



*“A CHIARE LETTERE – CONFRONTI”*

**Giovanni Cimbalo**

(già ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Bologna  
“Alma Mater”, Scuola di Giurisprudenza)

**Diritto ecclesiastico e comparazione: il ruolo “visibile” della disciplina<sup>1</sup>**

Il diritto ecclesiastico è attività di ricerca di per sé dedita alla comparazione tra gli ordinamenti; nasce come disciplina moderna con il manuale che porta il titolo di *Trattato di Diritto Ecclesiastico cattolico ed evangelico*, redatto da Emilio Friedberg, annotato per quanto riguarda il diritto italiano da Francesco Ruffini, ed editato nel 1893.

Da allora tutti gli ecclesiasticisti si sono cimentati nella comparazione con il diritto canonico e con gli altri diritti religiosi e si sono misurati con la comparazione inter ordinamentale tra i diversi diritti statali, avendo sempre la preoccupazione di evitare di limitare il loro studio al diritto di un altro Stato, ma provvedendo appunto alla comparazione tra i diversi ordinamenti. Il fine era sia quello di trarne confronti, riflessioni, analisi sull'influenza esercitata dai diversi istituti giuridici rispetto all'ordinamento nel quale si sono configurati sia in relazione ad analoghe elaborazioni di altri ordinamenti, per evidenziare consonanze e differenze e, soprattutto, analizzare i diversi effetti che le scelte operate a monte sulla configurazione degli istituti avevano e hanno sul concreto dispiegarsi del fenomeno giuridico nella società.

È questo il metodo di ricerca che ha contraddistinto e contraddistingue la grande mole di lavori di carattere comparatistico che appaiono in modo sempre più numeroso sulle riviste della disciplina e in particolare su questa Rivista. Ma questi sono utili e necessari e ampliano gli orizzonti della ricerca quando si preoccupano di ricostruire e approfondire istituti giuridici e problematiche per come si configurano nei diversi ordinamenti, avendo cura di mettere a confronto queste scelte con quelle di altri paesi. Il fine è di trarne considerazioni sul configurarsi delle differenti scelte politiche e sulle conseguenze che queste hanno sul governo e la gestione del fenomeno religioso.

---

<sup>1</sup> Contributo non sottoposto a valutazione.



Questo tipo di contributi è oggi sempre più importante, a fronte degli effetti della globalizzazione, ma anche per governare il diffondersi di movimenti e organizzazioni religiose portati dall'emigrazione, fenomeni che determinano un vero e proprio innesto di nuovi istituti e comportamenti, che richiedono un adeguamento dei differenti ordinamenti.

Spesso rileviamo la tendenza della politica a non accogliere il contributo che gli studiosi – quelli di diritto ecclesiastico in particolare – possono dare alla soluzione di questi problemi. Perciò quando accade di poterlo fare è opportuno che il contributo fornito sia qualificato, ineccepibile sotto il profilo della correttezza scientifica, della documentazione, dell'attualità, della completezza. Si tratta di un compito particolarmente delicato nello svolgimento del quale occorre esercitare una particolare attenzione dal punto di vista scientifico, evitando affermazioni "superficiali" per evitare il discredito dell'intera comunità scientifica.

Andando al merito con alcuni esempi rilevo che una delle tematiche sulle quali misurarsi è certamente quella concernente quale può essere l'organo istituzionale deputato a intrattenere i rapporti con i culti e quali le sue competenze. In genere molti ordinamenti dell'Europa occidentale che hanno subito profondamente gli effetti della rivoluzione francese hanno optato per il Ministero degli Interni. Questa impostazione risponde certamente a una visione del fenomeno religioso come un "problema di ordine pubblico" che oggi appare almeno discutibile, tanto che paesi dell'Europa occidentale come l'Olanda, ma anche dell'Europa Centrale come la Repubblica Ceca, hanno optato per trasmettere tale competenza al Ministero della Cultura, con ciò intendendo sottolineare il profondo intreccio della religione con le scelte culturali di un popolo.

Viceversa altri paesi, soprattutto dell'Est Europa, non solo hanno configurato in passato l'esistenza di uno specifico Ministero per i rapporti con i culti, ma hanno comunque dato vita al Dipartimento per i culti poi divenuto Segretariato di Stato per gli Affari Religiosi dipendente, nella maggioranza dei casi, dalla Presidenza del Consiglio.

