



Giuseppe D'Angelo

(professore associato di Diritto ecclesiastico e Diritto canonico nell'Università di Salerno, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Scuola di Giurisprudenza)

**L'utile "fine del monopolio delle scienze ecclesiasticistiche".
Prime riflessioni su diritto ecclesiastico e autonomia differenziata
delle Regioni ordinarie ***

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Autonomia differenziata delle Regioni ordinarie e disciplina pattizia dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica: così diversi, così uguali - 3. L'utilità del raffronto. Risvolti procedurali e sul piano delle relazioni tra poteri dello Stato - 4. Questioni sostanziali. Unità *vs.* differenziazione ovvero autonomia *vs.* eguaglianza - 5. Il diritto ecclesiastico oltre il diritto ecclesiastico (per modo di dire).

1 - Premessa

A poco più di due anni di distanza dall'iniziativa promossa dagli Amici dei Quaderni¹ e dal dibattito, sempre attuale, che ne è scaturito e che trova ampio e significativo riscontro nel fascicolo dedicato di questa Rivista², i cultori del diritto ecclesiastico sono sollecitati a tenere conto dei nuovi elementi di riflessione sull'attualità dei propri studi introdotti da un riconoscimento d'importanza che ne investe, per quanto indirettamente, l'oggetto. Un *assist*, se si vuole, che per la verità appare tanto intrigante (per chi ne è destinatario) quanto (probabilmente) non voluto (per chi, inavvertitamente, l'ha fornito).

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ Il riferimento è all'incontro annuale degli "Amici dei Quaderni di diritto e politica ecclesiastica" tenutosi il 27 gennaio 2017 presso la sede bolognese de "il Mulino" sul tema «Vivere la transizione. La fine del monopolio delle scienze ecclesiasticistiche e la difficoltà di gestire le nuove dimensioni del fenomeno religioso».

² **AA. VV.**, «Vivere la transizione. La fine del monopolio delle scienze ecclesiasticistiche e la difficoltà di gestire le nuove dimensioni del fenomeno religioso», in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 7 del 2017.



È invero tornata d'attualità, atteso il rinnovarsi³ dello scontro giuridico e politico sul tema del regionalismo differenziato (ovvero asimmetrico)⁴, la sottolineatura dell'assonanza che collegherebbe l'art. 116, terzo comma, Cost.⁵ al precedente art. 8, terzo comma⁶, e che porterebbe quest'ultimo a fungere da paradigma (quantomeno) procedurale rispetto al primo.

Ciò a fronte dell'avanzare - non sappiamo quanto spedito - dell'iniziativa, peraltro preceduta (in due casi su tre) da apposite consultazioni referendarie e confluita nella sottoscrizione dei rispettivi accordi preliminari con il Governo⁷, con la quale alcune regioni (Emilia Romagna, Lombardia e Veneto⁸, ma è cronaca recente la preannunciata

³ "Il tema del riconoscimento di maggiori forme di autonomia alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, si è imposto al centro del dibattito a seguito delle iniziative intraprese dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, che nel febbraio 2018 hanno sottoscritto un accordo preliminare con il Governo per l'attuazione di condizioni speciali di autonomia": così si esprime preliminarmente la scheda di documentazione del Servizio Studi della Camera dei Deputati, XVIII legislatura, 21 febbraio 2019, accessibile all'indirizzo <http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104705.pdf>.

⁴ Com'era lecito attendersi in considerazione del suo carattere fortemente innovativo l'art. 116, terzo comma, Cost. è stato oggetto, nel complesso, di un'ampia attenzione da parte della dottrina specialistica. Più nel dettaglio si è però osservato che l'andamento di quest'ultima ha seguito "fasi alterne": **C. TUBERTINI**, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *federalismi.it, Rivista di diritto pubblico, comparato, europeo*, www.federalismi.it, numero speciale 7/2018, particolarmente p. 318 ss., cui si rimanda per gli ampi richiami bibliografici in argomento.

⁵ Introdotto, com'è noto, con la legge costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione, che ha interamente sostituito (art. 2) l'art. 116 Cost.

⁶ Non si tratta, infatti, di una osservazione recentissima. Si veda soprattutto **A. MORRONE**, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n.1/2007, p. 139 ss., ove l'approfondita analisi del contenuto e delle questioni poste dalla nuova disposizione costituzionale è accompagnata dal ricorrente riferimento all'art. 8, terzo comma, Cost. e alle questioni, analoghe e affini, che quest'ultimo ha notoriamente posto alla riflessione ecclesiasticistica.

⁷ I testi dei c.d. pre-accordi, firmati in data 28 febbraio 2018, sono accessibili ai seguenti indirizzi: <http://www.affariregionali.gov.it/media/432886/art-116-emilia-romagna.pdf> (per la Regione Emilia Romagna); <http://www.affariregionali.gov.it/media/432884/art-116-lombardia.pdf> (per la Regione Lombardia); <http://www.affariregionali.gov.it/media/432885/art-116-veneto.pdf> (per la Regione Veneto).

⁸ Per una ricostruzione delle tappe che hanno condotto alla firma dei pre-accordi del febbraio 2018 e per una prima analisi del loro contenuto, **L. VIOLINI**, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di "maggiore autonomia" avanzate da alcune Regioni italiane*, in *rivistaaic.it*, n. 4/2018, p. 319 ss. Si veda altresì, nel contesto di un più ampio approfondimento sul tema della differenziazione regionale, **D. GIROTTO**, *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, in *federalismi.it, Rivista di diritto pubblico, comparato, europeo*, www.federalismi.it, numero speciale 7/2018, particolarmente p. 348 ss.



adozione di un'iniziativa analoga da parte della Campania) hanno chiesto l'accesso alle prerogative della differenziazione autonomistica e, soprattutto, in un contesto caratterizzato dalle incertezze applicative che fisiologicamente accompagnano l'interpretazione di una norma - l'art. 116, terzo comma, Cost., appunto - che non ha ancora conosciuto occasione per una compiuta applicazione⁹.

In termini del tutto teorici, stante le riconosciute difficoltà di collocazione, anche accademica, in cui versano le nostre discipline (e la lamentazione ricorrente per cui i temi elettivi del diritto ecclesiastico sono ampiamente oggetto dell'attenzione altrui), l'affaccio non tanto della politica quanto dei non ecclesiasticisti su un terreno di studio e ricerca di cui sarebbe in effetti molto difficile negare la stretta rilevanza ecclesiasticistica dovrebbe risultare gratificante.

Di contro, anche in questo caso del tutto teoricamente, ci si potrebbe altrettanto lecitamente aspettare che questo riconoscimento risulti deludente e persino poco gradito alla nostra comunità scientifica, dal momento che l'attenzione così mostrata, pur incidentalmente (e talora strumentalmente), nei confronti dell'art. 8, terzo comma, Cost. appare in certo modo distonica rispetto alla larga, autorevole e argomentata opinione che tende a collocare in secondo piano il principio della bilateralità necessaria¹⁰ e ancor prima il tema della dimensione istituzionale del fenomeno religioso e delle relazioni che Chiese e confessioni stabilite intrattengono con l'ordinamento giuridico¹¹ (ma diciamo pure con il potere politico).

Comunque sia, la suggestione del possibile confronto tra queste due disposizioni costituzionali merita di venire colta anche dagli ecclesiasticisti. Ciò per chiarire ulteriormente senso e portata dei rilievi specialistici che hanno riguardo alla vicenda recente dell'art. 8, terzo comma, Cost. o anche solo per non chiudersi in un *self restraint* che sarebbe forse immotivato e tutto sommato poco proficuo e ancora, direi anzi soprattutto, per non

⁹ Peraltro, come ricorda **D. GIROTTO**, *L'autonomia*, cit., p. 336, parte significativa della dottrina ha evidenziato l'incompletezza della disposizione, prospettando talora dubbi sulla sua immediata applicabilità. Invero, ad avviso dell'A. in casi siffatti "il riferimento alla prassi è obbligato, non semplicemente opportuno". La notazione sembra in linea di principio condivisibile. La riprendiamo per chiarire come la questione da affrontare in questo caso consista proprio nel verificare se la prassi in procinto di affermarsi sia o no costituzionalmente sostenibile (si veda oltre sub nota 15).

¹⁰ Cfr. **N. COLAIANNI**, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 153 ss.; **ID.**, *La lotta per la laicità. Stato e Chiesa nell'età dei diritti*, Cacucci editore, Bari, 2017, p. 59 ss.

¹¹ Ovverosia delle relazioni verticali: cfr. **P. CONSORTI**, *Diritto e religione*, Cacucci editore, Bari, 2010, p. 8 ss.



sottrarre al dibattito su un tema affatto importante per il nostro futuro di cittadini un apporto di approfondimento critico non secondario.

