

## ACCORDI CON LE CONFESIONI E PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA \*

ENRICO VITALI  
Universidad de Milán

Agli inizi di questo secolo, la dottrina del nostro paese, trovatasi di fronte ad una legislazione in materia ecclesiastica sostanzialmente priva di interna coerenza, si pose il problema della costruzione di un sistema più rigoroso ed armonico del diritto ecclesiastico italiano. Il difetto di coerenza era stato causato dal distacco, intervenuto negli anni dell'unificazione,

---

\* Il tema dei rapporti tra libertà e uguaglianza e della creazione di un diritto pubblico comune a tutte le confessioni fu affrontato, nella dottrina italiana a cavallo tra questo e lo scorso secolo, principalmente da SCADUTO, *Guarentigie pontificie*, Torino 1889, pp. 648 ss.; SCADUTO, «Diritto ecclesiastico vigente in Italia», in *Manuale*, 1889-1891, vol. II, 604 ss.; RUFFINI, in FRIEDBERG-RUFFINI, *Trattato del diritto ecclesiastico cattolico ed evangelico*, Torino 1893, pp. 162 ss., nota 19, e «Libertà religiosa e separazione fra Stato e Chiesa», in *Scritti giuridici dedicati a G. P. Chironi*, Torino 1913, vol. III, pp. 239 ss., ripubblicato in RUFFINI, *Scritti giuridici minori*, I, Milano 1936, pp. 103 ss. e specialmente pp. 144 ss.; SCADUTO, «Libertà religiosa: conciliabile con quali sistemi? Genesi, uguaglianza», in *La Corte d'Appello*, 1914, n. 5, pp. 129 ss.; *Diritto ecclesiastico vigente in Italia*<sup>4</sup>, Cortona 1925, I, 28 ss.; RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Torino 1924.

I termini della polemica furono riconsiderati dal MAGNI, nell'ampio saggio, «Intorno al nuovo diritto dei culti acattolici emmessi in Italia» (Concetto e sistema del nuovo diritto dei culti acattolici ammessi e condizione giuridica di ministri ed enti dei culti medesimi), in *Studi Saresi*, Sassari 1931, estratto.

Sui problemi della formazione dello Stato unitario e sui rapporti tra causa nazionale e libertà, ved. G. GALASSO, *Potere e istituzioni in Italia*, Torino 1974, specialmente pp. 174 ss. Per il riferimento alla materia ecclesiastica, mi permetto di rinviare al mio «Diritto ecclesiastico e storia», in AA.VV., *Storia e dogmatica nella scienza del diritto ecclesiastico*, Milano 1982, pp. 93 ss.

Sul tema delle «autonomie» e del pluralismo religioso ideologico ved. i suggestivi saggi di GIANNINI, «Il pluralismo istituzionale», e di RESCIGNO, «Il pluralismo religioso ideologico», entrambi in AA.VV., *Il pluralismo confessionale dell'attuazione della Costituzione*, Napoli 1986, rispettivamente pp. 11 ss. e pp. 23 ss.

Sul tema del pluralismo BOBBIO, «Pluralismo», in *Dizionario di politica*, Torino 1976, pp. 717 ss.; CARDIA, «Pluralismo» (dir. ecclesiastico), in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, 983 ss.

In materia ecclesiastica il tema è in parte toccato da BELLINI, «I rapporti fra lo Stato e le confessioni diverse dalla cattolica», in AA.VV., *Il pluralismo confessionale*, ora cit.,

tra progetto politico e attuazione legislativa dello stesso. Il problema centrale, che aveva accompagnato la formazione dello stato unitario (causa nazionale), era stato quello della libertà e della sua realizzazione istituzionale e politica. Il processo di laicizzazione dello Stato fu determinato in-

---

pp. 85 ss.; LARICCIA, *La libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, ivi, pp. 43 ss. Sullo stesso tema, ved. l'ampio saggio di FLORIS, «Uguale libertà delle confessioni religiose e liberalità tra Stato e Chiesa», in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, estratto.

Sui temi degli interessi collettivi e degli interessi diffusi ved. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo*, Milano 1979; BERTI, *L'interesse diffuso nel diritto amministrativo*, nonché DENTI, «Profili civilistici della tutela degli interessi diffusi», nel vol. AA.VV. *Strumenti per la tutela degli interessi diffusi della collettività*, Rimini 1982, rispettivamente pp. 13 ss. e pp. 41 ss.

