



## Valerio Tozzi

(ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Salerno,  
Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione)

### Cosa intendo per "Disciplina democratica della libertà di pensiero e di religione"<sup>1</sup>

**SOMMARIO:** 1 – Esigenza di nuova lettura del “progetto costituzionale” in materia di diritti di libertà di pensiero e di religione – 2. Gli articoli 8 e 7 della Costituzione, disciplinando il fenomeno delle confessioni religiose, sono un sotto-sistema nel Progetto generale di disciplina dei fenomeni religiosi – 3. Il ri-pensamento del Progetto costituzionale nella nostra materia postula l’emanazione di una legge di sua attuazione qui e oggi, alla luce dell’evoluzione dei tempi e della formulazione aperta dei principi costituzionali – 4. Anche i contenuti della disciplina contrattata fra confessioni religiose e Stato devono rientrare nei margini della “legalità costituzionale” – 5. Garanzie minime per le organizzazioni delle collettività religiose e di pensiero. La legge generale auspicata deve eliminare ogni forma di *discrezionalità politica* nella tutela delle forme organizzate della religiosità – 6. Il ri-pensamento che proponiamo dovrà anche riguardare il rapporto che deve intercorrere fra tutela delle libertà di tutte le forme associative filosofiche o della religiosità e la tutela delle libertà individuali, ripensando anche il rilievo giuridico civile dell’appartenenza soggettiva all’organizzazione della collettività – 7. Il *metodo democratico* richiede una rivisitazione di molte delle principali discipline di merito vigenti nella ns. materia, da operarsi ove possibile, operando con modalità consentite al legislatore ordinario, che non inciampino nella incostituzionalità per violazione delle norme di derivazione pattizia, ma fungendo anche da parametro della corretta applicazione del "progetto costituzionale", per evidenziare gli effetti distorsivi di alcune parti della normazione contrattata con le confessioni religiose; a) Celebrazione di matrimonio religioso con effetti civili; b) La disciplina giuridica delle organizzazioni della religiosità collettiva; c) Il finanziamento pubblico del fenomeno religioso; d) la bioetica.

#### 1 - Esigenza di nuova lettura del “progetto costituzionale” in materia di diritti di libertà di pensiero e di religione

Dovendo adombrare la mia visione sul tema della "*Disciplina democratica delle libertà di pensiero e di religione*" sono costretto a procedere con una

---

<sup>1</sup> Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce il testo dell'Intervento alla Tavola rotonda sul tema "*Per una disciplina democratica della libertà di pensiero e di religione: metodi e contenuti*", svoltasi all'Università del Molise (Campobasso, 11 ottobre 2013), per iniziativa del Dipartimento giuridico.



sintesi di ciò che ho scritto e ripetuto fino alla noia e poi a formulare alcuni esempi di ciò che può essere ripensato e riformato.

Premetto che, sul piano costituzionale, non propongo necessariamente una riforma del testo della Costituzione, ma piuttosto una lettura nuova e più adeguata al modello generale dei diritti fondamentali e dei rapporti civili, disegnato dai Costituenti.

Propongo una nuova lettura del "progetto costituzionale" in materia di libertà di pensiero e di religione, che ritengo coerente con quel disegno generale e adeguata al livello di evoluzione della cultura democratica dell'Italia sin qui determinatasi.

Primo obiettivo di questa proposta è il superamento della interpretazione sin qui data a quel "progetto", fondata sulla centralità e specialità dell'articolo 7, su un'ancora non appropriata lettura del connesso articolo 8 e che residua gli articoli 19 e 20 a un rango subordinato, prevalentemente riferito alle garanzie individuali, condizionate dal ruolo speciale attribuito alle "confessioni religiose", ove l'art. 20 è addirittura ritenuto di dubbia precettività<sup>2</sup>.

Una nuova lettura di questo *progetto costituzionale*, invece, deve muovere dall'accettazione che i diritti di libertà di pensiero (art. 21) e di professione di fede religiosa (art. 19, con la chiosa dell'art. 20), costituiscono il cardine del "modello democratico" delle relazioni fra persone fisiche, soggetti collettivi e istituzioni repubblicane.

L'enunciazione dei diritti di professione di fede religiosa e di libertà di pensiero costituiscono *una* specificazione costituzionale di quei "*diritti inviolabili dell'uomo*" generalmente annunciati nell'art. 2. Perciò, la libertà, i diritti specificati devono operare in maniera omogenea nel quadro dei "principi fondamentali" della Carta, quindi, nell'alveo del modello di relazioni sociali e di rapporto fra persone e potere pubblico, disegnato dagli articoli 1, 2, 3, 4 e dalle loro connessioni con tutti i principi successivamente enunciati.

In siffatto quadro, gli articoli 8 e 7, che pure fanno parte dei principi fondamentali, e non ostante la loro ostica sistematica, causata dal peso politico dei Costituenti per così dire "filo-curiali"<sup>3</sup> (per cui, fra l'altro, l'art. 8, comma 1°, viene dopo e non precede l'articolo 7), devono essere meglio

---

<sup>2</sup> S. MARTUCCI, *Note metodologiche per un'interpretazione duale dell'art. 20 Costituzione*, in AA. VV., *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, a cura di R. Coppola, C. Ventrella, Bari, Cacucci, 2013, pp. 341-351, riporta questa idea di parte della dottrina.

<sup>3</sup> C. PELOSI, *La revisione del concordato (1965 - 1972)*, in A. Vitale (raccolti a cura di), *Il problema del concordato - Saggi*, Salerno, Edizioni dell'Università di Salerno, 1976, p. 32 ss.



collocati, ponendoli in un ruolo più condizionato dal modello generale di relazioni fra individui, soggettività collettive e potere pubblico, cioè dalla complessiva "legalità costituzionale". La loro interpretazione e applicazione, perciò, deve essere fatta oggetto di maggiore rispetto del significato delle parole dei testi<sup>4</sup> e inserita armonicamente nel *modello* disegnato complessivamente nella Carta; vanno generalizzate certe garanzie oggi offerte solo a qualcuno e applicate alcune limitazioni che oggi sono negate per mera interpretazione politica "partigiana"<sup>5</sup>.

## **2 - Gli articoli 8 e 7 della Costituzione, disciplinando il fenomeno delle confessioni religiose, sono un sotto-sistema nel "Progetto generale di disciplina dei fenomeni religiosi"**

Fra i condizionamenti da operare alla luce della nuova interpretazione del progetto costituzionale in materia di libertà di pensiero e di religione, vi è una collocazione degli articoli 8 e 7 della Costituzione nel ruolo di *sotto-sistema* di disciplina della sola peculiare categoria di organizzazioni della religiosità collettiva denominata "confessioni religiose", da inquadrare nel più vasto *sistema*, costituito dal "progetto" cui ho sommariamente accennato.

Sul piano storico, non è avventato affermare che, la categoria delle confessioni religiose e il sotto-sistema che le governa, costituito dalla garanzia costituzionale di autonomia e dall'obbligazione costituzionale di ... *disciplina legale contrattata ... dei ... i loro rapporti con lo Stato...*, furono accettati dalla mediazione politica avvenuta nell'Assemblea Costituente, avendo presente il *modello*, cioè la Chiesa cattolica e le sue esigenze, pressantemente rappresentate dal Vaticano e dalla parte politica che a esso si ispirava.

Sul piano giuridico, occorre finalmente riconoscere che le *confessioni religiose*, costituiscono una specifica categoria giuridica di organizzazioni della religiosità collettiva, ma non costituiscono la generalità delle

---

<sup>4</sup> È oggi invalso l'uso di considerare termini equivalenti le *confessioni religiose*, i *culti ammessi*, le *espressioni organizzative di gruppi di ispirazione religiosa*, ma solo quando il legislatore (nazionale o regionale) o le autorità amministrative di vario livello, lo vogliano per mera discrezionalità politica e non in base a un inquadramento analitico delle singole situazioni specifiche col quadro dei principi che stiamo qui cercando di sistematizzare in maniera coerente.

<sup>5</sup> S. LARICCIA, *Intervento*, in V. Tozzi (a cura di), *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, Edisud, Salerno, 1993, p. 309 ss., ancora nel 1993 denunciava la distorsione politica nell'interpretazione delle fonti concordatarie.



organizzazioni della religiosità collettiva. Questa specifica categoria fu ideata dai Costituenti sul modello noto della Chiesa cattolica ed estesa programmaticamente, ma rinviandone al futuro l'attuazione, alle altre forme note delle principali altre organizzazioni di religiosità collettiva, cioè ai *culti ammessi nello Stato* di cui alla legge n. 1159 del 1929 (categoria creata volutamente come *pendant* discriminatorio rispetto alla *religione dello Stato* del pregresso ventennio fascista).

Ancorché la Costituzione non ne definisca i caratteri e nemmeno rimandi esplicitamente la competenza a disciplinarli al legislatore ordinario, occorre riconoscere che, questa nuova specifica categoria di soggettività collettive religiose, non comprende ogni e qualsiasi forma di organizzazione di collettività religiosa. In conseguenza, occorre riconoscere che è un errore dottrinale e legislativo parlare di ... *confessioni religiose senza intesa* ..., giacché, a oggi, una confessione religiosa è giuridicamente tale solo dopo che il Governo: a) abbia *politicamente* deciso di riconoscerle tale carattere; b) di ammetterla alla contrattazione per la disciplina dei suoi ... *rappporti con lo Stato*<sup>6</sup> ...; c) che la contrattazione sia andata a buon fine; inoltre, che il Parlamento abbia tradotto in legge ordinaria l'intesa ipoteticamente raggiunta. Prima di questi eventi, l'unica protezione per una collettività religiosa, più o meno organizzata, è rinvenibile solo negli articoli 19 e 20, norme precettive, ma per tradizione politico-dottrinale, considerate fonti meno rilevanti dell'articolo 77.