Nelle pagine che seguono proverò a spiegare brevemente il perché¹².

2 - Autonomia differenziata delle Regioni ordinarie e disciplina pattizia dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica: così diversi, così uguali

Per la verità, di primo acchito il corrente accostamento tra gli artt. 8, terzo comma e 116, terzo comma, della Costituzione può risultare ben poca cosa, dal momento che sembrerebbe esaurirsi pressoché interamente sul piano procedurale nonché nella più precisa individuazione degli organi dello Stato coinvolti e sulla perimetrazione dei rispettivi ruoli. È in particolare su tale presupposto argomentativo - suffragato dal tenore testuale dei ricordati pre-accordi¹³ - che si va affermando l'idea che a fronte dell'intesa stipulata

¹² Non ci si propone quindi in questo scritto di affrontare in profondità e nel dettaglio il tema della differenziazione regionale, per come veicolata dalla disposizione costituzionale dedicata. A maggior ragione non si intende entrare nel merito delle più recenti iniziative regionali che a essa si richiamano. Ci si propone piuttosto, più limitatamente (ma, se si vuole, doverosamente) di evidenziare, quale primo *step* di una ulteriore progressione investigativa già intrapresa, come il tema del regionalismo asimmetrico e più in generale dell'autonomia regionale (e locale) non possa essere scisso da quello dell'eguaglianza formale e sostanziale posto dall'art. 3 Cost. e quindi dell'eguale tutela promozionale delle libertà e dei diritti costituzionali. È in tutta evidenza profilo centrale e ineludibile, sul quale la riflessione ecclesiasticistica è pienamente legittimata a intervenire e ciò prescindendo dalle affinità e analogie che avvicinerrebbero, sul piano in senso ampio procedurale, le intese di cui all'art. 116, terzo comma, e le intese in materia di rapporti tra lo Stato e le confessioni diverse dalla cattolica. Invero, a venirne implicato, anche in prospettiva, è, esemplarmente, il valore costituzionale della libertà religiosa e il suo doveroso e coerente porsi in maniera sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale. In questo senso, ciò che preme maggiormente evidenziare in questa sede è che il riconoscimento di autonomia ha da confrontarsi continuamente con i diritti/doveri di eguaglianza e solidarietà. Che cioè differenziazione dell'autonomia non può equivalere a differenziazione dei diritti. In ciò, sfruttando la suggestione che proviene dal parallelo tra gli artt. 116, terzo comma, e 8, terzo comma, Cost., la riflessione ecclesiasticistica può confermare l'importanza del suo apporto di approfondimento critico. È infatti una riflessione che, al di là della diversità delle opinioni interne a essa, attiene pur sempre, da un peculiare punto di vista, al cuore della dinamica pluralista e democratica e per ciò stesso assume un carattere essenziale e infungibile.

¹³ Che sia questa la convinzione fattasi largo tra le parti è circostanza testimoniata dagli stessi pre-accordi ricordati in precedenza, laddove testualmente si legge che "[L]'approvazione da parte delle Camere dell'Intesa, che sarà sottoscritta ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, avverrà in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo



ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. tra il Governo e la Regione interessata, il Parlamento non abbia alcuna possibilità di intervenire sul testo, potendo unicamente approvarlo o non approvarlo.

Soprattutto, però, questo accostamento e le conclusioni che ne derivano sembrano fare leva unicamente sulla previsione, comune a entrambe le disposizioni, di una legge approvata «*sulla base*» di una intesa stipulata, nel primo caso, tra lo Stato e la Regione interessata e, nel secondo caso, tra lo Stato e le rappresentanze delle confessioni religiose diverse dalla cattolica¹⁴. A venire immediatamente in rilievo quale comune denominatore alle disposizioni costituzionali considerate è quindi un dato estrinseco (costituito dalla mera esistenza di una previa intesa da approvare), che però rende probabilmente poco persuasivo operare tra di esse un confronto vero e proprio.

In questo senso, il ricorso all'art. 8, terzo comma Cost. per sostenere l'idea che, anche dinanzi all'intesa di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., il Parlamento si trovi nella condizione di non poter emendare il testo può forse valere, ma ben meno ambiziosamente di quanto possa apparire inizialmente, a dotare di una generale presunzione di conformità costituzionale una siffatta prassi di svuotamento delle prerogative parlamentari ma lascia di per sé aperta ogni possibile considerazione sul merito dell'accostamento¹⁵.

Su tale specifico aspetto torneremo di qui a poco.

Vale però la pena di sottolineare da subito come, di per sé, la diversità delle fattispecie considerate dalle due norme non solo sia di tutto rilievo ma risulti altresì di immediata evidenza, non foss'altro per il fatto che è ben diversa, nelle rispettive ipotesi, la natura giuridica (e direi anche la collocazione) della controparte, per così dire, non statale dell'intesa.

Tuttavia - ed è questo il punto veramente significativo che merita evidenziare - la differenza che intercorre tra le due intese quanto a rispettiva

comma, della Costituzione".

¹⁴ Merita riprodurre testualmente le due disposizioni: "*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*", così l'art. 116, terzo comma, Cost.; "*I loro rapporti sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze*", così invece l'art. 8, terzo comma, Cost.,

¹⁵ Potrebbe ben trattarsi, cioè, di uno di quei non rari casi in cui la riflessione dottrinale si fa carico di segnalare l'improprietà - in questo caso la discontinuità costituzionale - di una prassi interpretativa e attuativa affermatasi in via di fatto.



natura giuridica e a situazione disciplinata nulla toglie al fatto che esse convergono nell'importanza delle implicazioni sistematiche e sostanziali che a esse conseguono. Invero, è su questo piano che i due istituti possono essere più utilmente accomunati e che, in particolare, l'esperienza delle intese "di diritto ecclesiastico" assume il valore di un esempio e di un monito affatto significativo per quanti sono coinvolti nell'attuazione (ma anche nella valutazione critica) dell'art. 116, terzo comma.

3 - L'utilità del raffronto. Risvolti procedurali e sul piano delle relazioni tra poteri dello Stato

Allo stato attuale, il richiamo all'art. 8, terzo comma, Cost. assume quindi una precippua valenza d'ordine procedurale ovvero sia in relazione al procedimento di approvazione legislativa dell'intesa (ma, per la verità, anche per ciò che concerne la sua stessa stipula¹⁶). In particolare, come accennato, le affinità che avvicinano le intese che lo Stato stipula, rispettivamente, con le confessioni religiose diverse dalla cattolica e con le Regioni ordinarie porterebbero a estendere alle seconde la prassi applicativa consolidatasi in relazione alla procedura di approvazione parlamentare prevista per le prime, soprattutto per ciò che attiene all'estensione dei poteri riconosciuti al Parlamento¹⁷.

¹⁶ Si è così evidenziato che "[L]intesa, in analogia con l'esperienza consolidatasi intorno all'art. 8 Cost., dovrebbe essere stipulata tra la giunta regionale e il governo della Repubblica, attraverso la Presidenza della Giunta regionale e la Presidenza del Consiglio dei ministri": **A. MORRONE**, *Il regionalismo* cit., pp. 172-173, secondo cui, invece, con riferimento all'iniziativa legislativa, che l'A. ritiene spettante sia al Governo che alle Regioni, "[N]on sembra utilizzabile [...] il parallelismo con l'art. 8 Cost., nell'ambito del quale la dottrina configura una iniziativa legislativa riservata al governo" (si cita, **S. LANDOLFI**, *L'Intesa tra Stato e culto acattolico: contributo alla teoria delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, Jovene, Napoli, 1966, p. 136). E ancora, il riferimento all'approvazione delle intese ex art. 8, terzo comma, Cost. rafforza l'opinione dello stesso A. secondo cui la legge ordinaria di approvazione non possa essere "surrogata da atti del governo equiparati alla legge" (si rinvia, ivi, **F. FINOCCHIARO**, *Commento all'art. 8*, p. 415). Peraltro, il tema ha conosciuto nuovi sviluppi: cfr. **J. PASQUALI CERIOLI**, *Il progetto di legge parlamentare di approvazione delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica: nuovi orientamenti e interessanti prospettive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2010.

