

PREMESSA  
II EDIZIONE

La scomparsa dopo breve malattia nel settembre del 2015 ha colto il compianto Prof. Luciano Musselli mentre era intento ad aggiornare il “suo” manuale. Partendo dalle sue annotazioni abbiamo ritenuto doveroso completare l’opera, limitandoci, oltre che ad alcuni interventi di carattere redazionale, a dare conto delle principali novità giurisprudenziali e normative nel frattempo intervenute.

M.M., A.T., C.E.V.

Pavia, luglio 2016

## PREMESSA

Ho ritenuto opportuno, su richiesta degli studenti e a loro uso, riassumere qui il contenuto del corso di «diritto ecclesiastico» e in parte di quello di «diritto islamico ed istituzioni occidentali» tenuti presso la facoltà di Giurisprudenza di Pavia. Oltre che agli studenti questa breve ed agile trattazione è destinata a tutti coloro che desiderino disporre di una sintetica ma aggiornata informazione circa i rapporti tra Stato e confessioni religiose in ambito contemporaneo.

L.M.

Pavia, luglio 2011

PARTE PRIMA  
LE BASI DEL  
DIRITTO ECCLESIASTICO ITALIANO

## I.

### DEFINIZIONE DI DIRITTO ECCLESIASTICO ED EVOLUZIONE DELLA MATERIA

Il diritto ecclesiastico è il diritto di fonte statale che concerne il fenomeno religioso nel suo complesso ed in particolare la posizione giuridica delle Chiese e confessioni religiose

Il diritto canonico è invece il diritto della Chiesa cattolica posto in essere dai competenti organi della medesima.

Il diritto ecclesiastico viene insegnato in Italia a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, in sostituzione del diritto canonico, le cui cattedre furono abolite.

Esso venne introdotto nel sistema universitario italiano per insegnare agli studenti delle facoltà di giurisprudenza, futuri avvocati, giudici o funzionari, il diritto dello Stato concernente la Chiesa e i suoi beni.

In tale periodo i rapporti tra Stato e Chiesa erano fortemente conflittuali. Lo Stato, che improntava la sua azione ad una visione liberale e spesso anticlericale, attuava una politica di esproprio dei beni ecclesiastici attraverso le c.d. leggi eversive dell'asse ecclesiastico (1866-67) e un rigido controllo dell'attività della Chiesa secondo l'ottica del giurisdizionalismo. In tale ottica verso la fine dell'Ottocento appaiono i manuali dei fondatori della materia Francesco Ruffini e Francesco Scaduto.

Questa impostazione di fondo del diritto ecclesiastico cambierà col tempo.

Dal 1929, dopo la stipulazione dei Patti Lateranensi e la Conciliazione tra la Chiesa e lo Stato italiano, l'impostazione della

materia diventerà prevalentemente filocattolica e l'attenzione verrà incentrata sull'ambito concordatario e in particolare sul matrimonio: matrimonio ed enti ecclesiastici diventano così l'oggetto principale dello studio del diritto ecclesiastico. Fondamentali in questo periodo sono i manuali di Vincenzo del Giudice e di Arturo Carlo Jemolo grazie ai quali il diritto ecclesiastico si afferma come materia a livello scientifico e didattico.

Dopo la Costituzione del 1948 si accentuerà progressivamente l'attenzione sulla dimensione della libertà religiosa. Così il diritto ecclesiastico diventa sempre di più quello che viene definito uno studio della «*legislatio libertatis*», che tende a tutelare la libertà religiosa del singolo individuo e delle confessioni religiose. Dopo la secolarizzazione avutasi nella seconda metà del Novecento si evidenziano altri oggetti di studio, dalla obiezione di coscienza al problema delle sette e dei nuovi culti, evidenziandosi in particolare la problematica della laicità dello Stato e delle nuove religioni (religioni orientali, Islam, ecc.).

Negli ultimi decenni il problema dell'Islam e della posizione giuridica degli islamici, portatori come i cattolici e gli ebrei di un proprio specifico diritto confessionale, spesso contrastante con i principi di fondo dei sistemi giuridici occidentali, assumerà una importanza di grande rilevanza nel sistema giuridico italiano, come del resto in quello degli altri Stati europei. A tale problematica sarà dedicata la parte finale di questa sintetica esposizione di diritto ecclesiastico.

