diritto & religioni

Semestrale
Anno X - n. 1-2015
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

19

LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE

Diritto e Religioni

Semestrale
Anno X - n. 1-2015
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore
Mario Tedeschi

Segretaria di redazione
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico
F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli (†), R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

Sezioni	Direttori Scientifici
Antropologia culturale	M. Minicuci
Diritto canonico	A. Bettetini, G. Lo Castro
Diritti confessionali	M. d'Arienzo, V. Fronzoni, A. Vincenzo
Diritto ecclesiastico	M. Jasonni, L. Musselli (†)
Sociologia delle religioni e teologia	G.J. Kaczyński, M. Pascali
Storia delle istituzioni religiose	R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

Settori	Responsabili
Giurisprudenza e legislazione amministrativa	G. Bianco
Giurisprudenza e legislazione canonica	P. Stefanì
Giurisprudenza e legislazione civile	L. Barbieri, Raffaele Santoro, Roberta Santoro
Giurisprudenza e legislazione costituzionale e comunitaria	G. Chiara, R. Pascali
Giurisprudenza e legislazione internazionale	S. Testa Bappenheim
Giurisprudenza e legislazione penale	V. Maiello
Giurisprudenza e legislazione tributaria	A. Guarino

Parte III

Settori	Responsabili
Letture, recensioni, schede, segnalazioni bibliografiche	M. Tedeschi

CRITERI PER LA VALUTAZIONE DEI CONTRIBUTI

Da questo numero tutti i contributi sono sottoposti a valutazione.

Di seguito si riportano le modalità attuative.

Tipologia – È stata prescelta la via del *referee* **anonimo e doppiamente cieco**. L'autore non conosce chi saranno i valutatori e questi non conoscono chi sia l'autore. L'autore invierà il contributo alla Redazione in due versioni, una **identificabile** ed una **anonima**, esprimendo il suo consenso a sottoporre l'articolo alla valutazione di un esperto del settore scientifico disciplinare, o di settori affini, scelto dalla Direzione in un apposito elenco.

Criteri – La valutazione dello scritto, lungi dal fondarsi sulle convinzioni personali, sugli indirizzi teorici o sulle appartenenze di scuola dell'autore, sarà basata sui seguenti parametri:

originalità;

pertinenza all'ambito del settore scientifico-disciplinare IUS 11 o a settori affini;

conoscenza ed analisi critica della **dottrina** e della **giurisprudenza**;

correttezza dell'impianto metodologico;

coerenza interna formale (tra titolo, sommario, e *abstract*) e sostanziale (rispetto alla posizione teorica dell'autore);

chiarezza espositiva.

Doveri e compiti dei valutatori – Gli esperti cui è affidata la valutazione di un contributo:

– trattano il testo da valutare come confidenziale fino a che non sia pubblicato, e distruggono tutte le copie elettroniche e a stampa degli articoli ancora in bozza e le loro stesse relazioni una volta ricevuta la conferma dalla Redazione che la relazione è stata ricevuta;

– non rivelano ad altri quali scritti hanno giudicato; e non diffondono tali scritti neanche in parte;

– assegnano un punteggio da 1 a 5 – sulla base di parametri prefissati – e formulano un sintetico giudizio, attraverso un'apposita scheda, trasmessa alla Redazione, in ordine a **originalità, accuratezza** metodologica, e **forma** dello scritto, giudicando con obiettività, prudenza e rispetto.

Esiti – Gli esiti della valutazione dello scritto possono essere: (a) non pubblicabile; (b) non pubblicabile se non rivisto, indicando motivamente in cosa; (c) pubblicabile dopo qualche modifica/integrazione, da specificare nel dettaglio; (d) pubblicabile (salvo eventualmente il lavoro di *editing* per il rispetto dei criteri redazionali). Tranne che in quest'ultimo caso l'esito è comunicato all'autore a cura della Redazione, nel rispetto dell'anonimato del valutatore.

Riservatezza – I valutatori ed i componenti della Direzione, del Comitato scientifico e della Redazione si impegnano al rispetto scrupoloso della

riservatezza sul contenuto della scheda e del giudizio espresso, da osservare anche dopo l'eventuale pubblicazione dello scritto. In quest'ultimo caso si darà atto che il contributo è stato sottoposto a valutazione.

Valutatori – I valutatori sono individuati tra studiosi fuori ruolo ed in ruolo, italiani e stranieri, di chiara fama e di profonda esperienza del settore scientifico-disciplinare IUS 11 o che, pur appartenendo ad altri settori, hanno dato ad esso rilevanti contributi.

Vincolatività – Sulla base della scheda di giudizio sintetico redatta dai valutatori il Direttore decide se pubblicare lo scritto, se chiederne la revisione o se respingerlo. La valutazione può non essere vincolante, sempre che una decisione di segno contrario sia assunta dal Direttore e da almeno due componenti del Comitato scientifico.

Eccezioni – Il Direttore, o il Comitato scientifico a maggioranza, può decidere senza interpellare un revisore:

– la pubblicazione di contributi di autori (stranieri ed italiani) di riconosciuto prestigio accademico o che ricoprono cariche di rilievo politico-istituzionale in organismi nazionali, comunitari ed internazionali anche confessionali;

– la pubblicazione di contributi già editi e di cui si chieda la pubblicazione con il permesso dell'autore e dell'editore della Rivista;

– il rifiuto di pubblicare contributi palesemente privi dei necessari requisiti di scientificità, originalità, pertinenza.

Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fuccillo - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura.

Direzione:
Cosenza 87100 - Luigi Pellegrini Editore
Via Camposano, 41 (ex via De Rada)
Tel. 0984 795065 - Fax 0984 792672
E-mail: info@pellegrinieditore.it

Napoli 80133- Piazza Municipio, 4
Tel. 081 5510187 - 80133 Napoli
E-mail: martedes@unina.it

Redazione:
Cosenza 87100 - Via Camposano, 41
Tel. 0984 795065 - Fax 0984 792672
E-mail: info@pellegrinieditore.it

Napoli 80134 - Facoltà di Giurisprudenza
I Cattedra di diritto ecclesiastico
Via Porta di Massa, 32
Tel. 081 2534216/18
E-mail: mariadarienzo@libero.it

Abbonamento annuo 2 numeri:
per l'Italia, € 75,00
per l'estero, € 120,00
un fascicolo costa € 40,00
i fascicoli delle annate arretrate costano € 50,00
È possibile acquistare singoli articoli in formato pdf al costo di € 8,00 al seguente link: *www.pellegrinieditore.com/node/360*
Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:
Luigi Pellegrini Editore
Via De Rada, 67/c - 87100 Cosenza
Tel. 0984 795065 - Fax 0984 792672
E-mail: info@pellegrinieditore.it
Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:
– versamento su conto corrente postale n. 11747870
– bonifico bancario Iban IT 88R0103088800000000381403 Monte dei Paschi di Siena
– assegno bancario non trasferibile intestato a Luigi Pellegrini Editore.
– carta di credito sul sito *www.pellegrinieditore.com/node/361*
Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo.
Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.
Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.
La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi, ma la Direzione si riserva a suo insindacabile giudizio la pubblicazione degli articoli inviati.
Gli autori degli articoli ammessi alla pubblicazione, non avranno diritto a compenso per la collaborazione. Possono ordinare estratti a pagamento.
Manoscritti e fotografie, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.
Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.
Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01
ISSN 1970-5301

INDICE

Parte I

Diritto canonico

PIETRO LO IACONO

L'ordinamento canonico ed i cantanti evirati: dal divieto del canto muliebre alla parità tra uomo e donna 17

Diritto Ecclesiastico

ISABELLA BOLGIANI

Nuovi scenari della collaborazione: la recente Convenzione sulla "interoperabilità" dei sistemi BEWEB e SAN in tema di patrimonio archivistico ecclesiastico 63

BIANCA MARIA CEFFA

Istruzione etica e confessionale nella scuola pubblica italiana: fondamenti, criticità e nuove prospettive 87

GIOVANNI CROCCO

Sistema penale e dinamiche interculturali ed interreligiose 108

MARCO PARISI

Interventi pubblici a sostegno del fenomeno religioso e rispetto della legalità costituzionale. Il sistema dell'otto per mille all'esame della Corte dei Conti 156

SALVATORE TARANTO

Modelli democratici e religioni minoritarie: aspetti giusfilosofici ed ecclesiasticistici 179

FABIO VECCHI

Rilievi sugli sviluppi del riconoscimento dello status giuridico della rappresentanza apostolica nelle organizzazioni internazionali alla luce della corrente prassi diplomatica multilaterale 193

Diritti confessionali

PIERLUIGI CONSORTI

Contributo metodologico alla comparazione dei diritti religiosi: il valore dei formanti 255

Argomenti, dibattiti, cronache

DOMENICO BILOTTI

Istanze antisecolari nel periodo rivoluzionario 270

Jin Cai
La Repubblica Popolare Cinese tra gli obiettivi della evangelizzazione delle terrae missionis 302
Luca Della Ragione
Il riciclaggio nello Stato Città del Vaticano 317
Maria Chiara Giorda, Elena Messina
A scuola con le religioni. Le mense come luogo di conoscenza e scambio 352
Maria Luisa Lo Giacco
Religione e cultura nell'adozione internazionale 365
Giuseppe Palma
L'odierna dimensione del fenomeno migratorio impone una più profonda riflessione in termini di multiculturalismo ed interculturalismo 384

Parte II

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
- Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Sez. I di Napoli, 26 ottobre 2011 n. 4978 393
(Contributi pubblici, Premio di nuzialità, Misura discriminatoria se in favore dei soli matrimoni cattolici)
Angela Valletta
Onere testamentario e discriminazione religiosa 394
- Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sez. II, 27 gennaio 2015, n. 91 401
(Associazioni culturali islamiche, Destinazione al culto degli immobili, Uso dei locali riservato agli associati, Insussistenza di un abusivo mutamento di destinazione)
Fabio Balsamo
Associazioni culturali islamiche e destinazione non abusiva degli immobili al culto 405

Giurisprudenza e legislazione canonica
- Presentazione 417
- Misericordia vulnus 418
Bolla di indizione del Giubileo straordinario della Misercordia, 11 aprile 2015
- Statuto del Consiglio per l'economia, 22 febbraio 2015 432

- Statuto della Segreteria per l'economia, 22 febbario 2015 436
- Statuto dell'Ufficio del Revisore generale, 22 febbraio 2015 441

Giurisprudenza Rotale
-Tribunale Apostolico della Rota Romana, 16 giugno 2004, *coram* Caberletti Ponente (Simulazione totale, Timore, Timore reverenziale) 444

Giurisprudenza e legislazione costituzionale e comunitaria
- Presentazione 445
GIURISPRUDENZA
- Corte costituzionale, Sentenza 05 giugno 2015, n. 96 457
Illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge n. 40/2004, nella parte in cui non consentono il ricorso alle tecniche di PMA alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili.
- Corte Costituzionale, Ordinanza 17 marzo 2015, n. 40 458
Ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti della Corte di Cassazione sul tema dell'avvio delle trattative per la conclusione di un'intesa ex art. 8, comma 3, Cost.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, 9 aprile 2015. Ricorso per questione di illegittimità costituzionale degli artt. 70 - commi 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater e 72 - commi 4, 7 lett. e) e lett. g), e 5, della L.R. 2/2015 della Regione Lombardia 462
Edilizia di culto, Governo del territorio, Libertà religiosa, Principio di uguaglianza, Attrezzature religiose, Divieto di discriminazione, Appartenenza confessionale, Libero esercizio del culto, Competenza esclusiva dello Stato in materia di rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose.
- Corte di Giustizia dell'Unione Europea, IV Sezione, Sentenza 29 aprile 2015, n. C-528/13 470
Affaire Geoffrey Lèger c. Ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, Établissement français du sang: esclusione della donazione di sangue da persona che abbia avuto una relazione con altra dello stesso sesso.
- Corte di Giustizia, Grande Sezione, Sentenza 18 dicembre 2014, n. C-364/13. Biotecnologie ed ovuli umani indotti a dividersi attraverso partenogenesi 471

Bioetica, Protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche, Attivazione partenogenetica di ovociti, Produzione di cellule staminali embrionali umane, Brevettabilità, Esclusione delle utilizzazioni di embrioni umani a fini industriali o commerciali.

FONTI COMUNITARIE

- Parlamento europeo. Risoluzione 27 novembre 2014. Pakistan: leggi sulla blasfemia 478

Pakistan, Legge sulla blasfemia, Libertà religiosa, Violazione dei diritti fondamentali, Dignità umana, Persecuzioni per motivi religiosi, Diritti umani, Minoranze religiose, Intolleranza.

- Parlamento europeo. Risoluzione 10 marzo 2015. Progressi in materia di uguaglianza tra donne e uomini nell'UE nel 2013 483

Uguaglianza, Pari opportunità, Divieto di discriminazione, Famiglia, Diritti fondamentali, Occupazione, Imprenditorialità, Violenza contro le donne, Aborto, Interruzione della gravidanza, Contraccezione, Diritti umani.

- Parlamento europeo. Risoluzione 30 aprile 2015 sulla persecuzione dei cristiani nel mondo, in relazione all'uccisione di studenti in Kenya per mano del gruppo terroristico al Shabaab 497

Persecuzioni religiose, Cristiani, Attacchi terroristici, Minoranza religiosa, Islam, Diritti fondamentali, Libertà religiosa, Discriminazione, Appartenenza confessionale, Religione, Musulmani, Violenze contro i cristiani.

- Parlamento europeo. Risoluzione del 9 giugno 2015 sulla strategia dell'Unione europea per la parità tra donne e uomini dopo il 2015 (2014/2152(INI)) 502

INTESE

- Firenze: Firma dell'intesa tra lo Stato italiano e l'Istituto buddista italiano Soka Gakkai (27 giugno 2015) (sintesi) 521

Giurisprudenza e legislazione civile

- Presentazione 522

- Legge 6 maggio 2015, n. 55 - Disposizioni in materia di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio nonché di comunione tra i coniugi 523

RAFFAELE SANTORO

Riacquisto dello status libertatis e trascrizione del matrimonio canonico. Alcune riflessioni a margine della Legge 6 maggio 2015, n. 55 524

- Corte di Cassazione, Sezione Prima Civile, Sentenza 21 aprile 2015, n. 8087 (Matrimonio, rettifica di sesso, annotazione, cancellazione, cessazione effetti civili) 531
- Corte di Cassazione, Sezione Prima Civile, Sentenza 1 aprile 2015, n. 6611 (Delibazione della sentenza ecclesiastica di nullità matrimoniale, incapacità psichica, vizio del consenso) 532
-Tribunale Civile di Roma, Sentenza 9 gennaio 2013 (Beni culturali, alienabilità, riconoscibilità interesse, patrimonio storico e artistico, usucapione) 533
Manlio Miele
Sulle cose d'arte di fabbricerie (e affini). Cose d'arte d'interesse (anche) religioso tra regime privato e interesse pubblico 539

Giurisprudenza e legislazione internazionale
(a cura di Stefano Testa Bappenheim)
- Presentazione 549
Chiesa Cattolica
I) Cour de Cassation, Chambre criminelle, del 20 gennaio 2015, n. 13-83301 (Francia) 550
II) AmtsgerichtKöln, sentenza del 3 dicembre 2014, n. 647 Ds 240-14 (Germania) 550

Ebraismo
III) CE, n. 387726, del 6 febbrajo 2015 (Francia) 551
IV) BVerfG, del 17 dicembre 2014, n. 2 BvR 278-11 (Germania) 552

Islam
V) CE, n. 385652, del 25 febbrajo 2015 (Francia) 554
VI) Family Court dell'Inghilterra e del Galles, sentenza Matter of B and G (Children) [2015] EWFC 3, J13C00295, del 14 gennajo 2015 (Regno Unito) 554
VII) OVwGNordreno-Vestfalia, sentenza del 23 marzo 2015, n. 4 b 135-15 (Germania) 555

Simboli religiosi
VIII) TribunalAdministratif di Rennes, nn. 1203099, 1204355, 1204356, del 30 aprile 2015 (Francia) 556
IX) Cour de Cassation, Chambre sociale, 9 aprile 2015, n. 13-19.855 (Francia) 557
X) Bundesverfassungsgericht, sentenza 1 BvR 471/10, 1 BvR

1181/10, del 27 gennajo 2015 (Germania) 558
XI) U.S. Supreme Court, sentenza Holt, aka Muhammad vs. Hobbs, Arkansas Department of Correction, et alii, del 20 gennajo 2015 (Stati Uniti d'America) 558
XII) Arkansas, The Ten Commandments Monument Display Act (Stati Uniti d'America) 559

Libertà religiosa
XIII) Cour Suprême, sentenza 2015 csc 12, del 19 marzo 2015 (Canada) 561
XIV) Cour Suprême, sentenza n. 2015 csc 16, del 15 aprile 2015 (Canada) 562
XV) Superior Court of New Jersey, American Humanist Association vs Matawan-Aberdeen Regional School District, del 4 febbrajo 2015 (Stati Uniti d'America) 562
XVI) Legge sulla successione al trono, Succession to the Crown Act 2013 (Regno Unito) 563

Giurisprudenza e legislazione penale
- Presentazione (Vincenzo Maiello) 566
- Corte di Cassazione, Sez. pen. I, sentenza 17 dicembre 2014, n. 43562 (Diffamazione di una Comunità religiosa) 568
- Corte di Cassazione, Sez. pen. I, sentenza 27 gennaio 2015, n. 1534 (Burqa e reato di cui all'art. 5 l. n. 152/1975) 568
- Corte di Cassazione, Sez. pen. I, sentenza 4 marzo 2015, n. 31243 (Concorso dei reati ex art. 403 c.p. e 594/595 c.p.) 569
- Corte di Cassazione, Sez. pen. I, sentenza 25 marzo 2015, n. 33145 (L'elemento oggettivo del delitto di violazione di sepolcro) 569
- Corte di Cassazione, Sez. pen. III, sentenza 13 aprile 2015, n. 14960 (Credo religioso ed esercizio di un diritto) 570

Giurisprudenza e legislazione tributaria
- Presentazione 571
- Cassazione civile, Sezione V, sentenza 4 marzo 2015, n. 4342 (Ici su immobili religiosi) 572
- Cassazione civile, Sezione V, sentenza 13 marzo 2015, n. 5062 (Ici su immobili religiosi) 572
- Cassazione civile, Sezione V, sentenza 29 aprile 2015, n. 8649 (Ici su immobili di ente ecclesiastico onlus) 572
Commissione tributaria regionale del Lazio, Sezione IX, sen-

tenza 3 novembre 2014, n. 6536 (Imposta di registro su ente ecclesiastico onlus) 573
Commissione tributaria provinciale di Napoli, Sezione XX, sentenza 11 marzo 2014, n. 9357 (Tarsu su cappelle cimiteriali di confraternita) 576

Parte III

Letture

- Patrick Valdrini, *Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, Lateran University Press, Città del Vaticano, 2013 (**Geraldina Boni**) 585

Recensioni

- Lorenzo Declich, *L'Islam nudo. Le spoglie di una civiltà nel mercato globale*, Jouvence, Milano, 2015, pp. 147 (**Miriam Abu Salem**) 590
- Carmela Elefante, *Enti ecclesiastici ospedalieri, sanità pubblica e spending review*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 181 (**Fabio Balsamo**) 593
- Péter Erdö, «*Il peccato e il delitto. La relazione tra due concetti fondamentali alla luce del diritto canonico*», Giuffré, Milano, 2014, pp.1-143 (**Fabio Vecchi**) 595
- Daniele Ferrari (a cura di), *Lo status giuridico delle coppie same sex: una prospettiva multilivello*, Primiceri Editore, Padova-Pavia, 2014, pp. VII-204 (**Domenico Bilotti**) 598
- Silvio Ferrari - Andrea Benzo (a cura di), *Between Cultural Diversity and Common Heritage. Legal and Religious Perspectives on the Sacred Places of the Mediterranean*, Ashgate, England-USA, 2014, pp. XIV-346 (**Giovanni Varnier**) 601
- Cesare Milaneschi, *Il Vecchio Cattolicesimo in Italia*, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2014, pp. 7-293 (**Domenico Bilotti**) 602
- Miguel Rodríguez Blanco, *Régimen jurídico de cementerios y sepulturas*, Editorial Comares, S.L., Granada, 2015, pp. 227. (**Anna Gianfreda**) 604

Diritto e religioni

PARTE I

L'ordinamento canonico ed i cantanti evirati: dal divieto del canto muliebre alla parità tra uomo e donna

Pietro Lojacono

1. *La genesi del fenomeno dei cantanti evirati e la (presunta) misoginia dell'ordinamento canonico*

Il fenomeno dei cantanti evirati, i cd. musici, costituisce indubbiamente una delle singolarità più rilevanti della storia della musica europea. Se infatti i musicologi e gli antropologi ritengono, in larga maggioranza, che la scoperta e la valorizzazione delle virtù canore degli eunuchi siano avvenute in Medio Oriente[1], non può sottacersi che fu l'Occidente, attraverso il consenso sociale e la condivisione da parte della pubblica opinione – non a caso a proposito dei più celebri musici viene utilizzato il termine «divismo»[2] –, a conferire al fenomeno una dimensione peculiarissima non solo e non tanto sotto il profilo quantitativo (tra l'altro, mancando dati certi sul numero dei maschi impuberi evirati allo scopo di farne dei cantori[3], non sono possibili raffronti con il bacino orientale del Mediterraneo), ma anche, e soprattutto, sotto quello qualitativo: i cantanti castrati furono considerati i migliori interpreti sia dei ruoli maschili, sia dei ruoli femminili, nonché i più idonei a padroneggiare ed esprimere lo spirito e la sensibilità dell'opera lirica, cioè della forma di intrattenimento musicale, sorta nel XVI e XVII secolo, ritenuta una delle creazioni maggiormente significative cui abbia dato origine la cultura europea ed in particolare quella italiana[4].

---

[1] Cfr. Rodolfo Celletti, *Storia del belcanto*, La Nuova Italia, Scandicci (Firenze), 1996, p. 117.

[2] Cfr. Manfred F. Bukofzer, *La musica barocca*, Rusconi, Milano, 1982, p. 569; Vernon Lee, *La vita musicale nell'Italia del Settecento*, Passigli Editori, Firenze, 1994, pp.178-181.

[3] Non va dimenticato, invero, che nella generalità degli Stati europei l'evirazione costituiva, *stricto iure*, un crimine sanzionato con pene alquanto severe; posizione analoga era assunta sia dalla Chiesa cattolica, sia dalle confessioni riformate. La castrazione veniva effettuata, pertanto, in condizioni di totale o parziale clandestinità e ciò spiega la mancanza di statistiche realmente attendibili.

[4] Cfr. Angus Heriot, *I castrati nel teatro d'opera*, Rizzoli, Milano, 1962, pp. 23 s., il quale sottolinea

È stato sottolineato, invero, come la figura del musico sia indissolubilmente legata al melodramma italiano che, a sua volta, costituì una delle più genuine espressioni della temperie estetica e culturale propria della società barocca[5]: gli «evirati cantori» furono una componente essenziale del cd. belcanto, cioè del melodramma che connotò l'esperienza musicale europea nel Sei-Settecento per sfociare, poi, all'inizio del XIX secolo, in un diverso genere operistico che può reputarsi presente, sia pure ancora in forma embrionale, già nella produzione rossiniana[6].

I cantanti castrati furono dunque un fenomeno non meramente e strettamente musicale, ma di ben più ampia rilevanza culturale e sociale. Appare quindi di non poco interesse cercare di individuare se, ed in che misura, la dimensione giuridica, estrinsecazione, è risaputo, della fisionomia politica, economica, culturale assunta in un dato momento storico dalla collettività, abbia determinato, o quantomeno agevolato, la nascita e la persistenza della figura del musico. Occorre verificare cioè quale tipo di atteggiamento, favoritivo, repressivo, di indifferenza, sia stato assunto dal legislatore e dagli organi giudiziari nei confronti del fenomeno dell'evirazione volta a dare origine alle «macchine per cantare»[7].

Peculiare rilevanza riveste, a nostro parere, l'analisi della normativa canonica: ciò non solo in ragione della sensibilità personale di chi scrive, ma anche, e primariamente, in ragione della presenza di un orientamento dottrinale secondo cui il fenomeno dei musici dovrebbe essere ricondotto principalmente, se non esclusivamente, ad una precisa posizione misogina, sessuofobica e sessista presente nella Chiesa cattolica fin dalle origini ed accentuatasi nel corso del Rinascimento, posizione che, sotto certi profili, perdurerebbe tuttora.

L'idea di utilizzare i castrati quali cantori sarebbe sorta nell'ambito della società ecclesiale quale conseguenza diretta della proibizione alle donne di cantare durante le funzioni religiose, proibizione sancita formalmente dalla Gerarchia nel IV secolo. L'esclusione delle donne dal canto sacro avrebbe provocato, inevitabilmente, la loro sostituzione con i musici e, di conseguenza, avrebbe determinato l'insorgere in Occidente della pratica dell'evirazione volta a potenziare le doti canore[8].

---

che l'opera rappresentò, nel campo dell'intrattenimento, «la più importante attività degli italiani e che procurò ai cantanti evirati la loro vasta fama ed i più splendidi trionfi».

[5] Cfr. Rodolfo Celletti, *op.cit.*, pp. 9-21.

[6] Sull'evoluzione del genere melodrammatico, cfr. Gino Monaldi, *Cantanti evirati celebri del teatro italiano*, Ausonia, Roma, 1920, pp. 113 ss.; Rodolfo Celletti, *op.cit.*, *passim*.

[7] Cfr. Rodolfo Celletti, *op.cit.*, p. 117.

[8] Cfr. Uta Ranke Heinemann, *Eunuchi per il regno dei cieli*, Rizzoli, Milano, 1990, pp. 130 s. e 247; Sandro Cappelletto, *La voce perduta. Vita di Farinelli evirato cantore*, E.D.T., Torino, 1995, *passim*.

Il divieto del canto muliebre andrebbe inserito, secondo la tesi *de qua*, all'interno di un più generale orientamento discriminatorio del genere femminile. Fin dall'età apostolica l'autorità ecclesiastica avrebbe cercato di circoscrivere il ruolo delle donne escludendole da un numero sempre crescente di uffici e di ministeri. Questo processo di maschilizzazione della *societas Ecclesiae* si sarebbe sempre più accentuato nel corso dei secoli fino a relegare la donna in una posizione assolutamente subalterna all'uomo, soprattutto se ordinato *in sacris*. Sarebbe emblematica, prosegue l'indirizzo in parola, l'esclusione delle *mulieres* dal *munus docendi* – del quale partecipavano invece nel I secolo, essendo titolari anche della facoltà di predicare in pubblico – e da qualunque ministero che fosse comunque connesso con il servizio all'altare ed in genere con la funzione di santificare[9].

A riprova di ciò si fa riferimento sia ad alcune opinioni espresse dai Padri della Chiesa, sia ad alcuni provvedimenti normativi adottati dai Pontefici o dalle assemblee sinodali, opinioni e provvedimenti aventi per oggetto il divieto alle donne di insegnare la dottrina cristiana, di amministrare il sacramento del battesimo e di svolgere il ruolo di ministrante[10]. In ordine specificatamente a quest'ultimo profilo viene rilevato come alla base di siffatta proibizione vi fosse l'idea che il genere femminile fosse portatore di una sorta di impurità che lo rendeva indegno di accostarsi all'altare, anche solo per coadiuvare i presbiteri e i diaconi[11].

Siffatta concezione sarebbe stata già presente nel Magistero paolino: l'Apostolo delle genti non solo avrebbe considerato le donne inabili ad esercitare l'ufficio di insegnare, ma avrebbe altresì vietato loro di prendere la parola durante le funzioni religiose[12]. Ciò sulla base di una duplice motivazione: la

---

[9] Cfr. Uta Ranke Heinemann, *op.cit.*, pp. 122-130, la quale rileva che «La donna che predicava sparì dalla scena della Chiesa» (p. 125). Sottolinea come la *ratio* del divieto vada ravvisata nell'esigenza di evitare che la presenza di una donna sull'ambone potesse suscitare nei fedeli maschi desideri illeciti Anton Giulio Bragaglia, *Degli "evirati cantori"*, Sansoni, Firenze, 1959, p. 17.

[10] Cfr. Tertulliano, *De baptismo adversus Quintillam liber*, in *Patrologiae cursus completus. Series latina* (a cura di Jacques Paul Migne), t. I, Migne, Parisiis, 1866, c. 1328, ove si condanna la «petulantia mulieris» consistente nella pretesa di amministrare il battesimo e di svolgere attività catechetica; Gelasio I, *Epistula ad episcopos Lucaniae*, *ibidem*, t. LIX, Brepols, Turnholti, 1979 (ristampa), c. 55, il quale riprova la prassi secondo cui «feminae sacris altaribus ministrare ferantur». Il Sinodo di Laodicea, tenuto nel IV secolo, sottolineò, al can. 44, che «Quod non oportet mulierem ad altare ingredi»; il testo integrale delle deliberazioni sinodali può essere letto in Joannis Dominici Mansi, *Sacrorum Conciliorum nova et amplissima collectio*, vol. II, Akademische Druck, Graz, 1960 (ristampa), cc. 563-574.

[11] Cfr. Uta Ranke Heinemann, *op.cit.*, p. 124, secondo cui «Alla base della diffamazione delle donne nella Chiesa sta l'idea che esse sono contrapposte al sacro come qualcosa di impuro. Le donne, secondo una valutazione clericale, erano esseri umani di seconda categoria».

[12] Cfr. Paolo, *I Lettera ai Corinzi*, 14, 34-35, ove si legge: «Come in tutte le comunità dei santi,

priorità ontologica del genere maschile rispetto a quello femminile, dato che Eva fu creata successivamente ad Adamo e quasi come una sorta di gemmazione di quest'ultimo[13]; la maggiore fragilità della donna attestata dal fatto che, come narrato dal libro della Genesi, fu la donna ad essere tentata e a cedere, non l'uomo[14].

La convinzione della maggiore inclinazione del sesso femminile verso il peccato, nonché della sua inferiorità a quello maschile, entrambe sancite dalla volontà divina all'atto della Creazione, sfociò nel corso dei secoli, attraverso un'interpretazione estensiva dei precetti paolini, nell'esclusione da qualunque ruolo liturgico: in particolare, lo si è già rilevato, a partire dal IV secolo alle *mulieres* venne vietato di poter cantare durante le pratiche cultuali[15]. Ciò causò delle notevoli difficoltà pratiche nella esecuzione dei canti sacri, difficoltà superate, osserva la tesi *de qua*, attraverso il ricorso ai castrati[16].

Nel 1589 la bolla di Sisto V *Cum pro nostri temporali munere* ammise gli evirati quali componenti della Cappella musicale pontificia, onde sostituire le voci femminili. A determinare siffatta decisione sarebbe stata anche un'erronea interpretazione di un noto passo del Vangelo di Matteo ove viene fatta menzione di coloro che «si sono resi tali [cioè eunuchi: *n.d.a.*] per il regno dei cieli»[17].

---

le donne nelle assemblee tacciano; non si permetta loro di parlare, ma stiano sottomesse, come dice anche la legge. Che se vogliono apprendere qualche cosa, interroghino a casa i loro mariti. È disdicevole per una donna parlare in assemblea»; Id., *I Lettera a Timoteo*, 2, 11-12, che recita «La donna impari in silenzio, con perfetta sottomissione. Non permetto alla donna di insegnare, né di dominare sull'uomo, ma che stia in silenzio». In dottrina, cfr. Rodolfo Celletti, *Castrati (Evirati)*, in *Enc. musica*, vol. I, Ricordi, Milano, 1963, p. 431, il quale riconduce l'origine del divieto del canto sacro muliebre a siffatti brani paolini.

[13] L'orientamento in parola fa riferimento a Paolo, *I Lettera ai Corinzi*, 1, 8-9, secondo cui «non l'uomo deriva dalla donna, ma la donna dall'uomo; né l'uomo fu creato per la donna, ma la donna per l'uomo». Cfr. altresì *I Lettera a Timoteo*, 2, 13, ove l'Apostolo sottolinea che «Per primo infatti è stato formato Adamo e quindi Eva».

[14] Cfr. Paolo, *I Lettera a Timoteo*, 2, 14: «Inoltre, non fu Adamo ad essere sedotto; la donna, invece, fu sedotta e cadde nel peccato».

[15] Cfr. Gino Stefani, *Musica e religione nell'Italia barocca*, Flaccovio, Palermo, 1975, p. 104.

[16] Cfr. Uta Ranke Heinemann, *op.cit.*, pp. 130 e 247; Vanna De Angelis, *Eunuchi*, Piemme, Casale Monferrato (AL), 2000, pp. 126-128 e 148 ss.; Vern L. Bullough, *Eunuchs in history and society*, in Aa.Vv., *Eunuchs in antiquity and beyond*, Classical Press and Duckworth, London-Swansea, 2002, p. 8.

[17] Cfr. Matteo,19, 12, che riporta la seguente affermazione di Gesù, immediatamente successiva all'enunciazione del principio dell'indissolubilità del matrimonio: «Infatti vi sono eunuchi che sono nati così dal grembo della madre, e ve ne sono altri che sono stati resi tali dagli uomini, e ve ne sono altri ancora che si sono resi tali per il regno dei cieli. Chi può capire, capisca». Sottolinea come questo brano evangelico sia stato erroneamente interpretato dalla Chiesa dei primi secoli Vanna De Angelis, *op.cit.*, pp. 194-199.

Nella Chiesa dei primi secoli era presente, infatti, un orientamento esegetico che ravvisava in siffatto brano evangelico una legittimazione implicita dell'evirazione: la perdita della virilità sarebbe stata ammissibile qualora fosse stata dettata dall'intento di eliminare le pulsioni sessuali ed evitare in tal modo il peccato di lussuria. Fu in ossequio a tale orientamento che sorse il fenomeno dell'autocastrazione (notissimo il caso di Origene), che sfociò addirittura in forme di aggregazione quale la setta dei cd. Valesiani[18]. Il fenomeno si ridimensionò fino a scomparire del tutto in seguito alla condanna da parte dell'istituzione ecclesiastica, condanna formalizzata, tra l'altro, dal I Concilio Ecumenico tenutosi, è risaputo, a Nicea nel 325. Ciononostante, all'interno della Chiesa sarebbe rimasto, secondo la tesi qui esaminata, un sentimento di benevolenza nei confronti dell'evirazione «a gloria di Dio», sentimento che avrebbe favorito l'emanazione del provvedimento sistino: i castrati quali interpreti migliori, in quanto asessuati e quindi sostanzialmente simili agli angeli, del canto sacro[19].

Le doti canore dei castrati furono largamente apprezzate non solo da Sisto V, ma anche dai suoi successori, tanto che i musici furono preferiti sia ai *pueri cantores*, sia ai cd. falsettisti artificiali[20]. Fino al provvedimento sistino, infatti, i ruoli femminili venivano ricoperti ricorrendo o a fanciulli in età prepubere, dotati della cd. voce bianca, o a maschi adulti capaci di imitare la voce femminile cantando in falsetto. Entrambe le soluzioni presentavano però degli inconvenienti più volte stigmatizzati dai responsabili della Cappella: occorreva molto tempo per educare al canto le voci bianche e sovente quando l'*iter* formativo giungeva finalmente al termine, il fanciullo era ormai prossimo alla pubertà e, quindi, alla muta della voce, sicché non poteva più essere utilizzato quale sostituto della voce femminile; i falsettisti artificiali avevano, di regola, una «carriera» molto più lunga, ma spesso la loro voce era ritenuta sgradevole proprio perché artefatta[21].

Una volta apprezzata la potenza e la duttilità della voce dei musici, fu pressoché inevitabile che non solo nella Cappella musicale pontificia – dove

---

[18] Cfr. Piotr O. Scholz, *L'eros castrato. Storia culturale degli eunuchi*, ECIG, Genova, 1997, pp. 136 s.; Vanna De Angelis, *op.cit.*, pp. 338-346.

[19] Cfr. Gino Stefani, *op.cit.*, pp. 103-105; Piotr O. Scholz, *op.cit.*, pp. 223 ss.; Vanna De Angelis, *op.cit.*, pp. 126-128.

[20] Cfr. Sandro Cappelletto, *op.cit.*, pp. XII-XX.

[21] Su siffatti inconvenienti, cfr. Enrico Celani, *I Cantori della Cappella Pontificia nei secoli XVI-XVIII*, in *Riv. musicale italiana*, 1907, pp. 86 s.; Anton Giulio Bragaglia, *op.cit.*, p. 56; Angus Heriot, *op.cit.*, p. 20; Rodolfo Celletti, *Castrati…*, cit., *loc. cit.*; Gino Stefani, *op.cit.*, pp. 101-103; Luca Scarlini, *Lustrini per il regno dei cieli. Ritratti di evirati cantori*, Bollati Boringhieri, Torino, 2008, pp. 63 s.

la sostituzione fu totale–, ma in tutta la Chiesa cattolica i *pueri* ed i falsettisti artificiali fossero soppiantati, integralmente o parzialmente, dagli evirati denominati (paradossalmente) «falsettisti naturali»[22] poiché la loro voce, lungi dall'essere frutto di artifici, era considerata un dono della natura: veniva evidentemente ritenuto trascurabile il fatto che il loro sviluppo fisiologico fosse stato alterato e deviato dalla mutilazione subita[23].

L'orchiectomia, rendendo impossibile la produzione del testosterone, impediva il verificarsi dei mutamenti dell'apparato fonetico propri della pubertà – la crescita della laringe che in un arco di tempo compreso tra sei mesi ed un anno aumenta le proprie dimensioni di circa un terzo[24] –, mutamenti che comportano un abbassamento del tono della voce pari a circa un'ottava ed una diminuzione della sua flessibilità; la mancanza dell'ormone maschile, inoltre, alterava la conformazione dei polmoni, che acquisivano una dimensione maggiore di quella normale, e della cassa toracica, che diveniva particolarmente idonea ad amplificare il suono[25]. Il complesso di questi fattori conferiva ai musici doti canore di gran lunga superiori, per potenza, duttilità ed espressività, a quelle generalmente possedute dai cantanti, sia maschi che femmine[26]: da qui il pressoché unanime apprezzamento da essi riscosso in ambito ecclesiale.

---

[22] Cfr. Simona Argentieri, *Riflessioni sul destino di un evirato cantore*, in Sandro Cappelletto, *op.cit.*, pp. 154 s., che definisce siffatta denominazione «una vertigine dell'assurdo».

[23] Cfr. Patrick Barbier, *Gli evirati cantori*, Rizzoli, Milano, 1991, pp. 17-20; Sandro Cappelletto, *op.cit.*, p. 2, il quale, dopo aver sottolineato che in seguito alla castrazione «La capacità erettile, penetrativa ed orgasmica veniva…definitivamente compromessa», osserva che «la sterilità e il condizionamento della vita affettiva e sessuale inducevano persistenti depressioni, quella malinconia che incontriamo come una compagna abituale delle loro riflessioni»; Rodolfo Celletti, *Storia…*, cit., p. 118, ove si osserva che l'orchiectomia eliminava irreversibilmente la capacità procreativa; in conseguenza della mancata produzione di testosterone la sterilità poteva essere accompagnata dall'invecchiamento precoce, da forme di impotenza e da turbamenti del tono dell'umore. Cfr. anche Simona Argentieri, *op.cit.*, pp. 152-154, secondo cui i disturbi più gravi prodotti dalla castrazione non riguardavano la salute fisica, bensì quella psichica.

[24] Cfr. Fedele D'Amico, *Evirato (o castrato)*, in *Enc. dello spettacolo*, vol. IV, Le Maschere, Roma, 1957, c. 1719; Patrick Barbier, *op.cit.*, pp. 20 s.

[25] Su siffatte conseguenze organiche dell'evirazione, cfr. Fedele D'Amico, *op.cit.*, *loc.cit.*; Patrick Barbier, *op.cit.*, p. 21; Rodolfo Celletti, *Storia…*, cit., *loc.ult.cit.*; Vanna De Angelis, *op.cit.*, pp. 64-67 e 153 s.

[26] Cfr. Peter Browe, *Zur geschichte der entmannung*, Verlag Müller & Seiffert, Breslau, 1936, pp. 83 s.; Fedele D'Amico, *op.cit.*, cc. 1719 s., il quale rileva che la voce degli evirati era «superiore a quelle maschili per flessibilità, agilità, leggerezza; a quelle femminili per brillantezza, forza, mordente; alle une e alle altre per l'ampiezza dell'estensione e per la straordinaria lunghezza dei fiati (risultante da un'eccezionale capacità polmonare impiegata per contro a far vibrare corde vocali di piccole dimensioni, quindi con minimo dispendio). Da tutte infine si distingue per il timbro, che è peculiare, e rispetto a quello delle altre voci non può qualificarsi che come asessuato»; Manfred F. Bukofzer, *op.cit.*, p. 534, secondo cui «La qualità sonora della voce di castrato univa la sonorità penetrante, che

L'impiego dei cantanti evirati si sarebbe poi esteso, prosegue l'orientamento *de quo*, alla musica profana. Ciò comportò un significativo aumento del numero dei musici, data la grande diffusione dell'opera lirica e l'enorme popolarità dei suoi interpreti. Anche la responsabilità principale della trasformazione della categoria dei musici da fenomeno esclusivamente endoecclesiale a fenomeno sociale di massa sarebbe di Sisto V, il quale nel 1588 stabilì che all'interno dello Stato della Chiesa le donne non potessero in alcun caso esibirsi in pubblico come cantanti od attrici[27].

Nello Stato pontificio, invero, l'arte drammatica fu generalmente considerata con sfavore, in quanto ritenuta fonte di corruzione dei costumi: ciò a motivo sia della licenziosità delle trame, sia della condotta immorale tenuta sovente dagli attori[28]. Siffatta ostilità si tradusse in forti restrizioni della libertà di allestire rappresentazioni teatrali, nonché in una sostanziale discriminazione degli attori destinatari di un regime giuridico deteriore rispetto a quello concernente la generalità dei sudditi.

Il rigore di siffatta legislazione subì nel corso del tempo notevoli variazioni, oscillando tra la proibizione assoluta delle rappresentazioni – provvedimento tanto severo nella forma quanto inefficace nella pratica, data la sua elusione da parte della popolazione gran parte della quale apprezzava profondamente il teatro[29] – e la, più realistica, individuazione degli elemen-

---

ricorda quella di campana, di un fanciullo cantore dotato di timbro sopranile con il controllo del fiato e la forza appieno sviluppati di un uomo, il che le conferiva un alone in qualche modo strumentale, intensificato da una straordinaria estensione e capacità di sostegno»; Patrick Barbier, *op.cit.*, p. 20; Rodolfo Celletti, *Storia…*, cit., *loc.ult.cit.*; Richard Witt, *The other castrati*, in Aa.Vv., *Eunuchs…*, cit., pp. 235-239. Va rilevato, comunque, che la carriera dei castrati non era particolarmente lunga, a motivo della precoce usura della voce, giacché terminava abitualmente intorno ai cinquant'anni: sul punto, cfr. Sandro Cappelletto, *op.cit.*, p. 127; Luca Scarlini, *op.cit.*, *loc.cit.*

[27] Su questa decisione pontificia, cfr. Anton Giulio Bragaglia, *op.cit.*, pp. 64 s.; Angus Heriot, *op.cit.*, pp. 28 s., secondo cui a Roma i castrati sostituirono le donne sia nei ruoli comici, sia nei ruoli drammatici; Vernon Lee, *op.cit.*, pp. 186-192; Franco Cardini, *Eunuco*, in *www.treccani.it*; Luca Scarlini, *op.cit.*, pp. 9 e 28 ss., il quale definisce i cantanti castrati «uno dei segni più evidenti della Controriforma» (p. 9). Sottolinea come il divieto non venne applicato nei confronti delle religiose, alle quali si consentiva di esibirsi in pubblico, ovviamente in contesti sacri, Gino Stefani, *op.cit.*, pp. 106 ss.

[28] Cfr. Ugo E. Imperatori, *Teatri e libertà, in Grecia, a Roma, in Italia fino al 1800*, in *Nuova antologia*, 1911, fasc. 3, pp. 638 ss.; Ignazio Castiglia, *I teatri del paradiso. Giulio Rospigliosi e il melodramma romano barocco*, Kalós, Palermo, 2010, pp. 16 ss. Va sottolineato che l'avversione nei confronti dell'arte drammatica appare presente già nella Chiesa dei primi secoli: il II Concilio niceno, tenutosi, è noto, nel 787, stabilì, al can. 22, che i cristiani dovessero astenersi, tra l'altro, «dagli spettacoli teatrali». Sul punto, cfr. *Decisioni dei Concili Ecumenici* (a cura di Giuseppe Alberigo), UTET, Torino, 1978, pp. 217 s. Sull'atteggiamento della Chiesa nei confronti del melodramma, cfr. anche Enrico Fubini, *L'estetica musicale dall'antichità al Settecento*, Einaudi, Torino, 1976, pp. 122 ss.

[29] Cfr. Ignazio Castiglia, *op.cit.*, p. 26, che sottolinea come sia stata costante «l'imperitura passione del popolo per gli spettacoli pubblici».

ti che ne determinavano la liceità[30] (ad es., vietando che avessero luogo il venerdì, la domenica e nelle altre festività religiose[31]). Quest'ultimo orientamento determinò la nascita di un vero e proprio genere teatrale, comprensivo anche del melodramma, religiosamente orientato (sul punto torneremo *infra*), genere al quale si dedicò con particolare impegno la Compagnia di Gesù[32]. Rimase comunque sostanzialmente fermo il divieto per le donne di recitare, divieto al quale si aggiunse, talvolta, anche quello di poter assistere agli spettacoli[33].

2. *(Segue) Tardiva rinuncia all'utilizzo degli evirati e (pretesa) persistenza di norme canoniche sessiste*

Le disposizioni di Sisto V furono confermate, infatti, dai suoi successori ed in particolare da Innocenzo X, il quale ribadì con notevole rigore la proibizione del canto muliebre, fosse esso sacro o profano[34]; anche Benedetto XIV, osserva la tesi *de qua*, avrebbe sostanzialmente avallato l'utilizzo dei castrati[35]. I teologi, poi, prosegue l'indirizzo in parola, approvarono, talvolta esplicitamente, talvolta in modo più sfumato, la pratica dell'evirazione, sottolineando come la stessa fosse finalizzata ad uno scopo elevatissimo e cioè il compimento di atti di culto[36]. La rilevanza del fine perseguito legittimava la

---

[30] Cfr. Ugo E. Imperatori, *op.cit.*, pp. 638-643, il quale indica come esempi paradigmatici di una politica volta a vietare in assoluto qualunque tipo di rappresentazione teatrale i provvedimenti emanati da Paolo III, Paolo IV, Pio V; Gregorio XIII e Sisto V sono citati, invece, quali esempi di una legislazione volta indubbiamente a regolamentare gli spettacoli, ma aliena da divieti assoluti ed inderogabili. Cfr. anche Anton Giulio Bragaglia, *op.cit.*, pp. 26 ss.; Ignazio Castiglia, *op.cit.*, *loc.ult.cit.*

[31] Cfr. Ugo E. Imperatori, *op.cit.*, p. 640; Ignazio Castiglia, *op.cit.*, pp. 26 s.

[32] Cfr. Ugo E. Imperatori, *op.cit.*, pp. 638-640; Ignazio Castiglia, *op.cit.*, pp.16 s. e 39.

[33] Cfr. Ugo E. Imperatori, *op.cit.*, p. 640; Ignazio Castiglia, *op.cit.*, pp. 31 s., il quale rileva come i provvedimenti pontifici fossero diretti non alla cancellazione dell'arte drammatica, ma piuttosto «all'eliminazione delle donne dal pubblico e dalla scena».

[34] Sui provvedimenti pontifici che vietavano alle donne di recitare, cfr. Peter Browe, *op.cit.*, pp. 96 ss.

[35] Cfr. Uta Ranke Heinemann, *op.cit.*, pp. 247 s.; Patrick Barbier, *op.cit.*, pp. 115-117; Bonifacio Giacomo Baroffio, *La Chiesa cattolica e i cantori evirati*, in Sandro Cappelletto, *op.cit.*, p. 167; Vanna De Angelis, *op.cit.*, p. 155.

[36] Cfr. Tommaso Tamburini, *Expedita Decalogi explicatio decem digesta libris*, Mediolani, 1661, p. 452, ove si osserva che la castrazione trova una *iusta ratio* nell'essere finalizzata ad impedire che manchino «in ecclesia hos sonoros cantatores ad divinas laudes modulandas»; Alfonso Maria De Liguori, *Theologia moralis* (a cura di Leonard Gaudé), t. I, Typis Polyglottis Vaticanis, Romae, 1905, p. 628, il quale, nel trattare la questione relativa alla liceità, o meno, dell'orchiectomia a fini canori, sembra propendere, sia pure in modo sfumato, per la sua legittimità sulla base, tra l'altro, della circostanza che i musici «utiles sunt bono communi, ad divinas laudes in ecclesiis suavius

sottoposizione dell'individuo ad una mutilazione così incisiva.

Né potevano essere trascurate altre due considerazioni: la condizione degli evirati poteva essere assimilata a quella di coloro che, in vista della *salus animae*, avessero professato il voto perpetuo di castità; la perdita della virilità veniva ampiamente compensata dal potenziamento della voce e, conseguentemente, dai guadagni che la carriera di cantante avrebbe consentito di ottenere[37].

In definitiva, decidendo di sottoporsi a castrazione l'uomo non faceva altro che esercitare il dono divino della libertà[38]. Proprio la connessione con il libero arbitrio induceva l'orientamento in parola a richiedere che la scelta di farsi evirare fosse assunta liberamente e non per effetto di una coazione esterna: nemmeno i genitori avrebbero potuto costringere a ciò la prole[39].

I provvedimenti papali vennero presto imitati da altri Stati ampliando notevolmente la «domanda» di musici e determinando conseguentemente, secondo le note leggi economiche che regolamentano il mercato, un parallelo aumento dell'«offerta». Da qui la grande diffusione dell'orchiectomia a scopo canoro[40].