¹⁷ Non manca peraltro chi si è spinto a individuare nella nota sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale in tema di avvio delle trattative prodromiche alla eventuale stipula dell'intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. un precedente giurisprudenziale tale da escludere che le Regioni abbiano un diritto all'avvio delle trattative per la stipula dell'intesa di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.: **F. FURLAN**, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *forumcostituzionale.it* (6 novembre 2018), p. 1, secondo il quale, in particolare, la circostanza per cui il giudice costituzionale



In questo modo, l'esperienza consolidatasi in relazione alle leggi di approvazione delle intese di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. induce la conclusione che dinanzi all'intesa stipulata, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., tra il Governo e la Regione, il Parlamento possa unicamente approvare o non approvare il testo, non avendo invece rispetto a esso alcun potere di emendamento¹⁸. Come si è accennato, sembra del resto essere proprio questo l'intendimento manifestato dalle parti contraenti nella più recente occasione ovverosia il senso dell'esplicito riferimento alla prassi applicativa dell'art. 8, terzo comma, contenuto nei pre-accordi stipulati il 28 febbraio 2018 tra il Governo e le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto.

Come pure si è già accennato, in linea di principio il ricorso al precedente costituito dall'art. 8, terzo comma, potrebbe essere inteso a evidenziare la mera esistenza, *sic et simpliciter*, di una prassi di ridimensionamento del ruolo del Parlamento non incompatibile con l'articolazione costituzionale delle relazioni tra i poteri dello Stato. Un argomento in realtà meramente formale, nei fatti utile ad aprire il dibattito più che a chiuderlo.

Laddove però ci si predisponesse a una valutazione di merito e a leggere nell'argomento del raffronto tra gli artt. 8 e 116 Cost. un tentativo di ancorare la conclusione favorevole alla non emendabilità del testo a più profonde ragioni sostanziali, non si potrebbe che avanzare alcune ragioni di perplessità. In questo senso, merita anzitutto ribadire che l'affinità tra le due disposizioni considerate è pressoché interamente nel dato formale della previa esistenza di un'intesa destinata a divenire pienamente operativa solo attraverso l'approvazione con legge, un dato che quindi non sembra idoneo a supportare, di per se stesso, una siffatta conclusione.

Al fine di chiarire il senso dell'affermazione e, di qui, la questione della emendabilità delle intese stipulate ex art. 116, terzo comma, Cost., si può forse utilmente inserire quale ulteriore elemento di raffronto il richiamo ai meccanismi di recepimento degli accordi e dei trattati di diritto

ha definito quale atto politico "l'avvio delle trattative tra Stato e confessioni religiose acattoliche" sembra rendere difficile sostenere la sussistenza del citato diritto delle Regioni.

¹⁸ In buona sostanza, l'intesa stipulata con il Governo andrebbe trasfusa fedelmente in un disegno di legge sul quale il Parlamento, a maggioranza qualificata, sarebbe tenuto a esprimere un assenso, senza possibilità alcuna di modificarne il contenuto: cfr. **N. ZANON**, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in **AA. VV.**, *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001 p. 57; più di recente, ad esempio, **G. PICCIRILLI**, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2018, p. 10 ss.



internazionale, per i quali, com'è noto, il Parlamento non ha alcun potere di intervento sostanziale.

Invero, la stessa dottrina costituzionalistica è propensa a scartare l'ipotesi di una analogia di questi meccanismi rispetto a quello previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost. data la sostanziale «eterogeneità dei soggetti parte del rapporto», e in particolare il fatto che nel caso degli atti di diritto internazionale "rilevano le relazioni *tra* stati sovrani o *tra* enti interni alla struttura statale ma sempre con *altri* soggetti della comunità internazionale"¹⁹. Su questi presupposti, medesima dottrina rileva invece la sussistenza di «[P]iù di una analogia» tra le intese di cui all'art. 116 e quelle di cui all'art. 8 Cost., atteso che anche laddove tali ultime intese dovessero qualificarsi come "accordi bilaterali esterni all'ordinamento dello stato", le relazioni Stato-confessione religiosa si svolgerebbero all'interno di "un ordinamento particolare creato di volta in volta dall'intesa stessa"²⁰.

In altri termini, le relazioni tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica non si collocano sul piano internazionalistico sicché le relative intese restano sostanzialmente collocate, così come quelle previste dall'art. 116 Cost., sul piano del diritto pubblico interno. Ed è forse il caso di ricordare come, pur con le affinità che derivano da tale ultima circostanza, la medesima dottrina finisce col concludere nel senso che, nel caso dell'art. 116 Cost. e a differenza di quanto accade nel caso dell'art. 8 Cost., il Parlamento conserva la piena libertà «non solo di dare seguito all'intesa stipulata, ma anche di intervenire in positivo con emendamenti sostanziali sui contenuti dell'intesa» stipulati tra il Governo e la Regione interessata²¹.

In realtà, la differenza che intercorre tra le due intese e le rispettive procedure di approvazione sembra essere ben più profonda e non può che evocare le ragioni, anche costituzionali, del diritto ecclesiastico e della sua specialità.

Invero non si può trascurare la circostanza per cui, a venire in rilievo nel caso dell'art. 8, terzo comma, è quell'essenziale profilo di salvaguardia della libertà religiosa nonché di autonomia dell'ordine religioso e confessionale da quello dello Stato²² che rende costituzionalmente

¹⁹ A. MORRONE, *Il regionalismo* cit., p. 159-160.

²⁰ Il riferimento operato da questa dottrina è, ancora una volta a F. FINOCCHIARO, *Commento all'art. 8*, cit., pp. 424 ss., 428.

²¹ A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit., p. 164.

²² "L'obbligo di tenere un comportamento leale nei confronti dei soggetti confessionali emerge, d'altronde, dall'intero plesso di norme costituzionali riguardanti la libertà religiosa": M. RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Palermo, Torri del Vento, 2012, p. 180.



apprezzabile la più intima ragione d'essere dell'istituto e ne condiziona l'effettiva plausibilità nonché la speciale collocazione nel sistema delle fonti del diritto²³.

In effetti, a mio modo di vedere, in entrambi i casi le difficoltà dell'eventuale riconoscimento, in capo al Parlamento, del potere di emendabilità del testo dell'intesa risiedono pressoché interamente nella circostanza per cui la modifica del testo risulterebbe in questa ipotesi unilaterale e di conseguenza si svolgerebbe in spregio all'intesa stipulata. Il che, però, se vale con chiarezza rispetto al principio di libertà religiosa e dell'autonomia dell'ordine religioso e confessionale (e quindi nel caso dell'art. 8, terzo comma, Cost.) è forse meno sostenibile se riportato al caso dei rapporti interni alla Repubblica (ovvero nel caso dell'art. 116, terzo comma, Cost.)²⁴.

Detto brutalmente, a differenza di quanto può dirsi con riferimento alle confessioni religiose, Stato e Regioni appartengono allo stesso "ordine", dal momento che sono parimenti "enti costitutivi della Repubblica" (art. 114 Cost.). Il che, peraltro, non è certo in contraddizione (ma piuttosto conferma) la doverosa configurazione delle intese ex art. 8, terzo comma, Cost. quali strumenti di promozione dei bisogni ascrivibili alla libertà religiosa dei cittadini²⁵ (con le conseguenze di cui si dirà in seguito).

In definitiva, non pare che il dubbio sulla emendabilità del testo dell'intesa stipulata ex art. 116, terzo comma, Cost. possa essere risolto sulla base del rilievo delle affinità sussistenti tra questa disposizione e quella in materia di rapporti tra Stato e confessioni diverse dalla cattolica. L'esclusione della pienezza dei poteri in capo al Parlamento nell'ipotesi di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. va ancorata, del caso, su più solide basi argomentative.

Invero, anche in termini più generali, la nettezza della conclusione che tende a escludere un intervento sostanziale del Parlamento sulle intese stipulate ex art. 116, terzo comma, Cost. non risulta così pacifica come

²³ Il riferimento immediato va a **S. BERLINGÒ**, *Fonti del diritto (diritto ecclesiastico)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, Utet, Torino, 1991, p. 454 ss.; **G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO**, *Intese con le confessioni diverse dalla cattolica* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Utet, Torino, 1993, p. 518 ss.

²⁴ Diversamente, per **F. FURLAN**, *Il regionalismo*, cit., p. 7, l'esclusione di una possibilità di emendamento parlamentare "(se non per i profili organizzativi e finanziari ma attinenti la sola parte statale) [...] si spiega con la necessità di salvaguardare l'affidamento regionale rispetto all'accordo raggiunto con il Governo".

²⁵ Basti al riguardo il riferimento, più di recente, a **S. DOMIANELLO**, *Libertà religiosa tra bilateralità necessaria, diffusa e impropria*, in A. Fuccillo (a cura di), *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, particolarmente p. 45 ss.



potrebbe indurre a pensare la consolidata esperienza applicativa assunta a precedente. Sono infatti più d'una le ragioni, interne alla logica dello stesso art. 116, terzo comma, Cost.²⁶ (o meglio alle direttrici costituzionali in materia di autonomia regionale: l'ovvio riferimento è all'art. 5 Cost.) che spingono parte altrettanto autorevole della dottrina specialistica in una direzione ben diversa.

