2 Conc. – un vago ed indeterminato impegno statuale ad assicurare il rispetto del *ius libertatis ecclesiae*, ha espressamente riconosciuto

(cfr. art. 8.2 Conc.) la competenza dei tribunali e dei dicasteri ecclesiastici, così contemplando una deroga all'ordinaria competenza giurisdizionale dell'autorità giudiziaria italiana. Ad eccezione, però, delle ipotesi di deroga espressamente contenute nel concordato, deve ritenersi che l'autorità giudiziaria statuale non possa controllare l'eventuale contrasto con l'ordinamento canonico degli atti promananti dalle autorità ecclesiastiche, ma, in conformità al principio della separazione fra 1'«ordine civile» e «l'ordine religioso», costituente il principio istituzionale che presiede alle relazioni giuridiche tra Stato e Chiesa cattolica in Italia, abbia sempre il potere di giudicare se gli atti emessi dagli organi canonici nell'esercizio della potestà di giurisdizione della Chiesa cattolica possano ritenersi compresi nell'ordine proprio della Chiesa e siano quindi da considerare leciti dal particolare angolo visuale dell'ordinamento giuridico italiano.

3. Con riferimento alla formula, contenuta nell'art. 7 comma 2 Cost., del richiamo dei Patti Lateranensi per la disciplina dei rapporti dello Stato italiano con la Chiesa cattolica, varie sono state le opinioni degli autori che si sono proposti di chiarire il significato delle espressioni approvate dal costituente.

Secondo un orientamento prevalso nei primi anni dopo l'entrata in vigore della carta costituzionale, ma che sempre più di rado è stato poi sostenuto dalla dottrina, l'espresso richiamo dei Patti Lateranensi nella Costituzione implica la loro «costituzionalizzazione» e rende pertanto improponibile un problema di collisione tra norme concordatarie e norme costituzionali (Amorth 1948, p. 52; d'Avack 1949; Ferroglio 1950, p. 303; Landolfi 1961, p. 382; Petroncelli 1977, p. 34); altri autori affermano che le norme degli accordi lateranensi sono norme costituzionali immesse nell'ordinamento interno in virtù di un procedimento automatico come quello previsto dall'art 10 Cost. per le norme di diritto internazionale generale (D'Albergo 1958, p. 563); altri sostengono che le norme dei Patti, pur non essendo state «costituzionalizzate», hanno pari vigore, cioè la medesima «durezza» delle altre norme costituzionali (Piola 1963), con la conseguenza che le disposizioni della costituzione non derogano alle norme dei Patti Lateranensi, giacché queste costituirebbero un «sistema di diritto speciale avente un fondamento costituzionale».

Varie sono le argomentazioni prospettate per criticare l'orienta-

mento interpretativo secondo il quale l'art. 7 cpv. Cost. ha «costituzionalizzato», direttamente o indirettamente, il contenuto degli accordi lateranensi, anche se non sempre si tratta di obiezioni fondate o, comunque, decisive. Non appare per esempio convincente l'opinione secondo la quale è impossibile attribuire alle norme concordatarie la natura di norme costituzionali perché l'oggetto dei Patti Lateranensi non riguarda la materia costituzionale: giustamente si è infatti osservato che in una Costituzione di tipo rigido le norme formalmente costituzionali non riguardano soltanto la materia costituzionale e che ogni norma, quale che sia il suo contenuto, è pertanto suscettibile di venire «costituzionalizzata» (Spagna Musso 1966, p. 76); anche la circostanza che i Patti possano subire modifiche senza procedimento di revisione costituzionale qualora ricorra l'accordo tra Stato e Chiesa cattolica, mentre sarebbe inammissibile che norme costituzionali possano essere modificate con la legge ordinaria nei casi in cui lo Stato e la Chiesa stipulino un accordo modificativo dei Patti, non costituisce un argomento decisivo per contestare la tesi della «costituzionalizzazione» dei Patti, perché, come ha osservato Mortati (1976, p. 1521), «nessun ostacolo di principio vietava al Costituente di disporre deroghe alle garanzie di rigidezza della Costituzione disposte dall'art. 138», che prevede il procedimento di revisione della costituzione.

Secondo un'opinione che ha trovato largo consenso in dottrina, con l'art. 7 comma 2 Cost. il legislatore non ha inteso «costituzionalizzare» il contenuto dei Patti Lateranensi e delle relative norme di esecuzione, bensì soltanto il «principio concordatario», la regola, cioè, che i rapporti fra Stato italiano e Chiesa cattolica debbano essere disciplinati in via bilaterale (così, tra gli altri, Checchini 1949; Biscottini 1951; Bellini 1955, p. 23; Olivero 1962, p. 73; Del Giudice 1964, p. 51; Jemolo 1970, p. 113; Spagna Musso 1976, p. 75). Un'altra interpretazione attribuisce invece al costituente il proposito di garantire non il principio concordatario, bensì il «principio pattizio», il principio cioè della conservazione dei Patti del 1929 (Esposito 1963, p. 215; Peyrot 1966, p. 189).

Altri autori hanno sostenuto, a me pare esattamente, che, con la norma costituzionale in esame, il costituente non ha recepito o «costituzionalizzato» i Patti Lateranensi, né ha introdotto il principio della necessaria disciplina convenzionale di tutte le materie di interesse comune tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica, bensì ha sempli-

cemente posto un limite all'attività ordinaria di normazione, con la conseguenza che soltanto la legge costituzionale è atto idoneo ad immettere nell'ordinamento interno norme in contrasto con disposizioni pattizie (D'Urso 1964, p. 46) e che sul piano del diritto pubblico interno l'art. 7 comma 2 Cost. vale a trasformare un comportamento (eventualmente) illecito in base alle regole internazionali-concordatarie, che impegnano di *stare pactis*, in un illecito costituzionale (Catalano 1974, pp. 29, 45 ss., 49, 50, 54, 60 ss.).

Il problema che ha assunto maggiore rilievo concreto nell'interpretazione del significato da attribuire al richiamo dei Patti Lateranensi contenuto nell'art. 7 comma 2 Cost. è quello del contrasto tra le norme di derivazione pattizia e le norme della Costituzione.

Il problema di decidere se nei confronti delle disposizioni di derivazione pattizia sia ammissibile un sindacato circa la loro conformità alla Costituzione è stato affrontato per la prima volta dalla Corte Costituzionale con le sentenze n. 30, 31 e 32 del 1° marzo 1971, nelle quali i giudici hanno avuto occasione, dopo più di venti anni dall'entrata in vigore della Costituzione, di esaminare la questione della legittimità costituzionale delle norme di derivazione concordataria in materia matrimoniale. Il principio sul cui fondamento i giudici della Corte hanno esaminato le varie questioni sottoposte al loro esame è contenuto nell'affermazione che, poiché l'art. 7 comma 1 Cost. riconosce allo Stato e alla Chiesa cattolica una posizione reciproca di indipendenza e di sovranità, esso non può avere la forza di negare i princìpi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato: da tale premessa si è dedotta la conclusione che è senz'altro possibile esaminare la questione relativa alla legittimità costituzionale delle disposizioni della legge 27 maggio 1929 n. 810, nella loro relazione con le clausole del Concordato, giacché l'art. 7 Cost. non preclude il controllo di costituzionalità delle leggi che hanno immesso nell'ordinamento interno le clausole dei Patti Lateranensi; tale principio è contenuto nella ricordata sentenza n. 30 del 1971, nella quale in effetti più che una motivazione è contenuta una affermazione perentoria, il che fa pensare che all'interno della Corte Costituzionale i contrasti debbono essere stati assai intensi.

Affermando il principio per il quale le norme immesse nell'ordinamento italiano per effetto dell'attuazione interna dei Patti Lateranensi, qualora contrastino con i «supremi princìpi dell'ordinamento

costituzionale italiano», possono essere dichiarate costituzionalmente illegittime al pari di ogni altra disposizione di legge ordinaria, la Corte Costituzionale ha risposto positivamente al quesito circa la possibilità giuridica di estendere alle disposizioni di derivazione pattizia il procedimento previsto dalla Costituzione per la pronuncia di inefficacia delle leggi ordinarie viziate da illegittimità costituzionale.

La conclusione alla quale sono pervenuti i giudici della Corte è stata accolta perché si è evidentemente ritenuto di attribuire un peso decisivo alla norma dell'art. 7 comma 1 Cost., contenente il principio della reciproca indipendenza dello Stato italiano e della Chiesa cattolica. L'esatta affermazione, secondo cui la norma contenuta nel primo comma dell'art. 7 prevale rispetto a quella contenuta nel secondo comma della medesima disposizione costituzionale, ha assunto una notevole importanza per l'esatta interpretazione ed attuazione dei princìpi costituzionali in tema di rapporti tra lo Stato italiano e le confessioni religiose, giacché, se si aderisce a questa tesi, non si può condividere l'opinione, in un certo senso opposta, secondo la quale sono proprio i Patti Lateranensi che forniscono la misura costituzionale di ciò che lo Stato italiano ha riconosciuto essere «ordine» della Chiesa cattolica: ed infatti, quest'ultima tesi potrebbe ritenersi esatta solo ove si ritenesse che il contenuto dei Patti Lateranensi sia stato «costituzionalizzato», essendo ovvio che «le norme di derivazione pattizia possono fornire una «misura costituzionale» solo in quanto siano state esse stesse elevate al rango di norme costituzionali» (Catalano 1974, p. 20): ma è proprio questa la conclusione che la Corte Costituzionale ha esattamente ritenuto di respingere.

Dopo aver affermato la possibilità di sottoporre al sindacato di costituzionalità le norme di derivazione pattizia, la Corte Costituzionale, nelle menzionate sentenze del 1971 e poi nella successiva giurisprudenza degli anni seguenti, ha accolto la tesi secondo la quale sono viziate da illegittimità costituzionale non tutte le disposizioni derivanti dai Patti Lateranensi in contrasto con tutte le norme o i principi costituzionali, bensì soltanto le disposizioni di derivazione pattizia contrastanti con i «principi supremi» dell'ordinamento costituzionale. La conclusione accolta in tal senso dai giudici della Corte Costituzionale appare conforme all'orientamento dottrinale secondo cui l'equilibrio tra la volontà di rispetto dei Patti Lateranensi deducibile dall'art. 7 comma 2 Cost. e la prevalenza della Costituzione desumi-

bile dal primo comma della stessa disposizione sarebbe determinato dalla «funzione selettiva» operata dai «valori più essenziali» dell'ordinamento costituzionale, che si riferiscano ai diritti essenziali della persona umana oppure ai supremi criteri informatori della struttura dello Stato (in tal senso Bellini 1970, p. 125; Mortati 1976, p. 1524).

La distinzione accolta dai giudici della Corte Costituzionale fra norme (o princìpi) costituzionali e princìpi supremi o fondamentali della Costituzione, se è stata condivisa da gran parte della dottrina, ha sollevato le perplessità di chi ha rilevato che essa si presenta incerta e non poco pericolosa, giacché, a parte la difficoltà, evidentemente avvertita anche dal supremo giudice costituzionale, di precisare che cosa realmente si intenda per princìpi supremi dell'ordinamento costituzionale, porta alla conseguenza che alla Corte Costituzionale è affidato il compito di individuare, di volta in volta, l'esistenza di princìpi «super costituzionali», essi soltanto dotati di una «super resistenza», o meglio, di «valori» deducibili dai princìpi costituzionali (v. sul punto Giacchi, Fumagalli Carulli 1976, p. 1522; Lo Castro 1977, p. 1656; Lariccia 1990, p. 904; Finocchiaro 1995, p. 135).

Mentre in un regime di costituzione rigida il «grado» delle norme deve essere desunto non dal loro contenuto ma dal particolare procedimento previsto per la loro approvazione, la funzione della Corte Costituzionale verrebbe sempre più a collegarsi a criteri di opportunità e di convenienza difficilmente controllabili in base a parametri certi. Si consideri tra l'altro che far consistere il controllo di costituzionalità nell'esame relativo alla conformità delle clausole pattizie soltanto rispetto ai princìpi supremi dell'ordinamento costituzionale, può far ritenere costituzionalmente legittime talune disposizioni di derivazione pattizia in contrasto con fondamentali norme costituzionali, soprattutto ove si aderisca ad un'opinione restrittiva circa la categoria dei princìpi supremi della costituzione.

Una volta ammesso il sindacato di costituzionalità sulle norme di derivazione pattizia, più persuasive sarebbero state, a mio avviso, le sentenze della Corte se quest'ultima fosse pervenuta alla conclusione della prevalenza di tutte le norme e i princìpi costituzionali su tutte le norme che hanno immesso nell'ordinamento interno le clausole dei Patti Lateranensi, e avesse pertanto affermato il principio della illegittimità costituzionale di ogni disposizione di derivazione pattizia in contrasto con le norme e i princìpi costituzionali. Questa opinione

non contraddice il principio della conferma dei Patti contenuta nel secondo comma dell'art. 7, giacché la proposizione secondo la quale i rapporti tra Stato e Chiesa sono regolati dai Patti Lateranensi sembra doversi intendere nel senso che il costituente ritenne che i Patti, complessivamente ed unitariamente, non fossero in contrasto con la *ratio* della Costituzione, dato che la conferma di validità non può riguardare le singole norme dei Patti ma il loro nucleo essenziale.

D'altra parte, la circostanza che le norme di derivazione pattizia, non potendo essere modificate da norme ordinarie successive, siano intangibili, in mancanza dell'accordo con la Santa Sede, da parte del legislatore ordinario, se indubbiamente porta alla conseguenza che le norme derivanti dai Patti si presentano diverse rispetto alle altre norme di leggi ordinarie (potendo essere abrogate o modificate, in mancanza dell'accordo con la Chiesa cattolica, soltanto in forza di una legge di revisione costituzionale), non implica necessariamente che esse siano state costituzionalizzate e non comporta inevitabilmente che le norme di esecuzione dei Patti possano derogare a norme della Costituzione: in sostanza, l'intangibilità delle norme di derivazione pattizia da parte del legislatore non necessita in alcun modo del ricorso alla figura dommatica delle «norme costituzionalizzate» e costituisce un principio che non appare certo in contrasto con la tesi secondo la quale si ritenga inammissibile che la Costituzione consenta di venire tacitamente derogata da norme da essa stessa richiamate.

Il richiamo di una determinata normativa ai fini della disciplina di una serie di rapporti non può valere in modo indiscriminato, giacché il richiamo costituzionale può soltanto operare rispetto ai precetti dell'atto richiamato compatibili con la Costituzione, con la conseguenza che «anzitutto occorre una precisa e puntuale verifica, da effettuare alla stregua del testo costituzionale, e, in secondo luogo, che soltanto se le norme in esso racchiuse appaiono dotate di elasticità, o munite di clausole esplicite di derogabilità, la deroga è da considerarsi ammissibile» (Lombardi 1970, p. 70). Come acutamente ha osservato l'Esposito, sarebbe d'altronde contraddittorio e perciò inammissibile che «la nostra costituzione abbia potuto stabilire la permanenza in vigore delle disposizioni dei Patti contrarie al testo della Costituzione nell'atto stesso in cui stabilisce che le disposizioni dei Patti cessino di aver vigore se contrarie a disposizioni del testo della Costituzione, se ed in quanto revisionato» (Esposito 1963, p. 215).

Secondo questa interpretazione, è dunque il testo della Costituzione – norme, disposizioni, princìpi costituzionali – e non altro che dovrebbe costituire il parametro rispetto al quale esercitare il controllo circa la costituzionalità delle norme che hanno immesso nell'ordinamento interno italiano le clausole dei Patti Lateranensi (v. sul punto le varie opinioni espresse da Modugno 1970; Cardia 1980; Lariccia 1986; Finocchiaro 1995, p. 114).

4. Con la Costituzione del 1948 il sistema riguardante le garanzie di libertà e di eguaglianza nei confronti delle minoranze religiose è stato radicalmente mutato rispetto al passato. L'art. 8 comma 1 Cost. proclama la «eguale libertà» di tutte le confessioni religiose davanti alla legge: l'approvazione di tale disposizione determinò una spaccatura in seno all'assemblea costituente; mentre infatti la Sinistra aveva proposto una formulazione tendente a stabilire che «Tutte le confessioni religiose sono eguali davanti alla legge», la Democrazia Cristiana, con l'emendamento Cappi-Gronchi, tendeva a limitare l'eguaglianza al profilo del godimento dei diritti di libertà mediante la formula, poi approvata, «Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere di fronte alla legge». La proposta tendente a garantire a tutte le confessioni religiose una eguaglianza di trattamento, e non soltanto una eguale libertà, venne respinta con 140 voti contro 135.

L'art. 8 comma 2 prevede che le confessioni religiose diverse dalla cattolica «hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano» (per una interpretazione di tale disposizione v. Lariccia 1990; Colaianni 1993).

Nell'art. 8 comma 3 Cost. è previsto che la regolamentazione dei rapporti tra Stato e culti diversi dal cattolico avvenga per «legge» dello Stato e che l'atto del parlamento venga emanato «sulla base di intese» con le rappresentanze delle confessioni. Nell'individuare il valore delle intese tra Stato e rappresentanza del culto, una parte della dottrina ha attribuito alle «intese» la natura di semplici presupposti politici, sostanzialmente negando ad esse qualunque valore giuridico. Secondo un'altra opinione, le intese vengono al contrario configurate come dei veri e propri concordati. Ambedue le tesi sono state però giustamente criticate sul fondamento di numerose considerazioni. Occorre, innanzi tutto, domandarsi se le intese alle quali fa riferimento l'art. 8 comma 3 esauriscano la loro funzione sul piano

del diritto nazionale e costituiscano convenzioni di diritto pubblico interno, al contrario degli accordi tra Stato e Chiesa cattolica, ai quali si riferisce l'art. 7 comma 2 Cost., che operano in un ordinamento giuridico distinto da quello dello Stato (sulla natura giuridica delle intese, con particolare riferimento al problema della loro qualifica come atti di diritto interno od esterno, cfr. Lariccia 1984, p. 467; Finocchiaro 1995, p. 151).

Comunque, anche ove si ritenga diversa la natura delle intese rispetto a quella dei concordati, non vi è dubbio che le due norme contenute negli art. 7 comma 2 e 8 comma 3 Cost. «si riconducono entrambe ad un principio comune più generale prescrivente che la legislazione statale in materia ecclesiastica non debba essere unilaterale, ma di regola preventivamente concordata» (Crisafulli 1950, p. 415).

Nell'art. 8 comma 3 Cost., sul fondamento della esigenza di una comune regolamentazione del fenomeno religioso ed in conformità alla tendenza a valutare unitariamente l'interesse religioso, è ribadito il principio di bilateralità della legislazione ecclesiastica, rispondente alla separazione tra l'ordine civile e l'ordine religioso, che costituisce il principio istituzionale sulle relazioni tra Stato e Chiese in Italia: il principio di bilateralità della legislazione ecclesiastica stabilisce, tanto per la Chiesa cattolica quanto per i rimanenti culti, che il legislatore (ordinario) non può legiferare da solo trascurando il consenso degli interessati, senza incorrere in violazioni costituzionali (Landolfi 1962; Peyrot 1978; Lariccia 1984).

Per definire la natura giuridica delle intese, occorre individuare la loro incidenza sul procedimento legislativo e determinare, con riferimento ad esso, il momento nel quale deve essere inserita l'intesa. Poiché la Costituzione prevede che la legge dello Stato debba essere emanata sulla base di intese, è da ritenere che quest'ultima costituisca un *prius* rispetto al normale procedimento legislativo e che l'assenza di preventivi accordi si risolva in una violazione degli obblighi imposti allo Stato dall'art. 8 comma 3 Cost.; la discrezionalità del legislatore deve ritenersi limitata alla facoltà di non emanare la legge predisposta sulla base dell'intesa, quando ritenga di non poterla approvare nei termini precisati nell'intesa (Mortati 1976, p. 1179).

Il vincolo derivante dalle intese fa sì che, qualora durante la discussione parlamentare, si intendesse modificare il testo preventivamente concordato, il carattere vincolante delle intese determina

la conseguente inammissibilità di ogni modifica rispetto ad esse: le intese vincolano il legislatore a legiferare nell'assoluto rispetto degli accordi previamente intervenuti; né il legislatore ordinario, una volta approvata la legge, potrebbe unilateralmente abrogarla, senza violare l'art. 8 comma 3 Cost, giacché è inammissibile che, abrogando la legge, il legislatore (ordinario) possa nuovamente sottoporre, in modo unilaterale, le confessioni diverse dalla cattolica alle disposizioni del diritto comune.

L'interpretazione più esatta dei princìpi che, nell'art. 8 comma 3 Cost., prevedono una vera e propria fattispecie di leggi negoziate è quella che non considera l'intesa elemento integrativo necessario del procedimento legislativo dal punto di vista tecnico-giuridico, dovendosi ritenere più esatta la tesi che riconduce le leggi sulla base di intese alla categoria delle leggi «a presupposto necessario e vincolante» (Martines 1977, p. 377; cfr. anche Crisafulli 1971, p. 193, ove si precisa che le previe «intese» che condizionano la validità delle leggi previste nell'art. 8 «stanno fuori del procedimento legislativo, anche se largamente inteso»; Mortati 1976, p. 1179). L'adesione a questa tesi non comporta tuttavia conseguenze decisamente rilevanti in ordine al problema della definizione di quale sia il valore dell'intesa, giacché in ogni caso, e quindi anche nell'ipotesi che si inquadri il fenomeno nell'ambito delle leggi «a procedura integrata» o dell'atto complesso (Quadri 1968), la conclusione è la medesima: sono costituzionalmente illegittime le leggi adottate senza l'intesa o discostandosi dall'intesa in quanto la discrezionalità del legislatore si limita alla «facoltà di non emanare la legge predisposta sulla base dell'intesa quando gli sembri che essa, nei termini formulati con l'accordo, non sia da accettare» (Mortati 1976, p. 1179; Martines 1977, p. 377; Finocchiaro 1977, p. 428; V. Onida, 1978).

Oggetto delle intese, e quindi della legge dello Stato italiano relativa ai rapporti con le confessioni diverse dalla cattolica, possono essere il conferimento di effetti agli atti emanati dagli organi confessionali, il riconoscimento di scuole e titoli di studio, la concessione di sussidi ed agevolazioni per l'attribuzione della personalità giuridica ad istituti delle confessioni stesse. L'intesa non potrà invece incidere su diritti di libertà già garantiti in altre norme costituzionali (artt. 8 comma 1 e 19 Cost.), ed è pertanto inammissibile che lo Stato possa, previa intesa con la rappresentanza di una confessione diversa dalla

cattolica, limitare la libertà di religione dei cittadini e gruppi sociali: tale diritto è garantito nella Costituzione e non è suscettibile di alcuna limitazione, sia pure con il consenso di coloro ai quali lo Stato riconosce il potere di rappresentare gli interessi religiosi dei cittadini non cattolici in Italia.

Non sembra sussista un criterio idoneo a far distinguere, nella categoria delle formazioni sociali con finalità religiosa, i gruppi sociali dotati dei caratteri indispensabili per configurarli quali «confessioni» legittimate a porsi in rapporto con lo Stato, ai sensi dell'art. 8 comma 3 (cfr. sul punto Finocchiaro 1977, p. 107; Id. 1995, p. 146; Lariccia 1986, p. 105): questo significa che il governo ed il Parlamento, cioè gli organi dello Stato ai quali compete, rispettivamente, di intraprendere e di concludere le intese e, successivamente, di approvare la legge emanata in base alle intese, sono investiti del potere discrezionale di accertare se ricorrano o meno gli estremi che inducano a far riconoscere in un gruppo sociale una «confessione religiosa» e rendano quindi possibile, ai sensi dell'art. 8 comma 3 Cost, la disciplina dei suoi rapporti nei confronti dello Stato.