La Costituzione, in applicazione del diritto inviolabile dell'uomo (art. 2) di libertà religiosa e di pensiero, *sia come singolo che nelle formazioni sociali* ..., negli articoli 19 e 20, riconosce e garantisce tutte le altre forme di religiosità collettiva (*associazioni e istituzioni a carattere ecclesiastico o con fine*

---

<sup>6</sup> J. PASQUALI CERIOLI, *Accesso alle intese e pluralismo religioso: convergenze apicali di giurisprudenza sulla "uguale libertà" di avviare trattative ex art.8 Cost., 3° comma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)); ID., *Accesso alle intese e pluralismo religioso: convergenze apicali di giurisprudenza sulla "uguale libertà" di avviare trattative ex art. 8 Cost., terzo comma, ibidem*, luglio 2013

<sup>7</sup> La distinzione fra "*confessioni con intesa*" e "*confessioni prive di intesa*" è un'arbitraria configurazione del fenomeno operata da un improvvido legislatore ordinario e da una subalterna interpretazione giudiziaria, in funzione del mantenimento di quel "*coacervo degli indistinti*" (G. Peyrot), che vorrebbe comprendere tutte le forme organizzate di religiosità collettiva (o di organizzazione filosofica, di pensiero), accomunandole in un inalterato mantenimento (sotto nuovo nome) dell'endiade della *religione dello Stato e della discriminata categoria dei "culti ammessi nello Stato"* di cui alla legge n. 1159 del 1929, Tuttavia, favoleggiando di volerlo superare. Cfr: V. TOZZI, *Questioni semantiche e disegno costituzionale di disciplina del fenomeno religioso*, in *Annuario 2008 dell'Associazione dei Costituzionalisti Italiani (ACI)*, Padova, 2008, pp. 432-437, nonché in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2008.



*di religione e di culto*), anche se meno strutturate delle confessioni religiose, ma non per questo meno protette (art. 19) e pone specifici divieti ai poteri pubblici (art. 20), a garanzia dei principi fondamentali di sovranità popolare, libertà, eguaglianza, solidarismo, di cui agli articoli 1-4.

Perciò, occorre collocare la disciplina costituzionale delle confessioni religiose (artt. 8 e 7) nel più vasto *sistema* delle libertà religiose e di pensiero costituzionalmente riconosciute, costituito specificamente dagli articoli 18, 19, 20 e 21<sup>8</sup>.

Norme in base alle quali i diritti dell'individuo e delle collettività sono espressioni positive di quell'impegno delle istituzioni e della società alla *promozione della persona*, del cittadino, del popolo, senza distinzioni discriminatorie e sulla base del *principio solidaristico*, che respinge il metodo concorrenziale da "libero mercato" e implica molto di più della *fraternité* della rivoluzione francese<sup>9</sup>.

### **3 - Il ri-pensamento del "Progetto costituzionale" nella nostra materia postula l'emanazione di una legge ordinaria di sua attuazione, qui e oggi, alla luce dell'evoluzione dei tempi e della formulazione aperta dei principi costituzionali**

Solo una legge di diritto comune, in attuazione degli articoli 19, 20 e 21 della Carta, può garantire a tutte le forme organizzative della libertà di pensiero e di religione, ivi comprese le confessioni religiose (per quanto di competenza del legislatore ordinario), i diritti di *esistere, di agire, di attuare la propria visione del mondo e della vita*, ovviamente nei limiti della legalità costituzionale complessiva, ma senza discriminazioni e distinzioni irrazionali.

---

<sup>8</sup> R. MAZZOLA, *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell'Unione Europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 3/2014, evidenzia la difficile sistematica dell'attenzione delle istituzioni europee alle chiese e alle organizzazioni filosofiche e non confessionali e della rinuncia a interferire nei rapporti fra Stati europei e le chiese, associazioni e comunità religiose, espresse nell'art. 17 TFUE, riponendo maggiori speranze nell'evoluzione interpretativa futura del Trattato di Lisbona.

<sup>9</sup> La *Fraternité*, insieme alla *Liberté* e alla *Egalité*, era una componente essenziale della visione repubblicana di Jean Paul Marat e parte della Costituzione francese del 1795. Il ... *fate agli altri il bene che vorreste ricevere* ... è in qualche modo il fondamento del *principio solidarista*, che permea la nostra Costituzione, superando l'individualismo della cultura liberale.



Così, in attuazione degli articoli 8 e 7, poi, questa legge ordinaria, di carattere generale, dovrà anche stabilire i requisiti necessari per l'attribuzione della peculiare qualifica di "confessione religiosa" alle forme apicali della religiosità collettiva, al fine di dare rilievo alle loro più specifiche esigenze, garantendole più puntualmente, rispetto alle altre soggettività collettive di questo genere, meno strutturate, ma non meno protette.

Detta qualifica è necessaria, non tanto e non solo per garantire loro l'autonomia, già assicurata a tutte le forme istituzionalizzate della religiosità collettiva nell'articolo 20, ma per realizzare il loro accesso al peculiare sistema di coordinamento fra l'organizzazione interna della singola confessione e i diritti stabiliti in maniera generale a tutela di tutti i fenomeni religiosi, cioè la normazione contrattata (concordati e intese)<sup>10</sup>.

La legge ordinaria dovrà determinare i caratteri costitutivi delle confessioni religiose, in modo da rendere il procedimento di loro individuazione espressione di mera discrezionalità tecnica e non, come avviene oggi, di discrezionalità politica<sup>11</sup>. Le richieste della qualifica di "confessione religiosa" e della trattativa per la stipula della convenzione che disciplini i loro rapporti con lo Stato, da parte delle organizzazioni collettive della religiosità, devono essere vagliate dall'autorità pubblica solo in base all'applicazione della legge qui auspicata<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> È quello che gli articoli 8, comma 3°, e 7, comma 2°, della Costituzione definiscono ... i loro rapporti con lo Stato. Il grave tasso di *discrezionalità politica* in materia di accesso alla trattativa per le intese e, ancora di più, al raggiungimento di accordi è dimostrato dall'annosa vicenda dell'Unione degli Atei e degli Agnostici razionalisti, da decenni in lotta per questo problema, che hanno trovato ostacoli, non solo nell'autorità governativa, ma anche nella Giustizia. Vedasi **G. DI MUCCIO**, *Atti politici e intese tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche: brevi note a Corte di Cassazione, Sez. unite civ., sentenza 28 giugno 2013, n. 16305*, in *Federalismi.it*, 20/2013, pp. 1-18, citato nel saggio di S. Berlingò di cui alla nota seguente. Già il T.A.R. Lazio, con sentenza 31 dicembre 2008, in *Rass. Adv. Stato*, 4/2008, p. 324 ss., aveva sancito la natura politica dell'accesso all'intesa. Cfr. la nota di **G. PALATIELLO**, *ibidem*.

<sup>11</sup> **V. TOZZI**, *Ripartizione delle competenze e limiti costituzionali della previsione delle intese fra confessioni religiose diverse dalla cattolica e Stato italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4/2014. L'amministrativizzazione del riconoscimento delle confessioni religiose, cioè l'esclusione della loro selezione politica, determina anche un ridimensionamento dell'ambito di discrezionalità politica del Governo nel contrattare i contenuti della disciplina contrattata dei rapporti della confessione religiosa con lo Stato italiano.

<sup>12</sup> **V. TOZZI**, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2011.



Ottenuto il riconoscimento della detta qualifica, si dovrà *ex lege* dare accesso alla trattativa per la disciplina de ... *i loro rapporti con lo Stato*, restandone impregiudicato l'esito, condizionato all'accogliibilità delle esigenze rappresentate dalla confessione richiedente, che devono restare sempre limitate dal rispetto alla generale *legalità costituzionale*<sup>13</sup>.

A onta dell'infelice tenore della vigente disciplina dell'art. 117, comma 2°, lett. "c" della Carta, analoghi accordi per problemi specifici, possono essere posti in essere (ma lo sono già) anche da singole organizzazioni della religiosità collettiva e altre espressioni della Repubblica italiana (enti locali, regioni, etc.), nelle materie di loro rispettiva competenza. Ma questo problema dovrà essere affrontato nella riforma costituzionale di cui si legge sulla stampa (non senza qualche preoccupazione), non ignorando l'impegno già assunto nell'art. 13, n. 2 del vigente accordo concordatario (legge n. 121 del 1985).

#### **4 - Anche i contenuti della disciplina contrattata fra confessioni religiose e Stato devono rientrare nei margini della "legalità costituzionale"**

Il più significativo ri-pensamento qui suggerito dovrà riguardare la interpretazione degli articoli 7, comma 2° e 8, comma 3°, della Carta in riferimento ai *contenuti della legislazione contrattata* per disciplinare i rapporti fra le confessioni religiose e lo Stato.