Proprio in un'ottica di recupero delle prerogative parlamentari, merita soprattutto considerare la sottolineatura del «ruolo significativo che il Parlamento può svolgere nella complessiva definizione della misura delle differenziazioni compatibili con la cornice repubblicana»²⁷. È a mio modo di vedere un rilievo più che persuasivo, direi dirimente e ciò a maggior ragione laddove si propenda per una lettura particolarmente ampia delle «potenzialità differenzianti insite nella "116 rule"»²⁸ (anche se poi va pur detto che esso finisce per scontrarsi con una realtà di fatto in cui il Parlamento ha ormai assunto, e non da oggi, un ruolo poco più che di facciata²⁹: questo però è ben altro discorso).

²⁶ Come si è accennato, propende per una soluzione favorevole al riconoscimento, in capo al Parlamento, di un potere di intervento sostanziale sui contenuti dell'intesa stipulata tra il Governo e la Regione interessata, **A. MORRONE**, *Il regionalismo*, cit., p. 164 ss., che giunge a tale conclusione argomentando dal rilievo per cui "l'art. 116, co. 3, Cost. configura un procedimento normativo a struttura complessa, sicché tanto l'intesa quanto la delibera parlamentare sono costitutivi della legge di autonomia negoziata", con la conseguenza per cui "«la corrispondenza tra i due atti ha solo un valore interno e non esterno, al più apprezzabile politicamente in termini di coerenza complessiva". Ma è altrettanto significativa l'osservazione immediatamente successiva per cui, in buona sostanza, questa soluzione è in linea con la connotazione del Parlamento quale organo di rappresentanza degli interessi generali.

²⁷ **F. CORTESE**, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola e eccezione*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 706, secondo cui la lettura che priva il Parlamento della possibilità di intervenire sul merito dell'intesa stipulata tra il Governo e la Regione "pur essendo apparentemente lineare e persuasiva, in quanto fondata sull'idea che Camera e Senato non abbiano la possibilità di alterare il contenuto di un *idem sentire* che si è già legittimamente formato nella convergenza tra *ordini* che devono restare distinti, e che per questo è oggetto di un'apposita riserva, sulla scorta di quanto prevede la Costituzione stessa, non può dirsi totalmente appagante". Peraltro, l'A. ha previamente cura di precisare (ivi, nota 27) che "con riferimento alle relazioni tra Stato e Regioni, *non è così pacifico* rivendicare l'esistenza di *ordini* (ossia, ordinamenti) diversi" (corsivo testuale).

²⁸ Cfr. **F. CORTESE**, *La nuova stagione* cit., p. 707.

²⁹ "Il parlamento è in una situazione difficile, sia per il suo significato costituzionale, sia anche per la struttura, sia - infine - per le funzioni. Per il significato costituzionale, in quanto esso serve a concretizzare la democrazia rappresentativa; ma se vi è crisi della rappresentanza [...] perde significato anche il parlamento. Per la struttura, perché si tratta di circa mille persone [...]; per le funzioni, perché da una parte ormai non sono le leggi che contano, bensì gli atti aventi forza di legge, e dall'altra l'idea che il parlamento controlli l'azione del governo fa semplicemente sorridere, perché è vero proprio l'inverso": così **A.**



Tanto premesso, ci si può semmai chiedere se la centralità da riconoscere al Parlamento rispetto al meccanismo previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost. consenta a esso di intervenire direttamente sui termini sostanziali dell'intesa³⁰ o si traduca nella possibilità di accompagnare l'eventuale diniego di approvazione con un atto di indirizzo rivolto al Governo³¹ o di riempire con più ampi contenuti "di raccordo" la legge "di approvazione"³².

E, visto che ci siamo, vale la pena di aggiungere che il Parlamento può (anzi deve essere messo in condizioni di) svolgere un ruolo essenziale di orientamento dell'azione del Governo nel corso dello svolgimento delle trattative che conducono alla stipula dell'intesa che a esso verrà sottoposta successivamente.

In questo senso, a fronte dell'iniziativa della Regione interessata³³ e nel predisporre ad avviare le trattative, il Governo dovrebbe porsi non già, per così dire, quale titolare di un autonomo potere di contrattazione ma in quanto destinatario di una "investitura" proveniente dal Parlamento. Una sorta di delega con la quale il Parlamento indichi preventivamente al Governo i confini non tanto materiali quanto sostanziali (ovverosia proprio in termini di compatibilità rispetto, in particolare, al parametro costituzionale di eguaglianza *ex art. 3 Cost.*) della differenziazione che verrà posta alla sua approvazione.

VITALE, *La Repubblica democratica*, in A. VITALE, G. D'ANGELO, *Diritto pubblico multilivello*, Arcoiris, Salerno, 2014, p. 105.

³⁰ Come appunto ritiene A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit., p. 164, secondo cui, in definitiva, "il parlamento è non solo libero di dare seguito all'intesa stipulata, ma anche di intervenire in positivo con emendamenti sostanziali sui contenuti dell'intesa, o con specifiche e motivate richieste di riesame dell'intesa stessa, che avrebbero come conseguenza non la paralisi del procedimento, ma di riaprire i negoziati tra lo stato e la regione, sulla base di esplicite indicazioni programmatiche, in vista di una successiva, maggiormente possibile, approvazione parlamentare".

³¹ F. CORTESE, *La nuova stagione*, cit., p. 707 ss.

³² Così escludendo l'idea che tra la legge e l'intesa debba esserci una piena coincidenza di contenuti. È infatti pur vero che (similmente del resto con quanto accade con riferimento all'art. 8, terzo comma, Cost.) l'art. 116, terzo comma, Cost. dispone che il riconoscimento di autonomia differenziata avvenga con legge dello Stato "sulla base" dell'intesa (non già quindi limitandosi a ricalcarla).

³³ Sul significato del riferimento costituzionale all'iniziativa della Regione, A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit., p. 169, secondo cui va ritenuto che "l'espressione usata dalla norma esprima la volontà di radicare l'attuazione del regionalismo differenziato su una libera scelta della regione, che deve avere non a caso uno specifico interesse in tal senso". Ma, una volta stipulata l'intesa, "la presentazione del relativo disegno di legge può essere fatta, oltre che dalla regione interessata, anche dal governo".



Tanto premesso, sembra quindi di poter osservare che una conclusione in ipotesi favorevole al ridimensionamento delle prerogative parlamentari in sede di deliberazione della legge di approvazione dell'intesa resti in larga misura condizionata dalla effettività dello svolgimento da parte dello stesso Parlamento di un ruolo di orientamento e interlocuzione preliminare³⁴ e debba quindi essere controbilanciata dallo stringente ricorso a strumenti adeguati di riequilibrio dei rapporti tra legislativo e esecutivo.

E ancora, non sono meno rilevanti le prerogative di cui il Parlamento è normale depositario, dal momento che a esse corrispondono margini di azione affatto significativi. In questo senso, merita ricordare che l'intesa - ogni intesa - è pur sempre destinata a collocarsi in un più generale quadro istituzionale e normativo, un quadro rispetto al quale il Parlamento resta pienamente legittimato a intervenire.

Ma, sul punto, torneremo di qui a poco.

4 - Questioni sostanziali. Unità vs. differenziazione ovvero autonomia vs. eguaglianza

Sin qui, ridotte all'essenziale, le ricadute in senso ampio procedurali del corrente accostamento tra gli artt. 116, terzo comma, e 8, terzo comma, Cost.

Tuttavia, al di là delle varie opinioni sulla natura delle intese di cui all'art. 116 Cost. e del relativo *iter* procedimentale così come delle possibili conclusioni in punto di emendabilità/non emendabilità parlamentare del testo in approvazione, rileva ai nostri fini la peculiarità della diversa intesa prevista dall'art. 8, terzo comma, Cost. in tema di disciplina dei rapporti tra lo Stato e le confessioni diverse dalla cattolica. È un carattere che ne spiega lo speciale statuto giuridico e che merita di venire rivendicato e riaffermato oltre le ben note distorsioni applicative³⁵ e i conseguenti sviamenti nel

³⁴ Com'è noto, in relazione alle intese di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. (così come in per ciò che concerne gli Accordi di revisione del Concordato con la Chiesa Cattolica), si discorre di una "parlamentarizzazione delle trattative": **A. VITALE**, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 247. Secondo **M. RICCA**, *Pantheon*, cit., p. 180, "la parlamentarizzazione del processo di conclusione dell'intesa può dimostrarsi utile a evitare disagi incidenti istituzionali, che vedrebbero l'esercizio della sovranità parlamentare entrare in rotta di collisione con la vincolatività dell'intesa".