Per i primi commentatori (ESPOSITO, «Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione», in *La Costituzione italiana. Saggi*, 1953, pp. 17 ss.) il principio di uguaglianza, di cui all'art. 3, primo comma, Cost., fu assunto in senso formale o paritario: il principio veniva inteso quale «parità formale di cittadini di fronte alla forza ed all'efficacia della legge» (op. cit., p. 43), di talchè portava a vietare al legislatore di porre leggi singolari; attraverso una lunga evoluzione, nella quale ha avuto particolare influenza la giurisprudenza della Corte Costituzionale, si giunse ad intendere l'eguaglianza quale principio che impone un divieto di «leggi irrazionali, che pongono cioè disparità irragionevoli di trattamento tra i soggetti» (BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, p. 75) (concezione c.d. materiale o valutativa, che fa riferimento appunto alla *ratio* delle differenziazioni introdotte). Si riportano al primo indirizzo FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Milano 1958 (che costituì la prima — rimasta anche l'unica — ampia, organica trattazione di tutta la materia ecclesiastica attraverso l'ottica della uguaglianza), il quale si sofferma principalmente sui parametri indicati nell'art. 3, primo comma, nel senso che solo queste specificazioni varrebbero ad assicurare il minimo di parità di trattamento che la Costituzione riterrebbe indispensabile, per cui il principio di eguaglianza (applicabile solo ai cittadini-persone fisiche e non alle persone giuridiche) si ridurrebbe ai suoi contestuali rafforzamenti. Pur nell'ambito dell'orientamento formale si pone, almeno con la sua prima opera sull'argomento, il PALADIN (*Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano 1965) il quale, mentre ritiene applicabile il principio alle persone giuridiche private e pubbliche, scrive che l'eguaglianza si propone come «l'universalità delle norme giuridiche» (p. 188), richiede «la norma comune a qualunque situazione, che obiettivamente non richieda o non consenta una regola differenziata», «l'eguaglianza giuridica non può concernere le leggi generali (o, per meglio dire, universali) ma si risolve in un imperativo di giustificazione delle leggi speciali o di eccezione» (p. 193). Assunto quindi il principio di eguaglianza come limite generale della legislazione (escluso che si tratti di una posizione soggettiva), il PALADIN (in senso critico rispetto al FINOCCHIARO) ritiene che limitare il principio di eguaglianza alle sue specificazioni significherebbe eliminare dall'ordinamento giuridico il principio in esame considerato come norma a se stante (p. 171). La critica verrà ripresa dal PALADIN in «Corte Costituzionale e principio generale d'eguaglianza. Aprile 1979-dicembre 1983», in *Giur. Cost.*, 1984, I, 219 ss., dove la giurisprudenza della Corte Costituzionale è riesaminata e posta in contrappunto con gli indirizzi della dottrina e dove è innegabile l'accostamento dell'A., sulla base del diritto vivente, all'indirizzo materiale o valutativo. Il ROSSANO (*L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli 1966) pur richiamandosi all'insegnamento dell'ESPOSITO, finiva per ammettere un sindacato che dovrebbe svolgersi in base ai criteri della *ratio* legislativa con riferimento al contenuto delle leggi «per quanto attiene alla disciplina delle stesse come fonti dell'ordinamento, sotto l'aspetto particolare dell'efficacia», laddove si tratti di accertare se il contenuto della legge sia diretto alla regolamentazione della specie ovvero a porre differenziazioni.

Si riportano all'indirizzo materiale o valutativo: MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1976, p. 1024; propone una sintesi tra i due indirizzi AGRÒ, «Art. 3, primo comma», in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, *I principi fondamentali*, Bologna-Roma 1975, pp. 133 ss.: «si può opinare che l'eguaglianza non rappresenti un fine in sè e per sè ma un limite che impone il perseguimento di altre finalità costituzionalmente apprezz-

vece più dall'esigenza di fondare lo Stato moderno che dalla causa nazionale, giungendo a identificare il laicismo con la libertà.

In tale quadro rilevavano due forze contrapposte: da un lato, la volontà di ridurre la Chiesa nell'ambito del diritto comune —perchè solo così il fenomeno religioso avrebbe potuto essere considerato fenomeno privato, in quanto che di fronte allo Stato esisteva solo il diritto individuale e quello di associazione— dall'altro, la esigenza di continuare a ritenere la Chiesa stessa quale istituzione anzichè quale privata associazione.

Al progetto politico e alla sua coerente e formale realizzazione erano state quindi di ostacolo sia alcune esigenze di carattere contingente, che portarono ad emanare leggi —spesso ritenute eccezionali e di opportunità— più vicine alla causa nazionale e meno a quella della laicizzazione dello Stato, sia l'esistenza della Chiesa come apparato.

Invero, la legislazione emanata tra il 1851 e il 1889 consentiva di rilevare l'esistenza, all'interno di essa, di due filoni. Il primo aveva ad oggetto la proclamazione e la tutela della libertà religiosa dei singoli (attuando così il fine primario delle norme in materia ecclesiastica) e si concretizzava in una disciplina che aveva come fine quello di conseguire la parità di trattamento. Il secondo era destinato a disciplinare la posizione delle confessioni nello Stato, e non realizzava una condizione di parità nella situazione giuridica delle medesime. La situazione legislativa fu sintetizzata allora nella formula: parità di libertà religiosa dei singoli, disparità di condizione giuridica delle confessioni.