5. Molte novità hanno caratterizzato le tendenze della più recente prassi legislativa, amministrativa e giurisdizionale sulle relazioni tra lo Stato e i gruppi confessionali; novità che occorre considerare in connessione con i nuovi princìpi con i quali vengono disciplinati i rapporti tra i gruppi e lo Stato, in un sistema nel quale la legge finisce sempre più spesso con il riguardare interessi specifici di soggetti, collettività e formazioni sociali dello Stato-comunità (cfr. De Marco 1984).

Alcuni dei problemi sin qui considerati con riferimento al dibattito sugli artt. 7 e 8 Cost. sono stati riesaminati dalla dottrina a proposito delle complesse vicende che hanno caratterizzato i rapporti tra lo Stato italiano e le confessioni religiose negli ultimi decenni e che hanno portato all'entrata in vigore del Concordato di villa Madama del 1984 e alle leggi emanate sulla base delle intese stipulate con le confessioni religiose di minoranza. La firma del Concordato e delle varie intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, la conoscenza dei loro contenuti e la valutazione delle procedure adottate per l'approvazione e l'entrata in vigore delle leggi emanate dallo Stato per disciplinare il fenomeno religioso rendono necessaria la valutazione

di numerose questioni costituzionali e di politica legislativa: lo spazio consentito a questo mio contributo non consente però di esaminare questi problemi ed è pertanto necessario concludere, rinviando ai riferimenti bibliografici qui indicati.

## *Nota bibliografica*

AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive,* Milano, Giuffrè, 1978; A. Amorth, *La Costituzione italiana,* Milano, Giuffrè, 1948; P. Bellini, *I Patti lateranensi e la Costituzione della Repubblica italiana,* in «Dir. eccl.», I, 1955, p. 65; Id., *Sui limiti di legittimità costituzionale delle disposizioni di derivazione concordataria contrastanti con valori costituzionalmente garantiti,* in *Studi per la revisione del Concordato,* Padova, Cedam, 1970, p. 125; Id., *I rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica,* in *Studi in memoria di M. Condorelli,* I, 1, Milano, Giuffrè, 1988, p. 133; A. Bernardini, *Problemi di rinvio e di adattamento nell'art. 7 Cost.,* in «Riv. dir. int.», 1968; A. Bertola, *«Costituzionalizzazione» dei Patti Lateranensi?,* in «Giur. it.», IV, 1950, p. 172; P. Calamandrei, *Storia quasi segreta di una discussione e di un voto,* in «Il Ponte», 1947, p. 409; C. Cardia, *La riforma del Concordato. Dal confessionismo alla laicità dello Stato,* Torino, Einaudi, 1980; G. Casuscelli, *Pluralismo confessionale e organizzazione dei culti acattolici. Contributo all'interpretazione sistematica del primo e secondo comma dell'art. 8 della Costituzione,* in *Scritti in onore di S. Pugliatti,* III, Milano, Giuffrè, 1978, p. 235; G. Catalano, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa. Contributo all'interpretazione sistematica dell'articolo 7 della Costituzione,* II ed., Milano, Giuffrè, 1974; C. Cereti, *Considerazioni su le previe intese con le confessioni religiose (art. 8 u. c. Cost.),* in AA. VV, *Studi in memoria di C. Esposito,* II, Padova, Cedam, 1972, p. 1013; A. Checchini, *Stato e Chiesa dallo Statuto Alibertino alla Costituzione repubblicana,* in *Scritti giuridici e storico-giuridici,* III, Padova, Cedam, 1958, p. 211; P. Ciprotti, *Diritto ecclesiastico,* Padova, Cedam, 1964; N. Colaianni, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione,* Bari, Cacucci, 1990; Id., *Statuti delle confessioni religiose,* in *Enc. giur.,* XXX, Roma, Treccani, 1993; V. Crisafulli, *Art. 7 della Costituzione e «vilipendio della religione cattolica»,* in «Arch. pen.», 1950, p. 419; Id., *Lezioni di diritto costituzionale,* II, 1, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti),* Milano, Giuffrè, 1971; S. D'Albergo, *Sulla «costituzionalizzazione» dei Patti Lateranensi,* in «Rass.

dir. pubbl.», I, 1958, p. 585; P.A. d'Avack, I *rapporti fra Stato e Chiesa nella Costituzione repubblicana,* in «Dir. eccl.», I, 1949; Id., *Chiesa cattolica (dir. eccl.),* in «Enc. dir.», VI, Milano, Giuffrè, 1960, p. 942; C. D'Urso, *Sul problema delle antinomie tra la Costituzione e i Patti lateranensi,* in «Dir. eccl.», I, 1964, p. 63; L.M. De Bernardis, *Valore giuridico e valore politico dell'art. 7 della Costituzione,* in *Studi in onore di V. Del Giudice*, I, Milano, Giuffrè, 1953, p. 220; E. De Marco, *La negoziazione legislativa,* Padova, Cedam, 1984; V. Del Giudice, *Manuale di diritto ecclesiastico*, X ed., Milano, Giuffrè, 1964; C. Esposito, *Libertà e potestà delle confessioni religiose,* in *Giur. cost.,* 1958, p. 897; Id., *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali,* in *Raccolta di scritti in onore di A.C. Jemolo,* III, Milano, Giuffrè, 1963, p. 212; G. Falzone, *La Costituzione ed i culti non cattolici,* Milano, Giuffrè, 1953; G. Ferroglio, *I rapporti fra Stato e Chiese,* in *Annali Fac. giur. univ. di Camerino,* 1950, p. 315; F. Finocchiaro, «Artt. 7 e 8», in *Commentario della Costituzione, Art. 1-12. Principi fondamentali,* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1977, *sub* art. 7 e 8, p. 238; Id., *Le intese nel pensiero dei giuristi italiani,* in *Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive,* Milano, Giuffrè, 1978, p. 15; Id., *La competenza della Corte costituzionale rispetto alle leggi costituzionali e alle leggi di esecuzione dei trattati internazionali,* in «Giur. it.», IV, 1983, 17; Id., *Diritto ecclesiastico,* IV ed., Bologna, Zanichelli, 1995; P. Floris, *"Uguale libertà" delle confessioni religiose e bilateralità fra Stato e Chiese (teorie giuridiche e progetti di riforma),* in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1983, p. 3; O. Giacchi, O. Fumagalli Carulli, *Giurisdizione ecclesiastica matrimoniale e garanzie costituzionali,* in «Giur. it.», I, 1976, 1, p. 1522; P. Gismondi, *Lineamenti storico-giuridici per uno studio del vigente sistema di rapporti fra Chiesa e Stato,* in *I Patti lateranensi. Scritti giuridici per il trentennale della Conciliazione,* Roma, Studium, 1960, p. 148; Id., *Lezioni di diritto ecclesiastico,* Milano, Giuffrè, 1975; M. Giuliano, *Ordinamento costituzionale e Patti Lateranensi,* in «Riv. dir. int. priv. e proc.», 1971, p. 203; A.C. Jemolo, *Premesse ai rapporti tra Chiesa e Stato,* II ed., Milano, Giuffrè, 1970; Id., *Lezioni di diritto ecclesiastico,* Milano, Giuffrè, 1979; A. La Pergola, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale,* Milano, Giuffrè, 1961; S. Landolfi, *Il conflitto tra norma concordataria e norma costituzionale,* in «Dir. eccl.», I, 1961, p. 382; Id., *L'intesa fra Stato e culto acattolico. Contributo alla teoria delle fonti del diritto ecclesiastico italiano,* Napoli, Jovene, 1962; S. Lariccia, *L'attuazione dell'art. 8, 3° comma, della Costituzione: le intese tra lo Stato italiano e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese,* in «Dir. eccl.», I, 1984, p. 467; Id., *Diritto ecclesiastico*. III ed.,

Padova, Cedam, 1986; Id., *La libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in AA.VV., *Il pluralismo confessionale nell'attuazione della Costituzione,* Napoli, Jovene, 1986, p. 33; Id., *Coscienza e libertà,* Bologna, il Mulino, 1989; Id., *Stato e Chiesa cattolica (rapporti tra),* in «Enc. dir.», XLII, Milano, Giuffrè, 1990, p. 890; Id., *Statuti delle confessioni religiosi», ivi,* p. 1071; S. Lener, *Linterpretazione dottrinale dell'art. 7 della Costituzione,* in «Civ. catt.», III, 1950, p. 604; G. Lo Castro, *Sul sindacato di costituzionalità della giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale,* in «Giur. it.», I, 1977, 1, c. 1635; Lombardi G., *Una «ratio decidendi» (nella giurisprudenza della Corte) per il contrasto tra disposizioni dei Patti lateranensi e norme della Costituzione?,* in «Giur. cost.», 1970, p. 64; G. Long, *Alle origini del pluralismo confessionale,* Bologna, il Mulino, 1990; F. Margiotta Broglio, *La qualifica giuridica delle relazioni fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica. Rassegna critica degli orientamenti della dottrina e spunti ricostruttivi,* in «Arch. giur.», 165, 1963, p. 53; T. Martines, *Note sui procedimenti di formazione delle fonti del diritto,* in *Scritti in onore di C. Mortati,* II, Milano, Giuffrè, 1977, p. 377; M. Mazziotti di Celso, *Note minime sull'art. 8 della Costituzione,* in *Studi in onore di L. Spinelli,* III, Modena, 1989, p. 921; F. Modugno, *Sulla posizione costituzionale dei Patti lateranensi,* in *Studi per la revisione del Concordato,* Padova, Cedam, 1970, p. 104; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico,* IX ed., II, Padova, Cedam, 1976; G. Olivero, *Sui contatti fra i Protocolli lateranensi e la Costituzione,* in «Foro it.», IV, 1962, c. 82; Id., *Lezioni di diritto ecclesiastico,* Torino, Giappichelli, 1963; F. Onida, *Giurisdizione dello Stato e rapporti con la Chiesa,* Milano, Giuffrè, 1964; V. Onida, *Profili costituzionali delle intese,* in AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive,* Milano, Giuffrè, 1978, p. 25; M. Petroncelli, *Diritto ecclesiastico*, Napoli, Jovene, 1977; G. Peyrot, *Dinamica delle norme pattizie nel quadro costituzionale,* in «Justitia», 1966, p. 189; Id., *Significato e portate delle intese,* in AA.VV., *Le intese fra Stato e confessioni religiose,* Milano, Giuffrè, 1978, p. 49; Id., *Condizione giuridica delle confessioni religiose prive di intesa,* in AA.VV., *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose,* Milano, Giuffrè, 1985, p. 383; A. Piola, *Dalla Conciliazione alla Costituzione,* Torino, Giappichelli, 1963; G. Quadri, *Un presunto caso di legge atipica: la legge che regola i rapporti fra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica,* in *Scritti degli allievi offerti ad A. Tesauro,* Milano, Giuffrè, 1968, p. 555; A. Ravà, *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana,* Milano, Giuffrè, 1959; Id., *Revisione del Concordato lateranense o revisione costituzionale?,* in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1971, p. 10; Id., *I nodi al*

*pettine,* in «Il Ponte», n. 2-3, 1979, p. 245; M. Ruini, *Commento all'art. 7 della Costituzione. I rapporti dello Stato con la Chiesa cattolica,* in «Foro pad.», IV, 1949, p. 225; G. Sacerdoti, *Il regime delle confessioni prive di intesa tra normativa generale e modello concordatario,* in «Rass. mens. di Israel», n. 3, 1985, p. 707; E. Spagna Musso, *Costituzione rigida e fonti atipiche*. Napoli, Jovene, 1966, p. 75; M. Tedeschi, *Stato e confessioni acattoliche. Contributo all'analisi dell'art. 8 della Costituzione,* in *Il Tommaso Natale (Studi in memoria di Girolamo Bellavista),* 1977, p. 425; I. Vecchio Cairone, *Diritto negoziale con i culti e sistema costituzionale di integrazione pluralistica,* in *Studi in memoria di M. Petroncelli,* II, Napoli, Jovene, 1989, p. 849; E. Vitali, *Accordi con le confessioni e principio di eguaglianza,* in *Studi in memoria di M. Petroncelli,* II, Napoli, Jovene, 1989, p. 943.

# *Laicità dello Stato e democrazia pluralista in Italia**

SOMMARIO: 1. Laicità, democrazia e pluralismo: tre espressioni dai mille significati. - 2. L'idea di stato laico in relazione allo stato-potere, allo stato-istituzione e allo stato-comunità. - 3. Le vicende dello stato italiano con riferimento al principio di laicità. - 4. La disciplina del fenomeno religioso nella società italiana democratica e pluralista. - 5. La nozione giuridica di laicità dello stato italiano. - 6. La sentenza costituzionale n. 203 del 1989 e l'enunciazione del «principio supremo» di laicità dello stato italiano. - 7. Considerazioni critiche sulla enunciazione della «laicità positiva». - 8. La laicità dello stato italiano alla prova dei fatti. Le molte e complesse questioni in discussione con riferimento al principio di laicità: a) concezione laica della vita familiare e del diritto matrimoniale statale; b) insegnamento religioso nella scuola pubblica; c) finanziamenti statali alle scuole private (ivi comprese le scuole cattoliche); d) finanziamenti alle confessioni religiose; e) stipulazione di nuove intese con le confessioni di minoranza; f) nuovi movimenti religiosi; g) beni culturali di interesse religioso; h) tutela penale del sentimento religioso dei cittadini; i) legislazione sui diversi problemi etici; l) politica demografica; m) laicità di idee e comportamenti originariamente religiosi. Due esempi significativi: l'obiezione di coscienza e il volontariato. - 9. Una conclusiva valutazione delle esigenze di laicità alla luce del diritto positivo e della varia e multiforme esperienza giuridica.

1. - Vi chiedo scusa, cari amici e colleghi, non sono uno studioso di filosofia, di etica o di filosofia del diritto: anche se, naturalmente, so bene quale importanza queste discipline assumono per un'approfondita valutazione del tema della laicità.

Sono soltanto un giurista di diritto positivo, convinto che parlare di diritto significa parlare degli uomini e delle donne, dei loro interessi e lei loro problemi: di individui concreti, con le loro luci e le loro ombre,

---

* In *Il principio di Laicità nello Stato democratico*, a cura M. TEDESCHI, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1996, pp. 143-96 e in *Il dir. ecclesiastico*, 105, 1995, I, pp. 383-414. È il testo della relazione tenuta a Napoli al Convegno sul tema *Il principio di laicità nello Stato democratico* nei giorni 6-8 ottobre 1994.

i loro pregi e i loro difetti, le loro certezze e le loro inquietudini ed angosce di persone che vivono ed agiscono nella vita di ogni giorno.

Tra i problemi degli uomini e delle donne viventi nell'età contemporanea vi è quello della «laicità», come ha dimostrato molto bene ieri Luciano Guerzoni, anche con riferimento al bel saggio di Giovanni Miccoli [(1985) «La questione della laicità»].

In questa mia relazione vi parlerò di disposizioni costituzionali e di leggi, di concordati e di intese, di giudici e di sentenze, di cittadini titolari del potere sovrano chiamati ad esprimersi in occasione dei referendum popolari. Vi parlerò in sostanza di «esperienza giuridica», in particolare dell'esperienza giuridica nell'Italia repubblicana e democratica.

Se questa relazione su «Laicità dello Stato e democrazia pluralista in Italia» fosse stata presentata qualche anno fa, avremmo potuto convenire, io credo, che l'unica espressione non suscettibile di incertezze era quella di «Italia»: ora anche questa espressione presenta problemi di definizione, non potendosi ignorare le proposte tendenti a porre in discussione l'idea stessa di nazione italiana, a proposito della quale v'è chi ragiona d'una divisione dell'Italia in tre Stati membri d'uno Stato federale estremamente decentrato, contribuendo così ad incrinare l'idea, già indiscussa, che l'Italia unita sia tale e debba esser tale, perché rappresenta una Nazione eretta a Stato [Paladin (1993) «Valori costituzionali», 1].

Ma anche a volere omettere la considerazione di tale questione, con riferimento alla quale mi limito ad augurare che risulti confermata anche in futuro la concezione dell'Italia unita ed autonomistica accolta dalla costituzione del 1948, penso costituisca un'esperienza comune a tutti noi la frequenza con la quale ci si interroga ormai da molti anni – in volumi, articoli, saggi e convegni – sui diversi modi di concepire non soltanto la «laicità», ma anche lo «stato», la «democrazia» e il «pluralismo».

Non intendo naturalmente passare in rassegna le varie opinioni che vengono proposte per definire queste espressioni dai mille significati. Non vi è dubbio tuttavia che, se le imprescindibili esigenze della necessaria sintesi di una relazione congressuale obbligano ad operare una drastica eliminazione di ogni questione di importanza marginale rispetto al problema centrale qui discusso, le questioni riguardanti le diverse concezioni dello stato, della democrazia e del pluralismo

assumono grande importanza per affrontare il tema della laicità e non possono certamente essere ignorate.

Mi limito a ricordare che nel linguaggio della scienza politica si intende comunemente per pluralismo

> quella concezione che propone come modello una società composta da più gruppi o centri di potere, anche in conflitto fra loro, ai quali è assegnata la funzione di limitare, controllare, ed eventualmente eliminare, il centro di potere dominante identificato storicamente con lo stato [Bobbio (1983) «Pluralismo», 815].

Nel dibattito politico attuale, che risente l'influenza della sociologia e della scienza politica americana, il termine «pluralismo» viene spesso usato come termine antitetico a «totalitarismo», concetto usato anch'esso in senso generico e creato per comprendere in un'unica categoria e per coinvolgere in un'unica condanna tanto il fascismo quanto il comunismo. In questa accezione più generica il termine pluralismo può essere sostituito da un'espressione, ben più nota e più antica, in corso nel pensiero occidentale da almeno duemila anni, cioè da «democrazia» [Bobbio (1976) «Pluralismo», 61].

È noto che la costituzione italiana del 1948 ha previsto come novità più importanti la valorizzazione del «principio democratico» e l'accoglimento del «principio pluralistico», anche nel suo significato di pluralismo «istituzionale», consistente nel riconoscimento del ruolo delle «formazioni sociali» espresso nell'art. 2 e sviluppato in numerose altre disposizioni costituzionali [Pizzorusso (1981) «Diritto», 1342].

A proposito del pluralismo, è opportuno qui ribadire l'importanza della distinzione tra pluralismo *nelle* istituzioni e pluralismo *delle* istituzioni: ed infatti, soprattutto in una società qual è quella attuale, caratterizzata da intolleranze, particolarismi e fondamentalismi, assume grande rilievo il c.d. pluralismo «ideologico», che comporta l'espressione e la diffusione di una pluralità d'opinioni, di credenze o di concezioni del mondo e, più precisamente, consiste nel riconoscimento che lo stato compie delle libertà di manifestazione del pensiero, di insegnamento, di religione e verso la religione [Pizzorusso (1981) «Diritto»; Cardia (1983) «Pluralismo»; Casuscelli (1984) *Postconfessionismo*; Moneta (1984) *Stato sociale*, 59].

Si tratta ovviamente di una distinzione assai nota, ma essa appare

opportuna in questa sede se si considera che è proprio con riferimento ai diversi livelli del modello pluralista – individuale, collettivo, istituzionale – che viene discussa la maggior parte dei problemi del diritto ecclesiastico italiano e comparato: e che deve essere considerata anche la questione della forma di stato – laica, confessionale, liberale, sociale – riferibile allo stato italiano.

Il rilievo assunto dalle formazioni sociali nella democrazia pluralista non deve portare ad una compressione degli interessi individuali, in quanto il riconoscimento e la valorizzazione delle comunità sociali hanno un senso solo se possono servire ad un potenziamento delle facoltà individuali, se sono viste cioè

> come dimensioni e manifestazioni collettive della personalità e come strumenti a carattere organizzato e associato dello svolgimento della stessa [Pastori (1980) «Pluralismo», 80].

Sappiamo tutti naturalmente quante difficoltà nasconda la questione se debba ritenersi prioritario l'individuo o il gruppo, un problema a proposito del quale una contrapposizione portata fino alle estreme conseguenze non evita i rischi eguali e contrari per la reale libertà dell'uomo che si annidano nelle due tesi che rispettivamente valorizzano l'individuo e ripongono nella società le strutture prime della nostra vicenda personale [Cerri (1993) «Libertà», 292]. Per l'ordinamento italiano l'art. 2 della nostra costituzione costituisce una valida premessa per affrontare in modo adeguato le tematiche più ampie e complesse del «pluralismo giuridico» che è sempre la conseguenza del «pluralismo sociale».

2. - La valutazione dei problemi oggetto di questa relazione richiede preliminarmente una attenta considerazione dello «stato laico» quale entità storicamente e geograficamente delimitata; una entità realizzatasi prevalentemente nei paesi europei occidentali a prevalenza cristiano-cattolica: con l'esclusione quindi dei paesi di *common law* ad egemonia protestante, nei quali la questione della laicità dello stato viene esaminata prevalentemente sotto il profilo della «secolarizzazione». Il termine laicismo infatti è di uso corrente nei paesi di lingua latina, mentre non trova un equivalente nel linguaggio politico anglosassone, in cui l'accezione moderna di laicismo può essere piuttosto

tradotta, sia pure per approssimazione, con il termine «secularism» [Zanone (1983) «Laicismo», 573].

Lo Stato laico nasce dalla trasformazione della società borghese, esso presuppone il riconoscimento della libertà di coscienza e di religione, ed

> indica e definisce, in modo specifico, l'attitudine storicamente propria dello Stato liberale europeo del XIX secolo nei confronti del fenomeno religioso in genere, e – in specie – delle confessioni religiose, sul piano sia dei principi istituzionali, sia degli istituti e delle scelte legislative, sia della prassi amministrativa e degli indirizzi della politica ecclesiastica [Guerzoni (1977) «Stato laico e Stato liberale», 533].

I caratteri dello stato laico possono essere riconosciuti, con riferimento allo stato-potere, nella *autonomia* e *indipendenza* dell'autorità civile rispetto all'autorità religiosa; in relazione allo stato-istituzione, nella *aconfessionalità* dell'ordinamento e nella sua *neutralità* in materia religiosa e filosofica; con riguardo infine allo stato-comunità, nella *temporalità* intesa come competenza della comunità statale a proporre ai suoi componenti solo i valori sociali attinenti alla condizione terrena dell'uomo [Guerzoni (1967) «Note preliminari», 80-99].

Si osserva assai spesso che parlare di laicità dello stato non vuol dire che lo stato-comunità non possa e non debba essere carico di valori religiosi, in quanto la nozione di laicità non può riferirsi se non allo stato-ordinamento, anche se la presenza maggiore o minore di questi valori nella comunità può portare ad un maggiore o minore adeguarsi dello stato-ordinamento. Certo, il concetto di laicità dello stato non esclude la presenza di valori religiosi nella comunità, così come non esclude che, in un ordinamento democratico, lo stato-apparato possa tener conto, a determinati fini, della presenza di quei valori e dell'opportunità di soddisfare talune esigenze da essi derivanti. Se tuttavia si considera lo stato quale «comunità portatrice di valori», è necessario tenere presente che, come si è in precedenza ricordato, la laicità dello stato-comunità

> significa la sua temporalità (*secularity*), secondo il linguaggio anglosassone [Morra (1963) «Laicismo», 439].

significa che la missione che lo Stato deve e può assolvere

> resta circoscritta all'ordine naturale, terreno e temporale e si limita in specie al dominio dell'ordine pubblico [d'Avack (1966) *Il problema*, 147].

Le autorità civili di uno stato laico hanno dunque esclusiva competenza a soddisfare gli interessi temporali dei cittadini, valutati naturalmente anche con riferimento alle loro dimensioni etiche e spirituali.