³⁵ Com'è noto, anche per effetto dell'improprio ricorso alla bilateralità, la condizione giuridica assicurata confessioni religiose e, attraverso di esse, le quote di libertà di cui godono i rispettivi fedeli appaiono fortemente sperequate. In particolare, «[L]’architettura odierna delle relazioni ecclesiastiche mostra il livello più elevato presidiato dalla Chiesa



ricorso all'istituto³⁶ ma che, soprattutto in ragione di queste negatività, non impedisce di considerare la relativa vicenda quale esempio e monito per quanti sono a vario titolo coinvolti nei processi di attuazione della differenziazione regionale.

Invero, il valore emblematico della bilateralità necessaria trova un significativo riscontro nel suo implicare una tensione dialettica che nei fatti non appare molto dissimile da quella che funge da necessaria cornice costituzionale di ogni processo di differenziazione regionale (ma diremmo di ogni specializzazione di disciplina e statuto giuridico).

Alludo alla polarizzazione che ogni aspirazione alla differenziazione è tenuta a instaurare con il dovere dell'unità e che, nel caso dell'art. 116, terzo comma, Cost. viene richiamata dalla esplicita menzione, unitamente all'impegno ordinamentale al riconoscimento e alla promozione delle autonomie locali, dell'irrinunciabile valore della *unità/indivisibilità della Repubblica*. È, merita ribadirlo, un riferimento non meramente formale, che ci riporta immediatamente al diritto-dovere di eguaglianza di cui art. 3 Cost³⁷.

Questa dialettica va ben oltre la costruzione formale delle relazioni tra gli enti costitutivi della Repubblica ma ha diretto riguardo agli effetti che

Cattolica e dalle confessioni intesizzate. Dei due gradini sottostanti, quello intermedio, resta appannaggio di gruppi riconosciuti come confessioni religiose attraverso la legge sui "culti ammessi" del '29. Infine, vi è una base che le ondate migratorie crescenti hanno reso larga, eterogenea e affollata. Qui si raccolgono le religioni che si autodefiniscono tali all'insaputa dello Stato, e che perciò, al suo interno, devono muoversi con la circospezione, ma anche con la libertà delle associazioni non riconosciute di diritto comune. Né più né meno come i partiti e i sindacati»: così descrive il lato selettivo e per certi versi discriminatorio che accompagna, anche in ragione dell'uso distorto della bilateralità necessaria, l'attuale sistema delle relazioni Stato-Chiese, **M.C. FOLLIERO**, *Diritto Ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti principi scritti regole. Quaderno 1 I principi non scritti*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 153.

³⁶ Condensabili nella circostanza per cui l'accesso all'intesa ha finito con il costituire l'unica strada percorribile per poter fruire delle prerogative che l'ordinamento prevede a sostegno e promozione della libertà religiosa (com'è tipicamente, ma non solo, nel caso dell'accesso al meccanismo del finanziamento pubblico, c.d. dell'otto per mille): **M.C. FOLLIERO**, *Diritto*, cit., ivi.

³⁷ Peraltro, per segnalare i pericoli di una interpretazione non consona del principio di eguaglianza non è necessario scomodare l'asimmetria. Un sintomo più che attendibile del cortocircuito che può crearsi tra uguaglianza e autonomia è anzi costituito già dalla traduzione, certo non ottimale, che della prima viene fatta in occasione della definizione del normale riparto delle competenze legislative Stato-Regioni, laddove in particolare l'uguaglianza viene riduttivamente declinata in termini di essenzialità ovvero sia in rapporto alla "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*" (art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.).



esse determinano in punto di eguaglianza dei cittadini e più specificamente di pari tutela delle libertà e dei diritti costituzionali. È così anche per le ricadute che hanno più direttamente riguardo alla regolamentazione giuridica del fenomeno religioso e alla salvaguardia della libertà religiosa.

Ancora di recente, sempre più spesso, gli ecclesiastici si trovano costretti a sperimentare e segnalare, con preoccupazione, le derive liberticide che sembrano accompagnarsi alla saldatura che viene a stabilirsi tra i nuovi bisogni sociali (che si suppongono) indotti dalle cosiddette crisi (in particolare economico-finanziaria e di sicurezza³⁸) e le riemergenti rivendicazioni di autonomia territoriale. Una circostanza che trova significativo riscontro in un uso discutibile delle potestà legislative regionali³⁹ così come delle potestà amministrative e regolamentari locali⁴⁰ e alimenta nuovi fenomeni di territorializzazione dei diritti e delle libertà costituzionali⁴¹.

Quanto poi, allo specifico delle intese di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. di esse va riaffermato, pur nelle ambiguità e nelle incertezze applicative, l'orientamento più genuino e costituzionalmente situato quale strumento elettivo per perseguire quegli obiettivi di eguaglianza nelle

³⁸ Cfr. F. Dal Canto, P. Consorti, S. Panizza (a cura di), *Libertà di espressione e libertà religiosa in tempi di crisi economia e di rischi per la sicurezza*, Pisa University Press, Pisa, 2016; P. Consorti, F. Dal Canto, S. Panizza (a cura di), *Le libertà spaventate. Contributo al dibattito sulle libertà in tempi di crisi*, Pisa University Press, Pisa, 2016.

³⁹ Basti solo menzionare il tema dell'edilizia di culto e delle leggi regionali "antimoschee": N. MARCHEI, *Le nuove leggi regionali 'antimoschee'*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 25 del 2017. Rileva precedentemente, in argomento, un "abuso di autonomia regionale", G. CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 14 del 2015.

⁴⁰ Anche in questo caso ci si può limitare a ricordare, a titolo meramente esemplificativo, la nota vicenda dell'interpretazione locale del divieto di comparire mascherati in luogo pubblico e in particolare la paradigmatica sentenza del Consiglio di Stato n. 3076 del 2008 che ha in buona sostanza confermato l'annullamento della relativa ordinanza sindacale. Sulle relazioni tra autonomia locale e pluralismo culturale e religioso, a titolo esemplificativo e per vari profili, cfr. A.G. Chizzoniti (a cura di), *Religione e autonomie locali. La tutela della libertà religiosa nei territori di Cremona, Lodi e Piacenza*, Libellula, Tricase, 2014; F. BOTTI, *Edifici di culto e loro pertinenze, consumo del territorio e spending review*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 27 del 2014, particolarmente pp. 27 ss., 43 ss.; R. MAZZOLA, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2010, particolarmente p. 9 ss.; P. CONSORTI, *Nuovi razzismi e diritto interculturale. Dei principi generali e dei regolamenti condominiali nella società multiculturale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2009, particolarmente p. 23 ss.

⁴¹ G. CIMBALO, *Il diritto ecclesiastico oggi: la territorializzazione dei diritti di libertà religiosa in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2010.



differenze che sono esigiti dal solenne impegno della Repubblica alla rimozione degli ostacoli che impediscono lo sviluppo della persona umana. In questo contesto - per quanto, nei fatti (e in maniera che direi, in ipotesi, non del tutto ingiustificata) esse acquistino anche il significato di tramite particolarmente efficace per l'accreditamento delle confessioni beneficiarie nei rapporti di collaborazione qualificata con le istituzioni pubbliche - le intese di cui all'art. 8 terzo comma, Cost. mantengono una loro plausibile continuità costituzionale se e nella misura in cui si appalesino effettivamente dirette al soddisfacimento di esigenze di specializzazione normativa richieste dalla peculiarità degli interessi di cui la confessione religiosa si fa tramite innanzi allo Stato⁴².

Ma non sono da sottovalutare le evidenze che l'esperienza delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica restituisce quanto alle cautele che andrebbero poste nel venire incontro alle richieste di specializzazione normativa così come riguardo ai correttivi da ricercare e mettere in campo nel tentativo di riequilibrare le distorsioni prodotte e di impedirne di ulteriori⁴³.

Rileva a tale ultimo proposito il più recente ripresentarsi alla fattiva considerazione del dibattito scientifico del tema della legge quadro o generale sulla libertà religiosa⁴⁴.

⁴² Evidenzia come non si tratti sempre di questioni "riferibili al tema dell'identità confessionale", rilevando altresì esigenze di tutela "più semplicemente caratterizzate da una specificità religiosa non identitaria", **A.G. CHIZZONITI**, *La bilateralità alla prova. Enti, organizzazioni religiose e rapporti economici con lo Stato*, in A. Fuccillo (a cura di), *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, particolarmente p. 17 e p. 23 ss.