La proibizione del canto muliebre rimase in vigore nello Stato della Chiesa fino agli ultimissimi anni del '700, allorquando nel quadro degli eventi immediatamente successivi alla Rivoluzione del 1789 lo Stato pontificio fu occupato dalle truppe francesi e venne proclamata la Repubblica Romana (com'è noto, nel resto dell'Europa il divieto di calcare il palcoscenico era scomparso già da tempo). Il nuovo regime non solo consentì alle donne di

---

canendas»; va puntualizzato, comunque, che S. Alfonso riporta anche l'*opinio* contraria all'ammissibilità della castrazione, *opinio* che fa riferimento alla sproporzione tra la gravità della mutilazione e la scarsa rilevanza del vantaggio ottenuto, cioè il miglioramento delle doti canore (*op.cit.*, *loc.cit.*). Sulla base delle affermazioni riportate *supra* Anton Giulio Bragaglia, *op.cit.*, p. 74, osserva che in ambito ecclesiale l'orchiectomia a fini canori era finalizzata a «Lodare il Signore con la voce degli Angeli in terra». Stigmatizzano le valutazioni formulate dai teologi moralisti Uta Ranke Heinemann, *op.cit.*, p. 248; Patrick Barbier, *op.cit.*, pp. 113 s.; Vanna De Angelis, *op.cit.*, p. 149.

[37] Cfr. Tommaso Tamburini, *op.cit.*, *loc.cit.*, il quale, dopo aver rilevato che l'escissione non arreca un pregiudizio così grave che non possa essere compensato «cum emolumento vocis et cum lucro quod speratur ex illa», osserva che se si ritenesse peccaminosa la condizione dei musici, si censurerebbero anche i «castitatem perpetuam voventes»; Alfonso Maria De Liguori, *op cit.*, *loc.cit.*, ove si sottolinea che il cantante castrato «per totam vitam nobilem et pinguem sustentationem sibi comparent».

[38] Cfr. Tommaso Tamburini, *op.cit.*, *loc.cit.*

[39] Cfr. *ibidem*, ove si pone in risalto che «pater non est dominus membrorum filii». Analoga la posizione di Alfonso Maria De Liguori, *op.cit.*, *loc.cit.*, il quale subordina la legittimità dell'evirazione al consenso del *puer* ed alla circostanza che l'intervento sia eseguito in modo da non metterne in pericolo la vita.

[40] Cfr. Uta Ranke Heinemann, *op.cit.*, p. 247, ove si osserva che «Sisto V favorì inoltre la diffusione della castrazione….quando nel 1588 proibì alle donne, alle quali già dal IV secolo era proibito di cantare in chiesa, di esibirsi anche nei teatri pubblici e lirici di Roma e degli Stati della Chiesa».

cantare e recitare, ma inoltre vietò l'utilizzo dei musici[41] ritenuti una delle espressioni dell'*ancien régime* maggiormente permeate dal cd. oscurantismo clericale.

La fine della brevissima esistenza della Repubblica Romana – il regime repubblicano durò dal febbraio del 1798 all'autunno del 1799 – e la restaurazione della sovranità pontificia non comportarono il ripristino del divieto del canto muliebre: ciò relativamente però ai soli spettacoli profani. I Pontefici, pur consentendo alle donne di svolgere il ruolo di attrici e di cantanti, ne ribadirono l'esclusione dal canto liturgico, esclusione che, essendo contenuta in una disposizione facente parte dell'ordinamento canonico, aveva potenzialmente valenza universale. Venne abrogato, inoltre, il divieto di utilizzare i castrati.

Si sviluppò, quindi, una situazione alquanto singolare giacché negli spettacoli di intrattenimento vocale i ruoli femminili potevano essere indifferentemente ricoperti, a seconda delle scelte del regista e dell'impresario, da una donna o da un cantante evirato; nelle funzioni liturgiche, invece, i cantori erano costituiti esclusivamente da uomini integri o da eunuchi.

Nel corso del XIX secolo, però, la situazione si andò modificando, poiché nell'ambito del melodramma l'utilizzo dei castrati divenne assolutamente marginale sino a scomparire del tutto: l'ultimo cantante evirato di fama internazionale, Giambattista Velluti, si ritirò dalle scene intorno al 1830[42].

A determinare il declino dei musici sarebbe stato, così almeno ritiene la tesi in esame, l'affermarsi dei valori di civiltà e di progresso elaborati dall'Illuminismo[43] e diffusi in tutta l'Europa dalle truppe napoleoniche, valori che avrebbero aiutato le popolazioni del Vecchio Continente a liberarsi dai condizionamenti esercitati dalla Chiesa cattolica[44]. L'influsso della nuova temperie culturale si esplicò, proseguono gli Autori in parola, anche all'interno della comunità ecclesiale determinando un graduale ridimensionamento dell'impiego degli evirati ai quali si continuò a ricorrere soltanto nello Stato pontificio: permaneva immutata, comunque, l'esclusione delle donne dal canto sacro.

La fine della sovranità temporale dei Papi ad opera del neonato Regno d'Italia circoscrisse ulteriormente il ricorso ai musici presenti ormai soltanto

---

41 Cfr. Gino Monaldi, *op.cit.*, pp. 119.

42 Su Giambattista Velluti, cfr. Luca Scarlini, *op.cit.*, pp. 73-83.

43 Cfr., per tutti, Jean Jacques Rousseau, *Dictionnaire de musique*, Paris, 1768, pp. 75 s., ove si auspica che l'autorità secolare, anziché tollerare l'evirazione a fini canori, la combatta risolutamente.

44 Sull'ostilità degli Illuministi nei confronti dell'evirazione e sulla diffusione in Europa di siffatta ostilità tramite le conquiste napoleoniche, cfr. Patrick Barbier, *op.cit.*, pp. 201-205.

nella Cappella musicale pontificia, cioè nel coro della Cappella sistina destinato ad animare le più importanti funzioni liturgiche celebrate dal Pontefice: alla fine del XIX secolo v'erano in organico sei evirati uno dei quali, Domenico Mustafà, svolgeva il ruolo di direttore[45]; ciò confermerebbe, osserva l'indirizzo in oggetto, la gravissima responsabilità della S. Sede nella nascita e nella diffusione del fenomeno degli «evirati cantori», responsabilità resa evidente ed incontestabile dalla pervicacia con cui si continuava a ricorrere ad una pratica, l'orchiectomia a fini canori, condannata da tutto il mondo civile ed ormai scomparsa ovunque[46].

Soltanto nel novembre del 1903 Pio X vietò, sia pure solo implicitamente, l'impiego degli eunuchi: il *motu proprio Tra le sollecitudini*, diretto a regolamentare in modo completo ed organico la musica ed il canto sacri, reiterò il divieto alle donne di cantare durante le funzioni liturgiche, ma stabilì al tempo stesso che i ruoli femminili dovessero essere ricoperti utilizzando esclusivamente le voci bianche dei fanciulli; ciò in conformità alla prassi seguita dalla Chiesa fin dalle origini. La decisione di tornare ad utilizzare i *pueri* quali sostituti delle *mulieres*, quindi, rileva la tesi *de qua*, se da un lato segnò formalmente la fine del ricorso ai castrati, dall'altro confermò l'orientamento misogino e sessista della Chiesa[47].

Il Codice del 1917 avrebbe recepito siffatto orientamento, ribadendo il divieto per le donne di fungere da ministranti: il can. 813, §2, consentiva ad una donna di svolgere questo ruolo solo qualora non vi fosse stata la possibilità di disporre di un uomo e contestualmente fosse sussistita una giusta causa; si proibiva in ogni caso alla donna ministrante di avvicinarsi all'altare[48]. Allorquando poi Pio XII ammise che anche le donne potessero prende-

---

[45] Per un'indagine concernente le variazioni dell'organico della Cappella musicale sistina nel corso dei secoli e, correlativamente, la misura del ricorso ai cantanti evirati, cfr. Enrico Celani, *op.cit.*, pp. 83 ss. Cfr. anche Peter Browe, *op.cit.*, pp. 88 ss.; Patrick Barbier, *op.cit.*, p. 119.

[46] Cfr. Peter Browe, *op.cit.*, pp. 101-117; Uta Ranke Heinemann, *op.cit.*, p. 130, la quale pone in risalto come all'inizio del '900 la Cappella sistina continuasse ad avvalersi dei cantanti castrati che, invece, il melodramma aveva sostituito con le donne da circa un secolo; Patrick Barbier, *op.cit.*, pp. 211-215; Bonifacio Giacomo Baroffio, *op.cit.*, pp. 163 ss.; l'Autore, all'epoca Presidente del Pontificio Istituto di Musica Sacra, asserisce che la vicenda storica concernente l'utilizzo dei musici «mostra quanto povera possa essere questa istituzione [la Chiesa cattolica: *n.d.a.*] che si considera madre dei credenti, ma che in varie situazioni giunge a dimenticare sia Dio, sia l'uomo, lasciandosi irretire in posizioni inique che negano il Vangelo e le fondamentali e più elementari leggi della convivenza umana»; Vern L. Bullough, *op.cit.*, pp. 8 s.; Luca Scarlini, *op.cit.*, p. 84, ove si osserva come gli ultimi cantanti evirati abbiano svolto la loro attività artistica esclusivamente in ambito ecclesiale, «mentre nella realtà profana i modelli e i percorsi maschili erano decisamente altri».

[47] Cfr. Uta Ranke Heinemann, *op.cit.*, *loc.ult.cit.*, ove si evidenzia che «Pio X ribadì la proibizione di far cantare le donne in chiesa, perché esse non possono compiere alcuna funzione liturgica».

[48] Cfr. il can. 813, §2, del *Codex* abrogato, secondo cui «Minister Missae inserviens ne sit mulier,

re parte alle funzioni liturgiche in veste di cantori, permase comunque, ad avviso degli Autori in parola, una netta discriminazione nei loro confronti, dato che venne espressamente escluso che le stesse potessero, sia pure in tale semplice ruolo, accedere al presbiterio[49].

Né progressi risolutivi si sarebbero compiuti con l'entrata in vigore del *Codex* del 1983. L'attuale disciplina codiciale, infatti, non ha reiterato apertamente il divieto alle donne di fungere da ministranti, ma ha escluso che le stesse possano essere titolari in modo stabile dei ministeri di lettore e di accolito, riservati ai soli laici di sesso maschile[50]. In tal modo, conclude la tesi in esame, si è perpetuata la subordinazione della donna nei confronti dell'uomo e la sua sostanziale marginalizzazione, configurando il *coetus laicorum* come una comunità i cui membri non si trovano in posizione di eguaglianza: la Chiesa quale società maschilista e misogina[51].

3. *I cantanti evirati quale portato della cultura europea dell'età barocca*

La tesi che riconduce la nascita e la diffusione dell'orchiectomia a fini canori esclusivamente all'atteggiamento sessista e misogino assunto dalla Chiesa non appare pienamente convincente[52].

Innanzitutto, non sembra possa attribuirsi all'Apostolo Paolo la volontà di relegare le donne ad un ruolo meramente marginale. Nella *I Lettera ai Corinzi* si fa esplicito riferimento al fatto che le donne possono pregare e profetizzare pubblicamente, e, quindi, partecipare della predicazione[53]: non vi è in merito alcuna formula di condanna o di divieto (si richiede però alla

---

nisi, deficiente viro, iusta de causa, eaque lege ut mulier ex longinquo respondeat nec ullo pacto ad altare accedat». Sulla norma *de qua* e su altre disposizioni del *Codex* pio-benedettino parimenti ispirate all'idea che la donna non dovesse in alcun modo accostarsi all'altare, cfr. Geraldina Boni-Andrea Zanotti, *Sangue e diritto nella Chiesa. Contributo ad una lettura dell'Occidente cristiano*, il Mulino, Bologna, 2009, pp. 231-237, ove si sottolinea come siffatta normativa configurasse «una vera e propria ghettizzazione delle donne che la Chiesa cattolica ha successivamente abolito» (p. 232).

[49] Cfr. Sacra Congregazione dei Riti, Istruzione, *De musica sacra* (3 settembre 1958), in *A.A.S.*, 1958, pp. 658 s.

[50] Su entrambe le disposizioni, cfr. Uta Ranke Heinemann, *op.cit.*, pp. 129 s.

[51] Cfr. *ibidem*; l'Autrice, nel criticare l'esclusione delle donne dall'accolitato, afferma che «tutto è rimasto com'era».

[52] Cfr. Patrick Barbier, *op.cit.*, pp. 23 s., il quale, pur criticando l'atteggiamento assunto dalla Chiesa nei confronti dell'orchiectomia a fini canori, osserva che «Non esiste una singola ragione a cui si possa veramente attribuire questa responsabilità [la diffusione dell'utilizzo dei musici: *n.d.a.*], dato che non vi fu nessuno a esigere tale pratica, né a elevarla a dottrina».

[53] Cfr. Paolo, *I Lettera ai Corinzi*, 11, 5, ove si fa esplicita menzione della donna «che prega o profetizza».

donna di coprirsi il capo in segno di umiltà[54]).

Conseguentemente, l'interpretazione più corretta del brano in cui l'Apostolo delle genti vieta alle *mulieres* di prendere la parola[55] è molto probabilmente quella secondo cui si intende semplicemente proibire di interrompere chi sta parlando, in modo da non turbare il regolare svolgimento dell'assemblea liturgica: del resto, il passo *de quo* è inserito in un luogo più ampio nel quale vengono dettate alcune regole volte a far sì che le funzioni si svolgano in modo ordinato e senza che le voci si sovrappongano tra di loro, regole alle quali devono obbedire tutti i fedeli, sia di sesso maschile, sia di sesso femminile[56].

Né va dimenticato che è proprio Paolo a far riferimento, nell'ultimo capitolo della *Lettera ai Romani*, ad una diaconessa[57]: lasciando impregiudicata la dibattuta questione relativa alla natura ed alle funzioni delle diaconesse, non può non rilevarsi che siffatta esplicita menzione è senz'altro incompatibile con la (presunta) volontà di mortificare e ghettizzare l'elemento femminile; lo stesso orientamento volto a ravvisare nel Magistero *de quo* tratti misogini e maschilisti – cfr. *supra*, al paragr. 1 – non può negare che l'Apostolo riconosca espressamente alle donne un ruolo attivo[58].

Va poi rilevato come la pratica di evirare in età prepubere i fanciulli per farne dei cantori sia antecedente all'affermarsi del Cristianesimo quale religione dominante. Dione Cassio fa riferimento, pur se in modo alquanto criptico, a forme di orchiectomia a scopo canoro che sarebbero avvenute durante il regno di Settimio Severo e cioè in un contesto sociale e culturale ancora dominato dal paganesimo[59]: afferma, infatti, che Gaio Fulvio Plauziano, Prefetto del Pretorio, avrebbe fatto evirare un centinaio di cittadini romani di nobile nascita, non solo impuberi, ma anche adulti – alcuni addirittura sposati –, affinché la figlia Plautilla, andata sposa al futuro imperatore Caracalla, avesse nel proprio seguito soltanto dei castrati; quest'ultimi

---

[54] Cfr. *ivi*, 11, 5-6, secondo cui la donna che prende parte all'assemblea liturgica deve o radersi i capelli, oppure coprirsi il capo con un velo: l'Apostolo recepisce le consuetudini ebraiche dell'epoca, che imponevano alla donna di portare un velo sul capo quale segno della sottomissione al marito.

[55] Cfr. *ivi*, 14, 34-35; il testo del brano è riportato *supra*, alla nota n. 12.

[56] Cfr. *ivi*, 14, 26-40, ove viene dettata una serie di regole concernenti il corretto svolgimento dell'assemblea liturgica, regole dirette a far sì che «tutto avvenga nel decoro e nell'ordine», poiché «Dio non è Dio del disordine, ma della pace».

[57] Cfr. Paolo, *Lettera ai Romani*, 16, 1, che recita: «Vi raccomando Febe, la nostra sorella, che è *diaconessa* [il corsivo è nostro: *n.d.a.*] nella chiesa di Cencre».

[58] Cfr. Uta Ranke Heinemann, *op.cit.*, pp. 122-125. Cfr. anche Sandro Cappelletto, *op.cit.*, p. XIV.

[59] Cfr. Dione Cassio, *Roman history* (traduzione dal greco a cura di Earnest Cary), William Heinemann-Harvard University Press, London-Cambridge (Massachusetts), 1955, pp. 226-231.

avrebbero dovuto non solo provvedere genericamente alle esigenze della vita quotidiana, ma altresì fungere, in particolare, da insegnanti di musica (nonché delle altre arti)[60].

La genesi del fenomeno degli evirati cantori non è perciò riconducibile alla Chiesa cattolica o, più genericamente, alla confessione cristiana. Né la storiografia è stata finora in grado di individuare con precisione le modalità mediante cui è sorta e si è diffusa la prassi di utilizzare i castrati in luogo delle cantanti[61].

Alcuni Autori reputano che il tramite attraverso cui gli evirati giunsero in Europa sia stato il legame intercorrente tra la penisola italiana (parte della quale, il cd. Esarcato, faceva parte dell'Impero Romano d'Oriente) e la cultura bizantina dove l'utilizzo degli eunuchi quali cantori era prassi consolidata[62]. Un'altra teoria reputa, invece, che la prima nazione occidentale contraddistinta dalla presenza dei musici sia stata la Spagna, che avrebbe recepito la pratica dell'evirazione dalla cultura arabo-islamica[63] (com'è noto, la penisola iberica fu sottoposta alla dominazione musulmana dall'VIII al XV secolo).

Pur essendo perciò innegabile che alcuni Pontefici abbiano scientemente deciso di avallare e fare proprio l'utilizzo dei cantanti evirati, non può affatto concludersi che il fenomeno dei castrati sia sorto esclusivamente, o quantomeno principalmente, in seguito a siffatte decisioni papali[64]. In tal senso depone anche il fatto che la fortuna dei musici sia stata determinata in larga

---

[60] Cfr. *ivi*, p. 229, ove, dopo aver osservato che lo scopo di Plauziano «was that Plautilla, his daughter, who Antoninus afterward married, should have only eunuchs as her attendants in general», si precisa che compito precipuo degli eunuchi sarebbe stato quello di fungere da «her teachers in music and other branches of art».

[61] Siffatta incertezza è riscontrabile, a prescindere dalla specifica questione concernente l'orchiectomia a fini canori, in ordine all'origine del fenomeno stesso della castrazione: cfr. Patrick Barbier, *op.cit.*, p. 11 s.; Vanna De Angelis, *op.cit.*, p. 22, secondo cui «il castrato esiste sulla faccia della terra da quando esiste l'umanità»; Richard Witt, *op.cit.*, pp. 245-248. Cfr. anche Peter Browe, *op.cit.*, pp. 84 ss.

[62] Cfr. Piotr O. Scholz, *op.cit.*, pp. 145 s., 151 s. e, soprattutto, 223 ss.; Hervè A. Cavallera, *Eunuchi. Parte etica*, in *Enc. bioetica e scienza giuridica*, vol. V, ESI, Napoli, 2012, p. 915.

[63] Cfr. Gino Monaldi, *op.cit.*, pp. 13 s.; Anton Giulio Bragaglia, *op.cit.*, p. 33; Angus Heriot, *op.cit.*, pp. 21 s.; Patrick Barbier, *op.cit.*, pp. 13-15; Sandro Cappelletto, *op.cit.*, pp. XIII s.; Rodolfo Celletti, *Storia…*, cit., p. 117; Vanna De Angelis, *op.cit.*, pp. 149 s.; Luca Scarlini, *op.cit.*, pp. 9 s. Sottolinea come nei Paesi islamici la necessità di disporre di eunuchi da impiegare negli harem comportasse una larga diffusione dell'evirazione Johann C. Bürgel, *Islam. Fonti principali della bioetica islamica*, in Aa.Vv., *Bioetica e grandi religioni* (a cura di Sandro Spinsanti), 1987, Edizioni Paoline, Cinisello Balsamo (MI), p. 20.

[64] Cfr. Rodolfo Celletti, *Castrati..*, cit., *loc.cit.*, il quale afferma che la normativa pontificia relativa alla legittimità dell'utilizzo dei musici «non fu né la sola né la principale causa del moltiplicarsi del numero dei cantanti castrati».

misura dal sorgere e dall'affermarsi dell'opera, genere musicale che in Italia raggiunse un livello qualitativo alquanto elevato: la cd. opera italiana venne ritenuta fino alla fine del '700 superiore alle forme di melodramma elaborate dagli altri Paesi europei[65]. I castrati furono considerati i più idonei in assoluto ad interpretare l'opera italiana e, di conseguenza, assursero al rango di protagonisti del genere melodrammatico[66].

Data la natura «profana» dell'opera lirica, sorta per far fronte ad esigenze di intrattenimento sostanzialmente estranee all'ambito religioso e cultuale, e, pertanto, condizionate solo marginalmente dalla Gerarchia, non può ritenersi che la diffusione del fenomeno dei musici, l'incremento quantitativo della categoria e la condivisione da parte dell'opinione pubblica siano stati determinati dall'azione della Chiesa. Era la società che, per ragioni di ordine edonistico[67], e cioè per il conseguimento di una gratificazione di tipo estetico, imponeva agli impresari l'utilizzo dei castrati: l'apprezzamento riscosso dalla potenza e duttilità della voce degli evirati induceva a perpetuarne l'impiego, sicché il fenomeno si autoalimentava in una sorta di perverso circolo vizioso.

Non va dimenticato, invero, che i musici erano pressoché unanimemente ritenuti superiori ai comuni cantanti, maschi e femmine, soprattutto per l'agilità vocale che permetteva loro di eseguire gorgheggi e virtuosismi che ordinariamente non sarebbe stato possibile effettuare[68]: il «mercato» richiedeva, con la cogenza pressoché irresistibile esercitata dalle leggi della domanda e dell'offerta, la presenza dei castrati. Non a caso è stato evidenziato come nel Seicento e nel Settecento la musica venisse pensata e composta in

---

[65] Cfr. Angus Heriot, *op.cit.*, pp. 23 s.

[66] Cfr. Fedele D'Amico, *op.cit.*, c. 1722, che sottolinea come gli evirati si inserissero appieno nel processo di rinnovamento e perfezionamento della tecnica di emissione della voce, «processo immanente nella natura stessa del canto solistico esaltato dall'ambizione teatrale»; Angus Heriot, *op.cit.*, p. 24, ove si afferma «che, sino alla fine del XVIII secolo, *l'opera italiana fu tutt'uno con i castrati* [il corsivo è nostro: *n.d.a.*] e che essa fu la sola a contare effettivamente in quel periodo»; Patrick Barbier, *op.cit.*, p. 7, il quale, nell'individuare le ragioni della fortuna dei cantanti evirati, osserva che essi furono «Protetti dalla Chiesa, ma soprattutto introdotti dalla nascente opera, grazie alla quale conobbero la loro maggior fioritura»; Piotr O. Scholz, *op.cit.*, pp. 233 s., secondo cui agli occhi del pubblico il legame tra la lirica ed i castrati era così stretto che «si andava all'opera non tanto per assistere ad un'azione scenica, quanto per ascoltare il loro canto».

[67] Cfr. Eugenio Gara, *Prefazione*, in Angus Heriot, *op.cit.*, pp. 8 s.

[68] Cfr. Angus Heriot, *op.cit.*, p. 46, il quale pone in risalto che «La voce di un uomo normale non sarebbe mai riuscita ad eseguire quei fantastici passaggi di bravura che venivano allora così ammirati e ritenuti indispensabili nelle parti principali di un'opera»; cfr. Rodolfo Celletti, *Storia…*, cit., pp. 118 s., secondo cui i cantanti evirati possedevano in misura maggiore rispetto agli altri cantanti «la duttilità, la morbidezza, l'agilità, l'estensione, la spontaneità del legato e altre doti». Cfr. anche Patrick Barbier, *op.cit.*, pp. 86-89.

funzione delle esigenze e delle caratteristiche dei cantanti che avrebbero dovuto interpretarla: il compositore era subordinato all'esecutore[69]. Era infatti quest'ultimo che attraverso la propria abilità e la propria personalissima *vis* interpretativa determinava l'effettivo contenuto della partitura[70].

Siffatta preponderanza del ruolo del cantante faceva sì che lo stesso, per poter soddisfare le aspettative del pubblico, dovesse affinare al massimo grado le proprie facoltà, sia fisiche (la capacità polmonare, l'efficacia della respirazione, etc.), sia mentali (la concentrazione, l'autocontrollo, la capacità di interagire con gli spettatori)[71]. In tal modo i cantanti realizzavano l'ideale estetico proprio della società sei-settecentesca, secondo cui la gratificazione procurata al pubblico da un virtuosismo, destinato comunque ad esaurirsi nell'arco di pochi secondi, giustificava qualunque sacrificio e qualunque rinuncia posti in essere dall'artista[72]. I cantanti evirati rispondevano in pieno a tale logica, poiché le loro doti vocali erano il risultato del sacrificio della virilità.

Risulta riconfermato, quindi, come la nascita e la diffusione dell'orchiectomia a fini canori fossero dovute ad un contesto sociale e culturale estremamente favorevole. Tra l'altro, durante l'*ancien régime* la società era connotata da una rigida stratificazione gerarchica, sicché per gli appartenenti alle classi subalterne era estremamente difficile entrare a far parte dei ceti superiori: in un contesto siffatto il possedere doti artistiche, come, nell'ottica che qui interessa, quelle musicali e canore, costituiva una delle poche modalità attraverso cui era possibile elevarsi socialmente. Ciò contribuiva all'incremento del numero dei musici, giacché molto spesso i genitori sottoponevano a castrazione la prole nella speranza che la stessa, affermandosi nel mondo dello spettacolo, conseguisse fama e ricchezza, e potesse così accrescere il proprio prestigio sociale[73].

Non va poi trascurato che durante l'età barocca qualunque espressione artistica, compresa quella musicale, era diretta a porre in risalto la potenza e l'autorevolezza dei reggitori della comunità, sia secolare, che ecclesiale[74]:

---

[69] Cfr. Gino Monaldi, *op.cit.*, pp. 5 s.; Enrico Fubini, *op.cit.*, *passim*; Vernon Lee, *op.cit.*, pp. 174-176 e 206-208, la quale osserva che «i cantanti non venivano educati allo scopo di eseguire un dato genere di musica, ma la musica veniva composta secondo le possibilità dei cantanti» (p. 174).

[70] Cfr. Vernon Lee, *op.cit.*, pp. 175 s., secondo cui ai cantanti «era affidato il compito di personificare le idee del compositore….di dare una esistenza alla forma che esisteva nella mente del compositore solo come astrazione».

[71] Cfr. *ivi*, pp. 176 s.

[72] Cfr. Rodolfo Celletti, *Castrati…*, cit., *loc.cit.*; Vernon Lee, *op.cit.*, p. 181.

[73] Cfr. Luca Scarlini, *op.cit.*, p. 47.

[74] Cfr. Gino Stefani, *op.cit.*, pp. 56-62, secondo cui uno degli scopi principali della musica sacra

ciò riguardò anche l'opera lirica che inizialmente assunse, infatti, la forma dell'opera di corte finalizzata esclusivamente al diletto del monarca, e degli ospiti dello stesso, nonché dei membri del suo *entourage*. È stato sottolineato, invero, che inizialmente nella società barocca erano pressoché assenti gli spazi destinati istituzionalmente alla fruizione pubblica della musica (ad es., le sale da concerto): gli unici luoghi ove, talvolta, venivano tenuti spettacoli musicali accessibili a tutti erano gli edifici di culto[75].

Questo elemento teleologico incise profondamente sia sull'articolazione delle trame e degli intrecci – generalmente volti ad esaltare, attraverso l'allegoria, le virtù del *princeps* –, sia sulle concrete modalità di svolgimento delle rappresentazioni volte a sbigottire lo spettatore attraverso la sontuosità delle scenografie ed i virtuosismi dei cantanti[76]. A tale ultimo profilo va ricondotto il fenomeno dei castrati, la cui potenza e duttilità non poteva non impressionare l'uditorio.

Quando poi la lirica vide attenuarsi il proprio carattere elitario ed all'opera di corte si affiancarono l'opera commerciale – tentativo di fare del genere operistico un'attività redditizia, avente natura imprenditoriale, attraverso la creazione di compagnie teatrali finanziate dalla nobiltà e legate stabilmente ad una data città – e l'opera borghese – connotata dalla sostanziale levità delle trame e dalla natura itinerante delle compagnie –[77], sicché il numero degli spettatori crebbe notevolmente, rimase immutata la connotazione «fantastica» volta a suscitare il sentimento tipico della sensibilità barocca e cioè la «meraviglia»[78]. In quest'ottica i cantanti castrati continuarono a rappresentare un elemento irrinunciabile dell'opera, sicché non appare azzardato affermare che la loro presenza venne ritenuta non più necessaria solo allorquando, agli inizi del XIX secolo, l'amore per il «meraviglioso» ed il «fantastico» venne meno per essere sostituito dall'attenzione per il «reale» ed il «verosimile»[79]: fintantoché perdurò, invece, il contesto culturale pro-

---

era la glorificazione di Dio considerato il «monarca supremo» (p. 58) della comunità dei fedeli; Manfred F. Bukofzer, *op.cit.*, pp. 563 s.

[75] Cfr. Manfred F. Bukofzer, *op.cit.*, pp. 576-578.

[76] Cfr. *ivi*, pp. 568-570. Suggestive appaiono anche le considerazioni svolte da Jean Louis de Cahusac, *Expression (Opéra)*, in Aa.Vv., *Encyclopédie, ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, vol. 15, t. VI, Ricci, Milano, 1978 (ristampa), E, p. 226 (le voci sono raggruppate in base alla lettera iniziale e per ogni lettera la numerazione delle pagine ricomincia da 1).

[77] Su siffatta tripartizione del melodramma, cfr. Manfred F. Bukofzer, *op.cit.*, pp. 564 ss.

[78] Cfr. Rodolfo Celletti, *Storia…*, cit., p. 10, ove si osserva che «il mondo fantastico veniva contrapposto al mondo reale e s'identificava, per ciò stesso, con una somma di emozioni che andava e va tuttora sotto il nome di "poetica della meraviglia"».

[79] Cfr. Patrick Barbier, *op.cit.*, p. 7; Rodolfo Celletti, *Storia…*, cit., pp. 159 ss.; Luca Scarlini, *op.cit.*, pp. 77 ss.

prio dell'età barocca i musici ebbero un'enorme popolarità non disgiunta, a volte, da forme di autentica isteria collettiva[80].

4. *(Segue) Non riconducibilità della genesi del fenomeno al solo ambito ecclesiale*

L'amore per l'immaginifico e l'artificioso connotava anche la cd. musica di Chiesa. Per la mentalità dell'epoca l'intensità della glorificazione divina era direttamente proporzionale alla complessità ed artificiosità della musica che, talvolta, era talmente elaborata ed articolata da sfuggire alla comprensione della generalità dei fedeli: l'amore per ciò che era stupefacente induceva a ritenere secondario questo inconveniente qualificato come necessario al raggiungimento di un fine superiore[81].

Né va trascurato che successivamente al Concilio di Trento la Chiesa cattolica aveva elaborato un modello di rappresentazione teatrale connotato dalla rispondenza alle esigenze di propaganda e proselitismo proprie della Controriforma[82]. Allorquando, in coincidenza con il passaggio dalla cultura rinascimentale a quella barocca, sorse il genere melodrammatico, siffatto modello fu esteso anche al teatro musicale[83]. In tal modo la Gerarchia intendeva indirizzare verso finalità catechetiche e parenetiche l'opera lirica percepita quale tipologia di rappresentazione potenzialmente idonea a veicolare una concezione della vita e dell'esperienza umana lontana dal

---

[80] Cfr. Anton Giulio Bragaglia, *op.cit.*, pp. 60 ss.; Rodolfo Celletti, *Castrati…*, cit., pp. 431 s., il quale, dopo aver rilevato come il fenomeno dei castrati corrispondesse alla sensibilità estetica propria della cultura barocca, sensibilità caratterizzata da una profonda ammirazione per la capacità dei cantori evirati di «realizzare con estrema purezza e fluidità le variazioni più ardite, gli ornamenti più complessi, le cadenze più intricate», nonché da un generale apprezzamento «per tutto ciò che di contraffatto, di specioso, persino di grottesco, era insito nella voce e nella personalità dei cosiddetti musici», analizza anche le ragioni del successo che gli stessi ebbero nel Settecento, ragioni individuate nella rispondenza delle loro doti vocali «al teatro musicale astratto, mitologico, favoloso», nonché al «decorativismo di quel secolo»; Manfred F. Bukofzer, *op.cit.*, pp. 570 s., secondo cui «La potente "messa di voce" mandava in estasi il pubblico dell'epoca, le donne in particolare, e l'isterismo di massa provocato dai castrati non differisce dalla detestabile adulazione su cui prosperano gli odierni cantanti di canzonette»; Simona Argentieri, *op.cit.*, p. 155; Piotr O. Scholz, *op.cit.*, p. 223, il quale osserva che il canto degli evirati provocava negli spettatori «addirittura ebbrezza ed estasi».

[81] Cfr. Manfred F. Bukofzer, *op.cit.*, pp. 587 s.

[82] Cfr. Ugo E. Imperatori, *op.cit.*, pp. 638 s., secondo cui nel XVI secolo giunge a compimento un processo iniziato alcuni secoli prima: allorquando si sviluppa la Controriforma, «L'elemento drammatico delle forme del rito cristiano ha raggiunto intanto il suo pieno sviluppo: si hanno ormai azioni sacre ampie con numerosi personaggi: il tempio, spettacolosamente addobbato, va accogliendo il dramma liturgico»; Ignazio Castiglia, *op.cit.*, pp. 16-21 e 27-33.

[83] Cfr. Ignazio Castiglia, *op.cit.*, pp. 35 s.

Magistero cattolico, in quanto materialista ed edonista: da qui la necessità di elaborare una concezione cattolica del melodramma, che rendesse quest'ultimo funzionale a combattere l'eresia e ad edificare spiritualmente i fedeli[84].

Il teatro musicale controriformistico si propose perciò di dimostrare che soltanto attraverso la sincera condivisione del messaggio evangelico, condivisione un cui aspetto essenziale era rappresentato dal riconoscimento incondizionato dell'autorità della S. Sede, era possibile conseguire la *salus animae*: in tal modo un genere teatrale di per sé suscettibile di determinare la *corruptio morum* diveniva strumento di realizzazione della dimensione escatologica[85]. La musica ed il canto, la cui idoneità ad agire sulla dimensione emotiva, e, quindi, a determinare i processi volitivi dell'essere umano era insistentemente sottolineata dalla cultura barocca, venivano così sublimati dalla loro funzionalizzazione all'affermazione della Verità[86].

L'elaborazione di un genere melodrammatico permeato dagli ideali controriformistici non poteva non risentire, ovviamente, della contestuale esistenza di un teatro musicale profano dal quale sovente attinse formule stilistiche e modalità espressive. Ciò diede origine a frequenti commistioni tra melodramma religioso e melodramma secolare[87], commistioni che, relativamente al profilo che qui interessa, si esplicavano sovente nell'adozione da parte della lirica sacra di artifici, quali l'esasperata ricerca di virtuosismi

---

[84] Cfr. Ugo E. Imperatori, *op.cit.*, p. 643, il quale, riportando un editto emanato il 5 gennaio 1721 dal Governatore di Roma, pone in risalto come nello Stato pontificio fossero consentiti unicamente gli spettacoli diretti «ad emendare e correggere i costumi, ed istruire a ben vivere»; Ignazio Castiglia, *op.cit.*, p. 36, secondo cui di fronte al pericolo di «un'inaccettabile degenerazione in senso edonistico del nuovo genere [il melodramma: *n.d.a.*]….era indispensabile cooptarlo nella logica catechistica ed edificatoria del teatro controriformistico».
Sull'ostilità con cui il mondo della cultura, secolare ed ecclesiale, accolse inizialmente la nascita del melodramma, cfr. Enrico Fubini, *L'estetica musicale dal Settecento ad oggi*, Einaudi, Torino, 1964, pp. 15 ss.; Id., *Musica e cultura nel Settecento europeo*, E.D.T., Torino, 1986, pp. 6 ss.

[85] Cfr. Ignazio Castiglia, *op.cit.*, p. 21.

[86] Cfr. Enrico Fubini, *L'estetica musicale dal Settecento ad oggi*, cit., pp. 15-19, secondo cui qualunque espressione artistica, inclusa la musica, era considerata lecita solo se diretta a rappresentare «sotto forma piacevole e dilettevole la verità» (p. 18); Id., *L'estetica musicale dall'antichità al Settecento*, cit., pp. 122-139, ove si osserva come nell'ottica controriformistica la musica fosse strumento di redenzione in quanto idonea a «muovere gli affetti» (p. 122); Ignazio Castiglia, *op.cit.*, p. 34, il quale, dopo aver rilevato come uno degli ideali estetici del XVII secolo fosse quello di suscitare nell'uomo un sommovimento emotivo, il cd. affetto, sottolinea che in base alle categorie concettuali proprie della cultura barocca «lo strumento più idoneo a suscitare l'affetto e a commuovere l'animo onde persuadere la volontà è senza dubbio la musica».
Sarebbe stata parzialmente diversa la posizione delle Chiese riformate, che, invece, avrebbero attribuito alla musica ed al canto, considerati nella loro oggettività, una valenza positiva, senza ridurli a meri veicoli di trasmissione di precetti provenienti dall'autorità ecclesiastica: sul punto, cfr. Enrico Fubini, *L'estetica musicale dall'antichità al Settecento*, cit., pp. 139-153.

[87] Cfr. Ignazio Castiglia, *op.cit.*, pp. 38 s.

sempre più impegnativi, utilizzati dal teatro profano per affascinare il pubblico. Anche in ambito ecclesiale, quindi, analogamente a quanto accadeva nella società secolare, sussistevano i presupposti, culturali ed ideologici, su cui si fondava il successo dei cantanti evirati, presupposti che rendevano pressoché impossibile la loro eliminazione[88].

Non va dimenticato, infatti, che l'obiettivo principale della cultura barocca era quello di creare, attraverso qualunque espressione artistica che potesse essere colta da uno dei cinque sensi, un mondo immaginario che fosse superiore, per bellezza e per fascino, a quello realmente esistente. Tutte le arti dovevano essere improntate alla massima fantasia in modo da suscitare un senso di sbigottimento e di stupore atto a sfociare nella «meraviglia»[89]. Nell'ambito del canto siffatta tensione verso il sensazionale si tradusse nella ricerca di virtuosismi sempre più difficili e complessi, e, pertanto, sempre più «meravigliosi»[90]: ciò anche nell'ambito del canto sacro apprezzato dai fedeli non tanto come elemento del rito, quanto come idoneo a stupire ed affascinare[91]. Da qui l'insostituibilità degli evirati che, unendo alla peculiare conformazione fisica determinata dall'orchiectomia uno studio prolungato e rigorosissimo delle migliori tecniche di emissione vocale, venivano apprez-

---

[88] Cfr. Luca Scarlini, *op.cit.*, p. 39.

[89] Cfr. Rodolfo Celletti, *Storia…*, cit., pp. 9 ss. L'Autore osserva che «mai altro periodo incitò e affinò tanto l'immaginazione umana al duplice fine di creare prima un mondo fantastico, poi di affermarne il messaggio» (p. 9). Cfr. anche Sandro Cappelletto, *op.cit.*, p. XX, secondo cui una delle caratteristiche peculiari della cultura barocca era la negazione «dell'identità *verum/factum*».

[90] Cfr. Simona Argentieri, *op.cit.*, p. 151, ove si osserva che secondo la sensibilità estetica della cultura barocca «la storia, il personaggio, le parole stesse erano irrilevanti, substrati materiali totalmente subordinati al superiore valore del virtuosismo vocale»; Rodolfo Celletti, *Storia…*, cit., p. 10, secondo cui fine ultimo del canto era «lo stupore inteso come emozione intensa, travolgente»; l'Autore sottolinea poi (pp. 110-112) come nel corso del XVIII secolo la tensione verso acrobazie vocali sempre più spettacolari abbia determinato la ricerca «della rapidità vorticosa dell'esecuzione» e «dell'estensione della gamma acuta» (p. 111); Luca Scarlini, *op.cit.*, p. 14, il quale pone in risalto come i cantanti castrati eseguissero «performance acrobatiche, in cui il virtuosismo veniva spinto all'estremo».
Va sottolineato, però, come vi fosse anche un orientamento che non condivideva siffatta esasperata ricerca del virtuosismo: cfr., ad es., Francesco Algarotti, *Saggio sopra l'opera in musica*, in Enrico Fubini, *Musica..*, cit., pp. 226-228; Ranieri De Calzabigi, *Dissertazione su le Poesie drammatiche del signor Abate P. Metastasio*, *ibidem*, pp. 324 s. Sul punto appaiono significative anche le considerazioni del Metastasio, il quale, in una lettera inviata il 5 aprile del 1770 a Saverio Mattei (letterato, erudito e musicologo), critica l'eccessiva velocità ed agilità del canto che, se «può ben cagionare il piacere che nasce dalla maraviglia», si traducono però in una diminuzione della nitidezza e fermezza della voce: la lettera può leggersi in Enrico Fubini, *Musica..*, cit., pp. 242 ss.

[91] Cfr. Gino Stefani, *op.cit.*, pp. 12-15, il quale osserva che «data la continuità fra il rito e lo spettacolo, la musica in chiesa verrà vissuta come lo è in generale nella cultura barocca: come 'concerto'. Perché concerto vuol dire….'meraviglioso', quindi artifizio e virtuosismo, spettacolo che riesce e finisce quando strappa l'ammirazione e gli applausi» (p. 13).

zati, a causa della loro capacità di effettuare veri e propri funambolismi canori, dalla generalità dei *cives-fideles*[92].

L'atteggiamento della Chiesa nei confronti delle donne ed in particolare il divieto di prendere parte al canto sacro e di «calcare le scene» non può essere ritenuto responsabile dell'aberrante pratica dell'orchiectomia a scopi canori. Non a caso nel '700 veniva rilevato che i migliori cantanti evirati erano impiegati nell'opera lirica: soltanto i meno bravi si specializzavano nel repertorio liturgico ed entravano a far parte dei cd. cantori di chiesa destinati ad animare le funzioni religiose[93].

Va ulteriormente sottolineato, poi, che, salva restando la proibizione del canto liturgico muliebre, rimasta ferma fino al XX secolo, la disposizione concernente l'impossibilità per le donne di recitare e cantare in spettacoli profani fu più volte mitigata, o addirittura revocata, dai Pontefici[94]: ciò senza che siffatte deroghe od attenuazioni determinassero una diminuzione della presenza e dell'importanza dei cantanti evirati.

Non può trascurarsi, inoltre, che i musici furono utilizzati e raggiunsero un'enorme popolarità, tale da sfiorare il fanatismo – è rimasta celebre l'esclamazione «one God, one Farinelli» proferita da una gentildonna britannica rimasta impressionata dalla bravura del celebre castrato[95] –, in tutta l'Europa, quindi anche in territori nei quali alle donne era consentito cantare[96] e l'atteggiamento dello Stato verso l'autorità pontificia era improntato ad indifferenza o addirittura ad ostilità (la presenza dei musici è attestata in Gran Bretagna – basti pensare al celebre Siface –, in Germania, in Portogallo – in entrambi questi Paesi l'impiego dei cantanti evirati risalirebbe addirittura al XVI secolo[97] –, in Francia[98], etc.).

---

[92] Cfr. Manfred F. Bukofzer, *op.cit.*, p. 534, ove si osserva: «Il timbro fascinoso e intenso della voce di castrato incarna un ideale di produzione della voce che differisce dal nostro moderno ideale vocale, proprio come le penetranti sonorità dell'organo barocco differiscono dall'organo-orchestra»; Sandro Cappelletto, *op.cit.*, pp. 8 s.

[93] Sul punto, cfr. Angus Heriot, *op.cit.*, pp. 61 s.; Patrick Barbier, *op.cit.*, pp. 117-120.

[94] Su questo atteggiamento ondivago tenuto dai Pontefici, cfr. Anton Giulio Bragaglia, *op.cit.*, pp. 26-33; Angus Heriot, *op.cit.*, p. 39; Patrick Barbier, *op.cit.*, pp. 120-124.

[95] Su questo episodio, cfr. Rodolfo Celletti, *Storia…*, cit., pp. 108 s., il quale lo considera emblematico del primato della voce rispetto alla musica, primato che, a suo giudizio, connotò la seconda metà del Settecento.

[96] Cfr. Angus Heriot, *op.cit.*, pp. 43 ss., secondo cui «i castrati venivano ritenuti superiori alle donne», per cui, nonostante l'apprezzamento sociale per il canto muliebre andasse crescendo, «continuarono però a conservare, per altre ragioni, la propria popolarità e, nel complesso, a sorpassare quella delle loro colleghe».

[97] Cfr. *ivi*, pp. 21 s.

[98] Cfr. Anton Giulio Bragaglia, *op.cit.*, pp. 24 e 38, il quale confuta la tesi secondo cui la Francia sarebbe stata immune dal fenomeno dell'orchiectomia a fini canori.

Né la dimensione europea del fenomeno dei cantanti castrati può essere sminuita sulla base del convincimento che l'evirazione venisse effettuata soltanto nella Penisola, dominata religiosamente e culturalmente dall'influenza della S. Sede, e che il resto del Continente europeo si limitasse semplicemente ad utilizzare i musici[99]: l'orchiectomia a fini canori era praticata anche al di fuori dell'Italia, come, ad es., in Germania (celebri i casi del Ducato di Württemberg, che aveva aderito alla Riforma, ove ingenti somme furono spese per istituire un vero e proprio centro medico specializzato nella castrazione, e della Sassonia anch'essa a maggioranza protestante[100]).

Non può comunque sottacersi che i chirurghi utilizzati per praticare l'evirazione provenivano, di regola, dall'Italia (soprattutto da Bologna e da Napoli[101]) e che tutti i musici più famosi erano nati in Italia o in Italia si erano formati. Questa peculiarità va ricollegata, almeno così ci pare, al summenzionato nesso intercorrente tra i castrati e l'opera lirica italiana, nesso che si protrasse fino al termine del XVIII secolo e che fece della Penisola l'area geografica dove la castrazione era maggiormente diffusa e dove erano sorte le migliori scuole di canto: dato il carattere profano dell'opera, non può ravvisarsi, lo ribadiamo, alcun rapporto di causa-effetto tra l'atteggiamento tenuto dalla Chiesa cattolica e la rilevanza preponderante assunta dall'Italia quale luogo di origine e di formazione dei musici. La dottrina ha evidenziato, invero, che lo Stivale eccelleva nella formazione dei cantanti, sicché l'avere studiato in Italia costituiva per gli impresari una sorta di garanzia che li induceva ad assumere preferibilmente quanti avessero frequentato lì le scuole di musica[102].

---

[99] La tesi qui criticata appare alquanto risalente: in tal senso si erano già espressi gli Enciclopedisti; cfr., al riguardo, Antoine Louis, *Castration*, in Aa.Vv., *Encyclopédie…*, cit., vol. 13, t. I, Ricci, Milano, 1977 (ristampa), C 78, ove si distingue tra l'evirazione a scopi terapeutici e quella a scopi canori, sottolineandosi come quest'ultima costituisca una peculiarità dell'Italia; Jean Le Rond d'Alembert, *Castrati*, *ibidem*, il quale rileva come il termine «castrati», che identifica i cantanti evirati, sia «purement Italien». Significative anche le considerazioni di Jean Jacques Rousseau, *op.cit.*, p. 75, il quale sembra considerare l'orchiectomia a fini canori quale un fenomeno tipicamente italiano. In tempi a noi più vicini si sono espressi in modo analogo: Fedele D'Amico, *op.cit.*, c. 1721; Bonifacio Giacomo Baroffio, *op.cit.*, p. 166, il quale definisce l'utilizzo dei cantanti evirati «una peculiarità naturale del mondo italico, il tutto con la benedizione delle più alte sfere responsabili della Chiesa»; Sandro Cappelletto, *op.cit.*, pp. X s.; Luca Scarlini, *op.cit.*, p. 10.
Per considerazioni di natura generale in ordine all'atteggiamento dell'Illuminismo nei confronti del melodramma, cfr. Enrico Fubini, *L'estetica musicale dal Settecento ad oggi*, cit., pp. 34-45.

[100] Cfr. Angus Heriot, *op.cit.*, p. 59; Patrick Barbier, *op.cit.*, p. 31; Vanna De Angelis, *op.cit.*, pp. 150 s.

[101] Cfr. Anton Giulio Bragaglia, *op.cit.*, pp. 51 s. e 54 s.; Angus Heriot, *op.cit.*, *loc.ult.cit.*; Patrick Barbier, *op.cit.*, *loc.ult.cit.*

[102] Cfr. Angus Heriot, *op.cit.*, pp. 53 ss.; Manfred F. Bukofzer, *op.cit.*, pp. 582-584, ove si pone in risalto che «l'istruzione musicale italiana deteneva in pratica il monopolio per quel che riguarda

5. *L'ordinamento canonico ed il divieto dell'evirazione: rigore normativo e disapplicazione pratica*

Le considerazioni testé esposte vengono suffragate dalla valenza negativa che costantemente l'ordinamento canonico ha attribuito alla mancanza dei testicoli. È noto come già in epoca risalente la Chiesa avesse stabilito che dovessero ritenersi inidonei a ricevere il sacramento dell'ordine quanti non fossero fisicamente integri, inclusi, quindi, anche gli evirati. A siffatto orientamento non era estraneo, probabilmente, l'influsso della religione ebraica per la quale l'evirazione determinava un'irreversibile impurità rituale.

Secondo la *Torah*, infatti, la castrazione, od anche solo la presenza di un'anomalia concernente l'apparato riproduttore, privava chi ne era affetto della capacità di essere membro *optimo iure* del Popolo eletto: l'individuo diveniva inidoneo al servizio sacerdotale e veniva privato anche dello *ius connubii*[103]. L'avversione dell'ebraismo nei confronti delle mutilazioni genitali era talmente forte da tradursi anche in precise regole concernenti gli animali suscettibili di essere sacrificati alla divinità: non poteva essere offerto in sacrificio alcun animale le cui gonadi presentassero una qualsiasi imperfezione[104].