3. - Se si considerano le vicende dello stato italiano con riferimento al principio di laicità, deve dirsi innanzi tutto che esse assumono una loro singolarità nel panorama della storia degli stati liberali europei. È noto d'altra parte che

> ciascun ordinamento reinterpreta i «valori di laicità» all'interno della propria tradizione giuridica ed in sintonia con gli sviluppi e le trasformazioni dei propri assetti giuridici fondamentali [Cardia (1990) «Stato laico», 888].

Così, per comprendere le ragioni dell'assenza di un'etica laica in Italia bisogna risalire molto lontano nel tempo, alle radici della mancata rivoluzione borghese nel nostro paese. La Francia ha avuto il 1789; l'Inghilterra ha avuto la gloriosa e «pacifica» rivoluzione del 1688, suggellata dall'accettazione da parte del nuovo sovrano di una dichiarazione dei diritti (1689) mirante a garantire i diritti del popolo inglese e a fissare i rapporti tra monarca e parlamento.

In Italia, in tema di rapporti tra stato e confessioni religiose, la soluzione della «questione romana» e degli eventi a questa connessi ha marcato con particolare evidenza la politica ecclesiastica.

L'Italia,

> anche quella liberale, è sempre stata un paese cattolico e non ha mai conosciuto il pluralismo religioso. […] anche al di là degli aspetti giuridici, nella storia dell'Italia unita il cattolicesimo è stato sempre la religione di riferimento per gli italiani, sia nell'adesione come nel rifiuto. […] Infatti il pluralismo religioso non ha mai caratterizzato la vita nazionale. Gli «altri» rispetto alla chiesa cattolica, da un punto di vista religioso, consistevano in una piccola e contenuta minoranza, gli ebrei, i valdesi e

> altre ridotte comunità d'origine straniera, senza una reale competizione con l'influenza del cattolicesimo sul piano religioso.
>
> La Conciliazione […] affermava, sia pure in maniera ambigua, l'identità cattolica dello Stato italiano. Il cattolicesimo era la religione di Stato secondo quanto stabilito dallo statuto Albertino. Il regime delle altre comunità «acattoliche» era quello di culti ammessi nel quadro di uno stato cattolico, quindi di confessioni religiose di seconda categoria [Riccardi (1994) «Cattolicesimo», 67-8].

Il richiamo dei patti lateranensi nella costituzione fu sostanzialmente interpretato nell'Italia repubblicana come la conferma di uno statuto di particolare privilegio per la chiesa cattolica. Ed infatti la decisione, assunta con il voto del 25 marzo 1947, di «cristallizzare» la situazione con la conferma della disciplina giuridica contenuta negli accordi del 1929 rivela la decisione dei costituenti di dissociare il tema dei rapporti tra stato e chiesa cattolica dalle novità determinate dal profondo mutamento di regime avutosi nel nostro paese con la caduta del fascismo.

4. - Con l'avvento in Italia del regime democratico e pluralista, anche con riferimento alla vita religiosa del paese, come in ogni altro ambito, il principio dell'autorità è stato sostituito dal principio di tutela delle libertà dei singoli e dei gruppi sociali; il compito dello stato democratico, mutati i presupposti sui quali si fondava lo stato totalitario fascista, nel nuovo ordinamento consiste nel garantire l'eguaglianza e la libertà delle attività individuali e collettive dei soggetti che operano nella comunità civile. E tuttavia, anche nella materia religiosa, come in molti altri settori, rimangono ancora efficaci le disposizioni legislative emanate durante il ventennio fascista e gli organi pubblici continuano per lungo tempo ad operare come se la costituzione non esistesse; nei confronti per esempio dei culti diversi da quello cattolico le autorità dello stato, con alcune limitate eccezioni, ritengono di potere accordare prevalenza alle norme emanate durante il ventennio fascista, tanto che Arturo Carlo Jemolo descrive gli anni cinquanta quasi come un «regime confessionale».

Soprattutto nei primi anni dopo l'entrata in vigore della costituzione emerge con evidenza la contraddizione fondamentale del diritto

ecclesiastico italiano, consistente nel rapporto e nel conflitto tra «i valori presenti nella Carta costituzionale, che prefigurano una società laica e pluralista» e

> la legislazione ecclesiastica ordinaria fortemente privilegiaria verso una determinata confessione religiosa e discriminante verso gruppi confessionali minoritari e altre ideologie areligiose e irreligiose [*Premessa* in Bellini (1975) *Teoria e prassi*, 16].

Il decennio successivo è caratterizzato da una serie di eventi che contribuiscono a determinare un profondo mutamento della società italiana; l'evoluzione complessiva della chiesa cattolica in questo periodo assume notevole importanza anche per la cultura laica e la società civile. E infatti, i nuovi orientamenti che emergono all'interno della chiesa cattolica, soprattutto durante i lavori del concilio Vaticano II, sollecitano i cattolici a valutare sotto nuove prospettive il problema delle libertà di religione in un ordinamento democratico pluralista e consentono di comprendere appieno l'importanza del principio di autodeterminazione in materia religiosa, che nella società civile garantisce la tutela sostanziale delle esigenze religiose dei cittadini e dei gruppi sociali.

È possibile attribuire proprio alla novità di taluni principi conciliari l'origine di molti mutamenti del costume sociale nell'Italia degli anni sessanta. Il riconoscimento del «pluralismo» delle società moderne è stato il primo elemento da cui è scaturita la riflessione da parte del magistero conciliare sulla laicità dello stato. È vero che il concilio, pur dando importanza alla distinzione tra la sfera spirituale e quella temporale, non si riferisce in alcun modo al concetto di «separazione» come prospettato da gran parte delle forze laiche, giacché pone il principio di «collaborazione» tra le due autorità per promuovere lo sviluppo della persona umana nella sua vocazione personale e sociale (*Gaudium et Spes* n. 76). E tuttavia i documenti conciliari riconoscono i principi propri di qualsiasi stato laico quali sono i principi della libertà personale e della libertà di religione: anche se naturalmente sul reale significato di tali espressioni occorrerebbe svolgere considerazioni che in questa sede, per motivi di tempo, non sono consentite.

Ma le novità sono innegabili. Dal punto di vista dell'ordinamento statale è sufficiente ricordare il nuovo atteggiamento delle autorità

italiane nei confronti delle minoranze religiose presenti nel nostro paese: cessano la persecuzione e l'emarginazione dei gruppi religiosi di minoranza, che purtroppo, in coerenza con i principi di uno stato confessionale, avevano caratterizzano i primi quindici anni del secondo dopoguerra, e la posizione giuridica e sociale dei culti diversi dal cattolico comincia ad essere valutata con un rispetto che rappresenta una significativa novità nei confronti del passato.

Importanti interventi di riforma hanno riguardato in quegli anni il settore dell'assistenza religiosa riconosciuta a tutti i detenuti (1. n. 354 del 1975 e d.p.r. n. 431 del 1976), a tutti militari (l. n. 382 del 1978) e a tutti i degenti negli ospedali (1. n. 833 del 1978), in conformità ad un criterio di protezione che aveva trovato espressione agli inizi degli anni 1970 nello statuto dei lavoratori (l. n. 300 del 1970).

Con il trascorrere degli anni si afferma nella società una matura consapevolezza laica, che rende sempre più anacronistico il consueto riferimento ai pericoli per la pace religiosa del paese [Alberigo (1977) «La pace religiosa»] e sempre meno giustificata la preoccupazione dei cittadini di religione cattolica di difendere la libertà della loro chiesa, giacché l'esistenza in Italia di un sistema democratico e pluralista, nel quale tutte le libertà, comprese quelle in materia ecclesiastica e religiosa, sono garantite nella carta costituzionale, induce a ritenere che non sussistano rischi per l'autonomia della chiesa nel proprio ordine né per la libertà della confessione cattolica in Italia.

Anche in Italia, come in molti altri paesi, comincia a delinearsi un graduale passaggio verso una società laica e declerizzata: la transizione verso tale modello di società è stato il frutto delle trasformazioni economico-sociali che hanno caratterizzato, in ogni parte del mondo, lo sviluppo dei paesi civilmente più progrediti, delineando così, anche in Italia, quel processo di secolarizzazione intimamente legato al problema della laicità dello stato [Lariccia (1989) «Diritti civili», 808].

Tra i settori nei quali è stata più significativa la nuova autonomia acquisita dallo stato italiano, in quanto più forte era stata la soggezione alle scelte cattoliche negli anni passati, vanno ricordati quelli relativi alla morale sessuale, alla concezione della famiglia e all'aborto. Così, per esempio, l'art. 553 c.p. sul divieto di propaganda dei mezzi e delle pratiche antifecondative, pur avendo il significato di una norma collocata tra i «delitti contro l'integrità e la sanità della stirpe», rappresentava tuttavia una sanzione del divieto cattolico di

qualsiasi forma di controllo delle nascite diversa dall'astensione dai rapporti sessuali. La corte costituzionale, tenendo anche presente la svolta operata dal parlamento l'anno precedente con l'approvazione della legge sul divorzio (1. n. 898 del 1970), dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art 553 c.p. con sent. n. 49 del 1971; così come due anni prima, con sent. n. 126 del 1969, la corte aveva provveduto alla depenalizzazione dell'adulterio.

È possibile constatare un avanzato processo di secolarizzazione della società italiana, soprattutto dopo alcune novità legislative di grande rilievo come il referendum sulla legge che nel 1970 aveva introdotto il divorzio, l'approvazione del nuovo diritto di famiglia, la legislazione sull'aborto e il successivo referendum. Non ci si può qui soffermare su questi temi, ma è certo che su ciascuno di questi argomenti sarebbe opportuno valutare il significato di scelte legislative e di orientamenti della pubblica opinione svolti in coerenza con una nuova concezione della morale civile e della distinzione di tale morale da quella religiosa. Mi limito qui a ricordare, con riferimento ai temi ora indicati, l'importanza che innanzi tutto assume l'accettazione, anche da parte dei cittadini di religione cattolica, del principio stesso di laicità

> per cui lo Stato non deve farsi braccio secolare della religione imponendo esso – tanto meno ai non-fedeli – l'osservanza dei principi religiosi in quanto tali; e in secondo luogo, conseguentemente, la decisione di andare a verificare se taluni principi dell'ordinamento civile abbiano ancora causa, scopo ed effetto primario d'ordine temporale oppure invece appaiano ormai ancorati e finalizzati essenzialmente alla morale o agli interessi religiosi, dovendo in tal caso venire abbandonati al libero accoglimento da parte dei fedeli e alla autonoma capacità di coazione dell'ordinamento confessionale [Onida (1981) «Sul concretamento», 457].

Sono note le condizioni politiche che, all'inizio degli anni ottanta, hanno poi portato alla conclusione della lunga vicenda della revisione del concordato, quando i rappresentanti dello stato italiano e della santa sede hanno ritenuto di non condividere la tesi di chi da anni sosteneva come più opportuna la soluzione del superamento del regime concordatario nell'Italia democratica e pluralista.

La prospettiva del diritto comune è stata abbandonata (o comun-

que rinviata nel tempo) anche da parte delle confessioni religiose di minoranza: questo mutamento di prospettiva ha esercitato notevole influenza nel rendere più debole la posizione di quanti, anche all'interno del mondo cattolico, continuano a ritenere che i concordati, e le intese con contenuti analoghi a quelli dei concordati, essendo accordi tra due ordinamenti che hanno natura e finalità diverse e spesso contrastanti, non sono strumenti idonei a soddisfare insieme le imprescindibili esigenze dello stato e delle chiese.

5. - Anche se si ritiene assai spesso «la laicità un valore scontato, un cardine del nostro ordinamento» [come osserva, in senso critico, Tedeschi (1993) «Quale laicità?», 549], nella legislazione italiana positivamente volta a disciplinare il fenomeno religioso, non si rinvengono riferimenti espliciti al principio di laicità non soltanto nelle fonti della legislazione ordinaria, ma anche nell'enunciazione dei principi costituzionali [Guerzoni (1993) «Problemi della laicità», 110]. Questa è soltanto una delle ragioni che induce una parte della dottrina a ritenere che la qualifica di «laico» risulti incongrua per uno Stato che, come quello italiano, rivela nei confronti del fenomeno sociale religioso un interessamento particolarmente accentuato [Finocchiaro (1990) *Diritto ecclesiastico*, 32, che preferisce parlare di stato «liberale e pluralista»; Cardia (1992) *Stato e confessioni religiose*, 134 aggiunge alla qualifica di «laico» quella di «sociale»].

Inoltre si osserva che, non avendo alcun rilievo in sede civile la distinzione tra una «laicità» buona ed un «laicismo» cattivo, distinzione che ha una sua ragion d'essere soltanto in sede ecclesiale, il termine «laico» sta ad indicare solo una parte della società italiana, cosicché non sembra corretto usare lo stesso termine per qualificare la repubblica italiana, la quale, essendo casa comune di tutti i cittadini, non può essere denominata «laica», così come sarebbe arbitrario qualificarla cattolica [Finocchiaro, ivi, 33; sui dubbi che solleva l'attribuzione allo Stato italiano della qualifica di «laico» v. anche Tedeschi, 1993, «Quale laicità?», il quale osserva: «è con un certo rincrescimento che debbo constatare che nel nostro Paese uno Stato laico non si è pienamente configurato né può configurarsi e che sarebbe pertanto auspicabile determinarne meglio i contorni»].

Queste osservazioni inducono a considerare con estrema cautela la tendenza a tradurre con eccessiva disinvoltura in termini giuridici

un'espressione che ha soprattutto una valenza di tipo e nozione di carattere storico-politico.

E tuttavia le parole hanno una loro forza intrinseca e, nonostante la chiara consapevolezza che definire lo stato italiano uno «stato laico», dal punto di vista dell'ordinamento giuridico italiano significa assai spesso operare una forzatura, si continua tuttavia a parlare, nei contributi e nei dibattiti scientifici e nelle sentenze dei giudici ordinari e costituzionali di laicità dello Stato, di laicità della cultura, della scuola, delle istituzioni civili.

6. - Un'importante contributo per la valutazione del problema della laicità dello stato come «principio supremo dell'ordinamento costituzionale italiano» è stato fornito dalla corte costituzionale, che, nella sent. n. 203 del 1989, ha affermato, come è noto, che i valori costituzionali in materia religiosa concorrono

> a strutturare il principio supremo della laicità dello Stato, che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica.
>
> Il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione – si legge nella sentenza – implica 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.

Non è questa la sede per esaminare in particolare il contenuto di una sentenza che, nonostante gli entusiastici consensi espressi a suo tempo, induce ad esprimere non poche perplessità. Ed infatti, la sentenza non risolve molti dei problemi in discussione circa le questioni oggetto del giudizio di costituzionalità. Tra gli altri dubbi non risolti, tutti collegati alla questione della qualifica dello stato italiano come stato «laico», ricordo quelli: sulla relazione tra riconoscimento del valore della cultura religiosa e insegnamento confessionale delle religioni; sulla libertà di insegnamento dei docenti tenuti ad insegnare in conformità alle dottrine religiose; su quale significato attribuire alla previsione dell'insegnamento confessionale cattolico «nel quadro delle finalità della scuola» statale; sulla configurazione dell'insegnamento della religione cattolica come insegnamento «facoltativo»; sulla collocazione di tale insegnamento nel quadro dell'orario scolastico; sulla presenza

degli insegnanti di religione negli scrutini; sull'inconcepibile presenza dell'insegnamento confessionale nella scuola materna.

La sentenza della corte inoltre ha dedotto il principio di laicità dello stato italiano, oltre che dai principi costituzionali in tema di libertà ed eguaglianza in materia religiosa e dal principio di indipendenza dell'ordine civile e dell'ordine religioso, anche da una disposizione costituzionale, qual è quella contenuta nell'art. 7, 2° comma, che sin dal 1948 ha favorito l'instaurarsi in Italia di un regime confessionista, ostacolando quel processo di laicità delle istituzioni civili che le altre disposizioni costituzionali sembravano esigere con urgenza.

Certo, è nella sentenza costituzionale n. 203 del 1989 che per la prima volta si

> perviene alla nitida conclusione di ritenere sussistente e giuridicamente efficace nel nostro ordinamento costituzionale il principio di laicità dello Stato [Guerzoni (1993) «Problemi della laicità», 115; può vedersi anche Lariccia, 1989, *Coscienza e libertà*, 42],

ed è alla corte costituzionale che deve essere ascritto il merito di avere offerto un'autorevole indicazione sull'esigenza di collegare, anche da un punto di vista giuridico, i valori di democrazia, pluralismo e laicità.

Tuttavia, tornando su un terreno certo già esplorato ma che richiede ulteriori approfondimenti, che cosa può evincersi dalla ricordata sentenza costituzionale? Quale concetto positivo di laicità viene proposto agli occhi dell'interprete, sia esso il comune cittadino oppure il legislatore ordinario?

7. - Nella sent. n. 203 del 1989, i giudici costituzionali definiscono la laicità quale concreto intervento dello stato per favorire il regime di pluralismo culturale e confessionale della nostra società: nelle parole della corte, infatti,

> l'attitudine laica dello Stato-comunità […] si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini.

Ancora, i giudici affermano come

> il principio di laicità […] implica 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.

Questa lettura della laicità, non più neutralità «negativa» ma atteggiamento «positivo» dello stato, può presentare diverse e numerose incongruenze col nostro ordinamento quale esso è venuto configurandosi dopo il 1948, con l'entrata in vigore della costituzione, ma anche dopo il 1956, con l'inizio delle attività del supremo organo di giustizia costituzionale [v. Lariccia (1981) *Stato e Chiesa*, 19]: incongruenze che sono state già poste in rilievo da chi ha esaminato negli ultimi cinque anni il problema della laicità dello stato alla luce della sentenza costituzionale del 1989.

La prima di tali incongruenze riguarda l'esigenza di rispetto del principio costituzionale di eguaglianza, considerato anche con riferimento alla disposizione costituzionale dell'eguale libertà di tutte le confessioni religiose (art. 8, 2° comma, della costituzione). È noto che l'eguaglianza giuridica rappresenta un passaggio obbligato nella garanzia delle minoranze, vive in eterna dialettica con la libertà e, come divieto di discriminazione, fa parte dei principi fondamentali dell'ordinamento e dunque contribuisce ad integrare l'ordine pubblico dello stato [Cerri (1993), «Libertà», 297, 299, 300].

In proposito ci si è domandati se l'«attitudine di servizio» dello stato-comunità a beneficio d'una qualche religione positiva non rischi di divenire

> una versione aggiornata – certo sotto specie democratiche, ma non per questo meno insidiosa – dell'antica dottrina del «braccio secolare» [Guerzoni (1993) «Problemi della laicità», 120].

L'esperienza insegna, o dovrebbe insegnare, che la democrazia non è soltanto il governo della maggioranza, ma anche, e anzitutto, il regime della difesa delle minoranze. Anche se recenti orientamenti politici rivelano molte incomprensioni di tale esigenza, penso sia utile ribadire che l'eguaglianza è anche una garanzia contro l'arbitrio dei governanti, che troppo spesso dimostrano la loro propensione a seguire logiche corporative, come rivela il diffuso fenomeno dei gruppi di pressione e delle *lobbies*.

In questa prospettiva l'attitudine di servizio dello stato-comunità

a favore soltanto di alcune confessioni religiose può determinare inaccettabili condizioni sfavorevoli per quelle confessioni che non godano del riconoscimento di soggetti meritevoli di ottenere una disciplina per loro favorevole.

> D'altronde, la neutralità «positiva», quale versione o forma attuale del principio di laicità, non rischia *di per sé* di convertire lo Stato a strumento, appunto, delle opzioni religiose o ideologiche socialmente più forti, cioè a dire delle istanze maggioritarie della coscienza religiosa e civile [Guerzoni (1993) «Problemi della laicità», 120]?

Questa svalutazione dell'esigenza di eguaglianza (formale e sostanziale) potrebbe facilmente far sì che

> il «regime di pluralismo» (ed ha un qualche significato – credo – anche l'uso del termine «regime» da parte dell'Alta Corte) degeneri nell'opposta forma del «pluralismo di regime» [Guerzoni (1993) «Problemi della laicità», 123].

La lettura della corte risulta inoltre problematica se comparata col principio di separazione fra gli ordini propri dello stato e delle confessioni religiose di cui al primo comma dell'art. 7 della costituzione [Lariccia (1986) *Diritto ecclesiastico*, 67; Guerzoni (1993) «Problemi della laicità», 123].

Il principio dell'indipendenza, della sovranità e dell'autonomia dello stato risulta storicamente coessenziale all'avvento della figura o forma dello stato laico [Guerzoni (1993) «Problemi della laicità», 124]: una chiara conferma di diritto positivo la si può individuare nella stessa carta costituzionale, e non soltanto nelle disposizioni costituzionali in materia religiosa ma anche nel principio – talora sottovalutato – di imparzialità della pubblica amministrazione *ex* art. 97 della costituzione, di grande rilievo in tante questioni pratiche del diritto ecclesiastico italiano. È interessante ricordare che la suprema corte degli Stati uniti, assumendo una posizione di grande rigore, ha sin dall'inizio considerato l'imparzialità come un essenziale corollario dell'eguaglianza [Cerri (1993) «Libertà», 299].

In Italia, a partire dalle riforme del 1984 sembra essersi concretizzato un principio pratico secondo il quale viene privilegiata la tutela

dei valori di libertà (religiosa) quando esista una confessione qualificata a tale scopo, ritenuta «degna» di meritare tale qualifica: con ciò sempre più favorendo l'erosione di alcuni tra i diritti fondamentali della persona, come quello alla libertà di coscienza e di religione, dalle sfere del diritto comune verso quelle del diritto pattizio [con specifico riferimento alle problematiche dell'obiezione di coscienza, cfr. Sassi (1992) «Obiezione di coscienza», 481].

Se non è questa la sede per manifestare ancora una volta la contestazione radicale delle scelte operate dieci anni fa in materia di politica ecclesiastica, come quella a mio avviso perniciosa della «concordatizzazione» dei diritti di libertà religiosa, pure non si può evitare di ricordare come vi siano stati, vi siano e possano esserci concreti e gravi riflessi pratici, derivanti dalle «norme concordate», per la libertà religiosa di ciascuno, specie di chi appartiene ad una minoranza religiosa non garantita da accordi con lo stato.

8. - Anche a proposito del problema della laicità dello stato, come in molte altre materie, occorre procedere ad un esame analitico e concreto delle diverse questioni che costituiscono tuttora problemi aperti della disciplina: un esame inteso a verificare se, al di là di formali dichiarazioni e retoriche affermazioni, si possa ritenere che veramente la realtà legislativa e materiale del nostro ordinamento sia coerente con la ritenuta sussistenza del principio di laicità dello stato italiano.

Ed infatti, nel dibattito politico e culturale che attiene alla problematica dello stato italiano valutato nella prospettiva dell'idea di laicità ci sono molte questioni ancora aperte, che riguardano non soltanto i problemi più noti e tradizionali del diritto familiare e matrimoniale, della scuola e dell'insegnamento, dei finanziamenti economici e della disciplina dei rapporti tra stato e confessioni religiose, ma anche i temi più recenti ed attuali che interessano i cittadini: dall'aborto all'eutanasia, dal riconoscimento dei diritti civili degli omosessuali alla previsione di garanzie per i nuovi modelli di famiglia, dalla contraccezione all'inseminazione artificiale, dalla legislazione sul mutamento di sesso ai provvedimenti in tema di politica demografica.

a) *La concezione laica della vita familiare e del diritto matrimoniale statale.*

Si sono già ricordate la legge sul divorzio e la questione della riforma del diritto di famiglia, a proposito della quale è opportuno ricordare che la concezione di famiglia che emergeva dal codice civile del 1942, autoritaria e maschilista, appariva senza dubbio più aderente alla tradizione cattolica rispetto a quella che è stata accolta dal legislatore con la riforma del 1975 [Onida (1981) «Sul concretamento», 461].