⁴³ Sui "malintesi interpretativi che ostacolano o deviano il processo di attuazione dei principi costituzionali sovraordinati alla disciplina giuridica delle libertà in materia di religione", per come ruotanti "intorno alla questione della materia da trattare necessariamente per via bilaterale, alla questione del ruolo da riservare alla legislazione unilaterale dello Stato nel campo delle garanzie da assicurare alle libertà di religione, e, infine, intorno alla questione del nesso tra imposizione della bilateralità, affermazione del principio di reciproca indipendenza degli ordini e attuazione dell'eguale libertà di tutte le confessioni davanti alla legge", vedi **S. DOMIANELLO**, *Libertà*, cit., (citazione tratta dall'*abstract*), e particolarmente p. 47 per la perimetrazione della portata della bilateralità necessaria, e p. 48 ss. per la sottolineatura dei "vizi insostenibili della bilateralità deformata".

⁴⁴ Si vedano in particolare la proposta di legge quadro sulla libertà di coscienza e di religione proposta dal gruppo di studio ASTRID, presentata nel corso del Seminario di Studi *Libertà di coscienza e di religione. Ragioni e proposte per un intervento legislativo*, tenutosi a Roma lo scorso 6 aprile 2017, relatori i componenti del gruppo di studio che, coordinati da R. Zaccaria, hanno elaborato la proposta, e le relative relazioni: **R. ZACCARIA**, *Libertà di coscienza e di religione. Ragioni e proposte per un intervento legislativo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 12 del 2017; **S. DOMIANELLO**, *La proposta di legge in materia*



In effetti, anche in ragione dell'odierno quadro di riferimento sociale e politico⁴⁵ - e soprattutto, per quanto maggiormente rileva in questa sede, attesi gli incerti rapporti tra gli enti costitutivi della Repubblica così come tra poteri dello Stato⁴⁶ (e gli ancor più incerti esiti che essi restituiscono in termini di salvaguardia delle libertà e dei diritti costituzionali) - la riemersione del tema non sembra casuale e costituisce anzi, al di là delle diversità delle opinioni, una circostanza che merita registrare positivamente, dal momento che essa può essere agevolmente considerata quale sintomo dell'avvertita necessità di dotarsi di una cornice normativa idonea ad assicurare un eguale livello di tutela della libertà religiosa sull'intero territorio nazionale⁴⁷.

di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate in materia matrimoniale e per la stipulazione delle intese, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, cit., n. 12 del 2017; A. FERRARI, La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte di fondo, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, cit., n. 20 del 2017; P. FLORIS, La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate nel campo della libertà collettiva, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, cit., n. 20 del 2017; R. MAZZOLA, La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate nel campo della libertà individuale, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, cit., n. 20 del 2017 (le ultime tre relazioni recano in calce il testo della proposta).

⁴⁵ Sui "motivi nuovi e determinanti per fare ritenere opportuna la riproposizione del tema" della legge quadro, **G. CASUSCELLI**, *Una disciplina-quadro delle libertà di religione: perché, oggi più di prima, urge "provare e riprovare" a mettere al sicuro la pace religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2017.

⁴⁶ Rilevano al riguardo non solo i rapporti, cui si è accennato nel testo, tra legislativo e esecutivo ma altresì i rapporti, altrettanto problematici, che entrambi intrattengono con il potere giudiziario. Se ne trovano riflessi più che significativi nella tensione dialettica tra diritto c.d. politico e diritto c.d. giurisprudenziale.

⁴⁷ Naturalmente, una legge siffatta ha da confrontarsi proprio con l'attuale assetto del riparto delle competenze legislative Stato-Regioni. Tale circostanza se, da un lato, può rendere disagiata il rinvenimento di una specifica e univoca competenza statale (che per avventura consenta di supportare l'adozione di una disciplina legislativa onnicomprensiva, esaustiva e dettagliata sulla "materia" della libertà religiosa), dall'altro sposta l'analisi, anche in punto di competenza, sugli specifici contenuti della legge approvata, che sotto tale profilo si connoterebbe per il suo carattere composito, tale da impattare su vari titoli competenziali, implicandoli anche trasversalmente. Con questi presupposti e con le cautele che ne derivano (e in disparte ulteriori possibili considerazioni d'ordine sistematico più generale che possano rinsaldare il richiamo alla sussistenza di ulteriori istanze unitarie a supporto della competenza dello Stato) gli specifici contenuti di una legge quadro o generale sulla libertà di coscienza e di religione possono di volta in volta trovare un significativo ancoraggio competenziale proprio nell'art. 117 Cost., e in particolare nelle lettere c) e m) del suo secondo comma e andrebbero di volta in volta verificati proprio in rapporto a tali parametri. Volendo esemplificare, e di là di ogni ulteriore approfondimento, mi limito qui a richiamare, quanto alla lettera c), il tema dell'eventuale riconoscimento giuridico-formale delle confessioni religiose. Quanto poi alla lett. m), vale la pena di evidenziare come i contenuti di una legge del genere ben



A tale riguardo, le assonanze “di sostanza” con gli attuali processi di differenziazione regionale *in itinere* tornano a farsi significative. Esse possono condensarsi in un duplice ordine di considerazioni provenienti dal dibattito in corso nell’ambito della dottrina pubblicistica.

A rilevare in tal senso è anzitutto l’opinione di quanti già in termini generali inducono a riflettere sulla relazione che intercorre tra il ciclico riproporsi delle rivendicazioni regionali e lo stato ondivago e, in fin dei conti, insoddisfacente degli equilibri fondati sul nuovo assetto del regionalismo italiano disegnato in seguito alla riforma del titolo V⁴⁸.

Ma non è meno significativa, in secondo luogo, la sottolineatura delle ragioni renderebbero le richieste di differenziazione così come il loro accoglimento più prossime alla logica sottesa all’art. 116, terzo comma, Cost. (e, si può aggiungere, all’intero impianto del sistema autonomistico italiano). In tale dimensione prospettica, vale la pena di considerare che, probabilmente, l’accesso all’art. 116, terzo comma, Cost. in tanto si giustifica in quanto si appalesi rispondente allo specifico profilo identitario della Regione interessata ovvero sia a peculiari esigenze della comunità rappresentata⁴⁹.

Il che, in fondo, conferma e rafforza l’impressione per cui (così come nel caso della bilateralità necessaria) le ragioni di un eventuale uso improprio della differenziazione regionale non vanno ricercate tanto nello

potrebbero contribuire, se opportunamente calibrati, a ricomporre nei fatti (ovverossia interpretando in senso ampio, per incremento, il riferimento all’essenzialità dei “livelli (...) delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”) la frattura sussistente tra la succitata lett. m) dell’art. 117, secondo comma, Cost. segnalata *retro*, sub nota 37). In effetti, si colloca proprio nell’alveo interpretativo appena tracciato la precisazione contenuta nell’art. 1 della proposta ricordata in precedenza (*retro*, sub nota 45), laddove il suo art. 1 afferma che “La presente legge concorre all’attuazione del principio costituzionale di laicità, inteso come salvaguardia delle libertà di coscienza e di religione in regime di pluralismo religioso e culturale” (secondo comma) e che «Le disposizioni della presente legge sono da intendere come “livelli essenziali” e “determinazione dei principi fondamentali” ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. m), comma 3 della Costituzione» (terzo comma).

⁴⁸ In tale senso, per tutti, **A. RUGGERI**, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, p. 15 ss.

⁴⁹ Secondo **C. TUBERTINI**, *La proposta*, cit., p. 324, “vi è senz’altro un elemento implicito, nell’art. 116, che discende dai principi generali dell’ordinamento di ragionevolezza e proporzionalità: la proposta di autonomia differenziata deve essere coerente con il profilo della Regione che la avanza, collocarsi armonicamente nel contesto delle sue vocazioni e delle sue capacità, essere, in poche parole, ragionevole e proporzionata a ciò che, in concreto, la Regione può essere in grado di assumersi”. L’A. evidenzia peraltro come tale principio sia stato recepito proprio nei ricordati pre-accordi (art. 1, secondo comma).



strumento in sé quanto in una sua certa (impropria e fuorviante) applicazione e che, a sua volta, questa dipende in misura non marginale dalle insufficienze, per così dire, “di sistema” (e quindi anche dalle lentezze e dai ritardi, più o meno colpevoli che siano, del Parlamento⁵⁰). Invero, in difetto di una più ampia e convincente visione istituzionale, il rischio che si faccia indebitamente ricorso a interventi (se non vere e proprie riforme) di impatto costituzionale per il perseguimento di fini politici contingenti resta alto⁵¹.