## II.

### SISTEMI DI RELAZIONE TRA CHIESA E STATO

SOMMARIO: 1. La teocrazia. – 2. Il cesaropapismo. – 3. Il regalismo. – 4. Il giurisdizionalismo. – 5. Il separatismo. – 6. Il modello pattizio concordatario. – 7. Il principio di laicità dello Stato. – 8. Recenti tendenze nei rapporti fra Stati europei e confessioni religiose: verso forme di neo-giurisdizionalismo?

Vediamo le modalità in cui può porsi e si è posto, nel corso della storia, il rapporto tra Chiesa e Stato e comunque tra strutture religiose e strutture politico-sociali.

Nell'esaminare questa problematica occorre tenere presente come solo negli ultimi due secoli e solo in ambito occidentale (ad iniziare dall'esperienza costituzionale statunitense verso la fine del Settecento) si abbia una netta distinzione tra ambito religioso ed ambito politico-civile mentre in epoca anteriore ed ancor oggi, ad esempio in ambito islamico, tali ambiti sono fortemente connessi, con prevalenza talora del momento politico e talora di quello religioso, a seconda dell'epoca storica e del loro modo di raccordarsi.

La successione cronologica tra i vari sistemi di rapporto tra Chiesa e Stato non è facile da determinarsi anche se di solito, partendo dall'esperienza del tardo impero romano, si parla di cesaropapismo (prevalenza del «Caesar», cioè dell'imperatore, sul Papa) per passare ad esaminare la teocrazia medioevale e poi

il sistema del regalismo e giurisdizionalismo propri della prima età moderna (secc. XVI-XVIII) per finire con il separatismo ottocentesco e novecentesco tipico dell'ambito liberale.

Tuttavia in altri ambiti, come quello orientale ed in particolare in quello islamico, tali canoni appaiono invertiti in quanto la società politica appare da subito (si pensi all'Islam delle origini nella prima metà del VII secolo d.C.) improntata in senso teocratico e fortemente marcate in senso religioso appaiono le strutture politiche dell'antichità preromana.

## 1. La teocrazia

Una delle più antiche forme di relazioni fra Chiesa e Stato è il sistema Teocratico.

La Teocrazia è quel sistema in cui *il potere religioso appare dominante sulla sfera civile*, ponendo in essere un condizionamento rispetto al mondo politico civile stesso.

L'esempio tipico di società teocratica è quello offerto dalla società del Medioevo.

Dopo la fine della lotta per le investiture, il papato medievale vince l'aspra contesa con l'Impero (Concordato di Worms del 1122) e si pone come elemento dominante della società medievale.

Il Papa è visto dalla teoria curialistica come dotato di un potere maggiore rispetto a quello dell'imperatore, in quanto il potere dell'imperatore è indirizzato al raggiungimento del benessere materiale e dell'ordinata convivenza degli uomini sulla terra mentre il potere del pontefice si indirizza alla salvezza delle anime, una meta più elevata rispetto a quelle terrene.

L'imperatore preso «*uti singulus*», come persona, è, egli stesso, un cristiano e, come tale, sottoposto al potere di giurisdizione del Papa che può scomunicarlo (cioè toglierlo dal seno della Comunità dei fedeli) e privarlo di ogni potere di imperio sugli altri cristiani e sui suoi sudditi.

Il Papa, invece, non è soggetto, in questa ottica, neanche al potere dell'imperatore, essendo il Vicario di Cristo in terra.

Questa teoria teocratica raggiunge il suo apice dalla seconda metà dell'XI secolo alla prima del XIII secolo, nel periodo che va dal pontificato di Gregorio VII a quello di Innocenzo III.

L'idea teocratica fu sempre combattuta dall'imperatore che non accettava di essere posposto al Papa e poi dai sovrani nazionali. L'ultimo pontefice che la teorizzò nella sua massima estensione alla fine del Duecento, Bonifacio VIII, venne scacciato da Roma dall'armata francese di Filippo il Bello ed in seguito la sede del Papato fu trasferita in Francia, ad Avignone.

