

**LA MANCATA EMANAZIONE NELL'ITALIA REPUBBLICANA
DI UNA LEGGE "ORGANICA" SULLA LIBERTÀ RELIGIOSA
(IL CONFRONTO COL CASO SPAGNOLO)**

Fabiano Di Prima
Università degli Studi di Palermo

Abstract: A missed target of the Republican Italy is the adoption of an "organic" law on religious freedom. A lack determined in spite of the presence of internal and external stimuli (of cultural, political and legal nature) that might have led to a different outcome: among the first, in particular, the chance to mark a discontinuity with the previous regime and to replace the "general" *Legge sui Culti ammessi* (1929), conflicting with the Charta of 1948 on multiple fronts; regarding the latter, the suggestions (more or less compelling) occurred over time from Spain and Portugal, Countries with an history of relations between law, politics and religion in many respects parallel to the Italian one. And in this regard, it is prominent the inspiration given by the Spanish experience, both as earlier than the Portuguese, and because of the extraordinary speed and the unanimous agreement that characterise the process of adoption of the *Ley Organica de Libertad Religiosa*, a couple of years from the first "elecciones democráticas" of Post-Francoism, and the promulgation of Constitution of 1978.

This essay intends to examine the political and legal factors behind this latter outcome, and to confront them with those much older found in Italy in the aftermath of the fall of Fascism: with the immediate aim of highlighting the differences between the two situations and evaluating their weight respecting to the unsuccessful developments of the Italian experience; and the final goal of derive, starting from this comparison, the prominent resistance factors which have affected negatively this experience.

Keywords: Organic law on religious freedom, Legge sui culti ammessi; Ley organica de Libertad religiosa, Italian Constitution; political inertia.

Abstract: Costituisce un obiettivo mancato dell'Italia repubblicana l'adozione d'una legge "organica" sulla libertà religiosa. Una carenza determinatasi a dispetto della presenza di stimoli interni ed esterni (di segno culturale, politico e giuridico) che avrebbero potuto portare a un esito diverso: tra i primi, in particolare, l'occasione di segnare una discontinuità col precedente regime e di so-

stituire la Legge “generale” del ‘29 sui Culti ammessi, confliggente su più fronti con la Carta del ‘48; riguardo ai secondi, gli spunti (più o meno convincenti) giunti nel tempo dalla Spagna e dal Portogallo, Paesi con una storia ecclesiasticistica per molti versi parallela a quella italiana. E a tale riguardo, preminente è la suggestione data dall’esperienza spagnola, sia in quanto anteriore alla portoghese, sia in ragione della straordinaria celerità e dell’unanimità di consenso che contrassegnano l’iter verso l’adozione della “*Ley Organica de Libertad Religiosa*”, a un paio d’anni dalle prime “*elecciones democráticas*” del Post-Franchismo, e dalla promulgazione della Costituzione del ‘78.

Questo saggio intende esaminare i fattori politici e giuridici alla base di quest’ultimo risultato, e porli a confronto con quelli - più risalenti - rinvenibili in Italia all’indomani della caduta del Fascismo: con l’obiettivo immediato di evidenziare le differenze tra le due situazioni e di valutarne il peso rispetto agli infruttuosi sviluppi dell’esperienza italiana; e quello ultimo, di ricavare, a partire da questo confronto, i preminenti fattori di resistenza che hanno condizionato in negativo tale esperienza.

Parole chiave: legge “organica” sulla libertà religiosa; Legge sui Culti ammessi; *Ley Organica de Libertad Religiosa*; Costituzione italiana; inerzia politica.

SOMMARIO: 1. Crisi della politica, inerzia legislativa e grandi libertà: l’esperienza italiana. Cenni introduttivi.-2. La mancata legge “organica” sulla libertà religiosa in Italia: l’inazione, il passato che non passa, l’interruzione d’un costante parallelismo con Spagna e Portogallo.-3. La peculiarità ‘a monte’ del caso spagnolo: tre singolari fattori d’impulso.-3.1 La fine della “*questión religiosa*”; l’onda lunga di concordia politico-sociale.-3.2. Una precedente legge d’indole confessionista da abrogare.-3.3. La necessità di prevedere uno strumento equivalente al Concordato ai fini della “*cooperación*” (art. 16, III co., CE).- 4. Il confronto con la situazione dell’Italia del Dopoguerra. Gli stimoli mancanti e i primi sintomi di inerzialità politica.- 4.1. La diversa portata della “pace religiosa” del 1947.- 4.2. Il carattere (costituzionalmente ‘spurio’, ma) non confessionista della l.1159/1929.- 4.3. La presenza in Costituzione dell’istituto delle Intese.- 5. Gli ultimi cinquant’anni. La cronicizzazione dell’inerzialità, il preponderante *focus* sul diritto pattizio, il mancato “*refresh*” dei p.d.l.. “Avvertenze” incomprese.- 6. Conclusioni.

1. CRISI DELLA POLITICA, INERZIA LEGISLATIVA E GRANDI LIBERTÀ: L'ESPERIENZA ITALIANA. CENNI INTRODUTTIVI

È ricorrente l'osservazione che lo Stato moderno del '900 condivide col contemporaneo ('dopomoderno') il *leitmotiv* della crisi della politica, con le sue implicazioni negative sulla produzione giuridica. Che sia così, in effetti, lo mostrano i fatti. Ad es., appare attuale il tema spinoso della *proliferazione di soluzioni normative affrettate*, assunte a pro d'un consenso immediato e/o d'un forte impatto mediatico¹: un problema collegato dalla dottrina a noi vicina nel tempo al declino dei "santuari della politica" e alla loro riconversione a mere amministrazioni del contingente (in Italia, specie dopo "Tangentopoli"², la fine della Prima Repubblica e l'insorgenza della c.d. antipolitica³). Ma, a ben guardare, l'equazione 'crisi della politica=proliferazione legislativa' è in realtà un tema "vecchio": già negli anni '60, quando s'afferma il *Welfare State* e la sua "bulimica" tensione a governare campi sempre nuovi della vita sociale, la dottrina segnala l'inusitata produzione di leggi statali, spesso disorganiche⁴, giungendo a parlare, nel caso statunitense, d'una intervenuta "orgia" legislativa⁵.

Lo stesso vale per l'opposta disfunzione della legiferazione, pur essa figlia delle difficoltà del 'politico', e cioè l'*inerzia legislativa*⁶: un problema particolarmente sentito, frutto di temporeggiamenti, sottovalutazioni, alchimie di magioranze, meri calcoli politici, ecc, che ha come esito il sistematico rinvio *ad libitum* della trattazione di problemi di forte impatto sociale⁷ (e/o legati alle com-

¹ Emblematiche, al riguardo, le notazioni raccolte nel saggio di ADDARIO, N., *Il futuro della politica. Sul paradosso dell'opinione pubblica e l'isteria della politica del consenso*, in *Potere e modernità. Stato, Diritto e Costituzione*, a cura di A. Cevolini, Franco Angeli, Milano, p. 82 e ss. Ma v. pure DIAMANTI, I., *Oltre la democrazia del pubblico*, "Comunicazione politica", 2014, n.3, p. 581 e ss. Inoltre, per le implicazioni sul terreno della regolazione del 'religioso', v. il saggio dello scrivente *Matrimonio e Chiesa d'Inghilterra oggi*, nel volume collettaneo curato da FUMAGALLI CARULLI, O., e SAMMASSIMO, A., *Famiglia e matrimonio di fronte al Sinodo. Il punto di vista dei giuristi*, Vita e Pensiero, Milano, 2015, p. 181 e ss..

² Cfr., esemplificativamente lo scritto di LUCIANI, M., *Giurisdizione e legittimazione nello Stato costituzionale di diritto (ovvero di un aspetto spesso dimenticato del rapporto fra giurisdizione e democrazia*. "Politica del Diritto", 3, 1998, p. 365 e ss.

³ Sul quale tema si rimanda, tra moltissimi, al recente lavoro di LUPO, S., *Antipartiti. Il mito della nuova politica nella storia della Repubblica (prima, seconda e terza)*, Donzelli, Roma, 2013.

⁴ Così, PREDIERI, A., *La produzione legislativa*, in SOMOGYI, S., LOTTI, L., PREDIERI, A., SARTORI, G., *Il Parlamento italiano. 1946-1963*, Napoli, 1963, p. 211.

⁵ Così, GILMORE, G., *The ages of American Law*, Yale University Press, New Haven, 1977, p. 95.

⁶ Cfr. SILVESTRI, G., "Questa o quella per me pari sono...". *Disinvoltura e inquietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, in *Le fonti del diritto, oggi: giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*. Pisa, 3-4 marzo 2005, Plus, Pisa, 2006, p. 173 e ss.

⁷ Cfr., sul punto, BORDONALI, S., *L'incidenza del fatto religioso nei percorsi formativi della legge nell'ordinamento italiano*, "Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado", 2010, p. 749; analogamente, VARNIER, G.B., *Il diritto di libertà religiosa e le stagioni della storia e la voluntas Legislatoris*, in TOZZI, V., MACRÌ, G., PARISI, M. (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di*

piessità delle società postmoderne). Ebbene, anche qui tornando a tempi più risalenti, non è infrequente imbattersi in lavori dottrinali che denunciano il ristagno della legiferazione⁸, con balbettii, amnesie, resistenze e veti incrociati che diventano particolarmente intollerabili quando rendono impossibile (o estremamente difficile) per i consociati vedere effettivamente garantiti i propri diritti basilari.

Un esempio efficace di quest'ultima patologia lo si riscontra in Italia, col rapporto "complicato" tra il Parlamento e le statuizioni di libertà consacrate nella Costituzione repubblicana. Un caso emblematico di larga inattuazione costituzionale, denunciato a più riprese da alcune illustri voci della *scientia iuris*⁹, tra i quali quella di Balladore Pallieri, primo italiano a sedere nella Corte EDU e fine conoscitore delle tecniche ecclesiasticistiche¹⁰. È sua la notazione sconcertata del fatto che in Italia vige "una Costituzione tra le più larghe al mondo in materia di libertà", ma "in pari tempo è applicata una delle leggi poliziesche più offensive dei diritti di libertà fra quante ne esistono al mondo"¹¹, vale a dire il t.u. delle leggi di pubblica sicurezza [di seguito, TULPS] del 1931: testo che solo per intervento della Corte costituzionale comincerà a essere "mondato" da elementi "spuri", come quelli ostili alla possibilità per i gruppi acattolici di riunirsi per il culto e/o affiggere (o anche solo distribuire) ciclostilati, senza il beneplacito delle pubbliche autorità, in spregio delle nuove ampie garanzie offerte dall'art.19 Cost.¹². Ed a proposito della Consulta, la lentezza dell'iter parlamen-

una legge generale sulle libertà religiose, Giappichelli, Torino, 2010.

⁸ Esemplificativamente, MORTATI, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1962, p. 883; CRISAFULLI, V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, p. 63.

⁹ Come quella di CALAMANDREI, P., padre costituente, pugnace alfiere della "battaglia" per l'attuazione della Costituzione del '48, ed autore di svariati scritti sul tema, tra i quali può ricordarsi il paradigmatico *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in BATTAGLIA, A., CALAMANDREI, P., CORBINO, E., DE ROSA, G., LUSSU, E., SANSONE, M., VALIANI, L., *Dieci anni dopo 1945 - 1955*, Bari, 1955, p. 209 e ss. Più in generale, sul tema dell'inattuazione della Costituzione fino alla fine degli anni '60, si rimanda esemplificativamente al saggio di MORTATI, C., *Considerazioni sui mancati adempimenti costituzionali*, 1969, ora in Id., *Raccolta di scritti*, IV, Giuffrè, Milano, 1972, p.173 e ss.. Quanto, invece, ai tempi più recenti, si veda da ultimo il numero monografico del 2013 dei "Quaderni fiorentini" dal titolo *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, che raccoglie gli atti dell'omonimo incontro di studio svoltosi a Ferrara il 24 e il 25 giugno 2013; il saggio di GROSSI, P., *Attuazione e inattuazione della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2002; il saggio collettaneo curato da PANIZZA, S. e ROMBOLI, R., *L'attuazione della Costituzione*, Edizioni Plus, Pisa, 2002; e infine il lavoro di LOIODICE, A., *Attuare la Costituzione. Sollecitazioni straordinarie*, Cacucci, Bari, 2000.

¹⁰ Come emerge dalla lettura del suo *Il Diritto internazionale ecclesiastico*, dodicesimo volume dell'imponente *Trattato di Diritto Internazionale* curato da P. Fedozzi e Santi Romano, edito nel 1940 per i tipi della Cedam.

¹¹ BALLADORE PALLIERI, G., *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in *Foro padano*, 1954, p. 57.

¹² Significativamente, è proprio con la sua prima pronuncia (depositata il 14 giugno del 1956) che la Consulta dichiara l'illegittimità di tali disposizioni, contenute nell'art.113 T.U.L.P.S. (commi 1, 2, 3, 4, 6 e 7). Sulle garanzie riconosciute dal precetto costituzionale in parola, v. il recente lavoro di PACILLO, V., *Buon costume e libertà religiosa. Contributo all'interpretazione dell'art. 19 della*

tare diretto alla sua istituzione¹³ indica bene (le ritrosie e) i dubbi¹⁴ rispetto all'ingresso di un Giudice delle leggi, pur previsto dalla Carta, già prevedibilmente capace –tra l'altro– di rampognare il Parlamento non solo per i provvedimenti assunti, *ma anche per quelli vaganti nel limbo della progettualità*¹⁵. Mentre, quanto ai diritti di libertà sanciti in Costituzione, occorrerà attendere gli anni '70 perchè faccia effettivo progresso la relativa legislazione d'attuazione¹⁶, con l'adozione di previsioni più o meno scolpitesi nella memoria nazionale (sull'obiezione di coscienza; sul diritto di assemblea degli studenti; sulla tutela della riservatezza delle comunicazioni, ecc.): ma con un avanzamento che nel tempo appare parziale e in alcuni casi poco appagante, soprattutto per via dei campi cruciali lasciati più o meno a "congelare" in Carta¹⁷ (si pensi al diritto –riconosciuto dall'art. 34 Cost.– dei "capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi" a raggiungere "i gradi più alti degli studi"), ma anche per una certa incrementale tendenza a trascurare nel processo di legiferazione sui diritti il linguaggio (e, a monte, la teorica) dei doveri inderogabili verso la collettività e le generazioni future¹⁸.

Costituzione italiana, Giuffrè, Milano, 2012.

¹³ Valga al riguardo la notazione che la Consulta, istituita nel dicembre 1955 (due anni dopo la conclusione del detto iter), tiene la sua prima udienza pubblica nell'aprile del 1956, ossia a quasi nove anni di distanza dalla promulgazione della Carta fondamentale. Sul lento processo che segna le vicende di tale istituzione, cfr., a titolo esemplificativo, il saggio di DE SIERVO, U., *L'istituzione della Corte costituzionale in Italia: dall'Assemblea costituente ai primi anni di attività della corte*, in CARNEVALE, P., COLAPIETRO, C. (a cura di), *La giustizia costituzionale fra memorie e prospettive. A cinquant'anni dalla pubblicazione della prima sentenza della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 49 e ss..

¹⁴ Cfr. BISOGNI, G., *Le leggi istitutive della Corte costituzionale*, in DE SIERVO, U., GUERRIERI, S., VARSORI, A. (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Carocci, Milano, 2004, vol. I, pag. 71 e ss.; FUMAGALLI CARULLI, O., *Giurisdizione ecclesiastica e Corte costituzionale*, in Botta, R. (a cura di), *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, Esi, Napoli, 2006, p. 181 e ss..

¹⁵ Con dichiarazioni monitorie che nella prassi avrebbero assunto - in concreto - le più diverse forme: dal semplice "invito rivolto al legislatore a provvedere sino alla «minaccia» di futuri interventi caducatori da parte del giudice delle leggi, allorché [fosse stato] eventualmente investito di una analoga questione". Così BELLOCCI, M., e PASSAGLIA, P., *La giurisprudenza costituzionale*, in *Problemi dell'omissione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Quaderno predisposto in occasione della Conferenza delle Corti costituzionali europee, Vilnius, 2-7 giugno 2008, par. 7, in <www.cortecostituzionale.it>.

¹⁶ Cfr., sul punto, MELIS, G., *La legislazione ordinaria*, "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 4, 2001, p. 1053 e ss..

¹⁷ L'immagine della Costituzione-frigorifero ove i principi-guida dello Stato delineato nel 1948 vengono congelati e, ibernandosi, si mantengono inalterati è evocata da CHELI, E., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, il Mulino, Bologna, 1978, p. 83.

¹⁸ Illustra compiutamente le implicazioni di questa tendenza, tra gli altri VIOLINI, L., *I doveri inderogabili di solidarietà: alla ricerca di un nuovo linguaggio per la Corte costituzionale*, in BALDUZZI, R., CAVINO, M., GROSSO, E., LUTHER, J. (a cura di) *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 517 e ss..

2. LA MANCATA LEGGE “ORGANICA” SULLA LIBERTÀ RELIGIOSA IN ITALIA: L’INAZIONE, IL PASSATO CHE NON PASSA, L’INTERRUZIONE D’UN COSTANTE PARALLELISMO CON SPAGNA E PORTOGALLO

Nell’ottica del diritto ecclesiastico italiano, l’inerzialità più evidente del tipo appena indicato è quella della mancata stesura d’una legge generale sulla libertà religiosa. Una storia altalenante, questa, tra stasi, sussulti velleitari e tentativi falliti, che per un verso ricorda altri passaggi a vuoto del processo di (ri)allineamento della legislazione italiana allo spirito e alle previsioni della Costituzione¹⁹ (*ex pluribus*, la mancata riforma organica della disciplina codicistica degli enti intermedi²⁰, atta a stenderne una pluralisticamente ispirata); e che per altro verso, tuttavia, colpisce particolarmente, per almeno tre ordini di motivi.