Come anticipato in premessa, esula dalle finalità di questo contributo ogni valutazione di merito sulle proposte confluite nei pre-accordi del 28 febbraio 2018. Credo tuttavia che, in termini di principio, non si possa non convenire sulle cautele di quanti sottolineano come l’obiettivo da perseguire attraverso la differenziazione regionale abbia da configurarsi quale “obiettivo della Repubblica” ovvero unitario⁵².

Da sempre orientati, per vocazione naturale, a ricercare ragioni e forme plausibili della composizione tra libertà e eguaglianza, diritto comune e diritto speciale, regola e eccezione, gli ecclesiastici sono quindi depositari di un bagaglio tecnico-giuridico che merita di essere posto a servizio (anche, se non anzitutto) delle istituzioni (o, se si preferisce, della politica)⁵³.

⁵⁰ Secondo quanto rileva a proposito della opportunità di una legge generale sulla libertà religiosa **S. FERRARI**, *Perché è necessaria una legge sulla libertà religiosa? Profili e prospettive di un progetto di legge in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 21 del 2017, p. 2: “L’assenza di una tale legge [...] ha determinato uno squilibrio nell’intero sistema di relazioni tra Stato e comunità religiose in Italia. La stipulazione delle intese, a partire dal 1984, ha accorciato le distanze - che erano eccessive - tra la disciplina giuridica della Chiesa cattolica e quella di altre organizzazioni religiose, ma al tempo stesso ha approfondito il divario tra le comunità che sono riuscite a concludere un’intesa con lo Stato italiano e quelle che, per un motivo o un altro, ne sono rimaste prive. Nel suo complesso la disparità di disciplina non è stata tanto ridotta quanto spostata da un settore a un altro dell’ordinamento giuridico italiano”.

⁵¹ È ancora pienamente attuale, quindi, la riflessione di **A. BARBERA**, *Le riforme come pretesto*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 759 ss.

⁵² «Occorre dunque fare attenzione. L’attuazione dell’art. 116, terzo comma, comporta certamente, in connessione con le maggiori responsabilità, maggiori risorse, ma questo secondo un nesso ragionevole e verificabile. È ovvio che essa comporta l’accentuazione della disuguaglianza tra le Regioni, e che la disuguaglianza tra i cittadini, alcuni dei quali si “autogovernano” più di altri: deve però trattarsi, per essere costituzionalmente accettabile, di una disuguaglianza negli strumenti per la realizzazione di un obiettivo “della Repubblica” che rimane pur sempre quello dell’uguaglianza sostanziale tra le persone, a prescindere dalla collocazione o appartenenza territoriale»: **G. FALCON**, *Editoriale, Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 634 (corsivo testuale).

⁵³ È la convinzione espressa di recente da **G. CIMBALO**, *Diritto ecclesiastico e comparazione: il ruolo “visibile” della disciplina*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n.



5 - Il diritto ecclesiastico oltre il diritto ecclesiastico (per modo di dire)

Come si è ribadito più di recente, l'ecclesiasticista è costantemente portato (anzi: è tenuto) a confrontarsi fattivamente con "la molteplicità e varietà delle forme identitarie rappresentate a qualsiasi livello nei contesti territoriali o ambientali di specifico riferimento"⁵⁴, per comporle in un quadro unitario costituito dai principi e dalle regole che sostanziano il principio supremo di laicità⁵⁵. In questo senso, l'ecclesiasticista non può che considerare le differenze - a partire da quelle religiose e religioso-culturali - e le istanze di protezione identitaria che vi si ricollegano come una ricchezza da promuovere e valorizzare non in quanto fine a sé stessa ma perché in grado di ridondare in termini positivi sulla concretizzazione delle direttrici di sviluppo costituzionalmente indicate.

Si tratta, in tutta evidenza, di un compito delicato e essenziale, in costante divenire, che attiene all'essenza della dinamica democratico-pluralista ovverosia alle ragioni più profonde della convivenza civile e quindi alle condizioni di esistenza dello stesso ordinamento giuridico ma per il cui svolgimento si può contare su una tradizione di studi e ricerche in grado di alimentare i tentativi di ricomposizione, in una cornice coesiva, degli odierni conflitti interlegali e interculturali⁵⁶.

Certo, modalità e forme di questa composizione non possono non variare a seconda dei contesti e delle circostanze e quindi della eterogeneità degli interessi, dei bisogni e delle istanze di tutela che le relative mutazioni di volta in volta restituiscono. A oggi, proprio il configurarsi in senso multireligioso e multiculturale del tessuto sociale ripropone con maggiore evidenza il tema della presenza implicita del fattore religioso nella

6 del 2018.

⁵⁴ S. DOMIANELLO, *Il pensiero di Maria Cristina Folliero nell'ambito degli studi di Diritto ecclesiastico e canonico*, in AA. VV. (a cura di G. D'Angelo, G. Fauceglia), *Cerimonia di consegna dei volumi degli «Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero "Rigore e curiosità"»*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 39 del 2018, p. 20.

⁵⁵ Invero, "[L]'idea liberale della laicità come elemento di divisione costituzionale tra religione e politica viene soppiantata da un'idea di laicità come fattore viceversa di integrazione costituzionale di una serie ampia di valori": M.C. FOLLIERO, *Elementi*, cit., p. 139.

⁵⁶ In particolare, si è osservato che la "tradizione teorica ecclesiasticista" (il riferimento dell'A. è agli "ecclesiasticisti italiani della prima metà del novecento") può funzionare "come vaccino contro" questi conflitti: M. RICCA, *Calligrafia giuridica, modernità e religioni. Tra passato e futuro degli studi su religione, culture e diritto, a margine di "Calumet"*, in AA. VV., *«Vivere la transizione*, cit., particolarmente p. 91 ss.



quotidianità dell'esperienza sociale e giuridica⁵⁷ inducendo rinnovate prospettive di analisi e ricerca⁵⁸.

È quindi inevitabile che l'ecclesiasticista senta particolarmente forte il bisogno di aggiornare non solo gli strumenti interpretativi e applicativi delle proprie indagini ma ancor prima l'ambito materiale su cui esercitare il proprio impegno (non solo) di studioso. Che si senta naturalmente attratto dal confronto su terreni (solo apparentemente) diversi da quelli più chiaramente propri.

L'ecclesiasticista sfugge quindi istintivamente a ogni rigorosa delimitazione di campo, tende ad andare oltre sé stesso anzitutto perché è l'oggetto dichiarato dei propri studi (il fatto religioso nella complessità delle sue dimensioni giuridiche) ovvero sia il suo attenere all'essenza stessa del fenomeno giuridico e delle sue tensioni costitutive⁵⁹ a portarlo continuamente al di là di quella delimitazione.

Questa predisposizione lo porta a essere pienamente in linea con le esigenze di sensibilità e specializzazione giuridica richieste dalla contemporaneità giuridica. La sua "cifra distintiva", quella continua ricerca della composizione tra "ordini distinti" così come tra identità "altre" lo colloca in una peculiare prospettiva di impegno accademico e civile, dalla quale non può svicolare.

⁵⁷ Cfr. **A. FUCCILLO**, *Il riscatto delle scienze ecclesiasticistiche nella crisi del mercato del diritto? L'importanza del giurista interculturale*, in **AA. VV.**, «Vivere la transizione», cit., p. 30, ove si osserva che «[I]n questa prospettiva il "nuovo" lavoro dell'ecclesiasticista investe ambiti che si espandono in misura esponenziale non riguardando esclusivamente le norme che hanno a oggetto diretto il fenomeno religioso», nonché **ID.**, *Diritto Religioni Culture. Il fattore religioso nell'esperienza giuridica*, Giappichelli, Torino, 2018, particolarmente pp. 31 ss. e 79 ss., e ulteriori riferimenti bibliografici in conclusione dei rispettivi capitoli.

⁵⁸ È il caso del diritto interculturale ovvero dell'uso interculturale del diritto: tra i molteplici contributi dell'A., esemplificativamente, **M. RICCA**, *Calligrafia giuridica*, cit., ivi, ove tra l'altro si evidenziano i limiti «della risposta tecnico-giuridica fornita dagli apparati istituzionali delle società statali d'ispirazione liberal-democratica alla pluralità culturale e religiosa» mediamente coincidente "con l'interlegalità o l'internormatività, veicolata da uno strumentario non molto distante dalle diverse forme di rinvio utilizzate dal diritto internazionale privato». Sottolinea la distinzione tra diritto ecclesiastico e diritto interculturale, rilevando tuttavia che "l'ecclesiasticista-canonista appare un giurista meglio attrezzato di altri per affrontare" i temi trattati da quest'ultimo, **P. CONSORTI**, *Conflitti, mediazione e diritto interculturale*, Pisa, Pisa University Press, particolarmente pp. 178-180.