Né la portata dei brani testé citati può ritenersi sminuita dalla presenza nell'Antico Testamento di altri passi nei quali Dio assicura agli eunuchi che godranno della sua benevolenza[105]. L'insistenza con cui siffatti luoghi della Scrittura sottolineano la necessità che l'evirato mantenga fede all'alleanza con il Signore, rispettando la Legge ed astenendosi da azioni e da pensieri

---

la formazione vocale»; conseguentemente, si assisteva ad una «fiorente esportazione italiana di musicisti, specialmente di castrati».

[103] Cfr. *Levitico*, 16, 23, che, nell'escludere dai servizi liturgici quanti abbiano «qualche deformità», fa esplicita menzione dell'eunuco; *Deuteronomio*, 23, 2, ove si afferma che «Non entrerà nella comunità del Signore chi ha il membro contuso o mutilato», affermandosi così implicitamente la sua inidoneità a contrarre nozze. Sottolinea l'avversione dell'ebraismo nei confronti dell'evirazione Immanuel Jakobowits, *Ebraismo*, in Aa.Vv., *Bioetica…*, cit., pp. 34-36. Cfr. anche Piotr O. Scholz, *op.cit.*, p. 130.

[104] Cfr. *Levitico*, 22, 24-25: il brano stabilisce che «Non offrirete al Signore un animale con i testicoli ammaccati o schiacciati o strappati o tagliati. Tali cose non farete nel vostro paese, né accetterete dallo straniero alcuna di queste vittime per offrirla come pane in onore del vostro Dio; essendo mutilate, difettose, non sarebbero gradite per il vostro bene». In dottrina, cfr., per tutti, Immanuel Jakobowits, *op.cit.*, p. 35.

[105] Cfr. *Sapienza*, 3, 14, ove si afferma che «Anche l'eunuco la cui mano non ha commesso iniquità e che non ha pensato cose malvagie contro il Signore, riceverà una grazia speciale per la sua fedeltà»; analogo *Isaia*, 56, 3-5, secondo cui «Non dica l'eunuco: "Ecco io sono un albero secco!". Poiché così dice il Signore: "Agli eunuchi che osservano i miei sabati, preferiscono le cose di mio gradimento e restano fermi nella mia alleanza, io concederò nella mia casa e dentro le mie mura un posto e un nome meglio di figli e figlie; darò loro un nome eterno che non sarà mai cancellato"».

moralmente riprovevoli[106], implica, a nostro giudizio, una valutazione negativa della sua condizione: soltanto una condotta assolutamente specchiata può far sì che, nonostante la sua menomazione, l'eunuco goda del favore divino[107].

Siffatta riprovazione è indubbiamente riscontrabile, lo si è già evidenziato, anche all'interno dell'ordinamento canonico: ciò fin dai primissimi secoli del Cristianesimo, allorquando la Chiesa dovette contrastare quell'orientamento radicale che, fraintendendo il messaggio evangelico, riteneva legittimo sottoporsi volontariamente all'evirazione, onde reprimere il desiderio sessuale e, conseguentemente, allontanare le occasioni di peccato[108]. Il Concilio di Nicea, tenutosi, è noto, nel 325 d.C., stabilì, al can. I, che chiunque si fosse volontariamente evirato sarebbe divenuto *ipso iure* inabile a ricevere l'ordine sacro: qualora poi l'autocastrazione fosse avvenuta successivamente all'ordinazione, il chierico sarebbe stato sospeso dall'esercizio della *potestas ordinis*[109].

Questo principio venne ribadito successivamente, poiché si continuò a ritenere che chi si fosse automutilato in modo grave – è evidente che in siffatta fattispecie rientrava anche l'evirazione – non potesse ricevere od esercitare la potestà d'ordine. Non a caso il *Codex Iuris Canonici* pio-benedettino considerava inabili alla sacra ordinazione quanti fossero «corpore vitiati… propter debilitatem», oppure si fossero automutilati[110]; la dottrina, poi, nel commentare siffatte disposizioni, prendeva espressamente in considerazione l'ipotesi in cui l'aspirante chierico si fosse volutamente privato del membro virile o di entrambi i testicoli[111].

---

106 Cfr. i brani riportati *supra*, alla nota n. 105.

107 *Contra*, cfr. Vanna De Angelis, *op.cit.*, p. 190, la quale contrappone i brani in parola al Pentateuco, estremamente ostile verso i castrati, ritenendoli espressione di una diversa considerazione degli eunuchi. Si interroga circa l'effettivo atteggiamento dell'ebraismo nei confronti degli evirati Richard Witt, *op.cit.*, p. 241.

108 Cfr., per tutti, Patrick Barbier, *op.cit.*, p. 12; Vanna De Angelis, *op.cit.*, pp. 335-337 e 343-346.

109 L'assise conciliare stabilì invero che «se qualcuno, pur essendo sano, si è castrato da sé, costui, appartenendo al clero, sia sospeso, e in seguito nessuno che si trovi in tali condizioni sia promosso allo stato ecclesiastico» (cfr. *Decisioni…*, cit., pp. 105 s.); l'incapacità a ricevere e ad esercitare l'*ordo sacer* non sussisteva, per esplicito disposto della norma, qualora l'evirazione fosse stata effettuata per ragioni terapeutiche, oppure il soggetto fosse stato castrato contro la propria volontà. Su siffatte statuizioni, cfr. Piotr O. Scholz, *op.cit.*, pp. 134 ss. Cfr. anche Charles d'Ancillon, *Traité des eunuques* (non è indicata la città), 1707, pp. 91-101, le cui considerazioni appaiono ancora attuali.

110 Cfr. i cann. 984, §2, e 985, §5, del *Codex* del 1917.

111 Cfr. Felix Maria Cappello, *Tractatus canonico-moralis de Sacramentis*, vol. II, p. III, *De sacra ordinatione*, Universitatis Gregorianae, Romae, 1935, pp. 431 ss., il quale, dopo aver analizzato l'ipotesi in cui il candidato all'ordine sacro sia ermafrodito, ipotesi ricompresa dall'Autore tra le irregolarità *ex defectu* (p. 449), si sofferma sulla normativa concernente le irregolarità *ex delicto* (tra

Una disciplina analoga è contenuta nel *Codex* del 1983, che dichiara irregolare a ricevere ed esercitare l'*ordo sacer* chi abbia volutamente arrecato a se stesso una grave mutilazione[112]: ciò conferma come la Chiesa abbia costantemente mantenuto fermo quanto statuito dal I Concilio niceno.

Nonostante ciò, sembra, però, che, sia pure sporadicamente, i cantanti evirati venissero ammessi a ricevere il sacramento dell'ordine o fossero reputati idonei alla professione religiosa (soprattutto allorquando, a causa dell'età, o per altre ragioni, avessero perso la voce)[113]. Un orientamento teologico, invero, li riteneva non affetti da irregolarità: ciò sulla base di una duplice argomentazione. Innanzitutto, l'inidoneità al sacerdozio avrebbe riguardato soltanto coloro che si fossero evirati per sottrarsi alle tentazioni di ordine sessuale (abbiamo fatto riferimento *supra* ad Origene) e non avrebbe potuto essere estesa ai musici, la cui scelta era stata dettata da altre motivazioni. In secondo luogo, l'impedimento alla ricezione ed all'esercizio dell'*ordo sacer* avrebbe colpito soltanto coloro che si fossero privati di tutto l'apparato riproduttore e non avrebbe quindi ricompreso quanti, come i musici, si fossero sottoposti a castrazione parziale[114].

Indipendentemente dall'irregolarità a ricevere od esercitare la *potestas ordinis* (e dalla inabilità al matrimonio su cui ci soffermeremo *infra*), la legislazione canonica, preoccupata di una possibile eccessiva diffusione del fenomeno della castrazione, puniva con la scomunica chi avesse volontariamente effettuato un'evirazione: la comminazione della massima sanzione

---

le quali il *Codex* del 1917 annoverava l'automutilazione), osservando che «Mutilatio est abscissio alicuius membri. Eatenus inducit irregularitatem, quatenus sit *notabilis* [corsivo nel testo: *n.d.a.*] vel ratione quantitatis partis abscissae, vel ratione peculiaris destinationis seu functionis membri abscissi, quod habeat nempe in corpore proprium et a ceteris distinctum officium. Huiusmodi est abscissio pedis, brachii, manus, omnium digitorum utriusque aut unius tantum manus, *membri genitalis* [il corsivo è nostro: *n.d.a.*]; non autem abscissio unius alteriusve digiti, auriculae, *unius testiculi* [il corsivo è nostro: *n.d.a.*], etc……Si membra sunt gemina, sufficit unius abscissio» (p. 476).

[112] Cfr. i cann. 1041, §5, e 1044, §1, n. 3, del *C.I.C.* Per un raffronto tra la normativa vigente e quella del 1917, cfr. Colomba Calcagni-Enrico Mei, *Medicina legale canonistica*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 117-126. Sostanzialmente identici i cann. 762, §1, n.5, e 763, n. 2, del *C.C.E.O.*

[113] Cfr. Anton Giulio Bragaglia, *op.cit.*, pp. 34 e 54 s., il quale rileva che «i castrati erano ammessi perfino negli Ordini» (p. 34); Patrick Barbier, *op.cit.*, p. 115; Luca Scarlini, *op.cit.*, p. 56, ove si fa riferimento ad un musico toscano, Filippo Balatri, il quale fu ammesso nell'ordine cistercense e, successivamente, divenne presbitero. Cfr. anche Gino Stefani, *op.cit.*, pp. 104 s., secondo cui la questione relativa all'idoneità dell'evirato a ricevere l'*ordo sacer* rimase «peraltro controversa».

[114] Per un'esposizione di entrambe le argomentazioni, cfr. Tommaso Tamburini, *op.cit.*, pp. 452 s. Significativa appare anche la posizione di Alfonso Maria De Liguori, *op.cit.*, *loc.cit.*, il quale tratta dell'autocastrazione congiuntamente all'affermazione dell'illiceità della condotta di colui che ricorra all'evirazione «ad conservandam castitatem vel sedandas tentationes»: ciò potrebbe indicare che anche per il Liguori l'inabilità all'ordinazione concerna soltanto quanti si siano privati della virilità al fine specifico di reprimere le pulsioni sessuali.

spirituale denotava, stante il valore simbolico rivestito talvolta dal diritto penale, come l'autorità ecclesiastica intendesse manifestare in modo inequivoco la propria riprovazione per una mutilazione così invalidante.

La circostanza che siffatta previsione normativa venisse ampiamente violata – i familiari dei ragazzi evirati giustificavano sovente la castrazione adducendo che l'intervento si era reso necessario quale mezzo terapeutico – dimostra semplicemente che la pressione ambientale era talmente forte da non consentire alla Gerarchia di assicurare l'effettiva cogenza della prescrizione. L'autorità ecclesiastica non ebbe, pertanto, la fermezza necessaria per imporre il divieto dell'evirazione, fermezza che avrebbe richiesto la volontà di entrare in conflitto con gli orientamenti e la sensibilità della società civile che nel corso del Seicento e del Settecento era largamente favorevole, salvo alcune lodevoli eccezioni rappresentate soprattutto da eminenti, ma isolati, esponenti del ceto intellettuale – basti pensare al Parini[115] od al Calzabigi[116]–, all'utilizzo dei musici: emblematica appare in tal senso la posizione assunta da Benedetto XIV, posizione su cui torneremo *infra*.

La Gerarchia può essere accusata, quindi, di debolezza[117], ma non di essere stata la principale e diretta responsabile della diffusione della pratica dell'orchiectomia. Alquanto significative appaiono, al riguardo, le riflessioni di S. Alfonso Maria De Liguori, il quale rileva come l'orchiectomia a fini canori non solo sia alquanto diffusa nella società civile, ma sia anche tollerata dalla comunità ecclesiale, e da ciò trae argomento in favore della liceità del fenomeno: la prassi assurge al ruolo di fattore di legittimazione[118].

Del resto, anche la legislazione secolare, che comminava severe punizioni per chi si fosse reso responsabile della castrazione, non esclusa la pena capitale[119], veniva sistematicamente disattesa grazie alla connivenza, più o meno palese, dell'autorità statuale che, di regola, accettava acriticamente le motivazioni addotte dai parenti del fanciullo per giustificare l'evirazione (generalmente veniva affermato che l'intervento aveva avuto natura terapeutica

---

115 Cfr. Giuseppe Parini, *La musica*, in *Le Odi* (a cura di Dante Isella), Ricciardi, Milano-Napoli, 1975, pp. 41-44, ove, attraverso la satira, viene formulata una critica violentissima nei confronti dell'orchiectomia a fini canori.

116 Cfr. Ranieri De Calzabigi, *op.cit.*, p. 325, il quale, con evidente riferimento all'orchiectomia a fini canori, osserva come le doti vocali siano talvolta determinate da «un'arte crudele».

117 In tal senso cfr. Angus Heriot, *op.cit.*, pp. 39 s., il quale afferma che «L'atteggiamento della Chiesa riguardo alla castrazione continuò ad essere incoerente e mutevole per tutto il secolo XVIII».

118 Cfr. Alfonso Maria De Liguori, *op.cit.*, *loc.cit.*, ove si osserva che l'evirazione «in usum deducitur, et *ab Ecclesia toleratur* [il corsivo è nostro: *n.d.a.*]».

119 Per un'esposizione sintetica delle norme emanate durante i secoli dall'autorità politica nel (vano) tentativo di eliminare il fenomeno della castrazione, cfr. Vanna De Angelis, *op.cit.*, pp. 165-176.

e che in ogni caso il bambino aveva dato il proprio assenso[120] – una sorta di «consenso informato»)[121]: ciò conferma che la collettività non ravvisava nell'evirazione alcunché di riprovevole ed anzi reputava che il soddisfacimento delle proprie esigenze edonistiche[122], la gratificazione procurata dai virtuosismi e dalle acrobazie vocali dei musici, giustificasse la menomazione inflitta agli stessi[123].

Da siffatta condivisione dell'orchiectomia non era immune nemmeno l'*intelligenzia*. Emblematica appare la posizione assunta da Goethe, Stendhal e Rossini: il primo espresse una sostanziale approvazione nei confronti dell'orchiectomia a fini canori; il secondo non prese mai parte alle polemiche contro i musici ed anzi pose in risalto le elevatissime *performances* che soltanto essi potevano garantire; il terzo rimpianse costantemente le capacità vocali e la presenza scenica proprie degli evirati (va rammentato che il Maestro pesarese fu l'ultimo musicista di rilevanza internazionale a comporre un'opera, l'*Aureliano in Palmira*, in cui la parte principale era stata pensata

---

120 Sulla rilevanza rivestita anche in ambito ecclesiale dal consenso all'evirazione, cfr. gli Autori citati *supra*, alla nota n. 39.

121 Sulla dicotomia esistente tra la legislazione, canonica e secolare, volta a reprimere l'evirazione attraverso la comminazione di pene severissime, e la prassi, connotata da una sostanziale disapplicazione della disciplina normativa, cfr. Gino Monaldi, *op.cit.*, p. 15, il quale osserva che «le usanze furono più forti delle leggi, e l'avidità, la superstizione e, diciamolo francamente, il favore immenso del pubblico per questa classe di cantori addormentarono la vigilanza dei magistrati»; Peter Browe, *op.cit.*, pp. 99 ss.; Anton Giulio Bragaglia, *op.cit.*, p. 67; Angus Heriot, *op.cit.*, pp. 57-59; Patrick Barbier, *op.cit.*, pp. 13 e 28, ove si osserva che la natura terapeutica dell'evirazione era «uno dei pretesti invocati dalle famiglie italiane per giustificare l'operazione» (p. 13) e che «tutto diventava pretesto per favorire l'evirazione: una malformazione congenita, una brutta caduta da cavallo, il morso di un animale o un calcio dato male da un amichetto» (p. 28); Sandro Cappelletto, *op.cit.*, pp. 3 s., secondo cui al fine di far apparire legittima l'evirazione si ricorreva ad un «perfezionato apparato di finzioni» incentrato o sull'accidentale verificarsi di una lesione che rendeva necessaria l'asportazione dei testicoli, ad es., «la caduta da cavallo…il morso di un animale (preferiti maiali e cinghiali», oppure sulla circostanza «che fosse lo stesso ragazzino a chiedere, desiderare l'intervento»; Vanna De Angelis, *op.cit.*, pp. 153 e 164 s., ove si evidenzia che «l'umana, se non severa o indignata maschera del legislatore, celava la connivenza, comunque e ovunque, con i castratori, che continuarono più o meno indisturbati a fabbricare castrati: la complicità delle istituzioni riconosceva di fatto come intangibile l'esigenza di fabbricare eunuchi»; Luca Scarlini, *op.cit.*, pp. 10 s. e 73 s., il quale osserva che «il meccanismo legale prevedeva che ai piccoli si chiedesse di dichiarare come quel gesto irreparabile fosse da loro voluto e perfino auspicato, per solito indicando come motivo una ferita d'infanzia, una caduta da cavallo, il morso crudele di un animale selvatico…La castrazione, d'altra parte, era talvolta estremo rimedio curativo per malattie gravi e varie pestilenze, e questa pratica fu diffusa fino all'Ottocento e oltre, con applicazioni anche nel campo psichiatrico» (p. 10).

122 Sul carattere edonistico di tutta la musica barocca, ed in specie del melodramma, cfr. Rodolfo Celletti, *Storia…*, cit., pp. 10-21. Sul punto, cfr. anche Vincenzo Turchi, *Considerazioni attuali circa una questione antica. Gli "eunuchi", tra storia e diritto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), novembre 2010, pp. 11 s. e 14-16; Id., *Eunuchi. Parte giuridica*, in *Enc. bioetica*, cit., pp. 924 ss.

123 Cfr. Gino Stefani, *op.cit.*, p. 105.

per essere cantata da un castrato, segnatamente Giambattista Velluti)[124].

Non potevano perciò che essere inani i tentativi posti in essere dalla Gerarchia e dal potere civile allo scopo di arginare il ricorso all'evirazione. In un'ottica siffatta appare non priva di rilievo la difficoltà incontrata dalla dottrina nell'individuare ragioni storiche ben precise che giustifichino la scomparsa dei cantanti evirati[125]: molto probabilmente ciò è dovuto al fatto che furono i mutamenti intervenuti nella sensibilità sociale, non i provvedimenti normativi, a determinare il tramonto dei musici.

6. *Benedetto XIV e la condanna dell'orchiectomia a fini canori: irrilevanza del consenso del puer*

Ulteriori elementi utili al fine di una corretta comprensione dell'atteggiamento assunto dalla Chiesa nei confronti dei cantanti castrati possono essere desunti dall'analisi del Magistero di Benedetto XIV, contenuto essenzialmente nel trattato *De synodo dioecesana* e nella Costituzione apostolica *Annus qui hunc*. Papa Lambertini affrontò più volte, in modo diretto ed indiretto, la questione concernente la legittimità, o meno, dell'evirazione, sicché l'analisi della sua legislazione appare essenziale: ciò tanto più che negli anni del suo pontificato il ricorso ai musici era ancora frequente ed i castrati continuavano a godere di enorme popolarità (il cantante evirato più famoso, cioè Farinelli, raggiunse una posizione di grande rilevanza alla corte di Spagna proprio in quel periodo[126]).

Due sono le principali tematiche affrontate dal Pontefice: la validità, o meno, del matrimonio degli eunuchi; la possibile esistenza di fattori che rendano lecita la pratica dell'evirazione.

---

[124] Cfr. Henri Beyle (conosciuto come Stendhal), *Vie de Rossini*, t. II, Champion, Paris, 1923 (ristampa), *passim*, ove l'Autore non solo esprime il proprio entusiasmo per la bravura dei cantanti evirati, in primo luogo del Velluti, ma riporta analoghi giudizi formulati dal Rossini; Johann Wolfgang von Goethe, *Viaggio in Italia*, Sansoni, Firenze, 1980 (ristampa), *passim*, in specie pp. 396 ss. Sul *favor* nutrito da Stendhal e Rossini verso i castrati, cfr. Patrick Barbier, *op.cit.*, pp. 209-211; Rodolfo Celletti, *Storia…*, cit., pp. 179-181 e 201 s.; sulla posizione assunta da Goethe, cfr. Gino Monaldi, *op.cit.*, pp. 19 s.; Anton Giulio Bragaglia, *op.cit.*, p. 44; Rodolfo Celletti, *Castrati…*, cit., p. 432.

[125] Cfr. Fedele D'Amico, *op.cit.*, c. 1723; Angus Heriot, *op.cit.*, p. 50, il quale è costretto ad affermare che «Sembra, in realtà, che l'estinzione dei castrati sia stata provocata più dal caso che da una precisa volontà»; Vanna De Angelis, *op.cit.*, p. 165. *Contra*, cfr. Anton Giulio Bragaglia, *op.cit.*, p. 35.

[126] Su Carlo Broschi, soprannominato Farinelli, cfr. Ada Zapperi, *Carlo Maria Michele Angelo Broschi*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. XIV, Treccani, Roma, 1972, pp. 464-467; Sandro Cappelletto, *op.cit.*, *passim*.

Relativamente alla prima questione, il Papa ribadì che, in base al notissimo breve *Cum frequenter* emanato da Sisto V, era inibito il matrimonio a quanti, pur essendo di sesso maschile, mancassero «utroque teste»[127]: qualora un uomo privo di entrambi i testicoli avesse contratto nozze, il vincolo doveva ritenersi irrimediabilmente nullo, in quanto costituito in presenza di un impedimento dirimente. Questa disciplina non poteva non concernere anche i musici, i quali, in quanto evirati, si trovavano nella situazione contemplata dal provvedimento sistino. Un loro ipotetico matrimonio, pertanto, sarebbe stato invalido.

Lo sfavore di Benedetto XIV verso le nozze contratte da «eunuchi e spadoni[128]» era talmente forte da indurlo a suggerire ai vescovi nelle cui diocesi nessun evirato avesse mai tentato di sposarsi, di non porre in risalto, attraverso l'emanazione di una disposizione di diritto particolare che ribadisse quella universale, l'invalidità di siffatti matrimoni: se si fosse agito diversamente, si sarebbe potuto raggiungere, paradossalmente, il perverso risultato di suscitare negli eunuchi un desiderio, quello di contrarre nozze, che altrimenti non sarebbe mai sorto[129]. Soltanto qualora il vescovo avesse accertato che vi fosse il concreto pericolo che un castrato cercasse di attentare il matrimonio, avrebbe potuto rivelarsi opportuno, o addirittura necessario, sottolineare ai fedeli l'esistenza di un provvedimento papale volto a vietare le nozze[130].

Relativamente al secondo profilo, va sottolineato che la questione concer-

---

[127] Il testo del *Cum frequenter* può leggersi, tra l'altro, in Piero Pellegrino, *L'impedimento d'impotenza nel matrimonio canonico*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 45, nota n. 144. Per un ampio commento del provvedimento sistino, volto a privare dello *ius connubii* gli eunuchi e gli «spadoni», in quanto incapaci di emettere il *verum semen*, cfr. Piero Pellegrino, *op.cit.*, pp. 43-50; cfr. anche Vincenzo Turchi, *Considerazioni attuali…*, cit., p. 13. Sottolinea come anche nel mondo protestante vi fossero forti perplessità circa la titolarità dello *ius connubii* da parte degli evirati Piotr O. Scholz, *op.cit.*, p. 232; sul punto risulta ancora efficace la sintesi operata da Charles d'Ancillon, *op.cit.*, pp. 145-157. Cfr. anche Anton Giulio Bragaglia, *op.cit.*, pp. 68-74, il quale riferisce che ad alcuni cantanti evirati fu consentito contrarre nozze.

[128] La dottrina non è concorde in merito alla differenza esistente tra gli «eunuchi» e gli «spadoni». Secondo un orientamento, infatti, venivano definiti «spadoni» coloro che, a differenza degli «eunuchi», erano stati privati dei testicoli, ma non del membro (cfr., per tutti, Vanna De Angelis, *op.cit.*, p. 35). Altri Autori ritengono, invece, che il termine «eunuchi» identificasse quanti fossero privi dei testicoli a causa di un difetto congenito, mentre la categoria degli «spadoni» avrebbe ricompreso quanti avessero perso la virilità a causa di un difetto acquisito (cfr., per tutti, Piero Pellegrino, *op.cit.*, p. 49). Secondo un terzo orientamento, infine, la differenza tra «eunuchi» e «spadoni» consisteva nel fatto che i primi erano stati evirati prima di raggiungere la pubertà e i secondi, invece, in età postpuberale (cfr., per tutti, Vincenzo Turchi, *Considerazioni attuali…*, cit., p. 3).

[129] Cfr. Benedetto XIV, *De synodo dioecesana*, t. I, lib. VI, cap. XI, Ex Typographia Sacrae Congregationis de Propaganda Fide, Romae, 1806, p. 176.

[130] Cfr. *ibidem*, secondo cui «Ut autem Episcopus, si quae forsan aliquando inter suos subditos hac in re attentari contigerit, de his recte decernere valeat, opportunum ipsi, vel potius necessarium erit, hujusquoque Sixtinae Constitutionis legem non ignorare».

nente la legittimità, o meno, dell'orchiectomia a fini canori viene affrontata dal Pontefice nell'ambito della più generale problematica concernente la riforma della musica e del canto liturgici. Occorre stabilire se l'eventuale eliminazione dei musici giovi, o no, alla dignità ed al decoro della liturgia e, quindi, in definitiva, all'edificazione spirituale del *coetus fidelium*. La tematica relativa alla liceità dell'evirazione risulta così analizzata nell'ottica dell'individuazione delle modalità più idonee a realizzare il fine ultimo della *salus animarum*.

Questa peculiare prospettiva è costantemente presente e non può essere trascurata, almeno così ci pare, se non si vuole incorrere in un fraintendimento della posizione assunta dal Pontefice: oggetto di valutazione non è solo stabilire se l'orchiectomia in sé e per sé considerata sia ammissibile, ma anche, e soprattutto, accertare se una sua eventuale riprovazione esplicita sia funzionale alla missione salvifica della società ecclesiale; le due questioni, la legittimità dell'evirazione a fini canori e la relazione esistente tra un'eventuale esclusione dei musici dalle cantorie ecclesiastiche ed il bene spirituale dei fedeli, sono tenute nettamente distinte l'una dall'altra e ricevono soluzioni radicalmente diverse, come si avrà modo di constatare *infra.*

La riflessione svolta dal Pontefice prende le mosse dalla riaffermazione del divieto dell'evirazione, divieto fondato sul principio dell'indisponibilità dell'integrità fisica[131]. Viene rammentato come fin dai primi secoli della Chiesa, più precisamente dal Concilio di Nicea, svoltosi, è noto, nel 325, sia stata espressa la più ferma riprovazione nei confronti della castrazione ritenuta talmente invalidante da rendere l'evirato inabile alla ricezione ed all'esercizio dell'*ordo sacer* (cfr. *supra*, al paragr. 5): l'unica eccezione contemplata dai Padri conciliari riguardava quanti fossero stati castrati contro la propria volontà od avessero dovuto sottoporsi all'intervento per ragioni di ordine terapeutico[132].

Siffatta riprovazione, prosegue il Lambertini, è stata costantemente ribadita dalla normativa canonica (si fa riferimento a quanto contenuto nelle Decretali di Gregorio IX[133]) e suffragata pressoché unanimemente dai teologi moralisti (esisteva, però, lo abbiamo evidenziato *supra,* un indirizzo teologico di segno contrario)[134]. Né un orientamento difforme è riscontrabile nella

---

131 Cfr. Benedetto XIV, *De synodo dioecesana*, t. II, lib. XI, cap. VII, Ex Typographia Sacrae Congregationis de Propaganda Fide, Romae, 1806, p. 64, ove si afferma che l'uomo non è, «membrorum corporis sui dominus».

132 Cfr. *ibidem.*

133 Cfr. Gregorio IX, *Decretales*, lib. I, titolo XX, *De corpore vitiatis ordinandis vel non*, capp. III, IV e V.

134 Cfr. Benedetto XIV, *De synodo dioecesana*, t. II, cit., pp. 63 s.

legislazione secolare che appare volta a reprimere in modo alquanto rigido la condotta di chi volontariamente infligga a se stesso o ad altri l'evirazione[135]. Deve pertanto considerarsi acquisito il principio in base al quale sottoporsi volontariamente a castrazione costituisce un gravissimo illecito che può essere giustificato soltanto dal perseguimento del superiore interesse alla salute.

Il Pontefice, influenzato inevitabilmente dalle convinzioni della comunità scientifica dell'epoca, che in taluni casi attribuiva valenza terapeutica all'asportazione delle gonadi, puntualizza che l'evirazione può ritenersi moralmente e giuridicamente lecita solo ed esclusivamente quando costituisca l'unica via per salvare un soggetto che sia in pericolo di vita (viene fatto l'esempio del lebbroso che tramite la castrazione potrebbe conseguire la guarigione)[136]. È chiaramente percepibile qui l'incidenza di quel gruppo di teologi moralisti che nel corso dei secoli avevano contestato la legittimità dell'orchiectomia a fini canori, rilevando come l'evirazione potesse essere reputata lecita solo «ad vitam conservandam»[137]. Al fine di evitare che di questa fattispecie esimente possa farsi abuso, il Pontefice sottolinea come sia opportuno che chi intenda sottoporsi ad asportazione dei testicoli chieda ed ottenga previamente dal proprio vescovo l'autorizzazione all'intervento[138].

Viene ulteriormente specificato, poi, che nessun'altra motivazione, per quanto non priva di serietà e di importanza, può rendere legittima la castrazione. Per corroborare quest'affermazione vengono prese specificatamente in considerazione due possibili giustificazioni che l'esperienza pratica mostra essere addotte al fine di fondare la liceità dell'evirazione: il rispetto della continenza sessuale; il potenziamento dell'estensione e dell'agilità della voce onde entrare a far parte di una cappella musicale[139].

In ordine alla prima motivazione, si rileva come sia la Patristica, sia la legislazione canonica abbiano costantemente condannato l'evirazione determinata dall'intento di eliminare *in radice* lo stimolo a violare il sesto Co-

---

[135] Cfr. *ivi*, p. 63, il quale evidenzia come l'autorità statuale abbia emanato «severissimae Leges» volte a punire la castrazione.

[136] Cfr. *ivi*, p. 64, ove, dopo aver affermato che è illegittimo sottoporsi a castrazione «extra necessitatem salvandae vitae», si puntualizza che è giuridicamente lecito che il lebbroso «per virilium amputationem ab exitiali hujusmodi morbo liberentur». Sottolinea come il Magistero cattolico abbia costantemente ritenuto che le mutilazioni possono trovare giustificazione soltanto nel conseguimento di un bene superiore a quello cui si rinuncia perdendo una parte del proprio corpo Charles E. Curran, *Cattolicesimo*, in Aa.Vv., *Bioetica…*, cit., p. 118.

[137] Cfr. Joannis De Lugo, *Disputationes scholasticae et morales* (a cura di J.B. Fournials), t. VI, Vives, Parisiis, 1893, p. 54.

[138] Cfr. Benedetto XIV, *De synodo dioecesana*, t. II, cit., pp. 64 s.

[139] Sulla struttura e composizione delle cappelle musicali, cfr. Gino Stefani, *op.cit.*, pp. 89-94.

mandamento: il notissimo brano di Matteo concernente l'opportunità di rinunciare alla sessualità per poter meglio perseguire il fine ultimo della *salus animae* (cfr. *supra*) non può essere interpretato come se contenesse un implicito assenso alla castrazione (viene ricordato il celebre caso di Origene che, fraintendendo appunto il passo evangelico, si autoevirò)[140].

Relativamente alla seconda motivazione, la condanna pontificia è altrettanto inequivoca. Benedetto XIV afferma che l'orchiectomia non può ritenersi giustificata dal proposito, di per sé altamente meritorio, di migliorare la potenza e la duttilità della voce e di poter così svolgere un servizio liturgico quale cantore di chiesa[141].

Anche siffatto orientamento del Lambertini è riconducibile a quella corrente teologica che non giustificava l'evirazione nemmeno quando fosse stata finalizzata a consentire al soggetto di sottrarsi più agevolmente al peccato di lussuria: resistere alle «tentazioni della carne» era infatti possibile anche senza privarsi della virilità. *A fortiori*, la castrazione doveva ritenersi inammissibile qualora fosse stata determinata da motivazioni di ordine profano, inferiori, in quanto tali, al fine ultimo della *salus animae*, come l'ambizione di diventare un cantante famoso[142]. Se, infatti, si fosse reputata valida siffatta giustificazione, si sarebbero dovute riconoscere come lecite anche altre fattispecie giuridicamente e moralmente aberranti, quale, ad es., quella in cui il *princeps* avesse voluto al proprio servizio unicamente cortigiani eunuchi.

Non poteva dubitarsi, pertanto, che la castrazione fosse legittima soltanto quando apparisse necessaria per tutelare la salute, oppure quando costituisse l'unico mezzo per far fronte a situazioni di estrema necessità (ad es., per evitare la morte per fame): si precisava comunque che la seconda eventualità costituiva una mera ipotesi di scuola avulsa dalla realtà, sicché, in definitiva, l'unica ipotesi ammissibile era quella in cui l'evirazione avesse avuto carattere terapeutico quale *unicum effugium* per ottenere la guarigione da una malattia mortale[143].

La riprovazione dell'orchiectomia a fini canori viene estesa dal Lambertini all'ipotesi in cui non solo i familiari del bambino siano favorevoli all'intervento, ma anche il fanciullo manifesti la volontà di essere evirato: stante

---

[140] Cfr. Benedetto XIV, *De synodo dioecesana*, t. II, cit., p. 64.

[141] Cfr. *ivi*, pp. 64 s., secondo cui non può ritenersi lecita l'evirazione procurata «ad conservandam vocis suavitatem, et ut idoneus Ecclesiae cantor evadat».

[142] Cfr., per tutti, Joannis De Lugo, *op.cit.*, *loc.cit.*

[143] Cfr. *ibidem*, ove si pone in risalto che l'ipotesi in cui la castrazione sia indispensabile «ad vitandam mortem ob famem vel necessitatem imminentem» deve reputarsi «moraliter impossibilis»: da qui la conclusione che «solum ad vitam conservandam licere membri abscissionem».

il summenzionato principio di indisponibilità del proprio corpo, la volontà manifestata dai soggetti coinvolti deve reputarsi del tutto ininfluente; soltanto il pericolo di vita del minore, attestato dai medici, renderebbe legittima l'escissione[144]. Conseguentemente, il vescovo non dovrebbe mai autorizzare l'evirazione qualora la richiesta sia motivata dalla volontà di conseguire un miglioramento delle virtù canore: la circostanza che le cantorie ecclesiastiche siano carenti di individui idonei a sostituire le voci femminili non costituisce una valida ragione per poter procedere legittimamente alla castrazione che può ritenersi giustificata solo qualora costituisca l'unica via per mantenere in vita l'individuo[145].

7. *Benedetto XIV e la riforma del canto liturgico: impossibilità pratica di vietare l'utilizzo dei musici*

Dopo avere esplicitato che l'evirazione può ritenersi sorretta da una *iusta ratio*, e, quindi, oggettivamente lecita, solo qualora sia utilizzata quale mezzo terapeutico, il Pontefice affronta la questione, di minore spessore teorico, ma di notevole rilevanza pratica, concernente l'opportunità di inserire nella legislazione canonica una norma che vieti apertamente l'utilizzo degli evirati nel canto sacro. L'interrogativo che il Lambertini si pone concerne la possibilità che il vescovo diocesano promulghi una disposizione volta ad escludere dalle cantorie ecclesiastiche gli eunuchi. Il Pontefice, almeno questa è la nostra opinione, sembra non avere dubbi sulla giustezza, in astratto, di una simile prescrizione: si propone però di accertare se in tal modo si conseguirebbe effettivamente l'obiettivo di porre fine all'odiosa pratica dell'evirazione dei fanciulli e, conseguentemente, di mondare il canto liturgico dalle commistioni con il genere operistico, commistioni che, snaturandone l'essenza, impediscono il raggiungimento dei fini di edificazione spirituale ai quali lo stesso è preordinato[146].

Il contesto sociale e culturale nel quale il provvedimento ipotizzato dovrebbe inserirsi induce Benedetto XIV a dare al quesito risposta negativa: né la *communitas fidelium*, né la società secolare appaiono pronte a recepire ed accettare l'eliminazione dei musici.

---

144 Cfr. Benedetto XIV, *De synodo dioecesana*, t. II, cit., pp. 63 s. Abbiamo evidenziato *supra*, al paragr. 2, come alcuni tra i teologi moralisti ritenessero, invece, che la volontà del minore di farsi evirare rendesse legittima la mutilazione.

145 Cfr. *ivi*, p. 64, ove si ribadisce che «nunquam licitam esse membrorum humani corporis amputationem atque jacturam, nisi quum totum corpus alia ratione ab interitu vindicari nequit».

146 Cfr. *ivi*, p. 63.

Viene evidenziato, invero, come l'autorità statuale, nonostante abbia emanato severe disposizioni volte a punire chi pratica l'evirazione, tolleri sovente, di fatto, l'orchiectomia a fini canori; a ciò si aggiunge, in ambito ecclesiale, la totale inosservanza della norma che subordina la legittimità della castrazione alla *licentia episcopi*. I cittadini-fedeli reputano che il miglioramento della propria voce legittimi l'asportazione dei testicoli. Nella società ecclesiale, in particolare, si è ormai consolidata la prassi di avvalersi dei cantanti evirati, prassi riscontrabile finanche nella Cappella musicale pontificia: a siffatta prassi, continua il Pontefice, corrisponde il convincimento che la presenza dei musici sia necessaria per sostituire le voci femminili[147].

Il complesso dei fattori testé menzionati fa sì che il Papa ipotizzi che qualora i vescovi volessero bandire dalle cappelle musicali gli evirati, la reazione dei fedeli sarebbe di estrema ostilità: i Pastori si alienerebbero irrimediabilmente il favore del «gregge» e non si potrebbe escludere il verificarsi di tumulti popolari atti a turbare la pacifica convivenza dei *cives-fideles*.

L'avversione del *coetus fidelium* nei confronti dell'Ordinario comprometterebbe radicalmente l'efficacia del ministero spirituale esercitato da quest'ultimo, giacché incrinerebbe il rapporto di subordinazione gerarchica che costituisce condizione necessaria perché la Chiesa possa svolgere fruttuosamente la propria missione salvifica[148]. Di conseguenza, il Lambertini sottolinea come non sia opportuno vietare che i musici possano far parte delle cantorie ecclesiastiche: la società non appare ancora pronta per un simile passo.

Al fine di suffragare questa conclusione viene fatto riferimento, tra l'altro, ad un precedente storico di grande rilievo e cioè la reiezione della proposta, avanzata in seno al Concilio di Trento, di proibire qualunque forma di canto sacro diversa dal gregoriano. L'assemblea conciliare preferì sottolineare la necessità che le funzioni religiose, prima fra tutte il sacrificio eucaristico, fossero mondate da tutti gli elementi non conformi alla loro altissima dignità[149]: conseguentemente, anziché vietare qualunque genere musicale, venne

---

147 Cfr. *ivi*, p. 65, il quale sottolinea, in particolare, che le voci dei castrati «in ipsa Romani Pontificis Capella, a multo jam tempore audiri consueverint».

148 Cfr. *ibidem*, secondo cui affinché il vescovo diocesano possa svolgere fruttuosamente il proprio ministero «populorum amor…necessarius est».

149 Cfr. la Sessione XXII del Concilio di Trento, che, al capitolo V, sottolineò come lo scopo precipuo del rito della Messa fosse far sì che «le menti dei fedeli siano attratte da questi segni visibili della religione e della pietà alla contemplazione delle altissime cose che sono nascoste in questo sacrificio» (cfr. *Decisioni…*, cit., p. 646): di conseguenza, venne stabilito che i vescovi dovessero eliminare dalla celebrazione eucaristica «tutto ciò che hanno introdotto o l'avarizia…,o l'irriverenza…, o la superstizione» (cfr. *Decisioni…*, cit., p. 649).

stabilito che fossero eliminate le musiche ed i canti che, lungi dal promuovere l'edificazione spirituale dei fedeli, ne accentuassero la fragilità morale[150]. A determinare l'atteggiamento dei Padri conciliari fu il timore che il divieto generalizzato di animare la liturgia tramite la musica suscitasse la ferma opposizione dei fedeli[151]. Ciò dimostra, ad avviso del Papa, la necessità che il legislatore prima di adottare provvedimenti interdittivi valuti le possibili reazioni dei destinatari.

In definitiva, dalle parole del Pontefice traspare una sorta di rassegnazione di fronte ad un fenomeno percepito come intrinsecamente illecito, ma che non è possibile sradicare a causa della profonda condivisione sociale. L'atteggiamento assunto da Benedetto XIV diventa così, a nostro giudizio, emblematico della posizione presa dalla Chiesa nel corso dei secoli: mera tolleranza di una situazione sorta a causa dell'azione congiunta di molteplici fattori, in gran parte estranei alla sfera di intervento dell'istituzione ecclesiastica, e che, a causa della complessità e molteplicità delle proprie radici, appare ineliminabile.

Risulta perciò ingenerosa l'accusa mossa a Papa Lambertini di aver sostanzialmente incentivato l'orchiectomia a fini canori[152]. Il Pontefice ha semplicemente preso atto dell'impossibilità, in quel dato momento storico, di cancellare una pratica che il costume sociale giustificava e reputava legittima: non ha trascurato, però, di porne in risalto l'oggettiva illiceità, ravvisando nel pericolo di vita l'unica circostanza esimente. Nell'atteggiamento della S. Sede può ravvisarsi, forse, una carenza di fermezza, ma non certo la volontà di approvare l'evirazione od addirittura di incoraggiarla, come talvolta è stato sostenuto.

Che il Pontefice disapprovi l'utilizzo dei cantanti castrati e lo ritenga di ostacolo, e non di giovamento, alla realizzazione del fine salvifico della Chiesa risulta ulteriormente confermato dalla preoccupazione che il modo di cantare dei musici possa determinare una commistione tra il canto sacro e quello profano, commistione atta a snaturare la vera funzione del canto

---

[150] La Sessione XXII del Concilio sancì, nel *Decreto su ciò che bisogna osservare ed evitare nella celebrazione delle messe*, che non potessero essere eseguite all'interno degli edifici di culto «quelle musiche in cui, con l'organo o col canto, si esegue qualche cosa di meno casto e di impuro» (cfr. *Decisioni…*, cit., p. 650); la Sessione XXIV, poi, stabilì, al can. XII, che la regolamentazione analitica delle modalità di celebrazione dell'ufficio divino, inclusi la musica ed il canto, dovesse essere dettata da ciascun sinodo provinciale, in modo da assicurare il rispetto di eventuali peculiarità locali (cfr. *Decisioni…*, cit., p. 700). Sulla portata delle determinazioni tridentine e sulla loro effettiva attuazione, cfr. Gino Stefani, *op.cit.*, pp. 46-48.

[151] Cfr. Benedetto XIV, *De synodo dioecesana*, t. II, cit., p. 65.

[152] Cfr. Uta Ranke Heinemann, *op.cit.*, pp. 247 s.; Patrick Barbier, *op.cit.*, p. 115, il quale definisce le argomentazioni di Benedetto XIV «tergiversazioni un po' ipocrite».

liturgico che, lungi dall'essere finalizzato al conseguimento di un mero godimento estetico, costituisce un mezzo di edificazione spirituale[153].

Benedetto XIV insiste ripetutamente, infatti, lo si è già evidenziato all'inizio di questo paragrafo, sulla necessità di riformare la musica ed il canto sacri, individuando uno degli obiettivi principali di siffatta azione riformatrice nell'eliminazione delle contaminazioni con la musica ed il canto profani: non a caso è dedicata a questo argomento un'apposita Costituzione apostolica, la *Annus qui hunc*, promulgata nel 1749 in previsione dell'imminente anno giubilare (1750)[154].

Il provvedimento *de quo* viene talvolta citato come esempio dell'ostilità del Pontefice nei confronti dell'evirazione[155]. In realtà l'orchiectomia non viene esplicitamente menzionata, in quanto l'attenzione si concentra sulla necessità che il canto sacro non appaia «profanum…mondanum, aut theatrale»[156]. Nel Settecento perdurava la summenzionata prassi, invalsa ormai da secoli (significativa appare l'emanazione di numerosi provvedimenti, decretali pontificie e canoni conciliari, diretti a condannare la commistione tra canto profano e canto sacro[157]), di utilizzare nell'ambito delle funzioni religiose arie e melodie profane, ricche di virtuosismi ed acrobazie vocali, i cui testi originari venivano sostituiti con testi sacri[158]. Si è rilevato, addirit-

---

153 Cfr. Joseph Gelineau, *Canto e musica nel culto cristiano*, LDC, Torino, 1963, pp. 84 ss., ove si pone in risalto la natura funzionale della musica sacra, osservando che «Il valore estetico di musica d'arte è in secondo piano rispetto alla sua duttilità all'"uso" liturgico. Ne risulta più un fatto "operativo" che un atto propriamente contemplativo in senso estetico» (p. 86, nota n. 23).

154 Il testo completo della *Annus qui hunc* può leggersi, tra l'altro, in *Enchiridion delle Encicliche*, vol. I, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1994, pp. 232 ss.

155 Cfr. Vincenzo Turchi, *Considerazioni attuali…*, cit., p. 13, in specie la nota n. 58.

156 Cfr. Benedetto XIV, *Annus qui hunc*, in *Enchiridion delle Encicliche*, cit., p. 242.

157 Cfr. Giovanni XXII, *Docta sanctorum Patrum* (1322), ove il Pontefice condanna la contaminazione del canto sacro, osservando che in tal modo i cantori «currunt enim, et non quiescunt: aures inebriant et non medentur: gestibus simulant, quod depromunt, quibus devotio quaerenda contemnitur, vitanda lascivia propalatur»: il testo della Decretale può leggersi in *Extravagantium communium*, lib. III, titolo I, *De vita et honestate clericorum*, cap. unico. Significativo appare altresì quanto statuito dal Concilio di Basilea-Ferrara-Firenze-Roma (1431-1445), che, nella Sessione XXI, vietò che negli edifici di culto si cantassero «canzoni secolari» o si svolgessero «giochi da maschere e da teatro»: sul punto, cfr. *Decisioni…*, cit., pp. 443 s.

158 Cfr. Joseph Gelineau, *op.cit.*, p. 253, ove si evidenzia come gli sforzi dell'autorità ecclesiastica non abbiano arrestato «l'ondata dello stile concertante barocco e neppure l'invasione dell'orchestra e delle sinfonie sacre nelle chiese»; Gino Stefani, *Musica, Chiesa, società negli scritti di Ch. Burney*, in *Nuova riv. musicale italiana*, 1971, p. 31, il quale rileva come nel Settecento la distinzione tra la musica sacra e quella «dei teatri nella pratica è molto precaria»; Marcello Filotei, *La solita «solfa». Storia della Cappella musicale pontificia Sistina*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2012, pp. 17-28, secondo cui «le chiese risuonavano costantemente di brani tratti dal repertorio lirico e utilizzati con il rivestimento di testi sacri» (p. 17), sicché occorreva eliminare dal canto liturgico «gli atteggiamenti tecnici virtuosistici, che oramai avevano invaso la musica sacra» (p. 28). Per una visione

tura, come nel XVIII secolo fosse assente la differenza tra la musica sacra e quella profana. Sarebbe esistito, secondo questo orientamento, un unico genere musicale usato indifferentemente in tutti i vari contesti: la musica sacra sarebbe stata sostanzialmente indistinguibile, quanto a natura e caratteristiche, da quella composta per esigenze di carattere profano[159].

La Costituzione pone in risalto come i fedeli traggano realmente giovamento dall'ascolto dei canti sacri soltanto qualora percepiscano quali siano effettivamente le parole usate dai cantori e meditino sul loro reale significato; l'opera lirica è diretta, invece, a produrre sensazioni gradevoli che gli spettatori apprezzano in sé e per sé senza soffermarsi ad indagare se ciò che hanno udito contenga, o meno, un «messaggio»[160]. Da qui la necessità di iniziare l'opera di riforma ripristinando le caratteristiche tipiche del canto sacro ed accentuando la sua oggettiva diversità rispetto al canto profano (analogo intento viene espresso nei confronti della musica ecclesiastica – non a caso viene ribadito che non tutti gli strumenti musicali possono essere ammessi all'interno degli edifici di culto[161]).

La *Annus qui hunc*, che, non contenendo alcun espresso riferimento ai musici, sembrerebbe, *prima facie*, estranea all'oggetto del presente lavoro, va però ricollegata all'altro documento qui esaminato, il *De synodo dioecesana*. Dall'interrelazione esistente tra i due testi risulta di palmare evidenza che la volontà di eliminare la commistione tra canto liturgico e canto profano si traduce nella volontà di ridimensionare il ruolo dei castrati all'interno delle cappelle musicali ecclesiastiche.

Nel *De synodo dioecesana* Benedetto XIV, vista la summenzionata impossibilità di eliminare *in radice* i musici, esorta i vescovi ad emanare disposizioni volte ad impedire che il ricorso ai castrati contamini il canto sacro con moduli espressivi tipici del teatro profano[162]. Il principale ambito in cui

---

d'insieme dell'impegno profuso dalla Chiesa nel corso dei secoli al fine di evitare la secolarizzazione della musica sacra, cfr. Joseph Gelineau, *op.cit.*, *passim*; cfr. anche le considerazioni svolte da Gino Stefani, *Musica e religione…*, cit., pp. 63-68.

159 Cfr. Vernon Lee, *op.cit.*, pp. 102-104.

160 Cfr. Benedetto XIV, *Annus qui hunc*, cit., p. 262, secondo cui «si Musicus theatrorum cantus ita instituitur, ut, quemadmodum Nobis relatum est, populus spectator et auditor…artificio musicae artis gaudeat, numerisque musicis delectetur, melodia, et suavitate vocum fruatur; verba autem plerumque non recte percipiat. Diversum utique, et contrarium omnino in Ecclesiastico cantu servari debet».