Mentre quindi il regime della pari libertà religiosa degli individui trovava la sua realizzazione, la parità dei culti, proclamata sul piano teorico (tutti ammessi, leciti, salvo il caso di contrasto con l'ordine pubblico), non aveva poi una conforme e coerente disciplina: la legislazione conti-

---

zabili per rendere legittime quelle differenziazioni che l'art. in esame di per sè vieterebbe» (p. 134).

Di AGRÒ ved. anche «Contributo ad uno studio sui limiti della funzione legislativa in base alla giurisprudenza sul principio costituzionale di eguaglianza», in *Giur. Cost.*, 1967; pp. 915 ss. inoltre cfr. ZAGREBELSKY, «Corte Costituzionale e principio di uguaglianza», in *La Corte Costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, a cura di N. OCCHIOUPO, Bologna 1978, pp. 103 ss. Ved. inoltre MODUGNO, *L'invalidità della legge*, Milano 1970, II, pp. 335 ss. e specialmente pp. 342 ss. Sono poi rilevanti gli studi del CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano 1976, e soprattutto *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, L'Aquila-Roma 1984, dei cui risultati ha tenuto conto il presente studio; si può dire che la dottrina si è ormai assestata su detta posizione. (Cfr. BARILE, *op. cit.*, pp. 73 ss.)

Quanto agli accordi, la dottrina (CASUSCELLI) proprio nel convegno di Segovia, dello scorso anno, ha già fatto notare come il sistema del diritto comune dello Stato offra ai cittadini/fedeli e alle confessioni le garanzie costituzionali di libertà religiosa e degli altri diritti che si proiettano e si combinano con la libertà religiosa, intesi tali diritti in senso negativo (ottocentesco). Con gli accordi, invece, si offrono discipline «promozionali», tutele e garanzie alle espressioni *in positivo* della libertà religiosa che altrimenti lo Stato potrebbe (o dovrebbe) esimersi dal disciplinare.

nuava a riservare un trattamento differenziato alle confessioni, considerate talvolta quali istituzioni di diritto pubblico, talaltra alla stregua di associazioni private.

Questo trattamento diversificato delle confessioni, peraltro, non era basato su un «apprezzamento» di carattere religioso, ma solo sulla rilevanza che veniva attribuita alle loro rispettive strutture e sulle ragioni storiche che avevano determinato tali strutture. Della differenziazione ora detta il Ruffini tentò di dare una giustificazione, sul piano teorico e concettuale, scrivendo che voler attuare una perfetta parità ed uguaglianza di trattamento giuridico di fatti e rapporti disuguali avrebbe significato, in omaggio a pure astrazioni e teorie, disconoscere la realtà concreta, che vuole invece che siano trattati in modo disuguale i rapporti giuridici disuguali, perchè la vera giustizia sta non nel dare a ciascuno lo stesso, ma a ciascuno il suo.

La ragione di un tale trattamento diversificato stava anche nella considerazione, abbastanza diffusa in quel tempo, che tutte le entità con fine religioso andavano subordinate allo Stato, che doveva garantire la pienezza del proprio potere sovrano di fronte ad esse. Lo Stato ben poteva perciò commisurare il trattamento giuridico delle confessioni alla loro diversa importanza (e anche alla loro eventuale diversa pericolosità), dando luogo così ad un regime di disparità nella loro posizione giuridica.

Di contro, lo Scaduto osservò che uno Stato neutrale in materia religiosa avrebbe dovuto inquadrare le entità confessionali in un unico tipo, per cui le differenze —di struttura, di numero di aderenti, di costituzione interna— non avrebbero dovuto assumere rilevanza giuridica. Tali differenze per lo Stato avrebbero dovuto costituire mere differenze di fatto, irrilevanti nella valutazione giuridica del rapporto con le confessioni. Quel che variava allora era il fatto e non il rapporto giuridico, sicchè veniva meno la necessità di attribuire alle confessioni posizioni giuridiche diversificate. Altrimenti sarebbero stati trattati in modo disuguale non rapporti giuridici disuguali, ma fatti disuguali, mentre giustizia vuole che fatti disuguali, che però abbiano eguale natura, siano disciplinati da regole comuni e non da regole diverse.

Al che ribatteva il Ruffini che se la natura dell'ente deriva certamente dal rapporto tra l'ente e lo Stato, essa però si qualifica per gli elementi che costituiscono il substrato dell'ente; che perciò non di differenze di fatto si trattava, ma di differenze di rapporto.

\* \* \*

Quasi un centinaio di anni è passato tra i giorni in cui si svolgeva quella polemica e l'oggi, ed i termini di essa ci sembrano, per alcuni aspetti, assai lontani.

E se oggi si è voluta rievocare quella controversia è solo per suggerire dei termini di raffronto e per riceverne suggestioni. Perchè, come vedremo, il contesto attuale è diverso.

La sostanza della polemica verteva, anzitutto, sul punto se le differenze di trattamento riservate agli enti potessero riflettersi sui consociati e quindi violassero o non quello che avrebbe dovuto essere il principio, la norma astratta, nella quale si faceva risiedere la garanzia della razionalità dell'ordinamento: la generalità, cioè l'assenza di ogni eccezione e quindi di ogni contraddizione.