⁵⁹ **S. BERLINGÒ**, *Per una ri-generazione degli studi ecclesiasticisti: non dalla 'fine' ma da un 'nuovo inizio'*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2017, integrazione e aggiornamento del suo precedente scritto *Non dalla "fine" ma da un "nuovo inizio"*, in **AA. VV.**, «Vivere la transizione», cit. p. 32 ss.; **ID.**, *Bioetica, biodiritto e il contributo scientificamente legittimato, en juriste, dell'ecclesiasticista*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 25 del 2015, e ancora, in riferimento al diritto canonico, **ID.**, *Diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 1995, particolarmente pp. 19 ss., 32 ss., 60 ss.



Nello specifico, al di là delle assonanze di facciata, l'esperienza ecclesiasticistica della bilateralità può davvero contribuire a mettere a fuoco virtù e rischi della differenziazione regionale⁶⁰. Sottolineando la necessità

⁶⁰ In realtà, come si è inteso evidenziare nel corso di queste pagine (e in particolare nel par. 4), è più ampiamente l'impatto ecclesiasticistico delle dinamiche del regionalismo italiano (così come dell'autonomia locale) ad assumere un valore in certo modo paradigmatico delle incertezze e delle ambiguità che accompagnano l'interpretazione/attuazione del principio autonomistico. È particolarmente significativa, al proposito, l'esperienza ecclesiasticistica del principio di sussidiarietà (in senso tanto verticale che orizzontale: **M.C. FOLLIERO**, *Costituzione sussidiarietà e confessioni religiose. La governance condivisa*, in **M.C. FOLLIERO**, **A. VITALE**, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti principi scritti regole quaderno 2 I principi scritti*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 225 ss). A tale proposito - pur nella sintesi suggerita dall'articolazione di questo contributo - va anzitutto ricordato come il principio di sussidiarietà alimenti e rafforzi la pratica della collaborazione tra le istituzioni pubbliche e le confessioni religiose (e i rispettivi enti) in sede regionale-locale proponendo nel contempo una rinnovata articolazione delle relazioni tra i principi costituzionali dedicati alla regolamentazione giuridica del fatto religioso e, più ampiamente, "di sistema", la quale a sua volta tradisce il prodursi di nuovi equilibri tra gli interessi coinvolti (com'è comprovato dalla varietà delle chiavi di lettura, degli orientamenti di fondo e, conseguentemente, delle valutazioni che possono proporsi al riguardo: si confrontino, ad esempio, **P. FLORIS**, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2010; **A. BETTETINI**, *Tra autonomia e sussidiarietà: contenuti e precedenti delle convenzioni a carattere locale tra Chiesa e Istituzioni pubbliche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., maggio 2010, nonché i contributi confluiti in G. Cimbalò, C.J. Alonso Perez (a cura di) *Federalismo, regionalismo*, cit., e in A. De Oto, F. Botti (a cura di), *Federalismo fiscale, principio di sussidiarietà e neutralità dei servizi sociali erogati. Esperienze a confronto* Bononia University Press, Bologna, 2006). Il tutto mentre proprio l'affermazione del principio di sussidiarietà si giova della rassicurante considerazione per cui, in buona sostanza, la prossimità nell'assunzione delle decisioni politiche così come nella loro attuazione sono di per sé garanzia non solo di democraticità ma di un uso razionale, efficiente e non deviato delle risorse economico-finanziarie a disposizione della collettività (cfr. per tutti, problematicamente, **M.C. FOLLIERO**, *Enti religiosi e non profit tra Welfare State e Welfare Community. La transizione*, Giappichelli, Torino, 2003. Si veda altresì, con riferimento a settori particolarmente sensibili, **G. CIMBALO**, *Le Regioni alla ricerca di una identità inesistente. La legislazione regionale tra "differenziazione dell'offerta formativa" e parità scolastica*, Torino, Giappichelli, Torino, 2003; **C. ELEFANTE**, *Enti ecclesiastici ospedalieri, sanità pubblica e spending review*, Giappichelli, Torino, 2014). Tuttavia, che non sia sempre esattamente e indefettibilmente così, è convinzione, argomentata, che non può non accompagnare una serena valutazione dei fenomeni considerati: **G. CIMBALO**, *Laicità e collaborazione alla prova: il livello locale Introduzione alla sezione di lavoro*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2010, ove tra l'altro si osserva (p. 7) che "in molti casi le accresciute funzioni degli enti locali contribuiscono alla crescita e al radicamento del potere clientelare sul territorio, mentre emergono problemi non risolti". In questa complessa cornice normativa e di fatto, sembra giocoforza riconoscere che - al di là di ogni posizione preconcepita - tanto le istanze di autonomia che le pretese di uniformazione non possano essere valutate astrattamente e in



di ancorare il riconoscimento di “[U]lteriori forme e condizioni particolari di autonomia” a ragioni di specializzazione costituzionalmente apprezzabili in quanto genuinamente ancorate al profilo identitario della comunità regionale che le richiede⁶¹ e segnalando l’opportunità, se non la doverosità, di coltivare percorsi istituzionali e normativi che siano in grado di sostanziare un diritto comune delle autonomie certo e adeguato e quindi tale da impedire sviamenti nel ricorso allo strumento predisposto dall’art. 116, terzo comma, Cost.

E in definitiva ribadendo che il principio solidaristico concreta un “dovere giuridico secondo la prescrizione dell’art. 2 Cost.: un dovere inderogabile che conforma l’agire nelle sfere della politica, del sociale, dell’economia, e che vincola all’adempimento persone fisiche, formazioni sociali, istituzioni di ogni tipo e livello, per il rifiuto opposto dai costituenti a ogni concezione individualista o corporativa della società”⁶².

Con queste premesse e in questa cornice, entro la quale la “fine” del monopolio si propone come utile⁶³, c’è solo da augurarsi che, pur con la fisiologica diversità di approcci e di opinioni che ne contraddistingue la dialettica interna, la nostra comunità scientifica continui ad assicurare il proprio apporto di analisi critica⁶⁴.

via puramente teorica o per petizioni di principio. Esse vanno invece misurate sulla genuinità delle ragioni che le assistono (e ne sostanziano lo slancio ideale) e, soprattutto, sugli esiti che di volta in volta possono realisticamente produrre in termini di effettivo miglioramento, su basi davvero egualitarie, delle condizioni di vita dei cittadini (tutti) nonché del grado di democraticità e di convivenza civile su tutto il territorio nazionale.

⁶¹ O, solo apparentemente all’opposto, a motivazioni non egoistiche, dal momento che, assunta a una più ampia dimensione strategica, la differenziazione può anche porsi quale viatico per l’implementazione del grado di efficienza e democraticità dell’intero sistema Paese. Si sofferma autorevolmente sul significato della “clausola di asimmetria” quale strumento di completamento o “di più compiuta concretizzazione dell’autonomia ordinaria”, S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 664 ss.

⁶² G. CASUSCELLI, *Associazioni ed enti in una solidarietà in crisi: le risposte del diritto canonico e del diritto ecclesiastico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 36 del 2013, p. 1.

⁶³ Invero, «i termini “fine del monopolio delle scienze ecclesiasticistiche”» vanno intesi “come iscritti in un più ampio orizzonte di lettura, e quindi nel senso di una vitalità non già perduta ma anzi ritrovata (o da ritrovare)”: S. BERLINGÒ, *Per una ri-generazione* cit., p. 34.

⁶⁴ «L’interrogativo “ultimo” è se [...], siamo ancora una scienza utile ed efficace per la garanzia effettiva e adeguata degli interessi collegati alle esperienze di fede (positive o negative che siano, di quelle consolidate al pari di quelle che vanno emergendo), o se davvero siamo divenuti una voce che si disperde perché priva della capacità di incidere



E, naturalmente, che altrove siano disposti ad ascoltare.

sulle trasformazioni in corso, [...]. Certo, le due ultime sentenze della Corte costituzionale che hanno riguardato la nostra materia dimostrano con tutta evidenza come si sia interrotto il fecondo, proficuo dialogo-scambio tra giudice delle leggi e dottrina ecclesiasticistica che aveva connotato in particolare la giurisprudenza degli anni '70 e '80; e un'analoga frattura può cogliersi nella giurisprudenza di legittimità, civile e penale»: **G. CASUSCELLI**, *“Una mattina mi son svegliato ... e ho trovato l’invasor ...”*: la fine del monopolio degli ecclesiasticisti, tra distrazioni, ansie e speranze (schema per un’indagine), in **AA. VV.**, *«Vivere la transizione*, cit. p. 15.