161 Cfr. *ivi*, pp. 269 s. In dottrina, cfr. Joseph Gelineau, *op.cit.*, pp. 253 s.

162 Cfr. Benedetto XIV, *De synodo dioecesana*, t. II, cit., *loc.ult.cit.*, ove si stabilisce che i vescovi dovranno impegnarsi «non ut ab Ecclesiarum musica eunuchorum voces removeat, sed ut potius caveat, ne theatrales modi ad Ecclesiasticos concentus transferantur, neve theatralibus instrumentis Ecclesiae personent». In dottrina, cfr. Gino Stefani, *Musica, Chiesa…*, cit., pp. 37 s., ove si osserva

venivano impiegati i cantanti evirati era costituito infatti, lo si è già evidenziato, dalla musica lirica, sicché era inevitabile che gli stessi applicassero al canto liturgico tecniche e modalità espressive, quali la ricerca esasperata del virtuosismo, tipiche del genere melodrammatico.

Sulla base del *De synodo* si può ragionevolmente affermare che quanto statuito dalla *Annus qui hunc* circa la «purificazione» del canto sacro si riferisca in primo luogo alla necessità di impedire che i musici snaturino le cappelle musicali frustrandone la *ratio* costitutiva e cioè il perseguimento della *salus animae*: Benedetto XIV riconferma così, sia pure indirettamente, la valutazione negativa dell'orchiectomia a fini canori.

8. *La normativa canonica successiva a Benedetto XIV: Leone XIII, Pio X ed il divieto di utilizzare gli evirati*

L'ostilità del Lambertini nei confronti degli evirati, congiunta ai mutamenti intervenuti nella sensibilità culturale dell'Occidente, ridusse significativamente il ricorso ai musici senza però determinarne la totale scomparsa: ciò quantomeno in ambito ecclesiale. Per tutto il XIX secolo, invero, i castrati continuarono a far parte dell'organico della Cappella sistina, anche se la loro presenza si andò via via ridimensionando: l'evoluzione del costume sociale e le vicende storiche (non ultima la scomparsa dello Stato pontificio) relegarono gli «evirati cantori» in un ruolo sempre più residuale; diminuì costantemente, pertanto, il numero dei giovani sottoposti ad orchiectomia al fine di potenziarne le doti canore.

Agli inizi del XX secolo, comunque, la Cappella musicale pontificia continuava ad avvalersi dei cantanti castrati nonostante gli stessi non venissero più utilizzati da lungo tempo in nessuna parte dell'Europa: tra l'altro, la loro presenza era ritenuta insostituibile da Domenico Mustafà, «Direttore perpetuo» della Cappella stessa dal 1878, anch'egli evirato[163].

Un insieme di elementi concorreva ad ostacolare qualunque azione riformatrice volta a bandire totalmente i musici.

---

come la temperie culturale propria della seconda metà del XVIII secolo iniziasse a ritenere l'utilizzo della musica operistica poco rispettoso della sacralità dei riti religiosi.

[163] Cfr. Marcello Filotei, *op.cit.*, pp. 8 s. e 45 s., il quale, però, pur rilevando che il Mustafà riteneva tecnicamente impossibile l'eliminazione dei cantanti evirati, sottolinea che fu proprio sotto la direzione di quest'ultimo che si diede inizio al ridimensionamento del ruolo dei musici sostituendoli occasionalmente con cantanti *pueri*. Cfr. anche Alberto De Angelis, *Domenico Mustafà. La Cappella Sistina e la società musicale romana*, Zanichelli, Bologna, 1926, p. 65, ove si osserva come il Mustafà si sia ripetutamente avvalso di fanciulli provenienti da due *scholae cantorum* romane.

Innanzitutto, l'opera lirica continuava ad essere utilizzata dai compositori quale fonte di ispirazione della musica sacra: emblematico in tal senso lo stile del Mustafà[164], il quale soleva fondere insieme i canoni compositivi della cd. musica di chiesa con quelli propri del genere operistico (da qui la denominazione di «stile misto»[165]). Ciò perpetuava quella commistione tra teatro e chiesa[166] duramente stigmatizzata, come abbiamo già evidenziato, da Benedetto XIV: non a caso il *Regolamento* concernente la musica sacra suscettibile di essere eseguita negli edifici di culto italiani, *Regolamento* emanato nel 1884, vietava quei brani che richiamassero arie d'opera, pezzi ballabili ed, in genere, qualunque tipo di composizione profana[167]; il *Codex* del 1917, poi, ribadì ulteriormente la necessità che la musica ed il canto liturgici non presentassero connotazioni mondane[168]. A ciò si aggiungeva la peculiare composizione della Cappella musicale pontificia i cui membri furono esclusivamente maschi adulti fino alla riforma del 1891, voluta da Leone XIII.

Fu proprio grazie a questa riforma che il declino dei musici divenne irreversibile, sia pure attraverso un processo non esente da contraddizioni ed incertezze. Il decreto di riforma del 7 marzo del 1891 stabilì, infatti, che l'organico della Sistina sarebbe tornato a ricomprendere dei bambini, il che sembrava preludere ad una possibile eliminazione dei castrati; con una successiva ordinanza (1897), però, emanata probabilmente dietro sollecitazione del Mustafà, il Papa previde che in futuro tra i cantori della Cappella vi sarebbero stati due evirati destinati a svolgere il ruolo di soprano[169].

Cinque anni dopo il Pontefice, influenzato, quasi certamente, dalla posizione assunta da Lorenzo Perosi[170]– da lui affiancato al Mustafà quale Di-

---

164 Sullo stile del Mustafà, cfr. Alberto De Angelis, *Domenico Mustafà…*, cit., *passim.*

165 Cfr. Luca Scarlini, *op.cit.*, pp. 88 s.; Marcello Filotei, *op.cit.*, p. 63, secondo cui il Mustafà soleva utilizzare «gli stilemi dell'arte a lui contemporanea (il teatro lirico) per reinterpretare quella antica (polifonia e gregoriano)».

166 Cfr. Luca Scarlini, *op.cit.*, p. 87, il quale ritiene che esistesse un vero e proprio «gusto per la contaminazione».

167 Cfr. Sacra Congregazione dei Riti, *Norme generali per la musica sacro-figurata vocale e strumentale permessa o proibita in Chiesa* (24 settembre 1884), in *A.S.S.*, 1884, pp. 342 e 344, che vieta di eseguire negli edifici di culto «qualunque musica per canto composta sopra motivi, reminiscenze teatrali e profane» (art. 5), nonché «ogni benché minima parte o reminiscenza di opere teatrali di pezzi ballabili di ogni genere, come: *Polke, Valzer, Mazurche, Minuetti, Rondò, Scottisch, Varsoviennes, Quadriglie, Galopp, Contradanze, Lituane* [corsivo nel testo: *n.d.a.*], ecc., di pezzi profani ecc., come *Inni nazionali, Canzoni popolari, erotiche o buffe, Romanze* [corsivo nel testo: *n.d.a.*], ecc.» (art. 11).

168 Cfr. il can. 1264, §1, del Codice pio-benedettino, secondo cui «Musicae in quibus sive organo aliisve instrumentis sive cantu lascivum aut impurum aliquid misceatur, ab ecclesiis omnino arceantur».

169 Sui due provvedimenti, cfr. Marcello Filotei, *op.cit.*, pp. 46-48.

170 Su Lorenzo Perosi, cfr. Marcello Filotei, *op.cit.*, pp. 49-71.

rettore della Cappella nel dicembre del 1898[171] –, modificò l'ordinanza, stabilendo che i cantanti evirati sarebbero sì rimasti nell'organico, ma soltanto «ad esaurimento»: via via che essi avessero raggiunto l'età della quiescenza, sarebbero stati sostituiti dai fanciulli[172].

Il Perosi era fermamente contrario ai musici, ritenendo che per sostenere i ruoli femminili dovessero essere nuovamente utilizzate le voci bianche dei bambini[173]. Né va dimenticato che alla base della sua nomina stava anche il convincimento che in tal modo si sarebbe potuto cercare di eliminare le commistioni tra canto sacro ed opera lirica, commistioni che sovente trovavano nel modo di cantare dei castrati il principale veicolo di attuazione[174]. Non a caso la dottrina ha individuato nel Perosi il principale artefice della sostituzione degli evirati con i *pueri cantores*, ravvisando proprio in siffatta sostituzione la «vera novità» riconducibile al compositore tortonese[175]. Che la riforma voluta dal Perosi abbia costituito una autentica cesura rispetto al passato è reso evidente, del resto, dalla reazione ostile del Mustafà, reazione culminata nelle dimissioni dello stesso[176].

La decisione di non ricorrere più ai cantanti castrati venne ribadita da Pio X con il quale, tra l'altro, il Perosi aveva già collaborato sia nella diocesi di Mantova, della quale il futuro Papa era stato vescovo dal 1884 al 1893, sia nella diocesi di Venezia, guidata dal 1893 fino all'elezione al soglio pontificio avvenuta nel 1903[177]. Il Pontefice, nell'emanare il *motu proprio Tra le sollecitudini*[178], volle dettare un vero e proprio «codice giuridico della musica sacra»[179], regolamentando in maniera analitica le caratteristiche che avrebbero dovuto connotare la musica ed il canto destinati ad animare la liturgia. All'interno di siffatta elaborazione normativa, dotata di forza di legge per espressa volontà papale, venne disciplinata anche la composizione delle

---

171 Sul punto, cfr. Luca Scarlini, *op.cit.*, pp. 91 ss.

172 Va rilevato che nel momento in cui il Perosi assunse la carica di Direttore il coro della Cappella annoverava già quattro *pueri*: ciò in attuazione della riforma del 1891.

173 Sulla irriducibile avversione del Perosi nei confronti dei musici, cfr. Alberto De Angelis, *Domenico Mustafà…*, cit., pp. 79 ss., in specie la nota n. 1, ove si pone in risalto come l'eliminazione dei cantanti evirati abbia costituito «una vittoria del Maestro Perosi».

174 Sul punto, cfr. Marcello Filotei, *op.cit.*, p. 56.

175 Cfr. *ivi*, pp. 60 e 66. Cfr. anche Sandro Cappelletto, *op.cit.*, p. XVII.

176 Sulle dimissioni del Mustafà, cfr. Alberto De Angelis, *Domenico Mustafà…*, cit., pp. 79 s. Cfr. anche Patrick Barbier, *op.cit.*, pp. 213-215; Marcello Filotei, *op.cit.*, p. 66, il quale ravvisa «un solco profondissimo tra l'epoca di Mustafà e quella del suo successore».

177 Sui rapporti esistenti tra Pio X ed il Perosi, cfr. Luca Scarlini, *op.cit.*, pp. 91 s.

178 Il testo integrale del *motu proprio* può leggersi in *A.S.S.*, 1903-1904, pp. 329 ss.

179 Cfr. Pio X, *Tra le sollecitudini*, in *A.S.S.*, 1903-1904, p. 331.

cappelle musicali, stabilendosi che il coro dovesse essere composto esclusivamente da individui di sesso maschile, laici o chierici[180].

Dall'analisi del provvedimento risulta evidente che ad indurre la S. Sede a siffatta conclusione è lo stretto legame intercorrente con la liturgia, legame che rende la musica ed il canto sacri non un semplice corredo, bensì una parte integrante del rito[181]. Nella liturgia cattolica il ruolo del coro è quello di costituire un collegamento tra il celebrante e la generalità dei fedeli, supportando, tramite l'arte canora e musicale, la preghiera di quest'ultimi: ciò è reso evidente anche dalla sua collocazione all'interno degli edifici di culto (il coro, di regola, è ubicato lateralmente all'altare nello spazio che divide il presbiterio, al quale accedono soltanto i ministri di culto, dalla navata, ove prendono posto i *christifideles*)[182].

Anche le musiche ed i canti, puntualizza il Pontefice, in quanto funzionali all'edificazione spirituale dei fedeli, devono imprescindibilmente presentare le connotazioni proprie dell'azione liturgica e cioè la santità, la bellezza e l'universalità[183]. In tal modo, prosegue il *motu proprio*, sarà possibile evitare che vengano imitati i moduli espressivi tipici della lirica che costituisce il genere musicale più lontano dalle esigenze liturgiche[184].

Dalla connessione del canto sacro con il *munus sanctificandi* e dal conseguente legame funzionale con la *salus animae* discende che i cantori debbano essere considerati quali titolari di un vero e proprio «ufficio liturgico»[185]. Ciò comporta inevitabilmente che le donne, in quanto escluse non solo dalla possibilità di ricevere l'ordine sacro, ma anche da tutti i ministeri comunque riconducibili all'ufficio di santificare, non possano far parte delle cappelle

---

180 Cfr. *ivi*, p. 336.

181 Cfr. *ivi*, pp. 330 e 338, ove, dopo aver affermato in termini generali che «l'arte è ammessa a servigio del culto», si puntualizza che «è da condannare come abuso gravissimo che nelle funzioni ecclesiastiche la liturgia apparisca secondaria e quasi a servizio della musica, *mentre la musica è semplicemente parte della liturgia e sua umile ancella* [il corsivo è nostro: *n.d.a.*]».

182 Cfr. Joseph Gelineau, *op.cit.*, pp. 130 ss., ove, dopo aver rilevato che il coro è deputato a cantare «in nome del popolo o con il popolo» (p. 138), si osserva che la collocazione «nel punto d'incontro fra il santuario e la navata» esprime «la sua funzione specifica, che è di orientare verso l'altare la preghiera di tutti»; Marcello Filotei, *op.cit.*, p. 85, il quale riporta un'intervista concessagli da Mons. Giuseppe Liberto, Direttore della Cappella sistina dal 1997 al 2010.

183 Cfr. Pio X, *op.cit.*, p. 332. Sul punto, cfr. le considerazioni formulate da Joseph Gelineau, *op.cit.*, pp. 80 ss.

184 Cfr. Pio X, *op.cit.*, pp. 330 e 334. Il Pontefice sottolinea il «funesto influsso che sull'arte sacra esercita l'arte profana e teatrale»; viene stigmatizzata, in particolare, la musica lirica, giacché «per sua natura presenta la massima opposizione al canto gregoriano ed alla classica polifonia e però alla legge più importante di ogni buona musica sacra».

185 Cfr. *ivi*, p. 336. Sulla concezione del canto quale ministero liturgico, cfr. Gino Stefani, *Musica e religione…*, cit., pp. 95-99.

musicali: la valenza liturgica del canto sacro non può non determinare, ad avviso del Pontefice, l'esclusione delle *mulieres* dall'organico delle cantorie ecclesiastiche[186].

Viene così ribadito il tradizionale divieto di utilizzare nel canto liturgico le voci femminili. Del resto, si era espressa in tal senso anche la Sacra Congregazione dei Riti che, in un provvedimento adottato pochi mesi prima della promulgazione della normativa pontificia, aveva condannato la prassi, instauratasi in alcune diocesi polacche, di consentire alle donne di far parte dei cori liturgici, da sole o insieme ai cantanti maschi (i cd. cori misti)[187]. La Congregazione non solo aveva qualificato *contra legem* la prassi in parola, ma aveva altresì puntualizzato che siffatta violazione della normativa non poteva essere minimamente tollerata: esisteva un'incapacità assoluta delle donne ad animare la liturgia tramite il canto[188].

Il *motu proprio* non si limita, però, a sottolineare siffatta proibizione, ma, con l'evidente intento di riaffermare la vigenza di quanto statuito da Leone XIII e di accrescerne l'ufficialità, prevede che qualora il brano da eseguire preveda ruoli femminili, questi debbano essere affidati ai fanciulli, in conformità alla prassi seguita originariamente dalla Chiesa[189].

Il provvedimento di Papa Sarto può essere considerato il capitolo conclusivo della lunga vicenda storica che ha interessato i cantanti evirati. La normativa leonina, invero, nonostante avesse destato l'attenzione degli organi di stampa che ne avevano dato notizia[190], pur senza riportarne il testo, era stata circondata da una notevole riservatezza, configurandosi quasi come una disciplina la cui conoscenza era appannaggio esclusivo di quanti nell'ambito della Cappella pontificia svolgevano funzioni direttive o, quantomeno, erano titolari di un ufficio ecclesiastico: appare emblematica, a nostro giudizio, la mancata pubblicazione sugli *Acta Sanctae Sedis*.

Il *Tra le sollecitudini*, in quanto diretto a tutta la comunità ecclesiale, e, conseguentemente, promulgato tramite pubblicazione sugli *Acta*, acquisì una rilevanza ed una «visibilità» ben maggiori e venne considerato, pertan-

---

186 Cfr. Pio X, *op.cit.*, p. 336. Il *motu proprio* osserva che le donne, non essendo capaci di esercitare alcun ministero liturgico, «non possono essere ammesse a far parte del coro o della cappella musicale».

187 Cfr. Sacra Congregazione dei Riti, *Decreto* (19 febbraio 1903), in *A.S.S.*, 1902-1903, pp. 622 s.

188 Cfr. *ivi*, p. 623.

189 Cfr. Pio X, *op.cit.*, *loc.ult.cit.*, ove si stabilisce che se «si vogliono adoperare le voci acute dei soprani e dei contralti, *queste dovranno essere sostenute dai fanciulli* [il corsivo è nostro: *n.d.a.*], secondo l'uso antichissimo della Chiesa».

190 Cfr. Alberto De Angelis, *Domenico Mustafà…*, cit., p. 80, alla nota n. 1, ove si riporta un articolo pubblicato sul quotidiano *La Tribuna* del 28 dicembre 1902, articolo dedicato all'esclusione dei castrati dalla Cappella musicale sistina.

to, la formale ed ufficiale espressione della volontà della S. Sede di operare una cesura rispetto al passato vietando il ricorso ai musici. Non a caso la stampa divulgativa riconduce tuttora l'eliminazione dell'orchiectomia a fini canori a Pio X e non a Leone XIII[191].

In effetti, negli anni successivi al 1903 la questione concernente la possibilità di utilizzare, o meno, i cantanti evirati appare definitivamente risolta: né, almeno per quanto è a nostra conoscenza, risulta che all'interno della comunità ecclesiale sia stata ventilata la possibilità di una revoca delle statuizioni adottate da Leone XIII e Pio X. Ciò, nonostante dagli ambienti musicali provenissero sollecitazioni, talvolta anche autorevoli, a valutare l'opportunità di reintrodurre nelle cappelle musicali gli evirati (in tal senso si sarebbe espresso anche il celebre compositore Igor Stravinsky[192]).

9. *Valorizzazione del canto muliebre ed attuazione del principio di parità tra i sessi*

I provvedimenti normativi emanati successivamente al *Tra le sollecitudini* non solo considerano come un dato ormai acquisito che i ruoli femminili debbano essere interpretati dai *pueri cantores*, ma si caratterizzano altresì per una progressiva valorizzazione del canto muliebre, prevedendo che anche le donne possano far parte delle *scholae cantorum*.

Pio XI pose in risalto, invero, l'esigenza che presso ogni edificio di culto vi fosse una *schola* volta a preparare i fanciulli al canto: ciò in modo da completare l'organico del coro, soprattutto al fine di supplire le voci femminili[193]. Sotto il pontificato di Pio XII, poi, pur ribadendosi che ordinariamente la cappella musicale dovesse essere costituita unicamente da individui di sesso maschile, fanciulli od adulti[194], si ammise che qualora non fosse stato possibile rispettare siffatta prescrizione, il coro avrebbe potuto essere composto, in tutto od in parte, da *mulieres*[195]: in questo caso, però, avrebbe dovuto

---

191 Cfr. Aldo Carioli, *Voci perdute*, in *Focus Storia*, giugno 2009, p. 99.

192 Sull'esortazione rivolta da Stravinsky al Pontefice Paolo VI affinché quest'ultimo tornasse nuovamente ad avvalersi dei musici, cfr. Bonifacio Giacomo Baroffio, *op.cit.*, p. 168.

193 Cfr. Pio XI, *Divini cultus* (20 dicembre 1928), in *A.A.S.*, 1929, p. 38.

194 Cfr. Pio XII, *Musicae sacrae disciplina* (25 dicembre 1955), in *A.A.S.*, 1956, p. 23; Sacra Congregazione dei Riti, Istruzione, *De musica sacra*, cit., p. 658.

195 Cfr. Pio XII, *Musicae sacrae…*, cit., *loc.cit.*, ove il Pontefice «conceditur ut coetus tum virorum ac mulierum seu puellarum…textus liturgicos in Missa sollemni cantare possit» qualora non sia possibile istituire una *schola cantorum*, né vi sia un congruo numero di *pueri cantores*; Sacra Congregazione dei Riti, Istruzione, *De musica sacra*, cit., *loc.ult.cit.*, ove si stabilisce che nel caso in cui

necessariamente prendere posto al di fuori del presbiterio[196]; nell'ipotesi del coro «misto» si sarebbe dovuta osservare, inoltre, una rigida separazione tra uomini e donne[197].

La *ratio* della preferenza per il sesso maschile viene individuata, conformemente alla tradizione della Chiesa cattolica, nel principio secondo cui i laici chiamati a collaborare con i presbiteri nel servizio all'altare, inclusi perciò i cantori, svolgono, direttamente o per delega dei *clerici*, funzioni connesse con il sacerdozio ministeriale riservato, è noto, ai soli *viri*: siffatta connessione richiede necessariamente l'appartenenza al sesso maschile[198].

L'aver ribadito che l'organico del coro deve essere costituito preferibilmente da soli maschi, in ragione della connessione con l'azione liturgica, non attenua l'innovatività della disposizione *de qua* che, sia pure in via eccezionale, riconosce alle donne la capacità di far parte della cappella musicale. Ciò in conformità all'insistenza con cui il Magistero di Papa Pacelli sottolinea l'esigenza che nell'ambito delle funzioni religiose tutta l'assemblea dei fedeli svolga un ruolo attivo attraverso il canto[199].

Giovanni XXIII ribadì e consolidò l'orientamento delineato dai summenzionati provvedimenti di Leone XIII, Pio X e Pio XII: approvò, infatti, la riorganizzazione della Cappella musicale pontificia proposta da Domenico Bartolucci, Direttore della stessa dal 1956 al 1997, istituendo la *schola puerorum* per la formazione dei fanciulli cantori[200].

Un'ulteriore valorizzazione del canto muliebre è poi ravvisabile nel Ma-

---

si sia rivelato impossibile costituire il coro soltanto con individui di sesso maschile, «permittitur ut constituatur chorus fidelium, sive "mixtus", sive mulierum aut puellarum tantum».

196 Cfr. Pio XII, *Musicae sacrae…*, cit., *loc.cit.*; Sacra Congregazione dei Riti, Istruzione, *De musica sacra*, cit., *loc.ult.cit.*

197 Cfr. Pio XII, *Musicae sacrae…*, cit., *loc.cit.*, ove si dispone che «viri a mulieribus et puellis omnino sint separati»; Sacra Congregazione dei Riti, Istruzione, *De musica sacra*, cit., pp. 658 s.

198 Cfr. Sacra Congregazione dei Riti, Istruzione, *De musica sacra*, cit., p. 656, secondo cui svolgono un servizio ministeriale quei laici di sesso maschile che «ad ministerium altaris vel *ad Musicam sacram exsequendam* [il corsivo è nostro: *n.d.a.*] deputantur». Per la stessa ragione l'Istruzione prevede che il ruolo del *commentator*, incaricato di spiegare all'assemblea dei fedeli i momenti più salienti dell'azione liturgica, nonché di guidare la preghiera ed il canto dell'assemblea stessa, venga ricoperto da un chierico o, qualora ciò non sia possibile, da un «viro laico»: soltanto «in casu necessitatis» sarebbe possibile ricorrere ad una donna (p. 657). Su siffatte statuizioni, cfr. Joseph Gelineau, *op.cit.*, pp. 142 s.

199 Cfr. Pio XII, *Mediator Dei et hominum* (20 novembre 1947), in *A.A.S.*, 1947, pp. 588-590.

200 Cfr. Marcello Filotei, *op.cit.*, p. 75, secondo cui l'aver istituito dei corsi di formazione per fanciulli costituisce «il più importante lascito» della direzione del Bartolucci. Del resto, alcuni dei coristi adulti hanno iniziato il loro percorso di formazione proprio nella *schola puerorum* (cfr. Marcello Filotei, *op.cit.*, p. 95, il quale riporta l'intervista concessagli da Don Massimo Palombella attualmente Direttore della Cappella pontificia – carica assunta nell'ottobre del 2010).

gistero del Concilio Vaticano II e nei provvedimenti normativi emanati in attuazione dello stesso.

La Costituzione conciliare avente per oggetto la regolamentazione della liturgia, la notissima *Sacrosanctum Concilium*, sottolinea la necessità che tutti i fedeli, senza alcuna distinzione di sesso, siano posti in condizione di partecipare attivamente e fruttuosamente alle funzioni religiose attraverso il canto: la santificazione della *communitas fidelium* si realizza anche tramite l'animazione canora della liturgia[201].

Al fine di tradurre le indicazioni conciliari in formulazioni normative l'Istruzione *Musicam sacram*, emanata sotto il pontificato di Paolo VI, prevede che i cori liturgici possano indifferentemente essere composti da soli maschi o da sole femmine, oppure avere carattere misto[202]: viene meno, perciò, l'opzione privilegiaria in favore del sesso maschile. Rimane fermo, comunque, il principio in base al quale la presenza di cantori di sesso femminile implica necessariamente che il coro non possa accedere al presbiterio[203], principio che, del resto, sembra trovare una giustificazione nella connessione tra il canto sacro ed il servizio ministeriale (va però sottolineato come il *Codex* vigente consenta ai laici di sesso femminile di svolgere, sia pure non in modo stabile, ma in virtù di un incarico temporaneo, alcuni ministeri liturgici[204]).

La vigenza e rilevanza dell'Istruzione in parola sono state ribadite da un Chirografo di Giovanni Paolo II, emanato nel 2003 in occasione del centesimo anniversario del summenzionato *motu proprio* di Pio X, Chirografo ove si pone in risalto l'attenzione con cui la Gerarchia ha cercato di regolamentare la produzione e l'esecuzione della musica sacra, specialmente di quella

---

201 Cfr. *Sacrosanctum Concilium*, nn. 112-114 e 118.

202 Cfr. Sacra Congregazione dei Riti, Istruzione, *Musicam sacram* (5 marzo 1967), in *A.A.S.*, 1967, p. 307, che stabilisce che la «Schola cantorum constare potest…sive ex viris et pueris, sive ex viris vel pueris tantum, sive ex viris et mulieribus, immo, ubi casus revera fert, *ex mulieribus tantum* [il corsivo è nostro: *n.d.a.*]».

203 Cfr. *ibidem.*

204 Cfr. il can. 230, §§2 e 3, del *C.I.C.*: la norma disciplina i ministeri liturgici temporanei e quelli cd. di supplenza. Parzialmente simile il disposto del can. 403 *C.C.E.O.* Sulla possibilità che i laici di sesso femminile svolgano servizio all'altare, cfr. anche Pontificio Consiglio per l'Interpretazione dei Testi Legislativi, *Responsio* (11 luglio 1992), in *A.A.S.*, 1994, p. 541; Congregazione per il Culto Divino e la Disciplina dei Sacramenti, *Lettera circolare* (15 marzo 1994), *ibidem*, pp. 541 s. In ordine al superamento da parte del vigente *Codex* dei pregiudizi antifemminili ed alla opportunità che il ruolo intraecclesiale delle donne venga ulteriormente valorizzato, ovviamente nel pieno rispetto del Magistero, cfr. Geraldina Boni-Andrea Zanotti, *op. cit.*, pp. 235-237; Id., *La Chiesa tra nuovo paganesimo e oblio. Un ritorno alle origini per il diritto canonico del terzo millennio?*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 148 ss. Cfr. anche Luigi Sabbarese, *I ministeri laicali nella Chiesa latina*, in Aa.Vv., Recte sapere. *Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, vol. I, *Diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 593 ss.

destinata ad animare la liturgia[205]. Esiste, quindi, un orientamento unitario che accomuna i provvedimenti canonici qui menzionati. La decisione di non ricorrere più agli evirati ha dato inizio ad un processo volto a valorizzare progressivamente l'apporto che le donne possono fornire alla realizzazione della missione salvifica affidata alla Chiesa.

Compatibilmente con le caratteristiche proprie della comunità ecclesiale, molte delle quali hanno origine nella volontà del Fondatore, sono state progressivamente eliminate – parallelamente a quanto accaduto in altri settori dell'ordinamento canonico – le difformità di regime giuridico che, in ordine alla capacità di far parte della *schola cantorum*, intercorrevano tra i fedeli di sesso maschile e quelli di sesso femminile. Si è data così attuazione al principio di uguaglianza essenziale che connota, insieme al principio di disuguaglianza funzionale, lo *status* giuridico del Popolo di Dio chiamato a conseguire, secondo le «due fondamentali coordinate»[206] della libertà e della corresponsabilità, il fine ultimo della *salus animarum*.

[205] Cfr. Giovanni Paolo II, Chirografo, *Mosso dal vivo* (22 novembre 2003), in *Apollinaris*, 2006, pp. 263 ss.

[206] Cfr. Pedro Lombardia, *Lezioni di diritto canonico*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 97.

Nuovi scenari della collaborazione: la recente Convenzione sulla "interoperabilità" dei sistemi BEWEB e SAN in tema di patrimonio archivistico ecclesiastico

Isabella Bolgiani

1. *Premessa*

L'Ufficio nazionale per i beni culturali ecclesiastici della CEI (di qui in poi: UNBCE) ed il Ministero dei beni, delle attività culturali e del turismo – Istituto Centrale per gli Archivi (di qui in poi: ICAR) hanno siglato, il 10 marzo 2015, una apposita Convenzione finalizzata ad "*una migliore, più efficace e reciproca integrazione dei dati presenti nel portale BEWEB – Beni ecclesiastici in web nell'ambito del Sistema archivistico nazionale (SAN)*" [1]. Ciò è avvenuto con lo scopo di garantire – come precisa tale documento – l'interoperabilità tra i due sistemi, secondo *standard* condivisi, offrendo inoltre libero accesso agli utenti. Già da questi pochi cenni emerge con evidenza la forte carica innovativa di tale accordo, che – sia per il tema trattato, sia per le scelte metodologiche adottate – si distingue da altre convenzioni, tra autorità civili ed ecclesiastiche, del medesimo tenore normativo concluse negli ultimi anni[2], aprendo interessanti spunti di riflessione.

---

[1] Il testo della Convenzione è consultabile nella banca dati del sito www.olir.it.

[2] Per uno sguardo generale rivolto all'attuale panorama delle fonti di diritto ecclesiastico, cfr. Giuseppe Dalla Torre, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, VI ed., Giappichelli, Torino, 2014; più nello specifico, si veda Raffaele Botta, *Dalla riforma del Concordato alla Costituzione europea: vent'anni di trasformazioni delle fonti del diritto ecclesiastico in Italia*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2004, p. 98, il quale sottolinea come gli accordi pattizi si siano "*declinati*" nel tempo su molteplici livelli e in forme diversificate; nonché più di recente, A. Bettetini, *Tra autonomia e sussidiarietà: contenuti e precedenti delle convenzioni di carattere locale*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, n. 2, 2010, pp. 333-361.

2. *Gli archivi ecclesiastici nell'Accordo di revisione del Concordato lateranense*

Anzitutto il tema. Sono trascorsi ormai quasi quindici anni da quando, nel corso di un Convegno[3] dedicato all'intesa "*relativa alla conservazione e consultazione degli archivi d'interesse storico e delle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche*"[4], veniva ricordato come l'esigenza di una disposizione specificamente rivolta a questo argomento fosse stata prospettata "*fin dagli inizi del lungo e travagliato percorso di revisione del Concordato lateranense ad opera della Commissione ministeriale istituita dall'on. Gonella nel 1968*"[5], posta l'assenza di una simile previsione nel testo pattizio del 1929[6]. La proposta – precisava quella stessa dottrina[7] – recepita in forma piuttosto sintetica nelle prime bozze e cioè con riferimento ai soli archivi, venne infine estesa anche ai c.d. beni librari nei testi successivi, sino a giungere alla formula attuale[8], secondo la quale "*La conservazione e la consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche dei medesimi enti ed istituzioni saranno favorite e agevolate sulla base di intese tra i competenti organi delle due Parti*" (art. 12, n. 1, comma 3).

---

[3] Il Convegno venne organizzato a Roma, nei giorni 2-3 aprile 2001, presso il Ministero per i beni culturali ed ambientali. Gli esiti di tali lavori vennero raccolti, in versione rivista ed ampliata, nel volume *Le carte della Chiesa. Archivi e biblioteche nella normativa pattizia*, a cura di Antonio G. Chizzoniti, Il Mulino, Bologna, 2003.

[4] Si veda il D.P.R. 16 maggio 2000, n. 189 – Esecuzione dell'intesa tra il Ministro per i beni e le attività culturali e il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana, firmata il 18 aprile 2000. Il testo è consultabile nel volume *La Chiesa cattolica in Italia. Normativa pattizia*, a cura di Isabella Bolgiani, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 171- 182. L'intesa è stata promulgata nell'ordinamento canonico con decreto del Presidente della CEI del 10 luglio 2000 (NCEI, 6, 2000, p. 169 ss.)

[5] Così Giorgio Feliciani, *I capisaldi dell'Intesa*, in *Le carte della Chiesa*, cit., p. 111, il quale nella ricostruzione puntuale di tale percorso, rinvia a propria volta a Giovanni Spadolini, *La questione del Concordato con i documenti inediti della Commissione Gonella*, Le Monnier, Firenze, 1976, pp. 297 ss.

[6] Sul punto si veda Alberto Roccella, *I beni culturali ecclesiastici*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2004, p. 201. Per una analitica ricostruzione storica del tema, si rinvia inoltre ad Onorato Bucci, *Gli archivi ecclesiastici di fronte alla legislazione statale. Dalle leggi eversive alle modificazioni del Concordato*, in *Archiva Ecclesiae*, n. 28-29, 1985-1986, p. 82 ss.

[7] Giorgio Feliciani, *I capisaldi dell'Intesa*, cit. p. 112 ss.

[8] Per una accurata individuazione di tali passaggi, si rinvia a Geraldina Boni, *Gli archivi della Chiesa cattolica. Profili ecclesiasticistici*, Giappichelli, Torino, 2005, in particolare p. 54 ss. Inoltre, sulla evoluzione delle trattative che hanno portato alla versione definitiva dell'art. 12, si veda Flavia Petroncelli Hubler, *Brevi note sulla tutela dei beni culturali nell'accordo di modificazioni del Concordato*, in *Il nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede*, a cura di Raffaele Coppola, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 715 ss.; ed, *ivi*, Franco E. Adami, *Archivi e biblioteche di enti ed istituzioni ecclesiastiche*, in particolare pp. 244-248; ancora, Id., *Problemi preliminari di genesi dell'art. 12 del nuovo Accordo tra Stato e Chiesa,* in *Archivi ecclesiastici e legislazione concordataria dopo il nuovo Accordo tra Stato e Chiesa, Atti del seminario di studio, Bari 23-24 marzo 1988,* a cura di Gaetano Dammacco, in *Archivi per la storia: rivista della Associazione nazionale archivistica italiana*, n. 2, 1989, Le Monnier, Firenze, p. 30 ss.

È dall'Accordo di revisione concordataria, dunque, che sembra inevitabile prendere le mosse per comprendere la *ratio* alla base tanto della sopra citata intesa del 2000 in tema di archivi e biblioteche ecclesiastiche, quanto della convenzione del 2015 che sarà specifico oggetto del presente studio. Si tratta evidentemente di due accordi aventi valore giuridico differente, come la stessa "titolazione" del resto evidenzia, e sulla cui rilevanza nella gerarchia delle fonti si tornerà più ampiamente in seguito. Quello che qui preme evidenziare, come primo passo di indagine, è invece il comune spirito denominatore di tali documenti bilaterali, di cui si è appena fatto cenno.

Non si deve dimenticare, infatti, come gli archivi della Chiesa abbiano svolto per molto tempo prevalentemente una funzione "intra-ecclesiale" [9].

È cioè stato dato poco rilievo, almeno nell'ordinamento italiano, alla nozione di archivio ecclesiastico come tendenzialmente classificabile, tra gli altri, nella più ampia categoria civilistica dei "beni culturali"[10]. Se è vero infatti che, da un lato, il concetto di archivio non è necessariamente legato a quello di bene culturale, dall'altro, per quanto concerne le c.d. carte della Chiesa, si deve rilevare come queste ultime, anche in quanto patrimonio documentale storico di un ordinamento "indipendente e sovrano"[11], rientrano facilmente in tale specifica classificazione, con importanti conseguenze in termini di loro tutela e valorizzazione.

Di qui, l'importanza dell'inclusione di una disposizione espressamente

---

[9] In questo senso, cfr. Andrea Zanotti, *Prefazione* a *Gli archivi della Chiesa cattolica. Profili ecclesiasticistici*, in *Gli archivi della Chiesa cattolica*, cit., p. V, il quale precisa come gli archivi ecclesiastici siano stati a lungo considerati solo come una sorta di "*deposito*" di dati "*concernenti le vicende dei fedeli,* […], *nonché gli inventari dei beni patrimoniali*" ecclesiastici.

[10] Per la definizione del concetto di bene culturale, nell'ordinamento italiano, si veda da ultimo il D.lgs n. 42 del 2004 (c.d. Codice Urbani), il quale all'art. 2, dopo avere affermato che il patrimonio culturale è costituito dai "*beni culturali e paesaggistici*" (comma 1), precisa che "*Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli artt. 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà*".

[11] In questo senso, Andrea Zanotti, *Prefazione* a *Gli archivi della Chiesa cattolica. Profili ecclesiasticistici*, cit., p. V. Sugli archivi nell'ordinamento canonico, sia pure senza pretesa di completezza, si veda Angelo Turchini, *Archivi della Chiesa ed archivistica*, La Scuola editore, Brescia, 2011; Emanuele Boaga, *Gli archivi ecclesiastici nel diritto canonico*, in *Archivi e Chiesa locale. Studi e contributi. Atti del "Corso di archivistica ecclesiastica", Venezia, dicembre 1989 – marzo 1990*, Studium cattolico veneziano, Venezia, 1993, p. 62 ss.; Monica Grossi, *Gli archivi della Chiesa cattolica*, in *Storia d'Italia nel secolo ventesimo. Strumenti e fonti, III, Le fonti documentarie*, Pubblicazione degli archivi di Stato, Roma, 2006, p. 333 ss.; per una panoramica sulle diverse tipologie di archivio nel diritto della Chiesa, Gino Badini, *Archivi e Chiesa. Lineamenti di archivistica ecclesiastica e religiosa*, Il Mulino, Bologna, 1989; nonché Antonio Lauro, *Gli archivi ecclesiastici nel nuovo Codice di diritto canonico*, in *Archiva Ecclesiae*, n. 28-29, 1985-1986, p. 26 ss.; e Ruggero Maceratini, *La legislazione canonica e gli archivi ecclesiastici*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, CCXII, 1992, p. 523 ss.

dedicata agli archivi ecclesiastici d'interesse storico[12] nell'ambito del già richiamato art. 12 dell'Accordo di Villa Madama, il quale si apre, come noto, con l'impegno delle Parti alla "*collaborazione per la tutela del patrimonio storico ed artistico*" italiano[13].

Ciò rilevato, rinviando ad altri studi per una indagine puntuale dell'art. 12, n. 1, ed in particolare del suo comma 3[14], preme tuttavia sottolineare alcuni profili di tale disposizione funzionali ad una migliore comprensione della trattazione che seguirà.

Anzitutto occorre ricordare come il dettato della norma in esame – alla lettera – tuteli la conservazione e la consultazione degli "archivi di interesse storico" e quindi si ponga finalità di natura essenzialmente culturale. Ciò porta a chiedersi se – nelle intenzioni delle parti contraenti – tali archivi possano presentare anche "interesse religioso" e come tali trovare tutela nelle diposizioni che di queste fattispecie si occupano. Il quesito era già stato posto dalla dottrina[15], non ancora vigente il nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004 (c.d. Codice Urbani), con riferimento alla applicabilità o meno agli archivi ecclesiastici delle norme contenute nell'art. 12, n. 1, comma 2 dell'Accordo di revisione concordataria.

La conclusione – ora come allora – deve ritenersi affermativa, posto che il ruolo degli archivi ecclesiastici in taluni casi può senz'altro venire ricondotto a quelle attività di educazione, formazione del clero, catechesi, etc., che

---

[12] Sul punto, si veda ampiamente da ultimo Geraldina Boni, *op. cit*. p. 25 ss.

[13] Per un accurato esame dell'art. 12, n. 1, comma 1 dell'Accordo di revisione concordataria, si rinvia tra i primi commenti ad Attilio Nicora, *Il senso di una ricerca*, in *Beni culturali di interesse religioso*, a cura di Giorgio Feliciani, Il Mulino, Bologna, 1995, pp. 204-205, il quale sottolinea come il dettato dell'art. 12, n. 1, comma 1 costituisca "*una assunzione di responsabilità*" che, letta in connessione con l'art. 1 dell'Accordo di revisione concordataria, "*pare volere indicare nella tutela del patrimonio storico artistico*" un puntuale momento esplicativo del più generale impegno sottoscritto dalle due parti; e più di recente, Antonio G. Chizzoniti, *Profili giuridici dei beni culturali di interesse religioso*, Libellula, Tricase, 2008, p. 147 ss., il quale ricorda come ciò assuma per i soggetti interessati il senso di un "*modus operandi da applicare allo scopo di far sì che le azioni in tale ambito, tanto quelle individuali quanto quelle concordate siano finalizzate al perseguimento del bene comune della tutela del patrimonio storico ed artistico nella nazione*". Un impegno che non si limita alla parte di quest'ultimo che riveste interesse religioso ma che lo coinvolge nella sua interezza.

[14] Sul punto, si veda *ex multis* Salvatore Bordonali, *L'attuazione dell'art. 12 del nuovo accordo: prospettive giuridiche della cooperazione*, in *Archivi ecclesiastici e legislazione concordataria dopo il nuovo Accordo tra Stato e Chiesa*, a cura di Gaetano Dammacco, cit., p. 103 ss.; Tommaso Mauro, *Beni culturali di interesse religioso e archivi ecclesiastici nell'art. 12 dell'Accordo di Villa Madama*, in *Archiva Ecclesiae*, 28-29, 1985-1986, p. 37 ss.; Giorgio Feliciani, *Il regime giuridico dei beni archivistici*, in *Archiva Ecclesiae,* 30-31, 1987-1988, pp. 115 ss. e più di recente Antonio G. Chizzoniti, *La tutela dei beni culturali di interesse religioso nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Derecho y Religión*, n. V, 2010, p. 171 ss.; ed ancora, in modo particolarmente approfondito, Geraldina Boni, *op. cit.*, pp. 54- 79.

[15] Così Giorgio Feliciani, *I capisaldi dell'Intesa*, cit., p. 119.

l'art. 16, lett. a) della legge 222/1985 individua come "*attività di religione o di culto*".

Non solo. Se il n. 1, comma 2, dell'art. 12 dell'Accordo di Villa Madama non fosse applicabile ai beni archivistici e librari, il loro eventuale interesse religioso – come è stato precisato – resterebbe privo di tutela, "*senza che sia dato vedere una ragionevole giustificazione di questa specie di* privilegium odiosum *loro riservato rispetto ad altri beni culturali ecclesiastici*"[16]. Appare dunque corretto dichiarare che anche gli archivi della Chiesa – quando presentino interesse religioso nel senso chiarito[17] – possano essere oggetto di opportune previsioni tra le parti ai sensi del comma 2, n. 1 dell'art. 12 e delle disposizioni ad esso riconducibili, oltre che più in generale venire disciplinati – come lo stesso terzo comma prevede – dalle intese dirette allo scopo specifico di agevolare e favorire la loro "*conservazione e consultazione*".

L'altro profilo che si intende qui appena menzionare, in ordine al dettato dell'art. 12 in tema di archivi ecclesiastici, è rappresentato – come anticipato – dall'importanza del rinvio alla conclusione di successive intese tra i competenti organi delle due parti, tra cui il già più volte menzionato accordo del 2000, sul quale pare pertanto opportuno soffermarsi[18].

3. *I contenuti dell'Intesa del 2000 e le successive disposizioni attuative*

In particolare, esaminando l'intesa del 2000, per gli aspetti che qui interessano, va rilevato come essa si articoli in tre parti, riguardanti rispettivamente gli archivi di interesse storico, le biblioteche e le disposizioni finali.

---

[16] *Ibidem*. In senso conforme, Alberto Roccella, *Conservazione e consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche degli enti e delle istituzioni ecclesiastiche tra ordinamento canonico ed ordinamento statuale*, in *Le carte della Chiesa*, cit., p. 62, il quale sottolinea espressamente – con riferimento all'art. 12, n. 1, commi 2 e 3 – come gli "*archivi di interesse storico* […] *possano ben costituire oggetto di entrambi i tipi di intesa*".

[17] Più in generale sull'utilizzo della formula "interesse religioso" con riferimento ai beni ecclesiastici nella legislazione pattizia, si veda di recente Antonio G. Chizzoniti, *La tutela dei beni culturali di interesse religioso nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., p. 177, il quale richiama a propria volta Giorgio Feliciani, *Le intese sui beni culturali ecclesiastici: bilanci e prospettive*, in *Il Diritto ecclesiastico*, n. 1, 2006, p. 6 ss., il quale sottolinea come – una volta individuato un bene come culturale sulla base delle norme di diritto comune (nella specie, il Codice Urbani) – esso rivesta "*fino a prova contraria*" il carattere dell'interesse religioso qualora sia "*funzionale allo svolgimento di quelle attività che per reciproco accordo tra Stato e Chiesa siano state definite di religione o di culto*".

[18] Sul punto, ci si limita inoltre a ricordare brevemente anche una serie di difficoltà di gestazione di tale intesa. I lavori, affidati ad una Commissione paritetica istituita nel 1987, hanno infatti seguito un *iter* complesso, durato oltre dieci anni. Per una accurata ricostruzione di tali passaggi si rinvia a Giorgio Feliciani, *I capisaldi dell'intesa*, cit., pp. 112-115 e, più di recente, a Geraldina Boni, *op. cit.*, pp. 83-88 ed alla bibliografia ivi richiamata.

Significativa è la scelta – che si ripeterà anche nella convenzione in esame – della adozione di un modello simmetrico, in forza del quale le prime due sezioni, dopo avere enunciato i principi generali, si occupano – nell'ordine – degli interventi della Chiesa cattolica, degli interventi dello Stato ed infine della collaborazione tra la Chiesa e lo Stato su questi temi.

Anche in questo caso, non essendo possibile un esame di dettaglio dell'intero accordo, pare invece proficuo soffermarsi su alcuni aspetti utili alla successiva trattazione.

Il primo elemento che preme sottolineare è una questione puramente terminologica ma che presenta delle conseguenze pratiche importanti e cioè l'impiego, per indicare i beni di cui l'intesa si occupa, di due espressioni differenti: ovvero archivi "*di interesse storico*" e "*di notevole interesse storico ai sensi della normativa vigente*" (art. 1, comma 1)[19].

L'impiego di quest'ultima locuzione è indubbiamente interessante. Essa implica infatti un espresso richiamo alla normativa civilistica, adottando la scelta di un rinvio "inter-ordinamentale" (che al momento della stipula dell'accordo doveva intendersi riferito all'art. 6 del Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali n. 490 del 1999[20]). Sul punto va sottolineato come, secondo la dottrina maggioritaria[21], gli archivi di "*notevole interesse storico ai sensi della normativa civilistica vigente*" debbano oggi considerarsi coincidenti con quelli di "*interesse storico particolarmente importante*" (ex art. 10, comma 3, lett. b) del D.lgs. n. 42 del 2004). Questi ultimi sono da considerarsi quali "beni culturali", quando sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'art. 13, comma 1 del Codice Urbani ovvero nel caso in cui sia accertata "*la sussistenza, nella cosa che ne forma oggetto, dell'interesse richiesto*" (in questo caso: "*l'interesse storico particolarmente rilevante*"). Accanto a tali previsioni l'intesa si rivolge poi, come anticipato, agli "*archivi di interesse storico*" e, in particolare, precisa come debbano venire considerati tali quelli in cui siano conservati "*documenti di data anteriore agli ultimi settanta anni*" (art. 1, n. 1), riecheggiando la norma contenuta nell'art. 9 del Testo Unico del 1999[22].

---

[19] Il titolo dell'accordo – come noto – fa riferimento alla prima tipologia di archivi, utilizzando dunque una formula ad ampio spettro, ma – all'art. 1, comma 1 – si precisa come esso si occupi anche degli archivi "*dichiarati di notevole interesse storico ai sensi della normativa vigente*".

[20] Sul punto si veda Alberto Roccella, *Conservazione e consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche tra ordinamento canonico e statuale*, in *Le carte della Chiesa*, cit. p. 46.

[21] Per tutti, si veda da ultimo Geraldina Boni, *op. cit.,* p. 103.

[22] Al riguardo, si veda Giorgio Pastori, *Art. 9*, in *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali. Commento al T.U. approvato con D.Lgs. 9 ottobre 1999, n. 490*, a cura di Marco Cammelli, Il

In ordine alla convenzione oggetto del presente studio, va ricordato come essa utilizzi la locuzione più stringata "*archivi storici ecclesiastici*"[23] (art. 2) con riferimento al fondamentale progetto di riordino e descrizione degli stessi denominato "CEI-AR" ovvero allo strumento operativo alla base – come si avrà modo di esaminare – della "condivisione dei dati" che l'accordo si propone di raggiungere[24].

Un ultimo aspetto dell'intesa, che interessa ricordare, è infine contenuto nell'art. 4, comma 2, il quale afferma che la "*collaborazione si attua, in primo luogo, nell'ambito dell'inventariazione del patrimonio documentario ed archivistico, che costituisce fondamento conoscitivo di ogni elaborazione scientifica e di ogni forma di tutela*". È questa la pietra miliare o – detto in altri termini – il principio costitutivo su cui si basa la convenzione che qui si andrà ad esaminare. Sotto questo aspetto, prosegue infatti l'accordo, il Ministero e la CEI "*si impegnano ad adottare iniziative idonee ad accelerare e coordinare i programmi di inventariazione* […]*, a sviluppare adeguatamente la rete informatica e a rispettare criteri e modelli comuni che consentano l'interscambio di informazioni*". L'obiettivo è dunque quello di evitare che si proceda per "binari paralleli" destinati a non incontrarsi.