I limiti dell'ambito di regolazione contrattata di questi rapporti sono stati sin ora definiti dai Governi, vale a dire per mera discrezionalità politica e sono stati pedissequamente avallati dalle maggioranze parlamentari del momento. Molte disposizioni di queste fonti appaiono affette da vizi di legittimità costituzionale, la cui ricognizione, però, è ostacolata dal peso politico dell'altro contraente e da un eccesso di prudenza dottrina e giurisprudenziale. Va considerato, invece, che la normazione contrattata fra confessioni e Stato è espressione di "*produzione normativa atipica*", cioè creazione di fonti legislative formalmente ordinarie, ma con l'effettiva funzione *nomopoietica* affidata alla trattativa fra confessione e Governo, quindi a un organismo diverso dal legislatore ordinario; laddove quest'ultimo è chiamato a un più ridotto ruolo politico del prendere o lasciare la proposta governativa, senza possibilità di

---

<sup>13</sup> S. BERLINGO, *L'affaire dell'U.A.A.R. da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 18/2012, muove da un caso emblematico per delineare le linee metodologiche necessarie per la risoluzione del problema.



emenda; e che tali norme non sono ordinariamente modificabili unilateralmente dal contraente statale, per il vincolo costituzionale della bilateralità della produzione dei contenuti.

Consegue a ciò che, l'ambito di queste fonti deve essere rigidamente delimitato per rispetto del principio democratico della *separazione dei poteri*: Legislativo e di Governo<sup>14</sup>.

Il contenuto della convenzione (concordato o intesa) non deve essere espressione della mera volontà politica del Governo italiano di pattuire tutto ciò che ritiene utile, ma deve essere concordato, in regime di imparzialità e di uguaglianza con tutte le altre forme di organizzazione della religiosità collettiva, nel rispetto dei limiti derivanti dall'insieme dei principi costituzionali vigenti (legalità costituzionale) e dalla misura di loro incidenza nelle situazioni ivi regolate, ancorché alla luce del *progetto* di valorizzazione della libertà di pensiero e di religione della persona umana e delle sue svariate forme collettive organizzate, perché questi sono caratteri fondanti della democrazia della Repubblica italiana.

Infatti, l'attribuzione della qualifica di confessione religiosa, non implica affatto la legittimazione di discriminazioni e privilegi, rispetto al trattamento garantito a tutte le altre forme di religiosità collettiva non qualificate come confessioni. La normazione contrattata deve limitarsi a determinare l'applicazione delle garanzie generalmente stabilite per **tutti**, raccordandole con le peculiari forme di auto-organizzazione di ciascuna di esse. Ciò per la semplice ragione che: né il Governo, né i plenipotenziari governativi, né il Parlamento italiano (ipoteticamente approvante la convenzione), hanno il potere di sovvertire i principi fondamentali di uguaglianza, di solidarietà e di neutralità, la cui violazione la Corte costituzionale potrebbe e dovrebbe comunque sanzionare.

Ancor meno le dette convenzioni possono presentare discriminazioni e disparità di trattamenti fra le stesse confessioni religiose riconosciute<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> L'assoluta arbitrarietà politica del Governo nella creazione di fonti contrattate con le confessioni religiose potrebbe portare al paradosso della totale subordinazione del Legislatore alla volontà del Governo.

<sup>15</sup> La delimitazione dell'ambito delle norme contrattate fra confessioni religiose e autorità italiana, tuttavia, è interpretativamente ricavabile da una lettura armonica del complessivo testo costituzionale, che escluda la *specialità* degli articoli 8 e 7. Interpretazione che è lecitamente sancibile in una normazione ordinaria di attuazione, quale potrebbe essere l'auspicata *legge sulle libertà religiose*, necessaria per l'adeguamento alla democrazia costituzionale del regime giuridico civile del fenomeno religioso. Fra la sterminata dottrina e cronaca politica in materia si veda: V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi (a



Tutte le forme organizzate della religiosità collettiva devono fruire di garanzie e diritti uguali, siano essi sanciti nella legge ordinaria o negli accordi fra confessioni religiose e Stato italiano<sup>16</sup>. Garanzie la cui attuazione effettiva è comunque demandata a fonti di rango ordinario.

### **5 – Garanzie minime per le organizzazioni delle collettività religiose e di pensiero. La legge generale auspicata deve eliminare ogni forma di discrezionalità politica nella tutela delle forme organizzate della religiosità e del pensiero**

Presupposto e conseguenza dell'inquadramento qui proposto della disciplina costituzionale del fenomeno religioso e delle libertà di pensiero è che vi è un'*incompetenza statale in materia religiosa o di autonomia del pensiero*<sup>17</sup>, nascente non solo dall'esistenza di un *ordine proprio della Chiesa* (cattolica dichiarato nel 1° comma dell'articolo 7) e di un'analogia autonomia per le altre confessioni religiose (art. 8, c. 2°, Cost.) o per le soggettività collettive filosofiche o di pensiero, ma più generalmente dall'essere la coscienza dell'uomo e la religiosità (come comportamento umano) un ambito nel quale l'ordinamento giuridico non può comandare direttamente, ma solo intervenire *ab extrinseco*, cioè regolandone gli aspetti esterni incidenti negativamente nel sociale<sup>18</sup>. Ne consegue che, nessuna

---

cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010.

<sup>16</sup> G. ZAGREBELSKY, *Principi costituzionali e sistema delle fonti del fenomeno religioso*, in V. Tozzi (a cura di), *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, Edisud, Salerno, 1990, p. 95 ss., ritiene che non tutta la materia ecclesiastica debba ricadere nel principio di bilateralità di cui agli articoli 7, c. 2°, e 8, c. 3°, della Costituzione, ma solo quelle materie che Stato e confessione religiosa convengono non essere state definite da nessuna parte (p. 115); viceversa, non dovrebbero far parte di concordati e intese tutte le norme protettive di diritti che costituiscono piattaforma comune di tutte le confessioni. Sarebbe invece appannaggio della legge generale sulla libertà religiosa tutta la materia dei diritti costituzionalmente sanciti per tutti, singoli e organizzazioni della religiosità collettiva, più o meno strutturate, ivi comprese le confessioni religiose.

<sup>17</sup> L'ampliamento della garanzia costituzionale verso le organizzazioni delle collettività filosofiche o di pensiero, non discende direttamente dal testo dell'articolo 20 della Costituzione italiana, ma dalla sua razionale integrazione con la normazione comunitaria in materia di diritti fondamentali (art. 10 Carta di Nizza del 2000 *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* e art. 17 del *Trattato di Lisbona* del 2009, ove le *chiese, associazioni o comunità religiose ... sono equiparate alle ... organizzazioni filosofiche e non confessionali*).

<sup>18</sup> S. FERRARI, *La nozione di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, in V. Parlato, G.B. Varnier (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*,



autorità pubblica ha il potere di definire cosa sia "religione", o di valutare e selezionare il "carattere" religioso o filosofico di un'organizzazione collettiva. L'auto-qualificazione di "istituzione religiosa" o di istituzione "filosofica o di pensiero" è un diritto, tutelato in forma generalizzata a favore di tutte le espressioni organizzate della religiosità nell'articolo 20 della Carta e dalla normazione europea. Essa costituisce il presupposto per ascrivere il soggetto richiedente nella particolare categoria in cui ritiene di riconoscersi, determinata dalla legge esclusivamente per consentire al soggetto l'accesso ai regimi giuridici, fiscali e di promozione della libertà di pensiero e religiosa che l'ordinamento predispone.

L'appartenenza a detta categoria potrà risultare dall'iscrizione in un registro pubblico all'uopo istituito nella legge<sup>19</sup>, ai fini del raccordo con le leggi civili. Così, l'iscrizione nel registro, diviene espressione di mera discrezionalità tecnica dell'Ufficio pubblico preposto, escludendo ogni possibilità di discrezionalità politica. La legge potrà richiedere il previo deposito degli *statuti*, al fine di rendere conoscibili nella sfera civile le regole interne di funzionamento, le attività specifiche per il raggiungimento dei fini associativi e il ruolo e le mansioni del personale dell'organizzazione, i compiti che a queste persone possono eventualmente essere delegati. Potrà richiedere il rispetto della normativa di diritto comune in materia di persone giuridiche (democraticità, trasparenza economica e gestionale, libertà di accesso e recesso dei consociati, etc.), attribuendo a organi amministrativi la valutazione della sussistenza dei detti requisiti.

La conseguente iscrizione-riconoscimento diventerà il presupposto legale per accedere ai benefici derivanti da ogni sostegno promozionale che lo Stato, le Amministrazioni pubbliche o altri, vogliano istituire a sostegno di quelle finalità<sup>20</sup>.

---

Giappichelli, Torino, 1995, p. 19 ss.

<sup>19</sup> La funzione di questo registro dovrebbe ricalcare quella del modello adottato in Spagna, alla luce delle altre deduzioni qui svolte. Cfr **G.L. GIORDANO**; *Registro delle confessioni religiose e controllo ministeriale - La proposta di legge n.448 alla luce dell'esperienza spagnola*, in V. Tozzi, G. Macrì, M: Parisi (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, cit., p. 354 ss., ove confronta la proposta di legge n. 448 del 29 aprile 2008 con la normativa spagnola.

<sup>20</sup> Non è più opportuno che, oltre alle finalità protette, le norme in questione legittimino anche lo svolgimento di altre finalità meno caratterizzanti, ancorché genericamente afferenti alla natura del soggetto. Tutte le attività d'intervento sociale, ad esempio, che oggi sono oggetto di regimi favoritivi assai ampi per i privati, anche in funzione di sostituzione dell'Autorità pubblica nello *Stato sociale*, quale si era strutturato nel secolo XX a opera degli Stati capitalistici occidentali. Ragioni di uguaglianza e di



La realizzazione di queste esigenze passa anche attraverso una ridefinizione delle competenze pubbliche in materia di garanzia dei diritti civili, particolarmente dei diritti di libertà religiosa e di pensiero.

La legge ordinaria auspicata dovrà anche determinare il ramo e livello di amministrazione pubblica (Ministero degli interni? Prefetture?) cui le organizzazioni debbano afferire per l'attività amministrativa necessaria per rendere attuativo il diritto di esistere e di organizzarsi autonomamente, e quindi di appartenere alla generale categoria delle organizzazioni della religiosità collettiva o del libero pensiero.