L'altro punto di contrasto derivava dalla constatazione che il confronto avveniva pur sempre tra normative in certo senso tutte speciali e differenziate rispetto al c.d. diritto razionale (che avrebbe voluto che le confessioni fossero trattate tutte alla stregua di private associazioni), sicchè la eventuale ingiustizia nel trattamento, in cui, secondo alcuni Autori, si risolveva il mancato rispetto della parità, poteva essere verificata unicamente con la ricerca e il confronto delle sottostanti ragioni giustificatrici di carattere sostanziale.

Le tesi esaminate muovevano comunque dal presupposto della uguale sottoposizione di tutti i soggetti ad un sistema di fonti unitario. Il problema andava visto perciò anche nel quadro di un'esperienza giuridica, che riportava ad un unico centro la vita del diritto. Era cioè una esperienza giuridica caratterizzata dalla presenza di uno Stato centralizzato e «forte», cui si attribuiva il monopolio della produzione giuridica.

\* \* \*

Il contesto attuale, come si diceva, è diverso: caratteristica del nostro momento storico è una richiesta di maggiore diffusione del potere a cerchie sempre più vaste della società. L'emergere di interessi settoriali, talvolta a base rivendicativa o acquisitiva, non sempre è mediato, assorbito nelle leggi in un quadro più vasto di correlazioni.

Ciò ha provocato, col tempo, il prodursi di meccanismi tendenti a favorire la formazione di aggregazioni sociali attorno a interessi —molto diversificati sia sul piano sostanziale, sia su quello della qualificazione giuridica— sino alla emersione di categorie nuove, quali quelle degli interessi diffusi. Queste aggregazioni sociali, in talune circostanze, possono dar luogo a fatti normativi. Questi fatti normativi si inseriscono in un sistema diventato sempre più complesso e assai mobile e sempre meno centrale e generale.

Sono dunque interessi collettivi, che provocano aggregazioni sociali, le quali possono assurgere a veri e propri soggetti collettivi: per questi soggetti libertà e autodeterminazione significano partecipazione al potere

(o come gruppo di pressione, che chiede al legislatore una specifica disciplina, o come gruppo che esprime direttamente fatti normativi autonomi).

Il fondamento di tali aggregazioni, e la loro conseguente capacità di esprimere fatti normativi, è di regola visto nell'accordo, espresso o tacito, in cui viene a concretarsi la volontà degli associati, ossia in un fatto contrattuale, in un fatto di autonomia privata.

Da qui l'affermazione dell'autonomia dei gruppi e, conseguentemente, la possibilità che quei gruppi vengano a ritagliarsi spazi dai quali la legge si ritrae o che la legge dello Stato non riassorbe.

Ciò può determinare come conseguenza o una autonoma produzione di diritto o la richiesta allo Stato di una specifica produzione normativa, che nei suoi aspetti più esasperati o oltranzisti ha finito talvolta col sottintendere e riflettere quella che da taluni è stata indicata come una istanza neo-corporativa.

Il fenomeno sembra trovare la sua giustificazione nel fatto che mentre nel passato ci si trovava davanti per lo più a poche, isolate formazioni sociali tipiche, oggi si assiste al manifestarsi di fatti di aggregazione per tutti i campi di interessi umani, persino carenti di strutture organizzative, che sfuggono ai tipi tradizionali, come ad es, le formazioni spontanee sindacali, le sette religiose, i movimenti a difesa dell'ambiente, di razze di animali in via di estinzione, etc.

Va detto però che lo Stato democratico contemporaneo, nell'area della cultura giuridica europea continentale, si presenta aperto in modo peculiare a recepire e soddisfare le esigenze che si sono ora evocate: infatti, perchè pluralista, perchè si fonda sul consenso, perchè strutturato sul principio del decentramento, della partecipazione, esso sempre più basa le sue leggi sulla contrattazione con le parti sociali, sull'accordo con le «autonomie», che via via si manifestano quali «luoghi» deputati alla mediazione del consenso e si offrono e contrappongono quali interlocutrici. L'effettività di rappresentanza politica ha finito col penetrare così nel campo dell'esperienza giuridica.

Allora, quelli che erano stati i limpidi ideali della dottrina ottocentesca —il concetto dello Stato di diritto, della legge quale precetto generale ed astratto— sembrano attenuarsi; e la «summa» di quell'ideale, il codice, destinato a regolare ogni possibile aspetto e rapporto dell'esperienza giuridica, non si presenta più come il solo mezzo idoneo a regolare gli interessi dei consociati, degli *universi cives* ed i conflitti tra questi.