4. *Il "valore" degli archivi appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche*

Alla luce di quanto fin qui esaminato, occorre anzitutto rimarcare, anco-

---

Mulino, Bologna, p. 49 ss. Più nello specifico, si veda Carlo Azzimonti, *I beni culturali ecclesiali nell'ordinamento canonico e in quello concordatario italiano*, EDB, Bologna, 2001, p. 353, il quale sottolinea come con l'art. 9 del TU si è superata "*l'incongruenza normativa che condizionava alla dichiarazione di notevole interesse storico da parte delle soprintendenze archivistiche*" – ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. n. 1409 del 1963 – "*la possibilità per gli archivi ecclesiastici di accedere ai contributi finanziari dello Stato*". In questo stesso senso, Alberto Roccella, *Conservazione e consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche tra ordinamento canonico e statuale*, cit., p. 52.

[23] Al riguardo si veda, per una ulteriore riflessione circa l'importanza della terminologia in questo particolare settore normativo, Tommaso Mauro, *Beni culturali di interesse religioso e archivi ecclesiastici nell'art. 12 dell'Accordo di Villa Madama*, in *Archiva Ecclesiae*, 28-29, 1985-1986, p. 67, il quale ha rilevato come l'uso della locuzione "*archivi storici ecclesiastici*" sia frequente nell'ordinamento della Chiesa, mentre l'espressione "*archivi d'interesse storico*" sia maggiormente utilizzata nelle fonti pattizie. Sul punto, l'A. conclude come "*la portata delle due formule viene rimessa alla autonomia e discrezionale valutazione delle autorità ecclesiastiche da un lato, e, dall'altro, dei competenti organi dello Stato*", salva restando "*la necessità di un accordo tra le une e gli altri ai fini di una armonica interpretazione della norma di cui trattasi*".

[24] Più frequente è invece il riferimento al temine "*fondo*" che, in archivistica, viene generalmente usato per indicare appunto la documentazione contenuta negli archivi storici. Sull'uso di tale lessico si rinvia al paragrafo 6.

ra una volta, come la prevalenza degli archivi storici ecclesiastici di regola rientri nel novero dei "beni culturali", ai sensi della normativa unilaterale e pattizia. Al riguardo tuttavia va precisato come il documento del 2015 non contenga un espresso riferimento a tale qualificazione. Si tratta senza dubbio di un "silenzio" significativo.

Esso costituisce infatti il segno tangibile di come il progetto promosso dalla CEI su questi temi (il già menzionato "CEI-AR", di riordino e descrizione degli archivi ecclesiastici) abbia avuto una attuazione estremamente capillare, che ha saputo guardare "oltre" rispetto alla questione della classificazione degli archivi come beni culturali, per considerare invece anche altri profili.

L'obiettivo è stato cioè quello di attuare una attività di riordino e inventariazione informatizzata, rivolta essenzialmente a tutte le diocesi senza particolari preclusioni di sorta[25].

Tanto rilevato non si può in ogni caso non sottolineare come la maggioranza dei beni in questione, risultando di interesse storico[26], rientri nella categoria dei beni culturali nel senso già chiarito. Ciò spinge a considerare la convenzione in oggetto "alla luce" delle disposizioni contenute nel menzionato Codice Urbani[27] e, per i fini che qui interessano, nella nuova intesa del 2005 in tema di beni culturali di interesse religioso[28].

In particolare, quest'ultima – all'art. 2, comma 1 – opportunamente ha precisato come le sue disposizioni si applichino ai "*beni culturali mobili ed immobili di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche, fermo restando quanto disposto in materia di conservazione e consultazione degli archivi d'interesse storico e delle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche dall'Intesa del 18 aprile 2000*".

---

[25] Al riguardo: A. Turchini, *op. cit.,* p. 25 ss.; inoltre, per una indagine puntuale di tale progetto, cfr. Francesca Maria d'Agnelli, *CEI- AR: un progetto di riordino e descrizione degli archivi storici a servizio della comunità ecclesiale*, in *Archivi e biblioteche ecclesiastiche del Terzo Millennio. Dalla tradizione conservativa all'innovazione dei servizi*, Atti della XVIII Giornata Nazionale dei beni culturali ecclesiastici della CEI, a cura dell'Ufficio nazionale per i beni culturali ecclesiastici della CEI, Gangemi, Roma, 2012, p. 151 ss.

[26] Per una ricostruzione circa l'uso della locuzione, "*archivi di interesse storico*", nella sua evoluzione storico-giuridica, si veda da ultimo Geraldina Boni, *op. cit*., p. 113 ss.

[27] Per un approfondimento più generale, si rinvia per tutti al *Codice dei Beni culturali ed Ambientali. Commentato* a cura di Maria A. Sandulli, Giuffrè, Milano, 2012.

[28] Per un primo commento all'intesa, si veda per tutti Antonio G. Chizzoniti, *L'intesa del 26 gennaio 2005 tra Ministero per i beni e le attività culturali e la Conferenza episcopale italiana: la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche tra continuità ed innovazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, 2005, pp. 387-398. Più ampiamente, di recente, si rinvia a Erminia Camassa, *I beni culturali di interesse religioso. Principio di collaborazione e pluralità di ordinamenti*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 79 ss.

Una scelta decisamente lungimirante che – oltre a confermare la possibile classificazione degli archivi di interesse storico tra i beni tutelati dall'accordo del 2005 – fa comunque salve le specifiche disposizioni ad essi dedicate dall'intesa del 2000[29].

Quanto al Codice Urbani del 2004, si deve ricordare come esso, oltre ad occuparsi degli archivi di proprietà statale o di altri enti pubblici (cfr. art. 53 ss.), in quanto beni facenti parte del c.d. demanio culturale, contenga una apposita previsione – l'art. 9[30] – relativa ai beni culturali di interesse religioso tra cui gli archivi possono essere ricondotti nei casi in cui presentino le caratteristiche di cui già si è detto sopra[31], ma anche – e questo particolarmente qui rileva – dedichi alcune previsioni specifiche al caso degli archivi di proprietà privata di "interesse storico particolarmente importante"[32].

5. *L'evoluzione della scienza archivistica*

Affrontando il tema sotto un ulteriore profilo, non può essere sottaciuto come l'evoluzione della materia della archivistica in generale e i relativi processi di informatizzazione ad essa legati, in quest'ultimo decennio si siano sviluppati a velocità impensate[33], influenzando di conseguenza anche la ma-

---

[29] Sul punto, va inoltre ricordato come, ai sensi dell'art. 3, comma 2 dell'intesa del 2000, la CEI sia tenuta a depositare al Ministero – periodicamente aggiornato – un elenco degli archivi "*di interesse storico*". Dunque, secondo parte della dottrina, se "*con riferimento alla dichiarazione di notevole interesse storico o di interesse storico particolarmente rilevante, il libero apprezzamento degli organi italiani non pare patire riduzioni*", con questa previsione "*sembra lasciarsi un certo margine di decisione alla Conferenza Episcopale Italiana quanto alla designazione del semplice interesse storico dell'archivio*" (Geraldina Boni, *op. cit*., p. 110).

[30] Per un commento relativo a tale articolo in generale, si veda per tutti Francesco Margiotta Broglio, *art. 9. Beni culturali di interesse religioso*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di Marco Cammelli, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 84 ss.

[31] Sul punto, si veda in particolare il paragrafo 2.

[32] Da un esame complessivo della normativa in questione, si può rilevare come la qualifica di interesse storico particolarmente importante, riconosciuta ad un archivio privato, comporti per quest'ultimo una serie di vincoli analoghi a quelli degli archivi statali (si vedano ad esempio: art. 30, comma 4; art. 63, commi 4 e 5; art. 127, comma 1 del Codice dei beni culturali e del paesaggio). Essi vengono posti sotto il controllo della Soprintendenza archivistica competente e sono per molti aspetti soggetto ai medesimi obblighi dei beni di proprietà statale. Sul punto, si rinvia a Linda Giuva, *Gli archivi storici in Italia: la mappa della conservazione*, in *Archivistica. Teorie, metodi e pratiche*, a cura di Ead. e Maria Guercio, Carocci editore, Roma, 2014, p. 102, ove si ricorda che "*gli archivi privati se dichiarati di interesse storico per le Sovrintendenze archivistiche – organi del Ministero per i beni e le attività culturali, presenti in ogni Regione, cui è delegata la vigilanza sugli archivi non statali – vanno custoditi nelle sedi prescelte dal soggetto produttore con l'obbligo, però, di garantire la corretta conservazione della fruizione pubblica*".

[33] Sul tema, per tutti Stefano Vitali, *La descrizione degli archivi nell'epoca degli standard e dei*

teria degli archivi ecclesiastici, la quale ha dovuto affrontare nuove sfide, al fine di raggiungere altrettanti traguardi.

Se infatti gli archivi pubblici si sono adeguati a determinati *standard*, posto che da poco più di un decennio vige l'obbligo per tutte le Amministrazioni pubbliche di istituire un Servizio per la gestione informatica dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi[34], anche la CEI ha provveduto – come rilevato – ad attuare un lavoro imponente[35].

In particolare, da alcuni anni – con la consulenza dell'Ufficio Nazionale per i beni culturali ecclesiastici – è stato avviato un ampio progetto di inventariazione informatizzata di tali beni, diviso per sezioni (censimento delle chiese; progetto biblioteche ecclesiastiche, etc.), una delle quali per l'appunto dedicata agli archivi ecclesiastici (il progetto "CEI-AR", operativo dal 2004[36]). Si è cioè affrontata una scelta, che ha l'intento di realizzare un vero e proprio censimento di tali beni, favorendone la fruizione e l'accesso agli utenti attraverso un apposito portale (BEWEB – *Beni ecclesiastici in web*)[37]. Lo stesso Ufficio ha anche provveduto ad istituire il progetto della "Anagrafe degli Istituti Culturali Ecclesiastici" (AICE), con lo scopo di individuare nello specifico i soggetti c.d. conservatori di tali complessi archivistici[38].

Si è trattato evidentemente di un lavoro di immani proporzioni, ma resosi necessario alla luce dell'ingente patrimonio archivistico ecclesiastico presen-

---

sistemi informatici, in *Archivistica. Teorie, metodi e pratiche*, cit., p. 179 ss.; ed *ivi* inoltre Stefano Pigliapoco, *La conservazione delle memorie digitali*, p. 287 ss.; nonché Federico Valacchi, *I sistemi informativi archivistici tra locale, nazionale ed internazionale*, p. 357 ss.; e Maria Guercio, *La conservazione degli archivi digitali*, in *Archivi ed informatica*, a cura di Ead., Stefano Pigliapoco e Federico Valacchi, Civita Editoriale, Lucca, 2010.

[34] Cfr. art. 61 del D.P.R. n. 445 del 2000, *Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*, confluito poi nel *Codice dell'amministrazione digitale*, ad eccezione del Capo VI – Sistema di gestione informatica dei documenti (artt. 50-70), che è tuttora in vigore.

[35] Molte utili informazioni circa i progetti in atto da parte della Conferenza Episcopale Italiana su questi temi, sono reperibili all'indirizzo www.chiesacattolica.it, nella sezione dedicata all'Ufficio nazionale per i beni culturali ecclesiastici.

[36] Per un approfondimento sul tema, si veda Francesca Maria d'Agnelli, *CEI- AR: un progetto di riordino e descrizione degli archivi storici a servizio della comunità ecclesiale*, cit., p. 151 ss.; ed *ivi* inoltre Giovanni Silvestri, *Verso un portale per gli archivi storici ecclesiastici*, in *Archivi e biblioteche ecclesiastiche del Terzo Millennio. Dalla tradizione conservativa all'innovazione dei servizi*, cit., p. 161 ss.

[37] Cfr. www.beweb.chiesacattolica.it (ove si precisa come attraverso il portale sia possibile esplorare oltre 5 milioni di oggetti d'arte, edifici di culto, libri, fondi archivistici e istituti culturali).

[38] In particolare, sul sito *web* dell'Ufficio nazionale per i beni culturali ecclesiastici della CEI è scaricabile gratuitamente un'apposita "APP" (CEI - AICE), che rende disponibili le descrizioni degli istituti culturali ecclesiastici estratti dal sito Anagrafe (e Portale BEWEB). Si ricorda inoltre che il progetto della "Anagrafe degli Istituti Culturali Ecclesiastici" (AICE) ha un apposito sito ad esso dedicato ed è consultabile all'indirizzo: www.anagrafebbcc.chiesacattolica.it.

te nel nostro Paese[39].

Poste tali considerazioni, è possibile affermare, in piena armonia con lo spirito dell'intesa del 2000, come a quindici anni di distanza dalla sottoscrizione di tale accordo ed essendo ormai decisamente progredita l'opera svolta dalla Chiesa cattolica attraverso i progetti citatati (CEI-AR ed AICE), le parti abbiano correttamente ritenuto il momento ormai propizio per attuare la "*reciproca integrazione dei dati presenti nel portale BEWEB – Beni ecclesiastici in web nel Sistema archivistico nazionale (SAN)*"[40]. L'obiettivo da raggiungere attraverso la convenzione in esame è dunque ben preciso ovvero, come rilevato in apertura, la condivisione dei profili relativi ai dati inventariati, realizzata attraverso l'interoperabilità dei sistemi.

6. *I contenuti della Convenzione del 2015*

6.1 *Le "Premesse"*

Per analizzare con attenzione quanto previsto dall'accordo in questione occorre partire dalle sue premesse, posto che tali disposizioni ne costituiscono "*parte integrante e sostanziale*" (art. 1).

In esse vengono anzitutto elencate le intese tra autorità civili ed ecclesiastiche attualmente vigenti che si occupano della materia degli archivi, di cui già si è detto nei paragrafi precedenti[41], segue una breve descrizione dei progetti in atto da parte di CEI e Ministero nell'ambito della inventariazione informatizzata degli archivi, nonché delle iniziative per la realizzazione di forme di condivisione di tali risorse. Si tratta di cenni di inquadramento generale che permettono di individuare i soggetti protagonisti della convenzione – UNBCE (Ufficio per i beni culturali ecclesiastici) e ICAR (Istituto centrale per gli archivi) –, nonché i già menzionati strumenti informatici utilizzati per la relativa gestione dei dati, ovvero il portale BEWEB – *Beni ecclesiastici in*

---

[39] Una parte dei risultati raggiunti attraverso tali progetti sono stati oggetto della "XVI Giornata nazionale dei beni culturali ecclesiastici", organizzata a Roma dall'UNBCE, il 14 maggio 2009. Tra i contributi (consultabili sul sito *web* della CEI nella sezione dedicata ai beni culturali ecclesiastici) si veda: Stefano Russo, *Il punto della situazione sugli inventari diocesani*; Gianmatteo Caputo, *Dall'inventario alla scrivania virtuale per l'attività quotidiana degli Uffici diocesani*; e Francesca D'Agnelli, *Anagrafe delle Istituzioni ecclesiastiche*. Al tema degli archivi e biblioteche ecclesiastiche è stata invece dedicata, nello specifico, la "XVIII Giornata Nazionale dei beni culturali ecclesiastici", svoltasi a Roma, il 18 maggio 2011. Gli atti di tale incontro di studi sono stati raccolti nel già citato volume *Archivi e biblioteche ecclesiastiche del Terzo Millennio.*

[40] Così nelle Premesse della Convenzione.

[41] Si tratta, rispettivamente, delle intese del 18 aprile 2000 e del 26 gennaio 2005.

web ed il SAN – Sistema Archivistico Nazionale, che – come si legge sempre dalle premesse – "*è aperto alla partecipazione attiva e alla collaborazione con tutti i soggetti pubblici e privati nazionali ed esteri* […] *e a promuovere la circolazione della conoscenza del patrimonio archivistico nazionale*".

Viene dunque qui evidenziata una ulteriore finalità sottesa alla convenzione, che si è già in parte accennata, ovvero una più ampia "conoscenza" del patrimonio archivistico presente nel nostro Paese, attuata attraverso la collaborazione e lo scambio di informazione tra soggetti. E, in questo senso, si precisa infatti come per meglio realizzare tale scopo l'ICAR – sia pure nel rispetto della autonomia dei singoli istituti che afferiscono al progetto – abbia predisposto un "*software aperto e riutilizzabile*", conforme "*agli standard internazionali*"[42].

Quest'ultima indicazione induce ad alcune ulteriori riflessioni circa i collegamenti esistenti tra la materia degli archivi ecclesiastici e la scienza archivistica in generale.

La scelta adottata dall'ICAR, relativa alla predisposizione del *software* sopra menzionato, nasce infatti evidentemente dalla consapevolezza che gli *standard* suddetti possano venire considerati dei "*veri e propri parametri di qualità, in grado di contribuire a garantire* […] *il livello scientifico e il rigore dei prodotti del lavoro archivistico*"[43]. Una intuizione quest'ultima che ha infatti agevolato la stessa istituzione del Sistema archivistico nazionale o meglio del Catalogo generale delle risorse archivistiche (c.d. CAT) [44]. In particolare, esso contiene descrizioni archivistiche sintetiche, che generalmente rinviano attraverso un apposito *link* ad altre più ampie presenti nei sistemi aderenti, le quali vengono "*importate*" nel SAN attraverso appositi protocolli di adesione, elaborati a partire dai "*formati di scambio più diffusi a livello internazionale*"[45].

Alla luce di tale evoluzione dell'archivistica e in particolare del suddetto passaggio "*dai sistemi archivistici al Sistema archivistico nazionale*" [46], avve-

---

[42] Ciò significa che il SAN si alimenta attraverso le diverse banche dati che ad esso aderiscono. Per un esame più ampio di tale sistema archivistico, si rinvia da ultimo a Stefano Vitali, *op. cit.,* p. 179.

[43] *Ivi*, p. 202.

[44] *Ivi*, p. 204.

[45] Va ricordato inoltre come nel SAN vengano gestiti i c.d. "metadati degli oggetti digitali", cioè le riproduzioni digitali dei documenti archivistici (e non solo). In particolare, i metadati METS-SAN ospitano una descrizione essenziale dei singoli oggetti digitali, fornendone gli indispensabili elementi identificativi, oltre a segnalare una serie di informazioni sulla proprietà intellettuale, sul *copyright* degli originali e delle riproduzioni digitali.

[46] Stefano Vitali, *op. cit.,* p. 203.

nuto in quest'ultimo decennio nel segno del raggiungimento di descrizioni sempre più omogenee, confrontabili ed integrabili, possono pertanto venire meglio capite le ragioni alla base della decisione della conclusione della convenzione in esame, la quale è completata dalla contestuale creazione di un tavolo di lavoro tecnico composto da membri dell'UNBCE e dell'ICAR.

Nelle premesse viene infine individuato il tipo di strumento specificamente utilizzato per il raggiungimento degli scopi sottesi alla convenzione. Si tratta della predisposizione di un "modello" che preveda "*la condivisione dei dati contenuti nelle schede descrittive dell'anagrafe delle strutture archivistiche (i c.d. soggetti conservatori)*" e dei dati delle "*descrizioni archivistiche di più alto livello (complesso di fondo/fondi*[47]*; soggetti produttori/profili istituzionali*[48]*)*", mediante il meccanismo – di cui si è già avuto modo di accennare più in generale – del "rimando" (in questo caso però "reciproco") tramite *link* al rispettivo sistema di provenienza dei dati.

Si intende cioè di creare una sorta di "rete", che attui – come già detto – la più ampia diffusione possibile delle informazioni riguardanti gli archivi ecclesiastici mediante la loro partecipazione al SAN, ma che al contempo permetta – agli aderenti a tale sistema – di interagire a propria volta con quest'ultimo potendo accedere liberamente ai suoi contenuti. È in sintesi nuovamente il principio di collaborazione a costituire la chiave interpretativa dell'intero articolato normativo, rappresentando il vero e proprio cardine dell'intero meccanismo.

6.2 *Gli aspetti sostanziali*

Quanto ai contenuti operativi dell'accordo, viene ribadito come l'UNBCE e l'ICAR concordino sulla necessità di sottoscrivere un documento per definire procedure condivise per "*il popolamento e l'aggiornamento*" dei sistemi

---

[47] Sulle diverse accezioni in archivistica dei termini "*archivio*" e "*fondo*", si veda Paola Carucci, *L'ordinamento*, in *Archivistica. Teorie, metodi, pratiche*, cit., p. 156, ove si precisa come la parola "*fondo*" venga usata soltanto per indicare la documentazione contenuta negli archivi storici, mentre la parola archivio si riferisca di solito più genericamente al complesso organico di documenti prodotto da un determinato ente (c.d. soggetto produttore).

[48] *Ivi,* p. 167 ove si chiarisce come nel corso degli anni si sia venuta affermando una nuova terminologia per indicare l'ente titolare dell'archivio o del fondo. Ora si parla infatti di "*soggetto produttore*", cioè dell'ente autore dell'archivio, inteso *"come insieme di documentazione spedita e ricevuta, e dunque dell'ente titolare dell'archivio*". La descrizione del soggetto produttore distinta dal quella del fondo appare utile, come si avrà modo di sottolineare anche nel proseguo, perché consente di evidenziare – secondo la più recente scienza archivistica – all'interno di un fondo, con carte di diversa provenienza, i due o più soggetti produttori delle stesse.

BEWEB e SAN, "*nel rispetto dei ruoli ricoperti e delle finalità perseguite dalle rispettive istituzioni proponenti*" (art. 2, comma 1). Ancora una volta dunque si afferma l'impegno delle parti per il raggiungimento di un fine comune, ma nel giusto rispetto delle "specificità" di ciascuna[49].

L'obiettivo in questo caso è molto puntuale e cioè la condivisione dei risultati "*dei progetti di censimento dei soggetti conservatori (AICE) e di riordino e descrizione degli archivi ecclesiastici (CEI-AR)*" (art. 2, comma 2), così da favorire l'interscambio di informazioni tra SAN e BEWEB.

6.2.1 *I dati anagrafici dei soggetti conservatori*

Ciò precisato, l'accordo si snoda in due filoni principali, riguardanti rispettivamente le schede relative all'anagrafe delle "*strutture archivistiche*" (i c.d. "soggetti conservatori") e, successivamente, il tema (di più difficile comprensione per i non addetti ai lavori) dei "*dati provenienti dalle descrizioni archivistiche di più alto livello*" e "*degli oggetti digitali*" pubblicati in BEWEB.

Quanto ai soggetti conservatori, la convenzione elenca in maniera speculare gli obblighi che le parti assumono reciprocamente. In particolare, l'UNBCE si impegna a coordinare l'attività di censimento, che viene attuata nello specifico mediante lo strumento, già citato, denominato "Anagrafe degli Istituti culturali ecclesiastici" (AICE). Quest'ultimo costituisce infatti la "*fonte ufficiale di censimento dei soggetti conservatori*", che lo implementano inserendo i propri dati ed aggiornandoli periodicamente. Le schede di censimento così prodotte, validate e successivamente pubblicate su BEWEB, devono poi – ai sensi di quanto previsto dalla convenzione – venire periodicamente riversate nel SAN.

Altro impegno assunto dall'UNBCE è quello di richiedere, prima di ogni invio all'ICAR di tali dati, i codici identificativi ISIL relativi ai soggetti conservatori (secondo specifiche tecniche contenute in un allegato alla convenzione), oltre che a comunicare quelli degli istituti che siano stati eventualmente soppressi. Da ultimo, viene previsto che l'esportazione dei dati dei soggetti conservatori avvenga in modo tale da poterne realizzare, secondo il modello già descritto, la pubblicazione sul SAN con rimando al dettaglio della scheda di provenienza (BEWEB). Un aspetto quest'ultimo che – come

[49] Per una valutazione di più ampio respiro su questo tema, sia pure non legata alla materia specifica degli archivi, si rinvia per tutti a Giuseppe Dalla Torre, *La filosofia di un Concordato*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, p. 81 ss.

anticipato – consente il richiamo tramite *link* alla fonte originaria dei dati, così da mettere in "rete" tra loro i soggetti coinvolti.

La seconda parte della disposizione in esame riflette, come in uno specchio, l'immagine capovolta degli impegni assunti, affrontandoli cioè dal punto di vista dell'altro contraente con una simmetria decisamente evidente. Sul tema dei soggetti conservatori, in sintesi, l'ICAR si impegna infatti specularmente a fare riferimento all'UNBCE, mediante l'apposito strumento costituito dalla "Anagrafe degli Istituti culturali ecclesiastici", come fonte ufficiale di censimento di questi ultimi. Viene poi ribadito il compito di fornire – su richiesta dell'UNBCE – l'attribuzione periodica dei codici ISIL alle schede dei soggetti conservatori che ne siano sprovvisti. Infine si precisa come nel SAN le schede "soggetto conservatore", provenienti da BEWEB, debbano presentare la dicitura "*Fonte: BEWEB: Enti ecclesiastici in web*" e contenere il menzionato *link* ai fini della consultazione delle stesse nel contesto originale.

6.2.2 *La descrizione dei complessi archivistici, dei soggetti produttori e degli oggetti digitali*

Dopo avere delineato la questione dei soggetti conservatori, segue la specifica disciplina riguardante il tema della descrizione dei "*complessi archivistici*", dei "*soggetti produttori*" e degli "*oggetti digitali*", anche qui affrontati con modulo simmetrico. Si tratta della parte della convenzione – come anticipato – evidentemente più tecnica.

Sul punto, occorre dunque anzitutto richiamare due regole o principi oggi fondamentali in archivistica, che qui troviamo di fatto sottointesi, ma che – a parere di chi scrive – debbono venire esplicitati per comprendere meglio la trattazione che seguirà.

Il primo è quello della "descrizione separata" del fondo e del soggetto che lo ha prodotto[50], cioè la distinzione tra l'autore dell'archivio e l'insieme della documentazione che lo costituisce. La descrizione del soggetto produttore distinta da quella del fondo, secondo le interpretazioni più recenti di questo ramo della scienza, appare utile sotto più profili, consentendo ad esempio di evidenziare all'interno di uno stesso fondo, contenente documenti di diversa provenienza, l'esistenza di due o più soggetti produttori. Di qui, il motivo della scelta della disciplina separata della descrizione dei "complessi archivistici" e dei "soggetti produttori", che è stata prevista dalla convenzione.

---

[50] Per questa precisazione si rinvia a quanto già affermato nelle precedenti note del presente studio e per una trattazione più ampia a Paola Carucci, *op. cit.*, p. 137 ss.

Un secondo profilo, che occorre tenere a mente, riguarda la regola secondo cui l'attività archivistica procede necessariamente "dal generale al particolare", dando luogo a descrizioni "multi-livellari", da cui deriva il corollario in base al quale le informazioni date al piano più alto non debbono poi essere ripetute ai livelli più bassi. Questo sistema, che viene definito "*ad albero rovesciato*"[51], oltre a dare una completa visione d'insieme della struttura del fondo, rende la descrizione più agile ed evita inutili ripetizioni[52]. Ciò implica, dunque, nella pratica che le descrizioni archivistiche partano sempre dal vertice (i c.d. fondi) per scendere verso il basso (normalmente fino al singolo fascicolo), ma possano fermarsi anche al livello di descrizione più alto.

Alla luce di tali sia pure sintetiche precisazioni debbono dunque venire interpretate le successive previsioni della convenzione in esame, in particolare laddove viene previsto l'impegno dell'UNBCE a fornire periodicamente all'ICAR l'esportazione (in formato da concordarsi e comunque CAT-SAN[53] e METS-SAN[54] compatibile) dei dati delle descrizioni archivistiche "di più alto livello" (i fondi appunto, quale grado più elevato dell'albero rovesciato di cui sopra) e degli "oggetti digitali"[55] presenti nella sezione Beni archivistici del portale BEWEB[56].

---

[51] Nella dottrina archivista, per una definizione (e relativa esemplificazione) del concetto di albero rovesciato, si rinvia *ex multis* a Paolo Pozzi, *La descrizione delle unità archivistiche*, in *Guida operativa della descrizione archivistica: la descrizione inventariale*, a cura di Id., Roberto Grassi e Maurizio Savoja, Archilab, San Miniato, 2001, p. 49.

[52] In particolare, da quanto riportato sul portale BEWEB, CEI-AR permette una dettagliata descrizione multilivello, strutturata con diverse tipologie di scheda (complesso di fondi, fondo, aggregazione logica e unità archivistica), e garantisce un'adeguata rappresentazione dei legami intrinseci tra i documenti attraverso l'utilizzo della struttura informativa ad albero. Caratteristica peculiare del *software* in questione è poi quella – si legge nel relativo sito *web* – di permettere la descrizione del materiale attraverso più alberi archivistici in modo tale da poter confrontare più interventi archivistici succedutisi nel tempo sulle carte.

[53] Il CAT-SAN, come in parte già anticipato, intende costituire una "sorta di mappa generale" del patrimonio archivistico nazionale. La sua architettura ricalca il "*modello di rappresentazione promosso dagli standard internazionali ed è articolato in descrizioni di fondi/complessi archivistici, soggetti conservatori, soggetti produttori, oltrechè di strumenti di ricerca descritti anch'essi in schede separate*" (Stefano Vitali, *op. cit.,* p. 203).

[54] *Ibidem*. Per comprendere meglio tali concetti, va rilevato come i metadati METS-SAN ospitano una descrizione essenziale dei singoli oggetti digitali, in particolare, ma non esclusivamente quelli che riproducono elementi archivistici, fornendone gli indispensabili elementi identificativi, compresi quelli necessari a collocarli nel contesto archivistico di provenienza (*ivi*, p. 205). Essi possono venire gestiti nel portale SAN attraverso modalità diverse e cioè essere direttamente "immagazzinati" nello stesso oppure – ed è questo il caso che qui interessa – risiedere nei sistemi a cui essi aderiscono ed ai quali il SAN rinvia mediante un meccanismo di *links*.

[55] Si tratta cioè, come già rilevato *supra,* delle riproduzioni digitali dei documenti archivistici.

[56] Si precisa inoltre che le specifiche tecniche sulla architettura di scambio reciproco dei dati saran-

La convenzione prevede, inoltre, che la pubblicazione su SAN contenga il rimando al dettaglio della scheda del sistema di provenienza. *Ratio* della norma è infatti garantire quella omogeneità di fondo tra sistemi, di cui si è già accennato[57] e che è alla base della avvenuta istituzione del Sistema archivistico nazionale, ma con la possibilità di visionare le schede nel loro contesto originario.

Di particolare rilievo, appare inoltre il fatto che, a propria volta, con riferimento specifico alle schede "complesso archivistico di più alto livello" (complesso fondo/fondi e relativi soggetti produttori/profili istituzionali) provenienti dal SAN, si preveda l'impegno di immettere in BEWEB la dicitura "Fonte: SAN – Sistema Archivistico Nazionale" ed un *link*, che permetta anche qui la consultazione della scheda descrittiva nel contesto originale del sistema di provenienza (SAN).

Seguono gli impegni assunti, sempre con modulo simmetrico, dall'ICAR nei confronti dell'UNBCE con riferimento a questi stessi profili. Viene infatti prevista l'esportazione periodica "completa" in favore dell'UNBCE delle descrizioni archivistiche relative ad enti di proprietà ecclesiastica presenti nel SAN (ovvero "complessi archivistici" e relativi soggetti produttori/profili istituzionali). Qui si precisa, inoltre, che le specifiche sulla architettura di scambio reciproco dei dati saranno concordate sulla base della documentazione tecnica e degli standard generalmente applicati nel SAN (pubblicati sulla pagina *web* del sito ICAR)[58].

L'ICAR si impegna poi a presentare nel SAN le "*schede complesso archivistico di più alto livello*" e "*relativi soggetti produttori/profili istituzionali provenienti da BEWEB*", con il già menzionato riferimento al sistema di provenienza, oltre all'ormai ben noto *link* che ne consente la consultazione nel contesto originario.

Seguono altre previsioni sempre di carattere procedimentale. Anzitutto, viene indicata la necessità di "*un reciproco scambio di dati*" per un "*primo allineamento*" tra i sistemi SAN e BEWEB. L'inizio di tali operazioni tuttavia

---

no concordate sulla base della documentazione tecnica e degli *standard* generalmente applicati nel SAN (SAN NIERA EPF, CAT-SAN e METS-SAN). Il richiamo al NIERA richiede un chiarimento: nel 2011 sono state infatti pubblicate le "Norme italiane per l'elaborazione dei record di autorità archivistici di enti, persone, famiglie – NIERA (EPF)". Esse costituiscono – secondo la dottrina – il primo vero e proprio standard descrittivo di portata nazionale elaborato in Italia e sono finalizzate alla descrizione omogenee di enti, persone e famiglie, non solo nella loro qualità di "*soggetti produttori di archivio, ma tendenzialmente in ogni possibile ruolo che quelle entità possano svolgere in relazione alla documentazione archivistica*" (Stefano Vitali*, op. cit.,* p. 206).

[57] Si veda *supra* il paragrafo 5.

[58] Gli standard SAN sono accessibili sul sito *web* dell'Istituto centrale per gli archivi: www.icar.beniculturali.it.

viene lasciato inespresso, presumibilmente al fine di definirlo in un momento successivo con un apposito provvedimento. Infine, le parti concordano sulla necessità di prevedere un "*periodico*" riversamento dei dati dal sistema BEWEB al SAN, che non sia comunque inferiore ad almeno una volta nell'arco di ogni anno.

6.3 *Altri profili di interesse*

Completano la convenzione tre articoli, piuttosto stringati, ma non per questo di peso minore rispetto agli altri. Un particolare rilievo rivestono in modo speciale gli artt. 3 e 4. L'accordo si chiude infine con una formula classica, ovvero la previsione secondo cui per ciò che non è contenuto in tale convenzione occorre rifarsi ad altri atti eventualmente sottoscritti dalle parti e alla normativa vigente (art. 5).

6.3.1 *Durata ed eventuale mancato rinnovo della Convenzione*

In apertura dell'art. 3 viene previsto che la convenzione abbia durata biennale e che si intenda tacitamente rinnovata, salvo disdetta con preavviso di almeno sei mesi, ritenendola inoltre passibile di revisione in qualsiasi momento previo accordo tra le parti. Si tratta anche in questo caso di una formula ricorrente per queste tipologie di accordi e che risulta già stata adottata, ad esempio, anche nel caso analogo della Convenzione tra la Direzione Generale per i beni librari, gli Istituti culturali e il diritto d'autore – Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche del MiBAC e l'Ufficio Nazionale per i Beni culturali ecclesiastici della CEI del 29 luglio 2008[59].

Decisamente delicata appare invece la seconda parte della disposizione in esame, la quale prevede che, in caso di mancato rinnovo dell'accordo, ICAR e UNBCE "*si impegnano alla reciproca rimozione dei dati pubblicati online*". Evidente è l'importanza di tale previsione che, pur nella sua apparente logicità rispetto ai presupposti della convenzione, appare dalla portata applicativa concreta molto impegnativa. Essa implica infatti che, se per una

[59] Si segnala tuttavia, come unica variante rispetto a tale formula, la durata triennale prevista della convenzione in tema di biblioteche ecclesiastiche. Per un approfondimento sui contenuti dell'accordo si rinvia a Antonio G. Chizzoniti, *Profili giuridici dei beni culturali di interesse religioso*, cit., 2008, p. 161.

qualsivoglia ragione una delle parti o entrambe non intendessero più continuare la collaborazione, ne deriverebbero l'oscuramento dei dati, con tutte le difficoltà che tale soluzione può comportare in concreto (anche sotto il profilo della ampiezza del materiale pubblicato). Al riguardo, si potrebbe azzardare che una soluzione così netta evidentemente sottintenda la coscienza delle parti che il meccanismo avviato, basato cioè sulla interoperatività tra sistemi, sia destinato a non interrompersi proprio per la rilevanza di un simile patrimonio per il "*bene del Paese*"[60].

Ciò sottolineato, non può comunque sottacersi come, sotto un profilo più strettamente giuridico, lasci in ogni caso perplessi la scelta della rimozione dei dati pubblicati con effetti *ex tunc*. A parere di chi scrive infatti una volta intrapresa la scelta dello scambio delle informazioni secondo le modalità indicate nella convenzione, esse dovrebbero ormai considerarsi una sorta di "diritto acquisito" per i loro fruitori. Sarebbe stata dunque forse preferibile la previsione di una semplice interruzione dello scambio di informazioni senza conseguenze ulteriori.

6.3.2 *Titolarità dei diritti di proprietà e utilizzo dei risultati*

Un tema del tutto diverso è invece affrontato dall'art. 4 della convenzione. Esso si occupa infatti della titolarità dei diritti di proprietà e dell'utilizzo dei risultati. Si tratta di un argomento particolare ed evidentemente molto sentito nel concreto.

Nello specifico, l'UNBCE garantisce, infatti, "*il riconoscimento della provenienza dei dati pubblicati su BEWEB, la cui titolarità rimane ai proprietari*", precisando inoltre come la gestione del relativo *data base* sia di competenza della Conferenza Episcopale Italiana. I suoi contenuti – ribadisce ancora una volta la convenzione – "*saranno fruibili anche nell'ambito del SAN* […] *a condizione che sia sempre presente il riferimento ed il link alla singola scheda descrittiva nel sistema di provenienza BEWEB*". Ciò implica – e questo qui particolarmente interessa – che qualsiasi "*altra forma di trasferimento, diffusione, pubblicazione o comunicazione*" dei dati di BEWEB fruibili in SAN *"su altre iniziative, proprie o di terzi, non espressamente menzionate in questo accordo, dovrà essere oggetto di comunicazione ed approvazione preventiva*". Si tratta di una precisazione importante, posto che – se il meccanismo del richiamo al sistema di provenienza delle schede è simile per tutti i soggetti

[60] Così – come noto – l'art. 1 dell'Accordo di revisione concordataria.

che aderiscono al SAN – la previsione circa la "*comunicazione ed approvazione preventiva*" relativa alla diffusione/utilizzo dei dati pubblicati in ulteriori casi guarda invece evidentemente ad altri profili.

Vengono infatti qui in rilievo problematiche, che si pongono su un piano più vasto, riguardante la pubblicazione *on line* dei dati dei beni culturali ecclesiastici in generale (mobili, immobili, etc.) e il loro utilizzo[61], poiché – se da un lato – occorre garantire la "fruibilità" di tale patrimonio, dall'altro, se ne deve tutelare adeguatamente la proprietà intellettuale. In questo senso, la prima domanda da porsi è dunque se la disciplina relativa alla "*consultabilità degli archivi privati*" – ex art. 127 del D.lgs. n. 42 del 2004[62] – possa venire applicata alle fattispecie riconducibili alla convenzione in esame. La risposta potrebbe essere parzialmente positiva se ci si riferisse ai soli "oggetti digitalizzati" presenti nel sistema, cioè a quei casi in cui tale particolare versione del documento di archivio consente la "visione diretta" – sia pure in formato elettronico – all'utente.

Fuori da tali ipotesi la situazione è stata fino ad ora poco chiara, rendendo sempre più auspicabile l'intervento di una specifica disciplina bilaterale, posto che l'accordo del 2000 si limita a poche previsioni generali in materia di "*consultazione degli archivi*", prive tuttavia di qualsivoglia riferimento al caso specifico della informatizzazione dei dati[63].

---

[61] Sul tema, si veda da ultimo con riferimento specifico alla disciplina della catalogazione dei beni culturali ecclesiastici, Isabella Bolgiani, *I beni culturali di interesse religioso tra Intesa nazionale e accordi regionali ("vecchi" e "nuovi")*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, n. 33, 2012, pp. 15-16, che affronta il problema della pubblicazione *on line* delle relative schede descrittive (compilate da parte ecclesiastica anche grazie ad eventuali finanziamenti regionali), nei casi di richieste di "*utilizzo del materiale da parte di soggetti terzi all'amministrazione per scopi di studio o anche di diffusione per via telematica delle informazioni raccolte*", concludendo – in assenza di una normativa specifica sul punto – circa l'opportunità della definizione di apposite convenzioni tra autorità confessionali e amministrazione. L'A. precisa infatti come tale soluzione non paia violare i limiti di competenza esistenti, posto che il D.lgs. n. 42 del 2004 prevede espressamente come "*il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali* […] *curano la catalogazione dei beni culturali loro appartenenti e,* previe intese con gli enti proprietari*, degli altri beni culturali*" (art. 17, comma 4).

[62] Per un commento al contenuto generale di questa norma, si veda Francesco A. Cancilla, *Art. 127*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio. Commentato*, cit., p. 957 ss. e, con riferimento particolare alla consultabilità degli archivi ecclesiastici, *ivi,* pp. 965-971.

[63] Cfr. art. 2, comma 1: "*Ferme restando le disposizioni pertinenti contenute nella normativa civile, l'autorità ecclesiastica competente si impegna ad assicurare la conservazione e a disporre l'apertura alla consultazione degli archivi*". Sul punto, sia pure sul piano più generale relativo alla consultazione cartacea, si veda Giorgio Feliciani, *L'intesa tra il Ministro per i beni e le attività culturali e il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana relativa alla conservazione e consultazione degli archivi d'interesse storico e delle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche*, in *Per gli archivisti ecclesiastici d'Italia. Strumenti giuridici e culturali*, a cura di Gaetano Zito, LEV, Città del Vaticano, 2002, p. 219 ss., il quale rileva che l'accordo del 2000 "*non dedica molta attenzione*" alla materia della consultazione, "*contemplata solo da poche disposizioni di carattere molto generico*". In questo

La scelta qui prospettata consente dunque, almeno a parere di chi scrive, di sciogliere in parte la questione, prevedendo che ogni possibile forma di utilizzazione di tali informazioni (pubblicate sul *web*) ad opera delle parti o di terzi debba in ogni caso essere sottoposta alla previa comunicazione ed approvazione da parte della autorità ecclesiastica[64]. Resta tuttavia da chiedersi, come si osserverà meglio in seguito, se l'inserimento di una previsione di tale portata in una fonte di secondo livello sia stata in ultima analisi la scelta più opportuna. Considerazione che evidentemente non vuole rinnegare affatto l'utilità e l'importanza della suddetta soluzione sotto il profilo pratico[65].

7. *Osservazioni conclusive*

Tanto considerato, pare opportuno tirare le fila di un argomento che rischia di sfilacciarsi in mille risvolti. Anzitutto va rilevato come il principio di collaborazione, ormai considerato come vero e proprio "architrave" dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica in Italia[66], abbia dimostrato ancora una

---

stesso senso, Geraldina Boni, *op. cit*., p. 125, la quale precisa come "*l'apertura alla consultazione degli archivi ecclesiastici di interesse storico*" sia sembrata "*quasi concessa in contraccambio del soccorso pubblico a favore della conservazione dei medesimi*". L'intesa – prosegue l'A. – pare pertanto "*vaga su un problema alquanto spinoso*", laddove era "*forse legittimo attendersi disposizioni più numerose e stringenti proprio a garanzia di entrambe le parti*".

[64] Questa scelta del resto appare in piena sintonia con quanto previsto più in generale per la consultazione degli archivi nell'intesa del 2000, che – all'art. 2 – specifica come "ferme restando le disposizioni contenute nella normativa civile", l'autorità ecclesiastica si impegna ad assicurare la consultazione degli archivi (in questo caso in forma diretta e non via *web*), secondo regolamenti adottati da ciascun Vescovo sulla base di schemi tipo predisposti dalla Conferenza Episcopale Italiana.

[65] L'accordo si chiude infine con una formula classica, ovvero la previsione secondo cui per ciò che non è contenuto in tale convenzione occorre rifarsi ad altri atti eventualmente sottoscritti dalle parti e alla normativa vigente (art. 5)

[66] Più in generale sul ruolo del principio di collaborazione, si veda Gaetano Lo Castro, *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana. Premesse per l'interpretazione dell'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama*, in *Il Diritto ecclesiastico*, n. I, 1984, p. 508 ss.; Pierluigi Consorti, *Collaborazione e intese tra Stato e Chiesa,* in *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, a cura di Valerio Tozzi, Edisud, Salerno, 1990, p. 310, il quale ha sottolineato come il principio di collaborazione rappresenti "*un superamento oggettivo*" del principio di bilateralità; Giuseppe dalla Torre, *op cit.*, p. 81, il quale ha sottolineato come nell'art. 1 vengano precisati "*valori e principi condivisi, cui entrambe le parti intendono improntare non solo l'applicazione nel tempo di quanto concordariamente convenuto, ma anche più in generale le proprie reciproche relazioni*"; Ombretta Fumagalli Carulli,*"A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio". Laicità dello Stato e libertà delle Chiese*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, pp. 70-73, la quale sottolinea come la peculiarità dell'Accordo di Villa Madama consiste nel suo porsi "*non tanto come regolamento di competenze o gelosa definizione dei confini della propria sovranità,* (*…*)*, ma come impegno di reciproca collaborazione, assunto e condiviso da entrambi i contraenti*", in funzione del bene comune; ed ancora, più di recente, Ead., *Lo Stato*

volta una delle sue molteplici sfaccettature applicative. Proprio con riferimento a materie che presentano profili che interessano tanto lo Stato quanto la Chiesa esso infatti mostra tutto il suo potenziale operativo, si tratti o meno di materie c.d. miste[67] o più semplicemente "di confine"[68] (come nel caso di specie). Il senso della vicenda è infatti la scelta di una disciplina comune che sia applicata nell'interesse del Paese e in ultima istanza a favore del bene di tutti.

Non si può inoltre sottacere come al di là delle questioni di principio, la forza di questa convenzione stia nella puntualità con cui vengono affrontati i profili "pratico – operativi" della materia, indicando nel dettaglio forme e modelli collaborativi finalizzati a garantire l'interoperatività tra i sistemi SAN e BEWEB. Essa va cioè direttamente al cuore del tema. In questo senso, l'accordo in esame risulta per molti aspetti debitore rispetto a quello del 2000, il quale per questi stessi motivi era stato accolto sin da subito positivamente tanto dalla dottrina quanto dagli operatori di settore.

Laddove infatti la già citata intesa del 1996[69], "*si limitava a porre alcune premesse essenziali in vista della collaborazione tra Stato e Chiesa cattolica*", individuandone "*soggetti, forme e procedure*"[70], quella del 2000 invece

---

italiano e la Chiesa cattolica: indipendenza, sovranità e reciproca collaborazione (a proposito dell'art. 1 dell'Accordo di revisione concordataria), in *Stato, Chiese e confessioni religiose* (www.statoechiese.it), n. 3, 2014, in particolare pp. 6-9.

[67] Va precisato come secondo la dottrina dominante il tema dei beni culturali ecclesiastici (e dunque anche degli archivi) non rientri nel novero delle materie miste. Al riguardo, si veda per tutti Alberto Roccella, *Conservazione e consultazione degli archivi di interesse storico e delle biblioteche degli enti e istituzioni ecclesiastiche tra ordinamento canonico e ordinamento statale*, in *Le carte della Chiesa*, cit., p. 42, il quale sottolinea come "*il riferimento ai beni culturali nell'Accordo* [di revisione del Concordato] *non è valso a trasformare la materia in res mixta*". Lo Stato cioè mantiene integra – secondo tale orientamento maggioritario – la propria competenza, tenendo però conto della peculiarità di tali beni sia sotto il profilo della appartenenza, sia per quanto concerne le loro finalità (in questo stesso senso, si veda inoltre Francesco Margiotta Broglio, *Commento all'art. 19*, in *La nuova disciplina dei beni culturali ed ambientali*, cit., p. 83).
In proposito, cfr. Giorgio Pastori, *L'art. 12 dell'Accordo del 18 febbraio 1984 nel quadro dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Beni culturali di interesse religioso. Legislazione dello Stato ed esigenze di carattere confessionale*, a cura di Giorgio Feliciani, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 32, il quale sottolinea come le intese derivanti dall'art. 12 non possono introdurre "*un regime differenziato di tutela*", ma hanno "*piuttosto carattere integrativo e, insieme, attuativo della legislazione italiana*".

[68] Si tratta, a parere di chi scrive, di quelle materie che si collocano su una immaginaria linea di confine, rispondendo cioè ad esigenze civili ma – per taluni profili – anche a problematiche ecclesiastiche. Esse risultano pertanto di competenza statale ma, in taluni casi, la possibile sovrapposizione di tali interessi ne suggerisce per una migliore regolamentazione una trattazione definita bilateralmente, sulla base appunto del principio di collaborazione.

[69] Il testo di tale accordo è consultabile nel volume *La Chiesa cattolica in Italia*, cit., p. 185, nota 1.

[70] Per un primo commento all'Intesa si veda per tutti, Giorgio Feliciani, *I beni culturali ecclesiastici. Dall'Accordo di revisione del Concordato lateranense alla recente Intesa*, in *Vita e Pensiero*, 80,

ha avuto il pregio di entrare "*nel merito della questione in modo diretto ed operativo*"[71]. Una scelta che fungerà da "apri-pista" al successivo accordo del 2005. Tale testo abbandona, infatti, come è stato sottolineato, i "*tratti procedimentali*" che avevano caratterizzato la precedente intesa del 1996 per arrivare ad una impostazione del tutto nuova[72], presentando un impianto animato da un deciso "*spirito costruttivo*"[73].

Anche la convenzione in esame, sebbene "ontologicamente" abbia natura per così dire procedimentale[74], sa staccarsi – come si è avuto modo di esaminare – da una logica di meri rimandi e definizione di confini. Essa affronta cioè, pur nel rispetto dei limiti che le sono propri, gli aspetti sostanziali della questione, avendo il pregio di proporre soluzioni e offrire risposte a problemi aperti, proprio grazie al forte spirito collaborativo che la caratterizza.

Resta da chiarire, guardando al profilo della gerarchia delle fonti, se a fronte di tale recente convenzione, si potrebbe oggi eventualmente ipotizzare un rinnovo dell'intesa sugli archivi del 2000. In particolare, l'aspetto che forse andrebbe integrato pare infatti – come anticipato – quello sulla titolarità dei diritti di proprietà e l'utilizzo dei risultati. La disciplina di questi profili potrebbe così opportunamente trovare spazio in una fonte normativa

---

1997, pp. 493-507. Più di recente, ERMINIA CAMASSA, *op. cit.*, pp. 130-134. Ancora una volta, emerge qui – guardando alla gerarchia delle fonti in esame – un fenomeno ricorrente nel mondo giuridico ovvero la disparità tra "forma" e "sostanza".