Il primo è quello della mancata cesura col recente passato, i.e. quello del regime fascista, sotto un profilo tecnico-giuridico ma anche –per così dire– simbolico. Tale inerzialità finisce infatti col lasciare in piedi la normativa generale esitata in materia nel Ventennio, ossia la *Legge sui culti ammessi* (l. 24 giugno 1929, n. 1159) e relativo R.D. 289/1929, che, pur appartenendo ancora per certi versi all’antico filone liberalistico²¹, sconta un’impostazione poliziesca incongrua rispetto al nuovo dettato costituzionale, nel suo rispondere primariamente all’urgenza di presidiare l’ordine costituito²², e solo dopo alle istanze basilari delle confessioni minoritarie²³. Normativa che, anche per tale caratteristica, ha

¹⁹ DALLA TORRE, G., *Libertà di coscienza e di religione*, “Stato, Chiese e pluralismo confessionale (statoechiese.it)”, marzo 2008, p. 1, sottolinea la “vischiosità del processo di armonizzazione dell’ordinamento alle norme costituzionali”, che si manifesta in vari ambiti, tra cui quello ecclesiasticamente rilevante in parola.

²⁰ La disciplina in parola, contenuta nel vigente codice civile del 1942, nasce infatti segnata da una pregiudiziale diffidenza per i ‘corpi morali’, figlia del settecentesco sfavore giacobino per tutte le collettività frapponentisi tra il cittadino e lo Stato: cifra, questa, che viene a cozzare con l’indole pluralista della Carta del 1948, e le sue variegata e convinte enunciazioni a favore della libertà associativa. Va precisato, tuttavia, che nel tempo, a parziale mitigazione di questo problema, pur non andando in porto il progetto della riforma complessiva, vi sono stati specifici interventi normativi tesi ad abrogare e/o emendarne alcune previsioni: su tutti, quello della c.d. l. *Bassanini bis* (l. n. 127 del 1997), atto a rimuovere l’antico istituto dell’autorizzazione governativa agli acquisti di beni immobili e all’accettazione di donazioni ed eredità (con un’azione completata anche per gli enti di fatto tre anni dopo, con la l. 192 del 2000), e l’innovazione del 2000 (d.p.r. n. 361) sulle procedure di riconoscimento civile degli enti, con l’elisione del vecchio sistema concessorio.

²¹ Cfr. *infra*, par. 4.2.

²² Valga, tra l’altro, l’illuminante notazione di GIACCHI, O., *La condizione giuridica dei culti ammessi in Italia*, Vita e Pensiero, Milano, 1937, p.33, che la l. 1159 era stata emanata “perché fosse facilitata l’opera di vigilanza che su quei culti lo Stato italiano intende esercitare”.

²³ Attitudine che si ricava non solo dalla puntualizzazione in apertura del testo, ove si dice che sono “ammessi” i soli culti rispettosi dell’ordine pubblico e del buon costume, ma anche dalle forche caudine previste per l’erezione di enti, e le relative strette forme di controllo sulla loro attività, e ancora dall’approvazione governativa per le nomine dei ministri di culto (art. 3); come pure andava in questa direzione l’abrogato articolo del regolamento attuativo, che prevedeva l’autorizzazione

l'ulteriore disvalore di non aver frenato l'*escalation* di disposizioni del Regime che in un decennio annichiliscono tali confessioni, e le loro libertà (i predetti precetti del T.U.L.P.S.²⁴; la circolare ministeriale del '34 che limita le riunioni acattoliche; quella seguente che vieta il culto pentecostale²⁵; le leggi razziali, che privano gli ebrei anche di libertà culturali²⁶; la circolare avverso i Testimoni di Geova²⁷; lo scioglimento nel 1940 del *Salvation Army*). Talchè la sua mancata sostituzione, pur al netto delle maggiori garanzie offerte dalla nuova Carta al non ripetersi di simili derive (il suo carattere "rigido"; il contenimento delle prerogative del Governo; la previsione di un Giudice delle leggi; il riconoscimento dell'eguale libertà e dell'autonomia delle Confessioni), impedisce all'ordinamento di lanciare un inequivocabile messaggio di rassicurazione sul presente e il futuro della libertà religiosa in Italia²⁸: ossia, un taglio netto con i portati illiberali ed ultrastatualisti del Regime; un'adesione effettiva e convinta al nuovo progetto (tendenzialmente bilaterale) di relazioni Stato/Chiese e ai principi libertari consacrati dalla Carta; il ripudio di future esegesi *in malam partem* del primo e dei secondi²⁹.

Il secondo motivo è quello *della mancata svolta rispetto al passato meno prossimo*, vale a dire l'epoca liberale. Notava a fine Ottocento Ruffini la singolarità che l'Italia, a differenza di altri Stati, non si fosse data una legislazione generale sul fatto religioso: quella cioè che regolasse "in un dato momento ed

con regio decreto per l'apertura di templi e oratori. In proposito, v. DI PRIMA, F., *Le confessioni religiose "del terzo tipo" nell'arena pubblica nazionale. Problemi, dinamiche e tendenze operative*, "Quaderni di diritto e politica ecclesiastica", 2014, n.1, p. 126 e ss., e i richiami bibliografici ivi contenuti.

²⁴ V. *supra*, nota n. 10.

²⁵ Centrale, nella stesura delle due circolari, la figura del Ministro Buffarini Guidi, il cui cognome presta il nome alla seconda delle due. V., in proposito, ROCHAT, G., *Regime fascista e chiese evangeliche*, Claudiana, Torino, 1990, pp. 143-144; MADONNA, M., *Profili storici del diritto di libertà religiosa nell'Italia post-unitaria*, Tricase, Lecce, 2012, p. 41.

²⁶ Cfr. MARGIOTTA BROGLIO, F., *Dalla questione romana al superamento dei Patti lateranensi. Profili dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia*, in *La revisione del Concordato. Un Accordo di libertà*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1986, p. 25; ma vedi dello stesso A., il suo *Discriminazione razziale e discriminazione religiosa*, "Quaderni di diritto e politica ecclesiastica", 2000, 1, p. 269, dove nota come la discriminazione basata sulla discendenza razziale sia "immediatamente collegata a quella fondata sull'appartenenza religiosa".

²⁷ Adottata nell'agosto del 1939.

²⁸ Cfr. FUMAGALLI CARULLI, O., *Legge e libertà religiosa. Dai "culti ammessi" alla libertà religiosa: un cammino incompiuto*, "Iustitia", 2004, p. 172 e ss.

²⁹ Esigenza, questa, sulla quale fin da principio le minoranze religiose, e in particolare quelle del ceppo protestante, avrebbero auspicato di trovare quanto prima una conferma di peso, posto che, come s'annotava in una premessa redazionale ai "Quaderni del Ponte" del 1956 (in un numero monografico sulla libertà religiosa in Italia, contenente i saggi di A. Capitini, C. Magni, L. Borghi, e G. Peyrot), esiste la consapevolezza che qualunque regime costituzionale "può, a seconda di come viene interpretato e applicato" giungere a "costituire un vero e proprio soffocamento della libertà dei cittadini" (pp. IX-X).

in corrispondenza di una convinzione o un principio unico tutta la difficile materia ecclesiastica³⁰. Un'occorrenza che allora poteva ancora spiegarsi, tenendo presente il paradigma "astensionista" e statualista³¹ che connotava il Regno, delle libertà viste come *asset giuridici privati*, meritevoli d'una generica difesa, ma sempre subordinate al prioritario presidio della "libertà della Nazione"; un assetto, questo, dove poteva ancora risultare bastevole il contegno *passivo* della "custodia neutra" dei "diritti fissi" à la Montesquieu (quello usato, ad es., per stendere il Codice Zanardelli). La lacuna in parola diventa, invece, assai meno spiegabile sotto il diverso paradigma adottato dalla Repubblica, modellato sulla primazia (non dello Stato, non della Nazione, ma) della *persona* e delle sue istanze fondamentali, a cominciare dall'estrinsecazione della religiosità³², e sulla valorizzazione dei *gruppi sociali* veicolanti tali istanze, come le Confessioni: un duplice paradigma (*personalista*³³ e *pluralista*³⁴) che reclama, a differenza del precedente, un presidio legislativo *attivo* delle libertà *personali*, e di uno analogo per quelle *collettive*, perchè componenti d'un patrimonio "di sistema" (i.e. beni/valori che informano cardini ordinamentali) veicolo del bene comune³⁵. E se duplice è il paradigma, duplice per ogni libertà avrebbe dovuto

³⁰ RUFFINI, F., *Stato e Chiesa in Italia*, appendice stesa dall'A. al libro I del *Trattato del Diritto ecclesiastico cattolico ed evangelico* del Friedberg (nella versione italiana edita nel 1893 dai Fratelli Bocca), p. 127.

³¹ Così FERRARI, A., *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, Milano, 2012, p. 41.

³² Trattandosi, pur sempre, del primo diritto di libertà riconosciuto dai moderni, come sottolineato dal noto saggio del 1895 di JELLINEK, G., *La Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* (vedine la traduzione italiana edita nel 2002 dai tipi della Laterza, p. 37 e ss.); ma v. pure JEMOLO, A.C., *I problemi pratici della libertà*, Giuffrè, Milano, 1972, II ed., p. 136-137. Di recente, su questa primazia storica della libertà religiosa, v. RICCA, M., *Le religioni*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 137; e, da un'originale prospettiva, CANO RUIZ, I., *La libertad religiosa en el Quijote*, "Boletín de la Real Academia de Bellas Artes y Ciencias Históricas de Toledo", 2004, p. 34 e ss.; da ultimo, cfr. le articolate osservazioni di FERRARI, A., *Dove va la libertà religiosa. Percorsi comuni tra le due sponde del Mediterraneo*, "Stato, Chiese e Pluralismo confessionale", febbraio 2014, pp. 9-12.

³³ Puntuale l'avviso di MORTATI, C., *La persona, lo Stato e le Comunità intermedie*, Eri, Roma, 1959, per cui detto principio costituisce l'architrave che fonde e tiene assieme tutti i diritti fondamentali. Sul rapporto tra tale principio e l'insieme delle norme costituzionali concernenti il fenomeno religioso, v. PARISI, M., *Diritto civile e religioni. Tra legislazione unilaterale dello Stato e normativa bilateralmente contenuta*, in Id. (a cura di), *Per una disciplina democratica della libertà di pensiero e di religione: metodi e contenuti* (Quaderni degli Annali dell'Università del Molise), AGR, Ripalimosani (CB), 2014, p. 110.

³⁴ Su questi due cardini, cfr. i rilievi di GARANCINI, G., *I cattolici e la Costituzione. Segni di una storia di diritti*, San Paolo, Cinisello Balsamo, 2005, p. 11 e ss.

³⁵ Quello del bene comune, osserva M. OAKESHOTT, *La condotta umana*, trad. it. dell'orig. *On Human conduct* (1975, Oxford press) a cura di MAGGIONI, G., Il Mulino, Bologna, 1985, p. 377, tende a essere per lo Stato a tendenza interventista del secondo Novecento "l'obiettivo sovrano": talchè l'ufficio di governo di Esso consiste nello "specificare e interpretare" tale obiettivo, e "nel gestire il suo perseguimento, ossia, nel determinare come verrà perseguito in circostanze contingenti e nel dirigere le azioni sostantive degli associati in modo che le prestazioni di ciascuno contribui-

essere il corrispondente “cambio di passo” dei pubblici poteri: del Legislatore, nel fissare il canone generale della disciplina di ognuna; e del Governo, orientato da tale canone, nel dar luogo a mediazioni istituzionali propedeutiche a normazioni negoziate. Ma per quanto concerne la libertà religiosa, questa soluzione di continuità con l'epoca liberale giunge tardi, in modo parziale e viepiù rivedibile. Se ancora negli anni '70, infatti, i centrismi alla guida del Paese alternano al riguardo posizioni diminutive (che rendono “formula vuota” quella dell'art.19 Cost.³⁶) ad attendismi in vista della revisione del Concordato (ritenuto a torto snodo obbligato per le modifiche alla legislazione sui rapporti Stato/Confessioni acattoliche³⁷); dal decennio successivo, quando finalmente prendono corpo le concertazioni propedeutiche alle Intese e i conseguenti specifici regimi, resta tuttavia l'incongruenza dell'assenza d'un testo base indicativo del *proprium* di contenuti non negoziabili, valido per tutti i culti, atto a mitigare la disparità di condizione patita da quelli privi d'intesa, e a scongiurare l'insorgenza di un correlato anomalo diritto comune “per via negoziata”³⁸ goduto (solo) da quelli con Intesa.

Infine, la perdurante assenza di siffatto testo basico desta attenzione per via *del confronto con esperienze affini a quella italiana*. La premessa è che nell'Occidente europeo solo due ordinamenti di *civil law*, lo spagnolo e il portoghese, recano una legge di questo tipo. Dato numericamente tanto esiguo, che *in sè considerato* potrebbe condurre a ritenere immotivata la tendenza italiana a seguire detto percorso: annotando fuggevolmente il fatto (vero) che tutti quanti i restanti Paesi dell'area indicata, a dispetto della carenza evidenziata, non garantiscono (sol per questo) la libertà religiosa *meno* di quanto facciano Spagna e Portogallo³⁹. Ma una simile conclusione trascurerebbe due cose. La

scano al suo raggiungimento”.

³⁶ Così, VARNIER, G.B., *Il diritto di libertà religiosa*, cit., p. 21; a scapito del “principio di tutela della libertà religiosa” ivi riconosciuto, che reclama un impegno positivo dello Stato in favore di un'adeguata protezione delle esigenze in parola: così, CHIZZONITI, A.G., *Multiculturalismo, libertà religiosa e norme penali*, in DE FRANCESCO, G., PIEMONTESE, C., VANAFRO, E., *Religione e religioni: prospettive di tutela, tutela delle libertà*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 34.

³⁷ Osserva BORDONALI, S., *Problemi di dinamica concordataria*, in M. TEDESCHI (a cura di), *Il riformismo legislativo in diritto ecclesiastico e canonico*, Pellegrini, Napoli, 2011, p. 279, come l'abbinamento tra il problema della revisione del Concordato e quello della sopravvivenza della L. 1159 si giustificava “sulla considerazione che in quel dato momento” entrambi “costituivano l'unica fonte possibile di regolamentazione dell'intera materia, e conseguentemente era consentito congelarli insieme in attesa di successivi sviluppi. Ma la vecchia Legge sui Culti ammessi, proprio perché formalmente unilaterale, sarebbe stata modificabile da parte del legislatore ordinario autonomamente. Bastava tenere presente che l'aggiornamento era da ricollegare ad esigenze di natura confessionale più ampie di quelle specifiche di ciascuna confessione, che prima erano state tenute presenti dalla legge sui Culti”.

³⁸ Cfr. PASQUALI CERIOLI, J., *Legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, “Stato, Chiese e pluralismo confessionale”, gennaio 2010, p. 3.

³⁹ Valga l'interrogativo retorico di IBÁN, I.C. (*Fuentes*, in ID.; PRIETO, L.; MOTILLA, A., *Manual de*

prima, che una legge di questo tipo fornisce comunque un *surplus* apprezzabile di garanzie giuridiche (dando corpo ai precetti costituzionali, specie per ciò che concerne l'evidenziazione dei doveri pubblici), e politiche (impedendo “*la aplicación de políticas o actitudes intolerantes*”) che agevolano “*el establecimiento y desarrollo de todo tipo de grupos religiosos*”⁴⁰. La seconda, non meno importante, è che Spagna, Portogallo e Italia presentano una storia plurisecolare di relazioni tra politica, diritto e religione singolarmente parallela. Tutt'è tre, infatti, possono dirsi: a) luoghi elettivi della Controriforma⁴¹; b) teatro della versione “*menos extremada*”⁴² del regalismo settecentesco; c) Stati munitisi (appresso) di Costituzioni con formule confessioniste (in senso cattolico)⁴³; d) ambiti di riforme separatiste otto-novecentesche che sfociano in un forte anticlericalismo⁴⁴; e) Paesi guidati per una porzione del XX secolo da regimi ditta-

Derecho eclesiástico, Editorial Trotta, 2004, p. 122): “¿la libertad religiosa está mas protegida en la península Ibérica que en Francia, Suiza o Finlandia?”, e la netta risposta per cui “no hay que ser un especialista para comprender que la única respuesta es la negativa”. Analogo rilievo, di recente, si riscontra nel saggio di GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., *Algunas consideraciones sobre las Leyes de libertad religiosa europeas y americanas*, “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado”, 2015, p. 505. Più in generale, v. le notazioni di CORRAL, C.S. (S.J.), *Valoración actual de la Ley orgánica de libertad religiosa (7/1980, de 5 de julio) en sí misma y en su aplicación*, “Estudios políticos”, 1991, p. 220, dai quali si ricava come esista in Occidente “una pluralidad de soluciones, que rectamente aplicadas” appaiono atte di norma a garantire a livelli apprezzabili le libertà dei fedeli e delle Confessioni nei diversi ordinamenti.

⁴⁰ I virgolettati sono rilievi di RODRÍGUEZ BLANCO, M., *¿Qué cambiar de la ley Orgánica de Libertad Religiosa?*, Fundación Ciudadanía y Valores, 2008, p. 3, che per quanto riferiti agli obiettivi concretamente raggiunti dalla legge organica spagnola in materia, paiono riferibili alle funzionalità astratte attribuibili a qualunque strumento legislativo avente analogo obiettivo generale.

⁴¹ V. sul punto, esemplificamente, il terzo capitolo del saggio di PO-CHIA HSIA, R., *La Controriforma. Il mondo del rinnovamento cattolico (1540-1770)*, (trad. it. dell'originale *The World of Catholic Renewal* del 1998, ed. Cambridge University Press), Il Mulino, Bologna, 2001, che presenta una significativa composizione tripartita, dedicata per l'appunto all'Italia, la Spagna e il Portogallo. La difesa del cattolicesimo all'indomani della Riforma protestante è un paradigma che attecchisce particolarmente in questi tre Paesi, in modo tale da farne le nazioni cattoliche per eccellenza dell'Età moderna. Quanto alla Spagna, v. il rilievo di DE LA HERA, A., *La Cristianidad y la Monarquía*, in BONI, G., CAMASSA, E., CAVANA, P., LILLO, P., TURCHI, V. (a cura di), *Recte Sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 884, dove afferma come “no es necesario subrayar la importancia histórica que tuvo el papel de la Monarquía Hispánica en la defensa del catolicismo en la Europa de la Edad Moderna”.