L'ordinamento appare composito e fragmentato —vuoi per incapacità di assorbire e coordinare, vuoi per atteggiamento ideale effettivamente partecipato— per il sovrapporsi di discipline particolari mirate a soddisfare le singole istanze via via che esse si manifestano. Di qui, anzitutto il fenomeno, già realizzatosi in anni non più vicini, di una parcellizzazione degli istituti e dei sistemi normativi. La proprietà, ad esempio, istituito un

tempo centrale del sistema del codice, ha trovato la sua regolamentazione in una serie di leggi speciali che articolano diversamente, modificano, derogano la disciplina codiciale. Stessa sorte ha avuto la normativa, destinata a regolare i traffici del commercio e la vita dell'impresa, raccolta nel vecchio codice di commercio. Quella che nell'800 era disciplina speciale rispetto al codice civile e che fu riassorbita nella più generale articolazione dell'unico codice del diritto privato, il codice civile del 1942, secondo l'ideologia totalitaria degli anni '30/'40, si è di nuovo parcellizzata in una miriade di discipline: la grande impresa, la piccola e media impresa, l'impresa artigiana, l'impresa cooperativa, l'impresa familiare; e tutte con una loro specifica regolamentazione, data attraverso leggi poste in tempi diversi, staccate le une dalle altre, che prendono in considerazione anche solo singoli aspetti sub-settoriali.

\* \* \*

In un tale contesto, che fine hanno fatto i caratteri indiscussi della legge? Può ancora parlarsi, almeno negli stessi termini del passato, di generalità —intesa come riferibilità ad un insieme di soggetti individuati non per caratteri specifici, ma per caratteri generali— e di astrattezza —intesa come ripetibilità indeterminata nel tempo della regola? La domanda non è puramente teorica, nè tantomeno retorica, giacchè proprio la generalità e la astrattezza della legge erano per il pensiero ottocentesco garanzia dell'eguaglianza: l'uguaglianza presupponeva appunto un precetto legislativo universale (c.d. universalità del contenuto precettivo); di contro la legge speciale era considerata, talora, come sinonimo di disuguaglianza.

Ossia, il problema della uguaglianza veniva concepito come incentrato sul raffronto tra norma generale e norma speciale.

Oggi si assiste in modo sempre più diffuso al fenomeno dell'emana-zione di norme riferibili anche a classi chiuse di persone (e perciò soggettivamente non universali e oggettivamente ripetibili in misura ridotta) o a fattispecie persino uniche e irripetibili (quelle disciplinate dalle c.d. leggi provvedimento: es. legge di ristrutturazione di un porto particolare, legge di ristrutturazione o di espropriazione di una azienda o impresa industriale). Questo processo, sempre più diffuso e accentuato, ha fatto sì che la legge perdesse i caratteri tradizionali della astrattezza e della generalità, in forza dei quali essa era soggettivamente universale e oggettivamente ripetibile in misura indefinita. Se essa non è più universale nel suo contenuto precettivo, allora essa non fornisce più le garanzie desiderate di uguale trattamento. Perciò chi si mantenesse nella tradizione del pensiero giuridico ottocentesco non riuscirebbe più a spiegare la trasformazione della funzione legislativa, in particolare a chiarire il fenomeno per cui una

norma che disciplini settori limitati, parziali della esperienza giuridica non debba, per ciò stesso, essere considerata derogatoria.

\* \* \*

Dire a questo punto che, lungo la linea di evoluzione che si è appena indicata, è mutato anche il modo di operare del principio di uguaglianza sembra un passo obbligato.

Certamente esso si va strutturando in maniera diversa che per il passato: in sintesi sul piano teorico come su quello giurisprudenziale può ritenersi pacifico che l'interprete non possa limitarsi a ricercare un rapporto di identità o di analogia solo tra le fattispecie o le discipline poste a raffronto, ma debba ricercarlo tra le *rationes*, ovverossia nel sistema dei fini-valori cui tali discipline si informano.

I termini del raffronto sono mutati. Esso non si presenta più soltanto come un rapporto tra fattispecie normativa, da una parte, e principio di uguaglianza, a sè stante o coordinato con altri principi costituzionali, dall'altra.

La verifica del rispetto del principio di uguaglianza si attua (anche) per mezzo di un giudizio o raffronto, nel quale, da un lato vi è il principio anzidetto, poi la norma che si intende verificare ed infine il «*tertium comparationis*», ossia la norma generale con cui la norma verificanda potrebbe trovarsi in contrasto (c.d. giudizio trilatero).

«La norma denunciata di illegittimità costituzionale per violazione del principio di uguaglianza —come si è autorevolmente affermato (PALADIN)— viene sottoposta a confronto con altra norma di legge ordinaria che funge da “*tertium comparationis*”, in vista del quale possa dirsi che la differenziazione o la classificazione in esame sia ragionevole oppure arbitraria, provvista o carente di un adeguato fondamento giustificativo e quindi conforme o difforme rispetto al generale imperativo» dell'uguaglianza.

In altri termini, la universalità, che è pur sempre alla base del principio di uguaglianza, non è più da ricercare nel contenuto della norma, ma recede dal contenuto della norma alla *ratio* di essa (CERRI).

L'antica formula, che l'eguaglianza vuole pari trattamento di situazioni (o fattispecie) uguali e diverso trattamento di situazioni (o fattispecie) diverse, non perde di validità, ma acquista una diversa portata. Essa viene a significare la intrinseca necessità della coerenza dell'ordinamento, e quindi delle norme che lo compongono: coerenza dei fini-valori —dichiarati o accertabili— e coerenza fra le disposizioni.