La concezione teocratica ha conosciuto e tuttora conosce un grande successo anche fuori dall'ambito cristiano, ad esempio in ambito islamico, dove assistiamo, negli Stati tradizionalisti o improntati al fondamentalismo, ad un trionfo del sacro sulla società e la politica.

## 2. Il cesaropapismo

Dal punto di vista teorico alle tesi curialiste si opponeva, da parte dei fautori dell'impero, la contraria impostazione del «cesaropapismo» che voleva *accentrare nelle mani dell'imperatore anche il potere spirituale*, tramite una sostanziale subordinazione al medesimo dei vescovi e, in ultima analisi, dello stesso Pontefice.

È l'imperatore che assume qui una posizione di prevalenza anche in ambito religioso.

Si fondevano le due realtà: religiosa e civile, entrambe viste come appannaggio di chi deteneva il potere politico.

Continuando la tradizione giuridica del tardo impero romano che domina e controlla la Chiesa (la c.d. «prassi costantiniana», dal nome dell'imperatore Costantino che la inaugura, dopo aver affermato nel 313 d.C. la legittimità del culto cristiano, chiudendo l'epoca delle persecuzioni) la scuola bolognese dei Glossatori si ricollega al diritto romano e ai suoi testi, per giustificare la preminenza del potere imperiale su quello del pontefice.

Questi giuristi cercavano nel contempo di limitare l'espansione delle materie di competenza del Papa. Il pontefice doveva



governare solo le anime e non altro. Quando il papa operava in campo civile, lo poteva fare solo nell'ambito di una «potestas» indiretta (non «directa», come sostenevano i curialisti filopontifici), avendo la sua giustificazione di fondo nella salvezza delle anime.

Questi due sistemi, teocrazia e cesaropapismo, avevano intrinsecamente un limite che derivava dalla necessità della coesistenza dei due poteri, papale e dell'imperatore.

Quando finisce il potere concreto dell'Imperatore con il crearsi degli Stati nazionali e quello del Papa è ridotto, in campo territoriale, ai soli paesi cattolici, dopo la diffusione del protestantesimo, all'idea di cesaropapismo succede quella di *regalismo*, che poi nel Settecento si chiamerà *giurisdizionalismo*. Ad esso si oppone la visione del *curialismo*, favorevole alla massima espansione del potere papale e della curia romana.

### 3. Il regalismo

Il regalismo trae la sua origine dalla connotazione che *il sovrano* assume, anche in campo religioso come soggetto portatore di valori religiosi, e come titolare del compito di «*Defensor Ecclesiae*». Il sovrano ha cioè il diritto-dovere di difendere la Chiesa dai pericoli che la minacciano dall'esterno, ma anche dagli abusi che possono instaurarsi nel suo interno.

Questi concetti saranno sviluppati soprattutto in Francia, dando luogo a quel fenomeno storicamente noto come «Chiesa gallicana».

Il regalismo trova poi un fecondo terreno di espansione con la Riforma protestante. Cessata la giurisdizione dei pontefici e dei vescovi nei paesi in cui la Riforma si afferma, il vuoto così determinatosi viene riempito dal potere giurisdizionale del sovrano o del principe che, aderendo alla Riforma, diventa automaticamente il massimo organo di governo esterno, cioè del lato visibile e strutturale, della Chiesa della propria nazione.

Questa situazione, che inizia in Inghilterra con lo scisma di

Enrico VIII, il primo sovrano a creare una Chiesa nazionale separata da Roma e soggetta al potere politico del sovrano (Chiesa anglicana), si generalizza con la Riforma Protestante e l'applicazione di due principi:

- *ius reformandi* (diritto di riformare la Chiesa attribuito ai sovrani)
- *cuius regio eius et religio* (la patria di un soggetto implica la sua appartenenza religiosa).

In base a questi due principi affermatasi dopo le paci di Augusta e Westfalia nel XVI e XVII secolo, il sovrano che aderiva alla Riforma protestante aveva il diritto di imporla anche coattivamente ai suoi sudditi nell'ambito del suo regno.