Ciò per contrastare il fenomeno in atto di un'acuta centralizzazione della politica ecclesiastica, tutta affidata al Governo, meglio alla Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>21</sup>.

A livello di Governo, poi, dovrebbe riguardare innanzitutto le competenze del Ministero dell'Interno, cui competono le funzioni e i compiti di spettanza statale quanto a *diritti civili, ivi compresi quelli delle*

---

ordine giuridico, postulano che l'organizzazione di una collettività religiosa, ente di fatto, persona giuridica religiosa o confessione religiosa che sia, per operare in campo sociale non strettamente religioso, gemmino dall'ente religioso un ente civile, laico, distinto dal soggetto generante, che dovrà operare in regime di piena ed effettiva parità con gli altri soggetti operanti nel settore. Per una critica alla confusione normativa fra attività di religione e di culto e attività sociale degli enti ecclesiastici, vedasi: **G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI**, *Diritto civile e religioni*, Laterza, Roma-Bari, 2013, pp. 178-181, ove è più ampiamente richiamata la problematica nascente dall'esigenza di ... *rispetto della loro natura ...* a confronto con il principio dell'uguaglianza. Vedasi anche **A. FUCCILLO**, *Le nuove frontiere dell'ecclesiasticità degli enti*, Jovene, Napoli, 1999, p. 77 ss.

<sup>21</sup> L'attuale interpretazione del progetto costituzionale di disciplina dei fenomeni religiosi, con la revisione del concordato lateranense del 1984 e con la susseguente *stagione delle intese*, ha determinato la strutturazione di un gravoso apparato amministrativo burocratico, sorretto anche dalla revisione costituzionale del Titolo V della Costituzione di cui alla legge n. 3 del 2001, che ha concentrato nella Presidenza del Consiglio dei Ministri ogni vera decisione di politica ecclesiastica, determinando lo spostamento da una competenza sostanzialmente ripartita fra moltissimi gangli dell'Amministrazione pubblica, a una concentrazione verticistica Governativa e nemmeno parlamentare. Tale fenomeno ha anche – a mio avviso, non correttamente – impoverito le funzioni e la ragion d'essere della Direzione Generale degli Affari dei Culti, che è organo del Ministero dell'Interno, garante dei diritti e delle libertà in uno Stato democratico. Cfr. **V. TOZZI**, *C'è una politica ecclesiastica*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, cit. ; **ID.**, *Fasi e mezzi per l'attuazione del diritto costituzionale di libertà religiosa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2007, n. 1 – 2; **ID.**, *Il diritto civile di libertà religiosa*, in **V. Tozzi, M. Parisi** (a cura di), *Istanze autonome e diritti civili in Italia e in Spagna*, in particolare, n. 3, *La centralizzazione della politica ecclesiastica*, in *Annali – Quaderno del Dipartimento di Scienze Giuridico-sociali dell'Università del Molise*, Arti grafiche la regione srl, Campobasso, 2007, p. 5 ss.



*confessioni religiose ...* (ai sensi dell'articolo 14, n. 2, lett "d", del d.lgs.vo n. 300 del 30 luglio 1999).

Un'attenzione alle esigenze religiose della persona, come bisogni esprimerti un diritto civile (inviolabile), in base all'attuale assetto generale della *governance* in Italia, postulerebbe l'esercizio della articolata rete di competenze locali e centrali delle nostre istituzioni, in base ai principi della *differenziazione* e dell'*adeguatezza*, di cui all'articolo 118 della Costituzione<sup>22</sup>. Viceversa, la centralizzazione, sembra contrapporsi a questo, essendo mirata a orientare la politica della *periferia istituzionale* secondo il gradimento delle forze più influenti politicamente<sup>23</sup>.

## **6 - Il ri-pensamento che proponiamo dovrà anche riguardare il rapporto che deve intercorrere fra tutela delle libertà di tutte le forme associative filosofiche o della religiosità e la tutela delle libertà individuali, ripensando anche il rilievo giuridico civile dell'appartenenza soggettiva all'organizzazione della collettività**

La libertà religiosa o di coscienza dei singoli, cittadini e non, ha una solida base di principio nella Costituzione, tuttavia, nell'attuazione pratica la discriminazione è costantemente in agguato. I motivi ideologici della cd. "*tradizione culturale cristiana del popolo italiano*", troppe volte determinano

---

<sup>22</sup> P. MONETA, *L'incidenza dell'evoluzione del diritto comune dello Stato sul regime delle organizzazioni religiose operanti in Italia*, in V. Tozzi (a cura di), *Integrazione europea e società multi-etnica – Nuove dimensioni della libertà religiosa*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 57 ss. Il tema delle autonomie in riferimento al fenomeno religioso è stato già oggetto di un importante incontro di studio fra cultori italiani e spagnoli, cfr. Cimbalo G. (a cura di), *Europa delle Regioni e confessioni religiose – Leggi e provvedimenti regionali di interesse ecclesiastico in Italia ed in Spagna*, Torino, 2001, nel quale segnalò specificamente il saggio di L. CALIFANO, *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, p. 43 ss., e i saggi di A. CHIZZONITI, *Legislazione regionale ed interessi religiosi: l'esperienza dell'Osservatorio regionale dei Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, p. 59 ss, e di N. FIORITA, *Rassegna della legislazione regionale emanata in attuazione del d. lgs. n.112 del 1998*, p. 73 ss.; e ancora: R. Botta (a cura di), *Le competenze nelle materie di interesse ecclesiastico dopo il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112*, Giappichelli, Torino, 2001.

<sup>23</sup> Ne è prova il fatto che, da trenta anni, cioè dalla revisione concordataria del 1984, i componenti delle Commissioni istituite presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per le varie funzioni inerenti, sia la gestione della disciplina concordataria, che le altre relazioni di politica ecclesiastica, a onta dei frequentissimi mutamenti di quadro politico e di maggioranze parlamentari, siano rimasti sempre gli stessi. Come se le stagioni politiche (cambi di Governo) non avessero alcuna incidenza sulla politica ecclesiastica, immutabile.



una sorta di dignità attenuata per chi non si identifichi in quella tradizione.

I diritti di professione di fede religiosa (art. 19) e di libertà di pensiero (art. 21), sono "*diritti inviolabili dell'uomo, come singolo e nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità*" (art. 2); ne consegue che le garanzie giuridiche e i diritti positivamente sanciti dalle leggi, non possono che riguardare in maniera **uguale** gli individui e le organizzazioni delle collettività in cui gli individui si riconoscono, le loro abitudini e i loro comportamenti, espressione del patrimonio identitario di ciascuno.

Storicamente, alla libertà individuale di appartenenza a un'organizzazione collettiva, sia essa religiosa, politica, sportiva o filosofica, è connesso il diritto soggettivo di liberamente aderire e recedere, l'illiceità di norme organizzative della formazione sociale che violino i diritti fondamentali della persona; garanzia che trova limite nell'autonomia organizzativa del gruppo, nel diritto del gruppo di dotarsi di proprie finalità, che costituiscono il fattore determinante dell'adesione dei singoli, ma anche un valore che il gruppo ha diritto di difendere dai comportamenti disomogenei del proprio adepto<sup>24</sup>.

A causa della prassi politico-legislativa di riconoscere agli individui le libertà religiose e di coscienza solo in forma riflessa, attribuendo un potere di rappresentanza legale dei loro interessi in capo alle rispettive organizzazioni, coloro che manifestano autonomia di pensiero o il dissenso all'interno all'organizzazione di appartenenza (confessione o culto ammesso), rischiano la discriminazione o l'esclusione dai *benefici* provenienti dalla mano pubblica, espressione dell'*interventismo* pubblico per la promozione della persona. Gli interventi promozionali del potere pubblico, infatti, vengono indirizzati sempre alle organizzazioni, che sono autonome nella propria organizzazione e raramente prevedono una partecipazione democratica di base nell'amministrazione patrimoniale e nella gestione dei vantaggi promozionali pubblici; cosicché, i loro seguaci, solo indirettamente ne sono destinatari e ne fruiscono esclusivamente secondo la disciplina interna delle organizzazioni stesse<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> V. TOZZI, *Appartenenza e rappresentanza. L'attenzione dell'ordinamento statale al rapporto fra individui e soggetti collettivi religiosi di appartenenza*, in G. Macrì, M. Parisi, V. Tozzi (a cura di), *Diritto e religione. L'evoluzione di un settore della scienza giuridica attraverso il confronto fra quattro libri*, Plectica, Salerno, 2013 (anche e-book, fruibile gratuitamente sul sito [www.UNISA.it/uploads/7989/diritto\\_e\\_religione\\_4\\_volumi.pdf](http://www.UNISA.it/uploads/7989/diritto_e_religione_4_volumi.pdf)).

<sup>25</sup> Gli interventi promozionali pubblici vengono indirizzati esclusivamente verso le organizzazioni di collettività, senza alcun controllo dell'effettività dei bisogni dei



Viceversa, a puntuale garanzia delle libertà individuali, la legge deve comunque garantire *diritti propri e soggettivi alle persone*, deve fare rispettare la "flessibilità" del rapporto di appartenenza del singolo a una collettività organizzata, evitando di dare rilievo alle regole interne del gruppo organizzato che possano risultare lesive delle libere scelte del singolo fedele o associato, in modo che anche l'espulsione dal gruppo, per dissenso ideologico, non implichi gravi alterazioni dei diritti soggettivi dell'espulso.