Come tale, l'uguaglianza si presenta quale limite generale della legislazione che non impedisce (più, come per il passato) discipline singolari o di settore o anche personali, ma ne richiede in termini rigorosi e diversi



la giustificatezza sul piano dei fini-valori dichiarati ed effettivamente perseguiti.

Le differenze invocate per statuire normative diverse dovranno essere congrue, pertinenti rispetto alle diversità fattuali riscontrate.

Ossia, «ove esiste una situazione circoscritta che presenti differenze rispetto alle altre, la norma che la considera non sarà universale nel suo contenuto, ma nella sua *ratio* se, e solo se, risulterà pertinente, congrua rispetto ai fattori che contraddistinguono tale situazione e che in altre situazioni non si rinvencono» (CERRI).

Non solo: «in tal caso, tale norma si estenderà a tutte le ipotesi in cui ricorre la sua *ratio*». Ove la norma si estendesse oltre i casi in cui la *ratio* giustificatrice ricorre, oppure non si estendesse a tutte le ipotesi in cui quella sussiste, sarebbe violata l'universalità che, come si è detto, non riguarda più direttamente il contenuto della norma, ma il rapporto tra la *ratio* medesima e il contenuto di essa. Questo rapporto, che sia pure in termini diversi è pur sempre di universalità, consiste nella corrispondenza tra *ratio* e contenuto ed esige l'estensione della norma stessa a tutte le ipotesi riconducibili ai fini-valori cui si informa e solo ad esse.

L'universalità così intesa manifesta la giustificatezza, ossia la ragionevolezza della disciplina. Allora: il principio di uguaglianza viene a sostanzinarsi in un criterio di coerenza dell'ordinamento che non ammette differenziazioni o assimilazioni normative incompatibili con i principi ispiratori del sistema.

\* \* \*

Questi principi, consolidati tra gli studiosi del diritto costituzionale, trovano applicazione nella nostra materia in tema di rapporti tra Stato e confessioni religiose.

L'emergere di istanze religiose differenziate ha dato luogo, ora anche nel nostro paese, al sorgere di numerose confessioni che si presentano quali comunità o aggregazioni, organizzate e non, non occasionali (ossia non aventi durata contingente), costituite da una serie aperta e indeterminata di soggetti, uniti dalla comune credenza (ossia da una «propria» originale e totale concezione del mondo basata sulla esistenza di un essere trascendente in rapporto con gli uomini) e dal fine. Tali aggregazioni o formazioni sociali operano, per lo specifico religioso cui fanno riferimento, in quella sfera dell'autonomia di fronte alla quale, per molti aspetti, la legge dello Stato tende a ritrarsi.

In tale spazio, in cui tendenzialmente lo Stato, per il rispetto dello specifico religioso imposto da norme costituzionali (art. 7, 1° comma, e 8, 1° comma), si preclude di entrare, si produce e spiega i suoi effetti la normazione autogena della confessione. Le confessioni rilevano per l'ordinamento dello Stato per quelle che sono, in quanto esistenti, siano esse

organizzate o non (infatti, l'art. 8, 2° comma, Cost., riconoscendo il diritto delle confessioni religiose di organizzarsi secondo i propri statuti, implicitamente ammette l'esistenza di confessioni organizzate e di confessioni che organizzate non sono), e a tutte riconoscendosi la stessa misura di libertà (art. 8, 1° comma). Le confessioni sono quindi riconosciute come centro di riferimento di interessi, che possono assumere una maggiore o minore giuridica rilevanza; possono avvalersi di condizioni e strumenti giuridici variamente qualificati al fine di perseguire con effettività la soddisfazione dei propri interessi nell'ambito della comunità generale. Tra questi strumenti spicca l'accordo con lo Stato.

E' quindi il sistema che consente, aprendosi alle diversificate esigenze delle confessioni, che attraverso gli accordi si pongano in essere discipline difformi.

La tendenza manifestata in Italia dalle confessioni a richiedere l'accesso all'accordo rende attuale la possibilità che si verifichino le seguenti ipotesi: che più confessioni chiedano l'accesso all'accordo con lo Stato e lo ottengano; che una o più confessioni lo richiedano e non lo ottengano; che alcune confessioni ritengano di non richiedere nessun accordo, non avendo esigenze specifiche da tutelare nei confronti dello Stato.

La diversità di disciplina può quindi emergere sia tra confessioni che abbiano concluso l'accordo, sia tra queste e quelle che si siano viste rifiutare l'accordo o quelle che invece non lo abbiano nemmeno richiesto.