⁴² Così DE LA HERA, A.; SOLER, C., *Historia de las doctrinas sobre las relaciones entre la Iglesia y el Estado*, in OTADUY, J. (a cura di), *Tratado de Derecho eclesiástico*, Eunsa, Pamplona, 1994, p. 71.

⁴³ La religione cattolica come “*sola religione dello Stato*” nello Statuto albertino del 1848; e come unica religione della nazione, nella prima Costituzione portoghese (1822), e in quella spagnola (1812).

⁴⁴ Come la stagione delle c.d. leggi eversive nell'Italia del secondo '800; le radicali riforme portoghesi successive all'instaurazione della Repubblica nel 1910; gli eccessi della Seconda Repubblica spagnola (1931). Sulla prima stagione, cfr. BELLINI, P., *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)* in D'AVACK, P. (a cura di), *La legislazione ecclesiastica*, Neri Pozza, Vicenza, 1967 e CAVANA, P., *Enti ecclesiastici e controlli confessionali*, vol. I, Giappichelli, Torino,

toriali (vieppiù, di affine ispirazione ideologica) che siglano concordati di stampo confessionista con la S. Sede, e adottano leggi generali sulla condizione degli altri culti; f) a tutt'oggi, democrazie costituzionali che non escludono (Portogallo) o contemplano (Spagna e Italia) la coordinazione Stato/Chiese, e che pervengono a un nuovo regime concordatario. Alla luce di entrambi i rilievi, è lecito domandarsi come mai questo costante percorso parallelo abbia conosciuto proprio in Italia (e non negli altri due Stati) la singolare battuta d'arresto in commento. Più specificatamente, apparendo fondato il rilievo per cui il Legislatore chiamato a realizzare un certo "*modelo juridicoconstitucional*" svolge un compito gravoso, dovendo dar luogo a un "*conjunto de operaciones* [*"elegir, interpretar, añadir, desarrollar, cercenar, etc."*] *que implican inevitablemente*" una ridefinizione di tale modello (tale da crearne uno nuovo ed effettivo)⁴⁵; ci si può chiedere se le ragioni che hanno indotto il ceto politico italiano a indugiare nel realizzare la componente religioso/libertaria del "*modelo*" repubblicano, siano da ricercare solo nella (effettiva) particolare gravosità del compito⁴⁶, o ci sia dell'altro: a fronte dell'evidenza che nelle altre due esperienze ecclesiasticamente vicine, invece, il disegno di "*concretar*" con legge organica il nuovo modello costituzionale *in subiecta materia* diviene comunque realtà. Interrogativo che diventa ancora più pressante guardando, in particolare, al caso spagnolo: dove a impressionare non è solo la straordinaria celerità con cui vede la luce la *Ley orgánica de Libertad Religiosa* [di seguito, LOLR] (nel luglio dell'80, i.e. due anni e mezzo dopo la promulgazione della *Constitución*)⁴⁷; o l' "*espectacular consenso*" che ne accompagna l'approvazione (nessun voto con-

2002, p. 60 e ss.; sulle vicende spagnole e portoghesi, cfr. IBÁN, I.C., *Leggi sulla libertà religiosa nell'Europa occidentale: l'esperienza iberica*, in *Europa, diritto e religione*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 76 e ss.. Segnatamente, su quelle spagnole, v. altresì DE LA CUEVA MERINO, J., *El anticlericalismo en la segunda República y la guerra civil*, in LAPARRA LÓPEZ, E.; SUÁREZ CORTINA, M. (a cura di), *El anticlericalismo español contemporáneo*, Biblioteca Nueva, Madrid, p. 211 e ss..

⁴⁵ IBÁN, I.C., *Dos regulaciones de la libertad religiosa en España. (La Ley de libertad religiosa de 1967 y la Ley Orgánica de libertad religiosa de 1980)*, "Persona y Derecho", 1988, p. 104.

⁴⁶ Non essendo certo, come nota LICASTRO, A., *Garanzie per la persona nelle formazioni sociali a carattere religioso: adesione, flessibilità, recesso*, in *Proposta di riflessione*, cit., p. 153, una "operazione meccanica", nè men che meno "automatica".

⁴⁷ Celerità che non si riscontra nel caso del Portogallo post-Salazarista, dove invece si giunge molto lentamente a una legge generale sulla libertà religiosa (*Ley da liberdade religiosa*, 22 giugno 2001, n. 16), invero però assai differente dalla LOLR, avendo una trama fitta e un tenore similregolamentare lontano *ictu oculi* dalla corrispondente agile struttura iberica. Come nota DE LA HERA, A., *La Ley Orgánica de Libertad religiosa en el marco constitucional*, "Cuadernos de pensamiento político", 2009, p. 214, il Portogallo "*optó por otra vía: una Ley de Libertad Religiosa extensa y en lo posible omnicomprendensiva*"; analogamente, tra gli altri, FERRER ORTIZ, J., *La Ley orgánica de Libertad Religiosa de 1980 y su proyección en Iberoamérica*, "Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado", 2010, p. 3; GARCÍA GARCÍA, R., *La ley de Libertad portuguesa*, "Derecho y Religión", 2013, p. 54.

tro e solo cinque astensioni)⁴⁸; ma anche il fatto che la Spagna post-franchista, chiamata dalla Carta del '78 a stendere leggi di focalizzazione e sviluppo dei diritti basilari, cominci proprio da quella avente a oggetto la libertà protetta dall'art. 16 CE⁴⁹.

Orbene, per rispondere al predetto interrogativo –che abbraccia anche gli altri due visti *supra* sulle singolarità dell'inerzia italiana in materia– pare utile volgere per un attimo lo sguardo al dirompente risultato spagnolo, mettendone a fuoco i principali fattori d'ordine politico, giuridico e socio-culturale che l'hanno reso possibile. Con l'obiettivo ultimo di far emergere, da un successivo confronto tra detta esperienza e quella corrispondente italiana, i fattori che in quest'ultima, al contrario, hanno remato contro l'adozione d'una legge equivalente.

3. LA PECULIARITÀ 'A MONTE' DEL CASO SPAGNOLO: TRE SINGOLARI FATTORI D'IMPULSO

3.1. LA FINE DELLA "CUESTIÓN RELIGIOSA"; L'ONDA LUNGA DI CONCORDIA POLITICO-SOCIALE

Tra i fattori propulsivi del felice risultato spagnolo⁵⁰, il primo appare l'*eccezionale onda lunga di consenso politico-sociale* che segue al superamento della "questione religiosa". La Spagna che esce dall'esperienza franchista, e che avvia la *transición* verso la democrazia, s'avvede ben presto che può giovarsi d'un fatto inedito nella storia recente del Paese: e cioè che per la prima volta i due fronti contrapposti della religiosità cattolica e dell'irreligiosità laicista, quelle "*dos Españas*" apparentemente non riunibili dopo le terribili vicende della II Repubblica (innescate dai predetti radicalismi anticlericali) e della *Guerra Civil*, si trovano a condividere l'intenzione di superare il passato, in vista del bene comune del ripristino pacifico della democrazia. Un *consensus* tale da ridurre al minimo gli attriti tra le "*distintas fuerzas políticas que protagonizan externamente el cambio*"⁵¹; e che produce (ovviamente) i primi effetti virtuosi proprio sul campo religioso, evitando cioè che quest'ultimo venga stru-

⁴⁸ È ricorrente in dottrina l'evidenziazione di questo dato: si veda, esemplificativamente, la *Presentación* al volume *La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la Ley orgánica 7/1980, de 5 de Julio (comentarios a su articulado)*, curato da ÁLVAREZ CORTINA, A.; RODRIGUEZ BLANCO, M., Comares, Granada, 2006, p. XII; il succitato saggio di RODRIGUEZ BLANCO, M., *¿Qué cambiar*, cit., p. 3; il lavoro di MANTECÓN SANCHO, J., *Breve historia de la Ley Organica Española de Libertad Religiosa*, "Conciencia y Libertad", 2005, p. 20, da cui è tratto il virgolettato.

⁴⁹ Rimarcano il punto, tra gli altri, MARTÍNEZ TORRÓN, J., *La cuestión religiosa en el proceso de transición democrática en España*, "Persona y Derecho", 2005, p. 184; MANTECÓN SANCHO, J., op. ult. cit., p. 20.

⁵⁰ Come lo qualifica, tra gli altri, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., nel suo *Estudios sobre libertad religiosa*, Editorial Reus, Madrid, 2011, p. 10.

⁵¹ Così MORODO, R., *La transición política*, Tecnos, Madrid (II ed.), 1993, p. 145.

mentalizzato (un'ennesima volta) come “*bandera de programás*”, e/o usato come materia di scambio (e negoziazione) nell'elaborazione degli strumenti giuridici fondamentali della nuova democrazia⁵². Così accade, da una parte, che i partiti della sinistra, nel dismettere a monte ogni tentazione revanchista, fanno altrettanto con l'usuale atteggiamento anticattolico ed antireligioso, specie nella fase dell'elaborazione costituente⁵³; e, dall'altra, che la gerarchia ecclesiastica, mantenendo lo “stile di presenza” postconciliare maldigerito dal Regime⁵⁴, si astiene dall'invasione delle spettanze del temporale (a pena di veder soccombere nelle elezioni i partiti ‘amici’), lanciando al contempo messaggi (anche indiretti) di sostegno al nuovo corso della vita politica, specie presso i segmenti sociali e le istituzioni civili al riguardo meno entusiasti⁵⁵. Incrociarsi di buoni intendimenti, questo dell'uno e dell'altro fronte, che conduce a una “*pax religiosa*” la cui effettività è comprovata da un fatto inusitato: e cioè che le elezioni democratiche del '77, come rileva l'allora Presidente della Conferenza episcopale spagnola, “*por primera vez en toda la historia de España*” vedono la Chiesa non “*en el centro de la lucha electoral*”⁵⁶.

⁵² LÓPEZ ALARCÓN, M., *La superación de la “cuestión religiosa” como tema clave de la transición. Su expresión jurídica*, in *Anales de derecho* (Universidad De Murcia), 2005, pp. 304-305.

⁵³ Ne rappresentano testimonianze l'inclinazione contromassimalista che sul punto assume già nel '74 il P.S.O.E. in occasione del XIII Congresso nazionale di Suresnes; e la posizione adottata durante i *debates parlamentarios* sull'art.16 Cost. dal Partito Comunista, per voce del suo segretario generale (Santiago Carrillo), di non ostilità alla menzione espressa in esso della Chiesa cattolica (che ricorda l'analogo finale nulla osta di Togliatti, nel caso italiano, al richiamo dei Patti lateranensi in Costituzione). L'esemplificazione, invece, più vivida e paradossale del vecchio contegno pregiudizialmente ostile alla Chiesa, sta nella forte resistenza che durante la II Repubblica settori della sinistra manifestano nei dibattiti presso le *Cortes constituyentes* sull'eguaglianza dei diritti elettorali, a ora di concedere uguale diritto di voto alle donne, per via della loro supposta maggiore sensibilità all'influenza clericale (dove è evidente la priorità di nuocere alla Chiesa, a costo di sacrificare un obiettivo reputato importante per le idee professate). V. MARTÍ GILABERT, F., *Política religiosa de la Segunda República española*, Pamplona, 1988, pp. 107-108.

⁵⁴ Ovverosia quel drastico cambio di rotta “anticonfessionalista”, in nome della mutua indipendenza che deve connotare la dialettica spirituale/temporale (in vista del bene comune) e del rispetto della libertà religiosa come diritto inalienabile della persona, che determina negli ultimi anni del Franchismo una serie di eventi di ‘rottura’ nelle relazioni Stato/Chiesa, ad opera –di istituzioni e soggetti– della seconda (come, ad es., la stesura nel 1973 del documento ‘La Iglesia y la Comunidad política’ da parte della Conferenza episcopale, e la ‘quasi espulsione’ nel '74 del vescovo di Bilbao dal territorio nazionale). Sul punto, cfr. MOTILLA, A., *Relaciones Iglesia-Estado en España*, in *Anuario de la Facultad de Derecho de Alcalá de Henares*, 1992, pp.96 e ss.; cfr. anche, da un'angolazione prospettica “laicista”, le notazioni appuntate proprio nel '74 da SPADOLINI, G., nell'elzeviro pubblicato nel quotidiano *La Stampa*, dal titolo *Il Concordato spagnolo e l'Italia* (ripubblicato in Id., *La questione del Concordato*, Le Monnier, Firenze, 1976, p. 184).

⁵⁵ Cfr. MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La cuestión religiosa*, cit., p. 198, che rileva come tra le “*fuerzas vivas*” della società spagnola che non vedevano di buon occhio il mutamento politico in corso, ci fosse una componente cospicua degli alti ranghi dell'Esercito (dato testimoniato dal tentativo fallito di colpo di stato occorso il 23 febbraio del 1981).

⁵⁶ L'indicata dichiarazione del Cardinale Enrique y Tarancón, rilasciata in apertura della XXVI As-

Quel che rileva maggiormente, dal nostro punto di vista, è che detta pacificazione, e l'allegato "*espíritu de consenso*", instaurano un arrembante e diffuso *trend* propositivo rispetto alla regolazione del tema religioso, che ispira in poco tempo la creazione dei tre nuovi caposaldi del diritto ecclesiastico spagnolo: l'art. 16 CE; il vigente regime concordatario (congruo al nuovo assetto costituzionale); e infine la legge organica in commento, volta a chiudere il cerchio dello sviluppo dei pertinenti principi della Carta⁵⁷. Trascinante ed irenico *trend*, questo, che si manifesta nella terza (la LOLR) come e più delle altre due: e non solo 'a valle', con la predetta sua plebiscitaria approvazione, ma altresì anteriormente, col suo percorso di elaborazione veloce e scevro di ostacoli⁵⁸, che induce uno dei protagonisti di quest'ultimo a rimarcare l'*espíritu de diálogo y comprensión* sotteso a tale iter legislativo, e soprattutto –ampliando lo spettro dell'osservazione del Presidente della C.E.E. – il fatto inedito nella storia politica spagnola che "*la cuestión religiosa (...) ha dejado de ser un tema polémico*"⁵⁹. Così che quando inevitabilmente (e fisiologicamente) quest'eccezionale "onda lunga" prende a ritirarsi –una volta entrato a pieno regime il meccanismo della democrazia spagnola– resta come lascito durevole a pro dell'ordinamento questa triplice apicale strumentazione giuridica, e segnatamente codesta equilibrata "*ley de consenso*", difficilmente surrogabile (stante la cifra politicamente sensibile dell'oggetto regolato) con progetti a venire imposti da "*mayorías parlamentarias coyunturales*"⁶⁰, specie se –per così dire– "monocromaticamente" ispirati.

semblea della Conferenza episcopale spagnola, è riportata da IBÁN, I.C., *Factor religioso y sociedad civil en España: El camino hacia la libertad religiosa*, Fundación Universitaria de Jerez, Jerez, 1981, p. 58.

⁵⁷ Quest'ultima, a sua volta, introduce in prospettiva un altro regime speciale importante a venire, i.e. quello derivante dalla sigla degli *acuerdos* contemplati nell'art.7 della LOLR (sul quale si dirà *infra*).

⁵⁸ Osserva CIÁURRIZ, M., *La libertad religiosa en el Derecho español. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 31, che l'approvazione della LOLR è avvenuta "*sin grandes dificultades ni demasiadas discrepancias de criterios entre los distintos grupos políticos*". Sul punto, v. altresì VÁZQUEZ GARCÍA-PENUELA, J., *Origen, función y posición en el ordenamiento español de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, in *La libertad religiosa en España. XXV años*, cit., p. 4, dove nota come "*salvo esporádicos y contadísimos momentos... los debates, en ambas cámaras, se condujeron en medio del balsámico efecto del consenso que había presidido gran parte de los trabajos de las constituyentes y que siguió presidiendo, durante algún tiempo, los tramos iniciales de la andadura política de la primera legislatura postconstitucional*".

⁵⁹ Il commento è del Sen. Ojeda Escobar (*Diario de Sesiones del Senado*, sessione del 10 giugno 1980, n. 59, p. 2849).

⁶⁰ Cfr. nel senso indicato RODRÍGUEZ BLANCO, M., op. ult. cit., p. 3. Appare ascrivibile a questo genere di tentativi di sostituzione carenti sul piano del grado dell'accordo (tra le forze politiche) quello del maggio 2008, prospettato ma rimasto mero annuncio, da parte del Governo allora in carica, per voce della vicepresidentessa María Teresa Fernández de la Vega.