Questa tutela è particolarmente necessaria ove si tratti di accesso alle forme di "promozione" della religiosità e della libertà di pensiero. Gli interventi promozionali, specie se finanziati dalla mano pubblica, anche se diretti a favore delle organizzazioni di queste formazioni sociali, dovranno muovere dal riscontro delle effettive esigenze dei consociati e non prescindere da esse.

Gli interventi pubblici di promozione della religiosità e del pensiero, raramente si fondano sul riscontro delle effettive esigenze dei destinatari e non è mai previsto che i singoli, come animatori delle attività promosse e come fruitori di detti interventi, possano partecipare alle decisioni di loro organizzazione e fruizione. È necessario perciò che la legge sancisca che la gestione degli interventi promozionali avvenga con la partecipazione alle decisioni della base sociale del gruppo.

Storicamente, la destinataria prevalente di detti interventi promozionali pubblici la Chiesa cattolica, è stata riconosciuta come *l'ente istituzionalmente competente* alla loro gestione, cosicché, in ragione dell'autonomia alle organizzazioni dipendenti dalla Chiesa, nessun rilievo o tutela diretta viene accordata ai diritti e alle libertà della persona<sup>26</sup>.

Viceversa, la tutela dei diritti degli appartenenti alle organizzazioni delle collettività a carattere religioso anche nella Chiesa cattolica, presenta caratteri nuovi. Non è più accettabile l'esclusione di ogni tutela giuridica civile per le attività svolte per ispirazione religiosa dai seguaci di

---

componenti la collettività beneficiaria. In tal modo si promuove l'auto-referenzialità dell'organizzazione e si determina l'irrilevanza degli interessi degli stessi suoi consociati.

<sup>26</sup> F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, 3<sup>a</sup> ed., Zanichelli, Bologna, 1991, p. 245, ricorda come nel passaggio dall'art. 17 della così detta "legge delle guarentigie pontificie", legge n. 214 del 1871, all'art. 23 del Trattato lateranense, vi fosse stata un'interpretazione dell'ultima norma (che egli giudica *eccessiva*), in base alla quale si riteneva sussistere un difetto di giurisdizione del giudice statale sugli atti dell'autorità ecclesiastica riguardanti il personale della Chiesa religioso o ecclesiastico. Secondo l'A., il n. 2, lett. "c" del Protocollo addizionale alla revisione concordataria del 1984 (legge n. 121 del 1985), avrebbe chiarito che la dizione: *...senza pregiudizio per l'ordinamento canonico ...* non esclude la competenza statale sugli aspetti civilistici degli atti della Chiesa.



un'organizzazione ecclesiale che opera in campi di rilevanza sociale, non specificamente qualificabili come "religiosi", cioè non espressivi di quella competenza esclusiva delle organizzazioni che si qualificano religiose.

In nome della tutela della *natura* degli enti eretti nella Chiesa cattolica, ad esempio, nel concordato è stabilito che tutti gli enti eretti nel diritto canonico (C.J.C., Titolo VI, Cap. II, canoni 96-123), sono soggetti a un regime centralizzato per cui, gli amministratori dell'ente hanno una rappresentanza limitata dalle leggi canoniche e dagli statuti, indipendentemente dalla possibilità che le loro attività siano interamente o prevalentemente costituite da scopi secolari, magari religiosamente motivati e siano realizzate con la rilevante attività dei fedeli che vi collaborano. Da questa disciplina consegue che, questi ultimi non hanno alcuna possibilità di partecipare alle decisioni di governo dell'ente stesso<sup>27</sup>. All'ente canonico, insomma, è attribuita *istituzionalmente*, la rappresentanza degli interessi dei fedeli che vi operano, anche se l'attività è finanziata con fondi pubblici e fondata sulla loro personale collaborazione. Viceversa, la libertà di coscienza e religiosa dei singoli non deve essere il riflesso delle garanzie accordate alle organizzazioni delle collettività cui i singoli afferiscono, ma va tutelata in maniera diretta, anche alla luce della *flessibilità* del rapporto di appartenenza del singolo al gruppo, secondo un principio di parità delle tutele di tutte le esigenze morali e materiali che incidono in ciascuna situazione di vita reale afferente a questi rapporti.

---

<sup>27</sup> La normativa concordataria vigente, poi, conferma integralmente questo regime (art. 7, n. 5 della legge n. 121 del 1985), stabilendo l'operatività nella sfera giuridica statale, della disciplina canonica di amministrazione degli enti ecclesiastici, sia pure enunciando che ... *le attività diverse* da quelle caratterizzanti di religione e di culto (art. 16 legge n. 222 del 1985) ... *nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti ...., sono soggette alle leggi dello Stato concernenti tali attività*. Con la conseguenza che, lo stesso legislatore ordinario italiano, ampliando la già eccezionale generosità delle norme concordatarie, in tutta la più recente legislazione sulla *sussidiarietà* di cui all'art. 118, comma 5°, della Costituzione, stabilisce che tutte le figure di enti ecclesiastici operanti nel settore (compresi gli enti ecclesiastici ONLUS, d.lgs. n. 460 del 1977; gli enti ecclesiastici ammessi nel *Sistema integrato di interventi e servizi sociali* (legge n. 328 del 2000); gli enti ecclesiastici svolgenti attività di *Impresa sociale* - d.lgs. n. 155 del 2006, etc.), godono di un regime eccezionale di deroga alle ordinarie forme di inquadramento legislativo, per cui è impossibile distinguere le attività fiscalmente agevolabili per svolgimento di attività nel c.d. "Terzo settore" e attività caratterizzanti. Più analiticamente in: **G.L. GIORDANO**, *Enti ecclesiastici e organizzazioni non lucrative di utilità sociale*; e anche **M. PARISI**, *Enti ecclesiastici e sistema integrato di interventi e servizi sociali*, entrambi in **G. MACRI, M. PARISI, V. TOZZI**, *Diritto civile e religioni*, cit. p. 189 ss.



**7 - Il metodo democratico richiede una rivisitazione di molte delle principali discipline di merito vigenti nella ns. materia, da operarsi ove possibile, operando con modalità consentite al legislatore ordinario, che non inciampino nella incostituzionalità per violazione delle norme di derivazione pattizia, ma fungendo anche da parametro interpretativo della corretta applicazione del "progetto costituzionale", per evidenziare gli effetti distorsivi di alcune parti della normazione contrattata con le confessioni religiose**

La legge generale sulle libertà religiose e di pensiero dovrà sancire diritti uguali per tutti, determinando così che, i corrispondenti diritti sanciti nella legislazione contrattata con le confessioni religiose risultino *mera specificazione applicativa* delle regole generali. Qualche esempio potrà chiarire il mio pensiero.

#### **a) Celebrazione di matrimonio religioso con effetti civili**

Nella legge n. 1159 del 1929, all'art. 7, è prevista la delega dell'autorità comunale al *ministro del culto ammesso nello Stato* per la raccolta del consenso matrimoniale dei nubenti (art. 83 c.c.) ai fini della celebrazione del matrimonio. Questo matrimonio resta a tutti gli effetti *matrimonio civile*, cioè regolato dal Capo III (Del matrimonio celebrato davanti all'ufficiale di stato civile) del Libro I, Titolo VI del codice civile. Il coordinamento previsto da quella legge fra celebrazione religiosa del matrimonio e la delega al ministro approvato per la raccolta dal consenso matrimoniale per l'atto civile, ha avuto la funzione di semplificare per i nubenti l'iter burocratico per il conseguimento dello *status* coniugale, senza che la disciplina confessionale interferisse o subisse interferenze da quella civile (separatismo).

Solo nell'articolo 34 del concordato lateranense, quasi pedissequamente ripetuto nell'art. 8 dell'accordo di revisione del 1984, si operava il rimando al diritto interno della Chiesa cattolica, come fonte disciplinativa dell'atto<sup>28</sup>, attribuendole altresì una giurisdizione esclusiva sulla sua validità, di competenza dei tribunali ecclesiastici, ma efficace

---

<sup>28</sup> Solo il così detto "matrimonio concordatario" genera la così detta *pluralità dei modelli matrimoniali* nell'ordinamento italiano; a differenza del matrimonio civile, celebrato in Comune o dinanzi al ministro autorizzato di un culto ammesso. Il matrimonio concordatario implica il rinvio al diritto canonico come fonte disciplinativa dell'atto e il rinvio di produzione normativa fra i due ordinamenti.



nell'ordinamento statale<sup>29</sup>. La riesumata *confusione dei poteri*, civile e religioso, operata nel 1929 col rinvio recettizio alle norme del diritto canonico (delega all'ordinamento canonico a porre in essere l'atto-sacramento), era funzionale al metodo dei *diritti riflessi* del regime fascista<sup>30</sup> e della discriminazione fra *religione dello Stato* e *culti ammessi*.

Il *maquillage* della revisione concordataria del 1984, salvo l'allineamento con alcune pronunce della Corte costituzionale, ha sostanzialmente confermato il metodo e i contenuti della disciplina fascista, ma in un contesto in grande fermento di cambiamenti, dopo l'approvazione della legge n. 151 del 1975 di riforma del diritto di famiglia e della legge n. 898 del 1970 sul divorzio; nonché con l'evoluzione dei costumi. Confermandosi così ogni giorno di più il carattere antistorico della così detta *revisione concordataria*<sup>31</sup>.