A ben guardare, operando una corretta comparazione, al di là di facili e perentorie (quanto errate) affermazioni sommarie e assertive, è dunque possibile riscontrare una sostanziale convergenza anche con scelte proprie del nostro ordinamento, nel quale accanto alla Direzione Generale degli Affari dei Culti del Ministero dell'interno - la cui presenza potremmo definire tradizionale - opera la Presidenza del Consiglio, la quale vaglia le istanze delle confessioni religiose richiedenti la stipula di un'intesa. Il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Segretario del Consiglio dei ministri - condurrà le eventuali



trattative avvalendosi della *Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose* affinché questa predisponga la bozza di intesa, unitamente alle delegazioni delle Confessioni religiose richiedenti. Su tale bozza di intesa esprimerà il proprio preliminare parere la *Commissione consultiva per la libertà religiosa*, assistendo così il Consiglio dei Ministri.

La stipula di intese o accordi è comune ad altri paesi e la competenza ricade all'interno dei compiti propri del Segretariato di Stato per gli Affari Religiosi, e pertanto l'annotazione che il ricercatore deve fare è quella di sottolineare la tendenziale convergenza di ordinamenti diversi per tradizioni, scelte e cultura verso una soluzione sostanzialmente omogenea, che vede la centralità dell'esecutivo, a riprova dell'esistenza del fenomeno dell'omologazione delle esperienze giuridiche e delle procedure almeno all'interno dell'area europea.

L'assenza di una tale considerazione trasforma la citazione relativa alle scelte di un altro ordinamento in un fenomeno di inutile erudizione, nell'assenza totale di comparazione!

L'erudizione dovrebbe invece soccorrere il ricercatore nel preoccuparsi di offrire al lettore il conforto di tutti gli atti normativi necessari a ben inquadrare la fattispecie. Pertanto le mere citazioni di leggi senza riferimento alcuno agli interventi della Corte costituzionale, il mancato riferimento a profili di incostituzionalità palesi ed evidenti, la mancata prospettazione delle risultanze della giurisprudenza costituzionale, soprattutto se recenti, mostrano disattenzione rispetto al dibattito dottrinale e giurisprudenziale sulle tematiche trattate

Queste considerazioni sono ancor più valide quando le istituzioni e la politica guardano al contributo della dottrina come un ausilio prezioso per trattare alcune tematiche oggi "conflittuali" quali quelle del rapporto dell'ordinamento italiano con l'Islam.

Ci riferiamo nello specifico all'opportunità di segnalare il superamento della legge sui culti ammessi nel trattare le problematiche relative all'esercizio del culto islamico non solo e non tanto perché quella legislazione è di origine fascista, ma perché, sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, è stata giudicata illegittima almeno in alcune delle sue norme che vanno segnalate.

Occorre ricordare al legislatore che quando propone norme che suggeriscono una speciale disciplina per il fenomeno associativo di matrice islamica non può prospettare il ricorso a particolari controlli del fenomeno associativo, senza incorrere poi in una palese violazione dell'art. 20 della Costituzione, articolo di solito negletto nelle trattazioni della dottrina e che oggi assurge a elemento fondante di molti rilievi che si fanno alla disciplina specifica prospettata per le organizzazioni islamiche.



Altrettanto dicasi sui nuovi parametri via via introdotti sullo stesso tema dalla Corte costituzionale in occasione dell'esame delle leggi lombarda e veneta a proposito di edifici di culto. Da tali pronunce si ricavano precise indicazioni in merito alla delimitazione a riguardo dei poteri regionali in materia, nel rispetto della ripartizione di competenze disposta dall'art. 117 Cost., ma anche in relazione al rispetto delle norme sull'uso della lingua, di esercizio di poteri collettivi (referendum) in materia di esercizio dei diritti, di osservanza di limiti dettati dalle esigenze di ordine pubblico e sicurezza.

La mancata offerta alle autorità politiche preposte di considerazioni e rilievi su queste tematiche e problematiche finiscono per risultare marginali e inconsistenti rispetto alle tematiche importanti che caratterizzano gli argomenti oggetto dell'intervento.

Chi scrive deve tenere conto che vi è un ruolo insostituibile che la scienza del diritto può svolgere nell'orientare il legislatore. Essa possiede la forza della completezza e complessità dell'ordinamento che, come prodotto sovrastrutturale tuttavia frutto di esigenze reali e vive nella società, possiede una tendenziale coerenza, alimentata dal riferimento ai principi costituzionali e fortemente orientata dalla legislazione sovranazionale, soprattutto comunitaria.

Riuscire a scandagliare i meccanismi legislativi e procedimentali, le tecniche di redazione dei provvedimenti attraverso il metodo di una corretta ordinata e coerente attività di comparazione, costituisce un prezioso ausilio offerto dalla dottrina per la gestione delle problematiche di relazione sociale, soprattutto per ciò che attiene il fenomeno religioso il quale va gestito con attenzione per non risultare divisivo della compagine sociale.

Quelli sommariamente esposti sono i criteri valutativi che dovrebbero, a mio avviso, essere utilizzati da ognuno di noi quando è chiamato a esprimere una valutazione in previsione della possibile pubblicazione di un contributo da offrire alla riflessione della disciplina.