Nella materia matrimoniale si pone in rilievo la differenza tra lo stato laico ottocentesco fondato sulla concezione negativa della libertà religiosa e il modello di stato laico pluralista, nel quale non si persegue l'obiettivo di una completa laicizzazione dell'istituto matrimoniale, ma

> si tende a riconoscere la rilevanza civile del matrimonio religioso e qualcuno addirittura considera tale rilevanza come conseguente ad una piena tutela della libertà religiosa individuale [Cardia (1990) «Stato laico», 889; Prader (1986) *Il matrimonio*].

Ma è soprattutto con riferimento alla questione della rilevanza civile delle sentenze ecclesiastiche in materia matrimoniale che si discute circa l'ammissibilità di un sistema che ammette il diritto di conformare il proprio atto coniugale civile allo stato coniugale canonico, facendo valere nel foro civile le sentenze ecclesiastiche di nullità. Il riconoscimento di tale diritto si risolve, oggi, come prima della revisione del concordato, in un inammissibile privilegio dei soli cittadini cattolici, perché soltanto ai cittadini cattolici è attribuita la possibilità di vedere retta la costituzione del proprio matrimonio dalla propria legge confessionale. La questione è stata affrontata, com'è noto, dapprima dalla corte di cassazione con la sentenza delle sezioni unite civili n. 1824 del 13 febbraio 1993 [in *Foro it*., 119 (1993), I, 722, con note di Cipriani (1993) "Requiem"; Colaianni (1993) «Giurisdizione»; Lariccia (1993) «Dalla riserva»] e poi, con conclusioni difformi ed invero assai discutibili, dalla corte costituzionale, nella sentenza n. 421 del 1° dicembre 1993 [ivi, 120 (1994), I, 14, con note di Cipriani (1994) «Alla ricerca» e Lariccia (1994) «Dopo Corte cost. 421/93»].

b) *Insegnamento religioso nella scuola pubblica*.

I problemi della libertà della scuola e nella scuola e del rapporto tra scuola pubblica e scuola privata confessionale nel nostro paese sono stati in ogni tempo oggetto di vivaci polemiche nel quadro complessivo delle relazioni tra stato e chiesa cattolica valutate nella prospettiva della laicità dello stato italiano.

Con particolare riferimento all'insegnamento religioso nella scuola pubblica, se è proprio grazie a tale questione che la corte costituzionale ha affermato il principio di laicità dello stato italiano democratico e pluralista, è però nelle questioni minute e quotidiane relative all'insegnamento confessionale che può ricavarsi una considerevole disattenzione nel garantire il principio di laicità: la più recente pronunzia costituzionale in materia rifiuta addirittura di prendere in esame il problema, per nulla secondario, della collocazione oraria dell'insegnamento religioso confessionale, in quanto esso atterrebbe, secondo i giudici costituzionali, a «profili amministrativi», che «non riguardano il giudice della costituzionalità» [corte cost. n. 290 del 1992, con nota di Sassi (1992) «Scuola»], suggellando così una discutibile libertà per l'amministrazione di disporre in materia secondo proprie autonome discrezionali valutazioni.

È noto che gli accordi tra stato e chiesa cattolica del 1984, abbandonato il principio della religione cattolica come sola religione dello stato, hanno previsto l'impegno della repubblica italiana ad assicurare, nel quadro delle finalità scolastiche, l'insegnamento della religione cattolica in tutte le scuole pubbliche non universitarie, sancendo il diritto dei cittadini di scegliere se avvalersi o non avvalersi di tale insegnamento e l'obbligo di disciplinare le modalità di esercizio di tale scelta al di fuori di ogni possibile discriminazione.

È questa per ora la conclusione di una lunga vicenda, se si considera che sin dai primi anni dopo l'avvento del regime democratico in Italia, la principale preoccupazione del partito dei cattolici in materia di politica scolastica è stata quella di ottenere che venisse riconosciuto il «pieno valore» dell'istruzione religiosa nella scuola.

A distanza di tanti anni da allora non sussistono fondati dubbi sul superamento di alcuni principi che in passato costituivano il presupposto per giustificare, in uno stato confessionale, la posizione riconosciuta alla religione e all'insegnamento della religione nella scuola

di stato; per ricordarne soltanto alcuni: la religione cattolica come «sola religione dello Stato», l'insegnamento della religione cattolica come «fondamento e coronamento» del processo educativo nella scuola pubblica, l'attribuzione allo stato di una «vocazione naturale» all'insegnamento della religione nelle scuole, l'idea che soltanto una chiesa, tra le varie confessioni operanti nella comunità, sia titolare di diritti educativi, la considerazione dell'insegnamento della religione come momento istituzionalizzato della missione evangelizzatrice delle confessioni religiose, la convinzione che lo stato democratico possa imporre ai cittadini soluzioni che abbiano una base religiosa.

Se questi principi costituiscono ora solo un ricordo del passato, questo è anche dovuto all'affermarsi nel costume sociale di nuove istanze di laicità. Tuttavia vi sono ancora molti ostacoli che impediscono una effettiva distinzione tra la sfera religiosa e la sfera civile e le c.d. novità della nuova legislazione pattizia in maniera di insegnamento della religione hanno favorito la tendenza ad utilizzare l'insegnamento nella scuola pubblica come strumento di predicazione dei precetti morali appartenenti alle confessioni religiose ed in modo particolare alla chiesa cattolica; così come continua a resistere tenacemente l'idea favorevole ad identificare tra loro educazione morale ed educazione religiosa, morale e religione, cultura civica e cultura religiosa [v. Lariccia (1991) «Identità», 255-6].

c) *Finanziamenti statali alle scuole private (ivi comprese le scuole cattoliche*).

La scuola deve essere, innanzi tutto, la sede dei processi pubblici di formazione, culturali e tecnologici, giacché alle altre istituzioni, principalmente alla famiglia e alle altre formazioni sociali, comprese quelle con finalità religiosa, nelle quali si svolge la personalità dell'uomo (art. 2 cost.), spetta il compito di predicare i valori e di diffondere le culture e le ideologie: ma naturalmente anche nella scuola, nella quale possono liberamente convivere diverse posizioni culturali e ideali, vi sono dei «valori comuni» cui richiamarsi [Maffettone (1989) *Valori comuni*], e cioè i valori di libertà, di uguaglianza, di democrazia, di solidarietà e gli altri che sono alla base della nostra costituzione. Se compito della scuola è anche quello di formare dei cittadini consape-

voli, la scuola pubblica, nonostante tutti i suoi malanni, resta ancora la soluzione preferibile per la formazione e l'educazione delle giovani generazioni, giacché solo la scuola pubblica o «comune», può trasformare la molteplicità in ricchezza [Rodotà (1994) «La nostra scuola e la loro», 11] e garantisce congiuntamente i principi della libertà di accesso, della libertà di insegnamento e del pluralismo culturale che caratterizzano gli stati democratici.

In quest'ultimo periodo, con riferimento anche alle polemiche legate al recentissimo rinnovo della legislatura, si torna insistentemente a tarlare, nonostante il chiaro ed esplicito riferimento dell'art. 33, 3° comma della costituzione, di finanziamenti statali alle scuole private, sotto varie e diverse forme; nelle intenzioni di molti il limite del "senza oneri per lo Stato" previsto, nel terzo comma dell'art. 33 della costituzione, per il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, dovrebbe scomparire in una prossima revisione del testo costituzionale. Speriamo che questo tentativo non abbia successo: se esso dovesse tuttavia realizzarsi, sussisterebbe un ulteriore motivo per contestare la qualifica dello stato italiano come stato laico. Una tale modifica della costituzione significherebbe infatti accantonare definitivamente

> un'idea moderna di laicità, che appare la più adeguata a rispondere alle esigenze di una società pluralista. E proprio a questa idea sono oggi affidati i diritti dei cittadini, più che ad una generica libertà di scelta che può divenire l'anticamera della discriminazione [Rodotà (1994) «La nostra scuola e la loro», 11].

Non può attribuirsi allo stato l'obbligo costituzionale non solo di consentire la libertà di scelta tra scuola statale e scuola non statale, ma anche quella di renderla effettiva, assumendo gli oneri relativi:

> se si accedesse a tale orientamento occorrerebbe farlo per ogni specie di libertà costituzionalmente garantita […]. Senza parlare poi delle difficoltà pratiche di attuare il principio, data l'infinita varietà delle scelte possibili in materia e riferibili non solo alle correnti ideologiche ma anche ai metodi didattici e pedagogici [Mortati (1976) *Istituzioni*, 1075].

Le scuole private, confessionali e non confessionali, possono

liberamente operare nel settore dell'istruzione poiché la libertà della scuola è un principio costituzionalmente garantito, ma è comprensibile che incontrino ostacoli le loro richieste di sovvenzione se si considera che non di rado esse esercitano un'ingerenza sulla libertà di coscienza, di pensiero, di insegnamento di coloro che agiscono al loro interno.

La collettività deve contribuire alla nascita e allo sviluppo delle scuole impegnate nel senso di proteggere la libertà di pensiero e il libero spirito critico di chiunque operi al loro interno e di incoraggiare e favorire nei bambini e nei giovani la visione critica della società: allo stato spetta dunque il compito di impegnarsi nel miglioramento della scuola pubblica.

Dal punto di vista dello stato democratico l'azione educativa che compete alla scuola non può porsi come obiettivo l'uniformità di credenze e di atteggiamenti di fronte ai problemi della vita, ma deve svolgersi in coerenza con una concezione del mondo non come un unico sistema, bensì come una pluralità di centri autonomi ai quali viene garantita la possibilità di concorrere liberamente con gli altri gruppi che agiscono nella società.

Anche negli anni più recenti, come è avvenuto in tutto il periodo che segue l'entrata in vigore della carta costituzionale, sono state spesso formulate proposte tendenti a favorire l'attuazione nella scuola di una rigida separazione dei credenti cattolici dagli altri cittadini, in nome di un pluralismo inteso come «pluralità di monismi», come contrapposizione di sette separate.

Tale orientamento si presenta socialmente e politicamente assai pericoloso, giacché l'esigenza di promuovere la scuola libera cattolica come espressione di autentica ed effettiva libertà viene sostenuta con riferimento ad un'istanza pluralistica interpretata in senso riduttivo e sostanzialmente contraddittorio. Il proposito di evitare la possibile conflittualità tra i criteri che ispirano l'azione educativa e la concezione del lavoro didattico da svolgere in ambienti di apprendimento/insegnamento ispirati a canoni religiosi sono in contrasto con la funzione e l'idea della scuola aperta non solo a tutti, ma a tutte le idee e a tutte le fedi,

> vagliate e dibattute, in un libero confronto, senza preclusioni e conformismi [Galante Garrone (1985) «Il Papa e la scuola»; v. anche Bellini (1985 ) «Istruzione privata»].

d) *Finanziamenti alle confessioni religiose*.

Tralasciamo di valutare qui l'opportunità della scelta legislativa di addivenire al vigente sistema di finanziamento delle confessioni religiose, su cui pure diversi rilievi sarebbero necessari. Assai di recente anche la chiesa valdese – che com'è noto vi aveva in principio esplicitamente e volutamente rinunciato – ha ritenuto, deludendo quanti avevano parlato di «profezia valdese», di chiedere l'accesso alla ripartizione dell'otto per mille del gettito IRPEF (l. 5 ottobre 1993, n. 409, art. 4); e le due confessioni religiose che da ultime hanno avuto accordata l'intesa – non ancora tradotta in legge – di cui all'art. 8, 3° comma della costituzione – rispettivamente l'UCEBI (chiesa battista) e la CELI (chiesa luterana) – hanno chiesto esplicitamente la partecipazione a tale quota di finanziamento (è da notare che anche i luterani, come la chiesa cattolica, chiedono l'assegnazione delle somme in base al calcolo percentuale inclusivo delle scelte non espresse).

C'è ancora qualcuno però che non può partecipare alla spartizione della somma: e cioè tutte le confessioni religiose che non hanno chiesto un'intesa con lo stato, o che avendola richiesta non l'hanno ottenuta; ma a questo problema dedicheremo qualche parola poco più avanti.

A proposito di finanziamento delle confessioni religiose, è il caso di ricordare la recente vicenda esaminata dalla corte costituzionale nella sentenza n. 195 del 1993 [v. Acciai (1993) «La sent. n. 195 del 1993»; Di Cosimo (1993) «Sostegni pubblici»]. È noto che, con tale sentenza, la corte ha dato ragione ai testimoni di Geova che avevano chiamato in giudizio la regione Abruzzo per avere discriminato la loro confessione religiosa nell'erogazione di finanziamenti all'edilizia di culto, in ragione della mancanza di intesa con lo stato della confessione medesima. Dopo tale sentenza penso sia difficile contestare l'opinione di chi ritiene che l'intesa costituisca fonte di inaccettabili privilegi.

e) *Stipulazione di nuove intese con le confessioni di minoranza*.

Lo strumento dell'intesa sembra essere diventato non solo la misura

concreta della libertà religiosa per ciascuna confessione, ma anche la sede migliore per ottenere, da parte di alcune confessioni religiose, la statuizione di posizioni "privilegiarie" in dispregio alle previsioni del diritto comune. La costituzione assicura la libertà individuale di professione della fede religiosa (art. 19), l'uguaglianza senza distinzioni di religione (art. 3), l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose (art. 8); eppure, le confessioni e i fedeli delle confessioni che riescono a concludere le intese di cui al terzo comma dell'art. 8 costituzione cessano di vedere disciplinata la loro vita dalle leggi fasciste sui culti ammessi del 1929/30; possono chiedere l'accesso alla ripartizione delle quote dell'otto per mille del gettito IRPEF; vedono loro accordata una speciale normativa di favore in materia di obiezione di coscienza al servizio militare [Guarino (1989) «L'obiezione»; Sassi (1992) «Obiezione»]; possono vedere garantito il loro diritto al riposo settimanale in giorni ed orari particolari, come accade per gli ebrei e gli avventisti a proposito del riposo sabbatico.

Il riconoscere a ciascuno la possibilità di adempiere la propria legge religiosa potrebbe forse rispondere ai canoni di civiltà giuridica, se solo fosse garantito in egual misura a tutti ed a ciascuno: ma non tutte le confessioni che hanno richiesto la stipulazione dell'intesa l'hanno ottenuta, e non tutte con la stessa solerzia e rapidità. In proposito, sono molti i dubbi che riguardano la delegificazione della materia ecclesiastica attuatasi a seguito della riforma della legislazione ecclesiastica italiana, che ha rimesso alla discrezionalità dell'esecutivo, cioè alla discrezionalità politica e amministrativa

> non solo le pattuizioni riguardanti […] molteplici ed estese materie. […] demandate […] a successive intese attuative, ma altresì la determinazione circa l'opportunità stessa della stipula di ulteriori nuovi accordi o intese [Guerzoni (1993) «Problemi della laicità», 132, con riferimento a Modugno (1990) «Considerazioni», 945]

ivi inclusa la questione dell'intesa coi testimoni di Geova, richiesta dalla confessione nel 1977 e mai giunta in porto [v. il volume curato dall'Associazione europea dei testimoni di Geova (1990) *Intolleranza religiosa*, 188-202].

f) *Nuovi movimenti religiosi*.

Il problema della disciplina giuridica dei nuovi movimenti religiosi deve essere considerato tenendo presente che in uno stato laico, liberale e pluralista, che «non ha alcuna competenza in materia dottrinale» [Finocchiaro (1990) *Diritto ecclesiastico*, 51], anziché proporsi di verificare se un'organizzazione presenti o meno il carattere di «religione», è più utile ed opportuno impegnarsi nel garantire il rispetto dei diritti che la costituzione e la legge assicurano a protezione dei beni tutelati, anche penalmente, dall'ordinamento. Le leggi attualmente in vigore in Italia sono più che sufficienti per garantire i cittadini da eventuali abusi penalmente perseguibili da parte di uno dei nuovi movimenti religiosi: per evitare i rischi, sempre presenti nella società, di intolleranza e di nuove forme di confessionalismo, occorre dunque affermare con decisione e coerenza l'esigenza che lo stato laico democratico rispetti la libera dinamica dell'opinione pubblica sulla quale spesso pesa la pressione di organizzazioni e movimenti religiosi.

g) *Beni culturali di interesse religioso*.

Per quanto riguarda la tutela dei beni culturali ecclesiastici, si deve osservare che, pur considerando l'importanza, che aumenta con il passare del tempo, del momento convenzionale nel concreto svolgimento dell'azione amministrativa, dal punto di vista dello stato italiano la protezione del patrimonio storico ed artistico della nazione, un obiettivo di tale importanza da istituire specifico oggetto di riferimento nella legge fondamentale della repubblica italiana, rientra nell'ordine civile per quanto attiene al

> significato storico ed artistico, civico ed umano, dei beni culturali [Lariccia (1977) «L'assistenza spirituale», 243; Bellini (1978) «Come nasce una *res mixta*», 268].

La norma contenuta nell'art. 9 della costituzione attribuisce alla repubblica italiana l'esclusiva competenza dell'autorità statale per quanto riguarda la valutazione dell'interesse storico ed artistico dei beni culturali, compresi i beni degli enti ecclesiastici, e solo quando

l'amministrazione esercita i poteri inerenti alla gestione di tali beni si pone l'esigenza di un accordo con le autorità ecclesiastiche inteso ad evitare impedimenti ed ostacoli per il normale funzionamento dell'attività religiosa (art. 8 l. n. 1089 del 1939).

Mi limito qui a ricordare che molti motivi di preoccupazione nascono dalla formulazione dell'art. 12 del nuovo concordato e dalle successive ipotesi contenute nella bozza di intesa.

Di notevole importanza anche la questione relativa alla «retrocessione» alla chiesa cattolica della proprietà delle chiese già appartenenti al fondo per il culto, causa la asserita mancanza di fondi statali per la manutenzione.

h) *Tutela penale del sentimento religioso*.

A proposito delle norme a tutela del sentimento religioso dei cittadini, va ricordato che non soltanto sono tuttora in vigore, anche a seguito di discutibili sentenze della corte costituzionale, le disposizioni del codice penale sul vilipendio e sulla tutela penale dei culti [Lariccia (1989) *Coscienza e libertà*, 81-95], ma che una recente sentenza della corte europea dei diritti dell'uomo, accogliendo un ricorso della chiesa cattolica austriaca, ha stabilito che uno stato può vietare un film ed impedirne la diffusione, se i contenuti del film medesimo sono in contrasto con «la sensibilità religiosa della maggioranza della popolazione», e che tale divieto «non viola la convenzione europea dei diritti umani».

La sentenza della corte europea dei diritti dell'uomo è stata oggetto, nelle scorse settimane, di molti commenti, fra i quali va ricordato quello dell'*Osservatore romano*, che ha ritenuto tale sentenza

> in perfetta linea con il diritto che ha orientato e guidato il progresso della cultura e della civiltà, non solo del continente europeo, ma di tutti gli altri continenti [l'*Osservatore romano*, 21 settembre 1994].

Molti dicono che occorre evitare la tendenza a reagire con eccessiva suscettibilità, ma è per me difficile nascondere un senso di disagio e di inquietudine di fronte ad una sentenza che, se non altro per l'autorità del soggetto decidente, inevitabilmente attribuisce

alla censura una dignità morale e culturale che risulta preoccupante, anche per la consapevolezza di quanto avviene negli stati islamici, che regolarmente vietano film non in linea con le interpretazioni più integraliste dell'Islam.

i) *La legislazione su diversi problemi etici*.

Come prima ricordavo, questioni che assumono grande rilievo negli stati contemporanei democratici e pluralisti e sui quali ho richiamato l'attenzione in molti miei lavori, sono quelle riguardanti la legislazione sui diversi problemi etici: in questo congresso essi vengono esaminati in un'autonoma relazione e non ritengo pertanto di prenderli qui in considerazione, limitandomi ad osservare che rientra nei compiti di uno stato laico opporsi sia alla tendenza di una cultura che vorrebbe vietare tutto, in nome di principi che hanno un valore esclusivamente religioso, sia all'opposta tendenza favorevole a consentire tutto a tutti, senza garantire il diritto alla salute fisica e psicologica a nessuno [Melandri (1994) «Le mamme per lucro»].

l) *Politica demografica*.

Nell'ambito delle questioni riguardanti l'etica, il problema della politica demografica assume un particolare rilievo anche per l'importanza che tale questione presenta sul piano internazionale, come ha dimostrato l'esperienza della conferenza delle nazioni unite sulla popolazione, svoltasi al Cairo nelle settimane scorse [una sintesi del documento conclusivo è pubblicato nell'*Internazionale*, 1 (1994), 17 settembre, 31].

m) *Laicità di idee e comportamenti originariamente religiosi. Due esempi significativi: l'obiezione di coscienza e il volontariato*.

Ormai da alcuni anni è possibile constatare una diffusa tendenza alla «laicizzazione» di alcune idee e comportamenti di natura originariamente religiosa. Due esempi sono particolarmente significativi:

quello dell'obiezione di coscienza e quello del volontariato.

A proposito della prima va ricordato che le origini culturali dell'obiezione di coscienza sono senza dubbio religiose e che soltanto le religioni, almeno fino alle soglie della modernità, sostenevano i diritti della coscienza individuale: oggi invece coscienza non vuol dire individualismo, né, necessariamente, religione. Attualmente gli obiettori sono impegnati quasi sempre in attività di valore sociale e politico; il gesto dell'obiettore è un gesto «politico»; l'attuale obiezione di coscienza è «laica», anche se è sostenuta da una parte sempre più ampia del mondo cattolico e, in genere, religioso. Sarebbe certamente riduttivo e fuorviante considerare individualistica la cultura che, per motivi vari ma convergenti, è impegnata per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza [v. sul punto Gentiloni (1992) «Né utopia né profezia»].

Il secondo fenomeno che mi sembra importante porre in evidenza è quello dell'ampia diffusione che assume il c.d. volontariato «laico» [v. di recente Marani (1994) «II volontariato laico»]. È vero che l'azione volontaria, in quanto azione altruistica e solidale, trova assai spesso la sua motivazione nella coscienza religiosa del soggetto che la pone in essere. Ma se ci si propone di cogliere in modo più adeguato la fenomenologia del volontariato, va rilevato che questo fenomeno, non soltanto comprende ordini di motivazioni di carattere anche umanitario o filantropico, di per sé non dipendenti da una visione religiosa o da un'appartenenza di tipo ecclesiale, ma inoltre consente di rilevare forti motivazioni di carattere sociale o in senso lato politico, come è dimostrato dal fatto che nella pubblicistica più recente riguardante il volontariato si tende a configurarlo propriamente come «soggetto politico» [cfr. Guerzoni (1994) «La disciplina» e, per la configurazione del volontariato come soggetto politico, Tavazza (1992) «I nuovi soggetti», 17].

La questione del rapporto tra volontariato e interessi religiosi merita di essere considerata con attenzione in una prospettiva di studio del problema della laicità, in quanto, se è certamente vero che il campo dell'azione volontaria tende a costituire una delle tipiche forme della presenza delle chiese nella società e che dunque l'area del volontariato può costituire uno dei canali più efficaci e moderni per una sostanziale riconfessionalizzazione delle società contemporanee, è necessario tuttavia tenere presente che, al di là delle radici e dei

riferimenti confessionali propri della maggior parte delle organizzazioni di volontariato,

> non solo è rilevabile una presenza cosciente di aggregazioni e movimenti non dipendenti, né in alcun modo correlati con l'organizzazione ecclesiastica, ma è dato altresì di osservare la tendenza vieppiù marcata di esperienze anche inserite nel tessuto ecclesiale ad abbandonare i tradizionali connotati confessionali «per diluirsi nel più generico pluralismo sociale» [Vitale (1992) *Diritto ecclesiastico*, 374], assumendo le forme più immediate sia della condivisione essenzialmente umana o fraterna della sofferenza, sia della partecipazione od integrazione con le strategie di intervento messe in campo dalle istituzioni della comunità civile [Guerzoni (1994) «La disciplina», 111].