Nelle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, stipulate dal 1984 in poi, il matrimonio religioso è stato oggetto di un'ipocrita assimilazione a quello concordatario; in alcune intese si adombra un richiamo all'ordinamento confessionale come fonte disciplinativa dell'atto, ma senza che ciò determini conseguenze nella sfera

---

<sup>29</sup> Si omettono i richiami alle annose dispute sulla esclusività della competenza dei tribunali ecclesiastici e sulle modifiche del sistema di recezione delle sentenze ecclesiastiche nell'ordinamento italiano operate con l'art. 8 della legge n. 121 del 1985 e n. 4 del *Protocollo addizionale* a esso connesso, perché non utili al ragionamento.

<sup>30</sup> La formazione dell'atto matrimoniale nell'orbita del diritto canonico, ai fini del conseguimento dello *status* coniugale, tecnicamente non qualifica il sacerdote celebrante come *incaricato di pubblica funzione* dinanzi all'ordinamento statale (in senso contrario si veda C. MAGNI, *La volontà degli effetti civili del matrimonio canonico a proposito degli effetti penali della trascrizione tardiva*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1934, p. 529). Egli agisce come *organo* dell'ordinamento canonico, sottratto alla giurisdizione statale (M. PETRONCELLI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 1965, p. 554 ss.), produttore di atti che restano nella sfera di quell'ordinamento come natura giuridica, ma producono effetti nell'ordinamento statale in virtù del *rinvio fra ordinamenti giuridici*, operato dall'articolo 34 del concordato (legge n. 810 del 1929). Fin dal 1970, nelle mie prime esperienze di studio della nostra materia, nel commentare una pronuncia della S.C. (Sez. I, 21 luglio 1969 n. 2748), evidenziai l'anomalia dell'irrilevanza della volontà dei coniugi per il conseguimento degli effetti civili del matrimonio religioso cd. *concordatario*: V. TOZZI, *Della trascrizione del matrimonio canonico effettuata per errore*, in *Dir e Giur.*, v. 85, 1970, n. 6, p. 942 ss.

<sup>31</sup> Si pensi alla riforma del diritto internazionale privato legge n. 218 del 1995, che ha modificato il regime di delibazione della sentenza straniera, ma che (art. 2), lascia intatto il sistema di delibazione della sentenza ecclesiastica di nullità matrimoniale mantenendo in vita gli abrogati artt. 796 e 797 c.p.c. solo per i matrimoni concordatari, in virtù dell'art. 4 del cd. "Protocollo addizionale" all'accordo del 18 febbraio 1984 (legge n. 121 del 1985, in relazione all'articolo 8).



civile<sup>32</sup>. Nelle intese non sono mai riconosciute efficaci le giurisdizioni confessionali sulla validità dell'atto, che resta un mero presupposto di fatto alla costituzione del vincolo civile.

Questo tipo di matrimoni religiosi non crea commistioni fra modelli matrimoniali e familiari delle diverse fedi religiose e modello laico dello Stato; esso evita legittimazioni formali delle difformità fra i comportamenti matrimoniali e familiari soggettivi, espressione della professione di fede dei nubenti e le regole che ispirano la disciplina civile del diritto di famiglia<sup>33</sup>; ma in tal modo si elude e non risolve il problema della ricevibilità, ovvero dei limiti di legittimità nella sfera civile, dei comportamenti familiari derivanti dalla fede religiosa o dalla prospettiva filosofica (di coscienza) delle persone. Fenomeno questo che, ogni giorno di più, si affaccia alla esperienza pratica del giurista, ma sembra ignorato dal potere politico e dal legislatore.

Ancora, la mancanza di qualsivoglia tutela giuridica per esigenze di altre organizzazioni religiose e di pensiero, diverse dalle cd. *confessioni* religiose, non comprese nell'attenzione dell'ordinamento civile per quell'inammissibile riserva di discrezionalità politica del Governo in materia di diritti civili, rende impellente l'obbligo della dottrina e della partecipazione democratica dei cittadini, a denunciarne il fenomeno e proporre soluzioni, quali l'auspicata *legge generale sulle libertà religiose*.

Anche altri fattori incidono sulla prospettiva di adeguamento della disciplina dei matrimoni religiosi al sistema generale del diritto di famiglia italiano e della libertà religiosa. Dal punto di vista dei comportamenti sociali, oggi si assiste alle *unioni di fatto*, che il legislatore si ostina a ignorare, a onta della significatività del fenomeno; si assiste all'incremento

---

<sup>32</sup> Solo nell'art. 11 della legge n. 449 dell'11 agosto 1984, di approvazione dell'Intesa con la Tavola valdese si afferma: "*La Repubblica italiana, attesa la pluralità dei sistemi di celebrazione cui si ispira il suo ordinamento, riconosce gli effetti civili ai matrimoni celebrati secondo le forme dell'ordinamento valdese, a condizione ...*". Meno ipocrita la formula delle intese successive: quella con l'Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno (legge n. 516 del 1988), all'art. 18, afferma: "*La Repubblica italiana riconosce gli effetti civili ai matrimoni celebrati di fronte ai ministri di culto delle Chiese cristiane avventiste...*"; così l'Intesa con le Assemblee di Dio in Italia (ADI - legge n. 517 del 1988, art. 12); così quella con l'Unione delle comunità ebraiche italiane (art. 14 legge n. 101 del 1989). Nella sostanza, cioè, siamo al metodo della legge n. 1159 del 29, cioè alla delega al ministro di culto per la raccolta della volontà matrimoniale agli effetti civili.

<sup>33</sup> Ogni comunità religiosamente ispirata si dà regole di comportamento, leggi, consuetudini, che disciplinano il fenomeno dell'unione di coppie e della costituzione della famiglia. Il collegamento fra disciplina civile e regole religiose, perciò, va diversamente regolato a seconda dei contesti storico-sociali.



dei matrimoni civili e decremento di quelli religiosi<sup>34</sup>, si fa sempre più pressante l'istanza di riconoscimento di famiglie omosessuali fondate su di un vincolo riconosciuto dallo Stato.

Tutti questi fenomeni sono gravidi di aspettative di tutela con fondamento costituzionale, ma si tratta di diritti da definire analiticamente dal legislatore ordinario, che appare insensibile o faziosamente prevenuto.

Numerosi aspetti problematici portano a rivalutare il modello *separatista* della legge n. 1159 del 1929 (epurato dai suoi aspetti giurisdizionalistici) e a ripensare l'opportunità oltre che la legittimità costituzionale del regime concordatario vigente in materia<sup>35</sup>. Fra questi: la siderale distanza fra i contenuti dei modelli matrimoniali vigenti oggi e quelli delle principali religioni conosciute in Italia<sup>36</sup>; la grave anomalia della rilevanza nel nostro ordinamento dalla giurisdizione matrimoniale cattolica, non solo per la disparità di trattamento tra cittadini, ma anche per la violazione della parità fra confessioni religiose (art. 8, c. 1° Cost.) e rispetto alle altre istituzioni a carattere religioso (art. 20 Cost.); la inutilità o *ipocrisia* dei richiami alla pluralità di forme di celebrazione del matrimonio nelle intese fra confessioni diverse dalla cattolica e Stato italiano; le gravi difficoltà che si presentano a fronte dei tentativi di attribuire rilevanza civile ad aspetti dei diritti religiosi di altre fedi (es: l'Islam).

È mia convinzione che l'intero sistema del diritto di famiglia dell'odierna realtà repubblicana si vada sempre più fondando su una più forte legittimazione dell'autonomia soggettiva degli sposi nella disciplina del rapporto e su di un più circoscritto ambito di disciplina legale degli obblighi, ferma restando la struttura familiare come primaria formazione sociale costituzionalmente apprezzata (artt. 29, 30 e 31 Cost.)<sup>37</sup>. Ma le

---

<sup>34</sup> L'ISTAT rileva che nel 2012 i matrimoni civili al nord sono più numerosi di quelli religiosi, e a livello nazionale sono pari; il trend è per l'aumento di quelli civili e la diminuzione di quelli religiosi. Inoltre, si innalza sempre di più l'età matrimoniale.

<sup>35</sup> L'unico interesse al raccordo fra le regole interne del gruppo religioso organizzato e il diritto dello Stato può essere costituito dall'individuazione del *personale dell'organizzazione*, delegabile - da parte civile - per raccogliere la volontà coniugale dei nubenti agli effetti civili.

<sup>36</sup> V. TOZZI, *La famiglia secondo lo Stato non è quella del diritto canonico*, in *Annali*, n. 8/2006, Dipartimento di Scienze giuridico-sociali e dell'amministrazione dell'Università del Molise, Campobasso, 2006, p. 229 ss., e in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., maggio 2007.

<sup>37</sup> L'ampiezza e flessibilità delle fonti costituzionali, anche in questa materia, in questa stagione politica di ignoranza e faziosità, vede contrapporsi interpretazioni di queste fonti che sono espressione di visioni ideologiche di parte, frutto piuttosto di competizioni al potere che di attenzione alle esigenze e sensibilità della popolazione.



discipline matrimoniali legate ai fenomeni religiosi non sembrano indirizzate in questo senso.

## **b) La disciplina giuridica degli enti delle organizzazioni della religiosità collettiva -**

Il principio costituzionale dell'*autonomia delle organizzazioni della religiosità collettiva*, evincibile in generale dall'articolo 19 della Carta, con la chiosa dell'art. 20 e dagli articoli 8 e 7, in riferimento alle "confessioni religiose", postula il diritto di auto-organizzazione (nei limiti della legalità costituzionale), per cui non è discutibile il diritto di ogni gruppo religioso o ideologico di dotarsi di organi, uffici, personale, beni, etc.