3.2. UNA PRECEDENTE LEGGE D'INDOLE CONFSSIONISTA DA ABROGARE

Il secondo fattore d'impulso è rappresentato dalla *necessità di espungere una "rimanenza" del confessionismo: la legge sulla libertà religiosa del 1967*. Al riguardo, è opportuna una previa precisazione. È fatto notorio che il regime del Generale Franco non perviene da sé a stendere una legge siffatta; se fosse dipeso da quello, infatti, può presumersi che lo *status quo* in materia sarebbe rimasto *ad libitum* quello delineato dall'art. 6 del *Fuero de Los Españoles*⁶¹: i.e. piena protezione per la professione e la pratica della "Religión del Estado"; mera tolleranza per tutti gli altri culti, con la proibizione loro imposta di dar luogo a riti, manifestazioni o cerimonie pubbliche. Stato delle cose, questo, peraltro coerente con l'altra affermazione costituzionale (*Principio II del Movimiento Nacional*⁶²) dell'ossequio dovuto dalla Nazione alla legge divina "según la doctrina" della Chiesa cattolica, "única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirará su legislación". A infrangere quest'assetto tipicamente confessionista, spingendo per "incistarvi" il (corpo estraneo⁶³ del) principio della libertà religiosa, è per paradosso l'unica (apparente) "controinteressata", vale a dire l'iperprotetta Chiesa cattolica: la molla è il Concilio Vaticano II, con la dirompente proclamazione (Dich. *Dignitatis Humanae*, n.2⁶⁴) che la libertà in parola è un diritto della persona umana, reclamante in quanto debite sanzioni formali da parte degli Stati. Una richiesta "perturbatrice" dell'assetto confessionista, quella che viene dalla Chiesa, che il Regime è costretto *giuridicamente* (prima che politicamente) ad accogliere –ecco un altro paradosso– *proprio per via dell'opzione confessionista adottata*: dovendo dare cioè seguito alla scelta costituente d'orientare le proprie leggi verso il "punto cardinale" della dottrina cattolica⁶⁵. Ne deriva che *formalmente* la Spagna, previa acconcia modifica del *Fuero*⁶⁶, si dota già nel '67 d'una legge "sulla libertà religiosa"[di seguito LLR]. Tuttavia, la fisionomia di quest'ultima chiarisce che

⁶¹ Una delle *Leyes fundamentales de la Nación*, costituenti la normativa suprema del Regime Francista.

⁶² Contenuta nella *Ley de Principios del Movimiento Nacional*, (pur essa) componente delle *Leyes Fundamentales de la Nación*.

⁶³ Cfr. REINA, V., REINA A., *Lecciones de Derecho eclesiastico español*, PPU, Barcellona, 1984, p. 242, dove notano che questi "cambios sustanciales" verso la libertà religiosa non "se avenían bien con la naturaleza política del Régimen".

⁶⁴ "Haec Vaticana Synodus declarat personam humanam ius habere ad libertatem religiosam".

⁶⁵ La paradossalità della situazione è rilevata, tra gli altri, da IBÁN, I.C., *Factor religioso y sociedad civil en España*, cit., p. 28; VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, J., *Origen*, cit., p. 2; GARCÍA PARDO, D., *Apuntes sobre el estatuto jurídico de las confesiones minoritarias a raíz de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, "Conciencia y Libertad", 2005, p. 83.

⁶⁶ Che elide, all'art. 6, la predetta proibizione per i gruppi acatolici di esercitare il culto in forma pubblica, sostituendola con la dicitura per cui "El Estado asumirá la protección de la libertad religiosa, que será garantizada por una eficaz tutela jurídica que, a la vez, salvaguarde la moral y el orden público".

essa, in realtà, d'una "legge sulla libertà religiosa"⁶⁷ ha poco più che il *nomen*. Per il Franchismo, infatti, le "consegne" sono "rispettate" nel prevedere –come di fatto fa– talune libertà per i culti acattolici; ma questa legge non può (*rectius*, non deve) infrangere il cardine assiologico prescelto per la Spagna, i.e. *l'unione di quest'ultima col cattolicesimo*⁶⁸; e per far ciò, inevitabilmente, si fa provvedimento congruente col confessionismo, al punto da esserne manifestazione, pur peculiare. Così si troverà nella LLR, ad es., l'indicazione (art.1, III co.) che l'esercizio del diritto alla libertà religiosa "*ha de ser compatible en todo caso con la confesionalidad del Estado español*"; che tale diritto (art. 2) incontra il limite del rispetto dovuto anzitutto alla Religione (scritto in maiuscolo) della Nazione spagnola, e solo dopo a "*las otras confesiones religiosas*" (scritto in minuscolo); che l'insegnamento pubblico (art.7, IV co.) deve adeguarsi al "*dogma*" e alla "*moral de la Iglesia*"; o ancora che agli appartenenti alle FF.AA. serve una previa "*declaración de acatolicidad*" per essere esentati dalla partecipazione a determinati atti di culto (art. 5, II co.). Ed è talmente evidente questo suo persistente carattere confessionista, che fa passare in secondo piano l'altro limite strutturale, condiviso con l'italiana Legge sui culti ammessi, e cioè il suo carattere occhiuto⁶⁹ e poliziesco verso le collettività acattoliche⁷⁰ (v. *supra*): dal momento che i controlli ivi previsti sulle loro attività, prima che ad appurarne la liceità (come nel caso italiano), sono invece volti a sincerarsi che non attentino ai dogmi e/o alla morale della Chiesa⁷¹. Insieme di elementi che, ad ogni modo, tiene la gran maggioranza di tali collettività al margine dell'alveo previsto dalla legge: e, come notato in dottrina, il fatto che "*una norma que pretende regular el ejercicio de una libertad no sea utilizada por los propios destinatarios de la norma, que prefieren quedar en una situación de paralegalidad... no requiere de ningún otro comentario*"⁷². Quel che è ad ogni modo significativo, in ultima istanza, è che, per quanto grave sia la scarsa efficacia della legge, non è questo il fattore cruciale che spinge il Legislatore postfranchista ad abrogarla; ma più evidentemente la presa di coscienza (del fatto) che il nuovo

⁶⁷ Legge 28 giugno 1967, n. 44.

⁶⁸ IBÁN, I.C., op. ult. cit., p. 37.

⁶⁹ Cfr. MARTÍNEZ GUJÓN, J., *Personalidad jurídica civil de las entidades religiosas y Registro*, in *Jornadas Jurídicas Sobre Libertad Religiosa en España*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2008, p. 391.

⁷⁰ La legge, nota LÓPEZ ALARCÓN, M., *Problemas que afronta la ley de libertad religiosa de España y soluciones que ofrece para los mismos*, in *Anales de derecho*, cit., 2000, p. 226, (nel mantenere "la posición jurídica" e "los privilegios de la Iglesia... reconocidos en el Concordato" del 1953) "establece minuciosas restricciones y medidas de control sobre las confesiones no católicas, que repercuten en el ejercicio por sus miembros del derecho de libertad religiosa si se les compara con el status jurídico de los pertenecientes a la Iglesia católica".

⁷¹ MOTILLA, *Las entidades religiosas con personalidad jurídica a la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, in *La libertad religiosa en España. XXV años*, cit., p. 148.

⁷² IBÁN, I.C., op. ult. cit., p. 37.

ordito costituzionale, retto dal diverso cardine assiologico della “*aconfesionalidad*” dialogica Stato/Chiese (insito nell’art. 16 CE), rigetta *naturaliter* come spurio un testo “*confesional*” come quello del ‘67, richiedendone invece uno agganciato al nuovo predetto cardine basilare⁷³.

3.3. LA NECESSITÀ DI PREVEDERE UNO STRUMENTO EQUIVALENTE AL CONCORDATO AI FINI DELLA “COOPERACIÓN” (ART. 16, III CO, CE)

Infine, il terzo fattore che conduce la Spagna ad avere un nuovo regime legislativo unilaterale in materia religiosa è quello dell’*urgenza di stabilire uno strumento specifico di relazione pattizia con le confessioni acattoliche*. Anche qui giova una premessa. Confrontando le norme costituzionali spagnole in materia di relazioni Stato/Chiese e le corrispondenti italiane, può notarsi come nelle prime manchi del tutto il rinvio operato dalle seconde a specifiche forme di pattuizione che regolino tale delicata materia: e segnatamente alle “Intese” con le Confessioni acattoliche (art. 8, III co.), modulo creato *ad hoc* nel 1948, e ai già vigenti “Patti” siglati al Laterano con la S. Sede. Una duplice specificazione, questa italiana, dietro cui sta la determinazione dei costituenti democristiani⁷⁴ nel volere richiamato in Carta il regime lateranense: una volta, infatti, che in Ad. plenaria si afferma –non senza critiche di peso⁷⁵– la tesi dell’indispensabilità di tale evocazione (come tributo alla “pace religiosa”, e insieme all’ausilio prestato dalla Chiesa all’Italia dilaniata del post Armistizio⁷⁶), veniva

⁷³ Così, tra gli altri, CIÁURRIZ, M., *La libertad religiosa en el Derecho español*, cit., pp. 28-29.

⁷⁴ Tesi che va apprezzata, come rileva BORDONALI, S., *Problemi*, cit., p. 6, tornando “al periodo in cui operava la Costituente e all’atmosfera che si respirava di forte opposizione e di contrapposizione a quanto era stato fatto sotto l’egida del Fascismo. Nell’eventualità che il nuovo assetto avesse assunto una connotazione dichiaratamente separatista o giurisdizionalista –si pensi al periodo risorgimentale del c.d. giurisdizionalismo liberale che, in certo qual modo, univa i due aspetti– sarebbe tornato utile un chiarimento ufficiale”. Informava dunque detta tesi un’esigenza di chiarezza sulle scelte di base che avrebbe adottato la Repubblica sul tema del rapporto Trono/Altare, non avvertita solo dalla S.Sede, ma prima di tutto dagli stessi Costituenti: come soggiunge l’A., p. 7, non va trascurato il fatto che “il primo comma [dell’art.7, i.e. quello dello Stato e della Chiesa, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani] da solo avrebbe ben potuto giustificare un’attitudine separatista dello Stato e un’incomunicabilità tra i due Ordini; ma dal collegamento con i commi successivi si ha che permane il riconoscimento di diritto internazionale-concordatario della personalità della Chiesa sul piano esterno, con la prospettiva di mantenere e proseguire i percorsi comuni e concordati, con quanto ne consegue”, e ne sarebbe, peraltro, conseguito in futuro.

⁷⁵ Come quelli di B. Croce e V.E. Orlando, riportati, tra gli altri, da SALE, G., S.I., *De Gasperi, gli USA e il Vaticano*, Jaca Book, Milano, 2005, p. 149.

⁷⁶ V. JEMOLO, A.C., *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1972, p. 690, dove rileva come “v’era da parte di tutti gli uomini dei partiti di sinistra un desiderio sincero di non ritornare ai vecchi errori dell’anticlericalismo. Poteva molto la riconoscenza sincera per tutto ciò che gli uomini di Chiesa, dappertutto ma a Roma con particolare intensità, avevano operato durante il periodo dell’occupazione tedesca in favore dei perseguitati politici, ricoverandoli, nascondendoli, provvedendoli di carte di riconoscimento e di tessere annonarie false, incontrando pericoli per loro. Quest’opera benefica del clero secolare e regolare, degli Ordini maschili e femminili,

difficile non offrire agli altri culti, “in compensazione politico-giuridica”, una soluzione equivalente atta non solo a fornire loro la *chance* di accrescere per via pattizia la salvaguardia delle istanze specifiche⁷⁷, ma altresì a mitigare la portata simbolica (e “subliminale”) del rimando ai Patti, agli occhi di minoranze oppresse dal Fascismo, d’una mancata cesura definitiva coi portati di quest’ultimo⁷⁸. Quanto invece alla Costituzione spagnola, essa mostra di voler seguire solo in parte il modello italiano, nel momento in cui s’arresta a richiedere il mantenimento di “*relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás Confesiones*”, ma senza focalizzare la via pattizia come prioritaria: costituzionalizzando così, in altre parole, il solo principio informatore del *común entendimiento*, e lasciando invece aperta la “*forma concreta de materializarse*” di quest’ultimo⁷⁹. Ne deriva che, a differenza del caso italiano (e non solo), la conclusione di accordi tra Stato e Chiese in Spagna non è a stretto rigore un’esigenza costituzionale⁸⁰; pure se, per il vero, la dottrina conviene da subito che questa specifica forma di cooperazione costituisce il canale primario, ordinario e tipico per dar seguito al relativo mandato del Costituente⁸¹, e che il paradigma non può che essere quello ben conosciuto del concordato.

era stata pressochè generale, quasi senza eccezione”. Lo stesso A., più avanti, compendiando gli interventi più significativi del dibattito costituente sull’art.5, II° co (futuro art. 7, II° co.), richiama quello di La Pira (p. 705), dove questi nota che non essendo state sollevate obiezioni sulla sostanza dei Patti, non vi fosse motivo per rifiutare d’inserire questi ultimi in Costituzione, “inferendo un colpo alla Chiesa cattolica”, con spregio di “delicatezze politiche”. Anche nell’intervento di De Gasperi, in chiusura, si ritrovano espliciti riferimenti all’aiuto fornito dalla Chiesa e in particolare dal Papa nei frangenti riportati in corpo grande, trovandosi ad affermare che alla “lealtà della Chiesa la Repubblica debba rispondere con lealtà” (Ass. Cost., *Discussioni*, seduta del 25 marzo 1947, p. 2454).

⁷⁷ Rileva LONG, G., *Le confessioni religiose “diverse dalla cattolica”. Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 32, che “non potendosi diminuire le garanzie già accordate alla Chiesa cattolica, si cercò di migliorare la condizione delle altre confessioni, prevedendo per loro «una regolamentazione in largo senso concordataria», come ebbe ad esprimersi A. Moro”. Cfr. PEYROT, G., *Significato e portata delle intese*, in MIRABELLI, C. (a cura di), *Le intese fra Stato e Confessioni religiose*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 52. Sulla carenza d’una *ratio* legata alla volontà precisa di introdurre le intese (e sulla fondatezza della tesi del controbilanciamento al richiamo dei Patti come unica ragione a monte dell’art.8, III co.), v. nel volume collettaneo appena citato, il contributo di ONIDA, V., *Profili costituzionali delle intese*, p. 29, lì dove rileva come originariamente, in sede di Prima Sottocommissione, latiti del tutto l’idea d’introdurre una disciplina pattizia delle relazioni Stato/Confessioni acattoliche; e come solo appresso, in Commissione e in Adunanza plenaria, dopo il momento tipico dell’approvazione in Commissione dell’art. 5 (il futuro art. 7) nella sua formulazione definitiva, giunga la proposta dell’on. Terracini di introdurre un istituto analogo a quello concordatario a pro degli altri culti.

⁷⁸ Cfr., in tal senso, IBÁN, I.C., *Fuentes*, cit., p. 124; PEYROT, G., op. ult. cit., p. 51 e ss..

⁷⁹ Così VILADRICH, P.; FERRER ORTIZ, J., *Los principios informadores del Derecho Eclesiástico español*, in FERRER ORTIZ, J. (a cura di), *Derecho Eclesiástico del Estado español*, VI ed., Eunsa, Pamplona, 2007, p. 109.

⁸⁰ Cfr. GONZÁLEZ DEL VALLE, J.M., *Derecho Eclesiástico español*, VI ed., Thomson-Civitas, Pamplona, 2005, p. 123.

⁸¹ Come nota VILLA ROBLEDO, M.J., *Acuerdos entre el Estado y las Confesiones religiosas*, in *La*

Ma in concreto, all'indomani della promulgazione della Costituzione, si pone il tema della diversità della posizione giuridica della Chiesa cattolica, che sigla cinque giorni dopo gli *Acuerdos* con lo Stato (il 3 gennaio 1979)⁸² e quella delle altre Confessioni, lasciate dai Padri costituenti prive d'un equipollente strumento atto a delineare (in via negoziata) previsioni ricalcate sulle specifiche istanze di ciascuna di loro⁸³. Sennonchè, proprio da questo fatto, scaturisce un'evenienza nuova e favorevole per le Confessioni acattoliche: ossia che il nuovo ceto politico, per "riequilibrare" –in qualche modo– il sistema, visualizza la necessità d'introdurre *ex lege* un "instrumento análogo" al concordato⁸⁵, quale le Intese italiane (o le *Kirchenverträge* tedesche). Si produce in tal modo un ulteriore impulso ad abrogare la vecchia legge generale in materia religiosa e a sostituirla con una nuova: e cioè introdurre nell'ordinamento un supporto giuridico che amplifichi verso la specifica direzione pattizia il generico principio "cooperazionale" dell'art. 16, a (potenziale) beneficio di altri gruppi religiosi radicati nel Paese⁸⁶. Che è poi esattamente quello che accadrà, con l'inclusione nella LOLR di un'apposita previsione in tal senso, l'art. 7, che si prospetta (anche fisionomicamente) come un'ideale *integrazione* del disposto costituzionale sulla cooperazione Stato/Chiese, tale cioè da creare con quest'ultimo un corpo unico normativo di livello apicale a pro degli interessi confessionali. Tale previsione della LOLR, infatti, nel focalizzare –tra le tante possibili– una determinata opzione sinergica (vale a dire, l'*acuerdo* o *convenio* con "Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas"), stabilirne i presupposti (i requisiti che deve possedere la parte confessionale⁸⁷) e prefigurare forme speciali di produzione legislativa (le future leggi nn. 24, 25 e 26 del 1992, esecutive degli accordi con protestanti, ebrei e islamici), viene in ultima istanza a formare il predetto "tassello mancante" dell'ordito costituzionale sui rapporti *de quo*, e quindi una "pieza", a tutti gli effetti, del c.d. "*bloque de constitucionalidad*"⁸⁸.

libertad religiosa en España. XXV años, cit., p. 208, "lo cierto es que los hechos han venido a demostrar que han sido los acuerdos, los textos normativos, los que han dado respuesta a las exigencias de las confesiones religiosas en las materias de interés común a ambas instancias".

⁸² Testi pattizi che entrano in vigore, peraltro, il dicembre di quello stesso anno.

⁸³ Cfr. IBÁN, I.C., *Fuentes*, cit., p. 125.

⁸⁵ Cfr. MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La "cuestion religiosa"*, cit., p. 208.

⁸⁶ Cfr. MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La "cuestion religiosa"*, cit., p. 208.

⁸⁷ Vale a dire il "notorio arraigo" e l'iscrizione nel *Registro de Entidades Religiosas*.