Ed è in proposito da condividere l'osservazione di chi ha rilevato che

> il volontariato, pur sotto il profilo della sua concretizzazione storico-sociologica, sembra avviato a configurarsi vieppiù come una delle forme più espressive del pluralismo sociale e della partecipazione in senso lato politica, in uno con un nuovo modo di intendere e di praticare lo statuto della cittadinanza [Guerzoni (1994) «La disciplina», 111].

9. - Cercando ora di sintetizzare e di tirare le fila delle considerazioni sinora svolte, penso si possa osservare che, considerando innanzitutto la realtà normativa, ci troviamo di fronte ad una legislazione disordinata e ad un quadro tutt'altro che ben definito, con numerosi elementi contraddittori e di difficile interpretazione: è sufficiente pensare alla legislazione regionale, che assume sempre maggiore importanza per la valutazione dei problemi di diritto ecclesiastico.

D'altra parte, la considerazione dei diversi problemi posti dalla disciplina giuridica del fenomeno religioso, anche sotto il profilo del diritto comparato, insegna che

> come non è possibile constatare un separatismo assoluto nei rapporti tra Stato e Chiesa, è altrettanto impossibile che uno Stato possa essere totalmente laico […] [Tedeschi (1993 ) «Quale laicità?», 560].

Anche se il diritto comune appare senz'altro più coerente con le esigenze di uno stato laico, la presenza di una legislazione bilaterale in materia ecclesiastica non sarebbe di per sé sufficiente per contestare in modo radicale la natura di uno stato come stato «laico»: a proposito delle intese tra stato e confessioni religiose, considerate nella prospettiva delle esigenze di una società laica, democratica e pluralista, non è tanto la loro stipulazione che contravviene ai principi di uno stato laico, dovendosi considerare piuttosto i loro contenuti, esaminati con riferimento alle esigenze di laicità poste dalla costituzione.

Personalmente non ho mai avvertito un particolare interesse nei miei studi per le polemiche sulle etichette classificatorie, che troppo spesso non hanno recato alcun utile contributo a soddisfare esigenze di chiarezza concettuale [v. sul punto Onida (1981) «Sul concretamento», 447]. Non vi è dubbio comunque che la posizione di intenso favore che esprime lo stato italiano nei confronti del fenomeno sociale religioso induce a ritenere che esso non possa qualificarsi come stato laico nel senso rigoroso e tradizionale del termine.

Le disposizioni costituzionali degli artt. 2, 3, 7, 1° comma, 8, 19 e 20 della costituzione non v'è dubbio che rappresentino un essenziale punto di riferimento per chiunque ritenga di impegnarsi per la costruzione di una società democratica, laica, libera ed egualitaria. La disposizione dell'art. 7, 2° comma è l'unica che nel testo costituzionale rappresenti la fonte di riferimento di uno stato confessionale: ed è in attuazione di tale disposizione che ha potuto rimanere in vigore uno stato confessionale anche dopo l'entrata in vigore della costituzione. L'art. 7, 2° comma, della costituzione ha cessato però di svolgere la sua funzione di norma a tutela della confessionalità dello stato, da quando la revisione del concordato approvata nel 1984 ha determinato la conseguenza che il richiamo costituzionale del concordato lateranense non può più continuare ad esercitare la stessa funzione di «ombrello costituzionale» svolta a protezione delle disposizioni di derivazione concordataria nel periodo compreso tra il 1° gennaio 1948 e la data di entrata in vigore dell'accordo di Villa Madama.

Ma la valutazione della realtà normativa del diritto positivo non esaurisce il compito di chi si propone di considerare le varie questioni collegate al problema della laicità dello stato, giacché non permette di considerare gli interessi che si rivelano nell'ambito della realtà sociale e non consente di individuare gli elementi sottostanti alle norme di

diritto. È necessario dunque valutare, con sensibilità ed attenzione, un processo evolutivo e tendenziale, analizzato nella consapevolezza che sono sempre assai numerose e purtroppo inevitabili le ambiguità della democrazia e della difesa della democrazia, del pluralismo e della difese del pluralismo, della laicità e della difesa della laicità. Ambiguità talora accentuate dalla tendenza a coniugare concetti normalmente considerati in antitesi tra loro, come è avvenuto quando si è parlato di una nuova forma di laicità, non più «separatista» bensì «concordataria».

Molti degli argomenti considerati in questa relazione richiedono un costante riferimento, non soltanto alla giurisprudenza e soprattutto agli orientamenti interpretativi della corte costituzionale, ma anche alle strategie della vita quotidiana e quindi alla società nel suo complesso considerata come società composta di soggetti che agiscono, con le loro scelte personali, con i loro comportamenti concreti, con i loro progetti di vita.

Ed occorre essere consapevoli che la diffusione della laicità di idee e comportamenti è un fenomeno che travalica di gran lunga l'esperienza del diritto positivo, in quanto

> la coscienza di vivere in un'epoca contrassegnata da maggiore laicità è una condizione diffusa e penetrante, che procede dal basso attraverso atteggiamenti e convinzioni autonomamente maturati [Lipari (1993) «Problemi della laicità», 71].

L'attenzione non soltanto alle norme giuridiche, ma anche ai comportamenti della gente, che hanno molto influito, soprattutto in occasione dei referendum, nel determinare i mutamenti della realtà normativa, appare coerente con una scelta metodologica che riflette l'esigenza di assumere come oggetto di riflessione l'«esperienza giuridica» nel suo complesso, e cioè

> l'insieme delle concrete manifestazioni di un reale storico qual è vissuto entro una determinata formazione sociale [Orestano (1983) «Progetto», 10],

nel contatto con la varia e molteplice realtà di fatti, istituzioni e ideologie ed assumendo un osservatorio capace di permettere

> più d'ogni altro la percezione della globalità dell'esperienza giuridica in tutta la ricchezza delle sue sfaccettature [Grossi (1981) «Pagina introduttiva», 3].

La considerazione dell'esperienza giuridica come una costante dialettica tra un dato normativo e un tessuto di rapporti nascenti dall'attività dei consociati [Lipari (1968) «Il diritto civile», 111] induce a valutare il problema della laicità dello stato tenendo anche presenti le ragioni che hanno reso il tema della laicità un aspetto fondamentale della condizione culturale degli uomini e delle donne del nostro tempo, impegnati nell'aspirazione ad ottenere una maggiore autonomia rispetto alla fissità dei principi politici e religiosi con i quali, nel corso della storia, le autorità civili e religiose, in contrasto con una visione liberale della vita individuale e sociale, hanno preteso di ottenere la passiva soggezione e la rinunciataria obbedienza dei cittadini e dei fedeli.

È dunque giustificata l'attenzione che il tema della laicità continua a suscitare tra gli studiosi del diritto e delle scienze politiche e storiche, giacché esso costituisce un argomento che, nonostante le molte incertezze derivanti dall'uso di un termine di difficile definizione, merita di essere considerato tra i problemi più importanti del diritto ecclesiastico e, in genere, del diritto pubblico degli ordinamenti democratici e pluralisti.

Concludo quindi esprimendo la mia gratitudine all'amico Mario Tedeschi per l'organizzazione di questo importante convegno e per avermi consentito di presentare questa mia relazione.

## *Riferimenti bibliografici*

Acciai R., *La sent. n. 195 del 1993 della Corte costituzionale e sua incidenza sulla restante legislazione regionale in materia di finanziamenti all'edilizia di culto*, *Giur. cost.*, 38 (1993), 2151-65.

Alberigo G., *La pace religiosa nell'evoluzione dei tempi e nello sviluppo della vita democratica nella Repubblica italiana*, *il tetto*, 1977, 188 e in Aa.Vv., *La revisione del Concordato alla prova*, Bologna, il Mulino, 1977, 25.

Associazione europea dei testimoni di Geova, *Intolleranza religiosa alle soglie del Duemila*, Roma, Fusa, 1990.

Bellini P., *Come nasce una «res mixta»: la tutela del patrimonio artistico nella bozza di nuovo Concordato*, il Mulino, 1978, 268.

Bellini P., *Istruzione privata e sovvenzionamento pubblico*, *il tetto*, 1985, 458-77.

Bellini P., *Teoria e prassi delle libertà di religione*, Bologna, il Mulino, 1975.

Bobbio N., *Pluralismo*, Diz. di politica, II ed., Torino, Utet, 1983, 815-20.

Cardia C., *Pluralismo (dir. eccl.), Enc. dir.*, 33 (1983), Milano, Giuffrè, 983-1003.

Cardia C., *Stato laico*, *Enc. dir.*, 43 (1990), 874-90.

Cardia C., *Stato e confessioni religiose*, Bologna, il Mulino, 1992.

Casuscelli G., *Post-confessionismo e transizione. I problemi del diritto ecclesiastico nella attuale esperienza giuridica*, Milano, Giuffrè, 1984.

Cerri A., *Libertà, eguaglianza, pluralismo nella problematica della garanzia delle minoranze*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 43 (1993), 289-314.

Cipriani F., *«Requiem» per la riserva di giurisdizione*, *Foro it.*, 119 (1993), 723-7.

Cipriani F., *Alla ricerca della riserva perduta*, *Foro it.*, 20 (1994), 1,15-22.

Colaianni N., *Giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale: la riserva che non c'*è, *Foro it.*, 119 (1993), I, 727-34.

d'Avack P.A., *Il problema storico-giuridico della libertà religiosa*, Roma, Bulzoni, 1966.

Di Cosimo G. *Sostegni pubblici alle confessioni religiose, tra libertà di coscienza ed uguaglianza*, *Giur. cost.*, 38 (1993), 2165-81.

Finocchiaro F., *Diritto ecclesiastico*, III ed., Bologna, Zanichelli, 1990.

Galante Garrone A., *Il Papa e la scuola*, *La Stampa*, 16 marzo 1985, 3.

Gentiloni F., *Né utopia né profezia. Una scelta pragmatica*, in *Lui vuole te*, Suppl. n. 1 de *il manifesto*, 22 (1992).

Grossi P., *Pagina introduttiva al vol. 10 (1981) dei Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1-5.

Guarino A., *L'obiezione di coscienza al servizio militare e la legislazione negoziata con i culti acattolici*, *Quad. dir. pol. eccl.*, 5 (1989), n. 2, 125-48.

Guerzoni L., *Note preliminari per uno studio della laicità dello Stato sotto il profilo giuridico*, *Arch. giur. Filippo Serafini*, 172 (1967), 61-130.

Guerzoni L., *Stato laico e Stato liberale: un'ipotesi interpretativa*, *Dir. eccl.*, 88 (1977), I, 521.

Guerzoni L., *Problemi della laicità nell'esperienza giuridica positiva: il diritto ecclesiastico*, in G. Dalla Torre (ed.), *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*, Torino, Giappichelli, 1993,105-38.

Guerzoni L., *La disciplina regionale del volontariato*, in R. Botta (ed.), *Interessi*

*religiosi e legislazione regionale. Atti del convegno di studi (Bologna, 14-15 maggio 1993)*, Milano, Giuffrè, 1994, 107-25.

Lariccia S., L'assistenza spirituale (artt. 11-13), in Aa.Vv., *La revisione del Concordato alla prova*, Bologna, il Mulino, 1977, 243.

Lariccia S., *Stato e chiesa in Italia*. 1948-1980, Brescia, Queriniana, 1981.

Lariccia S., *Diritto ecclesiastico*, III ed., Padova, Cedam, 1986.

Lariccia S., *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, il Mulino, 1989.

Lariccia S., *Diritti civili e fattore religioso in quarant'anni di regime repubblicano*, in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, 2 (1989), Modena, Mucchi, 805-17.

Lariccia S., *Identità religiosa e pluralismo giuridico. Le prospettive nella scuola*, in *Studi in memoria di Pietro Gismondi*, 2 (1991), Milano, Giuffrè, 243-61.

Lariccia S., *Dalla riserva di giurisdizione dei tribunali ecclesiastici al concorso delle giurisdizioni civile e canonica: una giusta (ma tardiva) affermazione della sovranità statale in materia matrimoniale*, *Foro it.*, 119 (1993), I, 734-44;

Lariccia S., *Dopo Corte cost. 421/93 è urgente la riforma del sistema concordatario matrimoniale*, *Foro it.*, 120 (1994), I, 22-8.

Lipari N., *Il diritto civile tra sociologia e dogmatica (Riflessioni sul metodo)*, *Riv. dir. civ.*, 14 (1968), I, 297.

Lipari N., *Problemi della laicità nell'esperienza giuridica positiva: il diritto di famiglia*, in G. Dalla Torre (ed.), *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*, Torino, Giappichelli, 1993, 69-82.

Maffettone S., *Valori comuni*, Milano, Il Saggiatore, 1989.

Marani G., *Il volontariato laico e confessionalmente caratterizzato negli Statuti comunali della Regione Emilia Romagna*, in R. Botta (ed.), *Interessi religiosi e legislazione regionale, Atti del convegno di studi (Bologna, 14-15 maggio 1993)*, Milano, Giuffrè, 1994, 346-73.

Melandri G., *Le mamme per lucro*, *la Repubblica*, 19 (1994), n. 227, 28 settembre, 12.

Miccoli G., *La questione della laicità nel processo storico contemporaneo*, in G.M., *Fra mito della cristianità e secolarizzazione. Studi sul rapporto chiesa-società nell'età contemporanea*, Casale Monferrato, Marietti, 1985, 474-98.

Modugno F., *Considerazioni preliminari sulle intese tra Stato e Chiesa nel cd. sistema delle fonti*, in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, 3 (1990), Modena, Mucchi, 945.

Moneta P., *Stato sociale e fenomeno religioso*, Milano, Giuffrè, 1984;

Morra N., *Laicismo*, *Noviss. Dig. It.*, 9 (1963), Torino, Utet, 437-43.

Mortati C, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., 2 (1976), Padova, Cedam.

Onida F., *Sul concretamento del rapporto giuridico tra società civile e società religiosa negli anni settanta*, in Aa.Vv., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, *Atti del II convegno nazionale di diritto ecclesiastico* (Siena, 27-29 novembre 1980), Milano, Giuffrè, 1981, 441-67.

Orestano R., *Progetto di una introduzione allo studio della «scientia iuris»*, *Foro it*., 106 (1983), V, 8-18

Paladin L., *Valori costituzionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, Conferenza tenuta il 4 marzo 1993 nell'Aula magna dell'Università di Roma «La Sapienza», Roma, Univ. degli Studi di Roma «La Sapienza», 1993.

Pastori G., *Pluralismo sociale e pluralismo politico nello Stato democratico*, in Aa.Vv., *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1980, 80.

Pizzorusso A., *Diritto ecclesiastico e principi costituzionali*, in Aa.Vv. *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Milano, Giuffrè, 1981,1341.

Prader, *Il matrimonio nel mondo*, Padova, Cedam, 1986.

Riccardi A., *Cattolicesimo*, in P. Ginsborg (ed.), *Stato dell'Italia*, Milano, il Saggiatore, 1994, 67-8.

Rodotà S., *La nostra scuola e la loro*, *il manifesto mese*, 1994, n. 8, 8-11.

Sassi P., *Obiezione di coscienza c.d. sopravvenuta e motivi religiosi. Una nuova sentenza della Corte costituzionale*, *Giur. cost*., 37 (1992), 481.

Sassi P., *Scuola elementare e insegnamento della religione cattolica nel giudizio della Corte costituzionale*, *Giur. cost*., 37 (1992), 2229-36.

Tavazza L., *I nuovi soggetti del volontariato*, *Riv. del volontariato*, 1992, n. 6,17.

Tedeschi M., *Quale laicità? Fattore religioso e principi costituzionali*, *Dir. eccl*., 104 (1993), I, 548-62.

Zanone V., *Laicismo*, *Diz. di politica*, II ed., Torino, Utet, 1983, 573-7.

## *Il limite costituzionale**

1. Le disposizioni costituzionali in materia di istruzione prevedono un sistema pluralistico tendente a garantire il diritto dei bambini e dei ragazzi di iscriversi alle scuole e alle università ispirate liberamente ai vari orientamenti di pensiero politico-sociali diffusi nel paese. Il costituente ha ammesso la coesistenza delle scuole private con quelle statali, stabilendo, nell'art. 33 cost., che gli enti ed i privati sono liberi di «istituire» scuole ed istituti di educazione, purché non ne derivi alcun onere finanziario per lo stato (3º comma) e che le scuole private ed i loro alunni hanno diritto ad un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle scuole statali (4º comma). Nel primo comma della stessa disposizione è stabilito il principio che «l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento».

È opportuno qui ricordare, sia pure sinteticamente, che il problema della scuola privata e delle sue condizioni economiche si pose in assemblea costituente sin dalle prime sedute nelle quali venne affrontata la questione della disciplina costituzionale in materia scolastica. La discussione sui «*principi dei rapporti sociali (culturali)*» iniziò il 18 ottobre 1946 nella prima sottocommissione e di essa furono relatori gli onorevoli Aldo Moro e Concetto Marchesi.

Si ripropose nei termini tradizionali il problema dei rapporti tra scuola di stato e scuola privata (quest'ultima, nella situazione italiana, coincide, con alcune limitate, anche se significative, eccezioni, con la scuola gestita da istituti ecclesiastici): il tema centrale di tutta la discussione fu quello delle garanzie della libertà della scuola privata e della sua equiparazione alla scuola statale; le forze di ispirazione cattolica tendevano a configurare questa garanzia di libertà della scuola privata come una proiezione del diritto della famiglia all'educazione della prole. Il testo proposto dai democristiani era il seguente: «Lo Stato provvede all'istruzione con scuole proprie e degli atti autonomi. Lo

---

* In *Critica liberale*, III, n. 23, 1996, pp. 104-6.

Stato concederà sussidi alle scuole private in ragione del numero dei frequentanti e del rendimento scolastico accertato negli esami di Stato».

Il testo venne sottoposto ad una approfondita critica da Concetto Marchesi, relatore ufficiale per le sinistre, il quale rilevò che «la Chiesa, istituzione divina, è convinta di possedere la verità e consente la sola libertà di propagandare il vero e non l'errore: un principio ben lontano da quello che regge la scuola di Stato, che non possiede nessuna verità e che si sforza solo di garantire a tutti, insegnanti e alunni, un eguale valore di pensiero».

A conclusione della seduta del 22 ottobre 1946 Moro dichiarò che il suo partito, riconoscendo il carattere di compromesso della costituzione dell'Italia democratica, rinunciava a porre il problema della gerarchia degli enti (famiglia, chiesa, stato) ed accettava il principio della funzione generale dello stato in materia educativa, a condizione che fosse consentita l'attività educativa non statale; nella seduta del giorno successivo lo stesso Moro precisò che la democrazia cristiana non richiedeva finanziamenti ma solo garanzie di effettiva libertà per la scuola non statale: e per precisare il significato della formula proposta dai rappresentanti della democrazia cristiana egli chiarì che, «parlando di efficienza, non si postulava alcun intervento dello Stato, non si richiedevano sussidi allo Stato per rendere efficienti le scuole, ma si richiedeva semplicemente la garanzia di una effettiva libertà».

Nel proseguimento della discussione Concetto Marchesi, comunista, domandò se la democrazia cristiana era disposta ad accettare il principio che la scuola privata non avesse diritto ai sovvenzionamenti a carico della finanza pubblica; Lucifero, monarchico, e Mastroianni, qualunquista, espressero l'esigenza che borse di studio potessero essere concesse agli alunni delle scuole private, a determinate condizioni e con controllo statale. Ma in proposito Giuseppe Dossetti intervenne a precisare che il problema non consisteva nella concessione di borse di studio, bensì nel riconoscimento di vere garanzie di libertà.

Anche la discussione generale in aula, che si svolse nell' aprile 1947, riguardò l'intera questione della libertà della scuola. In un primo momento (seduta del 17 aprile) Merlino e Moro osservarono che da parte democristiana non si poneva la richiesta di sovvenzioni; ma il 18 aprile la questione dei sussidi fu posta all'attenzione dell'assemblea in due interventi di Colonnetti e Monterisi, i quali rispettivamente rilevarono che, se non si intendeva rendere la scuola privata accessibile

solo ai ricchi, occorreva garantire il diritto di tutti di ottenere l'assistenza, anche economica, dello stato e che, in caso contrario, i genitori cattolici che avessero mandato i figli alla scuola privata, avrebbero pagato due volte, una volta come contribuenti del pubblico erario e una volta come utenti dell'istituzione privata. Il 22 aprile tuttavia Moro ribadì che il suo partito non chiedeva il finanziamento, anche se la richiesta – egli osservò – avrebbe avuto un «*fondamento logico*», dovendosi ritenere sufficiente garanzia che i capaci e meritevoli non fossero obbligati a frequentare la scuola di stato.

Nei giorni seguenti Dossetti, Gonella, Bernini, Gronchi e Marchesi presentarono un testo unificato, contenente la formula, poi divenuta definitiva, dell'equipollenza di trattamento: con riferimento a tale formula Tristano Codignola aveva osservato che essa avrebbe potuto significare parità di trattamento anche economico tra i due tipi di scuola; in proposito Dossetti intervenne però a precisare che fin dall'inizio dei lavori il suo partito si era preoccupato della parità della scuola, ma non aveva «mai inteso con questa risolvere il problema di eventuali aiuti economici da parte dello Stato alla scuola non statale, ma garantire in modo concreto ed effettivo la libertà di questa scuola e la parità dei suoi alunni rispetto a quelli della scuola statale».

Equipollenza, secondo Dossetti, significava «equivalenza a tutti gli effetti giuridici delle carriere e dei titoli scolastici degli alunni delle scuole non statali di fronte a quelli della scuola statale».

Ma né la frase originaria – «*parità di trattamento*» – né quella del testo poi approvato – «*equipollenza di trattamento*» – implicavano la necessità di un obbligo finanziario a carico dello stato.

Con riferimento poi alla formula che attualmente costituisce il contenuto dell'art. 33, 3° comma, riguardante il diritto degli enti e dei privati di «istituire» scuole ed istituti di istruzione, Corbino, Marchesi, Preti, Binni, Codignola e Badini Confalonieri, a nome dello schieramento laico, proposero l'aggiunta «*senza oneri per lo Stato*», formula che venne poi approvata, con voto contrario degli esponenti della democrazia cristiana, dopo che Gronchi aveva espresso il timore che in questo modo si impedisse allo stato di sovvenzionare le scuole comunali e provinciali, e che Corbino aveva osservato che l'emendamento non negava la facoltà, ma solo l'obbligo dello stato di sovvenzionare le scuole private; Codignola aggiunse che il sussidio alle scuole professionali non era escluso.

2. Gli artt. 33 e 34 cost. rappresentano dunque la risultante delle diverse tendenze emerse all'assemblea costituente in materia scolastica. Per quanto in particolare si riferisce al divieto di sovvenzioni alle scuole private, è da ricordare che esso è stato, sin dai primi anni dopo l'entrata in vigore della costituzione, costantemente aggirato per ogni ordine e grado di scuola.

Dopo cinquant'anni da quando il problema del rapporto e della concorrenza tra «scuola pubblica» e «scuola privata cattolica» è stato esaminato in assemblea costituente, esso rappresenta ancora una delle questioni più discusse e controverse della politica scolastica del nostro paese. Esaminare il problema dal punto di vista costituzionale significa prendere atto che qualunque riforma normativa riguardante il problema della politica scolastica deve essere impostata tenendo presente che la costituzione disciplina diversamente la scuola pubblica e la scuola privata, che sono istituzioni obiettivamente diverse, e stabilisce che l'intervento educativo privato debba avvenire «senza oneri per lo Stato» (art. 33, 3º comma): la scuola privata non ha dunque *diritto* a ricevere contributi economici da parte dell'erario, anche se sovvenzioni possono essere concesse per soddisfare le legittime aspettative delle popolazioni di fruire del diritto allo studio; per esempio, le norme sul diritto allo studio, che dal 1972 sono state delegate dallo stato alle regioni, escludono i contributi alle scuole private, mentre non escludono che sussidi, borse di studio e buoni-libro possano essere concessi ai singoli studenti delle scuole non pubbliche.