Residui di regalismo rimangono tuttora nell'esperienza giuridica contemporanea dei paesi del nord Europa, pur essendo caduti o essendosi fortemente attenuati, con la progressiva presa d'autonomia delle varie Chiese nazionali, ora governate dai loro organi rappresentativi (i Sinodi), i reali poteri di governo da parte dei monarchi e dei governi. Tuttavia, almeno formalmente i sovrani, in ambito anglicano e luterano, continuano ad essere i capi delle rispettive Chiese. È il caso della Chiesa d'Inghilterra e di quelle delle monarchie nordiche e scandinave.

#### 4. Il giurisdizionalismo

Nel Settecento lo Stato europeo si trasforma secondo il modello del «dispotismo illuminato». La filosofia illuministica applicata al mondo politico aveva dato vita ad una concezione secondo cui il sovrano doveva prendersi cura del benessere e, come si diceva allora, della felicità dei popoli che a lui erano sottoposti.

Questa missione del sovrano o del principe dell'Illuminismo si esprime attraverso la creazione di una società coordinata dal fatto che ognuno dia il suo contributo, nel rispetto delle posizioni e delle gerarchie, al benessere pubblico.

In quest'ottica *la Chiesa è vista come una componente della*

*vita politica e sociale che non si pone allo stesso livello dal sovrano, ma è al medesimo sottoposta.*

Al sovrano illuminista (si pensi alla figura emblematica di Giuseppe II d'Austria) spettava coordinare tutte le componenti politiche, sociali e religiose al fine di armonizzarle per il superiore interesse dello Stato.

Di fronte a questa nozione accentratrice e pianificatrice di Stato cadono a poco a poco le vecchie autonomie locali che si erano conservate fin dal medioevo e cade anche la tradizionale e fortissima autonomia della Chiesa cattolica.

Gradualmente i sovrani giurisdizionalisti (che così cominciarono a chiamarsi dagli inizi del Settecento in poi), aboliscono i più vistosi privilegi di cui la Chiesa disponeva o li riducono ad ambiti molto ristretti, come nel caso dell'immunità fiscale (tassando i beni degli enti ecclesiastici) e nel caso della immunità degli ecclesiastici rispetto ai tribunali dello Stato (il c.d. privilegio di foro).

Oltre a ciò il sovrano giurisdizionalista rivendica verso la Chiesa tutta una serie di caratteristici diritti che gli permettono di controllare la Chiesa medesima e di ingerirsi nel lato interno di essa.

Al proposito si parla di:

– *iura maiestatica circa sacra*: cioè dei diritti del sovrano circa l'ambito sacrale– religioso.

Essi vanno da semplici diritti di controllo esterno, rispetto alla Chiesa, ai diritti che attengono alla possibilità da parte dello Stato di ingerirsi nella vita della Chiesa, attraverso tutta una serie di diritti di controllo e di intervento che lo Stato rivendica.

Abbiamo in quest'ambito due tipici istituti:

– l'«*exequatur*» («si esegua»): ovvero il provvedimento civile con cui si dà esecuzione a un provvedimento ecclesiastico, ad esempio di nomina di un vescovo;

– il «*placet*» («piace al re», ovvero «si autorizza»): che riguarda l'attribuzione di vincolatività a provvedimenti o atti ecclesiastici.

Sempre in quest'ottica deve collocarsi un istituto molto singolare: *l'appello per abuso* (di cui venne fatto uso anche nel Regno di Sardegna ovvero in Piemonte fino agli anni dell'Unità d'Italia). In base all'appello per abuso una persona che si sentiva lesa dall'attività ecclesiastica poteva rivolgersi all'autorità civile per ottenere la punizione dell'autore dell'abuso (ad esempio un vescovo).

Grazie a tutti questi diritti, di cui lo Stato veniva a disporre, il suo influsso e il suo potere di controllo sulla Chiesa erano fortissimi.

## 5. Il separatismo

Il sistema di *separazione tra Stato e Chiesa* è quello per cui una o più confessioni religiose non possono ottenere una posizione dominante (tipo Chiesa di Stato) o comunque privilegiata rispetto alle altre strutture sociali e religiose.