⁸⁸ Cfr. VÁZQUEZ GARCÍA-PENUELA, J., op. ult. cit., p. 16-17, il quale giunge a tale convincente esito ermeneutico, partendo dalla disamina dello spunto di MARTÍNEZ TORRÓN J., *Jerarquía y antinomias de las fuentes del nuevo Derecho eclesiástico español*, "Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, 1987, p. 119 e ss. (ma specialmente, pp. 137-139), il quale, diversamente, ritiene che solo i primi tre articoli della LOLR integrino il "bloque", i.e. inferendo le garanzie di cui agli artt. 81.1 (sviluppo del contenuto essenziale dei diritti fondamentali e libertà pubbliche mediante legge organica) e 51.1 (regolazione per legge dei diritti e libertà del Cap. II del Titolo I) della Costituzione spagnola (mentre i restanti articoli, settimo incluso, si limiterebbero secondo l'A. a regolare l'opzione politica

4. IL CONFRONTO CON LA SITUAZIONE DELL'ITALIA DEL DOPOGUERRA. GLI STIMOLI MANCANTI E I PRIMI SINTOMI DI INERZIALITÀ POLITICA

Si può rilevare come nell'Italia repubblicana del Dopoguerra non si diano fattori di stimolo all'elaborazione d'una legge (del tipo della LOLR) analoghi, o anche semplicemente affini, a quelli appena illustrati (i.e. il clima di concordia per la fine della “*cuestión religiosa*”; la precedente legge d'indole confessionista da abrogare; l'urgenza di approntare *ex lege* uno strumento simil-concordatario).

4.1. LA DIVERSA PORTATA DELLA “PACE RELIGIOSA” DEL 1947

Manca, anzitutto, il motivo dell'antioriore spaccatura del Paese in due sul fronte religioso. L'Italia post-fascista, infatti, ha tantissimo da ricucire (anzitutto le rovine materiali e umane derivanti dell'improvvido coinvolgimento bellico), ma non certo una divisione duale e profonda come quella spagnola, che scaturisce –come riferito– da vicende uniche ed eccezionali. Talchè, per quanto ancora vivo (e diffuso) sia il ricordo delle ferite secondo Ottocentesche patite dal cattolicesimo italiano (rievocate, del resto, più volte nei lavori costituenti), vale l'evidenza che il passare del tempo e la continuità/stabilità d'una *governance* liberale le ha in qualche misura “cauterizzate”: cosa che spinge, già nel '19, esponenti ecclesiastici di peso a figurare come plausibile un “riabbraccio” col Regno⁸⁹; e che conduce al risultato della Conciliazione, giustamente attribuito da Margiotta Broglio alle medesime direttrici liberali, e non al Regime (che tale risultato semplicemente (rac)coglie e s'attribuisce)⁹⁰. Nè si ha, durante il Ventennio, nulla di paragonabile alla “cappa” *autenticamente* confessionista del Franchismo. L'obiettivo effettivo della sigla del Concordato per Mussolini, infatti, non è nè il *praesidium Ecclesiae*; nè, meno che mai, l'adozione assiologica della dottrina cattolica (avendone il Fascismo una sua propria, che mal si sposa

scelta dal Legislatore). Per approfondimenti sul punto, v., tra i più recenti contributi, MARTÍN SANCHEZ, I., *La regulación de libertad religiosa en España: la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio*, “Derecho y Religión”, 2013, pp. 14-19; CAÑIVANO SALVADOR, M.A., *La Ley Orgánica de libertad religiosa y la naturaleza orgánica de sus preceptos*, “Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado”, 2012.

⁸⁹ Il riferimento va ai tentativi di soluzione condivisa della Questione romana dell'immediato primo Dopoguerra, che vedono protagonista principale *ex parte* Status V.E. Orlando (rievocati dallo stesso nel suo *Miei rapporti di governo con la S. Sede*, Milano, 1944, p. 123 e ss.). V., da ultimo, BORDONALI, S., *Laicità e Conciliazione dopo la Grande Guerra: spunti di riflessione*, in *Recte Sapere*, cit., p. 749 e ss.

⁹⁰ Cfr., MARGIOTTA BROGLIO, F., *Italia e Santa Sede. Dalla Grande Guerra alla Conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, Laterza, Bari, 1966, p. 256 e ss.. Dieci anni più tardi, analogamente, VARNIER, G.B., *Gli ultimi governi liberali e la questione romana, 1918-1922*, 1976, p. 201, rileva come “Mussolini, nel risolvere la questione romana, non [commette] errori [per il fatto di] seguire le direttive che erano state precedentemente tracciate”.

con quest'ultima⁹¹): mentre lo è accreditarsi presso gli Italiani, popolo unito — non diviso— dalla cattolicità, come amico di quest'ultima⁹² (cosa presto smentita, tuttavia, da frangenti come i ripetuti attacchi contro l'Azione cattolica, le intermedie sul ruolo preponderante di Roma “imperiale” sul Cristianesimo⁹³, ecc.). Come del resto le crescenti iniziative odiose contro le minoranze religiose non discendono in alcun modo dall'abbraccio con la Chiesa, spiegandosi semplicemente con l'intento di piagare potenziali nemici del Fascismo.

Così, quando più tardi nel dibattito costituente sull'art.7 prende quota il tema della necessità di preservare la “pace religiosa”⁹⁴, e questo trova sostegni anche inaspettati come quello del segretario del P.C.I., si afferma al riguardo un *refrain* che la dottrina più severa definirà poi un “mito” inconsistente⁹⁵: valutazione non condivisibile se riferita al futuro delle relazioni Stato/Chiesa (giacché in effetti l'assenza d'un richiamo ai Patti avrebbe lasciato il Paese esposto all'eventualità d'un ritorno a posizioni separatiste ostili alla Chiesa); ma con un qualche fondo di verità se riferita all'immediato passato, fatto per l'appunto d'una nazione divisa su più fronti in modo bipolare (come attestano, tra l'altro, le vicende del referendum ‘Monarchia’ vs ‘Repubblica’) ma non (più) su quello religioso⁹⁶. E a ben guardare, proprio la modalità retorica assunta dal predetto intervento di Togliatti, lì dove avverte il bisogno a) di precisare l'infondatezza dell'affermazione diffusa secondo cui “*la questione del mantenimento della pace religiosa non esiste*”; b) di sottolinearne, invece, la veridicità (“*non è vero, questa questione esiste*”); c) di ‘blindarla’ con un giudizio allusivo (“*È meglio riconoscerlo*”); d) e infine, di ribadire il concetto (“*Ripeto che il problema della pace religiosa esiste*”)⁹⁷, può suggerire una qualche consape-

⁹¹ Per una puntuale ricostruzione del punto, v. FUMAGALLI CARULLI, O., *Il Concordato lateranense: libertà della Chiesa e dei cattolici*, “Stato, Chiese e Pluralismo confessionale”, 2009, p. 9 e ss..

⁹² Cfr., JEMOLO, A.C., op. ult. cit., p. 594, dove nota come Mussolini “fin dagli anni ‘20 si [fosse] reso conto che nel novero delle cose che era possibile umiliare, abbattere, infrangere, non poteva entrare anche la Chiesa”; e che, pertanto, “gli sorrise l'idea della Chiesa insensibilmente convertita ad essere *instrumentum regni*”.

⁹³ Descritte da FUMAGALLI CARULLI, O., *Il Concordato*, cit., p. 12 e ss..

⁹⁴ L'espressione “pace religiosa” era già stata adoperata all'indomani della Liberazione da JEMOLO, A.C., nel suo noto pamphlet *Per la pace religiosa in Italia*, Firenze, 1946.

⁹⁵ MARGIOTTA BROGLIO, F., *Intervento* nel “*Dibattito a quattro*” posteriore al referendum sul divorzio, raccolto da SPADOLINI, G., *La questione*, cit., p. 507.

⁹⁶ Significativo il passaggio dell'intervento di DE BERNARDIS, L.M., *Politica ecclesiastica e Costituzione*, nel Convegno nazionale di Diritto ecclesiastico di Siena sul tema “*Individuo, gruppi, Confessioni religiose nello Stato democratico*” (30 novembre - 2 dicembre 1972), pubblicato in uno ai relativi Atti a cura di Giuffrè, Milano, 1972, p. 254, dove nota condivisibilmente come non esistesse, in sostanza “un imminente pericolo anticlericale”; salvo aggiungere una chiosa rivelatasi (insieme) fallace e —purtroppo— eccessivamente ottimistica, e cioè che sia stato “l'art. 7 della Costituzione a dare invano un pò di ossigeno a quel mostro anacronistico, che è l'anticlericalismo... per nostra fortuna... morto senza speranza di resurrezione”.

⁹⁷ Leggilo in Sale, G., S.I., op. ult. cit., p. 150.

volezza nel capo comunista della fondatezza “relativa” dell’argomento⁹⁸ (che lo costringe a una farraginosa e insistita rimarcazione, inusuale per un oratore, come lui, normalmente stringato e quasi “geometrico”⁹⁹).

4.2. IL CARATTERE (COSTITUZIONALMENTE ‘SPURIO’, MA) NON CONFES- SIONISTA DELLA L.1159/1929

Quanto testè puntualizzato sulla strumentalità del *favor Ecclesiae* fascista¹⁰⁰, fa emergere altresì un’altra differenza di peso, meno evidente, tra il caso spagnolo e quello italiano. Si è detto *supra* della specifica urgenza abrogatrice avvertita nel ‘79 dalle *Cortes Generales* rispetto alla LLR del ‘67, vista correttamente come un residuo spurio del confessionismo; e di come ciò spinga il Paese verso l’adozione d’una nuova legge generale in materia. Ancora prima, s’era accennato al fatto che anche l’Italia produce durante l’esperienza autoritaria una legge “organica” attinente al fenomeno religioso: vale a dire la L.1159/1929, che sconta, al pari della LLR spagnola, un’impostazione diffidente e “occhiuta” verso le Confessioni acattoliche (figlia soprattutto¹⁰¹ della diffidenza tipica delle dittature per gli ambiti comunitari privati). Tuttavia, a dispetto delle apparenze, e soprattutto del fatto che la L.1159 col suo *nomen* (“Legge sui culti ammessi”) e la sua collocazione a ridosso dei Patti del ‘29 possa apparire come una declinazione della formula confessionista in essi contenuta (“*la religione cattolica... sola religione dello Stato*”¹⁰²), in verità essa –pur con tutti i suoi difetti– non solo non presenta tracce *effettive e/o esplicite di confessionismo*; ma anzi, a ben vedere, vanta una *ratio* tesa a mitigare quest’ultimo.

Per chiarire il punto, occorre tener presente quanto già detto sul forte tasso di continuità sussistente tra il risultato pattizio del ‘29 e i suoi antichi prodromi politici; sul fatto, cioè, che a dispetto dei proclami del Regime l’avvicinamento tra le due sponde del Tevere è reso possibile da un’assiologia maturata anni prima, in epoca liberale: una circostanza provata, tra l’altro, dalla *tipologia* di soluzione adottata per risolvere la questione romana, e cioè uno strumento giu-

⁹⁸ Anche perchè l’argomento che interessa da *vero* al P.C.I., dietro quest’appoggio alla soluzione in commento, è riassumibile nella volontà di cogliere una duplice occasione: quella, cioè, di (seguire a) far breccia sull’elettorato cattolico; e insieme di non fornire pretesti a De Gasperi per escludere dal Governo (di unità nazionale) il P.C.I. stesso. Cfr., in tal senso, FERRARI, A., *La libertà religiosa*, cit., pp. 44-45.

⁹⁹ Cfr. il contributo di CORTELLAZZO, M.A., dall’eloquente titolo *Palmiro Togliatti: l’architetto dello schema logico*, “Lingua italiana Treccani”, 2011, <http://www.treccani.it/magazine/lingua_italiana/speciali/PCI/Cortellazzo.html> (consultato il 9 dicembre 2015).

¹⁰⁰ Così, DALLA TORRE, G., *Il paradigma della continuità come chiave di lettura dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia*, “Stato, Chiese e Pluralismo confessionale”, 2012, p. 9.

¹⁰¹ Ma anche del tradizionale pregiudizio sette-ottocentesco verso i corpi intermedi.

¹⁰² Principio confessionistico (Trattato lat., art. 1) la cui fine è stata esplicitamente contemplata dal Prot. Addiz. all’Accordo di villa Madama.

ridico speciale, in concordanza con la subitanea intuizione del Legislatore del 1871 (quello della “*Legge delle Guarentigie*”¹⁰³), che per sciogliere il peculiare “rebus” del Vaticano¹⁰⁴ andasse messo da parte il separatismo cavouriano, e dunque il diritto comune. È in gran parte a quel bacino culturale, insomma, che attinge il Legislatore “dei Culti ammessi”; e in particolare il suo “demiurgo” Alfredo Rocco, il quale, del resto, esplicita più volte l’intenzione di volere trasformare il portato liberale nell’ordito in costruzione. Così, una prima volta, quando nel discorso alla Camera sui Patti rivendica una “continuità tra Fascismo e Risorgimento”¹⁰⁵; e dopo, una volta varata la l.1159, allorchè ammette: a) che la nuova dizione sui culti, “pur più riguardosa di quella dello Statuto «culti tollerati» non ha, dal punto di vista giuridico...diverso significato”; b) che la legge “non porta alcuna innovazione sostanziale al sistema del diritto vigente in materia di esercizio dei culti acattolici”; c) e che essa, soprattutto, intende *riaffermare e vivificare i principi di libertà religiosa ed uguaglianza fissati nell’800 dal “piccolo Piemonte”*¹⁰⁶. Orbene, in quest’ultima occorrenza sta il punto decisivo. La “riproposizione/vivificazione” di detti principi, infatti, oltre a dire dello spirito liberale della legge (pur ombreggiato –come detto– da contenuti incoerenti, consoni allo *Zeitgeist*), fa emergere l’acquiescenza del Legislatore del ‘29 a che quegli stessi principi seguitino a operare secondo la tradizionale loro funzionalità “di sistema”: vale a dire *quella di correggere, ridurre e depotenziare* l’apicale principio confessionista fissato all’art. I dello Statuto Albertino¹⁰⁷ (in misura analoga, peraltro, all’azione depotenziante operata già ‘a monte’ dall’art. 24 dello stesso Statuto¹⁰⁸). Acquiescenza, questa, comprovata

¹⁰³ Legge 13 maggio 1871 n. 214.

¹⁰⁴ Rileva il punto, tra gli altri, DALLA TORRE, G., *Il paradigma della continuità*, “Stato, Chiese e Pluralismo confessionale”, 2012, p. 10, dove opportunamente rimarca anche l’altro notevole tratto di prossimità, tra l’espedito del 1871 e i Patti lateranensi, vale a dire il fatto che molte delle garanzie contemplate nel Trattato del ‘29 sono già presenti, *in nuce* o forma piena, nella Legge delle Guarentigie (confermando così che in fondo l’unico mutamento di rilievo è quello della natura dello strumento giuridico adottato, vale a dire internazionalpattizio anzichè unilaterale).

¹⁰⁵ TEDESCHI, M., *La legge sui culti ammessi*, in LEZIROLI, G. (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al Progetto di legge sulla libertà religiosa*, Jovene, Napoli, p. 138.

¹⁰⁶ ROCCO, A., «Disposizioni sull’esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi. Relazione sul Disegno di Legge», in DEL GIUDICE, V., *Codice delle leggi ecclesiastiche*, Milano, 1952, p. 301 e ss..

¹⁰⁷ Cfr. in tal senso, CATALANO, G., *Libertà religiosa e istruzione in Italia*, in *Los acuerdos concordatarios españoles y la revisión del Concordato italiano. Actas del simposio celebrado en Barcelona los días 29 de febrero y 1 de marzo de 1980*, Barcelona, 1980, p. 179.

¹⁰⁸ L’art. 24 dello Statuto stabiliva che la differenza di religione non potesse comportare differenza di trattamento giuridico dei cittadini. Osserva PIACENTINI, M., *Culti ammessi*, in *Novissimo Digesto*, 1960, p. 28, come fosse unanime il parere dei giuristi italiani che “l’articolo primo dello Statuto, se non espressamente abrogato dalle leggi successive, era andato, senza alcun dubbio, in desuetudine, per effetto” di tali leggi: desuetudine affermata in modo particolare con lo “storico ordine del giorno atto votato alla Camera dei Deputati il 18 marzo 1871 da Pasquale Stanislao Mancini, in occasione dell’approvazione della Legge delle Guarentigie (proprio sul punto della libertà reli-

dal fatto che nel ribadire tali principi vengano trascritte *pari pari* le formulazioni adoperate allora dal Legislatore liberale (così che nell'art. 4 della l.1159 si prevede che la «*differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti politici*»¹⁰⁹; e nel successivo art. 5 che «*la discussione in materia religiosa è pienamente libera*»¹¹⁰). E unendo tale dato al fatto che i Patti lateranensi appena siglati –come indicato– si agganciano al predetto principio confessionista, si ricava che la redazione della l. 1159 ha effettivamente una funzione “servente” rispetto a quest’ultimo, *ma in senso negativo*, i.e. quella di controbilanciare la portata di quest’intervenuto agganciamento. La nuova normativa, infatti, col rinverdire i detti principi ‘di contrappeso’, reclama un’esegesi non amplificativa, bensì riduttiva del principio confessionistico; nel senso che impone un’interpretazione delle norme concordatarie orientata non solo su detto principio (o a quelli acclusi nei Patti lateranensi), ma anche ad ogni altro “presente nella struttura istituzionale dello Stato”: struttura che in ordine alla tutela della libertà religiosa individuale risponde, almeno sin lì, “ai dettati del Legislatore risorgimentale”¹¹¹.

Del resto, a tacitare ogni residuo dubbio sul carattere (effettivamente) contro-confessionista della legge in commento, è sufficiente rammentare la perplessità che la S.Sede serba rispetto a quest’ultima sin da quando essa non è che un progetto sul tavolo di Rocco, avendone Essa colto da subito quello stesso carattere, e dunque –in ultima istanza– il senso riduttivo degli impegni concordatari (i.e. di freno, anziché di favore, all’evoluzione d’un sistema effettivamente imperniato sulle prioritarie istanze della Chiesa¹¹²): avendo cioè, in altre parole, subodorato all’istante il proposito politico nemmeno troppo nascosto di Mussolini, e cioè ridimensionare, una volta sottoscritti, la portata dei Patti, mentre rassicura i culti minoritari dei loro diritti¹¹³ (con l’amara beffa, per questi ultimi, che il “doppio gioco” mussoliniano da lì a poco si farà tragicamente “triplo”, con l’annichilimento *ex post* della portata effettiva della l.1159 dato dalle predette scelte persecutorie¹¹⁴, culminate nell’approvazione delle leggi razziali).