Talune organizzazioni operanti nel settore dell'istruzione cattolica rilevano che lo stato, per un *incomprensibile pregiudizio*, nega i fondi alla scuola privata di ogni ordine e grado e che perciò molti istituti si trovano nella concreta impossibilità di sopravvivere e di svolgere la loro funzione. Su questa premessa appare fondata l'opinione che attribuisce allo stato "democratico e pluralista" il compito di «sollevare la scuola cattolica da oneri fiscali che sono assurdi se rapportati alla funzione sociale che assolve; di eliminare tutte le differenze esistenti tra insegnanti di scuola libera e insegnanti a ruolo pubblico; di intervenire direttamente a sostegno delle spese di gestione, garantendo tuttavia alla scuola il diritto di scegliere i propri insegnanti secondo suoi precisi orientamenti».

Ma è la costituzione che stabilisce con chiarezza il ruolo prioritario

della "scuola pubblica", la centralità dello stato repubblicano per tutto ciò che attiene al problema dell'istruzione.

Sono noti i tentativi volti a sostenere che il divieto costituzionale dell'art. 33 è in realtà superabile ed assai frequenti sono state in questi anni le occasioni nelle quali si è fatto ricorso alle più cavillose distinzioni, nel tentativo di fornire argomenti che potessero consentire di raggirare l'ostacolo costituzionale; nel periodo più recente, anche a seguito della crescente contestazione dello "statalismo" e del "centralismo" si è anche sollecitato un profondo ripensamento dei rapporti pubblico/privato nell'ambito scolastico. Ma ogni testo di legge e, a maggior ragione, il testo di una disposizione inserita in una costituzione "rigida", va interpretato anzitutto per quel che dice, e in modo che quel che dice abbia un significato e non si risolva in un'interpretazione esattamente contrastante con le espressioni usate nel testo. *Senza* vuol dire *senza*; scuola *privata* vuol dire scuola *privata* e non può significare scuola *pubblica* (non statale); e *oneri per lo stato* sono non soltanto i diretti finanziamenti, ma anche gli esoneri fiscali e tutte le agevolazioni che comportino un aggravio del bilancio statale. Se si vogliono evitare le contorsioni, i cavilli e gli arzigogoli, tre sono le vie oneste per finanziare le scuole private: 1) far pagare per intero il servizio a chi lo richiede, cercando addirittura – ma senza oneri per lo stato – di far concorrenza alla scuola pubblica quanto ad efficienza; 2) raccogliere fondi in Italia ed all'estero per finanziare quelle scuole e renderle accessibili a tutti gratuitamente o a bassi costi; 3) promuovere la revisione dell'art. 33 cost.

Non dovrebbero occorrere molte parole per confutare la tesi dell'ammissibilità di sovvenzioni alle scuole non statali. Ma la formula della norma costituzionale sulla libertà della scuola è nata da un compromesso e, come tutte le formule nate da compromessi viene interpretata ricorrendo ad interpretazioni sofistiche, come sono quelle che da cinque decenni continuano a sostenersi, richiamando una *voluntas legis* che giustificherebbe soluzioni opposte a quelle che si deducono dalle chiare espressioni contenute nella disposizione costituzionale: dimenticando, tra l'altro, che le precise dichiarazioni in assemblea costituente di Aldo Moro e di Giuseppe Dossetti non consentono di sostenere che, nei lavori che portarono all'approvazione dell'art. 33, possa ravvisarsi l'intento dei costituenti di prevedere il contributo finanziario alle scuole private.

Se la costituzione impone allo stato l'obbligo di provvedere al servizio dell'istruzione con l'istituzione di scuole statali o di enti pubblici diversi dallo stato, è evidentemente inesatta la tesi che per lo stato le scuole private eventualmente sovvenzionate costituirebbero un risparmio. Così come non può attribuirsi allo stato l'obbligo costituzionale non solo di consentire la libertà di scelta – questa sì, e solo questa, voluta dai costituenti – ma anche quella di renderla effettiva, se si considerano le «difficoltà pratiche di attuare il principio, data l'infinita varietà delle scelte possibili in materia e riferibili non solo alle correnti ideologiche ma anche ai metodi didattici e pedagogici». (C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico,* II, IX ed., Padova, Cedam, 1976, p. 1075).

Infine, anche a voler ammettere che la norma costituzionale si limiti a stabilire che la scuola privata non ha diritto a ricevere contributi economici da parte dell'erario e non preveda anche un divieto per lo stato di sovvenzionare le scuole non statali, è necessario considerare che solo nella scuola "pubblica" possono liberamente convivere diverse posizioni culturali e ideali; ed è la scuola pubblica che, nonostante tutti i suoi malanni, resta ancora la soluzione preferibile per la formazione e l'educazione delle giovani generazioni.

È opportuno qui ricordare che l'ondata di sfiducia che riguarda la scuola pubblica deve soprattutto attribuirsi agli orientamenti di una classe politica che non ha mai affrontato con serietà e impegno la politica scolastica, sempre relegata a uno degli ultimi posti nelle scelte di priorità.

# *Tutela del patrimonio culturale ecclesiastico e nuovi principi in tema di procedimento amministrativo**

SOMMARIO: 1. La tutela dei beni culturali nell'art. 9 della costituzione. - 2. La protezione degli interessi dei soggetti del procedimento amministrativo. - 3. La tutela del patrimonio storico ed artistico ecclesiastico. - 4. L'art. 12 n. 1 del concordato del 18 febbraio 1984. - 5. I nuovi principi in tema di procedimento amministrativo. - 6. La proposta del governo di una nuova intesa tra lo stato italiano e la santa sede in materia di tutela del patrimonio storico ed artistico.

1. L'art. 9 della carta costituzionale, dopo avere precisato che è compito della repubblica promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica, nel comma 2 assegna alla repubblica il compito di tutelare

> il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

La dottrina che ha esaminato il problema dell'interpretazione dell'art. 9 cost. e si è proposta di precisare il significato dell'impegno, in esso contenuto, relativo alla salvaguardia dei beni culturali, ha configurato una categoria assai ampia di tali beni, nella quale si comprendono non soltanto le cose attualmente tutelate dalle leggi n. 1089 e n. 1497 del 1939, ma anche il patrimonio archivistico librario, i c. d. beni audiovisivi, i beni ambientali, nonché, più in generale, qualsiasi cosa che comunque costituisca ad un tempo testimonianza materiale avente valore di civiltà e strumento di incivilimento[1].

---

* In AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Modena, Mucchi, 1996, pp. 935-54.

Gli scritti citati in forma abbreviata nelle note sono riferiti, con gli estremi completi della citazione, nelle indicazioni bibliografiche riportate alla fine del presente lavoro, nelle quali sono ricordati gli scritti che riguardano il problema della tutela del patrimonio storico ed artistico ecclesiastico e le intese tra lo stato e le confessioni religiose in questa materia.

[1] Cfr. M. CANTUCCI (1980) *Beni culturali e ambientali,* p. 722.

Si è inoltre precisata la «funzione culturale» desumibile dall'art. 9 cost., rilevando come l'attribuzione alla repubblica, anziché allo stato, della tutela del patrimonio storico ed artistico nel nostro paese implichi la sostituzione dello stato-ordinamento allo stato persona nell'adempimento dei compiti riguardanti tale tutela: quest'ultima è affidata, come funzione comune, a tutti i soggetti che operano nell'ordinamento, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, ed, in particolare, allo stato, alle regioni e agli enti locali territoriali – il comune e la provincia –, in genere ai pubblici poteri dotati di autonomia. Dalla natura comune dei compiti affidati ai diversi soggetti deve dedursi il criterio per risolvere i rapporti fra i vari enti e, in particolare, fra lo stato e le regioni[2].

D'altra parte, poiché i beni culturali ed ambientali rappresentano un patrimonio comune della nazione, ossia dell'intera collettività, vincolato ad assolvere una funzione ed utilità «culturale», che deve potere essere garantita indipendentemente dal titolo di proprietà[3], la valorizzazione e la fruizione di tale patrimonio richiedono l'intervento degli enti esponenziali della comunità in cui si trovano i relativi beni e della stessa comunità di base,

> attraverso strutture e procedimenti partecipativi che ne assicurano la presenza attiva e critica[4].

2. Il problema di individuare gli interessi coinvolti nel procedimenti preordinati alla tutela del patrimonio storico ed artistico deve essere affrontato tenendo presente che costituisce un principio peculiare delle più recenti concezioni in tema di procedimento amministrativo quello tendente a favorire i processi di partecipazione della società all'attività dei pubblici poteri e a riconoscere ad una cerchia sempre più ampia di enti esponenziali di interessi collettivi il compito di contribuire allo svolgersi di una più efficiente azione

---

[2] F. Merusi (1975) *Art.* 9, p. 456.

[3] Cfr. in questo senso G. Casuscelli (1967) *Linee programmatiche,* p. 113; F. Mantovani (1977) *La disciplina penale,* p. 55.

[4] Cfr. G. Casuscelli, A. Ruggeri (1976) *Tendenze,* p. 897; F. Teresi (1977) *Appunti,* p. 46; G. Casuscelli (1978) *Tutela del patrimonio,* p. 568.

amministrativa[5]: costituisce infatti un'esigenza sempre più avvertita la realizzazione di una nuova legalità,

> non una legalità-legittimità, ma una legalità-giustizia che non si limiti ad assicurare la conformità dell'ordine amministrativo all'ordine normativo preesistente[6],

ma sia idonea a consentire un giusto assetto dei vari interessi, con la partecipazione attraverso il confronto tra le rispettive esigenze.

Gli studi più recenti sull'azione amministrativa e le nuove tendenze legislative riguardanti tale settore del diritto amministrativo dedicano giustamente un rilievo particolare al principio del contraddittorio e all'importanza che assume la partecipazione del privato nelle varie fasi del procedimento amministrativo, nella prospettiva di un'azione che favorisca il più possibile il momento convenzionale e sia capace di soddisfare le istanze e le aspettative dei soggetti che partecipano al procedimento. La constatazione che attualmente le decisioni amministrative vengono contratte con i vari «gruppi di pressione» operanti nella società[7], molti dei quali non hanno neppure una autonoma soggettività giuridica, induce ad individuare l'esistenza di principi posti a garanzia di tali gruppi, come il principio di partecipazione e quello di pubblicità.

La discrezionalità amministrativa consiste nella ponderazione di più interessi (c. d. interessi *secondari)* con un interesse definito *primario*[8]: anche se non è sempre agevole individuare in concreto

---

[5] Con riferimento al tema della valenza collettiva dei nuovi interessi sociali (ambiente, salute ecc.) ai quali si cerca di assicurare progressivamente adeguate forme di tutela, cfr. L. Longo (1981) *Quale tutela per gli interessi collettivi e diffusi? Aspetti e prospettive della tutela giurisdizionale?,* in «queste istituzioni», n. 47.

[6] P. Calandra (1978) *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia,* Bologna, il Mulino, p. 444, il quale richiama l'attenzione sull'esigenza che nel procedimento amministrativo il funzionario istruttore svolga una prima verifica dei vari interessi coinvolti, tutti ammessi ad essere ascoltati.

[7] Per alcune considerazioni sui gruppi confessionali considerati come «gruppi di pressione» cfr. S. Lariccia (1967) *La rappresentanza degli interessi religiosi,* Milano, Giuffrè, spec. p. 136.

[8] M. S. Giannini (1981) *Istituzioni di diritto amministrativo,* Milano, Giuffrè, spec. p. 264 Id. (1988) *Diritto amministrativo*, Milano,Giuffrè, spec. pp. 124, 487, 885.

l'interesse primario, dottrina e giurisprudenza concordano nel ritenere che l'interesse primario è quello che fa capo all'autorità titolare del procedimento, la cosiddetta autorità decidente. Costituisce dunque *interesse primario* quello individuato dalla norma quando questa attribuisce ad una determinata autorità la competenza a curare uno specifico interesse pubblico[9].

3. Se la distinzione generale tra interesse primario e interesse secondario si applica alla materia della tutela del patrimonio storico ed artistico ecclesiastico, si può valutare quale sia in concreto l'interesse primario attribuito alla competenza dell'autorità amministrativa italiana che tutela gli interessi della nazione: tale verifica deve essere fatta alla luce degli artt. 7 comma 1 e 9 comma 2 cost., il primo dei quali, con specifico riferimento ai rapporti tra stato e chiesa cattolica, pone la distinzione tra l'ordine civile e l'ordine religioso, mentre il secondo attribuisce alla repubblica italiana il compito di provvedere alla tutela dei beni culturali. Pur considerando l'importanza, che aumenta con il passare del tempo, del momento convenzionale nel concreto svolgimento dell'azione amministrativa, è però da ricordare che, dal punto di vista dello stato italiano, la protezione del patrimonio storico ed artistico della nazione, un obiettivo di tale importanza da costituire specifico oggetto di riferimento nella legge fondamentale della repubblica italiana, rientra nell'ordine civile per quanto attiene al «significato» storico ed artistico, civico ed umano, dei beni culturali[10].

La norma contenuta nell'art. 9 cost. attribuisce alla repubblica l'esclusiva competenza dell'autorità statuale per quanto riguarda la valutazione dell'interesse storico ed artistico dei beni culturali, compresi i beni degli enti ecclesiastici, e solo quando l'amministrazione esercita i poteri inerenti alla *gestione* di tali beni si pone l'esigenza di un accordo con le autorità ecclesiastiche inteso ad evitare impedimenti

---

[9] Sui problemi attinenti ai livelli di interesse da assumere e curare nelle diverse dimensioni (nazionale e locale) cfr. I. Marino (1981) *L'assetto degli interessi pubblici nell'ordinamento costituzionale delle autonomie locali,* in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», p. 909.

[10] Cfr. S. Lariccia (1977) *L'assistenza spirituale,* p. 243; P. Bellini *(1978) Come nasce una «res mixta»,* p. 268; Id. (1995) *Un patrimonio a rischio*.

ed ostacoli per il normale funzionamento dell'attività religiosa[11]. Tale eventualità è stata tenuta presente dal legislatore italiano che, nell'art. 8 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, ha previsto che

> quando si tratti di cose appartenenti ad enti ecclesiastici, il Ministro per l'educazione nazionale, nell'esercizio dei suoi poteri, procederà, per quanto riguarda le esigenze di culto, d'accordo con l'autorità ecclesiastica:

a questa norma e alle sue successive modificazioni (cfr. le leggi 21 dicembre 1961, n. 1552 e 14 gennaio 1975, n. 5 e i d.p.r. 3 dicembre 1975, n. 805 e 24 luglio 1977, n. 616) occorre fare riferimento per l'esercizio dei poteri degli organi dello stato concernenti le cose di interesse storico ed artistico degli enti ecclesiastici, con esclusione dei beni di proprietà della santa sede, espressamente indicati negli artt. 13-16 del trattato lateranense[12].

Ove si tratti di realizzare finalità di pubblico interesse che lo stato moderno assume fra i suoi compiti specifici, come la tutela governativa del patrimonio culturale, considerata di un'importanza civile così elevata da giustificare la previsione di un'apposita disposizione costituzionale, i poteri mediante i quali si attua l'intervento dello stato

---

[11] Cfr. sul punto T. Alibrandi, P. G. Ferri (1985) *I beni culturali,* p. 230. V. anche F. Petroncelli Hubler (1981) *Notazioni problematiche,* p. 305.

[12] F. Finocchiaro (1967) *Il regime del patrimonio storico,* p. 644. Con riferimento al concordato lateranense del 1929, era stata sostenuta la tesi che, riguardo ai beni ecclesiastici, un limite all'applicabilità della legge n. 1089 del 1939 fosse contenuto nell'art. 30 del concordato medesimo, laddove si precisava che «la gestione ordinaria e straordinaria dei beni appartenenti a qualsiasi istituto ecclesiastico od Associazione religiosa ha luogo sotto la vigilanza ed il controllo delle competenti autorità della Chiesa, escluso ogni intervento da parte dello Stato italiano, e senza obbligo di assoggettare a conversione i beni immobili» [così L. Maffeo (1959) *Natura e limiti,* p. 74; L. M. De Bernardis (1963) *Circa il reato di alienazione,* c. 297]. In contrario si osservava invece giustamente che le parole «vigilanza e controllo» usate nella disposizione concordataria assumevano un significato «non in quanto riferite a ciò che il Concordato consente alle autorità ecclesiastiche di fare, anzi di continuare a fare […], bensì in quanto riferite alla disposizione immediatamente successiva, relativa a quello che lo Stato stesso ha assunto l'impegno di non fare»: le attività cioè riconducibili in astratto alla categoria degli atti di controllo e vigilanza delle gestioni patrimoniali di enti pubblici: così P. Bellini (1966) *Sulla natura governativa,* p. 340.

rientrano tra quelli in cui si esprime la potestà sovrana dello stato a garanzia del pubblico interesse[13].

Il patrimonio artistico e i documenti della storia possono certamente avere un significato sacrale per la cui valutazione esiste indubbiamente anche un interesse delle confessioni religiose ad essere ascoltate: in un ordinamento in cui la repubblica è impegnata, per obbligo costituzionale, a promuovere la tutela del patrimonio storico ed artistico della nazione, le cose d'arte e di antichità e i documenti storici assumono tuttavia un valore culturale che spetta allo stato custodire e sviluppare, al fine di promuovere una sempre più avvertita sensibilità civica dei membri della società civile. Per le autorità che nell'ordinamento italiano provvedono ad esplicare tale compito, l'interesse a cui la potestà è funzionalizzata costituisce per essa l'interesse primario da soddisfare mediante l'esercizio dei poteri discrezionali di cui fa uso la pubblica amministrazione quando cura gli interessi pubblici: gli interessi dei gruppi confessionali, e tra questi anche quelli della chiesa cattolica, costituiscono *interessi secondari,* nel senso sopra precisato, che devono essere considerati dall'autorità attributaria della potestà così come ogni altro interesse da ponderare nella fase istruttoria del procedimento amministrativo.

4. L'art. 12 n. 1 del patto di Villa Madama del 18 febbraio 1984 prevede quanto segue:

> La Santa Sede e la Repubblica italiana, nel rispettivo ordine, collaborano per la tutela del patrimonio storico ed artistico.
>
> Al fine di armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso, gli organi competenti delle due Parti concorderanno opportune disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali d'interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche.
>
> La conservazione e la consultazione degli archivi d'interesse storico e delle biblioteche dei medesimi enti e istituzioni saranno favorite e agevolate sulla base di intese tra i competenti organi delle due Parti[14].

---

[13] P. Bellini (1966) *Sulla natura governativa,* p. 355; Id. (1976) *Beni storici ed artistici,* p. 26; Id. (1978) *Come nasce una* «res mixta», p. 274.

[14] Tale disposizione concordataria deve essere considerata anche con riferimento ai cann. 482-491 del codice di diritto canonico del 1983.

Come risulta dalle indicazioni bibliografiche riportate alla fine di questo lavoro, a tale disposizione è stata dedicata molta attenzione da parte della dottrina[15], la quale, nel rilevare la più ampia e completa tutela riconosciuta dal nuovo concordato all'interesse religioso inerente ai beni culturali, ha sottolineato che la nuova espressione usata nel testo concordatario – «esigenze di carattere religioso», anziché «esigenze di culto» – si estende

> a un'area di interessi e rapporti assai più vasta

rispetto a quella considerata nella legge n. 1089 del 1939 e presenta alcuni rischi, costituendo un'espressione che

> si presta a dilatazioni massime, non essendo ancorabile a parametri obiettivi di interpretazione[16].

In proposito è però necessario tenere presente che 1'art. 12 del nuovo accordo afferma con molta chiarezza un punto che assume notevole importanza, laddove precisa che la collaborazione tra la santa sede e la repubblica italiana per la tutela del patrimonio storico ed artistico opera nella distinzione tra l'ordine civile e l'ordine religioso, una distinzione che rappresenta il principio istituzionale delle relazioni tra i due rispettivi ordinamenti e che, inoltre, le disposizioni da concordare sono subordinate alla legge italiana: ben diverse, e molto più criticabili, erano le soluzioni adottate nelle bozze di revisione che hanno preceduto l'approvazione del testo definitivo, nelle quali la tutela del patrimonio storico-artistico riferibile alla chiesa cattolica veniva rimessa ad ambedue le parti, o attraverso il lavoro di una apposita commissione paritetica (cfr. le prime quattro bozze), o attraverso un'intesa tra lo stato e la conferenza episcopale italiana (bozza quintabis), o attraverso disposizioni concordate fra lo stato e la chiesa (bozze quinta e sesta): soluzioni a proposito delle quali appariva giustificata la critica nei confronti di un orientamento favorevole ad attribuire

---

[15] Per una rassegna, completa e aggiornata, dei vari problemi in discussione, con riferimento all'art. 12 del patto di villa Madama, cfr. L. Scalera (1990) *Beni culturali*.

[16] Cfr. G. Losavio (1985) *I beni culturali,* p. 155.

> alle rispettive autorità dello Stato e della Chiesa gli stessi poteri, di disporre e gli stessi poteri di decidere in ordine a valori che rientrano nell'ordine proprio dello Stato[17].

La disposizione entrata in vigore nel 1984, nel prevedere la distinzione degli ordini – previsione comparsa per la prima volta nella penultima bozza dell'accordo –, fissa un principio che consente (ed. esige) un'interpretazione dell'art. 12 del concordato

> in linea con la tutela richiesta dalla Carta fondamentale per il patrimonio storico-artistico[18].

5. Non é qui possibile esaminare tutti i problemi in discussione con riferimento al tema trattato in questo scritto. Merita però di essere qui considerato un aspetto che rappresenta una novità in tema di applicazione delle nuove disposizioni concordatarie. Intendo riferirmi all'orientamento che emerge con evidenza dai recenti lavori parlamentari riguardanti la proposta del governo di una nuova intesa tra lo stato italiano e la santa sede in materia di tutela del patrimonio storico ed artistico: tale orientamento si esprime nella tendenza ad applicare i nuovi principi legislativi da poco entrati in vigore in tema di procedimento amministrativo.

Nell'intento di rendere più ordinata e meno farraginosa l'azione amministrativa, la legge n. 241 del 1990 – e cioè l'importante legge sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso ai documenti dell'amministrazione – ha reso di portata generale un istituto che già caratterizzava le concessioni di autolinee, e cioè la «conferenza di servizi»[19]. A tale istituto l'amministrazione dovrebbe ricorrere, ai sensi dell'art. 14 n. 1 della legge ora citata, allorché

> sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo.

---

[17] S. Lariccia (1977) *L'assistenza spirituale,* p. 243.

[18] L. Scalera (1990) *Beni culturali,* p. 83.

[19] Il modello della conferenza di servizi era stato anche adottato dalla legislazione speciale sulla realizzazione degli interventi urgenti per i campionati mondiali di calcio del 1990: d.l. 1.4.1989, n. 121, conv. nella legge 29.5.1989, n. 35.

La finalità di tale disposizione è anche quella di ottenere che le determinazioni concordate in tali conferenze sostituiscano tutte le intese, i concerti, i nulla-osta o gli assensi necessari; con la conseguenza che l'amministrazione regolarmente convocata che non si presenti e non fornisca adeguata motivazione di ciò, vedrà tramutato tale suo atteggiamento, di per sé equivoco, in un assenso[20].

Alle disposizioni riguardanti le conferenze di servizi si collegano quelle che disciplinano un altro istituto, che è stato considerato uno degli istituti più innovativi e qualificanti della legge sulle autonomie locali 8 giugno 1990, n. 142. Prevede l'art. 27 di tale legge che

> Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, un'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.

Gli «accordi di programma» non costituiscono invero un'autentica novità, in quanto essi trovano un precedente in ipotesi già sperimentate in precedenza[21].