L'idea di separatismo, dal punto di vista storico, si collega strettamente all'idea di libertà religiosa. Laddove, infatti, vi era una Chiesa di Stato, tutti vi dovevano appartenere, in base ai principi tipici dell'Ancien Régime e, comunque, anche dopo, tale Chiesa e i suoi fedeli erano, in varia misura, privilegiati dal punto di vista giuridico. Non desta quindi meraviglia il fatto che la prima esperienza separatista si abbia in un paese nuovo, dove non esistevano tradizioni mono-confessioniste e dove invece esistevano più confessioni religiose: si tratta degli Stati Uniti d'America, i quali, dopo aver conquistato l'indipendenza dall'Inghilterra, decisero col Primo Emendamento della loro Costituzione (1791) di fissare il principio del divieto di stabilimento di una Chiesa di Stato.

Questo divieto di «establishment» di una Chiesa ufficiale si spiega con il fatto che negli Stati Uniti erano presenti non solo anglicani e frange protestanti dissidenti al nord, come i quaccheri, ma anche protestanti francesi fuggiti dalla madrepatria dopo l'editto di Nantes, che revocava la tolleranza religiosa in

Francia, e cattolici negli Stati meridionali. In tale situazione, per ragioni pratiche oltreché per ragioni ideologiche (si vedano le teorie sulla tolleranza religiosa di Locke e di Williams), sembrò utile fissare questo principio, che per la prima volta viene sancito nella costituzione di uno Stato.

Questo *separatismo* non significa indifferenza verso i valori religiosi, ma *si limita*, sul piano giuridico-strutturale, ad *impedire il riconoscimento di un soggetto religioso come interlocutore privilegiato dello Stato* rispetto a tutte le altre confessioni religiose, cioè a proibire lo stabilimento di una Chiesa di Stato, come fu per lunghi secoli la Chiesa cattolica in Italia, fino all'abrogazione di tale principio con la riforma concordataria del 1984.

Negli Stati Uniti le grandi Chiese (come la Chiesa cattolica) e le più piccole sette sono poste formalmente sullo stesso piano, anche se ovviamente il loro peso in campo politico-sociale sarà ben differente. In linea di massima possiamo parlare, per gli Stati Uniti, di un certo favore verso la religione cristiana, che si esprime attraverso gesti e istituti molto caratteristici, come il giuramento del Presidente sulla Bibbia.

Un altro modello di separatismo è rappresentato da quello francese.

La Francia era una nazione concordataria e il Concordato stipulato, o meglio imposto, al Papa da Napoleone I rimarrà in vigore in Francia, nonostante i cambiamenti di regime, per un secolo, fino alla sua denuncia e all'introduzione, con la legge del 1905, di un separatismo di stampo anticlericale e anticattolico.

Così vengono tolti i privilegi di cui godeva il clero cattolico (esenzione dal servizio militare), i beni della ricchissima Chiesa cattolica vengono incamerati dallo Stato e l'uso delle chiese e delle case canoniche è concesso al clero solo a titolo di comodato. Ai cattolici venne offerto di costituirsi in libere associazioni regolate sulla base del principio democratico per gestire i beni rimasti alla Chiesa, ma i vescovi rifiutano di dar vita a queste associazioni di culto perché queste avrebbero tagliato fuori i vescovi stessi dalla gestione amministrativa.

Si ha un periodo di forte tensione tra la Chiesa cattolica e lo

Stato, vengono rotti i rapporti diplomatici e vi è una presa di distanza dei cattolici dalla vita politica pubblica a livello centrale. Questa situazione si sbloccherà solo con la prima guerra mondiale quando si crea un clima di unità morale e patriottica.

Il separatismo francese, all'origine fondamentalmente anticlericale, dopo la guerra mondiale assume una connotazione più neutra rispetto alla religione, fino a diventare una caratteristica del sistema francese dei rapporti tra Stato e Chiesa. Caratteristico del sistema francese è anche un forte senso della *laicità dello Stato*, che si esprime sia verso la religione cattolica che verso le altre religioni, e che sta alla base di una serie di contrasti attualmente in corso con il mondo islamico, o almeno parte di esso, che hanno condotto all'approvazione da parte del parlamento francese di leggi recanti il divieto del porto del velo, in un primo tempo limitato alle studentesse islamiche nelle scuole pubbliche (l. 15 marzo 2004) e recentemente esteso (2010) con riferimento unicamente al velo integrale islamico, alla generalità dei cittadini in tutti i luoghi pubblici o aperti al pubblico.