71 Così Mons. GIANCARLO SANTI, allora Direttore dell'Ufficio della CEI per i beni culturali ecclesiastici in un documento ad uso interno, citato da GIORGIO FELICIANI, *I capisaldi dell'Intesa*, cit., p. 139, previa autorizzazione dell'Autore.

72 Così ANTONIO G. CHIZZONITI, *Profili giuridici dei beni culturali di interesse religioso*, cit., p. 162.

73 Sul punto, si veda ampiamente CARLO CARDIA, *Lo spirito dell'Accordo*, in *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. La tutela dopo l'intesa del 26 gennaio 2005*, a cura di MICHELE MADONNA, Marcianum Press, Venezia, 2007, p. 35.

74 Le convenzioni, come noto, sono accordi definiti da un "organo amministrativo" che, pur agendo nell'interesse comune (*rectius*: pubblico), non risulta munito di alcun potere specifico di rappresentanza della collettività. Tali documenti, dunque, non possiedono valenza normativa in senso stretto, ma – anche qualora vengano siglati con soggetti confessionali (come nel caso di specie) – sono qualificabili come "atti aventi carattere amministrativo" e rientrano a pieno titolo nelle c.d. fonti normative di secondo livello, implicando obblighi giuridici determinati per le parti (cfr. ISABELLA BOLGIANI, *I beni culturali di interesse religioso tra Intesa nazionale e accordi regionali "vecchi" e "nuovi"*, cit., pp. 20-24; in questo stesso senso, si veda inoltre ALBERTO ROCCELLA, *I beni culturali ecclesiastici*, cit., p. 221, il quale con riferimento alla convenzione tra l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione – ICCD – del Ministero per i beni e le attività culturali e la CEI "*circa le modalità di collaborazione per l'inventario ed il catalogo dei beni culturali mobili appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche*", dell'8 aprile 2002, sottolinea come tale accordo "*non contiene disposizioni normative*", ma regola "*alcune modalità della collaborazione in via amministrativa*". Esso dunque implica obblighi diretti per i contraenti e "*si pone effettivamente nello spirito della collaborazione, secondo la formula dell'art. 12, n. 1, primo comma dell'Accordo del 1984*", non comportando alcuna "*diminuzione di tutela, né un regime speciale*" rispetto alle competenze statali in materia).

di più alto livello, tale da garantirne al meglio l'operatività. Certo è che lo sforzo apportato per chiarire anche questo aspetto, di non facile approccio, appare indiscutibilmente significativo ed estremamente utile in concreto. Del resto è dal "*quotidiano del diritto ecclesiastico*"[75] che – come noto – si individuano le problematiche più urgenti e si costruisce nel tempo, anche sul piano delle fonti normative di vertice, il contenuto delle nostre discipline.

[75] Arturo Carlo Jemolo, *Premesse ai rapporti tra Chiesa e Stato*, II ed., Giuffrè, Milano, 1969, pp. 29-30; ed ancora Id., *I problemi pratici della libertà*, Giuffrè, Milano, 1961.

Istruzione etica e confessionale nella scuola pubblica italiana: fondamenti, criticità e nuove prospettive

Claudia Bianca Ceffa

1. *L'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche alla luce dei principi costituzionali: irc e altri possibili insegnamenti confessionali*

La stabile presenza di un unico insegnamento di natura confessionale nel sistema educativo statale italiano, vale a dire l'insegnamento della religione cattolica (irc), ha alimentato da sempre un acceso confronto giuridico, soprattutto a causa della sempre più irrimandabile necessità, fisiologicamente presente in una società globalizzata, di rispondere ad un bisogno crescente di sapere religioso.

A partire infatti dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, l'obbligo per lo Stato italiano di assicurare l'insegnamento della religione cattolica nel proprio sistema di istruzione ha condotto ad un dibattito che ha toccato svariate questioni legate in particolare al rispetto dei principi di libertà religiosa individuale, di uguale libertà delle confessioni religiose davanti alla legge, di tutela della laicità delle istituzioni pubbliche e da ultimo, ma non meno importante, a seguito della sempre più pressante multietnicità sociale, all'aspetto dell'educazione scolastica dei futuri cittadini alla cittadinanza globale[1].

---

[1] Le pubblicazioni sull'argomento sono numerosissime per cui, a titolo puramente esemplificativo, si richiamano: Alessandro Ferrari, *Libertà scolastiche e laicità dello Stato in Italia e Francia*, Giappichelli, Torino, 2002; Roberta Santoro, *Diritti ed educazione religiosa del minore*, Jovene, Napoli, 2004; Alejandro González, Varas Ibánez, *Confessioni religiose, diritto e scuola pubblica in Italia*, CLUEB, Bologna, 2005; Nicola Fiorita, Donatella Loprieno (a cura di), *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, Firenze University Press, Firenze, 2009; Leonardo Palmisano (a cura di), *Quale laicità nella scuola pubblica italiana? I risultati di una ricerca*, Claudiana, Torino, 2009; Rita Benigni, *L'educazione religiosa nella scuola pubblica. Il modello concordatario pattizio nei paesi latini europei*, in rivista telematica www.statoechiese.it; Giuseppe dalla torre, Lillo Pasquale, Giuseppe Marco Salvati, *Educazione e religione*, Libreria editrice vaticana, Roma, 2011; Nicola Fiorita, *Scuola pubblica e religioni*, Libellula edizioni, Tricase, 2012.

Il dibattito circa la presenza dell'irc nella scuola pubblica è attraversato inoltre dalla consapevolezza che quest'ultima rappresenta il teatro per eccellenza del conflitto fra il dovere della scuola di assicurare un'appropriata istruzione, anche di natura religiosa, a tutti gli studenti senza discriminazioni di alcun genere ed il diritto degli alunni e dei genitori a rivendicare un'educazione scolastica coerente con le proprie convinzioni religiose e filosofiche, in particolare sotto il profilo della non costrizione a ricevere nozioni di natura confessionale e dell'effettiva possibilità di usufruire di alternative valide ed efficaci all'irc.

Per comprendere appieno la situazione odierna e vagliarne le implicazioni pare opportuno risalire alle radici della presenza dell'irc nel *curriculum* scolastico nazionale, accennando brevemente all'antenato dell'attuale sistema pubblico d'istruzione, vale a dire il sistema scolastico coevo alla nascita dello Statuto Albertino ed in seguito a quello dello Stato italiano, tenendo conto anche di come, durante questo passaggio, le vicende dell'unificazione del Regno d'Italia avrebbero provocato profonde lacerazioni dei rapporti fra le istituzioni civili ed ecclesiastiche, con inevitabili ripercussioni anche sul problema dell'insegnamento religioso.

In primo luogo è storicamente opportuno ricordare la legge Boncompagni del 1848[2] che, imponendo nel settore scolastico il modello separatista tipico della legislazione liberale, aveva provveduto a limitare l'ingerenza dell'autorità ecclesiastica sulla scuola pubblica.

Tuttavia il primo vero intervento sul tema dell'irc fu attuato nel 1859 dal Ministro dell'istruzione Casati con un provvedimento[3], inquadrato come un'ipoteca ideologica sulla neonata scuola pubblica[4], che, in ossequio al principio confessionista stabilito nell'art. 1 dello Statuto Albertino[5], inserì l'insegnamento della religione cattolica in tutti gli ordini di scuole[6].

È opportuno ricordare in tal senso come la presenza della religione catto-

---

[2] Legge 4 ottobre 1848, n. 818, *Ordinamento dell'Amministrazione dell'istruzione pubblica.*

[3] Regio decreto legislativo del 13 novembre 1859, n. 3725.

[4] Nicola Fiorita, *Scuola pubblica e religioni*, cit., p. 57.

[5] L'articolo 1 della Costituzione del Regno Sabaudo stabiliva infatti che *"La religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi".*

[6] L'insegnamento della religione cattolica era stato reso obbligatorio nelle scuole elementari (artt. 315, 325), negli istituti di istruzione tecnica (art. 278) e nei licei e ginnasi (art. 193): gli alunni avevano l'obbligo di assistere alle lezioni di religione sull'assunto che i genitori non potessero trascurare la formazione religiosa dei propri figli. Era tuttavia prevista, per rispettare la volontà dei "padri di famiglia" e il diritto alla libertà di coscienza dei figli, la dispensa da tale insegnamento agli alunni cattolici i cui genitori avessero dichiarato di provvedere personalmente all'istruzione religiosa dei figli, così come agli alunni appartenenti a religioni diverse da quella cattolica (art. 374).

lica nel panorama scolastico pubblico rappresentasse uno degli elementi di punta della politica intrapresa dai governi di quel periodo per la costruzione dell'identità statale italiana: l'irc infatti, qualificandosi come *instrumentum regni* per il consolidamento della nuova identità statale in seno alla popolazione, faceva sì che la stessa si ritrovasse non solo nella condivisione di una medesima lingua ma anche nella comunione dei principi, di riti e di tempi scanditi dai modelli imposti dalla religione di Stato.

Dunque, ancora prima dell'unificazione del Regno d'Italia, l'irc entrava di diritto nell'ambito curriculare scolastico del nuovo sistema d'istruzione nazionale assumendo, a seconda della diversa "paternità ministeriale" delle leggi di riforma nel settore, un'importanza più o meno pregnante all'interno del progetto educativo pubblico.

Successivamente, durante le vicende storiche particolarmente sofferte fra il neonato Regno d'Italia e lo Stato pontificio che condussero all'evento conosciuto come "breccia di Porta Pia", il Governo italiano rappresentato dalla Sinistra storica attuò un massiccio intervento di laicizzazione[7] del settore scolastico attraverso le decisioni prese dal Ministro della Pubblica Istruzione Correnti il quale, dapprima con una circolare del 1870, decise di ridimensionare la priorità dell'istruzione religiosa, da impartirsi solo su formale richiesta dei genitori degli alunni[8] e successivamente con una legge nel 1873 soppresse le Facoltà teologiche di Stato[9].

Nel 1877 con l'approvazione della nuova legge in materia di obbligo scolastico[10] del Ministro dell'Istruzione Coppino tale intervento di laicizzazione si radicalizzò ancora di più in quanto, nell'indicare le materie d'insegnamento della scuola elementare, fu omessa completamente la menzione della religione cattolica, sostituita nel grado elementare inferiore con lo studio delle "prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino": nel 1888 Coppino stabilì inoltre che l'insegnamento della religione potesse essere impartito

---

[7] In tema di legislazione post-unitaria in materia scolastica si rimanda ad Anna Talamanca, *La scuola fra Stato e Chiesa nel ventennio dopo l'Unità*, in Atti del Convegno di Storia della Chiesa, Milano, 1973 nonché, della stessa autrice, *L'istruzione religiosa, dall'unità ad oggi*, in *Città e Regione*, 1977, n. 7, pp. 45-59; per un maggiore approfondimento si veda anche Piero Bellini, *La religione nella scuola pubblica, dal liberalismo al fascismo*, in *Città e Regione*, 1977, n. 7, pp. 119-132.

[8] Circolare Ministeriale 29 settembre 1870, n. 274, *Norme a seguirsi per l'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche*. Tale circolare fu successivamente confermata dalla circolare ministeriale Cantoni che impostava definitivamente un nuovo assetto di tale insegnamento che, da obbligatorio, diventava ufficialmente facoltativo.

[9] Legge 26 gennaio 1873, n. 1251.

[10] Legge 15 luglio 1877, n. 3961, *Obbligo dell'istruzione elementare*.

solo a quegli alunni i cui genitori ne avessero fatto espressamente richiesta[11].

È solo con l'avvento del fascismo e con la riforma della scuola ad opera del Ministro Giovanni Gentile che l'insegnamento della religione cattolica, nella versione ricevuta dalla dottrina della Chiesa e dunque con un'impostazione prevalentemente catechetica, venne ripristinato obbligatoriamente[12] nella scuola elementare e successivamente messo al sicuro con il Concordato lateranense del 1929, al cui art. 36 l'irc veniva inquadrato come fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica[13].

L'irc è dunque rimasto presente nel panorama scolastico italiano fino alla modifica del Concordato lateranense che, intervenuta con l'Accordo di Villa Madama del 1984, ha cambiato sensibilmente l'impronta obbligatoria della materia, rendendola facoltativa e assicurandola solo nei confronti di chi desideri avvalersene, pur in un regime di obbligatorietà della stessa a livello di offerta formativa[14].

La normativa scaturita dagli Accordi di Villa Madama, resi esecutivi con la legge n. 121/1985, prevede un generale riconoscimento del valore, anche storico, della cultura religiosa nel quadro di un impegno da parte dello Stato italiano di fornire l'insegnamento della religione cattolica in tutte le scuole pubbliche non universitarie, nel rispetto però della libertà di coscienza degli studenti e delle relative famiglie, garantita appunto attraverso la scelta volontaria di avvalersi o meno di tale insegnamento[15].

---

[11] Regio Decreto n. 5292/1888 *Regolamento unico per l'istruzione elementare*.

[12] Regio Decreto n. 2185/1923. La circolare n. 2 del 5 gennaio 1924 garantiva comunque agli alunni che professavano altre fedi di astenersi dall'insegnamento della religione cattolica.

[13] L'articolo 36 com'è noto recitava: *"L'Italia considera fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica. E perciò consente che l'insegnamento religioso ora impartito nelle scuole pubbliche elementari abbia un ulteriore sviluppo nelle scuole medie, secondo programmi da stabilirsi d'accordo tra la Santa Sede e lo Stato. Tale insegnamento sarà dato a mezzo di maestri e professori, sacerdoti o religiosi, approvati dall'autorità ecclesiastica, e sussidiariamente a mezzo di maestri e professori laici, che siano a questo fine muniti di un certificato di idoneità da rilasciarsi dall'Ordinario diocesano. La revoca del certificato da parte dell'Ordinario priva senz'altro l'insegnante della capacità di insegnare. Pel detto insegnamento religioso nelle scuole pubbliche non saranno adottati che i libri di testo approvati dall'autorità ecclesiastica"*.

[14] Recentemente si veda la sentenza n. 2749 del 2010 del Consiglio di Stato che, definendo la *"natura soggettivamente facoltativa e oggettivamente obbligatoria"* delle attività alternative all'insegnamento della religione cattolica, ha sottolineato ulteriormente la natura "curriculare" dell'insegnamento confessionale e la sua piena appartenenza al sistema scolastico.

[15] Articolo 9, comma 2 Concordato del 1984: *"La Repubblica italiana, riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado. Nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori, è garantito a ciascuno il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi di detto insegnamento. All'atto dell'iscrizione gli studenti o i*

La disciplina giuridica tracciata dall'art. 9 del Concordato viene completata dal punto 5 del relativo Protocollo addizionale[16] all'interno del quale vengono chiariti i profili relativi all'identità professionale dei docenti di tale materia e le specifiche modalità organizzative dell'insegnamento, come ad esempio la scelta dei libri di testo ed i programmi didattici.

Nel rispetto delle esigenze di libertà religiosa, di uguaglianza e di non discriminazione tracciate dagli articoli 2, 3, 8 e 19 della Costituzione è così previsto in capo agli studenti, o ai genitori per essi, il diritto di scegliere se avvalersi o meno dell'irc, dando luogo così a quella facoltatività della materia che rappresenta l'innovazione più consistente dell'attuale disciplina rispetto al regime precedente che prevedeva invece una mera possibilità di esonero su formale richiesta.

Recentemente si è posta però una questione di non poco impatto sull'effettiva tutela della libertà religiosa e di coscienza degli alunni e delle famiglie che abbiano scelto di avvalersi dell'irc laddove, in un secondo momento ma in costanza dell'anno scolastico, abbiano maturato la consapevolezza di mutare la propria decisione.

In considerazione infatti di quanto stabilito dalla sentenza della Consulta n. 203/1989, gli studenti che abbiano dichiarato di avvalersi dell'irc si trovano in una condizione giuridica di obbligo di frequenza, in una situazione quindi caratterizzata da un regime di obbligatorietà che è stato anche recentemente riaffermato dalla Circolare ministeriale n. 28/2014 la quale, in continuità con le precedenti, ha ribadito che, una volta compiuta tale scelta, la medesima ha valore per l'intero corso di studi, salvo il diritto di modificarla per l'anno successivo entro il termine delle iscrizioni ed esclusivamente su iniziativa degli interessati.

Tali previsioni entrano evidentemente in collisione con una efficace tutela della libertà religiosa e della libera autodeterminazione non solo del

---

loro genitori eserciteranno tale diritto, su richiesta dell'autorità scolastica, senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione".

[16] Articolo 5 Protocollo addizionale al Concordato: *"a) l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole indicate al n. 2 è impartito – in conformità alla dottrina della Chiesa e nel rispetto della libertà di coscienza degli alunni – da insegnanti che siano riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica, nominati, d'intesa con essa, dall'autorità scolastica. Nelle scuole materne ed elementari detto insegnamento può essere impartito dall'insegnante di classe, riconosciuto idoneo dall'autorità ecclesiastica, che sia disposto a svolgerlo. b) Con successiva intesa tra le competenti autorità scolastiche e la Conferenza Episcopale Italiana verranno determinati: 1) i programmi dell'insegnamento della religione cattolica per i diversi ordini e gradi delle scuole pubbliche; 2) le modalità di organizzazione di tale insegnamento, anche in relazione alla collocazione nel quadro degli orari delle lezioni; 3) i criteri per la scelta dei libri di testo; 4) i profili della qualificazione professionale degli insegnanti. c) Le disposizioni di tale articolo non pregiudicano il regime vigente nelle regioni di confine nelle quali la materia è disciplinata da norme particolari".*

minore ma anche della rispettiva famiglia laddove ad esempio, in costanza dell'anno scolastico, vi sia una situazione di conversione ad un differente credo religioso.

Recentemente il Tar del Molise ha affrontato il caso di un padre che aveva chiesto al dirigente scolastico, durante l'anno, l'esonero dall'irc scelto dai suoi due figli e che si era visto dapprima accogliere e successivamente negare tale richiesta: nell'accogliere il ricorso presentato dal genitore contro il provvedimento dell'autorità scolastica il Giudice amministrativo ha statuito l'illegittimità della negazione della revocabilità di una simile scelta[17].

Dal momento del suo ingresso nel panorama normativo italiano, l'articolo 9 del Concordato del 1984 non ha mai cessato di far discutere presentando, secondo l'opinione di una parte della dottrina, una formulazione non del tutto lineare con l'originale intento culturale dell'insegnamento che sarebbe poi stato successivamente contraddetto dalla permanente natura catechetica di tutti i principali elementi del corso di religione.

In particolare, una delle critiche più condivise mosse nei confronti della norma concordataria in commento è stata quella per cui, a fronte della sua testuale conformità ai principi costituzionali, essa si collocherebbe in una posizione di sostanziale continuità con il precedente regime, con il risultato di assicurare all'irc una struttura non dissimile a quella prevista fino alla riforma concordataria a dispetto dei mutamenti politici, cronologici e delle differenti cornici normative di riferimento, al punto da poter sostenere che ci si troverebbe di fronte ad *˝una prestazione statale a contenuto confessionale˝*[18].

Pare infatti che, a dispetto dei reali intenti ravvisabili nell'Accordo di Villa Madama rivolti ad evolvere il contenuto dell'irc dal profilo catechetico a quello culturale, il quadro giuridico costituito dalla normativa concordataria e dalle disposizioni di attuazione *˝sia costituito da un insieme di luci ed ombre˝*[19], non soddisfacendo adeguatamente la richiesta di conoscenza religiosa dell'utenza scolastica.

Nel panorama dottrinale così tracciato a seguito del rinnovamento concordatario, un ruolo di spicco è stato svolto dalla Corte Costituzionale che, sin dai primi anni di vita del nuovo regime giuridico, ha corretto in senso

---

[17] Tar Molise, sentenza n. 289/2012.

[18] Alessandro Oddi, *L'ora infinita. L'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it (2010).

[19] Vincenzo Pacillo, *L'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica: il quadro giuridico post concordatario*, in Vincenzo Pacillo, Alberto Melloni, *Rapporto sull'analfabetismo religioso in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 200.

conforme alla Costituzione l'evoluzione e la conseguente interpretazione di alcuni elementi cardine del sistema: subito dopo la stipulazione della prima intesa attuativa fra il ministero della pubblica istruzione e la CEI, la circolare ministeriale n. 302/1986 offriva infatti alla Consulta la prima occasione per definire il profilo di legittimità della presenza dell'irc nella scuola pubblica.

Al fine di garantire a tutti gli studenti un uguale tempo scolastico la circolare, stabilendo che la frequenza delle attività alternative dovesse assumere carattere di obbligatorietà per quanti non si fossero avvalsi dell'ora di religione, presentava un netto contrasto con l'impianto normativo tracciato dal nuovo accordo concordatario.

Successivamente la Corte Costituzionale attraverso l'ormai fondamentale sentenza n. 203/1989, in risposta ai dubbi di legittimità sollevati nei confronti degli articoli 9, n.2 del Concordato e 5, lettera *b*), n. 2 del relativo protocollo addizionale, stabiliva le condizioni di compatibilità dell'insegnamento religioso cattolico nella scuola pubblica.

A seguito di quella sentenza è stato affermato infatti che la previsione di una materia obbligatoria per i non avvalentisi costituisce una discriminazione a loro danno dal momento che, utilizzando lo schema logico dell'obbligazione alternativa in luogo dell'irc, viene smentita la natura ed il significato della scelta dell'ora di religione che è quella dell'esercizio di *˝un diritto di libertà costituzionale non degradabile nella sua serietà e impegnatività di coscienza, ad opzione tra equivalenti discipline scolastiche˝*[20].

In seguito le successive circolari ministeriali, cercando di recepire quanto statuito nella sentenza appena richiamata, traducevano lo "stato di non obbligo" in una possibilità per lo studente non avvalentesi di non svolgere alcuna attività ma non anche di potersi allontanare dall'edificio scolastico: la Consulta ritornava dunque sul punto con la nota sentenza n. 13/1991 con cui ribadiva che lo stato di non obbligo serve a non considerare alternativi ed equivalenti l'insegnamento della religione e gli altri insegnamenti, ragion per cui lo studente che decida di non avvalersi può esercitare la scelta anche di allontanarsi dall'istituto scolastico.

Dall'ulteriore dibattito che si è sviluppato in riferimento alle questioni della collocazione oraria della materia e dell'attribuzione dei crediti scolastici per la frequenza della stessa, la giurisprudenza costituzionale ha estratto altri principi di compatibilità dell'irc con la Costituzione nel senso che,

---

[20] Corte, Costituzionale, sentenza 12 aprile 1989, n. 203.In tale occasione la Consulta ha risolto la questione in ordine al carattere facoltativo od opzionale dell'insegnamento di religione cattolica, propendendo per il primo e dunque andando a rimarcare l'inesistenza in capo agli studenti non avvalentisi di un obbligo di seguire una materia alternativa.

per essere pienamente rispettosa della libertà religiosa individuale, l'ora di religione non deve comportare alcuna *deminutio* né in termini di obbligo supplementare di permanenza all'interno dell'istituto, né in termini di disagevole collocazione nell'orario o di assegnazione dei crediti scolastici.

Dunque di fronte ad una cornice giuridica composta dalle norme concordatarie, dalle norme di attuazione e dalle pronunce giurisprudenziali, lo studente inserito nel sistema pubblico di istruzione può attualmente avvalersi di quattro scelte alternative: la frequenza dell'irc, la scelta di una materia alternativa, lo studio individuale assistito o meno e l'allontanamento dall'edificio scolastico.

Sul versante degli altri possibili insegnamenti confessionali nel contesto scolastico e quindi sul fronte delle possibilità offerte anche alle confessioni diverse dalla cattolica di rendersi visibili all'interno delle mura scolastiche statali, è necessario argomentare separando anzitutto l'insieme delle confessioni che hanno potuto usufruire dello strumento bilaterale dell'intesa, da quelle che invece, per particolari problemi organizzativi o per scarso interesse da parte di entrambi i potenziali interlocutori, non l'hanno ancora sfruttato.

Con riferimento a quest'ultima categoria la normativa di riferimento resta la vetusta legge sui culti ammessi del 24 giugno 1929, n. 1159 e l'art. 23 del Regio Decreto di attuazione 28 febbraio 1930, n. 289 che attribuisce ai genitori un mero interesse legittimo, sottoposto al potenziale vaglio dei ministeri dell'Interno e della Pubblica Istruzione, ad usufruire dei locali scolastici fuori dalle ore di lezione, affinché in essi si possano tenere approfondimenti sui dogmi e sui principi relativi al loro credo[21].

È chiaro ed evidente come una tale disciplina, rispetto a quanto è stato possibile ottenere con lo strumento delle intese bilaterali, non garantisce pienamente alle confessioni prive appunto di una tale intesa con lo Stato italiano, una soddisfacente possibilità di attivare un insegnamento religioso all'interno della scuola, restando difatti ogni richiesta in tal senso sottoposta ad un'eccessiva discrezionalità amministrativa.

Un'alternativa al regime così identificato viene offerta dal DPR n. 156/1999

---

[21] Articolo 23 Regio Decreto 28 febbraio 1930, n. 289: *"Quando il numero degli scolari lo giustifichi e quando per fondati motivi non possa esservi adibito il tempio, i padri di famiglia professanti un culto diverso dalla religione dello Stato possono ottenere che sia messo a loro disposizione qualche locale per l'insegnamento scolastico per l'insegnamento religioso dei loro figli: la domanda è diretta al provveditore agli studi il quale, udito il consiglio scolastico, può provvedere direttamente in senso favorevole. In caso diverso e sempre quando creda ne riferisce al Ministero della Pubblica Istruzione, che decide di concerto con quello dell'Interno. Nel provvedimento di concessione dei locali si devono determinare i giorni e le ore nei quali l'insegnamento deve essere impartito e le opportune cautele"*.

in tema di disciplina delle iniziative complementari e delle attività integrative nelle istituzioni scolastiche che ha introdotto, a tutela della libertà religiosa delle minoranze, la possibilità di svolgere attività complementari ed integrative di natura facoltativa all'interno della scuola in orario extracurriculare.

Per quanto invece concerne le confessioni religiose che hanno stipulato con lo Stato italiano un'intesa è utile prendere come principale riferimento il primo accordo siglato tra lo Stato e la Tavola valdese, il quale è stato utilizzato come modello per le successive intese soprattutto, per quanto qui interessa, in materia di insegnamento religioso.

Nella legge attuativa dell'intesa con i Valdesi, la disciplina relativa alla materia della religione nella scuola pubblica si distingue in due categorie di norme, alcune delle quali volte alla tutela della libertà religiosa negativa dei fedeli ed altre alla promozione della cultura religiosa nel sistema educativo statale.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, le norme assicurano il diritto della confessione religiosa di rispondere alle richieste provenienti dagli alunni, dalle loro famiglie o dagli organi scolastici in ordine allo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni[22], anche collocando questa iniziativa tra le attività facoltative finalizzate all'ampliamento dell'offerta formativa stabilite dalle istituzioni scolastiche nell'ambito della loro autonomia.

Si colloca in una posizione diversa l'intesa stipulata con le comunità ebraiche italiane in base alla quale le stesse possono rispondere solo alle richieste di studio degli alunni unicamente relative all'ebraismo[23].

---

[22] Art. 10 legge 449/84: *"La Repubblica italiana, allo scopo di garantire che la scuola pubblica sia centro di promozione culturale, sociale e civile aperto all'apporto di tutte le componenti della società, assicura alle chiese rappresentate dalla Tavola valdese il diritto di rispondere alle eventuali richieste provenienti dagli alunni, dalle loro famiglie o dagli organi scolastici, in ordini allo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni. Le modalità sono concordate con gli organi previsti dall'ordinamento scolastico. Gli oneri finanziari sono a carico degli organi ecclesiastici competenti"*. Il contenuto di questo articolo è stato successivamente ripreso per quanto concerne l'intesa con l'Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del settimo giorno dall'art. 12 della legge n. 516/88; dall' art. 9 comma 1 legge n. 517/88 per l'Intesa con la confessione dell'Assemblee di Dio in Italia; dall' art. 9 della legge n. 116/95 esecutiva dell'intesa con l'UCEBI; dall'art 11 della legge n. 520/95 esecutiva dell'Intesa con la Chiesa evangelica Luterana in Italia (CELI); per la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale art. 7 comma 4 legge n. 126/12 , per la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni art. 12 comma 3 legge n. 127/12, per la Chiesa Apostolica in Italia art. 10 comma 1 e 2 legge n. 128/12; per l'Unione Buddista italiana art. 6 legge n. 245/2012; per l'Unione induista italiana art. 6, legge n. 246/2012.

[23] Art. 11 comma 4 legge 101/89: *"La Repubblica italiana, nel garantire il carattere pluralista della scuola, assicura agli incaricati designati dall'Unione o dalle Comunità il diritto di rispondere ad eventuali richieste provenienti dagli alunni, dalle loro famiglie o dagli organi scolastici in ordine allo studio dell'ebraismo. Tali attività si inseriscono nell'ambito delle attività culturali previste dall'ordinamento scolastico. Gli oneri finanziari sono comunque a carico dell'Unione o delle Comunità"*.

Con l'eccezione dell'intesa con la confessione ebraica, tutte le intese stipulate sull'argomento tendono ad assomigliarsi anche con riguardo al fatto per cui gli oneri finanziari derivanti dall'attivazione di un insegnamento di tal genere sono rimessi completamente a carico della confessione, così come di sua competenza esclusiva restano la scelta dei libri di testo, l'individuazione delle persone cui attribuire l'incarico di docenza e la scelta circa il contenuto dell'insegnamento impartito.

2. *Islam e scuola pubblica: il discusso caso dell'ora di religione islamica all'interno del sistema di istruzione nazionale ed il timore di possibili aree di conflitto*

La delicata questione della potenziale introduzione nel sistema nazionale di istruzione di un'ora dedicata all'insegnamento della religione islamica sottopone all'attenzione del giurista l'annosa situazione delle confessioni prive di intesa.

Per gli studenti islamici, così come per qualunque altro soggetto appartenente a confessioni prive di intesa ex art. 8 Cost., si profila oltre alla classica facoltà di "non avvalersi" dell'irc, la possibilità delineata dall'art. 23 del Regio Decreto attuativo della legge sui culti ammessi n. 289/1930 secondo cui, quando il numero degli studenti lo giustifichi, le rispettive famiglie possono chiedere che siano loro messi a disposizione dei locali scolastici per l'insegnamento religioso dei figli.

La domanda deve essere inoltrata all'ufficio scolastico regionale che, udito il consiglio scolastico, può provvedere direttamente in senso favorevole o, nel caso sia ritenuto opportuno, può demandare la questione al Ministro della Pubblica Istruzione il quale può assumere la decisione di concerto con quello dell'Interno.

L'attuale situazione, contrassegnata dall'aumento esponenziale di appartenenti alla confessione islamica, viene dunque ad essere regolata da una norma che sottopone le istanze rivolte all'attivazione di un insegnamento religioso nei locali scolastici ad un'eccessiva discrezionalità amministrativa che, talvolta, scoraggia quei gruppi religiosi come appunto l'islam che scontano un atteggiamento diffidente se non ostile da parte delle istituzioni pubbliche[24], con una palese distinzione *in pejus* rispetto a quanto raggiunto per alcune altre confessioni con lo strumento bilaterale delle intese.

Ad ogni modo il dibattito più serrato si concentra sulla possibilità di

[24] Nicola Fiorita, *Scuola pubblica e religioni*, cit., pag. 105.

estendere il diritto previsto dalle intese di usufruire del meccanismo richiesta-attivazione dell'insegnamento religioso anche alla comunità islamica, consentendole così di poter attivare nella scuola pubblica una docenza confessionale alternativa all'irc.

Una proposta in tal senso era stata formulata nel 2009 dal politico italiano Adolfo Urso, all'epoca Viceministro allo sviluppo economico, il quale, in occasione della seconda edizione del laboratorio di confronto bipartisan nominalmente conosciuto come i "Dialoghi asolani", ed avente ad oggetto le nuove politiche per l'immigrazione, aveva prospettato l'introduzione sia nelle scuole pubbliche che private di una nuova materia facoltativa ed alternativa a quella cattolica, dedicata alla religione musulmana[25].

Laddove questa proposta trovasse in un prossimo futuro un riscontro a livello legislativo con conseguente previsione di un sicuro utilizzo, anche alla luce dell'aumento degli appartenenti a questa confessione, è facilmente prospettabile come l'ordinamento giuridico si troverebbe al cospetto di numerosi problemi di non semplice soluzione: *in primis* l'individuazione delle organizzazioni religiose deputate a svolgere il ruolo di interlocutori statali per la gestione di un corso di insegnamento che comunque dovrebbe fornire garanzie circa il rispetto dei molteplici principi dell'ordinamento giuridico nazionale, primo fra tutti quello della laicità statale.

Inoltre, a differenza di alcuni Stati europei che ospitano comunità musulmane di compatta composizione come quella maghrebina in Francia o pakistana in Gran Bretagna, i musulmani presenti sul territorio italiano costituiscono un islam plurale, fortemente eterogeneo per provenienza nazionale e composizione etnica (Marocco, Albania, Tunisia, Senegal, Pakistan), ragion per cui le organizzazioni islamiche deputate alla gestione dell'ora alternativa di religione dovrebbero fornire garanzie anche sul versante della capacità nell'amministrare uno studio del fatto religioso compatibile con le molteplici espressioni (nazionali, culturali, etniche) dell'islam italiano.

In aggiunta ai già numerosi ostacoli formali e sostanziali qui richiamati, non da ultimo, si profilerebbe il problema dell'individuazione dei soggetti preposti all'insegnamento effettivo nel contesto scolastico pubblico: determinazione che dovrebbe, a livello teorico ed anche in riferimento a quanto stabilito in alcune intese[26], essere il frutto di una concorde designazione da parte della confessione e degli organi scolastici.

---

[25] Alessandro Trocino, «*Ora di religione islamica» La nuova proposta dei finiani. Introdurre nelle scuole pubbliche e private, un'ora di religione islamica, alternativa a quella cattolica*, *Corriere della sera,* 17 ottobre 2009.

[26] Art. 10 legge n. 449/84, art. 11 legge n. 520/1985, art. 7 legge n. 126/12, art 12 legge n. 127/12.

3. La spina nel fianco dell'attività alternativa all'ora di religione.

Quando si tratta il tema del cd. "stato di non obbligo"[27] nel quale versano gli studenti "non avvalentisi" dell'insegnamento di religione cattolica, inevitabilmente si finisce per muoversi in *"un terreno assai incidentato e solo parzialmente esplorato"*[28], in cui una soluzione a livello legislativo non è ancora stata adottata, essendo stata la questione dell'attività alternativa all'irc presa in considerazione unicamente da numerose circolari[29] e pronunce del giudice amministrativo, fino ad arrivare all'intervento chiarificatore della Corte Costituzionale con le fondamentali pronunce nn. 203/1989 e 13/1991[30].

In tali occasioni la Consulta ha risolto i dubbi permanenti sul carattere opzionale dell'irc, stabilendo in capo a coloro che non si avvalgono di tale insegnamento un vero e proprio stato di "non obbligo", in virtù del quale essi possono scegliere di svolgere altre attività nell'ambito scolastico o di assentarsi dalla scuola in accordo con la famiglia.

Nonostante gli interventi chiarificatori sul punto, il Giudice delle leggi ha evitato di trattare il profilo specifico del contenuto delle attività alternative anche, e forse soprattutto, per una regolamentazione della disciplina a livello esclusivamente di circolari ministeriali che sottrae la materia alla possibilità di un suo sindacato.

In attesa dunque di un intervento mirato del legislatore ordinario, il compito di delineare i tratti dell'attività alternativa all'irc è stato svolto, in via

---

[27] Sull'argomento si rinvia al recente contributo di Nicola Colaianni, *Attività alternativa: il fantasma che si aggira nella scuola pubblica e condiziona la libertà di coscienza*, in rivista telematica www.federalismi.it (22 maggio 2013).

[28] Matteo Gattaponi, *Osservazioni a margine dell'IRC: la valutabilità dell'insegnamento di "attività alternativa" al vaglio dei giudici amministrativi*, in rivista telematica www.statoechiese.it .

[29] Si vedano ad esempio le Circolari emanate dal Ministero della Pubblica Istruzione nel 1986 e recanti indicazioni relative all'esercizio del diritto di scelta se avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica e, in ordine alle attività per gli studenti che non si avvalgono delle attività educative di religione cattolica, rispettivamente per la scuola materna (Circ. n. 128/86), elementare (Circ. n. 129/86), media (Circ. n. 130/86), secondaria di secondo grado e artistica (Circ. n. 131/86 integrata dalla Circ. n. 177/86).

[30] In realtà un'occasione di intervento da parte della Consulta era stata offerta, già poco tempo dopo l'entrata in vigore del nuovo Concordato, dall'ordinanza dell'11 giugno 1987 con cui il Tribunale di Milano aveva sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 19, 33 comma 2 Cost., dell'art. 9 n. 2 legge 25 marzo 1985 n. 121 e del D. PR 16 dicembre 1985 n. 751 nella parte in cui, a fronte di una compiuta disciplina dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica, nulla era previsto sull'organizzazione di un insegnamento alternativo a quello religioso. La Corte Cost. con ordinanza del 26 luglio 1988 dichiarava inammissibile tale questione di legittimità anche perché la stessa implicava l'apprezzamento, non consentito nel giudizio di costituzionalità, di situazioni di disparità di trattamento contingenti, nate nella fase di prima applicazione della normativa.

amministrativa, dall'autonomia delle singole istituzioni scolastiche, attraverso fonti secondarie ed attività programmatorie degli organi collegiali della scuola.

Molto spesso però il diritto alle attività opzionali rimane un guscio vuoto, così da creare una situazione di discriminazione tra coloro che si avvalgono dell'irc e coloro che invece, scegliendo diversamente, vanno incontro molto spesso solo ad un'ora di inerzia e di isolamento.

A livello teorico la scuola dovrebbe agevolare lo studente non avvalentesi verso una scelta fra alcune possibili soluzioni che contemplino, oltre alla possibilità di allontanamento dall'edificio scolastico, anche attività didattiche e formative alternative o ancora lo studio individuale (libero o assistito).

Studi statistici hanno rilevato invece come molto spesso le segreterie scolastiche, ove non diano addirittura per scontata l'accettazione dell'insegnamento religioso-cattolico da parte dei genitori, non offrano informazioni su attività formative alternative, cosicché la scelta si riduce fra un adeguamento forzato all'irc e la cd "ora del nulla"[31].

A peggiorare la situazione inoltre sono intervenuti negli ultimi anni, a causa del prolungato periodo di crisi economica, massicci tagli alla spesa pubblica soprattutto nel settore scolastico, che certamente hanno diminuito ancora di più la possibilità di un'efficace istituzione di corsi alternativi.

L'attuale situazione connotata da una generale mancata attivazione dell'insegnamento alternativo all'irc incide tanto sulla libertà religiosa dello studente e delle rispettive famiglie, dal momento che la scelta di seguire l'ora di religione potrebbe essere pesantemente condizionata proprio dalla prospettiva di non poter adeguatamente sfruttare il tempo alternativo, tanto sul diritto all'istruzione garantito dall'art. 34 Cost.

Nelle moltissime scuole in cui il corso alternativo non è attivato infatti lo studente che decide di non frequentare l'irc ha di fronte a sé la prospettiva di un'ora "buca", o al massimo di studio personale, con notevoli ripercussioni a livello di discriminazione[32] rispetto allo studente avvalentesi che usufruisce

---

[31] Per approfondimenti in merito si rimanda a LEONARDO PALMISANO (a cura di*), Quale laicità nella scuola pubblica italiana?*, cit., pp. 34 ss.

[32] Il principio secondo cui spetta agli studenti o ai loro genitori il diritto di avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica, senza che tale scelta comporti alcuna forma di discriminazione, è confermato inoltre dall'art. 310 comma 2, D. Lgs. n. 297/1994, recante il Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado. Un importante contributo alla nozione di discriminazione è stato fornito anche in sede europea dalle Direttive 2000/43/CE del 29 giugno 2000 e 2000/78/CE del successivo 27 novembre, recepite nel nostro ordinamento rispettivamente con i D. Lgs. nn. 215 e 216 del 2003. In particolare rileva per quanto qui interessa l'art. 2 del Decreto n. 216 nel quale è previsto che˝*… per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta, a causa della religio-*

di un'ora di lezione didattica piena.

La questione relativa alla discriminazione dello studente che si trova nello stato di "non obbligo" è stata più volte al centro di vicende giudiziarie come quella che ha investito il Tribunale civile di Padova, chiamato a decidere sul caso di una giovane alunna che, in virtù della scelta esercitata dai genitori atei di non farle frequentare l'irc, per un intero anno scolastico non aveva potuto seguire corsi alternativi per la mancata attivazione degli stessi da parte del suo istituto scolastico.

La sentenza del 30 luglio 2010 con cui il Tribunale di Padova ha risolto il caso appena descritto risulta particolarmente interessante non solo per la materia dell'accertamento del carattere discriminatorio del comportamento tenuto dall'istituzione scolastica convenuta, ma soprattutto per la questione concernente la sussistenza o meno di un obbligo in capo alla pubblica amministrazione di attivare gli insegnamenti alternativi a quello religioso.

A tal proposito il collegio giudicante del Tribunale di Padova ha analizzato il caso sottoposto alla sua attenzione alla luce della sentenza della sesta sezione del Consiglio di Stato n. 2749/2010, con cui il supremo organo di giustizia amministrativa, intervenendo sulla legittimità delle ordinanze ministeriali relative alla disciplina dell'attribuzione dei crediti scolastici, ha statuito che l'istituzione degli insegnamenti alternativi deve considerarsi obbligatoria per la scuola[33].

Il Consiglio di Stato ha chiarito inoltre in tale sede che l'obbligo per l'am-

---

ne, delle convinzioni personali, degli handicap, dell'età o dell'orientamento sessuale. Tale principio comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta, così come di seguito definite: a)discriminazione diretta quando per religione, convinzione personale, handicap, età, orientamento sessuale una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga; b) discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone che professano una determinata religione o ideologia di altra natura , le persone portatrici di handicap, di una particolare età o orientamento sessuale in una situazione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone˝. A livello internazionale invece è utile ricordare che il Consiglio d'Europa ha adottato nel 2005 un importante rapporto "Educazione e religione" (Raccomandazione n. 1720), che riepiloga e precisa le linee di politica educativa che il Consiglio ha tratteggiato nel corso degli ultimi vent'anni: in particolare è interessante ai fini della nostra indagine l'art. 6 del documento laddove si qualifica la religione come una componente ineliminabile delle culture umane che, anche se oggetto di un'opzione privata, costituisce un fenomeno che deve essere conosciuto criticamente a scuola.

[33] Successivamente la circolare ministeriale Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca (MIUR) del 23 luglio 2010 ha mostrato di aver recepito quanto statuito dal Consiglio di Stato nell'occasione esaminata, esprimendo chiaramente la necessità di assicurare l'insegnamento dell'ora alternativa alla religione cattolica agli alunni interessati. In verità un'altra circolare ministeriale del 15 gennaio 2009 (n.4) ha ribadito il dovere per il Collegio dei docenti di ogni istituzione scolastica di programmare attività didattiche e formative alternative all'irc o di offrire assistenza per attività di studio individuale al fine di evitare l'isolamento dell'alunno o l'abbandono dei locali scolastici.

ministrazione scolastica di istituire i corsi alternativi a quello religioso non incide in alcun modo sul carattere facoltativo dei suddetti insegnamenti e che tale istituzione non è subordinata all'esercizio di un potere discrezionale condizionato dalla disponibilità di mezzi economici all'uopo destinati, giacché la disponibilità economica della pubblica amministrazione non può pregiudicare la posizione giuridica soggettiva dello studente .

La sentenza del Consiglio di Stato n. 2749/2010 offre quindi vari spunti per una riflessione approfondita in materia di istituzione di insegnamenti alternativi all'irc in quanto, chiudendosi con un *obiter dictum* assai significativo, tale provvedimento constata che *"in molte scuole gli insegnamenti alternativi all'ora di religione non sono attivati, lasciando così agli studenti che non intendono avvalersi come unica alternativa quella di non svolgere alcuna attività didattica"*.

Sulla base della giurisprudenza richiamata, il Tribunale di Padova ha accolto il reclamo proposto dai genitori dell'alunna contro l'ordinanza pronunciata dal medesimo in prima istanza, riconoscendo nella condotta dell'istituto scolastico e parallelamente del Ministero dell'Istruzione, un comportamento discriminatorio lesivo della libertà religiosa e del diritto all'istruzione della minore, ordinandone l'immediata cessazione e riconoscendo a favore dei genitori un risarcimento di 1.500 euro.

Nello specifico, la lesione alla libertà religiosa era stata perpetrata a causa del collocamento della bambina per il primo periodo dell'anno scolastico nell'aula in cui si svolgeva l'insegnamento della religione cattolica sull'assunto che la stessa avrebbe potuto in alternativa compiere attività diverse in modo autonomo.

La lesione del diritto all'istruzione era derivata invece dal collocamento in modo definitivo, effettuato nel secondo periodo dell'anno scolastico, in un'aula diversa durante il parallelo insegnamento della materia confessionale: è evidente come la violazione del diritto di cui all'art 34 Cost sia stata inflitta nel momento in cui ai compagni è stato elargito un bagaglio conoscitivo di cui la non avvalentesi non ha potuto godere.

In estrema sintesi, a fronte anche delle più recenti conquiste a livello giurisprudenziale sul tema, è possibile affermare che una delle chiavi per risolvere la sempre più pressante richiesta di un'offerta formativa che promuova il senso di cittadinanza globale, debba muoversi dal livello scolastico e non possa tralasciare nessun aspetto, a partire proprio dalla garanzia dell'istituzione di credibili attività didattiche alternative all'irc che rendano più tangibile il diritto di scelta dei discenti, favorendo così l'attuazione di una loro effettiva autodeterminazione.

4. *Le più recenti proposte di riforma dell'elemento confessionale nella scuola: verso un'auspicata ora delle religioni?*

La questione dell'istituzione di un'ora dedicata all'insegnamento delle realtà religiose, da mera ipotesi blandamente caldeggiata, ha ultimamente assunto un livello di attualità importante anche grazie alle dichiarazioni rese dagli ultimi vertici del Ministero dell'Istruzione che non hanno mancato di sottolineare l'opportunità di un simile intervento anche alla luce del carattere sempre più multietnico della società.

L'ex Ministro del dicastero in menzione, Francesco Profumo, nel settembre 2012 in occasione di un incontro ufficiale, aveva difatti ricordato il valore della scuola che, in quanto figlia dei tempi, richiede un costante aggiornamento dei propri programmi nella direzione di una maggiore apertura e multiculturalità, anche in relazione all'ora di religione che, nell'opinione del Ministro, andava *"assolutamente rivista"*[34].

Il tema della rivisitazione dell'insegnamento religioso nella scuola statale assume contorni sempre più definiti, tratteggiati da una mutata composizione sociale che richiede con sempre maggiore insistenza un adeguamento dell'offerta formativa in ossequio alla tutela della libertà di coscienza e dell'intera cultura religiosa, percepita come fondamentale strumento per evitare l'uso identitario della religione ed una migliore gestione del pluralismo nella scuola.

La volontà di rendere visibile all'interno delle strutture scolastiche pubbliche le diverse espressioni e conoscenze religiose, integrandole nell'assetto pluralistico tipico di uno spazio pubblico laicamente contrassegnato, porta ad avvertire come non più sufficiente, in una società che non condivide più un unico nucleo di valori spirituali, l'attivazione obbligatoria di un solo insegnamento religioso.

L'ora logisticamente deputata all'insegnamento di una specifica religione è stata gradualmente avvertita come un ostacolo[35] nel rapporto tra lo spazio pubblico e quello religioso e come una soluzione non più al passo con le

---

[34] La notizia è rinvenibile nel sito www.lastampa.it, 25 settembre 2012. Tale comunicazione non ha mancato di sollevare talune perplessità soprattutto "alla luce della complessità del quadro normativo concordatario in cui si iscrive la disciplina dell'Irc": così Roberto Mazzola, *Attualità ed inattualità di un progetto educativo: l'insegnamento della religione cattolica nel sistema scolastico pubblico italiano*, in Antonino Mantineo, Domenico Bilotti, Stefano Montesano, *Insegnamenti e insegnanti di religione nella scuola pubblica italiana*, Giuffrè, Torino 2014, p. 13.

[35] Marina Gigante, *Laicità, scuola, università. Dal secolarismo al postsecolarismo nel campo dell'istruzione,* in Riccardo Acciai, Fabio Giglioni (a cura di), *Poteri pubblici e laicità delle istituzioni. Giornata di studi in onore di Sergio Lariccia,* Aracne, Roma 2008, pag. 109.

rinnovate esigenze spirituali tipiche di una società post-secolare.

L'inidoneità dell'attuale strutturazione dell'insegnamento religioso scolastico, secondo alcuni esponenti della dottrina italiana, verrebbe ulteriormente evidenziata nel profilo assolutamente incostituzionale della richiesta di decidere all'inizio dell'anno scolastico se avvalersi o meno dell'insegnamento, dal momento che ciò si tradurrebbe in *"una pressione indebita sulla coscienza dell'individuo e di chi ha il diritto dovere di educarlo, mentre l'onere di richiederlo dovrebbe gravare solo su chi vuole usufruirne"*[36].

Tra l'altro si uniscono al coro delle istanze sulla ristrutturazione dell'irc anche le considerazioni di chi ritiene assolutamente non compatibile con l'ora di religione a carattere confessionale, tendente in quanto tale a trasmettere verità date per certe ed inconfutabili, la finalità propria della scuola di far acquisire ai discenti una capacità critica di pensiero, tanto più che la consistente percentuale di frequentanti rappresenterebbe il risultato di un riconoscimento collettivo misto all'accumulazione di vantaggi immediati in termini di consenso[37].

A quanto pare sembra che anche nel nostro Paese cominci a circolare la tendenza caldeggiata[38] dal Consiglio d'Europa sia nel rapporto "Scuola e religione" del 2005[39] che nel documento di Toledo del 2007[40], di fornire all'interno delle mura scolastiche quell'insieme di competenze necessarie agli studenti per comprendere e valutare in modo critico le sempre più numerose confessioni circolanti sul territorio europeo, attivando così uno strumento di effettiva trasmissione di conoscenze socio religiose miranti al rafforzamento della cittadinanza multietnica.