Da qui, tirando le fila, la differenza notevole che si ha con l’esperienza spagnola del Dopo Franco: dove lì si esce da da un confessionismo pieno e vogliosa “mantenuta e applicata a profitto di tutti i culti professati nello Stato”. In questo senso, v. esemplificativamente le riflessioni di CATALANO, G. *Osservazioni sui problemi di dinamica concordataria*, p. 99; e i rilievi di TEDESCHI, M. *Manuale di diritto ecclesiastico*, V ed., Giappichelli, Torino, 2010, p. 20 e ss..

¹⁰⁹ Principio affermato con analoga formulazione nell’ articolo unico della Legge Sineo (13 maggio 1871 n. 214), che, come nota MADONNA, M., *Profili storici*, cit., p. 16, contiene “una chiara affermazione di eguaglianza dei cittadini, quale che sia il loro *status religionis*, con una formula aperta anche ad altri e nuovi culti rispetto ai due precedentemente ‘emancipati’” (i.e. il valdese e l’ebraico).

¹¹⁰ Principio contenuto nell’ art.2, IV, co. della Legge delle Guarentigie (13 maggio 1871 n. 214).

¹¹¹ Così, CATALANO, G., *Libertà religiosa e istruzione*, cit., pp. 179-180.

¹¹² *Ibidem*, p. 181.

¹¹³ Così, TEDESCHI, M., op. ult. cit., p. 36.

¹¹⁴ Cfr. LONG, G., op. ult. cit., p. 28.

luto, da un regime di profonda unione tra Trono e Altare (tale che, ad es., il Primo sente l'urgenza in sede preconcordataria di far sapere ufficialmente al Secondo che lavorano al progetto "*hombres cristianos*"¹¹⁵), e che appone il suo indelebile tratto alla legislazione organica in materia, qui invece l'assetto confessionista s'origina politicamente in modo strumentale/opportunista, e perciò –coerentemente– approda a una legge generale sui culti dalla doppia anima, i.e. confacente alle urgenze cautelari della "Società nazionale" ma irrorata da una tradizione giuridica (quella liberale italiana) di confessionismo effettivamente inoperante¹¹⁶. Ne discende che al Legislatore italiano dei primissimi anni della Repubblica manca uno dei principali "pungoli" che inducono l'omologo spagnolo (della fine dei '70) a metter mano al quadro legislativo generale in materia: vale a dire dover eradicare dal sistema le due componenti regolative base, il Concordato del '53 e la LLR, incoerenti col nuovo assetto di relazioni Stato/Chiese. E ciò *a fortiori* perchè, a monte, il Costituente italiano ha deciso di "avallare" la vecchia piattaforma concordataria, ritenendola non incompatibile col nuovo assetto, a dispetto di taluni suoi elementi *effettivamente* confessionistici (ad es., l'art. 5 del Concordato) e dell'indigesta 'matrice' fascista: uscendone inevitabilmente rafforzata la posizione del coevo *pendant* unilaterale, la l.1159, che sconta la medesima 'matrice' autoritaria dei Patti ma, a differenza di questi, non ha scorie di tipo confessionista ed anzi presenta un'intima indole di opposto genere. Il risultato, pertanto, è che durante i primi Governi del Dopoguerra italiano l'idea di modificare la Legge sui culti ammessi, lungi dall'apparire impellente, in pratica non viene nemmeno presa in considerazione.

4.3. LA PRESENZA IN COSTITUZIONE DELL'ISTITUTO DELLE INTESE

È fin troppo evidente, infine, il motivo per cui in Italia latiti il terzo stimolo su esaminato, i.e. quello ad introdurre *ex lege* uno strumento affine a quello concordatario di cui possano giovare le Confessioni acattoliche. A differenza di quanto accade in Spagna, infatti, il Costituente italiano prevede già esso stesso, con l'art. 8, III co., "*un cauce parejo al de la Iglesia católica*" di regolazione negoziata dei rapporti con lo Stato¹¹⁷. Una scelta che, come anticipato

¹¹⁵ Come riferisce l'allora ambasciatore spagnolo presso la S.Sede RUIZ GIMÉNEZ, J., nel *Discurso en el acto de clausura del Curso de conferencias sobre el Concordato de 1953*, in *El Concordato de 1953*, Madrid, 1953, p. 445 (la valenza simbolica di questa premura avvertita dal Caudillo nei confronti del Pontefice, come cartina al tornasole del "*modo en que, desde el pder político, se han concebido... las relaciones entre el factor religioso y la sociedad civil*" nella Spagna del Franchismo, è colta e sviluppata da IBÁN, I.C., *Factor*, cit., p.13 e ss..

¹¹⁶ E che rende possibile l'attuazione della politica antichiesastica del Regno d'Italia nel secondo '800.

¹¹⁷ Il virgolettato è di MOTILLA, A., *Algunas consideraciones en torno a la naturaleza jurídica y eficacia normativa de los Acuerdos aprobados según el artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, "Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado", 1996, p. 346 e ss..

supra, è conseguenziale a quella di richiamare nell'art.7, II co. i Patti lateranensi (come opzione di "riequilibrio"¹¹⁸, atta a elevare a principio generale la regola del previo accordo¹¹⁹), e che al pari di quella ha l'effetto "secondario" di allontanare la possibilità d'avere una legge organica (in materia) costituzionalmente orientata. Ciò accade, essenzialmente, per due ragioni.

In primo luogo, perchè il nuovo istituto pattizio inevitabilmente cattura l'attenzione delle principali minoranze religiose (salvo quella ebraica¹²⁰), muovendole a contatti con l'Esecutivo diretti soprattutto a concordare il contenuto di regolamentazioni *ad hoc*¹²¹, e solo in via residuale quello d'un nuovo statuto legislativo comune: con l'esempio del fronte evangelico, che negli anni '50 mira pressocchè compatto¹²² alla prospettiva della sigla d'un'intesa, inquadrata già allora, peraltro, come uno strumento per affrancarsi dalla Legge sui culti ammessi¹²³: istanze, queste, che trovano rispecchiamento in un'isolata e provocatoria proposta di legge, avanzata nel '56 da una voce vicina a quel fronte¹²⁴, col dichiarato obiettivo –non di stendere una nuova legislazione, bensì– d'innescare la via delle Intese.

L'altro motivo, è invece legato al più vasto problema dell'inerzia politica affrontato in premessa. Anche per l'art. 8, III° co, infatti, si registra la descritta generalizzata riottosità a dar seguito alle disposizioni più innovative della Carta; che, in questo caso specifico, si traduce nella tendenza dei primi Governi a minimizzarne la portata, e a optare per un'interpretazione *conservativa* dell'esistente, che si traduce indirettamente in un ulteriore punto a favore per il

¹¹⁸ Cfr. COLAIANNI, N., *Confessioni religiose e Intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, p. 226.

¹¹⁹ Così, CARDIA, C., *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, il Mulino, Bologna, 1988, p. 149.

¹²⁰ I rappresentanti di detta Confessione, infatti, dichiarano da subito di non voler addvenire alla sigla d'una intesa, reputando allora che la legislazione vigente, i.e. quella del '30 sulle comunità israelitiche (già delineata su loro specifiche istanze), fosse bastevole (posizione, questa, che manterranno per molti anni).

¹²¹ Nota sul punto BORDONALI, S., *Problemi*, cit., p. 271, come la creazione del nuovo istituto non fosse stata richiesta "esplicitamente sul piano esterno da nessun soggetto esponenziale di Confessioni religiose", e come essa per questo appaia "unilaterale". E al riguardo, valgono gli opportuni rilievi di CASUSCELLI, G. e DOMIANELLO, S., voce *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Digesto (Discipline Pubblicistiche)*, vol. VIII, UTET, 1993, p. 520, sul fatto che alcune Confessioni mostrassero verso suddetta prospettazione un "atteggiamento di indifferenza, se non di ostilità...a causa di un pregiudiziale rifiuto del modello pattizio di relazioni con lo stato".

¹²² Rileva LONG, G., *Libertà religiosa: una legge organica? excursus storico e interrogativi critici su una vicenda legislativa e religiosa dai molteplici risvolti*, "Coscienza e Libertà", 2012, p. 51, l'eccezione permanente in quel fronte delle *Chiese dei Fratelli*, riottose *naturaliter* per ragioni ecclesiologicalhe a contrarre patti di rilievo istituzionale con lo Stato.

¹²³ Cfr. LONG, G., *Le Confessioni religiose*, cit., p. 63.

¹²⁴ Ossia l'on. Ugo La Malfa (P.R.I.). Su questa vicinanza al mondo evangelico, v. PALMIERI, S., *La battaglia per la libertà religiosa: Ugo La Malfa e i partiti laici nel dopoguerra*, in *Annali della Fondazione Ugo La Malfa*, XXIV, 2009, p. 31 e ss..

mantenimento della l.1159 (e, per l'appunto, nel confinamento dell'idea d'una legge generale che la sostituisca nel limbo dei progetti del futuro remoto). Succede così che il Ministero dell'Interno (in quegli anni incontrastato rettore della politica ecclesiastica italiana), trascorra buona parte degli anni '50 a respingere istanze per avviare trattative bilaterali, e ciò perchè l'assistente, da una parte, la convinzione, errata, che rispondere affermativamente creerebbe un parallelismo "giuridicamente non ammissibile" con la "liturgia" concordataria¹²⁵; e, dall'altra, la tranquillità di poter attardarsi in un contegno inerziale, essendovi la garanzia sullo sfondo del complesso unilaterale del '29, visto come cuscino un pò *demodè* ma poi non così "scomodo", e comunque adattabile --in via di prassi-- alla nuova casa comune¹²⁶.

5. GLI ULTIMI CINQUANT'ANNI. LA CRONICIZZAZIONE DELL'INERZIALITÀ, IL PREPONDERANTE FOCUS SUL DIRITTO PATTIZIO, IL MANCATO "REFRESH" DEI P.D.L. "AVVERTENZE" INCOMPRESSE

Non appare azzardato individuare nel perseverante dominio sulla scena nazionale dei due motivi appena evidenziati, vale a dire l'inerzia degli Esecutivi e il *focus* primario sul diritto pattizio, la ragione della perdurante assenza in Italia d'una legge "organica" sul fatto religioso. Sembra, infatti, che a dispetto delle novità salienti che intervengono dagli anni '50 a oggi nel diritto ecclesiastico italiano (la revisione del Concordato, la stipula anche in tempi recenti di diverse Intese¹²⁷, l'enucleazione da parte della Consulta del principio supremo di laicità¹²⁸, ecc.), nonché della progressiva diversificazione del panorama confessionale del Paese, frutto di fenomeni migratori di portata impensabile mezzo secolo fa¹²⁹ (quando il problema *clou* era casomai quello dell'emigra-

¹²⁵ Leggi, in tal senso, l'esemplare risposta del Direttore generale dei Culti del 30 settembre 1950, riportata in "Il Diritto ecclesiastico", 1952, I, p. 156. Per un commento articolato sulla stessa, v. PEYROT, G., *Significato e portata delle intese*, cit., pp. 58 e ss..

¹²⁶ Critica questa linea di pensiero, tra gli altri, MAURO, T., *Appunto per Sua Ecc. il Direttore Generale*, in *Proposta di riflessione*, cit., p. 32.

¹²⁷ Quasi tutte approvate con legge, salvo la più recente stipulata quest'anno con la Soka Gakkai (Intesa tra la Repubblica Italiana e l'Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai, 24 giugno 2015), e l'Intesa stipulata nel 2007 con i Testimoni di Geova, sostitutiva di quella già siglata nel 2000.

¹²⁸ Cfr. la sentenza n. 203 del 1989 della Corte costituzionale, lì dove è detto che "Il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale".

¹²⁹ Cfr. sul punto gli indicativi risultati della recente ricerca diretta da PACE, E., *Le religioni nell'Italia che cambia. Mappe e bussole*, Carocci, Bari, 2013; i dati contenuti nella terza edizione dell'*Enciclopedia delle religioni in Italia*, curata dal CESNUR (Centro Studi sulle Nuove Religioni) e diretta da INTROVIGNE, M. e ZOCCATELLI, P. (Elledici editore, Torino, 2013), dove si parla 3.218.000 immigrati professanti religioni diverse dalla cattolica; e i numeri di un'indagine apposta compiuta dalla Caritas-Migrantes, che dicono al riguardo d'una cifra più consistente, pari a

zione¹³⁰), ed ancora, dei cambiamenti radicali conosciuti (soprattutto nell'ultimo ventennio) dal quadro politico, l'ordinamento si sia per così dire avvitato su questi due "contro-fattori", non adottando una considerazione *effettivamente prioritaria* del tema in parola, e vivendo in tal modo da allora, a dispetto delle apparenze, una *sostanziale fissità di problematiche*.

Così, ad es., negli anni '60 e '70, quando già la Consulta (nel '58) ha evidenziato l'incongruità col nuovo assetto garantista di alcune norme del reg. esecutivo della l.1159, e suggerito l'esistenza in quest'ultima di analoghi problemi, il dibattito centrale finisce col polarizzarsi, in un modo o nell'altro, sulla valenza e il ruolo delle fonti bilaterali: e principalmente, su quella "*in facto esse*", i.e. il Concordato lateranense, prima rispetto all'annosa questione della sua effettiva "costituzionalizzazione" (e relative implicazioni)¹³¹, e dopo, intervenuta la proposta Basso¹³², sulla necessità d'una sua riforma. E quanto questo tema s'intratti con quello dell'inerzia politica, in detto ventennio, lo dicono soprattutto gli "ondeggiamenti diplomatici" del Governo¹³³, che rimandano all'Ammini-

4.050.000. La porzione più consistente appare quella costituita dagli ortodossi e dai musulmani, ma altresì rilevanti sono sempre secondo i dati resi dal CESNUR, nell'ordine, le comunità d'immigrati protestanti, prevalentemente pentecostali (212.000); quelle costituite da induisti (114.000); buddhisti (103.000) e sikh (60.000).

¹³⁰ Problema, questo dell'emigrazione degli italiani all'estero, che non a caso costituisce l'oggetto principale del II Congresso nazionale evangelico italiano del 1965. Ed è significativo che, quanto al versante cattolico, proprio in quell'anno venga costituito un organismo ecclesiale italiano, l'Ufficio Centrale per l'Emigrazione Italiana (evolutosi poi nell'attuale Fondazione Migrantes, istituita nel 1987), con l'obiettivo di dar seguito operativo alle indicazioni provenienti dalla S. Congregazione Concistoriale (oggi, Congregazione per i Vescovi) in tema di cura pastorale dei migranti. Per non dire, che due anni prima, nel 1963, viene avviato dai Padri Scalabriniani (i Missionari di San Carlo) il "Centro Studi Emigrazione", istituzione di ricerca costituitasi in fondazione nel '66, dedita ad approfondire il tema sotto i più diversi aspetti.

¹³¹ Dibattito la cui presa negli anni '60 appare ben evincibile dall'*incipit* di un articolo scritto a metà di quel decennio da BERLINGÒ, S., dal suggestivo titolo *L'indisponibilità del diritto di libertà religiosa (a proposito dell'art.5, c.3 del Concordato)*, pubblicato ne "Il Diritto ecclesiastico", 1966, p. e ss..

¹³² Proposta di legge costituzionale d'ispirazione separatista, che al pari di altre coeve (quella del sen. G.M. Albani, presentata al Senato il 7 febbraio 1969, v. in «Il Diritto ecclesiastico», II, 1969, p. 56 e ss; e quella del gruppo parlamentare di Democrazia proletaria, presentata alla Camera ne l 1979, cfr. in LARICCIA, S., *Stato e Chiesa in Italia. 1948-1980*, Queriniana, Brescia, pp. 336 ss), tendevano a una revisione degli artt. 7 e 8 Cost., in un senso contiguo a tesi adottate a quella componente dei Costituenti (poi risultata soccombente) oppostasi all'inserimento dei Patti lateranensi in Costituzione.

¹³³ COSÌ, F. FINOCCHIARO, *Le intese nel pensiero dei giuristi italiani*, in *Le intese tra Stato e Confessioni religiose*, cit., p. 18, dove nota che le intese non venivano rifiutate con un "no" chiaro e preciso, ma con *escamotages* di stampo diplomatico, dicendo ad es. "Fate delle proposte e noi vi risponderemo. Lo Stato non può nominare delle rappresentanze, perchè ha una Direzione generale per gli affari di culto, che si occupa di queste materie". Non accogliendo il fatto lampante, dunque, che le intese andassero fatte in sede politica, e non seguendo procedure e ritualità di carattere burocratico. Per una riflessione più ampia su quest'ultimo aspetto, sia consentito il rimando a DI PRIMA, F., *Le trattative per le intese con le confessioni religiose, tra politica e diritto (osservazioni a margine dell'ordinanza n. 40 del 2015 della Corte Costituzionale)*, "Nuove Autonomie", 2015,

strazione di vertice, e i silenzi di quest'ultima, interrotti da sporadiche dichiarazioni: come quella del Ministro dell'Interno che nel gennaio del '75 dice chiaro e tondo che il Dicastero "non ritiene di promuovere la modificazione della legislazione 1929-30... prima della revisione del Concordato, che interessa la religione della maggioranza dei cittadini"¹³⁴. Quanto ai patti "*in fieri*", cioè le Intese, è vero che esse scontano per buona parte di quel periodo un'insufficiente considerazione da parte della politica¹³⁵ (ossia sino al '76, quando l'inizio del negoziato per la revisione concordataria s'accompagna a quello con Valdesi ed Ebrei); ma è altrettanto vero che la dottrina sopperisce con un entusiasmo crescente all'idea del loro profilarsi¹³⁶, ironicamente paragonato da Finocchiaro all'amore di Don Chisciotte per Dulcinea, mai vista ma oggetto di un'intensa brama¹³⁷. Il risultato, in estrema sintesi, è che l'enfasi posta da ogni versante, politico e dottrinale, sul destino del Concordato, e la parallela montante dedizione accademica verso il "*cauce parejo*" delle Intese, finiscono per marginalizzare e "anestetizzare" il problema della legge generale comune; lasciando che attecchisca, vieppiù, in una sorta di eterogenesi dei fini, la predetta tesi ministeriale della necessaria previa riforma dello strumentario lateranense. Argomentazione già giuridicamente fallace (è evidente che il Legislatore è libero di modificare in autonomia qualsiasi legge formalmente unilaterale, e dunque anche la l.1159¹³⁸), che produce a sua volta due implicazioni negative: dare avallo alle speculazioni laiciste sull'asserito tenore confessionistico della l.1559, che per paradosso offuscano il suo vero vizio d'origine (l'impostazione poliziesca); e, soprattutto, far tardare un intervento innovativo sul campo, già allora di evidente necessità¹³⁹, volto ad avere una legge generale in piena sintonia con l'impianto costituzionale del '48, perciò aperta e non diffidente rispetto alla fenomenologia religiosa, oltre che rispondente alle "esigenze di natura confessionale più ampie di quelle specifiche di ciascuna Confessione"¹⁴⁰.

p. 131 e ss.