A questo sistema si ispirano alcuni altri paesi europei e il cantone svizzero di Ginevra.

## 6. Il modello pattizio concordatario

Un altro modello è quello *pattizio-concordatario*, ove sia i rapporti con la Chiesa cattolica che con le altre grandi confessioni religiose nate dalla Riforma o con l'ebraismo sono regolati da rapporti pattizi (concordati o intese di vario genere). In tale solco si inseriscono sia paesi latini (come l'Italia e la Spagna), sia la Germania. La Spagna è l'unico paese che intrattenga rapporti pattizi anche con l'Islam. Un Concordato è stato stipulato il 18 maggio 2004 tra la Santa Sede e il Portogallo e diversi concordati e accordi sono stati sottoscritti con paesi dell'Europa orientale ex comunista e con Israele. Un principio che è venuto affermandosi in tutti i paesi occidentali è quello della laicità dello Stato, che si è sostituito a quello opposto di religione di Stato. In Italia

la religione cattolica era definita la «sola religione dello Stato» dall'art. 1 dello Statuto Albertino del 1848 e dall'art. 1 del Trattato Lateranense dell'11 febbraio 1929. Tale principio è stato abrogato in sede di revisione del Concordato nel 1984.

## 7. Il principio di laicità dello Stato

In tutti i sistemi europei ed occidentali in genere un elemento costante è la dimensione della laicità dello Stato.

Il principio di laicità, affermato come principio supremo del nostro ordinamento giuridico da parte della Corte Costituzionale con sentenza 12 aprile 1989, n. 203, viene inteso in Italia in forma molto attenuata e rispettosa dei valori delle religioni e visto come compatibile con il Concordato e gli accordi con le confessioni non cattoliche.

Tale principio, secondo la giurisprudenza costituzionale, non implica indifferenza dello Stato davanti al fattore religioso, bensì equidistanza ed imparzialità del legislatore rispetto a tutte le confessioni religiose in un regime di pluralismo culturale e religioso.

Diversamente in altri paesi, come ad esempio in Francia, tale concetto di laicità è inteso in senso molto più rigido ed il Parlamento francese nel marzo 2004 ha approvato, come si è già ricordato, una legge che vieta il porto del velo o di altri simboli religiosi nella scuola pubblica. Inoltre più di recente (ottobre 2010) lo stesso Parlamento ha approvato una legge «anti-burqa» recante espressamente il divieto di dissimulazione del volto negli spazi pubblici.

Tuttavia, anche in Italia sono sorte vivaci polemiche, per esempio a proposito dell'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche, prevista da norme regolamentari di epoca fascista ancora vigenti; ciò ha dato luogo anche a complesse vicende giurisprudenziali, come si vedrà più avanti (cap. XIX).

## 8. Recenti tendenze nei rapporti fra Stati europei e confessioni religiose: verso forme di neo-giurisdizionalismo?

I sistemi giuridici europei incontrano oggi, in molti casi, difficoltà di fronte alla crescente presenza sui rispettivi territori di comunità islamiche via via più consistenti. Esse sono spesso portatrici di istanze per certi versi difficilmente integrabili nel quadro generale dei sistemi giuridici occidentali e laici (si veda in proposito la parte speciale).