L'approccio suggerito nei documenti appena citati avrebbe ad oggetto quello che comunemente è conosciuto con il nome di *education about religion,* vale a dire un tipo di insegnamento in cui la religione viene presentata in una matrice culturale adatta ad entrare in contatto anche con soggetti

---

[36] Marco Croce, *Della violazione della Costituzione tramite ordinanze ministeriali*, in rivista telematica www.forumcostituzionali.it.

[37] Nicola Fiorita, *Scuola pubblica e religioni*, cit., pag. 33.

[38] L'inclinazione verso uno studio obiettivo, ovvero non confessionale delle religioni, era stato in particolare dimostrato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa con due raccomandazioni risalenti, la n. 1178 del 1992 e la n. 1202 del 1993, con cui venivano raccomandati programmi scolastici contenenti *"un'informazione concreta ed obiettiva sulle religioni maggiori e sulle loro principali varianti, sui principi dello studio comparativo delle religioni e sull'etica" ovvero "corsi sulle religioni e sulla morale laica con una presentazione differenziata ed accurata delle diverse religioni"*.

[39] Raccomandazione n. 1720/2005 *"Religion and Education.*

[40] Si tratta dei *Toledo Guiding Principles on Teaching about Religions and Beliefs in Public Schools*, elaborati dall'*Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) all'interno dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa.

non credenti: gli strumenti utilizzati da questo tipo di insegnamento si focalizzano in particolare su una specifica formazione degli insegnanti deputati ad impartirlo e in generale sul riconoscimento di spazi per la religione all'interno dei programmi didattici, come possono essere ad esempio libri di testo aperti ad impostazioni narrative anche di diversa provenienza religiosa e geopolitica.

L'*education about religion*, traducibile con l'espressione "ora delle religioni", prevalente nei paesi con una tradizione di Chiesa di Stato come Inghilterra, Danimarca e Svezia, è ancora poco conosciuta in Italia, dove invece prevale un modello ibrido di insegnamento religioso teso a soddisfare le richieste provenienti dagli alunni o dalle relative famiglie ed imperniato sull'educazione impartita da docenti approvati (come accade nel caso dell'irc) o direttamente dai responsabili della confessione religiosa.

Molto probabilmente un ripensamento dei programmi educativi mediante lo scambio dell'insegnamento confessionale di carattere catechetico monoculturale con uno studio del fatto religioso permetterebbe forse di rispondere meglio ai problemi legati al pluralismo: in tal senso si può ricordare anche l'ipotesi dell'introduzione di un insegnamento di Etica Costituzionale avente ad oggetto la trasmissione delle prime nozioni e dei principi portanti della Carta costituzionale[41].

A fronte di queste riflessioni e del dibattito che si è sviluppato sull'argomento sono state profilate alcune soluzioni che spaziano dall'istituzione obbligatoria di un corso il cui approccio interculturale e interreligioso non venga percepito come disgiunto dalle altre materie[42], fino alla valorizzazione dell'autonomia scolastica per offrire un insegnamento il cui contenuto possa variare in funzione del territorio o della platea di riferimento, ed infine la mai accantonata speranza di una riforma della legge sulla libertà religiosa che punti a consentire a chiunque lo domandi l'accesso ad un insegnamento confessionale.

In effetti l'ora delle religioni sembra la soluzione più indicata per favorire uno studio più approfondito del fenomeno religioso ed un recupero di quei principi costituzionali di uguaglianza e di diritto all'istruzione sacrificati dal-

---

[41] In merito ad una possibile modificazione dell'irc come educazione ad una cittadinanza democratica in grado di soddisfare la *"conoscenza del fenomeno religioso nella complessità delle sue sfaccettature e dei suoi inveramenti concreti"* si rimanda a quanto espresso da Marco Parisi, *La questione dell'insegnamento di religione nelle prospettive di legge organica in materia di libertà religiosa*, in Valerio Tozzi, Gianfranco Macrì, Marco Parisi (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 286.

[42] La proposta per l'istituzione di un'ora di storia delle religioni, da aggiungersi all'offerta formativa già esistente, è stata avanzata dall'on. Melandri con il progetto di legge n. 3771 del 16 settembre 2010.

le insoddisfacenti intese stipulate fino ad ora con quelle che, in alcuni casi, non possono essere più ritenute minoranze confessionali.

Partendo dal presupposto per cui l'insegnamento religioso nelle scuole deve ispirarsi a due obiettivi principali, ovvero da un lato fornire agli studenti la più ampia possibilità di conoscenza del fenomeno religioso e dall'altro permettere alle famiglie, laddove desiderato, l'approfondimento dell'educazione su una particolare confessione, un gruppo di autorevoli studiosi è giunto a formulare una proposta convincente che si ispira all'idea dell'*education about religion*.

Costoro, muovendo dalla constatazione per cui la religione rappresenta uno dei più rilevanti fenomeni antropologici e storici ricorrenti nella storia dell'uomo, valutano come una carenza gravissima la mancata conoscenza in capo agli studenti dei più elementari lineamenti (storici, geografici, sociologici) delle principali confessioni esistenti al mondo, proprio perché la religione, nell'ambito di una società attraversata da imponenti cambiamenti economici e politici a livello nazionale ed internazionale, costituisce una chiave di comprensione imprescindibile per i futuri cittadini che, presumibilmente, in modo quotidiano dovranno confrontarsi con soggetti diversi per usanze, tradizioni, costumi ed ovviamente fedi.

Tale ignoranza può essere sanata mediante l'introduzione di "un insegnamento di cultura religiosa" obbligatorio ed inserito nell'orario curriculare, affidato a docenti di materie storico umanistiche o più preferibilmente a soggetti appositamente selezionati mediante le normali procedure di immissione in ruolo[43].

Parrebbe che un'ulteriore opportunità verso l'organizzazione di questo nuovo tipo di insegnamento del fatto religioso possa derivare dall'attività del nuovo Osservatorio nazionale per l'integrazione degli studenti stranieri e per l'Intercultura, istituito dal Ministero dell'Università e della Ricerca[44] per l'ideazione e la promozione di politiche scolastiche per l'integrazione degli alunni con cittadinanza non italiana, anche mediante la sperimentazione di innovative metodologie didattiche e disciplinari.

Nella prospettiva della configurazione di un'ora dedicata alle religioni si sono recentemente attivate, con lo scopo di approfondire appunto la religione come oggetto di studio, alcune importanti università europee che,

---

[43] Enzo Di Nuoscio, Giovanni Fornero, Francesco Rimoli, *Un insegnamento necessario, una proposta,* in *Reset*, 116, 2009.

[44] In merito si rinvia alla pagina telematica http://www.lastampa.it/2014/09/10/cultura/scuola/miur-istituito-un-osservatorio-per-lintegrazione-degli-studenti-stranieri-RrTK4Ue6DFZwRtgXGY3MJM/pagina.html.

nell'ambito di un progetto finanziato dall'Unione Europea, hanno come obiettivo la realizzazione di uno strumentario digitale e multilingue da consegnare agli insegnanti delle scuole superiori per insegnare agli studenti la storia e le tradizioni delle diverse religioni e anche per trattare temi particolarmente delicati e controversi[45].

Questa proposta pare da un lato rimediare ad un *deficit* di conoscenze destinato altrimenti a propagarsi in capo alle future generazioni che daranno vita alla cittadinanza sociale e dall'altro ad assicurare il diritto dei genitori al rispetto delle proprie convinzioni filosofiche e religiose, così come richiesto tra l'altro anche dall'art. 2 del primo protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, mettendo al riparo gli studenti dall'indottrinamento[46] e dalla ghettizzazione potenzialmente nascoste in un contesto di pluralismo solo nominale.

5. Valutazioni conclusive

La possibilità della creazione e dell'inserimento nel *curriculum* scolastico pubblico di un insegnamento concernente lo studio del fenomeno religioso nella sua globalità, nonostante la sollecitudine di provenienza sovranazionale data dal crescente dibattito sulla posizione che dovrebbe ricoprire l'istruzione religiosa nella scuola pubblica, soffre attualmente di una reale mancanza di interesse all'interno del dibattito legislativo parlamentare, assorbito da differenti problematiche causate dalla difficile situazione economica ed istituzionale che caratterizza purtroppo questi nostri tempi.

Sul tema infatti si proiettano le opinioni di coloro che ritengono da un

---

[45] Si tratta del progetto *Intercultural Education trought Religious Studies* (IERS), finanziato dal programma *Lifelong Learning* dell'Unione Europea, per la realizzazione del quale si sono coordinate, sotto la direzione dell'Università Ca'Foscari di Venezia, *l'Institut Européen en Sciences des Religions* (Francia), l'Università di Salamanca (Spagna), l'Università di Augusta (Germania), *University of Southern Denmark* (Danimarca) e l'organizzazione Oxfam Italia Intercultura.

[46] Con riferimento al pericolo di indottrinamento che questo tipo di insegnamento sarebbe volto a scongiurare, un contributo particolarmente importante è stato offerto dalla giurisprudenza della Suprema Corte del Canada. La stessa infatti proprio in relazione alle accuse di incompatibilità con l'educazione religiosa impartita in famiglia che erano state mosse da alcuni genitori cattolici i quali si erano visti opporre un netto rifiuto da parte dell'autorità scolastica alla richiesta di esonero dei propri figli dal corso di etica e cultura religiosa (presente nelle scuole pubbliche del Quebec dal 2008), respingendo il ricorso rivoltole ha così statuito: *"sostenere che l'esposizione dei figli a religioni diverse violi di per sé la libertà religiosa dei minori o dei genitori significa rifiutare la realtà multiculturale della società canadese e disconoscere ciò cui lo Stato del Québec si ritiene obbligato in materia di educazione pubblica"*. La notizia è reperibile presso http://archiviostorico.corriere.it/2012/febbraio/26/Via_canadese_all_Ora_Religione_co_9_120226130.shtml .

lato che sia inutile soffermarsi sulla questione del rinnovamento dell'irc dal momento che il settore della pubblica istruzione soffre di ben altre più consistenti problematiche e dall'altro che la medesima sia in realtà una questione di banale rilievo, non meritevole di uno specifico approfondimento.

È vero però che la scuola italiana attualmente deve gestire le esigenze anche religiose provenienti da una quota sempre più sostanziosa di studenti stranieri, il cui numero aumenta incontenibilmente anno dopo anno[47] e che dunque la revisione dell'irc pare dover fare i conti con un'innegabile contingenza.

Mai infatti come nell'epoca attuale, caratterizzata da una società globale e multiculturale e percorsa da attriti tra dimensioni confessionali a prima vista inconciliabili, il problema dell'alfabetizzazione religiosa si pone con assoluta centralità e chiede di essere adeguatamente preso in considerazione attraverso l'adozione di idonei strumenti anche e soprattutto nel settore della scuola che costituisce il primo vero ambito di confronto della diversità e del pluralismo sociale.

Concludendo, un'istruzione religiosa a carattere obbligatorio in grado di mettere i discenti nella condizione di conoscere la storia, i contenuti e le più importanti sfaccettature quantomeno delle principali religioni esistenti al mondo, permetterebbe una più fluida comprensione del rapporto che quotidianamente viene ad innestarsi tra fenomeno religioso e vissuto quotidiano e costituirebbe un concreto aiuto nel combattere la biunivoca diffidenza che spontaneamente sorge tra appartenenti a diverse comunità confessionali e che si alimenta di miti e luoghi comuni.

---

[47] Si stima un aumento di 60.000-70.000 unità all'anno con una quota globale, attualmente, del 10% di studenti stranieri nella scuola pubblica italiana. Per un'indicazione delle fonti si rinvia in nota a Giovanni Cimbalo, *Gli altri insegnamenti religiosi nella scuola pubblica: un modello di pluralismo ancora attuale?* in Antonino Mantineo, Domenico Bilotti, Stefano Montesano, *Insegnamenti ed insegnanti*, cit., p. 76.

*Sistema penale e dinamiche interculturali ed interreligiose**

Giovanni Crocco

1. *Multiculturalismo, società di minoranze e diritto penale*

Il pluralismo religioso[1] che si è andato affermando nelle società occidentali ha raggiunto un buon equilibrio fintanto che il suo sviluppo si sia limitato a non oltrepassare l'orizzonte comprensivo delle confessioni tradizionali conosciute e radicate in un determinato territorio[2]. Tuttavia, il quadro si va modificando «quando, a seguito di sensibili mutamenti nella stratificazione della popolazione, cominciano a radicarsi gruppi sociali che traggono la propria identità da etnie, culture, religioni, diverse e lontane rispetto a quelle tradizionali»[3], facendo così emergere un problema di compatibilità tra ordi-

---

* Il presente lavoro si pone a continuazione del mio precedente, Giovanni Crocco, *Diritto, ordine e religione nella tutela penale*, in Aa.Vv., *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, a cura di Antonio Fuccillo, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 221-250, nel quale viene affrontato il rapporto tra diritto e religione nelle odierne società multiculturali, trattando non solo di aspetti tipicamente penalistici quali le cause di giustificazione del reato o le circostanze aggravanti e attenuanti in relazione all'esercizio del diritto di libertà religiosa, ma anche dell'applicazione in concreto delle stesse in sede giurisdizionale con una variegata casistica che ne segue.

[1] Si vedano sul tema gli interventi di Noberto Bobbio, voce *Pluralismo*, in *Dizionario di politica*, 1976, p. 717 ss.; Giovanni Barberini, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 308 ss.; Alberto Gargani, *Libertà religiosa e precetto penale nei rapporti familiari*, in *Il diritto ecclesiastico*, 3, 2003, p. 1011 ss.

[2] Su questi temi, cfr. ampiamente Antonio Fuccillo, *La multireligiosità tra possibile "formazione" ed ipotetica "autoformazione"*, in Aa.Vv., *Multireligiosità e reazione giuridica*, a cura di Antonio Fuccillo, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 267-283, nonché Antonio Fuccillo, Raffaele Santoro, *Giustizia, diritto, religioni. Percorsi nel diritto ecclesiastico civile vivente*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 1-16. Vittorio Cotesta, *Sociologia dei conflitti etnici. Razzismo, immigrazione e società multiculturale*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 4, scriveva infatti che la configurazione attuale dei rapporti tra i popoli è basata «su *un* territorio, entro *uno* stato vivono spesso uomini e donne differenti per la loro cultura, per la lingua che parlano e per la religione che praticano».

[3] Carlo Cardia, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea, legislazione italiana*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 191. Ad avviso dell'Autore, il problema del multiculturalismo consiste, soprattutto,

namento giuridico della società d'insediamento e cultura della popolazione immigrante[4].

Il più delle volte, infatti, accade che questi stessi gruppi non si limitano solo a chiedere il rispetto della propria fede religiosa o delle proprie usanze[5], ma tendono a riprodurre comportamenti e consuetudini che riflettono «un universo culturale e simbolico del tutto nuovo»[6] e che possono talvolta entrare in conflitto con i principi o addirittura le regole giuridiche tipiche degli ordinamenti occidentali.

Difatti, il problema della rilevanza della matrice religiosa in ambito penale si acuisce allorquando gruppi isolati e minoranze religiose pongono in essere comportamenti e atti che sono previsti e puniti dalla legge nazionale come reato, e che nel Paese di provenienza, invece, non sono affatto considerati come condotte giuridicamente rilevanti ma addirittura sono consentite o tollerate[7] quali espressioni di un diritto o di una facoltà legittima. Questa è sicuramente una conseguenza del "localismo" e della "non-neutralità" culturale del diritto penale, per effetto dei quali, quando un migrante lascia il suo Paese d'origine per approdare in altro territorio vi trova un substrato culturale e religioso diverso da quello del luogo natìo, nonché un diritto

---

nel conciliare i valori tradizionali con i comportamenti, gli usi, i costumi alieni, e nel respingere quelle pratiche comportamentali che contrastano in modo irreparabile con elementari principi di civiltà.

[4] Già da tempo la Corte costituzionale, sentenza 18 ottobre 1995, n. 440, avverte tale problematica, parlando di società contemporanee in cui «hanno da convivere fedi, culture e tradizioni diverse».

[5] Infatti, Letizia Mancini, *Società multiculturale e diritto italiano. Alcune riflessioni*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2000, pp. 73-74, sottolinea che la necessità di elaborare una politica multiculturale nasce «nel momento in cui vi è una richiesta pubblica di riconoscimento della identità culturale, da parte dei singoli e più spesso dei gruppi», ossia quando all'individuo non viene riconosciuto il diritto di esprimere alcuni caratteri della propria cultura che nel Paese di provenienza trovavano un riconoscimento formale o anche solo sociale. D'altro canto, Giovanni Barberini, *Lezioni di diritto ecclesiastico,* cit., p. 309, mette in evidenza che il riconoscimento della libertà religiosa ha fatto sì che «lo Stato, pur rimanendo fondato su tradizioni e costumi sostanzialmente religiosi e confessionali, si è trovato costretto a istituzionalizzare sempre più il pluralismo confessionale, vale a dire la legittimità dell'appartenenza a fedi religiose diverse» e a riconoscere la libertà di scegliere se credere o non credere in una religione. Deve aggiungersi la libertà di esprimere liberamente la propria appartenenza, con utilizzo di simboli, di un vestiario religiosamente connotato o con la pratica di rituali a carattere religioso.

[6] Paolo Cavana, *Nuove dimensioni della cittadinanza e pluralismo religioso: premesse per uno studio*, in Aa.Vv., *La cittadinanza. Problemi e dinamiche in una società pluralistica*, a cura di Giuseppe Dalla Torre, Francesco D'Agostino, Giappichelli, Torino, 2000, p. 65. Sul punto si veda anche Carlo Cardia, voce *Religione (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, II, 1998, p. 917.

[7] Sul rapporto tra flussi migratori, condizionamenti culturali e questione criminale, si vedano Massimo Papa, *Il diritto penale dell'Europa e la presenza delle comunità islamiche*, in Aa.Vv., *Il diritto penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per quale Europa?*, a cura di Stefano Canestrari, Luigi Foffani, Giuffrè, Milano, 2005, p. 63 ss., nonché Giuseppina Fabbrocini, *Tolleranza e tutela penale del sentimento religioso in una società multiculturale*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2009, p. 358 ss.

penale impregnato di norme culturali che non sono quelle proprie del suo *habitat*.

In particolare, le problematiche sorgono quando, «insieme all'elemento religioso, o a causa dell'elemento religioso, emerge una differenziazione di costumi e tradizioni così forte da incidere su quelle basi valoriali condivise che sorreggono il nostro ordinamento, e che sono parte integrante degli ordinamenti occidentali»[8]. Tuttavia, «l'attività svolta per fini religiosi non deve configurare un illecito penale, perché allora, in linea di principio, sull'esigenza di libertà prevale l'esigenza di tutela dei beni giuridici offesi dal comportamento illecito»[9]. Il quadro è certamente più complesso di quanto possa apparire, poiché non si tratta solo di adattamento di usanze e tradizioni di natura locale, ma soprattutto di problemi legati al "pluralismo normativo"[10].

A riprova della delicatezza del problema, va evidenziato come in siffatta materia si contrappongano interessi parimenti rilevanti: «da un lato, l'interesse del nostro ordinamento a che siano rispettate le norme positive che qualificano determinate condotte come penalmente rilevanti; dall'altro, in una logica di globalizzazione, l'interesse degli stranieri a non essere *ex abrupto* sottomessi a delle consuetudini ad essi ignote fino al momento dell'ingresso nello Stato estero e spesso contrarie alle loro abitudini»[11].

Il dibattito affonda le proprie radici nel rapporto tra pluralismo religioso[12] e diritto penale, laddove il ripetersi di condotte criminose che compri-

---

[8] Carlo Cardia, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea, legislazione italiana*, cit., p. 193.

[9] Antonio Vitale, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 167.

[10] Sull'argomento, cfr. Alessandra Facchi, *I diritti nell'Europa multiculturale. Pluralismo normativo e immigrazione*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 47 ss.; Boaventura de Sousa Santos, *Law: a map of misreading. Towards a postmodern conception of law*, in *Journal of Law and Society*, 1987, p. 288, spec. p. 297 ss.

[11] Francesco Caringella, Francesca Della Valle, Michele De Palma, *Manuale di diritto penale (parte generale)*, Dike, Roma, 2013, p. 607. Si comincia a parlare emblematicamente di «reati culturali o culturalmente orientati, ossia riconducibili ai costumi o alle tradizioni di determinati gruppi etnici o religiosi che si ispirano ad una tavola di valori non di rado differenti da quelli comunemente invalsi nei Paesi occidentali». Si pensi, ad esempio, al rapporto tra reato di bigamia previsto dall'art. 556 c.p. e le convinzioni del credo musulmano che ammettono la poligamia.

[12] Circa i fenomeni del multiculturalismo e del pluralismo religioso, cfr. *ex plurimis* Carlo Cardia, voce *Multiculturalismo (dir. eccl.)*, in *Il diritto. Enciclopedia giuridica de Il Sole 24 Ore*, 9, 2007, p. 722; Massimo Durante, *La questione multiculturale: nuove basi simboliche per la comprensione del dispositivo politico e giuridico contemporaneo*, in *Filosofia Politica*, Rivista filosofica dei concetti politici, 2, 2007, p. 269; Maria Laura Lanzillo, *Il multiculturalismo*, Laterza, Roma-Bari, 2005; Jürgen Habermas, Charles Taylor, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Feltrinelli, Milano, 2002; Aa.Vv., *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di Sara Domianello, Il Mulino, Bologna, 2012; Pierluigi Consorti, *Pluralismo religioso: reazione giuridica multiculturalista e proposta interculturale*,

mono gli altrui diritti, in nome del rispetto e dell'osservanza di un imperativo religioso, ripropone il nodo nevralgico del contrasto tra ordinamento giuridico e ordinamento confessionale, ciascuno dei quali rivendica la propria sovranità a scapito dell'altro[13]. A determinare questa evoluzione in senso policulturale e pluriconfessionale della nostra società, tradizionalmente omogenea nei riferimenti culturali e religiosi[14], ha contribuito in modo notevole il flusso migratorio[15] dei Paesi in via di sviluppo verso i Paesi più avanzati. La metamorfosi, però, è stata anche facilitata dal progressivo incremento del fenomeno della globalizzazione[16], determinato da un rigurgito delle identità religiose[17] e da un "nomadismo del capitale" che ha profondamente mutato il governo dell'economia.

---

in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica (www.statoechiese.it), maggio 2007; Maria Cristina Folliero, *Libertà religiosa e società multiculturali: la risposta italiana*, *ivi*, giugno 2008; Matteo Gianni, *Riflessioni su multiculturalismo, democrazia e cittadinanza*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2000, p. 3 ss.; Giovanni Sartori, *Pluralismo, multiculturalismo ed estranei. Saggio sulla società multietnica*, Rizzoli, Milano, 2000; Aa.Vv., *Simboli e pratiche religiose nell'Italia multiculturale. Quali riconoscimenti per i migranti?*, a cura di Antonello De Oto, Ediesse, Roma, 2010; Abraham Barrero Ortega, *Multiculturalismo y libertad religiosa*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 27, 2011, pp. 21-38; Michael Helfand, *Religious arbitration and the new multiculturalism: negotiating conflicting legal orders*, in *New York University Law Review*, 86, 5, 2011, pp. 1231-1305, il quale fa distinzione tra vecchio e nuovo multiculturalismo, riferendosi con il primo ad un approccio teorico e pratico che, nel dedicare particolare attenzione ai temi classici del rapporto tra diritto statale e istanze dei gruppi religiosi minoritari, valorizza il principio di riconoscimento dell'altro posto a base dei principi di eguale libertà ed uguale dignità, mentre con il secondo assume una nuova centralità il principio di autonomia dei gruppi religiosi e dei loro diritti, valorizzando la differenzazione delle giurisdizioni religiose rispetto all'ordinamento statale; similmente, Pasquale Annicchino, Gabriele Fattori, *Diritto ecclesiastico e canonico tra 'vecchio' e 'nuovo' multiculturalismo*, in Aa.Vv., *Diritto e religione*, a cura di Gianfranco Macrì, Marco Parisi, Valerio Tozzi, Plectica, Salerno, 2012, pp. 345-365.

[13] Cfr. Michele Claudio Del Re, *Il reato determinato da movente religioso*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 61.

[14] Cfr. Raffaele Botta, *La condizione degli appartenenti a gruppi religiosi di più recente insediamento in Italia*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2, 2000, p. 362.

[15] Sul fenomeno dell'immigrazione e dei problemi che ne derivano, si rinvia agli interessanti scritti di Laura Bergnach, Emidio Sussi, *Minoranze etniche ed immigrazione. La sfida del pluralismo culturale*, Franco Angeli, Milano, 1993; Aa.Vv., *Immigration into Western Societies: problems and policies*, a cura di Emek M. Uçarer, Donald J. Puchala, Pinter, Londra-Washington, 1997; Aa.Vv., *Immigrazione: riflessione e ricerca*, a cura di Anna Coluccia, Giuffrè, Milano, 1999. Sull'immigrazione nell'ottica eccleciasticistica, si rinvia ampiamente a Luciano Musselli, Valerio Tozzi, *Manuale di diritto ecclesiastico. La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Laterza, Roma-Bari, 2000, pp. 325-341.

[16] Sulle interazioni tra globalizzazione e religione, si rinvia ampiamente a Pasquale Lillo, *Globalizzazione del diritto e fenomeno religioso*, Giappichelli, Torino, 2002; Nicola Colaianni, *La laicità al tempo della globalizzazione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica (www.statoechiese.it), giugno 2009; Lester R. Kurtz, *Le religioni nell'era della globalizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2000.

[17] Cfr. Mario Ricca, *Oltre Babele, Codici per una democrazia interculturale*, Dedalo, Bari, 2008, pp. 177-178.

Bisogna fare i conti, infatti, con una realtà rinnovata, con una *società al plurale*, nella quale etnie, religioni, linguaggi rivendicano le loro autonomie, in una universale corsa alla autodeterminazione e al pieno riconoscimento delle identità. Così, «diritti senza terra vagano nel mondo globale alla ricerca di un costituzionalismo anch'esso globale che offra loro ancoraggio e garanzia»[18], trovando un generale riconoscimento positivo scevro da discriminazioni.

Già da diversi anni si registra, infatti, un esponenziale incremento dei flussi migratori che ha inevitabilmente «sollecitato il diffondersi di nuove istanze di tutela delle identità e della appartenenza dei gruppi»[19], determinando situazioni di convivenza inedite e la nascita del c.d. villaggio globale.

Tutto ciò ha favorito l'evoluzione delle società occidentali verso il modello delle *società di minoranze*, contraddistinto dalla compresenza di "minoranze volontarie", i cui membri aspirano a conservare e a valorizzare le caratteristiche che li differenziano dai membri della maggioranza[20]. Contrariamente ai membri delle "minoranze discriminate" pervasi da una forte volontà di assimilazione alla maggioranza, i primi rivendicano innanzitutto «il diritto di difendere e di preservare la loro identità collettiva»[21], ritenendosi legittimamente cittadini del Paese di nuovo insediamento.

Per la prima volta, quindi, le problematiche legate alla cultura e alla diversità vengono a scontrarsi con l'esigenza di garantire uniformità, efficacia e credibilità al sistema penale, onde evitare possibili e profondi conflitti socio-culturali.

Nel contesto di una società post-secolare[22] nasce, così, un nuovo modello giuridico-ordinamentale in cui la religione inizia a rivestire nuovamente

---

[18] Stefano Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 1.

[19] Mario Ricca, *Le religioni*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 127.

[20] Cfr. Raffaele Botta, *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e rivendicazioni identitarie nell'autunno dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 25.

[21] Antonio Gambino, *Gli altri e noi: la sfida del multiculturalismo*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 9. Più in generale, sul tema delle minoranze religiose nel nostro Paese, si vedano i contributi di Guido Fubini, *Essere minoranza religiosa in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica (www.statoechiese.it), settembre 2007; Mario Tedeschi, *Le minoranze religiose tra autonomia e immobilismo del legislatore*, *ivi*, aprile 2010, il quale saggiamente sostiene che «se, invece di minoranze religiose, parlassimo di pluralismo religioso, faremmo già un passo in avanti»; e Aa.Vv., *Minoranze, laicità, fattore religioso. Studi di diritto internazionale e di diritto ecclesiastico comparato*, a cura di Raffaele Coppola, Luca Troccoli, Cacucci, Bari, 1997.

[22] Il riferimento è da attribuire a Costantino Visconti, *La tutela penale della religione nell'età post-secolare e il ruolo della Corte costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 3, 2005, p. 1035 ss.

un aspetto fondante nella ricostruzione identitaria dell'individuo[23], in palese abbandono della separazione tra Stato e Chiesa, tra valori terreni e confessionali, mettendo a dura prova il principio di laicità[24] che dovrebbe caratterizzare il diritto penale[25].

2. *Reati culturalmente motivati: tra interlegalità e* cultural defences

In materia di relazioni dei modelli religiosi con le categorie normative, un fenomeno particolarmente interessante è rappresentato dal tema dei "reati culturalmente orientati"[26], ossia reati legati a una particolare cultura o fede

---

[23] Infatti, Mario Ricca, *Oltre Babele, Codici per una democrazia interculturale,* cit., p. 177, segnala un «prorompente riaffacciarsi delle religioni nella sfera pubblica».

[24] Circa la laicità come principio supercostituzionale a cui deve conformarsi anche il diritto penale, cfr. *ex plurimis* Aa.Vv., *Laicità e diritto*, a cura di Stefano Canestrari, Bononia University Press, Bologna, 2007; Mario Romano, *Principio di laicità dello Stato, religioni, norme penali*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2-3, 2007, p. 493; Vito Mormando, *Religione, laicità, tolleranza e diritto penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2, 2005, p. 651; Alberto Cadoppi, *Liberalismo, paternalismo e diritto penale*, in Aa.Vv., *Sulla legittimazione del diritto penale. Culture europeo-continentale e anglo-americana a confronto*, a cura di Giovanni Fiandaca, Giovanni Francolini, Giappichelli, Torino, 2008, p. 84 ss.; Stefano Canestrari, Francesca Faenza, *Paternalismo penale e libertà individuale: incerti equilibri e nuove prospettive nella tutela della persona*, in Aa.Vv., *Laicità, valori e diritto penale. The moral limits of the Criminal Law*, a cura di Alberto Cadoppi, Giuffrè, Milano, 2010, p. 167 ss.; Domenico Pulitanò, *Laicità, multiculturalismo, diritto penale*, in Aa.Vv., *Laicità e multiculturalismo. Profili penali ed extrapenali*, a cura di Emanuele La Rosa, Lucia Risicato, Giappichelli, Torino, 2009, p. 240 ss; Giorgio Marinucci, *Sui rapporti tra diritto penale e laicità dello Stato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica (www.statoechiese.it), maggio 2009.

[25] Cfr. Cristina De Maglie, *Multiculturalismo e diritto penale. Il caso americano*, in Aa.Vv., *Scritti per Federico Stella*, a cura di Marta Bertolino, Gabrio Forti, Jovene, Napoli, 2007, p. 4.

[26] In proposito, Ciro Grandi, *I reati culturalmente motivati nella giurisprudenza italiana: una categoria negletta?*, in Aa.Vv., *Diritto contro. Meccanismi giuridici di esclusione del diverso*, a cura di Michele Pifferi, Orsetta Giolo, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 208-209, qualifica il *reato culturalmente motivato* come quel «comportamento realizzato da un membro appartenente ad una cultura di minoranza, che è considerato reato dall'ordinamento giuridico della cultura dominante». Tuttavia, questo comportamento all'interno del gruppo culturale dell'agente «è condonato, o accettato come comportamento normale, o approvato, o addirittura è sostenuto e incoraggiato in determinate situazioni». Per uno studio approfondito sull'argomento, si rinvia soprattutto ai saggi di Fabio Basile, *Immigrazione e reati 'culturalmente motivati'. Il diritto penale nelle società multiculturali europee*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 53; Id., *Diritto penale e multiculturalismo: teoria e prassi della c.d. cultural defense nell'ordinamento statunitense*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica (www.statoechiese.it), luglio 2009, p. 9 ss.; più recentemente Id., *Il diritto penale nelle società multiculturali: i reati culturalmente motivati*, in *Ragion pratica*, 1, 2013, p. 9 ss. Ancora cfr. Cristina De Maglie, *Multiculturalismo e diritto penale. Il caso americano*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1, 2005, p. 191; Id., *Società multiculturali e diritto penale: la cultural defense*, in *Scritti in onore di Giorgio Marinucci*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 215; Settimio Carmignani Caridi, *Alcuni spunti su pluralismo religioso, multiculturalismo, "cultural defense" e legge penale*, in *Il diritto ecclesiastico*, 3-4, 2012, pp. 647-662.

religiosa[27], i cui autori spesso chiedono che i motivi del loro agire siano valutati alla stregua di un sistema di valori non necessariamente coincidenti con quelli della cultura di maggioranza, in applicazione di una presunta scriminante religiosa o di una *cultural defence*. Ciò accade non solo nei Paesi che hanno una lunga tradizione di multiculturalismo, come l'Inghilterra[28] o gli Stati Uniti, ma anche in Italia, a partire dal momento storico del passaggio dalla religione di Stato alle tante religioni riconosciute dinanzi alla legge in un regime di eguale libertà.

La crescita del tasso di eterogeneità culturale ha alimentato la complessità del rapporto tra diritto penale e fattore religioso[29], sollecitando la diffusione del "multiculturalismo giuridico"[30] anche in questo settore della scienza giuridica.

Nel nostro ordinamento, in realtà, non esistono istituti creati *ad hoc* per attenuare o rimuovere le conseguenze penali cui dovrebbe incorrere l'autore di un reato culturale. Anzi, il fenomeno in sé della multiculturalità non ha sollecitato finora l'interesse del legislatore penale, con l'unica significativa eccezione della fattispecie prevista dall'art. 583*bis* c.p., introdotta dalla l. n. 7/2006[31] al fine di vietare e punire il reato di mutilazioni genitali femminili.

---

[27] Cfr. Germana Carobene, *Il diritto di onore e l'aggravante dei "futili motivi" culturalmente (e religiosamente) motivata*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica (www.statoechiese.it), settembre 2014, p. 1.

[28] Gli ordinamenti anglosassoni non disciplinano le *cultural defences* come fattispecie autonome, ma le fanno rientrare nel contenuto delle altre esimenti normate (legittima difesa, errore di diritto, errore di fatto, vizio di mente, semi-imputabilità, stato passionale o "suitas", provocazione). Si tratta di elementi che configurano l'assenza della *mens rea* o ne dimostrano la diminuzione.

[29] Sul rapporto tra religione e diritto in una prospettiva multiculturale, si veda Mario Ricca, *Unità dell'ordinamento giuridico e pluralità religiosa nelle società multiculturali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2000, p. 87 ss.

[30] La locuzione è stata utilizzata da diversi Autori. Limitandosi alla letteratura italiana, cfr. Pierluigi Consorti, *Diritto e religione*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 186 ss.; Alessandro Bernardi, *Multiculturalismo, diritti umani, pena*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 40 ss.; Id., *Modelli penali e società multiculturali*, Giappichelli, Torino, 2006, *passim*; Antonio Perotti, *Risorsa e limiti del multiculturalismo*, in *Servizio Migranti*, 1, 2003; Cristina De Maglie, *Multiculturalismo e diritto penale. Il caso americano*, cit., p. 173 ss.; Id., *I reati culturalmente motivati. Ideologie e modelli penali*, Ets, Pisa, 2010. A tal proposito, Maria Rosaria Ferrarese, voce *Globalizzazione giuridica,* in *Enciclopedia del diritto,* 4, 2011, p. 546 ss., soprattutto p. 555, mette in evidenza che oggi le manifestazioni di diritto consuetudinario non riguardano solo le società tradizionali, ma sono presenti altresì nei Paesi occidentali. Esse sono «espressioni di diritto "muto", che vengono traghettate in Occidente dai fenomeni di migrazione globale e si riproducono in manifestazioni di multiculturalismo giuridico». In tal modo, queste espressioni acquistano visibilità e da "mute" tendono a prendere la parola, rivendicando la propria esistenza e la propria diversità, in attesa di riconoscimento.

[31] Legge 9 gennaio 2006, n. 7 – *Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile*. Va osservato, tra l'altro, che nel diritto penale dei Paesi europei – con la sola eccezione di tali norme a difesa delle pratiche abusive di mutilazione femminile, lad-

Occorre fin da ora tener presente che la dottrina dei sistemi di *common law*[32] ha posto l'attenzione sulle *cultural defences*, mentre in Europa si è preferito parlare di "reati culturali"[33]: trattasi, però, di due approcci diversi per investigare la medesima tematica, giacché nessuno dubita che una *cultural defence* possa venire in rilievo solo in relazione alla commissione di un reato culturale. Potrebbero, infatti, essere considerati come «le due facce di una stessa medaglia»[34].

---

dove presenti – non esiste alcuna disposizione legislativa pensata appositamente per disciplinare il fenomeno dei reati culturalmente motivati nel suo insieme o in relazione a singole figure di reato; pertanto, non si riscontra l'applicazione di una singola e specifica norma volta alla risoluzione di queste categorie di conflitti né esiste un orientamento consolidato in giurisprudenza che utilizzi sempre la stessa norma come parametro di riferimento.

[32] L'esperienza dei sistemi di *common law* (principalmente Usa ed Australia) risulta essere altamente formativa per i tecnici ed i giuristi del settore, in quanto «la straordinaria varietà e creatività di talune delle proposte e soluzioni adottate […] per quanto non trasponibili *tout court*, possono costituire un fruttuoso punto di riferimento per arricchire le attuali prospettive del dibattito nazionale ed europeo sulla gestione delle ricadute penalistiche dei conflitti interculturali», cfr. Ciro Grandi, *Diritto penale e società multiculturali: stato dell'arte e prospettive* de iure condendo, in *Indice penale*, 1, 2007, pp. 245-263. Sempre con riferimento all'esperienza americana, cfr. Paolo Gilotta, *Multiculturalismo e diritto penale nell'esperienza canadese e statunitense. Spunti per una riflessione sul tema della cultural defense*, in Aa.Vv., *Cultura, culture e diritto penale*, a cura di Luigi Stortoni, Silvia Tordini Cagli, Bononia University Press, Bologna, 2013, p. 44 ss. Uno dei maggiori esperti statunitensi nel settore è certamente Alison Dundes Renteln, *Justification of the cultural defense as partial excuse*, in *Southern California Review of Law and Women's Studies*, 2, 1992, p. 437 ss.; Id., *The cultural defense*, Oxford University Press, New York, 2004; Id., *The use and abuse of the cultural defense*, in *Canadian Journal of Law and Society*, 20, I, 2005, pp. 47-67; Id., *Corporate punishment and the cultural defense*, in *Law and Contemporary problems*, 73, 2010, p. 253 ss. Anche Marie-Claire Foblets, Alison Dundes Renteln, *Multicultural jurisprudence: comparative perspectives on the cultural defense*, Hart Publishing, Portland, 2009; Daina C. Chiu, *The Cultural defense: beyond exclusion, assimilation and guilty liberalism*, in *California Law Review*, 82, 1994, p. 1118 ss.

[33] In tal senso, cfr. Luca Monticelli, *Le «cultural defense» (esimenti culturali) e i reati "culturalmente orientati". Possibili divergenze tra pluralismo culturale e sistema penale*, in *Indice penale*, VI, 1, 2003, p. 540. Cfr. anche Fons Strijbosch, *Culturele delicten in de Moluske gemeenschap*, in *Nederland Juristenblad*, 1991, p. 666; Jeroen Van Broeck, *Cultural defense and Culturally motivated crimes (Cultural offences)*, in *European Journal of Crime, Criminal law and Criminal justice*, 1, 2001, p. 3; Rodriguez Carnevali, *El multiculturalismo: un desafío para el Derecho penal moderno*, in *Política criminal*, 3, 2007, p. 3; Jean-Christophe Merle, *Cultural defense, hate crimes and equality before the law*, in *Spheres of Global Justice*, 1, 2013, p. 227 ss.; Anne Phillips, *When culture means gender: issues of cultural defense in the English courts*, in *Modern Law Review*, 66, 2005, pp. 510-531; James C. Fisher, *The role of morality in cultural defence cases: insights from a Dworkinian analysis*, in *Birkback Law Review*, 1, 2013, p. 281 ss. Ancora, per restare nel panorama dottrinale italiano, oltra ai già citati, cfr. Nicola Colaianni, *Eguaglianza e diversità religiose e culturali. Un percorso costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2006; Aa.Vv., *Multiculturalismo. Ideologie e sfide*, a cura di Carlo Galli, Il Mulino, Bologna, 2006; Alessandro Bernardi, *Minoranze culturali e diritto penale*, in *Diritto penale e processo*, 10, 2005, pp. 1193-1201; Angelo Caputo, *La giurisdizione e i conflitti culturali*, in *Questione giustizia*, 4, 2005, pp. 710-725.

[34] Cfr. Jeroen Van Broeck, *Cultural defense and Culturally motivated crimes (Cultural offences)*, cit., p. 1 ss. e, in particolare, p. 30. Per una comparazione giuridica con il sistema penale islamico e per verificare la portata delle *cultural offences* anche nella sfera giuridica musulmana, si rinvia a

I due approcci presentano spiegazioni di fondo molto differenti: in Europa la dottrina si preoccupa di capire come e perché un immigrato entra in contrasto con la cultura dominante; negli Stati Uniti si è orientati a chiedersi più realisticamente in che modo risolvere il contrasto. Appare evidente come l'approccio al problema da parte dei Paesi non anglosassoni sia diverso, visto che, pur assegnandosi maggiore rilievo al fattore culturale, in Europa si mantiene tendenzialmente un atteggiamento di assimilazione della cultura del luogo di approdo piuttosto che di valorizzazione delle diversità[35]. Si pensi al caso della Francia, dove si è scelto di non attribuire significato giuridico all'appartenenza a comunità di immigrati con radici culturali anche profondamente diverse, sotto la difesa di una concezione neutrale e laica dello Stato (emblematica è la legge sul divieto del *chador* islamico[36]).

Diversi sono stati i tentativi anche giurisprudenziali[37] volti alla ricerca di una definizione di questo fenomeno.

In tutte le pronunce è emerso che quasi sempre entrano in gioco «da una parte l'interesse della vittima ad una adeguata tutela e quello dell'ordinamento alla severità della punizione per ragioni di sicurezza ed ordine pubblico, e dall'altra il diritto dell'agente ad una pena commisurata alla propria colpevolezza, che implica la valutazione della cultura e del movente culturale (o religioso) quali fattori di minore rimproverabilità del fatto»[38]. A questo punto sarebbe necessario un equilibrato e rigoroso contemperamento tra gli

---

Vasco Fronzoni, Cultural offences *nel diritto islamico*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2012, p. 199 ss.

[35] Cfr. Luca Monticelli, *Le "esimenti culturali" e il principio di laicità,* in Aa.Vv., *Laicità, valori e diritto penale*, a cura di Giuliano Balbi, Andreana Esposito, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 17-18.

[36] Legge 15 marzo 2004, n. 2004-228, in *Journal Officiel*, n. 65, 2004, nonché in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2004, pp. 552-553, che regolamenta, in applicazione del principio di laicità, il fatto di portare dei simboli o degli abiti che manifestino una appartenenza religiosa in scuole medie e licei pubblici. Si leggano, a tal proposito, Diletta Tega, *Il Parlamento francese approva la legge «anti-velo»,* in *Quaderni costituzionali,* 2004, p. 398 ss.; Maria Letteria Quattrocchi, *Il divieto di indossare il* burqa *ed il* niqab *in Italia e in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, p. 3 ss.; Vincenzo Acanfora, *Religione e Stato di diritto. Il caso francese*, in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose* (www.olir.it), agosto 2005; Francesco Alicino, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Cedam, Padova, 2011, p. 4 ss.; Antonella Arcopinto, *I simboli religiosi nel diritto vivente*, in Aa.Vv., *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, cit., pp. 191-197; Paolo Cavana, *I segni della discordia. Laicità e simboli religiosi in Francia,* Giappichelli, Torino, 2004.

[37] Cfr. fra tutte Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 16 dicembre 2008, n. 46300. In merito, la Suprema Corte definisce il fenomeno ben noto dei "reati culturali" come «il frutto di un conflitto normativo, suggestivamente espresso con il termine di "interlegalità", intesa come condizione di chi, dovendo operare una scelta, è costretto a fare riferimento ad un quadro normativo articolato di norme, contemporaneamente vigenti ed interagenti tra sistemi giuridici diversi».

[38] Rita Benigni, *Identità culturale e regolazione dei rapporti di famiglia tra applicazioni giurisprudenziali e dettami normativi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), novembre 2008, p. 42.

interessi coinvolti, non essendo concepibile che la risoluzione della questione possa essere demandata solo alla valutazione discrezionale del giudice nel caso concreto.

La dottrina più recente ritiene, a tal proposito, che il multiculturalismo sia apertamente in contrasto con i principi ed i valori del diritto penale moderno, avendo prodotto simultaneamente alla sua affermazione politica una tendenza alla soggettivazione della responsabilità penale, che in alcuni casi può diventare addirittura "culturalizzazione" della responsabilità penale, quando però quei valori presentano una connotazione riconducibile a determinati codici culturali[39].

Con un po' di ritardo rispetto alle altre scienze sociali, così anche il sistema penale ha cominciato a confrontarsi con la pluralità culturale e la multireligiosità caratterizzanti la società italiana, introducendo figure giuridiche nuove, come è accaduto per la *cultural defence*[40], termine utilizzato per indicare «le ipotesi in cui il giudice ritiene minore o assente la responsabilità per la commissione di un atto criminoso in ossequio alla sua motivazione culturale o religiosa»[41]. Si tratta di categorie che escludono o riducono l'elemento soggettivo del reato (*mens rea*)[42], in virtù dell'appartenenza culturale o religiosa del soggetto agente. Per far valere la *defence*, l'agente però deve dimostrare che il comportamento illecito sia stato realizzato nel ragionevole

---

[39] Cfr. Mario Ricca, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento, Palermo, 2012, p. 255.

[40] Il termine *defence* (o *defense* nella terminologia americana) è onnicomprensivo, poiché comprende non solo quelle fattispecie che noi definiamo come cause di giustificazione, ma anche tutte quelle che, comunque, giovano al reo, pur non escludendo l'antigiuridicità o che solo attenuano la responsabilità penale. Ad esempio, scusanti, attenuanti, disciplina dell'errore, *etc.*, cfr. Luca Monticelli, *Le «cultural defense» (esimenti culturali) e i reati "culturalmente orientati". Possibili divergenze tra pluralismo culturale e sistema penale*, cit., nota 1, p. 535. In generale, cfr. Elisabetta Grande, voce *Justification and excuse (le cause di non punibilità nel diritto anglo-americano)*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, 7, 1993, p. 309 ss.; Sergio Vinciguerra, *Introduzione allo studio del diritto penale inglese. I principi*, Cedam, Padova, 1992, p. 202 ss. Paul J. Magnarella, *Justice in a Culturally pluralistic society. The Cultural defense on trial*, in *Journal of Ethnic Studies*, 19, 1991, p. 67, delinea la presenza di *cultural defence* quando «una persona, pur commettendo un reato per la legge vigente, non viene ritenuta responsabile o solo in parte responsabile, poiché realizza una condotta conforme al costume e alle regole culturali del proprio gruppo di appartenenza». Invece Sharon M. Tomao, *The Cultural defense: traditional or formal?*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 10, 1996, p. 241 ss., equipara tali esimenti ad una vera e propria dottrina giuridica, la quale riscontra il *background* culturale dell'agente come motivo di esclusione o di attenuazione della sensazione penale.

[41] Mario Ricca, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, cit., p. 255.

[42] Ciò significa che tali esimenti producono effetto nell'ambito dell'elemento soggettivo del reato, in quanto l'agente al momento della condotta criminosa non è in grado di "motivarsi" in modo conforme al precetto penale e, quindi, durante il procedimento di formazione della propria volontà, cade in errore, cfr. nota *The cultural defense in the criminal law*, in *Harward Law Review*, 99, 1986, p. 1296.

convincimento di agire in buona fede, basandosi sulla sua eredità o tradizione culturale[43].

Diventa, pertanto, estremamente difficile ottenerne il riconoscimento da parte dell'autorità giudiziaria, data la severa valutazione che la stessa deve superare[44]. Imprescindibile diventa anche la personalizzazione della condanna, «la cui dosimetria deve riflettere necessariamente il grado di intensità della colpevolezza e dell'antigiuridicità dell'azione»[45].

L'approccio dottrinale nella risoluzione del conflitto tra norme penali e norme culturali può essere ricondotto essenzialmente a due modelli: uno, di tipo *assimilazionista* (c.d. alla francese) il quale, promuovendo una totale integrazione nel tessuto nazionale dello straniero "culturalmente diverso", esige come contropartita una sostanziale rinuncia alle sue radici etnico-culturali, con totale soggezione alle ordinarie regole del diritto penale; l'altro, di tipo *integrazionista* o *multiculturalista* (c.d. all'inglese)[46], orientato su protocolli di inclusione sia simbolica sia pratica, si presenta tendenzialmente sensibile alle specificità culturali e disposto ad accettarne le richieste identitarie,

---

[43] Solo di fronte a tale elemento si pone il problema dell'individuazione dei limiti alla norma penale, assicurando un giusto equilibrio tra cultura di maggioranza e cultura di minoranza, sì da offrire, in uno spazio pubblico multietnico, il riconoscimento delle specificità culturali. Cfr. Holly Maguigan, *Cultural evidence and male violence: are feminist and multiculturalist reformers on a collision course in criminal courts?*, in *New York University Law Review*, 70, 1995, p. 48 ss.; Martin P. Golding, *The cultural defense*, in *Ratio Juris*, 2002, p. 146 ss.