Considerando l'ampia formula usata nella legge – «amministrazioni interessate», amministrazione di cui è necessaria «l'azione integrata

---

[20] Cfr. in tal senso R. Galli (1991) *Corso di diritto amministrativo,* Padova, Cedam, p. 302.

[21] Con specifico riferimento agli interventi dell'autorità statale per il mezzogiorno, cfr. M. D'Antino (1987) *Intervento straordinario nel Mezzogiorno e accordo di programma (legge* 1 *marzo* 1986, *n.64),* in «I Tar», II, p. 77; A. Quaranta (1987) *Gli accordi di programma nella legge* 1 *marzo* 1986, *n.* 64 *sul Mezzogiorno,* in «Il Consiglio di Stato», II, p. 291; Di Gaspare (1988) *L'Accordo di programma: strutture, efficacia giuridica dei problemi di gestione,* in «Le Regioni», p. 278. In precedenza cfr., in generale, M. Pallottino (1983) *Strumenti giuridici di concertazione amministrativa: l'accordo di programma,* in «Rivista amministrativa», 1983, I, p. 847.

e coordinata» – è comprensibile come uno dei problemi da chiarire riguarda proprio la precisazione di quali soggetti possano e debbano partecipare alle conferenze di servizi e agli accordi di programma[22]. Si tratta di una questione che può essere qui esclusivamente considerata con riferimento alla possibilità, prevista dal governo, di considerare comprese, tra le amministrazioni interessate alle quali si riferiscono le due indicate disposizioni, anche categorie di soggetti, come il presidente della conferenza episcopale italiana ed i vescovi, che solo con una evidente forzatura delle recenti disposizioni in tema di procedimento amministrativo possono farsi rientrare nelle fattispecie previste dal legislatore del 1990.

6. Come la stampa quotidiana ha avuto modo di riferire[23], nella seduta della VII commissione permanente della camera dei deputati, tenuta il 17 settembre 1991, recante all'ordine del giorno comunicazioni del governo sullo stato di attuazione del concordato tra la repubblica italiana e la santa sede in materia di beni culturali, è intervenuto il sottosegretario di stato per i beni culturali e ambientali, on. Gianfranco Astori, allo scopo di

> illustrare i principi sui quali si basa una bozza d'intesa che il Governo intende concludere con la Conferenza episcopale italiana in materia di organi e procedimenti amministrativi relativi all'attuazione dell'articolo 12, comma 1, dell'accordo di revisione del Concordato.

È stato lo stesso rappresentante del governo che, nella medesima circostanza, ha precisato che, con tale proposta di intesa,

> si vuole adattare alla materia dei beni culturali di interesse religioso la più recente previsione legislativa in tema di semplificazione dei procedimenti amministrativi,

---

[22] Non è questa la sede per esaminare il tema dei rapporti tra l'art. 27 della legge n. 142 del 1990 e l'art. 14 della legge n. 241 del 1990: per un esame di tale questione cfr. G. Greco (1991) *Commento all'art*. 14, p. 75.

[23] Cfr., per esempio, «Il Messaggero», 11 ottobre 1991, p. 8 ed ivi l'articolo di F. Isman, *Piace poco il nuovo «concordato artistico». La bozza d'intesa della commissione italo-vaticana sui beni ecclesiastici*.

con la previsione di

> apposite conferenze di programma e di servizi

che, ai diversi livelli gerarchici e territoriali, dovrebbero operare

> rispettivamente per la definizione del programma di interventi da effettuare nell'anno successivo e per la verifica dei risultati di quelli programmati in precedenza, nonché per la successiva attuazione di tali interventi e per l'esame contestuale, ai sensi della predetta legge n. 241 del 1990, degli interessi pubblici e religiosi coinvolti in atti o procedimenti amministrativi concernenti i beni culturali di cui all'articolo 12, punto 1, dell'accordo di revisione del Concordato.

Le dichiarazioni del rappresentante del governo hanno determinato la giustificata reazione di alcuni parlamentari, che hanno presentato numerose interpellanze e interrogazioni, discusse nella seduta del 18 ottobre 1991, intese a sollevare i non pochi problemi che l'iniziativa del governo rende necessario esaminare.

Come ha osservato Luciano Guerzoni, che insieme agli on. Becchi, Bassanini, Rodotà, Cederna, La Valle, Masina, Balbo, Pintor, Bertone, Diaz e Visco ha presentato una delle interpellanze, invitando il governo a soprassedere alla conclusione dell'intesa,

> quella che si apre, nella logica contrattualistico-collaborativa – o meglio, di brutale scambio politico – fra potere politico e potere ecclesiastico, che è la vera anima del «concordato socialista», è una contrattazione permanente, a tutto campo, al livello di tutte le articolazioni della Repubblica, in un settore strategico e delicatissimo come quello dei beni culturali[24].

Limitandomi qui a considerare l'aspetto che si riferisce alla ipotizzata partecipazione ai procedimenti degli organi della chiesa cattolica, come il presidente della conferenza episcopale italiana e il vescovo diocesano, non può non condividersi l'osservazione che estendere a tali soggetti

---

[24] L. Guerzoni (1991) *La Soprintendenza*.

> l'applicazione di una legge dello Stato, che configura un modello di conferenze, di accordi, di concertazioni e di programmazioni per le amministrazioni pubbliche e per i pubblici funzionari [...], significa azzerare una riflessione secolare e un dibattito che si è protratto dall'unità d'Italia in poi sulla tentazione, che molte volte lo Stato ha manifestato, di configurare i rappresentanti della gerarchia ecclesiastica come funzionari pubblici. L'applicazione di quel modello determina tale conseguenza.

I soggetti dell'ordinamento canonico operano nella società italiana come soggetti portatori dell'ordinamento canonico, e cioè di un ordinamento giuridico indipendente e sovrano (art. 7 comma 1 cost.), ed anche quando essi pongono in essere attività rilevanti per l'ordinamento italiano, come, per esempio, la lettura, da parte del parroco che celebra un matrimonio con effetti civili, degli articoli del codice civile riguardanti i diritti e i doveri dei coniugi, o l'inserimento nell'atto di matrimonio delle eventuali dichiarazioni dei coniugi consentite secondo la legge civile, o, infine, la trasmissione all'ufficiale dello stato civile dell'atto di matrimonio, tali soggetti agiscono in ottemperanza di disposizioni canoniche ed esercitano attività che costituiscono diretta manifestazione della sovranità della chiesa cattolica[25]. Viene dunque a mancare, in tale ipotesi, il presupposto che costituisce il dato più certo e sicuro perché possa parlarsi di pubblico ufficiale nell'ordinamento italiano, l'esercizio di poteri *pubblicistici* dello stato o di un altro ente pubblico; né del resto la chiesa cattolica può considerarsi, dal punto di vista del diritto interno italiano, quale ente pubblico[26].

Le disposizioni delle recenti leggi che hanno previsto a livello di legislazione ordinaria nuovi principi in tema di procedimenti amministrativi sono intese ad assicurare il coordinamento e la valutazione comparativa degli interessi *pubblici* coinvolti nei procedimenti stes-

---

[25] È questa la ragione per la quale giustamente si è osservato che l'orientamento del governo, favorevole ad applicare alla chiesa cattolica un sistema come quello previsto dalla legge n. 241 del 1990 per gli accordi tra istituzioni e amministrazioni pubbliche, appare criticabile anche dal punto di vista della garanzia costituzionale della chiesa cattolica, non solo dello stato: cfr. L. Guerzoni, Intervento alla discussione nella seduta del 18 ottobre 1991.

[26] S. Lariccia, *La rappresentanza degli interessi religiosi,* cit., p. 185, ed ivi le considerazioni svolte a favore della tesi che configura gli enti confessionali come enti di diritto singolare.

si, al fine di ottenere un più agile modello di comportamento per i «concerti» tra le diverse amministrazioni *pubbliche:* è evidente che il legislatore ha inteso disciplinare 1'esercizio dell'amministrazione attiva per garantire un migliore bilanciamento dei vari interessi in gioco, ma non sembra potersi dubitare che il presupposto necessario per l'applicazione di tali disposizioni è che i soggetti chiamati a partecipare all'accordo di programma o alla conferenza di servizi debbano presentare il carattere di *soggetti pubblici*.

Gli enti esponenziali delle confessioni religiose si presentano, nell'ordinamento italiano, come figure soggettive autonome che assumono una posizione di relativa indipendenza nei confronti dello stato-persona: ed è in ragione dell'oggetto della loro attività che il legislatore italiano prevede nei loro confronti una disciplina specifica. Configurare gli enti di culto quali enti pubblici, come soggetti cioè sottoposti ad interventi e a controlli da parte dello stato, significa accettare una conclusione incompatibile con le norme costituzionali che non attribuiscono allo stato, bensì alle stesse confessioni religiose, la cura del sentimento religioso dei rispettivi fedeli e che impongono agli organi statali di non interferire nelle sfere di libertà dei gruppi confessionali.

La proposta di attribuire all'autorità ecclesiastica il potere di partecipare al procedimento amministrativo si pone in contrasto, non soltanto con la concezione che considera inammissibile la configurazione come soggetto pubblico di ogni autorità religiosa collegata alle confessioni religiose operanti in Italia, ma anche con i principi costituzionali più volte ricordati in questo scritto (art. 7 comma 1 e 9 comma 2 cost.), che garantiscono 1'indipendenza e la: sovranità dello stato italiano nell'ordine civile (e della chiesa cattolica nell'ordine religioso) e attribuiscono alla repubblica italiana il compito di tutelare il patrimonio storico e artistico della nazione.

## *Riferimenti bibliografici*

Con riferimento alla tutela del patrimonio storico e artistico ecclesiastico cfr.: F. Cammeo (1937) *Gli immobili per destinazione nella legislazione sulle belle arti,* in *Raccolta di scritti di diritto pubblico in onore di Giovanni Vacchelli,* Milano, Giuffrè, p. 95; M. Petroncelli (1942) *Osservazioni in materia*

*di impignorabilità delle cose sacre*, in «Il diritto ecclesiastico», p. 73; G. Mariani (1945) *La legislazione ecclesiastica in materia di arte sacra,* Roma; A. Liquori *(1946) Le cose sacre. Commerciabilità ed esecutibilità,* Palermo; R. Baccari (1947) *Sui vincoli di monumentalità delle chiese pubbliche,* in «*Annali della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bari*», VII-VIII, p. 59; M. Grisolia *(1952) La tutela delle cose d'arte,* Roma; M. Cantucci (1953) *La tutela giuridica delle cose d'interesse artistico e storico,* Padova, Cedam; P.O. Geraci (1956) *La tutela del patrimonio d'antichità e d'arte,* Napoli, Jovene; M. Grisolia (1958) *Arte, in Enciclopedia del diritto,* III, p. 96; L. Maffeo (1959) *Natura e limiti della ingerenza statuale nella gestione del patrimonio storico e artistico della Chiesa,* in «Il diritto ecclesiastico», I, p. 95; G. Piva (1962) *Cose d'arte,* in *Enciclopedia del diritto,* XI, p. 93; L.M. De Bernardis (1963) *Circa il reato di alienazione di oggetti d'arte da parte di enti ecclesiastici senza previa autorizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione,* in «Temi genovese», p. 299; P. Bellini (1966) *Sulla tutela governativa del patrimonio artistico ecclesiastico in Italia,* in «Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale», I, p. 316; AA.VV. (1967) *Per la salvezza dei beni culturali in Italia,* II, Roma; C. Brandi (1967) *Beni culturali struttura dell'Amministrazione e restauri,* in AA.VV., *Nuove leggi per l'Italia da salvare. Proposte per il rinnovamento della legislazione di tutela* (Atti del 1° congresso nazionale di ItaliaNostra, Roma, 18-20 novembre 1966) Roma, 1967, p. 35; G. Casuscelli (1967) *Linee programmatiche di un «progetto» di regolazione dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia,* in «Il diritto ecclesiastico», I, p. 113; F. Finocchiaro (1967) *Il regime del patrimonio storico e artistico degli enti ecclesiastici nel diritto dello Stato,* in AA.VV. (1967) *Per la salvezza*, p. 645; Franceschini (1969) *L'impegno della Costituzione italiana per la salvaguardia dei beni culturali,* in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente,* II, Firenze, Vallecchi, p. 229; M. Finocchiaro (1970) *Regime giuridico delle* res sacrae in AA.VV.(1970) *Studi per la revisione del Concordato* a cura della Cattedra di diritto ecclesiastico dell'Università di Roma, Padova, Cedam, p. 488; G. Martini (1970) *Disciplina urbanistica e tutela del patrimonio storico artistico e paesistico,* Milano, Giuffrè; G. Volpe (1970) *Tutela del patrimonio storico-artistico nella problematica della definizione delle materie regionali,* in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», p. 375; G. Palma (1971) *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà,* Napoli, Jovene; F. Santoro Passarelli (1973) *I beni della cultura secondo la Costituzione,* in *Studi in memoria di Carlo Esposito,* III, Padova, Cedam, p. 1425; AA.VV. (1974) *Tutela e conservazione del patrimonio storico e artistico della Chiesa in Italia,* Bergamo; F.

Della Rocca (1974) *Stato e Chiesa per la soluzione delle maggiori questioni riguardanti la tutela,* in AA.VV. (1974) *Tutela e conservazione* cit., p. 41; G. Di Giovine (1975) *La tutela dei beni mobili aventi rilevanza culturale, appartenenti ad enti ecclesiastici*, in «Giurisprudenza di merito», IV, p. 167; F. Merusi (1975) *Art. 9,* in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Art. 1-12. Principi fondamentali,* Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, p. 443; P. Bellini (1976) *Beni storici ed artistici di proprietà ecclesiastica e patrimonio culturale regionale,* in «Città e Regione», n. 6 (*Autonomie regionali e società religiosa*), p. 26; M. S. Giannini (1976) *I beni culturali*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», p. 6; G. Casuscelli, A. Ruggeri (1976) *Tendenze e prospettive della legislazione regionale siciliana* in *«materia ecclesiastica»,* in «Le Regioni», p. 897; AA.VV. (1977) *La tutela penale del patrimonio artistico,* Milano, Giuffrè; G. Ghezzi (1977) *L'intervento degli enti locali nella politica culturale,* in *Scritti in onore di Costantino Mortati,* II, Milano, Giuffrè, p. 734; S. Lariccia (1977) *L'assistenza spirituale (artt. 11-13),* in *La revisione del Concordato alla prova* (Atti del convegno di studio, Bologna, 3-5 febbraio 1977), Bologna, il Mulino, 243; F. Mantovani (1977) *La disciplina penale,* in AA.VV. (1977) *La tutela penale* cit., p. 55; F. Teresi (1977) *Appunti per una ristrutturazione funzionale ed organizzativa dell'amministrazione regionale siciliana per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali,* in *Nuovo assetto delle strutture per la gestione dei beni culturali in Sicilia*. Quaderni a cura dell'Ufficio studi legislativi dell'ARS, n. 5, Palermo, p. 46; A. Testori (1977) *Osservazioni sulla tutela del patrimonio artistico e storico degli enti ecclesiastici,* in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», p. 1591; G. Alessandri (1978) *Tutela e valorizzazione dei beni culturali,* in «Civiltà cattolica», III, p. 56; P. Bellini (1978) *Come nasce una res mixta: la tutela del patrimonio artistico nella bozza di nuovo Concordato,* in «Il Mulino», p. 270; G. Casuscelli (1978) *Tutela del patrimonio artistico ecclesiastico e ordinamenti regionali*, in «Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale», I, p. 577; T. Mauro (1978) *Qualche premessa teorica alla nozione di cultura e bene culturale*, in «Il comune democratico», n. 10, p. 21; A. Villani 1978 *Il problema dei beni culturali religiosi*, in «Aggiornamenti sociali», p. 453; P.A. d'Avack (1979) *La legislazione dello Stato italiano sugli archivi e biblioteche ecclesiastiche,* in «Il diritto ecclesiastico», I, p. 133; M.L. Fabri, L. Foresta (cur.) (1979) *Convenzioni e accordi internazionali in materia di beni culturali e ambientali,* Roma, Ministero dei beni culturali e ambientali, Ufficio studi; G. Manco (1979) *La riforma della tutela e della valorizzazione dei beni culturali*, in «Città e Regione», n. 6 (*Autonomie regionali e società religiosa*), p. 98; I.C. Angle

(1980) *Beni culturali: vicende di una definizione,* in «Nord e Sud», n. 10, p. 150; M. Cantucci (1980) *Beni culturali e ambientali,* in *Novissimo Digesto Italiano*, Appendice, I, Torino, Utet, p. 272; AA.VV. (1981) *I beni culturali nello sviluppo e nelle attese della società italiana. Analisi e proposte per la legge di tutela dei beni culturali* (Atti del convegno di studio, Milano, 29-29 marzo 1980), Milano, Giuffrè; G. Angelini (1981) *L'idea di bene culturale e le questioni di principio sottese,* in AA.VV. (1981) *I beni culturali* cit., p. 42; A. Mattioni (1981) *Costituzione e legge di tutela dei beni culturali,* in AA.VV. (1981) *I beni culturali nello sviluppo e nelle attese* cit., p. 64; C. Mirabelli (1981) *Profili ecclesiastici nella tutela dei beni culturali,* in AA.VV. (1981) *I beni culturali* cit., p. 117; G. Pastori (1981) *La legge sulla tutela dei beni culturali,* in «Le Regioni», p. 328; F. Petroncelli Hubler (1981) *Cultura e culto, due istanze che non devono essere confuse o …deluse*, in AA.VV. (1981) *I beni culturali* cit., p. 132; Id. (1981) *Notazioni problematiche in tema di tutela e valorizzazione dei beni culturali connessi all'esercizio del culto,* in AA.VV., *Studi di diritto ecclesiastico e canonico,* II, Napoli, Jovene, p. 303; AA.VV. (1982) *Immagine del meseo diocesano* (Atti del convegno nazionale di Arte sacra, Roma, 27-29 aprile 1981), Molfetta; A. Cittadini (1982) *«Pubblico» e «privato» nella progettazione legislativa sui beni culturali,* in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», n. 58, p. 84; P.A. d'Avack (1982) *Patrimonio culturale ecclesiastico,* in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, p. 420; F. Della Rocca (1982) *Arte sacra e Concordato,* in AA.VV. (1982) *Immagine del museo diocesano* cit., p. 70; G. Santi (1982) *Verso la legge sui beni culturali e ambientali*, in «Aggiornamenti sociali», p. 218; AA.VV. (1983) *Beni culturali e interessi religiosi* (Atti del convegno di studi, Napoli, 26-28 novembre 1981) Napoli, Jovene; S. Berlingò (1983) *Le biblioteche e gli archivi ecclesiastici,* in AA.VV. (1983) *Beni culturali* cit., p. 186*;* R. Bertolino (1983) *Nuova legislazione canonica e beni culturali ecclesiastici,* in AA.VV. (1983) *Beni culturali* cit., p. 103; D. Bonamore (1983) *Tutela, vendita ed esportazione del patrimonio artistico, nel segno dell'art. 9 Cost.,* in «Foro amministrativo», I, p. 615; M.S. Giannini (1983) *I beni culturali tra principi generali e società,* in AA.VV. (1983) *Beni culturali* cit., p. 10; S. Lariccia (1983) *Interesse della Repubblica e interesse delle confessioni religiose in tema di tutela del patrimonio storico e artistico in Italia,* in AA.VV. (1983) *Beni culturali* cit., p. 321; T. Mauro (1983) *La gestione dei beni ecclesiastici di interesse culturale,* in AA.VV. (1983) *Beni culturali* cit., p. 80; C. Mirabelli (1983) *I musei diocesani di arte sacra,* in AA.VV. (1983) *Beni culturali* cit., p. 205; G. Saraceni (1983) *Cultura e beni religiosi (Il fenomeno), in* AA. Vv. (1983) *Beni culturali* cit., p. 30; P. Bellini

(1984) *I beni culturali di proprietà ecclesiastica nel nuovo Concordato,* in «Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale», I, p. 270; M.E. Campagnola (1984) *Ancora sui «beni culturali» ecclesiastici in Italia*, in *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele* a cura di G. Barberini, Perugia, p. 834; G. Feliciani (1984) *I beni culturali nella revisione del Codex iuris canonici,* in *Diritto, persona e vita sociale. Scritti in memoria di Orio Giacchi,* II, Milano, Vita e Pensiero, p. 88; AA.VV. (1985) *La tutela dei beni culturali ecclesiastici di appartenenza ecclesiastica* (Atti del convegno, Reggio Emilia, 27 gennaio 1984), n. 19; T. Alibrandi, P.G. Ferri (1985) *I beni culturali e ambientali*, Milano, Giuffrè; P. Bellini (1985) *I beni culturali ecclesiastici e il nuovo Concordato. Lo Stato non può «alienare» i propri poteri di tutela,* in AA.VV. (1985) *La tutela dei beni culturali di appartenenza ecclesiastica* cit., p. 158; P. Parlato (1985) *La tutela dei beni culturali ecclesiastici,* in AA.VV., *I nuovi accordi concordatari tra Chiesa e Stato in Italia,* Bologna, il Mulino, p. 297; G. Losavio (1985) *«Arte e storia» nel Concordato, contro la Costituzione,* in AA.VV., *La tutela dei beni culturali di appartenenza ecclesiastica* cit., p. 145; Id. (1985) *I beni culturali ecclesiastici e il nuovo Concordato. Più difficile la tutela?,* in AA.VV., *La tutela dei beni culturali di appartenenza ecclesiastica* cit., p. 155; A. Talamanca (1985) *I beni culturali ecclesiastici tra legislazione statale e normativa bilaterale,* in «Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale», I, p. 7; G. Dalla Torre (1986) *La disciplina concordataria del patrimonio ecclesiastico,* in AA.VV., *I beni temporali della Chiesa in Italia. Nuova normativa canonica e concordataria* (Atti del XVII congresso canonistico, Varese, 2-3 settembre 1985), Città del Vaticano, Tipografia Poliglotta, p. 55; M. Frigo (1986) *La protezione dei beni culturali nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè; A. Talamanca (1986) *Concordato e beni culturali,* in *Quaderni del pluralismo,* n. 1, p. 29; P.G. Caron (1987) *La tutela del patrimonio storico ed artistico nell'art. 12 del nuovo Concordato,* in AA.VV. (1987) *Il nuovo accordo tra Italia e Santa Sede* (Atti del convegno nazionale di studio, Bari-Bisceglie, 4-7 giugno 1984) a cura di R. Coppola, Milano, Giuffrè, p. 709; R. Coppola (1987) *Tutela del patrimonio storico e artistico,* in «Apollinaris», 170; A. Moroni (1987) *Il patrimonio artistico della Chiesa,* in AA.VV. (1987) *Il nuovo accordo tra Italia e Santa Sede* (Atti del convegno nazionale di studio (Bari-Bisceglie, 4-7 giugno 1984) a cura di R. Coppola, Milano, Giuffrè, p. 220; P.G. Ferri (1987) *Raccolta d'arte, in Enciclopedia del diritto,* 38, p. 171; L. Musselli (1987) *Beni culturali nel diritto canonico*, in *Digesto IV, Discipline pubblicistiche,* II, Torino, Utet, 226; F. Petroncelli Hubler (1987) *Attuali prospettive di tutela per gli archivi ecclesiastici,* in «Il diritto ecclesiastico e rassegna

di diritto matrimoniale», I, p. 566; A. Vitale (1987) *Beni culturali nel diritto ecclesiastico*, in *Digesto IV, Discipline pubblicistiche,* III, Torino, Utet, p. 229; AA.VV. (1989) *Archivi ecclesiastici e legislazione concordataria dopo il nuovo accordo tra Stato e Chiesa* (Atti del Seminario di studio, Bari, 23-24 marzo 1988), in «Archivi per la storia», n. 1, pp. 5-240; S. Bordonali (1989) *L'attuazione dell'art. 12 del nuovo Accordo: prospettive giuridiche della cooperazione,* in AA.VV. (1989) *La tutela* cit., p. 108; R. Coppola (1989) *Archivi ecclesiastici e dinamica concordataria: sintesi di una prima riflessione,* in AA.VV. (1989) *Archivi ecclesiastici,* cit., p. 161; G. Dammacco (1989) *La natura giuridica degli archivi ecclesiastici,* in AA.VV. (1989) *Archivi* cit., p. 50; G. Meale (1989) *Legislazione regionale e beni archivistici,* in AA.VV. (1989) *Archivi ecclesiastici* cit., p. 115; L. Scalera (1990) *Beni culturali e «nuovo Concordato»,* Milano, Giuffrè; A. Cederna (1991) *Brandelli d'Italia. Come distruggere il bel paese*, Roma, Newton Compton; L. Guerzoni (1991) *La Soprintendenza in sacrestia. Un nuovo Concordato in arrivo*, in «il manifesto», 19 settembre; P. Bellini (1995) *Un patrimonio a rischio. Note poco liete sulla collaborazione con la Chiesa in fatto di cose d'arte e antichità,* in «il tetto», 20 (1995), n. 192, p. 437.