Queste ultime, optando per una condizione di autonomia indifferenziata, rinunceranno a far valere nei confronti dello Stato la propria peculiare valenza religiosa, e l'esigenza di una specifica disciplina delle libertà positive da convenirsi a mezzo di intese. Operano perciò secondo due distinti moduli disciplinari. O come persone giuridiche «laiche» (enti con finalità di cultura, di istruzione, di assistenza) e/o persino anche come qualsivoglia associazione non riconosciuta disciplinata dal diritto privato, qualora ravvisino nelle relative regole del codice civile lo strumento giuridico più consono a garantirne interessi e libertà. Ovvero, sempre le confessioni che non hanno richiesto l'accordo, facendo valere dinanzi agli apparati pubblici la propria dimensione religiosa, opereranno per la sottoposizione alla legislazione unilaterale dello Stato destinata espressamente e in via generale alla disciplina dei culti.

In un sistema pluralista basato sulla partecipazione, gli accordi esplicano la funzione di dare risposte specifiche alle esigenze delle singole confessioni. Questa specificità si rifletterà negli accordi e potrà caratterizzare la disciplina di ciascuna materia regolata, di modo che essa potrà risultare diversa rispetto alle regolamentazioni concordate tra Stato e altre confessioni nelle medesime materie; o ancora potrà risultare che diverse siano le materie di volta in volta regolate.

E' proprio a mezzo ed in funzione di questa specificità che può espri-

mersi per dettato costituzionale la «autonomia» di ogni confessione. Quello dell'autonomia, come è noto, è uno dei valori fondamentali sui quali è costituito il nostro ordinamento repubblicano. L'art. 2 Cost., infatti, anche se è norma dettata per la tutela dei diritti individuali, spettanti alla persona come singolo e come componente delle formazioni sociali, è soprattutto norma di garanzia delle formazioni sociali; più precisamente «norma aperta», diretta cioè a tutelare quei valori di libertà che vanno emergendo a livello di costituzione materiale. L'interesse religioso, poi, nella sua duplice configurazione di interesse individuale e collettivo, assume nel vigente ordinamento natura di interesse costituzionalmente protetto, cioè di situazione di vantaggio giuridicamente garantita ai fedeli delle varie confessioni, considerati sia *uti singuli*, sia quali membri di gruppi sociali con finalità religiosa. Ma l'effettivo operare delle autonomie, se da una parte realizza una linea portante del disegno costituzionale, dall'altra suscita nuovi complessi problemi che in forma sintetica possono ricondursi ad un interrogativo: tra esigenze di specificità e principio di uguaglianza che rapporto si pone?

\* \* \*

Il pluralismo confessionale che il nostro ordinamento disegna, non è un pluralismo indifferenziato, ma è un pluralismo che si va strutturando in base a principi prefissati, ma anche a parametri o regole «concrete» che vanno consolidandosi o che, ancora, appena si delincono. L'autonomia, la separatezza degli ordini, il divieto di reciproche interferenze negli *interna corporis*, la *reciproca* collaborazione di Stato e confessioni per la promozione dell'uomo, la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, la garanzia di questi diritti anche nelle e davanti alle formazioni sociali, la uguale libertà delle confessioni, la laicità dello Stato, la spettanza al Parlamento del potere di indirizzo politico in materia ecclesiastica, la unicità della giurisdizione statale, l'imparzialità della pubblica amministrazione, ecc. sono alcune di queste regole, di questi principi cardine dell'ordinamento, fissati in norme della Costituzione o ricavabili dal loro collegamento. Ed è in questo più ampio e articolato contesto che va collocato e reso operativo il principio di uguaglianza, nel senso che i giudizi per il controllo del suo effettivo rispetto vengono condotti alla luce dell'intero complesso di valori e precetti costituzionali.

Sia i criteri giustificativi delle discriminazioni, sia i criteri per mezzo dei quali è possibile ricavare i limiti positivi alla disciplina legislativa, e quindi i confini oltre i quali quest'ultima deve considerarsi non giustificata, possono desumersi «dalle altre disposizioni costituzionali suscettibili di costituire "parametro"» (MODUGNO) al quale riportarsi.

In questo senso ed in questi limiti perciò il pluralismo confessionale

dispiega effetti nei confronti dello stesso principio di eguaglianza, che non impone più norme afferenti il fenomeno religioso il cui contenuto sia necessariamente universale, ma norme la cui *ratio* sia universale.

Sicchè l'universalità recede, come si è già visto, dal contenuto ai fini-valori che la norma persegue ed al rapporto, che il legislatore pone e l'interprete coglie, fra questi e quello (contenuto).

Si tratterà allora di individuare la *ratio*, che informa l'intera disciplina di un dato settore, per andare poi alla ricerca della consonanza o della eventuale contraddizione che sta alla base di una norma concreta, che a quel settore appartiene.

Il parametro del giudizio si risolve nel fine primario di quella disciplina; fine che è posto in luce dalla funzione e dalla natura del trattamento di cui si controverte e dell'interesse tutelato.

Si dovrà valutare in rapporto ad essa *ratio*, la ingiustificatezza di determinate differenziazioni normative, che apportino deroghe rispetto a discipline di portata più generale, o ad altre specifiche discipline. L'eguaglianza è così garanzia contro discriminazioni arbitrarie, perchè elusive —per inclusione o per esclusione— dell'unica *ratio* che presiede al settore cui appartengono le discipline messe a confronto.