Tale situazione sta inducendo alcuni dei principali ordinamenti europei a una parziale inversione di rotta nel proprio modo di rapportarsi con le confessioni religiose, fino a questo punto generalmente improntato a modelli separatisti o concordatari, ma comunque sempre fondati sulla rigorosa separazione dell'ambito religioso da quello politico o addirittura sulla reciproca collaborazione. La presenza islamica, connotata da un credo che si pone al tempo stesso come appartenenza di fede e come modello sociale autonomo, ha infatti modificato il fragile equilibrio che si è storicamente instaurato nei Paesi europei fra i due poteri. Lo ha fatto mettendo in evidenza la necessità, per gli Stati, di poter intervenire nei rapporti fra poteri pubblici democratici e comunità religiose attraverso adeguati strumenti giuridici. Tali strumenti devono essere al tempo stesso rispettosi dell'autonomia confessionale ed efficaci per prevenire i fenomeni di forte comunitarismo che stanno conoscendo una rapida diffusione fra tali comunità, portando talora anche a casi di "radicalizzazione".

Le risposte normative a una tale situazione possono essere considerate, complessivamente, come una sorta di «neo-giurisdizionalismo di controllo». Esso recupera dalle antiche forme del giurisdizionalismo l'idea di uno Stato che si incarica di coordinare tutte le componenti politiche, sociali e religiose che operano in seno ad esso, al fine di armonizzarle per il superiore interesse – non più dello Stato stesso, questa volta, ma – di un modello di società pluralista e democratica. Gli Stati cercano dunque di agire dall'esterno sulla vita delle comunità religiose, per favorirne interazioni positive con il resto delle società e prevenire o contenere le ten-



denze alla chiusura identitaria, laddove tali tendenze si registrino e risultino quindi potenzialmente pericolose per la pace sociale.

Ad oggi un esempio importante in questo senso è dato dalla riforma, in Austria, dell'*Islamgesetz* («legge sull'Islam») del 22 febbraio 2015, che mira in vari modi alla costituzione di un Islam nazionale, il più possibile impermeabile agli influssi del fondamentalismo. La riforma prevede l'istituzione di una cattedra islamica nell'università di Vienna, presso la quale dovranno studiare coloro che ambiscono al ruolo di guide spirituali delle comunità mussulmane austriache, nonché l'obbligo per gli *imam* di parlare la lingua tedesca e di possedere diplomi austriaci di studi superiori. Si stabilisce inoltre la possibilità, per lo Stato, di revocare il riconoscimento della personalità di diritto pubblico delle singole comunità islamiche, qualora vi sia il fondato timore che esse costituiscano un pericolo per l'ordine e la sicurezza, oppure nel caso in cui esse non tengano un atteggiamento fondamentalmente positivo nei confronti dello Stato e della società civile. Riemerge qui, espressamente, il problema della lealtà delle società intermedie (come sono le comunità religiose) ai valori dell'ordinamento e delle istituzioni.

In altri casi, invece, si è proceduto a sanzionare con apposite norme i segni dell'appartenenza religiosa che si prestano maggiormente a interpretazioni in senso ampio "politiche". Si possono leggere anche in questo senso, per esempio, le già ricordate leggi francesi che limitano la possibilità di indossare velature islamiche in determinati contesti. In Svizzera, invece, attraverso un *referendum* popolare celebrato il 29 novembre 2009, è stato inserito nell'art. 72 della Costituzione federale un terzo capoverso che vieta espressamente l'edificazione di minareti.

In astratto, il problema sottostante a tutte queste situazioni sarebbe più che altro quello della reciproca tolleranza, se non si ponesse un'altra e più seria questione: vale a dire come tutelare la sicurezza pubblica senza sacrificare il diritto di libertà religiosa e porre in essere efficaci strumenti di controllo. Vi è, in sostanza, l'esigenza di soppesare e bilanciare i valori, in un contemperamento che tenga conto sia delle esigenze dei diritti di

libertà, come anche di quelli della tutela della ordinata e sicura convivenza dei cittadini e della società nel suo complesso.

Queste linee di tendenza, sulla cui efficacia solamente il tempo potrà dare un giudizio ponderato, sono oggi soltanto accennate. Esse però potrebbero affermarsi compiutamente in un futuro non lontano, anche sotto la pressione degli eventi e per effetto delle ben note emergenze che le nostre società stanno vivendo.