Con riferimento alla «delegificazione» cfr., nella vasta bibliografia, L. Carlassare (1966) *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità,* Padova, Cedam; Villari S. (1970) *Ambiguità della delegificazione*, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini,* Milano, Giuffrè, p. 2981; F. Perlini (1982) *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: momenti di collegamento tra ordinamento intersindacale e ordinamento statuale,* in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», p. 463; S. Cassese (1983) *Regulation e deregulation,* ivi, p. 718; E. De Marco (1984) *La «negoziazione legislativa»,* Padova, Cedam; A. Pizzorusso (1985) *Delegificazione e sistema delle fonti,* in «Foro italiano», V, c. 233; B. Caravita, M. Luciani (1986) *La ridefinizione del sistema delle fonti: note e materiali,* in «Politica del diritto», p. 308; T. Martines (1987), *Delegificazione e fonti del diritto,* in *Scritti in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, Giuffrè, p. 865; A. Barbera (1988) *Appunti sulla delegificazione,* in «Politica del diritto», p. 417; L. Carlassare (1988) *Regolamento (dir. cost.),* in *Enciclopedia del diritto*, 39, p. 605; G. Ferrara (1988) *Sulla delegificazione e per la riforma del processo legislativo*, in «Politica del diritto», p. 427; S. Labriola (1988) *Compressione e deviazione, non ampliamento, dei poteri normativi dell'esecutivo in Italia,* in «Quaderni costituzionali», n. 1; G. Demuro (1989) *La delegificazione,* in «Foro italiano», V, c. 355; L. Carlassare (1990) *Legalità (principio di),* in *Enciclopedia giuridica,* 18; Id. (1990) *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere*

*regolamentare*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, p. 7; E. Cheli (1990) *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare, ivi,* p. 53; S. Fois S. (1995) *«Delegificazione», riserva di legge e principio di legalità*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti,* Padova, Cedam, p. 727; F. Modugno (1995) *Riflessioni generali sulla razionalizzazione della legislazione e della delegificazione*, *ivi,* pp. 175 (con indicazioni di ulteriore bibliografia).

Con più specifico riferimento alla c. d. «delegificazione concordataria» e al sistema delle fonti di diritto ecclesiastico, cfr. S. Lariccia (1985) *Religione, politica e diritto nel 1985,* in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», p. 169; N. Colaianni (1986) *Le intese senza legge,* in «il tetto», p. 11; Id. (1987) *Delegificazione concordataria e sistema delle fonti,* in «Foro italiano», V, c. 297; Id. (1990) *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione,* Bari, Cacucci.

Per un primo commento alle novità legislative in merito all'istituto della c.d. conferenza di servizi (cfr. art. 141. n. 241 del 1990), anche con riferimento alla disciplina prevista nell'art. 271 l. n. 142 del 1990, che si riferisce alla formazione di un accordo di programma, cfr. G. Greco (1990) *Commento all'art. 271. n. 142 del 1990,* in V. Italia, *La legge sulle autonomie locali,* Milano, Giuffrè, p. 379; Id. (1991) *Commento all'art. 141. n. 241 del 1990,* in V. Italia, M. Bassani (cur.), *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti (Legge 7 agosto 1990, n. 241)*, Milano, Giuffrè, p. 273.

INDICE

LA LIBERTÀ RELIGIOSA ..... pag. 1929

IL CONTRIBUTO DI COSTANTINO MORTATI PER L'ATTUAZIONE DELLE LIBERTÀ DI RELIGIONE IN ITALIA ..... » 2001

IL CONTRIBUTO DI PIERO CALAMANDREI PER LA LAICITÀ DELLO STATO E LA LIBERTÀ RELIGIOSA IN ITALIA ..... » 2020

LE LIBERTÀ IN MATERIA RELIGIOSA TRA GARANZIE COSTITUZIONALI, DISCIPLINE GIURIDICHE POSITIVE E PROCESSI DI TRASFORMAZIONE SOCIALE ..... » 2053

SOMMARIO: 1. Le libertà di religione nelle norme giuridiche e nella società. Trasformazioni della società e loro influenza sulle garanzie di libertà degli individui e dei gruppi sociali. - 2. Le fonti del diritto italiano sulle libertà di religione. Le garanzie costituzionali. Le disposizioni internazionali sulla tutela dei diritti umani e delle libertà di religione. Le disposizioni pattizie. Le norme di diritto comune. - 3. Libertà individuale e collettiva in materia religiosa. - 4. Libertà ed uguaglianza in materia religiosa. - 5. La libertà di coscienza nella legislazione italiana e nella prassi. La tutela giuridica dell'ateismo. - 6. Libertà delle Confessioni religiose. - 7. Le libertà di religione e l'evoluzione del concetto e dei contenuti del diritto ecclesiastico italiano. - 8. I problemi pratici della libertà con riferimento ad alcune questioni esaminate nelle comunicazioni presentate per il convegno: «Libertà religiosa e tutela penale dei culti»; «Libertà religiosa e fedeltà alla Repubblica: il caso dei Testimoni di Geova»; «La tutela delle libertà nell'accordo di Villa Madama»; «Il diritto all'onore delle Confessioni religiose»; «Le garanzie costituzionali della libertà religiosa»; «Tutela cautelare dell'obiezione di coscienza»; «Libertà religiosa e culti emergenti»; «I diritti della persona umana nelle garanzie della libertà religiosa»; «Diversità di disciplina per l'obiezione di coscienza nella legge sull'aborto e nella legge sull'obiezione di coscienza al servizio militare»: rinvio alle comunicazioni e alla discussione.

LA GARANZIA DELLE LIBERTÀ DI RELIGIONE: IL CONTRIBUTO DI PAOLO BARILE ..... » 2102

SOMMARIO: 1. Regime concordatario e regime di separazione nella disciplina dei rapporti tra lo stato italiano e la chiesa cattolica. - 2. Ateismo e affidamento della prole. - 3. Tutela penale dei culti. - 4. Divorzio e, in genere, legislazione in tema di diritto di famiglia. - 5. Insegnamento, istruzione e scuola. - 6. Le libertà di religione e di coscienza. -7. Una conclusione e un augurio. - BIBLIOGRAFIA DEGLI SCRITTI DI PAOLO BARILE IN TEMA DI DIRITTO ECCLESIASTICO.

VECCHIE E NUOVE PROSPETTIVE NELLO STUDIO DEL DIRITTO ECCLESIASTICO ..... » 2119

SOMMARIO: 1. Gli studi di diritto ecclesiastico e le esigenze della ricerca interdisciplinare. - 2. Il diritto come oggetto di studio. - 3. L'esigenza dell'integrazione fra le varie scienze sociali. Il diritto come realtà vivente in continuo processo di divenire. Le sfide della complessità. - 4. Gli studi di diritto ecclesiastico del periodo più recente. Nuove prospettive di studio e di ricerca. - 5. Il problema della effettività delle norme. Teoria e prassi delle libertà di religione. Rilevanza, tutela e rappresentanza degli interessi religiosi. L'influenza delle forze politiche e dei gruppi di pressione. Mutamenti e trasformazioni sociali. Movimenti, istituzioni e civiltà postindustriale. - 6. La funzione del diritto ecclesiastico come *legislatio libertatis* e la problematica extraconcordataria. I diritti delle persone. I diritti di libertà. I nuovi problemi del diritto di famiglia. - 7. La nuova politica del diritto in materia ecclesiastica e la riforma del sistema dei rapporti tra stato e confessioni religiose. Il rapporto tra società civile e società religiosa negli anni ottanta. - 8. La tendenza a restringere gli orizzonti delle ricerche e l'esigenza di percepire la globalità dell'esperienza giuridica.

STATO E CHIESA CATTOLICA (RAPPORTI TRA) ..... » 2149

SOMMARIO: Sez. I. *I rapporti tra Stato italiano e Chiesa cattolica nel periodo precedente l'entrata in vigore della Carta costituzionale del 1948*: 1. La legislazione dell'Italia liberale e la legge delle guarentigie. - 2. I Patti lateranensi dell'11 febbraio 1929. - Sez. II. *Disciplina del fenomeno religioso e rapporti tra Stato e Chiesa cattolica nella Costituzione italiana. Il problema dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica nei lavori dell'Assemblea costituente*: 3. I princìpi della Costituzione repubblicana sui rapporti tra Stato e Chiesa cattolica. - 4. L'art. 7 cost. e la sua approvazione in Assemblea costituente.

- Sez. III. *Interpretazione e attuazione delle disposizioni costituzionali in tema di rapporti tra Stato e Chiesa cattolica*: 5. Premessa. - 6. L'art. 7 comma 1 cost. - 7. L'art. 7 comma 2 cost. - 8. La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla disposizione dell'art. 7 cost. in tema di rapporti tra Stato e Chiesa cattolica. - Sez. IV. *La revisione del Concordato lateranense*: 9. Le premesse della revisione del Concordato nella società italiana alla luce delle trasformazioni sociali, culturali e istituzionali del Paese. - 10. I negoziati per la revisione del Concordato. - 11. La firma del patto di Villa Madama e la procedura per la sua entrata in vigore. - 12. La questione dei rapporti tra il «nuovo» Concordato e il Trattato lateranense. - 13. Il problema della "copertura costituzionale" delle norme del nuovo Concordato. - Sez. V. *Le disposizioni del nuovo Concordato sui rapporti tra Stato e Chiesa cattolica*: 14. Una sintesi della revisione concordataria. - 15. L'impegno concordatario al «pieno rispetto» del principio di indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa cattolica «ciascuno nel proprio ordine». - 16. L'impegno concordatario alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese. - 17. Il riconoscimento alla Chiesa cattolica della «piena libertà» di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa di evangelizzazione e di santificazione. - 18. L'assicurazione alla Chiesa cattolica della libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale. - 19. La libertà di giurisdizione in materia ecclesiastica. In particolare, i limiti della libertà di giurisdizione della Chiesa cattolica in Italia. - 20. Le libertà di comunicazione, di corrispondenza, di pubblicazione e diffusione degli atti e documenti relativi alla missione della Chiesa cattolica. - 21. La «piena libertà» di riunione e di manifestazione del pensiero (con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione) garantita ai cattolici e alle loro associazioni e organizzazioni. - Fonti. - Letteratura.

STATUTI DELLE CONFESSIONI RELIGIOSE ..... » 2223

Sommario: 1. L'autonomia delle confessioni religiose nella Costituzione. - 2. L'autonomia statutaria delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. - 3. Il problema dei limiti alle libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. - 4. La giurisprudenza costituzionale sulla disposizione dell'art. 8 comma 2 cost. - 5. Carattere generale del limite all'autonomia statutaria delle confessioni religiose. - 6. Problemi in tema di alcuni specifici e particolari statuti: gli statuti delle Comunità ebraiche e della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova. - Fonti. - Letteratura.

ENTI E BENI ECCLESIASTICI (1984-1989)..... » 2248

"INTERVENTO" AL CONVEGNO SU CONCORDATO E LEGGE MATRIMONIALE..... » 2267

IL PROBLEMA E LA PRATICA DELLE LIBERTÀ NELL'ATTIVITÀ SCIENTIFICA E ACCADEMICA DI LORENZO SPINELLI ..... » 2271

ACATTOLICI ..... » 2280

SOMMARIO: 1. Il significato del termine acattolico nel diritto canonico e nel diritto italiano. - 2. Le comunità e confessioni acattoliche nel diritto canonico. - 3. La condizione degli acattolici nel diritto matrimoniale sostanziale e processuale della chiesa cattolica. - 4. Gli acattolici nel diritto italiano. Uguaglianza giuridica e libertà religiosa nella costituzione. - 5. La tutela penale del sentimento religioso degli acattolici. - 6. La condizione delle confessioni religiose diverse dalla cattolica nel diritto italiano, a seguito dell'attuazione del principio costituzionale dell'art. 8, 3° Co., Cost. Rinvio. - 7. Fonti normative. - 8. Bibliografia

I DIRITTI DELLE MINORANZE RELIGIOSE IN ITALIA ..... » 2291

DIRITTO PRIVATO E LEGISLAZIONE ECCLESIASTICA..... » 2321

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. La tendenza dell'ordinamento italiano ad attuare il principio di bilateralità della produzione legislativa in materia ecclesiastica. Nuove intese tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica. - 3. Il superamento del principio della religione cattolica come «sola religione dello Stato». - 4. La materia degli enti ecclesiastici e del finanziamento del clero. L'Istituto per le Opere di Religione (I.O.R.). - 5. Norme e principi generali della riforma ecclesiastica in materia matrimoniale. - 5.1. L'attesa della nuova legge matrimoniale: un disegno di legge deludente. - 5.2. Temi relativi al momento costitutivo del vincolo matrimoniale. - 5.3. Temi relativi all'eventuale cessazione degli effetti civili del matrimonio canonico. - 5.3.1. Rapporti tra il giudizio canonico relativo alla nullità del matrimonio religioso e i giudizi civili riguardanti, rispettivamente, la cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio religioso e i provvedimenti del giudice della separazione. - 5.3.2. Questioni relative al procedimento di delibazione delle sentenze ecclesiastiche in materia matrimoniale. - 5.3.3. I poteri della

Corte d'appello con riferimento all'ordine pubblico: in particolare, le ipotesi di contrasto con l'ordine pubblico sostanziale. - 5.3.4. Le recenti sentenze della Cassazione. - 5.3.5. Il problema della convivenza dei coniugi. - 5.4. Temi vari del diritto matrimoniale.

NUOVE TECNICHE DEI PUBBLICI POTERI PER OSTACOLARE L'ESERCIZIO DEI DIRITTI DI LIBERTÀ DELLE MINORANZE RELIGIOSE IN ITALIA ..... » 2361

IDENTITÀ RELIGIOSA E PLURALISMO GIURIDICO. LE PROSPETTIVE NELLA SCUOLA ..... » 2368

SOMMARIO: 1. La nozione di «identità» e la sua utilizzazione nelle scienze sociali. - 2. «Identità», «situazione», «*status*» nella scienza giuridica. - 3. Identità religiosa e appartenenza confessionale. - 4. Identità religiosa e pluralismo giuridico. - 5. Il sistema scolastico italiano nel passaggio dal fascismo alla democrazia. - 6. Nuove prospettive di un vecchio e sempre attuale problema: scuola pubblica e cultura religiosa.

CONSCIENTIOUS OBJECTION IN IALIAN LAW ..... » 2386

PUBBLICI POTERI E NUOVI MOVIMENTI RELIGIOSI ..... » 2436

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. - 2. In particolare, la configurabilità dei nuovi movimenti religiosi come confessioni religiose. Il problema delle frontiere. I compiti attribuiti all'apparato giudiziario. - 3. L'individuazione di alcune aree di conflitto: diritto di famiglia. - 4. I trattamenti sanitari obbligatori: in particolare, la trasfusione di sangue. - 5. Rifiuto di prestazioni o uffici legalmente dovuti. - 6. L'obiezione di coscienza al servizio militare. - 7. Limitazioni della libertà personale. - 8. Reati contro il patrimonio. - 9. Inquietudine individuale e nuovi movimenti religiosi: il ruolo del diritto. - Riferimenti bibliografici.

INTERESSI INDIVIDUALI E COLLETTIVI E GARANZIE DELLE LIBERTÀ DI RELIGIONE ..... » 2481

STATO E CONFESSIONI RELIGIOSE DIVERSE DALLA CATTOLICA ..... » 2485

SOMMARIO: 1. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica nel periodo precedente l'entrata in vigore della costituzione repubblicana. - 2. Norme e principi della costituzione repubblicana. - 3. Le intese

stipulate tra lo stato italiano e le confessioni religiose diverse dalla cattolica. - 4. I rapporti tra lo stato italiano e le confessioni religiose "senza intesa". - 5. Fonti normative. - 6. Bibliografia.

L'OBIEZIONE DI COSCIENZA IN ITALIA: VENT'ANNI DI LEGISLAZIONE E DI GIURISPRUDENZA

(Relazione tenuta a Valencia in Spagna il 28 maggio 1992, nel VI *Congreso Internacional de Derecho Eclesiastico del Estado*. In memoria di Ernesto Balducci, uomo di battaglie per la pace, i diritti umani e la giustizia, che ha vissuto e pensato il realismo della non violenza) ..... » 2505

SOMMARIO: 1. Premessa. Obiezioni di coscienza previste dal legislatore e obiezioni di coscienza ammesse dalla giurisprudenza. - 2. L'obiezione di coscienza al servizio militare: prima ipotesi legislativa di obiezione di coscienza nel diritto italiano. - 3. L'obiezione di coscienza nella legge sull'aborto. - 4. Riposo sabbatico e festività religiose. Il giuramento dei testimoni nel processo penale. - 5. Le obiezioni di coscienza non previste dalla legge italiana: il contributo della giurisprudenza. - 6. Principi e tendenze emergenti nella realtà sociale riguardante l'obiezione di coscienza in Italia. Obiezione di coscienza e libertà di coscienza. Fondamento costituzionale della libertà di coscienza e dell'obiezione di coscienza. Il problema dei limiti alle due libertà. - 7. Obiezione di coscienza ed evoluzione della società democratica italiana. La metamorfosi dell'obiezione di coscienza. - 8. Norme e principi delle organizzazioni internazionali: la loro influenza sul problema dell'obiezione di coscienza in Italia. Progressiva accentuazione dell'importanza dei documenti internazionali, con particolare riferimento al principio di incoercibilità della libertà di coscienza. - 9. La nozione di patria riferita allo stato comunità. - 10. L'obiezione di coscienza come diritto dell'uomo e come strumento di immediata applicazione del diritto alla pace. La laicizzazione della coscienza.

DALLA «RISERVA» DI GIURISDIZIONE DEI TRIBUNALI ECCLESIASTICI AL CONCORSO DELLE GIURISDIZIONI CIVILE E CANONICA: UNA GIUSTA (MA TARDIVA) AFFERMAZIONE DELLA SOVRANITÀ STATALE IN MATERIA MATRIMONIALE

(Nota a Cass., sez. unite civ., 13 febbraio 1993, n. 1824) ..... » 2555

TUTELA DEI BENI CULTURALI ECCLESIASTICI E NUOVI

PRINCIPI IN TEMA DI PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO ..... » 2570

DOPO CORTE COST. 421/93 È URGENTE LA RIFORMA DEL SISTEMA MATRIMONIALE CONCORDATARIO
(Nota a corte costituzionale 1° dicembre 1993, n. 421) ..... » 2589

I BENI CULTURALI ..... » 2600

LAICITÀ E POLITICA NELLA VICENDA DELLO STATO ITALIANO CONTEMPORANEO ..... » 2607
SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Luci e ombre del passato. 3. I primi anni del secondo dopoguerra e l'avvento dello stato repubblicano e democratico. - 4. Il concilio Vaticano II e l'influenza dei lavori conciliari sulla società civile e politica. - 5. La legge sul divorzio e la diffusione di una concezione laica della vita familiare e del diritto matrimoniale statale. - 6. La revisione del concordato lateranense e le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica. - 7. La sentenza della corte costituzionale n. 203 del 1989 e l'enunciazione del «principio supremo» di laicità dello stato italiano. - 8. I problemi del presente e le prospettive per il futuro.

PROBLEMI CONNESSI ALL'IPOTESI DI UNA RIFORMA..... » 2639

UNA SPERANZA PER IL FUTURO: UNA MAGGIORE TUTELA DEI DIRITTI UMANI NEL MONDO ..... » 2672

SUL RICONOSCIMENTO IN ITALIA DI UN LODO ARBITRALE EMESSO DALLA CONGREGAZIONE PER IL CLERO NELLA CITTÀ DEL VATICANO
(Nota a pretore di Roma decreto 30 marzo 1994) ..... » 2701

I CAPISALDI DEL DIBATTITO DOTTRINALE SUGLI ARTICOLI 7 E 8 DELLA COSTITUZIONE ..... » 2715
SOMMARIO: 1. L'art. 7 Cost. e la sua approvazione in Assemblea Costituente. - 2. L'interpretazione dell'art. 7 comma 1 Cost. - 3. L'art. 7 comma 2 Cost. - 4. L'art. 8 Cost. - 5. Il concordato con la Chiesa cattolica e le intese tra lo Stato italiano e le confessioni religiose diverse dalla cattolica. Rinvio. - Nota bibliografica.

LAICITÀ DELLO STATO E DEMOCRAZIA PLURALISTA IN ITALIA ..... » 2735

Sommario: 1. Laicità, democrazia e pluralismo: tre espressioni dai mille significati. - 2. L'idea di stato laico in relazione allo stato-potere, allo stato-istituzione e allo stato-comunità. - 3. Le vicende dello stato italiano con riferimento al principio di laicità. - 4. La disciplina del fenomeno religioso nella società italiana democratica e pluralista. - 5. La nozione giuridica di laicità dello stato italiano. - 6. La sentenza costituzionale n. 203 del 1989 e l'enunciazione del «principio supremo» di laicità dello stato italiano. - 7. Considerazioni critiche sulla enunciazione della «laicità positiva». - 8. La laicità dello stato italiano alla prova dei fatti. Le molte e complesse questioni in discussione con riferimento al principio di laicità: a) concezione laica della vita familiare e del diritto matrimoniale statale; b) insegnamento religioso nella scuola pubblica; c) finanziamenti statali alle scuole private (ivi comprese le scuole cattoliche); d) finanziamenti alle confessioni religiose; e) stipulazione di nuove intese con le confessioni di minoranza; f) nuovi movimenti religiosi; g) beni culturali di interesse religioso; h) tutela penale del sentimento religioso dei cittadini; i) legislazione sui diversi problemi etici; l) politica demografica; m) laicità di idee e comportamenti originariamente religiosi. Due esempi significativi: l'obiezione di coscienza e il volontariato. - 9. Una conclusiva valutazione delle esigenze di laicità alla luce del diritto positivo e della varia e multiforme esperienza giuridica.

IL LIMITE COSTITUZIONALE ..... » 2769

TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE ECCLESIASTICO E NUOVI PRINCIPI IN TEMA DI PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO ..... » 2775

Sommario: 1. La tutela dei beni culturali nell'art. 9 della costituzione. - 2. La protezione degli interessi dei soggetti del procedimento amministrativo. - 3. La tutela del patrimonio storico ed artistico ecclesiastico. - 4. L'art. 12 n. 1 del concordato del 18 febbraio 1984. - 5. I nuovi principi in tema di procedimento amministrativo. - 6. La proposta del governo di una nuova intesa tra lo stato italiano e la santa sede in materia di tutela del patrimonio storico ed artistico.

Stampato da
Pellegrini editore - Cosenza