Si è già detto che, l'auto-qualificazione di soggetto collettivo di carattere religioso o filosofico costituisce il presupposto per poter iscrivere il soggetto richiedente nella particolare categoria in cui ritiene di riconoscersi, determinata dalla legge esclusivamente per consentirle l'accesso ai regimi giuridici e fiscali in promozione della libertà di pensiero e religiosa che l'ordinamento predispone; consentendo di escludere l'esercizio di discrezionalità politica della pubblica amministrazione ai fini del riconoscimento, o per il diritto di esistere e di agire della organizzazione richiedente<sup>38</sup>.

Si è anche detto che, la legge ordinaria auspicata dovrà determinare i limiti apportionabili alla autonomia statutaria di queste formazioni collettive, apportionabili dallo Stato per ragioni di ordine pubblico (democraticità dell'organizzazione, trasparenza amministrativa, etc.), ai fini della riconduzione a mera discrezionalità tecnica l'atto amministrativo di riconoscimento di personalità (iscrizione in un Registro); dovrà anche stabilire ramo e livello di amministrazione pubblica (Ministero degli interni? Prefetture?) cui dette organizzazioni debbano afferire per questa attività amministrativa necessaria per rendere attuativo il diritto di esistere e di organizzarsi autonomamente, e quindi di appartenere alla generale categoria delle organizzazioni della religiosità collettiva o del libero pensiero.

L'enucleazione della *finalità religiosa*, come caratteristica peculiare di codesti soggetti, postula essenzialmente il loro avere scopo, compiti,

---

<sup>38</sup> La contemporanea vigenza di tutti gli altri principi della Costituzione, ovviamente, mantiene in capo all'autorità pubblica poteri di vigilanza ai fini della sicurezza, del rispetto della legalità complessivamente intesa. Ma questi poteri sono espressione di altre competenze, che non afferiscono allo specifico ambito della disciplina delle libertà di pensiero e di religione.



regole, espressivi della competenza propria ed esclusiva delle rispettive organizzazioni religiose, ambito nel quale l'autorità civile si professa incompetente per ragioni di laicità.

Il progressivo appropriarsi, da parte dello "Stato di diritto", della competenza a regolare ambiti di vita collettiva, che precedentemente erano appannaggio delle sole organizzazioni delle chiese, ha determinato il sorgere della distinzione fra "*finalità di religione e di culto*", caratterizzanti questi enti ed espressive dell'incompetenza statale, e "*finalità diverse*" (art. 16 legge n. 222 del 1985, e idem nelle intese con altre confessioni)<sup>39</sup>, ferma restando la libertà per questi enti di svolgere contemporaneamente attività dei due tipi suddetti.

I problemi pratici di distinzione fra queste due categorie di finalità e delle relative attività poste in essere da questi soggetti, si sono manifestati per l'applicazione dei diversi regimi tributari (e a causa della troppo generica e generalizzata tutela accordata alle *finalità caratterizzanti*. Troppo spesso si è adottata un ricorso a legislazioni speciali che alterano l'organicità di certi comparti giuridici (penso alle ONLUS di cui al d.lgs. n. 460 del 4 dicembre 1997 e al regime peculiare riservato agli enti ecclesiastici fin troppo ampiamente derogativo delle garanzie generali poste dalla legge), ovvero in interpretazioni estensive o cavilli interpretativi che paralizzano l'applicazione delle leggi comuni<sup>40</sup>.

Al presente, invece, sembrerebbe opportuno che la libertà delle organizzazioni della religiosità collettiva e delle strutture di loro emanazione, per lo svolgimento delle *attività diverse da quelle di religione e di culto*, venisse garantita non con un regime misto e promiscuo di diritto statale e di diritto religioso, ma con la libertà, civilmente garantita per l'ente ecclesiastico, legittimato allo svolgimento delle sole attività religiose caratterizzanti, di gemmare enti civili, assoggettati al diritto comune, il cui

---

<sup>39</sup> La distinzione fra "*attività di religione e di culto*" e "*attività diverse*" di cui all'art. 16 della legge n. 121 del 1985 (ripetuta in alcune intese con altre confessioni religiose) ha utilità pratica non per il riconoscimento dell'ente, ovvero per la sua iscrizione nel registro degli enti religiosi, ma ai fini qualificativi delle attività svolte, per l'applicazione delle leggi di diritto comune dello Stato italiano.

Naturalmente, sarebbe auspicabile che, anche sulla base delle intese sin qui stipulate e con una consultazione informale, anche più ampia, quei criteri venissero implementati con le attività caratteristiche e proprie di altre formazioni religiose presenti in Italia.

<sup>40</sup> **G. MORO**, *I conti del non profit proprio non tornano*, in *Pagina 99*, quotidiano, del 21 febbraio 2014, p. 15, il quale rileva l'indeterminatezza ed eccessiva ampiezza del settore, che mette sullo stesso piano realtà diverse e differentemente meritevoli di interesse, realizzando così corpose ingiustizie. Dello stesso **G. MORO**, *Contro il non profit*, G. Laterza, Roma-Bari, 2014.



patrimonio sia di proprietà dell'ente ecclesiastico, ma che risponda pienamente alle regole uguali per tutti gli enti consimili<sup>41</sup>.

### c) Il finanziamento pubblico del fenomeno religioso

L'enorme quantitativo di dottrina sui difetti del sistema del cd. *8x1000* non può essere facilmente sintetizzato in questa sede.

I gravissimi problemi di giustizia, legittimità costituzionale e lesioni di parità fra organizzazioni religiose nemmeno possono essere qui ribaditi<sup>42</sup>. Dal vincolo di "copertura costituzionale" della fonte pattizia sulla più rilevante manifestazione di indirizzo politico: la spesa pubblica, all'inclusione in una *fonte pattizia* di regole assolutamente estranee ai rapporti Chiesa-Stato, quale è l'allocatione delle risorse erariali che restano attribuite allo Stato per scelta dei contribuenti; dalla disuguaglianza nei criteri di distribuzione di questo finanziamento fra i diversi soggetti beneficiari, all'esclusione di tutti gli altri soggetti aventi la medesima natura, ma non riconosciuti come "confessione religiosa", quindi, privi di intesa; sono tutti aspetti di dubbia costituzionalità, che non vengono inviati alla Corte costituzionale per le dette ragioni di peso politico del *beneficiario principale*, ma che potrebbero essere corretti, almeno in parte, dalla legge generale sulle libertà religiose, indirizzata alla interpretazione dei principi prima delineata<sup>43</sup>.

Mi limito a rilevare che, l'incredibile e non prevista lievitazione dell'esborso pubblico in favore di una sola confessione religiosa<sup>44</sup> si è

---

<sup>41</sup> Mi si consenta di rinviare a V. TOZZI, *Svolgimento di attività diverse da quelle di religione e di culto*, in G. Macrì, M. Parisi, V. Tozzi, *Diritto civile e religioni*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 178 ss., ove si suggerisce di garantire la libertà delle organizzazioni a carattere religioso di operare in ambiti socialmente utili e comunque non espressivi della competenza esclusiva delle religioni, mediante la creazione di enti civili, soggetti al diritto comune, ma di proprietà degli enti religiosi.

<sup>42</sup> Ancora più scandalosa è la sistematica elusione degli obblighi di destinazione dei fondi attribuiti alla gestione statale dalle scelte dei contribuenti. La sfiducia nella lealtà statale a destinare la sua quota di 8x1000 agli scopi stabiliti fa sì che solo il 10% o poco più dei contribuenti indichi lo Stato come destinatario delle scelte. Cfr. P. FANTAUZZI, *La truffa dell'otto per mille allo Stato*, ne *l'Espresso*, settimanale del 3 febbraio 2014.

<sup>43</sup> V. GIGANTE, *Dall'ICI alla TASI, la chiesa esentasse*, in *Pagina 99* quotidiano del 27 marzo 2014, p. 14, commenta l'entità delle agevolazioni tributarie e dei finanziamenti pubblici in favore della sola Chiesa cattolica. Molto interessante la tabella "Da dove arrivano i soldi alla Chiesa", nella stessa pagina. Cfr anche, V. TOZZI, *Finanziamento delle organizzazioni religiose*, in G. Macrì, M. Parisi, V. Tozzi, *Diritto civile e religioni*, cit., p. 201 ss.

<sup>44</sup> Dalla sua istituzione all'attualità, e cioè in 30 anni, l'8x100 versato alla Chiesa



scontrato con l'assoluta indisponibilità a ricontrattarne la disciplina<sup>45</sup> a copertura costituzionale<sup>46</sup> che l'ha istituito<sup>47</sup>, unitamente al rifiuto di rinuncia del benché minimo privilegio fiscale o finanziario da parte di quel beneficiario, non ostante l'immensa crisi finanziaria in cui il Paese versa<sup>48</sup>.

L'unica attenuazione dell'onerosità di quell'istituto si è avuta in una minuscola re-distribuzione del finanziamento pubblico conseguente alla stipulazione di alcune intese con altre confessioni religiose diverse dalla cattolica, che hanno determinato non significativi incrementi della quota di opzioni del contribuente indirizzate a dette confessioni diverse<sup>49</sup>.

Contemporaneamente, con la legge finanziaria per l'anno 2006 (art. 1, c. 337-340 della legge n. 266 del 23 dicembre 2005<sup>50</sup>) fu istituito un

---

cattolica è passato da meno di 600 milioni di lire a 1.462.178.880 del 1995 a oltre 1 milione di Euro.