Si possono presentare infatti equiparazioni di situazioni non omogenee, e incongrue differenziazioni di determinate discipline. Tale eventualità sono sintomatiche di «rotture del tessuto normativo», di logorio della complessiva coerenza dell'ordinamento, qualora il sistema trilatero di comparazione non consenta di reperirne il fondamento. Ciò accade allorquando la *ratio legis*, che sta alla base di altre norme (o di altri principi) del medesimo settore, cui appartiene la norma investigata, avrebbe dovuto trovare applicazione nella fattispecie che essa disciplina, ed invece non è stata applicata senza idonea giustificazione; o allorquando, al contrario, non avrebbe dovuto essere applicata e invece lo è stata in modo ingiustificato (CERRI).

\* \* \*

In materia ecclesiastica, la molteplicità di possibili accordi si avvia a divenire realtà anche in Italia. Ciò inevitabilmente porta a una pluralità di discipline. Ecco allora che il criterio per valutare il rispetto (o la violazione) del principio di uguaglianza, spostato alla *ratio* o alle *rationes* che presiedono al settore, comporta un giudizio sulla compatibilità di una data norma con i valori che il sistema si prefigge di raggiungere nella specie. Vale a dire: con le finalità ed interessi che dovrebbero essere protetti alla luce di quei principi. Ed ancora comporta un raffronto con la attuazione e la rilevanza che a quei valori e a quegli interessi è stata data in altre norme.

Così, nel regolare un singolo aspetto, le norme del settore dovranno ispirarsi ai medesimi principi, pur potendo dettare discipline differenziate.

Un esempio potrà meglio chiarire la regola ed il metodo di comparazione. Se nella predisposizione di certi servizi, strutture, etc., le autorità civili risolvono di tener conto con appositi interventi, finanziamenti pubblici, delle esigenze religiose della popolazione, tali misure dovranno estendersi a tutte quelle confessioni, che tali esigenze in concreto esprimono e secondo le modalità ad esse proprie. Vale a dire che quelle esigenze, che hanno portato, in un quadro di coerenza coi fini-valori ai quali si informa un settore dell'ordinamento, all'emanazione di una specifica normativa per una certa confessione, dovranno essere prese in considerazione per ogni altra confessione che ne chieda il soddisfacimento, anche se potranno essere soddisfatte non necessariamente in modo identico, ma a mezzo di una disciplina ragionevolmente diversificata. La *ratio* ispiratrice dovrà cioè essere unica e «universale» nelle diverse normative che disciplinano la materia per ogni confessione. Così, sia nel concordato con la Chiesa cattolica (art. 12) sia nell'intesa con la Tavola Valdese (art. 17), è affrontato il tema della tutela del patrimonio storico ed artistico: si tratta di norme che prevedono la emanazione di una ulteriore normativa per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali di interesse religioso. E' chiaro che le emanande disposizioni potranno ben essere diverse, in ragione della consistenza, delle destinazioni culturali diversificate dei rispettivi patrimoni artistici. Sotto tale profilo, l'eventuale confronto tra le due normative potrà anche portare a constatare l'esistenza di disposizioni diverse: ma il raffronto delle discipline, al fine di verificare il rispetto del principio di eguaglianza, dovrà avvenire tenendo presente la unicità della *ratio* (cioè dei fini-valori) che dovrà ispirarle e che dovrà essere comune ad entrambe. Ossia occorrerà tener presente che i beni fanno parte del patrimonio artistico della nazione: che come tale deve essere tutelato; che dovrà essere salvaguardata la destinazione religiosa dei beni e esserne assicurata la fruizione a tutti, sotto il profilo artistico in vista della promozione dell'uomo. Una norma che favorisse una confessione rispetto all'altra, attribuendo all'una risorse e non all'altra per questa specifica finalità, violerebbe il principio di eguaglianza, giacchè la norma discriminatrice sarebbe priva di adeguata giustificazione e romperebbe l'intima coerenza dell'ordinamento. L'esempio dimostra che sarebbero assai interessanti i risultati di una «verifica» o di una «rilettura» della legislazione ecclesiastica alla luce della nuova accezione del principio di eguaglianza che si è ora delineata. E forse anche sorprendenti: come, ad esempio, di far salva la legittimità costituzionale di discipline oggettivamente differenziate e di portare a travolgere, invece, discipline irragionevolmente uniformi.

Allora, anche dalla realizzazione concreta dell'ipotesi delle intese per adesione (quando una o più confessioni aderiscano a una intesa in precedenza intervenuta tra un'altra confessione e lo Stato italiano), che comporterebbe una indubitabile disciplina uniforme di fatti e rapporti, non deriverebbe una sorta di garanzia a priori della legittimità costituzionale di una tale normativa, perchè dovrebbe comunque accertarsi se l'applicazione di questa ad una diversa confessione attui nei confronti di tale confessione quei fini-valori astrattamente predeterminati.