¹³⁴ Si tratta, come ricordano tra gli altri, MARGIOTTA BROGLIO, F. (*Stato e Confessioni religiose. I. Le fonti*, La Nuova Italia, Firenze, 1976, p. 10) e Varnier, G.B. (*Le problematiche del rapporto Stato-Minoranze confessionali*, in Id.; PARLATO, V., *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1992, p. 26) del Ministro dell'Interno *pro tempore* L. Gui.

¹³⁵ Cfr. VITALI, E., *A proposito delle Intese: crisi o sviluppo?*, "Quaderni di Diritto e Politica ecclesiastica", 1997, n.1, p. 93, dove rimarca la limitata considerazione che in quel periodo continuano a patire le istanze delle Confessioni acattoliche.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ Cfr. FINOCCHIARO, F., *Le intese*, cit., p. 15.

¹³⁸ Così, BORDONALI, S., *Problemi*, cit., p. 14.

¹³⁹ Cfr. CASUSCELLI, G., *Linee programmatiche di un "progetto" di regolamentazione dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia*, "Il Diritto ecclesiastico", 1977, p. 112; Id., *Postconfessionismo e transizione*, Giuffrè, Milano, p. 243.

¹⁴⁰ Così, BORDONALI, S., *op. ult. cit.*, p. 14.

Il ventennio successivo, specie all'inizio, sembra più volte quello della "svolta"; ma è solo un'impressione. Il dinamismo che tra il 1984 e il 1987 innova il sistema delle fonti del diritto ecclesiastico, con la sigla dell'Accordo di modificazione del Concordato lateranense e di quattro Intese¹⁴¹, s'esaurisce infatti a ora di toccare la materia della legge generale: confermando l'ipotesi di fondo che la centralità assunta dal diritto pattizio tenda a mettere "fuori fuoco" la valenza di quello unilaterale generale. Ma c'è di più. E cioè che dietro l'innovazione, sia pure in controluce, sta un timbro di conferma del vecchio andazzo, qui in commento, sfavorevole all'avvento d'una legge generale. Il passaggio più eloquente, in tal senso, è quello dell'intervento in Senato nel gennaio dell'84 del Presidente del Consiglio, citato spessissimo come segnale di discontinuità e apertura sul tema: quello cioè dove B. Craxi, durante il dibattito parlamentare sulla prima intesa, focalizza in chiusura la necessaria prospettiva d'una "*normativa di diritto comune destinata...a regolare interessi non disciplinati sulla base di previe intese*". Ma il riferimento, a ben guardare, è solo apparentemente un segno innovativo; mentre il vero è che s'è già fissato il nuovo "arraggiamento" del vecchio *refrain*, i.e. 'la priorità al diritto bilaterale', che in più ha solo l'aggiunta conclamata delle Intese via via siglate in questa considerazione prioritaria. Infatti, anche a voler considerare irrilevante il fatto che il tema del diritto unilaterale generale sia in quella sede toccato *in extremis*, come un argomento residuale (cosa che può starci, visto il duplice momento storico in vista, i.e. la revisione del Concordato e la prima intesa ex art. 8, III°co., Cost.), quel che invece stride senz'altro è che *sia questo stesso diritto a essere inquadrato come residuale*, giovevole cioè *per le sole confessioni senza intesa*, in modo da "parificarle", in nome del principio di solidarietà ed uguaglianza, ad altri "organismi sociali"¹⁴². E ciò in quanto, in quest'avviso sta l'evidente convizione dell'Esecutivo che lo statuto speciale bilaterale assume nel sistema una posizione di assoluta preminenza; mentre la valenza dello statuto generale comune pare ridursi a quella d'una normativa "a carattere

¹⁴¹ E segnatamente, l'Intesa stipulata con le Chiese valdesi e metodiste (siglata il 21 febbraio del 1984, approvata con l. 449 del 1984); l'Intesa con le Chiese avventiste e quella con le Assemblee di Dio in Italia (siglate entrambe il 29 dicembre 1986, e approvate, rispettivamente, con l. 516 e 517 del 1988) e l'Intesa stipulata con l'Unione delle Comunità ebraiche italiane (siglata il 27 febbraio 1987, e approvata con l. 101 del 1989).

¹⁴² Questo, per esteso, il passaggio considerato dell'intervento del Presidente del Consiglio: "*Si porrà allo Stato, quindi, il problema di una normativa di diritto comune, destinata, quanto meno, a regolare interessi non disciplinati o non disciplinabili sulla base di previe intese, la quale, in attuazione dei generali principi della Costituzione in tema di solidarietà sociale, di eliminazione degli ostacoli che impediscano l'effettivo esercizio delle libertà e il conseguimento dell'uguaglianza giuridica degli individui, consenta di parificare tali religioni e i loro istituti ad altri organismi sociali*" (discorso al Senato - seduta del 25 gennaio 1984).

sociale/solidale/egualitario”, deputata solo ad accorciare le distanze rispetto alle “Confessioni firmatarie”.

Vista la prospettiva sfalsata e riduttiva adottata dall'Esecutivo del ruolo della legge generale comune (i.e. non cornice arricchita dalle specificità regolative pattizie, ma ricalzo del quadro primario d'origine bilaterale), che salvo momenti sporadici tende a divenire abituale, non stupisce il successivo originarsi da lì in poi d'una serie d'ulteriori inconvenienti che si riflettono in senso negativo sulle *chances* che la predetta legge veda prima o poi la luce. E in particolare tre: a) che se l'evenienza d'una cornice generale del tipo predetto non è una priorità, non può divenirlo logicamente nemmeno l'abrogazione del suo obsoleto “antecedente”, vale a dire la l.1159¹⁴³; b) che siccome su quest'ultimo punto le Confessioni ‘firmatarie’ la vedono diversamente (l'Intesa valdese, per dire, si apre dicendo che la legge del '29 viola l'art.8, I co. Cost.¹⁴⁴), esse si risolvono a usare l'intesa per affrancarsi dalla stessa l.1159, così rendendo *de futuro* ulteriormente *fondamentale* il canale bilaterale, come (unico) mezzo al fine per svincolarsi dalla soggiacenza a una legge costituzionalmente incongrua¹⁴⁵; c) che per varie ragioni, non ultime la comune appartenenza al ceppo giudaico-cristiano e la più pragmatica idea di ricalcare una falsariga ‘vincente’, le intese siglate negli anni '80 e '90 –salvo quella ebraica– si assomigliano un pò tutte¹⁴⁶ (le c.d. intese fotocopia), finendo così col creare il (predetto) inusitato diritto comune per via negoziata¹⁴⁷, che da una parte significa uno snaturamento della funzione delle intese (i.e. tutelare le specificità identitarie confessionali)¹⁴⁸, e

¹⁴³ Cfr. il predetto discorso di Craxi del 25 gennaio 1984, dove pare ricavarsi che la posizione dell'Esecutivo sul punto dell'abrogazione (testualmente: del “superamento”) della l.1159 sia quella di un mero auspicio.

¹⁴⁴ Cfr. l'art. 1 dell'Intesa tra la Repubblica Italiana e la Tavola Valdese, siglata nel febbraio del 1984, pochi mesi dopo approvata con legge (l. 11 agosto 1984, n. 449). Come s'è notato in Di PRIMA, F., *Giudice amministrativo e interessi religiosi collettivi. Istanze confessionali, conflitti e soluzioni giurisprudenziali*, Libellula, Tricase (LE), p. 292, non è di poco momento il fatto che esista una norma di legge statale che dice esplicitamente che un'altra legge ordinaria vigente nell'ordinamento non rispetta un precetto costituzionale.

¹⁴⁵ Sottolinea il punto, tra gli altri, FERRARI, A., *La libertà religiosa in Italia*, cit., p. 76.

¹⁴⁶ Cfr. ALBISETTI, A., *Il matrimonio delle confessioni religiose di minoranza*, Giuffrè, Milano, p. 62, dove rileva come tali pattuizioni s'ispirino “a uno schema sostanzialmente univoco”. V. altresì BORDONALI, S., *L'incidenza*, cit., p. 709, il quale segnala come in questa logica di ripetizione di regole pressochè analoghe, si sia anche talvolta determinata una “malcelata competizione con quanto stabilito nel Concordato con la Chiesa (...) elevando il Concordato a parametro del negoziato, finendo col sorvolare sul “criterio della specificità, sostituendolo con quello di assicurare almeno le stesse cose”.

¹⁴⁷ V. supra, nota n. 38.

¹⁴⁸ Cfr. COLAIANNI, N., *Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato*, “Il Diritto ecclesiastico”, 2007, p. 84. Quest'evoluzione della valenza delle intese contrasta con la *mens* dei Costituenti, che invece avevano previsto all'uopo un meccanismo dinamico volto, al contrario, a

dall'altra inevitabilmente allontana ancor più il *focus* dell'attenzione collettiva sul canale unilaterale, percepito sempre più come recessivo.

Appaiono dunque come minimo in controtendenza i tentativi di superare questo stallo, volti ad accelerare il varo d'una legge "organica" sul fatto religioso, operati a partire dal 1988: e sul loro insuccesso pesano in gran parte –ancora una volta– oltre che l'attendismo e un certo disinteresse della politica in materia¹⁴⁹ (che si fa cronico davanti a impegnativi approcci sistemici)¹⁵⁰, i trend testè esaminati di preferenza per la soluzione pattizia. Così è sin da principio, quando il Governo De Mita (aprile '88/maggio '89) si presenta al Parlamento con una dichiarazione programmatica dove affiora *apertis verbis* l'ipotesi di una legge generale, ma oblitera il riferimento alla sigla a venire di Intese, ricorrente a partire dal '77: ebbene, l'indigeribilità di quest'ultima mancanza è tale, che come riferisce un testimone illustre, quando due anni dopo il relativo d.d.l (approvato dal Governo Andreotti) non riesce¹⁵¹ ad approdare in Parlamento, la notizia è accolta con discreta soddisfazione; mentre del tutto aperta, poi, è la soddisfazione che accoglie il successivo "contrordine" del Governo Amato, che si risolve nel '93 a firmare due intese¹⁵² (di cui la seconda, quella con i Luterani della CELI, a poco meno di sette giorni dell'avvento del Governo Ciampi)¹⁵³.

L'accaduto parrebbe suggerire l'opportunità, in vista di un esito diverso e fruttuoso, di adottare un indirizzo "bivalente", vale a dire di apertura a *entrambi* i canali apicali di regolazione del 'religioso'. Che è quello che accade quattro anni più tardi: il Governo Prodi, nel 1996, contemporaneamente avvia trattative per la sigla di intese, e dà l'abbrivio a un progetto di legge generale (il d.d.l. 3947); inoltre, a chiudere il cerchio, istituisce presso la Presidenza del Consiglio una Commissione consultiva (a tutt'oggi operante) quale ausilio tecnico-giuri-

dare un riconoscimento alla pluralità e soprattutto alla *diversità* delle Confessioni, come rileva BORDONALI, S., *L'incidenza*, cit., p. 712, "tra di loro e rispetto alla Chiesa cattolica, e viceversa".

¹⁴⁹ Fatto sottolineato reiteratamente in dottrina. Tra gli altri, da FERRARI, A., op. ult. cit., p. 95 e ss.; VARNIER, G.B., op. ult. cit., p. 14 e ss.; VENTURA, M., "Coscienza e libertà", 2008, p. 45.

¹⁵⁰ S'è affrontato il tema in DI PRIMA, F., *Giudice amministrativo e interessi religiosi collettivi*, cit., p. 55 e ss..

¹⁵¹ Mette in luce il Coordinatore dell'Ufficio Studi e Rapporti Istituzionali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, NARDINI, A., *Iniziativa per una legge organica sulla libertà religiosa*, "Coscienza e Libertà", 2012, p. 36, come il d.d.l. in parola si sia arenato alla Ragioneria Generale dello Stato "a causa della difficoltà di individuare la copertura finanziaria per le minori entrate derivanti dalla prevista possibilità di dedurre, ai fini IRPEF, le liberalità fino a due milioni di lire destinate alle Confessioni religiose".

¹⁵² Il riferimento va a G. LONG, allora componente della Commissione delle Chiese Evangeliche per i Rapporti con lo Stato, e che da lì a poco sarebbe divenuto membro della Commissione consultiva per la libertà religiosa presso la Presidenza del Consiglio (cfr. il suo *Libertà religiosa: una legge organica?*, cit., p. 52).

¹⁵³ Rispettivamente, l'Intesa con l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (siglata il 29 marzo 1993 e approvata con l. 116 del 1995) e quella con la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (siglata il 20 aprile 1993, e approvata con l. 520 del 1995).

dico sui due fronti (e non solo)¹⁵⁴. Ma anche così il risultato finale, ad ulteriore prova dell'incidenza dei predetti due "controfattori", non cambia. Al d.d.l. 3947, che sconta (come il precedente) dimensioni cospicue (una quarantina di articoli) ben lontane dal modello spagnolo della LOLR¹⁵⁵, e che non riesce del tutto a sopire le perplessità su una certa "genericità" delle direttive politiche che lo informano¹⁵⁶, non mancano spunti commendevoli, a cominciare dal fatto di mettere ben a fuoco il problema principale, i.e. la vigenza della L.1159, e le coordinate *effettive* di tale problema, ossia il carattere invasivo e i molti controlli previsti da quest'ultima, nonché la necessità di sostituirla con una legge costituzionalmente "ineccepibile", e calibrata su una fenomenologia divenuta assai più (sfaccettata e) composita in ragione dei moti immigratori. Ciò nonostante, il destino di tale progetto sarà ugualmente infelice, nello stagnare in Commissione Affari Costituzionali, nell'essere "ripetutamente insabbiato" e da ultimo "infarcito di disposizioni peggiorative ad ogni passaggio parlamentare"¹⁵⁷.

Guardando, infine, agli accadimenti degli ultimi tre lustri, può dirsi come il registro sia rimasto analogo per quanto concerne i risultati¹⁵⁸; mentre sull'infertilità degli stessi pare incidere anche il fatto che la presentazione dei p.d.l. in parola sia sempre più affidata alle iniziative di singoli parlamentari¹⁵⁹, a fronte

¹⁵⁴ Si tratta della *Commissione consultiva per la libertà religiosa*, istituita con d.P.C.M. 14 marzo 1997 e da ultimo prorogata con d.P.C.M. 4 maggio 2013.

¹⁵⁵ Come nota IBÁN, I.C., *Fuentes*, cit., p. 122, che ne rileva altresì l'alterità dal modello abituale di legge sulla libertà religiosa.

¹⁵⁶ CASUSCELLI, G., *Libertà religiosa e confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*, "Quaderni di diritto e politica ecclesiastica", 1997, p. 65, nel commentare le dichiarazioni programmatiche rese sul punto dal Presidente del Consiglio Prodi nel '96 (consultabili in "Il Regno", 1996, n.12, p. 325), e apprezzare il lodevole tentativo di intervenire col rispetto "all'eguale libertà riconosciuta dalla Costituzione...a tutte le confessioni religiose", nonché con l'ammissione delle manchevolezze *ex parte Status* registratesi verso queste ultime, sottolinea il lato debole dell'assenza di "chiari obiettivi di armonizzazione con gli accordi e le intese già raggiunti", nonché la genericità del richiamo a "un asserito carattere funzionale [della legge generale] rispetto a una «libertà attiva»" dal significato e dai contenuti "quantomeno incerti".

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ Restando valido il rilievo di CASUSCELLI, G., *Il pluralismo in materia religiosa nell'attuazione della Costituzione ad opera del Legislatore repubblicano*, in DOMIANELLO, S. (a cura di), *Diritto e religione in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 35, per cui ad oggi "non s'è voluto e saputo coagulare il necessario consenso delle forze politiche presenti in Parlamento per una disciplina organica mirata ad apprestare una tutela adeguata e conforme a Costituzione della libertà di religione".