### III.

## LE FONTI DEL DIRITTO ECCLESIASTICO ITALIANO

Le fonti del diritto si dividono in due specie:

– fonti di produzione: cioè quelle che producono, pongono in essere il diritto vigente. Si tratta delle comuni fonti di produzione (Costituzione, legge ordinaria, legge regionale, regolamenti normativi);

– fonti di cognizione: cioè quelle attraverso le quali si conosce il diritto vigente. Pur non esistendo codici o testi unici di diritto ecclesiastico, molto significativi in questa prospettiva sono i Patti Lateranensi del 1929, di cui rimane in vigore il Trattato Lateranense e l'accordo di revisione (detto di Villa Madama) del 18 febbraio 1984, reso esecutivo dalla l. 25 marzo 1985, n. 121, la l. n. 222/1985 (anch'essa di derivazione concordataria) in materia di enti ecclesiastici e di finanziamento della Chiesa cattolica e le varie intese stipulate con numerose confessioni religiose non cattoliche.

In questo ultimo campo, in attesa dell'approvazione di una nuova legge sulla libertà religiosa, rimane ancora in vigore la legge sui culti ammessi del 24 giugno 1929 n. 1159, che si applica alle confessioni non cattoliche prive di intesa con lo Stato.

Veniamo all'esame delle principali fonti normative del diritto ecclesiastico.

Alcune fonti si pongono a livello di *diritto internazionale*. Si

tratta di numerose convenzioni internazionali concernenti, tra l'altro, la protezione della libertà religiosa e il divieto di discriminazione per motivi religiosi o razziali, rese esecutive in Italia (ad esempio il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici dell'ONU del 1966, reso esecutivo con la l. n. 881/1977). Tradizionalmente sono visti come attinenti alla sfera del diritto internazionale anche gli accordi concordatari.

Per l'Italia si tratta dei Patti Lateranensi (Trattato Lateranense, con il quale si è dato vita allo Stato Città del Vaticano, e Concordato Lateranense, stipulati l'11 febbraio 1929 tra la Santa Sede e il Regno d'Italia). Di essi solo il Trattato Lateranense è rimasto per la quasi totalità immutato (a parte la norma d'apertura sulla religione cattolica come religione di Stato), mentre il Concordato del 1929 è stato integralmente sostituito dall'accordo di Villa Madama, stipulato il 18 febbraio 1984, reso esecutivo con la l. n. 121/1985. Tale accordo, unitamente al suo protocollo addizionale, sta alla base di una imponente normativa (in materia di enti, di insegnamento della religione, di beni culturali) che da esso deriva.

A livello di diritto europeo, fondamentale è l'art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (C.E.D.U.), dettato a protezione della libertà religiosa.

Venendo ora al diritto italiano, a livello di vertice troviamo la *Costituzione italiana*, che dedica alla materia ecclesiastica e culturale alcuni articoli, che sono:

- l'art. 3, che sancisce l'eguaglianza di tutti i cittadini senza distinzione di religione;
- l'art. 7, che regola i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica;
- l'art. 8, che disciplina i rapporti con le altre confessioni religiose;
- l'art. 19, dedicato al diritto di libertà religiosa;
- l'art. 20, che vieta le discriminazioni o i trattamenti in «peius» rispetto agli enti o associazioni con carattere o finalità di culto.

Spesso dagli autori è ricordato anche l'art. 2 della Costituzio-

ne, che fa riferimento alle «formazioni sociali» alle quali i singoli danno vita e attraverso le quali esprimono la loro personalità.

In base poi all'art. 8, che prevede che la disciplina delle confessioni religiose diverse dalla cattolica deve essere redatta attraverso una legge emanata sulla base di *intese* con le rappresentanze di queste confessioni, è venuto in essere un importante corpus di leggi le quali, pur non attenendo al diritto internazionale, sono qualificate secondo un particolare «status», spesso definito alla stregua di «leggi rinforzate».

Vi sono poi nel settore, come si ricordava sopra, fonti di legislazione ordinaria statale, per esempio le leggi di esecuzione delle intese e la l. 24 giugno 1929 che regola i culti non cattolici privi di intesa.

Diverse sono anche le norme regionali, in particolare in materia di assistenza, istruzione ecc., con rilevanza nel campo del diritto ecclesiastico.

Altre fonti si pongono poi a livello amministrativo (regolamenti, circolari, ecc.).