<sup>45</sup> La revisione dell'entità del versamento è esplicitamente prevista nell'articolo 49 dell'accordo di revisione concordataria (legge n. 222 del 1985), ove è sancito che: "Al termine di ogni triennio successivo al 1989, una apposita commissione paritetica, nominata dall'autorità governativa e dalla Conferenza episcopale italiana, procede alla revisione dell'importo deducibile di cui all'art. 46 e alla valutazione del gettito della quota IRPEF di cui all'art. 47, al fine di predisporre eventuali modifiche". Sebbene successivamente all'istituzione di questo finanziamento pubblico alla Chiesa, alcune intese con altre confessioni religiose abbiano ammesso le stesse a partecipare a tale distribuzione, l'importo versato alla Chiesa è cresciuto in misura geometrica e la Commissione paritetica non ha mai ritenuto di intervenire.

<sup>46</sup> La copertura costituzionale dell'art. 47 della legge n. 222 del 1985 impedisce il mutamento unilaterale di quella disciplina.

<sup>47</sup> La competenza a trattare la revisione dell'8x100 di cui all'articolo 49 della legge n. 222 del 1985 è della Commissione governativa avente il compito di procedere alla revisione dell'importo deducibile ed alla valutazione del gettito della quota IRPEF al fine di predisporre eventuali modifiche, istituita con decreto del Presidente del Consiglio il 3.9.1992 e da ultimo prorogata con decreto del 25 novembre 2013. Tra i suoi componenti si annoverano, fin dall'origine, autorevoli ex Plenipotenziari governativi che elaborarono la revisione concordataria nella Commissione paritetica Stato-Chiesa.

<sup>48</sup> La previsione dell'art. 49 è affidata alla Commissione governativa avente il compito di procedere alla revisione dell'importo deducibile e alla valutazione del gettito della quota IRPEF al fine di predisporre eventuali modifiche, istituita con D.P.C.M. il 3 settembre 1992, e da ultimo prorogata il 25 novembre 2013, composta sempre dai medesimi membri: Margiotta Broglio, Cardia, Lapcorella, Nardini. Ma non ha mai prodotto alcun cambiamento.

<sup>49</sup> Partecipano alla distribuzione dell'8x100: la Tavola valdese (intesa integrativa approvata con la legge n. 409 del 1993, art. 4), le ADI (legge n. 516 del 1988, art. 30, c. 3°, modificato dalla legge n. 637 del 1996), la Chiesa luterana (legge n. 520 del 1995, art. 27, c. 2°), l'Unione delle Comunità ebraiche (legge n. 638 del 1996, art. 2, comma 2°, che modifica la legge n. 101 del 1989) e tutte le confessioni con intese più recenti.

<sup>50</sup> Il D.P.C.M del 19 marzo 2008 ha istituito un obbligo di rendicontazione per i beneficiari di detti contributi, infinitamente più corretto di quello stabilito per i contributi versati alla Chiesa cattolica.



istituto analogo o somigliante: il cd *5x1000*, che consente un'altra distribuzione di denaro pubblico (altra quota del gettito IRPEF versato dai contribuenti) in favore di un'infinità di soggetti *no profit* aventi finalità di interesse collettivo, ma con un tetto massimo definito nelle leggi finanziarie anno per anno<sup>51</sup>.

La redistribuzione delle somme del *5x1000* operata unicamente sulla base delle opzioni manifestate dai contribuenti, ma in favore di un'infinità di soggetti opzionabili *ex lege*, rende modesto il contributo percepito da ciascun beneficiario; Contemporaneamente, l'onere per la finanza pubblica è molto esiguo, giacché, in mancanza di opzioni, i corrispondenti importi restano nella disponibilità erariale.

Una coraggiosa disposizione della legge auspicata, che unificasse gli istituti del *5x1000* e dell'*8x1000*, facendo partecipare alla distribuzione dei fondi pubblici tutti i possibili beneficiari (come secondo la finanziaria del 2005), sarebbe legittima in quanto non contrastante con gli obblighi concordatari e non lesiva delle altre *confessioni con intesa*, potrebbe operare un ampliamento significativo dei beneficiari impegnati in attività di utilità sociale e costituirebbe primo correttivo alla ben poco attuata partecipazione della Chiesa alla collaborazione per ... *il bene del Paese*.

#### **d) La bioetica**

Le nuove frontiere della scienza in materia di interruzioni della gravidanza, fecondazione assistita, rifiuto di cure mediche e accanimento terapeutico, testamento biologico, eutanasia, hanno aperto un nuovo fronte di difficoltà nei rapporti fra libertà della persona e dottrine religiose.

Molte delle possibilità e delle opzioni che queste innovazioni consentono non incontrano la condivisione delle Chiese, che secondo la propria visione dell'uomo e della vita, le accettano o condannano, ma con modalità e metodi diversi.

---

<sup>51</sup> Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 aprile 2009 determina i criteri di ammissione al riparto del *5x1000*. L'istituto è precario, e vi è una estrema flessibilità governativa nel regolarlo, nel limitare l'importo finanziabile e nell'individuare i soggetti ammessi a essere eventuali destinatari del finanziamento. Esso dovrebbe costituire una forma di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost, coinvolgendo i cittadini nelle scelte di finanza pubblica. Ma sono evidenti di diversi criteri operanti fra finanziamento alle Chiese e finanziamento alla solidarietà sociale.



Specialmente la Chiesa cattolica, la cui struttura organizzativa (Curia romana, Congregazioni, Conferenze episcopali, etc.) è di gran lunga la più rilevante fra tutte le organizzazioni mondiali delle religioni, pur dichiarando di voler rispettare l'autonomia della scienza, non ha fatto mistero di considerare molti di questi temi come pericoli per la dignità dell'uomo.

I pontificati precedenti hanno in molti modi stigmatizzato comportamenti che sono praticati e condivisi da molti, ma che ritiene confliggenti con "valori non negoziabili", non perché costituiscano verità di fede, ma perché sarebbero comuni a tutta l'umanità<sup>52</sup>.

Molti ritengono che le prese di posizione della Chiesa cattolica, esorbitando dalla semplice enunciazione dottrinale, siano vere e proprie *discese in politica*, volte a limitare l'autonomia dei parlamenti democratici e quindi, indirettamente la libertà di scelta dei popoli sovrani<sup>53</sup>.

La materia è vasta, non organicamente trattabile in forma unitaria e nemmeno può essere oggetto di attenzione nella legge generale sulle libertà religiose.

Essa, infatti, attiene alla disciplina generale del pluralismo culturale della società, cultura coinvolta nei suoi più delicati aspetti morali. Si manifesta perciò la necessità della messa a punto di un *metodo democratico*, teso a garantire il massimo rispetto possibile delle opinioni che si manifestano nella società, secondo il principio del rispetto della maggioranza, senza oppressione delle minoranze.

A fronte di tematiche sociali a forte tasso di contrapposizione ideologica, come il divorzio (legge n. 898 del 1970) e l'interruzione della gravidanza (legge n. 194 del 1978), la risposta istituzionale fu di produzione di *leggi permissive*, cioè di leggi che prevedono la legittimità di determinati comportamenti, desiderati da una parte della società,

---

<sup>52</sup> L. ZANNOTTI, *Questioni di vita o di morte*, in V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, cit., p. 289 ss., svolge un'efficace sintesi del pensiero ecclesiale in materia, indicandone le fonti principali.

<sup>53</sup> L. ZANNOTTI, *Questioni di vita o di morte*, cit., p. 292, evidenzia come il fenomeno attenga alla materia dei rapporti fra Stato e chiese, laddove l'atteggiamento della chiesa cattolica, lungi dall'essere espressione del *principio di collaborazione* di cui all'art. 1 dell'accordo di revisione concordataria del 1984, costituisce una contrapposizione radicale e intransigente; l'A cita A. SCHIAVONE, *Storia e destino*, Einaudi, Torino, 2007, p. 61 ss.; G.E. RUSCONI, *Non abusare di Dio*, Rizzoli, Milano, 2007, p. 74 ss.; e anche G. ZAGREBELSKY, *Stato e chiesa. Cittadini e cattolici*, in *Diritto pubblico*, 2007, I, pp.704-707, secondo il quale si manifestano dubbi sulla *lealtà costituzionale* della Chiesa verso lo Stato.



consentendo ai soggetti che ne sono coinvolti e che non li condividono, di astenersi o non partecipare alle attività a essi connesse<sup>54</sup>.

Non così, invece, è avvenuto per la procreazione assistita, ove a opera di Governi di destra, con la legge n. 40 del 19 febbraio 2004 si è voluto imporre un regime violentemente discriminatorio e sanzionatorio, oggetto di una progressiva demolizione da parte della Corte costituzionale<sup>55</sup>.

Tanta altra materia richiede un'elaborazione riformistica ampia e coraggiosa, anche se, come oggi si dice, *la politica* non mostra di accorgersene.

Insisto perciò nell'invito, rivolto specialmente ai colleghi meno anziani di me, di avere coraggio e di esercitare fino in fondo il proprio ruolo di studiosi, certo, secondo le proprie inclinazioni e visioni ideali, ma ricordando che la praticabilità politica delle riforme è problema del Parlamento e dei Partiti che lo compongono, mentre a noi compete di elaborare le proposte secondo tecnica e coscienza, per stimolare il Parlamento e formare la coscienza di tutti i cittadini.

---

<sup>54</sup> Cfr. V. TOZZI, *discipline che generano conflitto di coscienza e soluzioni legislative*, in G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI, *Diritto civile e religioni*, cit., p. 130 ss.

<sup>55</sup> La Corte si è pronunciata su questa iniqua legge con le sentenze nn. 45, 46, 47, 48, 49, con le ordinanze nn. 119, 198 del 2005, 369 del 2006, con le sentenze n. 65 del 2007, n. 438 del 2008, n. 151 del 2009, con le ordinanze n. 97 del 2010, nn. 7 e 150 del 2012, e con la sentenza n. 278 del 2013.