¹⁵⁹ Come notato, tra gli altri, da FERRARI, A., op. ult. cit., p. 77; e DE GREGORIO, L., *La legge*, cit., p. 132. In dettaglio, il riferimento va alla proposta di legge n. 1576 d'iniziativa dell'on. V. Spini (e di altri) presentata il 14 settembre 2001 (*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*); alla proposta di legge n. 1902 d'iniziativa dell'on. G. Molinari presentata il 6 novembre 2001 (*Norme sulla libertà religiosa*); alla proposta di legge n. 6096 d'iniziativa dell'on. A. Perrotta presentata il 22 settembre 2005 (*Disposizioni sulla libertà religiosa*); alla p. d. l. n. 36 d'iniziativa dell'on. M. Boato presentata il 28 aprile 2006 (*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*); alla p.d.l. n. 134 d'iniziativa degli on. V. Spini,

d'una presa progressivamente calante della *governance* apicale¹⁶⁰. Resta la centralità e la vitalità del canale bilaterale¹⁶¹, (cinque intese siglate nel 2007¹⁶², più quella riferita del 2015), nel frattempo divenuto ancor più appetibile dalla novità (discussa) del 2012, della soluzione adottata di approvare i d.d.l. sulle Intese direttamente in Commissione, in sede deliberante¹⁶³. E a far convergere ulteriormente su esso l'attenzione del Governo, è la vicenda processuale degli ultimi anni, inerente la singolare richiesta dell'Unione Atei Agnostici Razionalisti, gruppo non confessionale, di accedere all'Intesa ex art. 8, III co. Cost.: vicenda sfociata in un conflitto d'attribuzione tra poteri (Esecutivo vs Corte di Cassa-

M. Boato (e altri), presentata il 28 aprile 2006 (*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*); alla p.d.l. di legge n. 945 d'iniziativa dell'on. L. Malan presentata il 12 settembre 2006 (*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*); al d.d.l. n. 1160 d'iniziativa dell'on. M. Negri (ed altri) presentato il 14 novembre 2006 (*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*); alla p. d. l. n. 448 d'iniziativa dell'on. R. Zaccaria (ed altri) presentata il 29 aprile 2008 (*Norme sulla libertà religiosa*); al d.d.l. n. 618 d'iniziativa dell'on. M. Negri presentato il 20 maggio 2008 (*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*); alla p.d.l. n. 3613 d'iniziativa dell'on. I. Miglioli presentata il 7 luglio 2010 (*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*). Da ultimo, si segnala la recente p.d.l. d'iniziativa dell'On. F. Lavagno (*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*), presentata nel marzo del 2015, ancora non assegnata in commissione, il cui testo non è ancora disponibile sul sito della Camera [agg. 23 dicembre 2015] (iniziativa preceduta nel 2014 dalla presentazione al Senato da parte dell'On. L. Manconi di un'omonima p.d.l., ritirata poi nel gennaio del 2015). Per ulteriori riferimenti, cfr. il lavoro di L. DE GREGORIO, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*, Edizioni Libellula, Tricase (LE), 2012.

¹⁶⁰ Con la discontinuità della presentazione d'un progetto da parte del Governo Berlusconi, il d.d.l. n. 2531 nel marzo del 2002 (*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*), che si conclude con un nulla di fatto, un pò per le opposizioni all'interno della maggioranza; ma soprattutto per la fine della Legislatura nel 2006.

¹⁶¹ Rileva FERRARI, A., *Intese e sfide del pluralismo in Italia*, in *Laicità e libertà religiosa*, Vicenza, 2013, p. 42, come "le esigenze e le richieste di libertà religiosa" seguitino a scaricarsi "sulla bilateralità e, in particolare, sull'istituto delle intese". Sul punto, cfr. DE GREGORIO, L., *La legge*, cit., p. 134; altresì, Id., *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*, Edizioni Libellula, Tricase (LE), 2012.

¹⁶² Intese, queste, tutte siglate nello stesso giorno, il 4 aprile del 2007, con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni; la Chiesa Apostolica in Italia, la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, l'Unione Buddhista Italiana; e l'Unione induista Italiana Dharma Samgha (per una disamina attenta delle quali, v. MANCUSO, S., *L'attuazione dell'art. 8.3 della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche*, "Stato, Chiesa e pluralismo confessionale", 2010, p. 24 e ss.).

¹⁶³ Per rilievi critici sulla soluzione adottata, cfr. PASQUALI CERIOI, J., *L'approvazione delle intese ex art. 8, 3° comma, Cost. nella XVI legislatura: luci e ombre di una nuova «stagione»*, "Quaderni di diritto e politica ecclesiastica", 2013, p. 395 e ss.. L'espedito, ad ogni modo, è pragmaticamente valso a pervenire all'approvazione con legge delle predette intese, siglate nel 2007: si è a dire cioè, della l. 30 luglio 2012 n. 127 (Intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni); la l. 30 luglio 2012 n. 128 (Intesa con la Chiesa Apostolica in Italia); la l. 30 luglio 2012 n. 126 (Intesa con la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale); la l. 31 dicembre 2012, n. 245 (Intesa con l'Unione Buddhista Italiana); e la l. 31 dicembre 2012, n. 246 (Intesa con l'Unione induista Italiana Dharma Samgha).

zione) innanzi alla Corte costituzionale, tuttora pendente¹⁶⁴. Nelle more, invece, i d.d.l. del “nuovo millennio” scontano la patina del tempo, seguitando a ricalcare in linea di massima, salvi minimi aggiustamenti, il tracciato degli anni ‘90, focalizzando motivi, temi e situazioni più presenti all’Italia della prima Repubblica¹⁶⁵; non tenendo in sufficiente conto gli sviluppi dell’attualità (soprattutto sul fronte dell’immigrazione, della conseguente diversificazione delle fedi, delle culture e delle appartenenze¹⁶⁶, nonché delle problematiche connesse alla sicurezza, alla luce delle emergenze che intercettano il ‘religioso’¹⁶⁷); e svolgendo un’insufficiente opera di ricognizione e definizione dei limiti all’esercizio della libertà religiosa, tema invece d’importanza capitale (anche alla luce dell’ottica oggettivamente solidaristica e non soggettivamente individualistica in cui la Costituzione repubblicana inquadra i diritti di libertà)¹⁶⁸.

Il trascorrere infruttuoso del tempo, da ultimo, produce un’inedita esterilità negativa. La frustrazione (comprensibile) che ne deriva, spinge infatti a

¹⁶⁴ La singolare vicenda, si snoda attraverso un pronunciamento del T.A.R. nel 2008; del Consiglio di Stato nel 2011; e delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, in sede di regolamento di giurisdizione, nel 2013: quest’ultimo provvedimento è stato impugnato per l’appunto dall’Esecutivo innanzi alla Consulta, che nel marzo del 2015 ha esitato un’ordinanza di ammissibilità (la n.40 del 2015) del conflitto di attribuzione tra poteri *de quo*. Per un commento sulla stessa, e segnatamente per i rilevanti e numerosi spunti di rilievo ecclesiasticistico dalla medesima offerti, si rimanda al già citato lavoro dello scrivente, dal titolo *Le trattative per le intese con le confessioni religiose, tra politica e diritto (osservazioni a margine dell’ordinanza n. 40 del 2015 della Corte Costituzionale)*. Sulla parte iniziale di questa vicenda, che vede protagonista la giurisdizione amministrativa, v. DI PRIMA, F., *Giudice amministrativo e interessi religiosi collettivi*, cit., p. 305 e ss.

¹⁶⁵ Così VARNIER, G.B., nel suo saggio dall’eloquente titolo *Le norme in materia di libertà religiosa: molti silenzi e rinnovate vecchie proposte*, “Stato, Chiese e pluralismo confessionale”, febbraio 2007, p. 2. Più di recente, P. CONSORTI, *La libertà religiosa fra democrazia bloccata e globalizzazione*, in PARISI, M. (a cura di), *Per una disciplina democratica della libertà di pensiero e di religione: metodi e contenuti* (Quaderni degli Annali dell’Università del Molise), AGR, Ripalimosani (CB), 2014, p. 49, le “soluzioni adombrate nel testo da ultimo all’esame dei deputati sembrano già vecchie prima di essere discusse”.

¹⁶⁶ Come nota MAZZOLA, R., *Politica ecclesiastica in Italia: per iniziare un dibattito*, “Quaderni di diritto e politica ecclesiastica”, n.2, 2013, p. 346, questa modifica radicale del paesaggio religioso italiano richiede con urgenza “oltre ad una diversa sensibilità culturale, un rapido adeguamento degli strumenti normativi”.

¹⁶⁷ Così MUSSELLI, L., *Una libertà senza limiti? Osservazioni minime sulla proposta di legge d’iniziativa dei deputati Spini e Altri, presentata il 28 aprile 2006 “norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi” e sulla proposta di testo unificato del 19 giugno 2007*, “Il Diritto ecclesiastico”, 2007, p. 135.

¹⁶⁸ Come nota LILLO, P., *I limiti alla libertà religiosa nei lavori parlamentari (XV Legislatura)*, “Il Diritto ecclesiastico”, 2007, p. 123 e ss., il quale osserva criticamente come in luogo di offrire “una disciplina di dettaglio, di attuazione e di specificazione della Costituzione in materia di limiti all’esercizio della libertà religiosa”, i d.d.l. “rinviano in più punti alle restrizioni (già) previste dalle stesse disposizioni costituzionali”. Sull’importanza di questo specifico compito del Legislatore, v. i rilievi penetranti e l’articolata ricostruzione di GONZÁLEZ DEL VALLE, J.M., *Limites de la libertad religiosa*, in *La libertad religiosa en España. XXV años*, cit., p. 97 e ss.

rintracciare ulteriori “forze di resistenza”, diverse da quelle palmari dell’inerzialità¹⁶⁹ e della carente sensibilità politica: segnatamente individuando (non comprensibilmente) quella maggiore in una sorta di “veto” asseritamente esercitato al riguardo dalla C.E.I., con riferimento all’intervento svolto nel luglio del 2007 dall’allora suo Segretario generale, Mons. Betori, presso la Commissione Affari Costituzionali, riguardo al testo unificato derivante dalle p.d.l. Boato (C. 36) -Spini (C. 134). Ma l’ “imputazione” è, col senno di allora e di poi, decisamente da rivedere. Essa, infatti non solo non attribuisce sufficiente peso al fatto che detto intervento, lungi dal remare contro l’idea della legge (in sè), o dal non condividere l’urgenza di assicurare il pieno rispetto della libertà religiosa (cosa impensabile, dopo il Concilio Vaticano II), esplicita testualmente l’intento di fornire un contributo “costruttivo”; nè, altresì, al fatto conseguente che i rilievi mossi vertano sull’*impostazione*, e non sull’essenza del progetto, con conseguenti notazioni –tra l’altro– sull’incongruità del riferimento al principio di laicità come fondamento della legge, e sulla perplessità per la presenza di previsioni inclini a una (evitabile) omologazione confessionale’. Di più, e soprattutto, quella stessa “imputazione” rischia di non considerare come, al contrario, i rilievi mossi allora in quella sede contengono “avvertenze” che appaiono ancora oggi *oggettivamente* utili, ossia di potenziale beneficio per chiunque ambisca a portare finalmente a compimento il cammino, tante volte interrotto, verso una legge generale comune, così riassumibili:

a) considerare il vantaggio di partenza d’una legge su un diritto fondamentale (come quello della libertà religiosa) preesistente a qualunque riconoscimento “positivo”, in ciò che questa dispone da subito d’un autosufficiente fondamento assiologico proprio, dato per l’appunto dal diritto stesso;

b) tener presente che il principio di laicità, *proprio perchè “supremo”*, opera diversamente dai principi di “rango” minore, non valendo esso a “fondare” ma a “sovrintendere”, curando cioè che la legge imponga allo Stato contegni ‘laicamente corretti’, vale a dire avulsi da tentazioni confessioniste o separatiste, nel senso individuato dalla Consulta nell’89 (icasticamente, nel caso *de quo*, dove le “fondamenta” sono assicurate dal principio di libertà religiosa, il principio di laicità tiene insieme invece la “casa” comune, contribuendo alla pacifica convivenza tra Confessioni, fedi e credenze);

c) non trascurare che l’operatività del detto principio supremo, nonchè di quelli della bilateralità (ex artt.7, II° co. e 8, III°co.) impongono a tale legge di rifuggire da soluzioni standardizzanti/omologanti, che tendano a livellare ad un

¹⁶⁹ Che conduce a una perdurante “situazione di stallo”, come nota INGOGLIA, A., in coda al suo *Principio di cooperazione, rapporti con le confessioni minoritarie e problemi di rappresentanza. Uno sguardo all’esperienza latinoamericana*, “Stato, Chiese e Pluralismo confessionale”, 2011, p. 11.

unico denominatore tutte le possibili differenze; in altre parole, sollecitando a tener presente il rischio che la ricerca di un elemento comune tra le diversità possa condurre a un appiattimento, e a spingere piuttosto verso la delineazione di contenuti autorevoli e certi, riconoscibili come tali dalle Confessioni a prescindere dagli aspetti peculiari di ciascuna di loro.

6. CONCLUSIONI

S'è avuto modo di dire che i prodromi della velocissima adozione della LOLR sono eccezionali e di accennare che essi sono forse irripetibili; si può aggiungere brevemente che quest'ultimo rilievo appare confermato dalla concordanza con cui voci dottrinali di vedute diverse, quando non opposte, di fronte alla possibilità paventata (nel 2008) d'una riforma della *Ley*, hanno ritenuto di non dividerne la necessità, prima di tutto proprio perchè quest'ultima, ancorchè perfettibile, è nata fortificata da un consenso unanime più unico che raro, che l'ha resa a un tempo emblema della riconciliazione nazionale¹⁷⁰, e in senso prospettico strumento *conciliador* rispetto alla complessità del fenomeno religioso. Questa singolarità dell'esperienza spagnola, unitamente all'analisi *supra* condotta sulla specificità della corrispondente situazione italiana del Dopoguerra, sembra comprovare che le affinità *prima facie* riscontrabili tra i prodromi della prima (la spagnola) e le corrispondenti premesse della seconda (l'uscita da un regime dittatoriale, quello fascista, ideologicamente vicino al Franchismo; la vigenza d'una legge unilaterale –quella del '29– che avalla trattamenti deteriori; il *leitmotiv* della “pace religiosa” ritrovata e da salvaguardare) una volta guardate attraverso le lenti dell'ecclesiasticista, restino per l'appunto soltanto apparenti; rendendo più che comprensibile il motivo per cui gli *starting points* dell'Italia repubblicana rilevanti *in subiecta materia* (l'uscita da un confessionismo strumentale; la presenza d'una legge generale d'indole poliziesca ma non confessionista; l'avallo costituzionale al vecchio Concordato; le Intese prefigurate nella Carta) anzichè costituire, come nel caso spagnolo, delle sollecitazioni a giungere prima possibile a una legge organica sul fatto religioso, funzionino invece, all'opposto, da fattori di resistenza diretti (l'appetibile diritto pattizio che focalizza *fin da subito* su di sè l'attenzione) e indiretti (la l.1159/29 “cuscinetto” consunto su cui si adagia *fin da subito* il sistema). Il prosieguo del lavoro ha teso a mostrare come questi ‘contro-fattori’, il “*focus*” sulla via bilaterale e l'inerzialità politica, abbiano seguito a condizionare il percorso verso l'emanazione di una legge generale sul fatto religioso: col risultato che

¹⁷⁰ DE LA HERA, A., *La ley orgánica*, cit., p. 6.

ancora oggi, come decenni fa, stante l'assenza di tale legge, una grossa fetta di problematiche sorgenti dall'espressione di istanze religiose è effettivamente "gestita" dalla P.A. più che con gli scarni (e potenzialmente incostituzionali) precetti della l.1159, piuttosto in chiave "suppletoria", utilizzando cioè gli strumenti della prassi, del diritto giurisprudenziale, e dei pareri del Consiglio di Stato in sede consultiva, formatisi su quegli stessi precetti (specie per ciò che concerne il tema delicatissimo del riconoscimento degli enti ex art.2 della legge, trasformato da decenni, proprio in forza di prassi, sentenze e "responsa", in un effettivo "accreditamento" istituzionale delle Confessioni, mai previsto formalmente in Italia). Per non dire, poi, dei problemi enormi che derivano dall'assenza d'un canone generale ispirato dal microsistema costituzionale di diritto ecclesiastico che guidi le Regioni nella disciplina delle condizioni di accesso all'edilizia di culto, compendiando in modo ragionevole le istanze confessionali e quelle di (maggior) sicurezza: e che da ultimo hanno condotto alla discussa L. reg. Lombardia n. 2 del 2015, oggetto al momento di vaglio della Consulta, che ha introdotto restrizioni severissime, fin da subito oggetto di diffuse recriminazioni, specie presso le comunità islamiche. Ed ancora, non sono meno critiche, anzi, le conseguenze dell'assenza di norme che regolino la materia delle trattative Stato/Chiese in vista delle Intese (e anche qui, tra non molto interverrà l'ennesimo intervento suppletivo della Corte costituzionale, per via della suaccennata vicenda processuale nascente da una richiesta in tal senso dell'U.A.A.R.).

Se non fossero trascorsi decenni a vuoto, verrebbe semplicemente da concludere con l'auspicio che questo stato di cose abbia a mutare, così da pervenire finalmente a un assetto in grado di fornire ai *cives fideles* e ai gruppi confessionali certezze ragionevoli sulla garanzia di tutela *basica* delle loro istanze (ferma restando la garanzia specifica fornita dallo strumento pattizio). Il tempo trascorso è tale, tuttavia, che lo stimolo più urgente è quello di manifestare preoccupazione, anche alla luce della manifestazione dei più recenti 'contro-fattori' su illustrati, del mancato "refresh" dei progetti di legge, che impone uno sforzo di ripensamento (magari a seguito d'uno di quegli slanci bi-partisan più volte registratisi negli ultimi tre lustri), ma anche - come già rilevato - di quella tendenza a non attribuire sufficiente peso all'apporto costruttivo fornito dalle Confessioni, laddove coinvolte - come nel 2007 - nel dibattito parlamentare. Dove la preoccupazione è quella, in breve, che s'innescino ulteriori avviticchiamenti, figli nell'un caso di un'eventuale scongiurabile riproposizione del 'vecchio', e, nell'altro, di sottoconsiderazioni che non lumeggino a sufficienza eventuali suggerimenti provenienti dai gruppi direttamente interessati. Ciò nonostante, laddove almeno questi ultimi inconvenienti venissero a sopirsi, è forse lecito auspicare un cambio di passo, come è del resto sempre lecito fare nei momenti più complicati di un Paese (e questo certamente lo è): pur se non straordinario come quello della Spagna del

1980; ma che dica lo stesso di un'inversione di rotta politica su un crinale delicato, che attiene al miglioramento delle vite delle persone, delle condizioni dei gruppi e, in fondo, del grado di civiltà d'un ordinamento.