[44] Per un approfondimento sulla procedura di verifica e valutazione di una *cultural defense,* cfr. Baldassarre Pastore, *Multiculturalismo e processo penale*, in *Cassazione penale*, 9, 2006, pp. 3030-3039; Id., *Reati culturalmente motivati e valutazione probatoria*, in *Ragion pratica*, 1, 2013, p. 97 ss. Colui che invoca una *cultural defence* deve, infatti, provare la sua reale appartenenza al movimento o alla confessione religiosa, la stabilità e la diffusione della pratica culturale all'interno del proprio gruppo, la sua personale ed effettiva adesione alla cultura o alla religione richiamata, nonché l'incidenza diretta di quest'ultime sull'azione commessa. Va anche provato positivamente che le "norme di cultura" non sono invocate ad arte come scusa o come giustificazione *ex post*. Sotto questo profilo acquista rilevanza sia il periodo di permanenza nel territorio ospitante sia il livello di integrazione raggiunto dallo straniero. Parte della dottrina ha avanzato l'ipotesi di introdurre anche nella giurisprudenza italiana l'operatività di un "test culturale": si tratta di una procedura standardizzata, già in uso in altri sistemi giuridici come quello canadese, che mira ad accertare uno o più requisiti che un giudice può ritenere indispensabili per dare rilevanza alla "cultura" di una delle parti nel processo. Il possesso di tali requisiti determina la possibilità di risolvere il caso in deroga ad una norma generica ed astratta. Su questo tema, si veda Ilenia Ruggiu, *Test e argomenti culturali nella giurisprudenza italiana e comparata*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2010, p. 531 ss.

[45] Germana Carobene, *Il diritto di onore e l'aggravante dei "futili motivi" culturalmente (e religiosamente) motivata,* cit., p. 2.

[46] Il primo modello si ispira ad una logica di assoluta uguaglianza formale, di asettica neutralità dello Stato di fronte alle differenze culturali, mentre il secondo comporta l'accettazione delle diversità culturali, con conseguente adozione di strategie politiche più tolleranti e maggiormente pluraliste, nell'ottica di un'uguaglianza sostanziale. Sul punto, cfr. Luca Monticelli, *Le "esimenti culturali" e il principio di laicità*, in Aa.Vv., *Laicità, valori e diritto penale*, cit., pp. 21-22.

variamente giustificando (nei termini delle ordinarie scriminanti del consenso dell'avente diritto e dell'esercizio di un diritto o della non punibilità per mancanza della colpevolezza) comportamenti culturalmente condizionati ma penalmente rilevanti[47].

Come, però, ricorda la Suprema Corte, è «del tutto evidente che entrambe le prospettive, nel nostro sistema penale, intanto possono attuarsi se e nella misura in cui non contrastino con i principi cardine del nostro ordinamento, anche di rango costituzionale»[48]. Ciò vale a dire che tali principi «non possono essere oggetto di deroga neanche quando trovano un ostacolo in una concezione culturale o religiosa diversa da quella tradizionalmente presente»[49] in un dato territorio, incorrendo altrimenti in una lesione di principi costituzionalmente protetti.

La scelta tra i due modelli sopra descritti, inoltre, non dovrebbe dipendere solo da opzioni politiche o ideologiche, ma anche dalla effettiva capacità di rendimento dell'uno o dell'altro modello: insomma, dalla loro capacità di produrre integrazione[50].

Come si è visto, il nostro Paese non è estraneo alle problematiche che emergono quotidianamente in altre nazioni. Anche in Italia si avverte la necessità di garantire un'adeguata integrazione degli immigrati nel tessuto sociale ed economico del Paese[51]. Stando alle indagini criminologiche, infatti, l'emarginazione sociale ma soprattutto la diversità culturale dei cittadini extracomunitari, per la maggior parte proveniente dal Nordafrica, dal mondo arabo e dall'Albania[52], producono talvolta fenomeni di criminalizzazione

---

47 Cfr. Enrico Tartaglia, *Compendio di diritto ecclesiastico*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2011, p. 192, a proposito di reati culturalmente orientati, li definisce come «quei reati caratterizzati da una scelta alternativa tra norme confliggenti, contemporaneamente vigenti ed interagenti tra sistemi giuridico-culturali diversi (c.d. *interlegalità*)».

48 Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 16 dicembre 2008, n. 46300. In ogni caso il giudice non può sottrarsi al suo compito naturale di rendere imparziale giustizia con le norme positive vigenti, assicurando ad un tempo tutela alle vittime e garanzia agli accusati; dunque «il ruolo di mediatore culturale che la dottrina attribuisce al giudice penale, non può mai attuarsi […] al di fuori o contro le regole che, nel nostro sistema, fissano i limiti della condotta consentita ed i profili soggettivi che presiedono ai comportamenti, che integrano ipotesi di reato, nella cornice dell'irrilevanza della "*ignorantia juris*", pur letta nell'alveo interpretativo della Corte delle leggi».

49 David Durisotto, *Educazione e libertà religiosa del minore*, Jovene, Napoli, 2011, p. 163.

50 Cfr. Fabio Basile, *Immigrazione e reati 'culturalmente motivati'. Il diritto penale nelle società multiculturali europee*, cit., p. 27.

51 Cfr. Luca Monticelli, *Le «cultural defense» (esimenti culturali) e i reati "culturalmente orientati". Possibili divergenze tra pluralismo culturale e sistema penale*, cit., p. 563.

52 In Albania, ad esempio, è tutt'oggi vigente il *Kanun*, il più importante codice consuetudinario albanese, tramandato per millenni oralmente. La versione più completa è stata pubblicata nel 1933 come risultato delle ricerche del padre francescano Costantino Gjekov, originario del Kosovo,

basati su un conflitto tra valori della propria società e quelli imperanti in Italia[53].

La lentezza del legislatore nell'affrontare le rivendicazioni multiculturali ha tuttavia determinato una fuga dalla legislazione e la ricerca nelle aule giudiziarie di soluzioni immediatamente spendibili. Da questo punto di vista, «la giurisdizione è sembrata costituire un varco più accessibile per istanze nuove come quelle multiculturali, dimostrando di avere a disposizione mezzi più adeguati per intercettare e recepire domande sociali diversamente estromesse dai luoghi decisionali»[54]. In un simile scenario, il giudice riesce meglio di altri a svolgere, nel contempo, la funzione di mediatore culturale e di elemento di integrazione delle differenze.

Infatti, è proprio nelle aule dei nostri tribunali[55] che emergono i più co-

---

che raccolse racconti, proverbi e testimonianze nella provincia di Scutari. Tutta la "legge" delinea l'ordinamento di una comunità gentilizia, basata sull'insieme delle famiglie viricolari, i cui membri si considerano tutti uguali, sono uniti da un concetto religioso del sangue dal quale derivano le norme di tipo penale e le loro relazioni si basano sul valore della *besa* (una sorta di "parola data", di "fiducia", anche se non esiste in italiano un preciso corrispondente). Il codice, che è legge in quanto interiorizzata dal suo popolo, si occupa sia di diritto civile che penale disciplinando numerosi aspetti tra cui: i diritti e le immunità della Chiesa, la famiglia, il fidanzamento e il matrimonio, la proprietà privata e la successione, il lavoro, il giuramento, l'onore, il risarcimento dei danni, i delitti infamanti e infine la vendetta. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, viene fissato in maniera rigorosa il diritto di vendicare l'uccisione del proprio familiare, colpendo fino al terzo grado i parenti maschi dell'assassino. Adempiere alla vendetta è considerato un obbligo, pena il disprezzo da parte della collettività. Per maggiori approfondimenti sul *Kanun* albanese, si rinvia *ex plurimis* a Patrizia Resta, *Il Kanun di Lek Dukagjini. Le basi morali e giuridiche della società albanese*, Besa, Nardò, 1997. In particolare, sull'istituto della vendetta, Mirie Rushani, *La vendetta ed il perdono nella tradizione consuetudinaria albanese*, in *Religioni e società*, 29, 1997, pp. 137-152.

[53] Cfr. Giandomenico Salcuni, *Libertà di religione e limiti alla punibilità. Dalla "paura del diverso" al dialogo*, in *Indice penale*, 1, 2006, p. 609. Circa uno studio più approfondito del medesimo problema in Inghilterra e Stati Uniti, cfr. Luca Monticelli, *Consenso dell'avente diritto e norme di cultura*, in Alberto Cadoppi, Stefano Canestrari, *Casi materiali di diritto penale/parte generale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 202 ss.; Elisabetta Grande, voce *Justification and excuse (le cause di non punibilità nel diritto anglo-americano)*, cit., p. 309 ss.; Carlo Sorio, *I reati culturalmente motivati: la cultural defense in alcune sentenze statunitensi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica (www.statoechiese.it), novembre 2008, pp. 1-25; Alessandro Bernardi, *Modelli penali e società multiculturali*, cit., p. 86 ss.; Id.,*"Fattore culturale" e personalizzazione dell'illecito penale,* in Aa.Vv., *Laicità e multiculturalismo. Profili penali ed extrapenali,* cit., p. 126 ss.

[54] Elisa Olivito, *Giudici e legislatori di fronte alla multiculturalità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica (www.statoechiese.it), maggio 2011, pp. 17-18. Allo stesso modo, Baldassarre Pastore, *Multiculturalismo e processo penale,* cit., p. 3034, per il quale «la giurisprudenza, più e meglio della legislazione, sta al centro dell'opera di integrazione che il diritto è chiamato a realizzare».

[55] Per una più ampia rassegna giurisprudenziale, con riferimenti delle sentenze citate, cfr. Fabio Basile, *Immigrazione e reati 'culturalmente motivati'. Il diritto penale nelle società multiculturali europee*, cit., p. 165 ss. Esulano dall'oggetto del presente lavoro i casi, studiati dalla dottrina criminalistica, nei quali emerge l'impatto della cultura e delle religioni "altre" nel diritto penale. Per questi aspetti, si rinvia a Angelo Zappalà, *Delitti rituali*, Edi-Ermes, Milano, 2011.

muni casi di conflitto tra reati culturalmente orientati e ordinamento positivo, e dove si evincono con maggiore chiarezza le intersecazioni tra il cerchio delle norme penali ed il cerchio delle norme culturali o confessionali[56].

3. *Le implicazioni del movente religioso nella commissione del reato. Violenze e maltrattamenti nel contesto familiare*

Un precetto di matrice religiosa può, talora, indurre il genitore a violare o trascurare i doveri inerenti alla responsabilità genitoriale o ad abusare dei relativi poteri o, addirittura, a porre in essere atti pregiudizievoli sia verso l'altro coniuge che verso i figli[57].

Tra le pronunce più recenti assume una rilevanza significativa una sentenza della Cassazione in tema di maltrattamenti in famiglia (*ex* art. 572 c.p.), nella quale emerge una prassi piuttosto frequente nel panorama transnazionale in base alla quale l'autore del reato, ancora legato profondamente ad una concezione patriarcale ed autoritaria della famiglia, il più delle volte asserisce di aver agito spinto da una motivazione culturale, a danno dei membri considerati più deboli.

Il caso ha visto coinvolto un immigrato marocchino che fu condannato per il reato di maltrattamenti in famiglia (oltre che per minacce, percosse, lesioni, sequestro di persona, violenza sessuale a danno della moglie e violazione degli obblighi di assistenza familiare), dopo che la Cassazione respinse il suo ricorso basato sull'assenza dell'elemento psicologico in virtù della diversa concezione dei rapporti familiari diffusa – a suo dire – nella cultura marocchina e islamica in genere.

L'immigrato, a tal proposito, lamentava di aver subito, da parte dei giudici di merito, un "pregiudizio etnocentrico" nel valutare rapporti e relazioni socio-affettive, dal momento che gli stessi avrebbero applicato schemi valutativi tipici della cultura occidentale, senza aver rispettato le sue esigenze d'integrazione o aver tenuto conto della sua diversità culturale e religiosa. Ad avviso dei giudici di legittimità, però, «l'assunto difensivo, secondo cui l'elemento soggettivo del delitto *de quo* sarebbe escluso dal concetto che

---

[56] In tal senso, cfr. Enrico M. Ambrosetti, Enrico Mezzetti, Mauro Ronco, *Diritto penale dell'impresa,* Zanichelli, Bologna, 2009, p. 12, secondo i quali la massiccia presenza di elementi normativi rinvianti a norme extragiuridiche o di cultura è «rivelativa della permeabilità tra diritto ed etica (quindi, cultura o religione) e viceversa».

[57] Su questi temi, si vedano Laura Pirone, *Osservazioni in tema di libertà religiosa nella realtà familiare*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1998, p. 666 ss.; Alberto Gargani, *Libertà religiosa e precetto penale nei rapporti familiari,* cit., p. 1013 ss.

l'imputato, quale cittadino di religione musulmana, ha della convivenza familiare e delle potestà anche maritali a lui spettanti quale capo-famiglia, non è in alcun modo accoglibile, in quanto si pone in contrasto con le norme cardine[58] che informano e stanno alla base dell'ordinamento giuridico italiano e della regolamentazione concreta dei rapporti interpersonali»[59].

In altra sentenza, la Suprema Corte ha osservato che «la fede islamica, ove pure non sancisca la parità dei sessi nel rapporto coniugale, tuttavia non autorizza i maltrattamenti da parte del marito e, anzi, pone a fondamento della sua autorevolezza proprio il dovere di astenersene». Comunque sia, le

---

[58] Tra di esse rientrano soprattutto l'art. 2 Cost., attinente alla garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali, e l'art. 3 Cost., relativo alla pari dignità sociale e all'eguaglianza senza distinzione di sesso e al compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana (cfr. in termini, Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 20 ottobre 1999, n. 3398), i quali trovano specifica considerazione in materia di diritto di famiglia negli artt. 29-31 Cost. Tali principi «costituiscono uno sbarramento invalicabile contro l'introduzione, di diritto e di fatto, nella società civile di consuetudini, prassi, costumi che si propongono come "barbari" a fronte dei risultati ottenuti, nel corso dei secoli, per realizzare l'affermazione dei diritti inviolabili della persona, cittadino o straniero».

[59] Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 16 dicembre 2008, n. 46300 (una sintesi è reperibile in *Guida al diritto*, a cura de Il Sole 24 Ore, 14 marzo 2009, p. 63, nonché in *Giurisprudenza italiana*, 2010, p. 416, con nota di Francesca Pavesi, *Sull'esimente culturale dei reati contro la persona*, p. 417). Nello stesso senso, sempre sul reato *ex* art. 572 c.p., cfr. Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 8 novembre 2002, n. 55. In tema di maltrattamenti e consenso dell'avente diritto, cfr. Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 20 ottobre 1999, n. 3398, stando alla quale il reato contestato non può essere scriminato dal consenso dell'avente diritto, sia pure affermato sulla base di opzioni sub-culturali relative ad ordinamenti diversi da quello italiano, poiché si porrebbero in assoluto contrasto con i principi che stanno alla base del nostro ordinamento giuridico. Sul punto, voce *Imputato Bajrami*, in *Rivista penale*, 2000, p. 238; e ancora, cfr. Giandomenico Salcuni, *Libertà di religione e limiti alla punibilità. Dalla "paura del diverso" al dialogo*, cit., p. 615. Si tratta di un "leading case" soprattutto per l'assunto innovativo della difesa, la quale aveva sostenuto che «sia l'imputato che le persone offese (tutti cittadini albanesi) hanno un concetto della convivenza familiare e delle potestà spettanti al capo-famiglia diverso da quello corrente in Italia», tanto da poter configurare una sorta di consenso dell'avente diritto rilevante *ex* art. 50 c.p. Tornando alla sentenza n. 46300/2008, la Corte asserisce quanto già *supra* rilevato, aggiungendo che nell'invocare la scriminante di cui all'art 50 c.p. si rileva un «imbarbarimento del diritto e della giurisprudenza», anche perché simili comportamenti, supposti come legittimi in altri ordinamenti a dire della difesa, trovano un «insormontabile ostacolo nella normativa giuridica (per non dire nella coscienza sociale) che presiede all'ordinamento vigente». Per riferimenti su maltrattamenti e lesioni a danno della moglie, cfr. Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 8 gennaio 2003, n. 55. Sul punto, voce *Imputato Khouider*, in *Diritto penale e processo*, 2003, p. 285. In tema di maltrattamenti e sequestro di persona, invece, cfr. Corte di Cassazione, sentenza 2 agosto 2007, n. 31510, tra tutti l'unico che si chiude con una pronuncia di assoluzione. Per quanto riguarda i maltrattamenti relazionati a ingiurie, percosse e minacce, cfr. Corte di Cassazione, sentenza 29 maggio 2009, n. 22700, in *Quotidiano diritto e giustizia*, 2009, nonché in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica,* 3, 2009, p. 1048. Così, dopo aver ritenuto inammissibile la concessione delle attenuanti generiche invocate dall'imputato, in quest'ultima sentenza, la Suprema Corte asserisce che «le tradizioni etico-sociali di coloro che sono presenti nel territorio dello Stato, di natura essenzialmente consuetudinaria benché nel complesso di indiscusso valore culturale, possono essere praticate solo fuori dall'ambito di operatività della norma penale».

«convinzioni religiose dei mariti sono ininfluenti quando si tratta di giudicare i loro comportamenti»[60].

Una violenza familiare che sfocia nella lesione dei diritti fondamentali della persona determina, quindi, la responsabilità dell'autore del delitto anche quando essa sia stata compiuta al fine di imporre il rispetto delle regole prescritte dalla religione di appartenenza[61].

La sentenza di riferimento risulta particolarmente interessante anche per il breve riferimento che ha fatto la Corte al principio dell'*ignorantia juris*[62] ed alla sua irrilevanza quando simili comportamenti integrano ipotesi di reato, esplicitamente punite dal diritto penale.

Anche la giurisprudenza di merito, nel corso degli anni, ha seguito un filone interpretativo conforme ai dettami e agli insegnamenti della Corte di Cassazione[63], anche se in un precedente caso la Suprema Corte aveva

---

[60] Corte di Cassazione, sentenza 10 agosto 2009, n. 32824, dove la Corte respinge la tesi di un marito musulmano, residente a Forlì, che maltrattava la moglie perchè lo prescrive il Corano, confermando la condanna per l'imputato per maltrattamenti (lesioni e minacce) nei confronti della donna. Ad una fattispecie relativa più a fenomeni di machismo che a problemi di multiculturalismo può riferirsi la pronuncia della Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 26 aprile 2011, n. 26153, in *Cassazione penale*, 9, 2012, p. 2960, con nota di Flavia Piquè, *La subcultura del marito non elide l'elemento soggettivo del reato di maltrattamenti né esclude l'imputabilità del reo*. Sul tema di maltrattamenti, lesioni e principio dell'*ignorantia juris*, di recente, cfr. Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 28-30 marzo 2012, n. 12089. Emblematico, a tal proposito, il monito di Papa Giovanni Paolo II: «oggi più che mai occorre una decisa condanna dei crimini contro l'umanità giustificati da ideologiche scusanti religiose», con cui invita l'umanità ad abbandonare ogni cultura di morte e a ritrovare la strada della pace e della fratellanza. Sulla stessa scia si pone Papa Francesco, in occasione di un incontro tenutosi in Vaticano ad ottobre 2014 con l'Associazione Penale Internazionale: «tutti i cristiani e gli uomini di buona volontà sono dunque chiamati oggi a lottare […] per l'abolizione della pena di morte, legale o illegale che sia, […] nel rispetto della dignità umana delle persone private della libertà». A suo avviso, il sistema penale sta varcando i suoi confini – quelli sanzionatori – per estendersi sul terreno delle libertà e dei diritti delle persone: «c'è il rischio di non conservare neppure la proporzionalità delle pene, che storicamente riflette la scala di valori tutelati dallo Stato. Si è affievolita la concezione del diritto penale come *ultima ratio*, come ultimo ricorso alla sanzione, limitato ai fatti più gravi contro gli interessi individuali e collettivi più degni di protezione […]. Il rispetto della dignità umana non solo deve operare come limite all'arbitrarietà e agli eccessi degli agenti dello Stato, ma come criterio di orientamento per il perseguimento e la repressione di quelle condotte che rappresentano i più gravi attacchi alla dignità e integrità della persona umana». Questo, secondo Papa Bergoglio, il principio che deve reggere i sistemi penali.

[61] Cfr. Tribunale di Arezzo, sentenza 27 novembre 1997, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 1999, p. 848, *infra*, che ha ritenuto responsabile del delitto di maltrattamenti in famiglia un padre, di fede musulmana, per aver esercitato violenze e minacce nei confronti dei familiari, al fine di imporre il rispetto delle regole prescritte dalla religione di appartenenza (non alimentarsi durante il *ramadan*, portare il *chador* a scuola, inginocchiarsi di fronte al genitore, etc.)

[62] Sul punto, cfr. *infra* Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 22 giugno 2011, n. 43646.

[63] Tra i giudizi di primo grado più rilevanti, in tema di maltrattamenti in famiglia, minacce e percosse, cfr. Tribunale di Arezzo, sentenza 27 novembre 1997, cit., p. 847 ss., con nota di Giovanni Cimbalo, *Il fattore religioso come elemento di imputabilità*, il quale osserva che «in nessun caso le motivazioni di carattere religioso possono anche minimamente giustificare comportamenti repressivi

rilevato che il diritto penale deve preoccuparsi di comprendere tradizioni religiose e consuetudini sociali di minoranze etniche dove il sistema di valori è certamente differente da quello condiviso dal nostro ordinamento[64]. In questo modo s'innesca, a ben vedere, un processo progressivo di accettazione delle diversità religiose e dei particolarismi culturali, nel quale troverebbe affermazione la c.d. "cultura della tolleranza"[65].

A testimonianza di questo inarrestabile processo, basta dare uno sguardo d'insieme alla legislazione italiana ed europea. A tale riguardo, appare significativo l'art. 27 del *Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici*, in base al quale «negli Stati in cui vi sono minoranze etniche, religiose o linguistiche, le persone appartenenti a queste minoranze non possono essere private del diritto di avere, in comune con gli altri membri del loro gruppo, la propria vita culturale, di professare e praticare la loro religione, di utilizzare la loro lingua»[66], sempre che il loro comportamento e le loro consuetudini non siano contrastanti con i diritti fondamentali della persona e con i principi cardine dell'ordinamento giuridico nazionale intriso di democrazia.

Restando in tema di violenze e comportamenti prevaricatori nel contesto familiare, oltre al reato di maltrattamenti, è stato riconosciuto anche il reato di abuso di correzione o di disciplina *ex* art. 571 c.p. a carico del padre che costringeva fisicamente il figlio a scontare per punizione una condotta «degradante, umiliante, contraria a qualsiasi cultura o religione»[67], compresa quella islamica a cui appartiene il genitore.

---

della libertà e dignità della persona, produrre danni sulla psiche dei minori, anche se contenuti nell'ambito di un'azione educativa e pedagogica». In tema di maltrattamenti in famiglia in caso di sfruttamento dei minori nella commissione di reati contro il patrimonio, cfr. Tribunale di Torino, sentenza 21 ottobre 2002, in *Questione Giustizia*, 3, 2003, p. 666, con nota di Francesco Mazza Galanti, *I bambini zingari e il reato di maltrattamenti in famiglia*. Altro caso di maltrattamenti in famiglia impartiti da una donna alla figliastra è quello affrontato dal Tribunale monocratico di Bologna, sentenza 22 gennaio 2007 (una copia è reperibile in Aa.Vv., *Diversità culturale e principio di uguaglianza nel processo penale. Il diritto penale dell'uguaglianza formale*, a cura di Bruno Desi del foro di Bologna, www.giuristidemocratici.it).

64 *"Caso Bejrami"*, cfr. Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 20 ottobre 1999, n. 3398.

65 Cfr. Otfried Höffe, *Globalizzazione e diritto penale*, traduzione italiana di Sergio Dellavalle, Comunità, Torino, 2001, p. 118 ss.

66 Uberto Gatti, Daniela Maffatti, Alfredo Verde, *Minorities, crime and criminal justice in Italy*, in Aa.Vv., *Migrants, minorities and crime: diversity and similarity across Europe and United States*, a cura di Ineke Haen Marshall, Sage, Thounsand Oaks, 1997, p. 51 ss.. Cfr. Alessandro Bernardi, *Il diritto penale tra globalizzazione e multiculturalismo,* cit., p. 521.

67 Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, sentenza 15 ottobre 2003, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2003, p. 959. Sempre in tema di abuso di strumenti di correzione e maltrattamenti in famiglia, cfr. Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 7 ottobre 2009, n. 48272, annotata da Luca Pedullà, *Principi fondamentali e reati culturali: il criterio d'imparzialità* versus *le soggettive convinzioni religiose*, in *Forum costituzionale* (www.forumcostituzionale.it).

Di diverso avviso è stata, invece, la giurisprudenza di legittimità in una successiva pronuncia che ha fatto piuttosto discutere, nel momento in cui è arrivata ad affermare che «le condotte violente ed offensive nei confronti della moglie non riconducibili a carattere di abitualità, né collegabili a un dolo unitario di vessazione, non costituiscono il reato di cui all'art. 572 c.p. (capo b), laddove tali condotte risultino espressione di una reattività estemporanea che affondi le sue radici nel clima di dissidio tra i coniugi derivante, tra gli altri, dalla diversa religione praticata dagli stessi»[68].

4. *Consuetudini* contra legem: *schiavitù e accattonaggio di minori d'età*

L'Italia ha visto entrare nelle aule giudiziarie almeno tre procedimenti per il reato di riduzione in schiavitù a danno di minori, in cui gli imputati – in genere nomadi extracomunitari – hanno invocato, a loro giustificazione, le ataviche consuetudini della comunità di provenienza caratterizzanti il rapporto adulti-minori.

Il caso più discusso ha visto coinvolta una coppia di genitori, immigrati di origine slava, che costringevano i propri cinque figli, di età compresa tra i sette e i quindici anni, a mendicare sulla strada, agli incroci o sui marciapiedi ogni giorno e per diverse ore, esponendoli a rischi di diversa natura, come le intemperie, il pericolo d'investimento da parte delle autovetture[69], l'esalazione di gas emessi dalle stesse e sottraendoli all'obbligo scolastico o alle attività di svago tipiche dei bambini di quell'età.

Ad avviso della Pretura di Torino, i genitori avrebbero leso il diritto alla dignità personale dei minori, indotti ad acquisire atteggiamenti di servilismo, di falsità, di autocommiserazione che sono contrari alla dignità della persona umana e all'uguaglianza tra gli uomini; addirittura, avrebbero strumentalizzato i minori a fini di guadagno economico.

Per questi motivi, il giudice condannò entrambi i genitori per il reato di

---

[68] Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 14 dicembre 2006, n. 40789, in *Diritto e Religioni*, 2, 2007, p. 749, e riportata anche da Maria Rosaria Piccinni, *Maltrattamenti familiari e diversa religione praticata dai coniugi*, in Aa.Vv., *La famiglia e i suoi soggetti. Temi giuridici*, a cura di Maria Luisa Lo Giacco, Cacucci, Bari, 2008, p. 89.

[69] Sul tema, si veda anche Corte di Cassazione, sez. V, sentenza 8 marzo 2009, n. 9276, che, nel ribadire la responsabilità *ex* art. 591 c.p. di un nomade che aveva lasciato incustodito sulla pubblica via per svariate ore il figlio minorenne, così motiva: «L'esclusione del pericolo non è invero affatto assicurata dalle abitudini della famiglia recepite dal minore, se l'ambiente esterno è governato da diversi costumi, la qualcosa rende il pericolo maggiormente complesso e difficile da evitare. In particolare la cultura nomade non radica alcuna presunzione riconoscibile in una città europea, e la diversa opinione travisa del tutto il diritto alla sicurezza del minore che circola per le sue strade».

maltrattamenti in famiglia nonostante gli argomenti addotti dalla difesa, la quale sosteneva che l'impiego di minori nell'accattonaggio non era affatto contrario ai valori del gruppo in cui si riconoscevano, o meglio, della minoranza etnica a cui appartenevano[70], e che una simile pronuncia sarebbe potuta apparire una manifestazione di intolleranza o peggio di monolitismo culturale, se non di razzismo.

Il pretore sottolineò quanto le incriminazioni di maltrattamenti in famiglia e accattonaggio fossero pienamente conformi al dettato costituzionale, aggiungendo che «ogni diversa tradizione culturale deve ritenersi non solo inaccettabile sul piano delle valutazioni di principio per chi voglia vivere nell'area di vigenza della Costituzione italiana, ma legittimamente reprimibile, qualora si concreti in comportamenti costituenti reato alla stregua degli artt. 572 e 671 c.p.»[71].

La Cassazione[72], un anno dopo, riprese quasi fedelmente le argomentazioni del pretore, limitandosi soltanto a prevedere una condanna meno grave e in senso più favorevole agli imputati, che vennero condannati per la più lieve contravvenzione di impiego di minori nell'accattonaggio[73] *ex* art.

---

[70] Si fa notare come la scarsa conoscenza della cultura altrui o il mancato ricorso ad esperti culturali spesso possa portare a omissioni o a clamorosi errori, com'è accaduto nel caso analizzato dalla Corte di Cassazione, sez. V, sentenza 28 novembre 2008, n. 44516, laddove il giudice affermò che il *manghel,* la richiesta di elemosina, fa parte della cultura Rom e come tale non va criminalizzato. Tuttavia, nel dibattito che ne seguì, tra chi apprezzava l'apertura multiculturalista della giurisprudenza e chi si appellava al rispetto dei diritti umani dei bambini, poco udita è stata la voce delle comunità Rom direttamente interessate, le quali unanimamente precisarono che il *manghel* non è una pratica culturale, bensì il riflesso di un'esigenza economica. Cfr. Ilenia Ruggiu, *Test e argomenti culturali nella giurisprudenza italiana e comparata*, cit., p. 544.

[71] Pretura di Torino, sentenza 4 novembre 1991. Sul punto, voce *Imputato Husejinovic*, in *Cassazione penale*, 1992, p. 1647. Il giudicante argomenta in conclusione che «il gruppo minoritario non può pretendere che la sua cultura sia globalmente accolta nella società di 'arrivo' o comunque della maggioranza, senza le dovute distinzioni effettuate […] alla stregua della Costituzione».

[72] Cfr. Corte di Cassazione, sentenza 25 novembre 1992, n. 11376. Sul punto, voce *Imputato Husejinovic*, in *Giurisprudenza italiana*, 2, 1993, p. 582. Similmente, in tema di riduzione in schiavitù di minori ed errore inevitabile, cfr. Corte di Cassazione, sez. V, sentenza 7 dicembre 1989. Sul punto, voce *Imputato Izet Elmaz*, in *Foro italiano*, 2, 1990, p. 369, nonché in *Diritto di famiglia e delle persone*, 1991, p. 60 ss., dove gli imputati invocavano un'ignoranza o errore inevitabile della legge penale, in quanto essi sarebbero stati convinti di commettere soltanto dei furti o, al più, dei delitti di violenza o minaccia ai danni dei minori, ma non anche il delitto di riduzione in schiavitù. La Corte respinge l'argomento, in primo luogo perché l'errore sarebbe caduto solo sulla qualificazione giuridica della condotta e non anche sulla rilevanza penale della stessa, e in secondo luogo perché comunque un tale errore non può essere considerato "inevitabile", spiegandone i motivi.

[73] In tema di accattonaggio e continui maltrattamenti fisici di minori, cfr. Corte di Cassazione, sez. III, sentenza 25 gennaio 2007, n. 2841, in *Cassazione penale*, 2007, p. 4587. La Cassazione conferma le condanne, rilevando tra l'altro che «non potrebbe invocarsi a fini scriminanti, *ex* art. 51 c.p., l'esercizio del diritto da parte dei genitori o degli altri ascendenti, giacché esula dalle potestà parentali di educazione e direzione la facoltà di ridurre i figli e gli altri discendenti in stato di soggezione

671 c.p. (vecchio testo), anziché per il delitto di maltrattamenti in famiglia.

Orbene, in materia di *manghel*, non si può prescindere dal fatto che si tratti di pratiche spesso imposte che dovrebbero quindi indurre lo Stato ospitante ad applicare con rigore le sue leggi, poiché «il diritto di essere tutelati da coercizioni del genere dovrebbe avere la precedenza sui "valori famigliari" della religione o della cultura di minoranza»[74].

La delicatezza dell'argomento e la necessità di impedire un'eccessiva e diffusa «dispersione scolastica privando questi bambini di un mezzo di socializzazione e di inserimento quale è la scuola»[75] ha portato il legislatore penale ad inserire nel codice di rito la fattispecie criminosa contemplata dall'art. 600*octies* c.p.[76] in virtù della quale è punito «chiunque si avvale per

---

continuativa e di costringerli all'accattonaggio. Né si può pensare che un siffatto diritto derivi dalla consuetudine delle popolazioni zingare di usare i bambini nell'accattonaggio […]. Anche un popolo allogeno come quello degli zingari, quando si insedia nel territorio italiano, deve osservare le norme dell'ordinamento giuridico vigente in questo territorio; e non può invocare i propri usi tradizionali per scriminare comportamenti che sono vietati dalle norme penali». Tale consuetudine tipica della cultura nomade, pertanto, potrebbe avere efficacia scriminante solo in quanto fosse stata richiamata da una legge, secondo il principio di gerarchia delle fonti di cui all'art. 8 disp. prel. cod. civ. Infine, la scriminante putativa è ammessa nel nostro ordinamento ai sensi dell'art. 59, c. 4, c.p. solo quando l'errore dell'agente investe gli estremi di fatto che integrano la causa giustificatrice, e non già quando riguarda gli elementi normativi della scriminante, in relazione ai quali l'art. 5 c.p. non ammette ignoranza. In tema di accattonaggio e attenuante dei valori morali e sociali, cfr. Corte di Cassazione, sentenza 30 gennaio 2007, n. 3419, in *Cassazione penale*, 2007, p. 4593 ss. Sul punto anche, voce *Imputato B.B.B.*, in *Immigrazione.it*, Rivista professionale (www.immigrazione.it) nonché in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2007, p. 179. La Cassazione, nel respingere la richiesta del riconoscimento della scriminante, esplicitamente afferma che «non può invocarsi, per ritenere scriminato o semplicemente attenuato *ex* art. 62, n. 1, c.p. il reato di maltrattamenti, l' "etica dell'uomo", affermata […] sulla base di opzioni sub culturali relative a ordinamenti diversi dal nostro. Tale riferimento a principi di una cultura arretrata e poco sensibile alla valorizzazione e alla salvaguardia dell'infanzia deve cedere il passo, nell'ambito della giurisdizione italiana, ai principi-base del nostro ordinamento e, in particolare, ai principi della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo sanciti dall'art. 2 della Cost., i quali trovano specifica considerazione in tema di rapporti etico-sociali nell'art. 29 Cost.». Non può condividersi, infine, l'orientamento della Suprema Corte in tema di accattonaggio "part-time" (cfr. Corte di Cassazione, sentenza 30 gennaio 2007, n. 3419, in *Cassazione penale*, 2007, p. 4593 ss. con commento di Francesca Carcano, *L'accattonaggio dei minori: tra delitto e contravvenzione,* p. 4596 ss.) quando esclude che l'impiego di figli minori ai fini di accattonaggio, operato solo per poche ore, integri il delitto di riduzione in schiavitù in capo al genitore, configurandosi solo l'ipotesi meno grave dei maltrattamenti in famiglia, anche qualora la condotta sia continuativa e cagioni al minore sofferenze morali e materiali. Sempre su quest'ultimo tema, Paolo Pittaro, *Impiego del minore nell'accattonaggio* part time: *maltrattamenti in famiglia o riduzione in schiavitù?*, in *Famiglia e diritto*, 2009, p. 239. Conforme, Corte di Cassazione, sez. V, sentenza 28 novembre 2008, n. 44516.

[74] Michael Walzer, *Sulla tolleranza*, Laterza, Roma-Bari, 1998, p. 88.

[75] Ministero dell'Interno, risposta all'interrogazione parlamentare riportata in Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico della seduta n. 97 di mercoledì 3 dicembre 2008*, p. 59 ss.

[76] Per una concisa trattazione del reato *de quo*, cfr. Manuel Bianchi, *Impiego di minori nell'accattonaggio (art. 600* octies*),* in Aa.Vv., *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, a cura di Alberto Cadoppi, Stefano Canestrari, Adelmo Manna, Michele Papa, Torino, 8, 2011, p. 573 ss.

mendicare di una persona minore degli anni quattordici o, comunque, non imputabile, ovvero permette che tale persona, ove sottoposta alla sua autorità o affidata alla sua custodia o vigilanza, mendichi, o che altri se ne avvalga per mendicare»[77]. La *ratio* di tali incriminazioni risiede, insomma, nella volontà legislativa di impedire l'impiego di minori in un'attività che li sottragga all'istruzione e all'educazione, esponendoli al pericolo di alimentare la rete della delinquenza[78].

5. *Concezione patriarcale del nucleo familiare. Subordinazione della donna e violenze a sfondo sessuale*

Nella giurisprudenza italiana non sono mancati casi concernenti i delitti contro la libertà sessuale delle vittime, in genere tutte adolescenti, donne[79] e mogli, nei quali l'imputato ha sempre invocato a giustificazione della propria condotta norme vigenti nel suo ordinamento d'origine circa i rapporti sessuali tra un uomo e una donna. Nei casi di violenza sessuale intraconiugale, l'imputato in genere poneva l'accento, segnatamente, sulla posizione di subordinazione che occupa la moglie nei confronti del marito nella società di provenienza, anche per quanto attiene la sfera sessuale. Dall'ascolto degli imputati, più di una volta, è emersa una concezione da molti condivisa e radicata nella loro cultura d'origine: le donne, per il solo fatto di essere *tout court* tali, godrebbero di una libertà di autodeterminazione in ambito sessuale notevolmente ridotta rispetto a quella di cui godono le donne nelle società europee, per cui la forzatura di tale libertà da parte dell'uomo non costituirebbe un fatto illecito.

---

[77] Fattispecie di reato introdotta dall'art. 3, c. 19, lett. a), Legge 15 luglio 2009, n. 94 – *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*. Ancora in tema di impiego di minori nell'accattonaggio, cfr. Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 26 maggio 2001, n. 21198, ad avviso della quale sussiste continuità normativa tra la fattispecie contravvenzionale prevista dall'abrogato art. 671 c.p. e la nuova ipotesi delittuosa di cui all'art. 600*octies* c.p., non essendosi verificata alcuna *abolitio criminis* in quanto l'uno e l'altro precetto puniscono la medesima condotta. In senso conforme, Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 22 giugno 2010, n. 23869; Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 10 marzo-12 aprile 2010, n. 13526.

[78] Dello stesso avviso è la Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 27 febbraio 1998, n. 2597, voce *Imputato Di Rosa.*

[79] Per approfondimenti sulla condizione della donna nel diritto europeo e nei diritti religiosi mediterranei, si rinvia ampiamente al contributo di Gaetano Dammacco, *La condizione della donna nel diritto delle religioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica (www.statoechiese.it), dicembre 2007. Invece, sui reati culturalmente motivati che riguardano casi di violenza contro donne, cfr. Erika Bernacchi, *L'istituto della «cultural defense» nei casi di violenza contro le donne: un utile strumento per proteggere le minoranze o un dispositivo pericoloso nella promozione dei diritti delle donne?*, in *Ragion pratica*, 1, 2013, p. 105 ss.

Solo a titolo di esempio, si ricorda il caso di una giovane coppia di marocchini, uniti in matrimonio secondo le norme del loro Paese di nascita (si parlava di matrimonio religioso "combinato" dai genitori della sposa[80]), la cui vita coniugale non fu affatto facile, tant'è vero che sin dai primi giorni di convivenza l'uomo costringeva la moglie ad avere rapporti sessuali con lui, talvolta trascinandola sul letto e talora tappandole la bocca con un cuscino. Il caso giunse al banco dei giudici di legittimità, dopo che l'imputato era già stato condannato in primo grado per il reato di violenza sessuale di cui all'art. 609*bis*, comma 1, c.p., poi ridotto nella pena dalla Corte di Appello per l'ipotesi di minore gravità prevista dal comma 3 del medesimo articolo.

La difesa del marito si basava, principalmente, su tre assunti: primo, violazione della legge che regola il sistema italiano di diritto internazionale privato (art. 29, l. n. 218/1995); secondo, ignoranza inevitabile della legge penale e mancanza del dolo generico; e terzo, mancato riconoscimento dell'attenuante della provocazione (art. 62, n. 2, c.p.)[81]. Ciononostante, la Corte respinse tutti e tre i motivi: innanzitutto, perché «le circostanze invocate con il ricorso […] non sono assolutamente idonee a dimostrare, da un lato, la mancanza di dolo generico e, dall'altro, la assoluta inevitabilità della ignoranza della legge penale italiana». L'imputato, infatti, non avrebbe adempiuto, con il criterio della ordinaria diligenza, al dovere di informazione, ossia all'obbligo di espletare ogni utile accertamento per conseguire la conoscenza della legislazione vigente. Secondariamente, «non può considerarsi fatto ingiusto, e quindi provocazione, il rifiuto del coniuge di intrattenere rapporti sessuali, ciò costituendo pur sempre espressione della libertà di autodeterminazione, che non può mai essere conculcata, anche se può costituire violazione degli obblighi assunti con il matrimonio»[82].

---

[80] Per i rilievi specificamente ecclesiasticistici del c.d. *Forced Marriage*, si veda Roberto Mazzola, *La convivenza delle regole. Diritto, sicurezza e organizzazioni religiose*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 876.

[81] In sostanza, l'imputato ricorre in Cassazione deducendo: 1) violazione dell'art. 29 della l. 218/1995, ai sensi del quale «i rapporti personali tra coniugi sono regolati dalla legge nazionale comune»: ad avviso dell'imputato, nel caso di specie, non si sarebbe potuto applicare infatti l'art. 609*bis* c.p., in quanto il matrimonio tra soggetto agente e persona offesa era retto dal diritto marocchino, il quale non attribuirebbe rilevanza penale alla violenza sessuale intraconiugale; 2) ignoranza inevitabile della legge penale e mancanza del dolo generico: egli, infatti, non solo avrebbe incolpevolmente ignorato che in Italia la violenza sessuale intraconiugale costituisce reato ma, sul piano fattuale, avrebbe altresì ignorato la coazione esercitata sulla moglie dai di lei genitori per obbligarla al matrimonio; 3) mancato riconoscimento dell'attenuante della provocazione di cui all'art. 62, n. 2, c.p., in quanto il fatto sarebbe stato commesso nello stato d'ira provocato dal comportamento ingiusto della moglie che, sottraendosi alla reciproca obbligazione di disponibilità e di fedeltà sessuale vigente tra i coniugi, si sarebbe rifiutata, fin dai primi giorni di matrimonio, ad avere rapporti sessuali col marito, così impedendo la "consumazione" stessa del matrimonio.

[82] Cfr. Corte di Cassazione, sentenza 17 settembre 2007, n. 34909, in *Rivista italiana di diritto e*

La decisione della Suprema Corte appare, tra l'altro, in linea con la posizione recentemente assunta dalle istituzioni europee in materia di lotta alla violenza contro le donne[83], laddove sono stati sconsigliati atteggiamenti di tolleranza o di giustificazione per i delitti di genere commessi in ossequio a convinzioni religiose o in attuazione di pratiche culturali, talvolta dai tratti anche degradanti.

6. *La liceità delle pratiche interculturali: mutilazioni, circoncisioni e scarificazioni*

Altro settore in cui si manifesta una conflittualità tra diritto oggettivo e imperativo religioso è rappresentato dall'osservanza di prescrizioni e pratiche di culto, che tendono a menomare l'integrità fisica o psichica del fedele.

Una delle ipotesi più significative è certamente rappresentata dalle mutilazioni degli organi genitali femminili[84], affiancate da una serie di prati-

---

procedura penale, 2008, p. 407, con nota di Ambra Gentile, *Violenza sessuale in matrimonio retto da diritto straniero: il prudente approccio della Cassazione ai c.d. "reati culturali"*, *ivi*, 2009, p. 417. In tema di violenze sessuali su ragazze minorenni, cfr. Corte di Cassazione, sez. III, sentenza 15 marzo 1994, n. 3114 (ud. 7 dicembre 1993). Sul punto, voce *Imputato Tabib*, in *Giustizia penale*, 2, 1994, p. 489, dove i giudici ritengono che «la differenza tra la legge penale italiana e la legge penale del Paese d'origine di per sé non basta certo per integrare una situazione di ignoranza inevitabile ai sensi dell'art. 5 c.p.», come rivisto dalla Corte costituzionale, sentenza 24 marzo 1988, n. 364, alla quale si rimanda *infra*. In tema di violenze sessuali su donne maggiorenni, cfr. Tribunale di Bologna, sentenza 30 novembre 2006. Su questa sentenza, cfr. Bruno Desi, *Diversità culturale e principio di uguaglianza nel processo penale. Il diritto penale dell'uguaglianza formale,* cit., *passim*.

[83] Cfr. *ex plurimis* Parlamento europeo, risoluzione 18 marzo 2011, n. 2010/2209(INI), *Sulle priorità e sulla definizione di un nuovo quadro politico dell'UE in materia di lotta alla violenza contro le donne*, dove sottolinea la necessità che tutti gli Stati membri dovrebbero riconoscere come delitti la violenza sessuale e lo stupro a danno di donne, in particolare all'interno del matrimonio e di relazioni intime non ufficializzate e/o commessi da parenti maschi, nei casi in cui la vittima non era consenziente. Il Parlamento condanna, altresì, i c.d. delitti d'onore e le pratiche di mutilazione genitale femminile.

[84] Sulle mutilazioni genitali femminili in termini giuridici, anche per i necessari richiami bibliografici, Fabio Basile, *Società multiculturali, immigrazione e reati 'culturalmente motivati' (comprese le mutilazioni genitali femminili),* in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2007, p. 1323 ss.; Id., *La nuova incriminazione delle pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili*, in *Diritto penale e processuale*, 2006, p. 680 ss.; Alessandro Bernardi, *L'ondivaga rilevanza del "fattore culturale"*, in *Politica del diritto*, 2007, p. 10 ss.; Raffaele Botta, *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 268-270; Vincenzo Pacillo, *Le mutilazioni religiose a valenza simbolica nell'ordinamento italiano*, in Aa.Vv., *I simboli religiosi tra diritto e culture*, a cura di Edoardo Dieni, Alessandro Ferrari, Vincenzo Pacillo, Giuffrè, Milano, 2006, p. 219 ss.; Pierluigi Consorti, *Diritto e religione,* cit., pp. 186-188; Federica Botti, *Manipolazioni del corpo e mutilazioni genitali femminili*, Bononia University Press, Bologna, 2009; Germana Carobene, *Le escissioni rituali femminili tra precetto religioso, costume tradizionale e tutela dell'identità del soggetto in una società pluralista*, in *Diritto e Religioni*, 2, 2007, pp. 33-48; Giuseppe Cassano, Francesco Patruno, *Mutilazioni genitali femminili ed ordinamento italiano*, in

che, come la circoncisione rituale o i tatuaggi ornamentali a cicatrici (c.d. *scarificazione*)[85], particolarmente invasive per la persona ed il suo corpo, le quali prendono origine da convinzioni maturate all'interno del tessuto culturale o dal credo religioso di chi le mette in atto.

Esse comportano una modificazione irreversibile del corpo[86] e spesso

---

Aa.Vv., *Valori costituzionali e nuove politiche del diritto. Scritti raccolti in occasione del decennale della rivista Cahiers Européens*, a cura di Lorenzo Cuocolo, Luca Luparia, Halley, Matelica, 2007, p. 57 ss.; Andrea Gentilomo, *Mutilazioni genitali femminili. La risposta giudiziaria e le questioni connesse*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica (www.statoechiese.it), maggio 2007; Giovanni Del Missier, *Le mutilazioni genitali femminili*, in *Medicina e morale*, 6, 2000, p. 362 ss.; Cristina Colombo, *L'art. 583 bis c.p. un illecito compiuto in nome della religione?*, in *Rivista di criminologia, vittimologia e sicurezza*, 2, 2009, p. 60 ss.; Annalisa De Benedictis, *Mutilazioni genitali femminili*, in Aa.Vv., *Diritto penale dell'immigrazione. Aspetti sostanziali e processuali*, a cura di Salvatore Centonze, Giappichelli, Torino, 2010, p. 313 ss.; Carlo Longobardo, *Le pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili*, in Aa.Vv., *La tutela dei minori di cultura islamica nell'area mediterranea. Aspetti sociali, giuridici e medici*, a cura di Agostino Cilardo, Esi, Napoli, 2011, pp. 55-85; Agostino Cilardo, *Il minore nel diritto islamico. Il nuovo istituto della* kafala, in Aa.Vv., *La tutela dei minori di cultura islamica nell'area mediterranea. Aspetti sociali, giuridici e medici*, cit., pp. 228-231; Elisa Abbate, *Le mutilazioni genitali femminili (MGF): lesione dei diritti umani fondamentali della donna. Dimensione normativa, sanitaria e sociale*, in *Persona*, Revista electrónica de derechos existenciales (www.revistapersona.com.ar), gennaio-febbraio 2010. Da un punto di vista antropologico, Michela Fusaschi, *I segni sul corpo. Per un'antropologia delle modificazioni dei genitali femminili*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003; Id., *Quando il corpo è delle Altre. Retoriche della pietà e umanitarismo-spettacolo*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011; Id., *Luoghi della migrazione e corpi della tradizione: aggravanti e attenuanti culturali in materia di modificazioni dei genitali femminili*, in *Studi emigrazione*, 193, 2014, p. 161 ss. Contributi di taglio prevalentemente sociologico sono invece quelli di Aa.Vv., *Senza le ali. Le mutilazioni genitali femminili*, a cura di Marco Mazzetti, Franco Angeli, Milano, 2000; Alessandra Facchi, *L'escissione. Un caso giudiziario*, in *Sociologia del diritto*, 1, 1992, p. 115 ss. Nel panorama internazionale si segnalano Aa.Vv., *Female Genital Mutilation. A guide to laws and policies worldwide*, a cura di Anika Rahman, Nahid Toubia, Zed Books, Londra-NewYork, 2001; Ellen Gruenbaum, *The Female Circumcision Controversy. An Anthropological Perspective*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2001; Michel Erlich, *La femme blasée: essai sur les mutilations sexuelles féminines*, L'Harmattan, Parigi, 1986, p. 198 ss.; Uriel Elchalal et al., *Female circumcision: the peril remains*, in *BJU International*, 83, 1999, p. 103.

[85] Trattasi di incisioni della cute a scopo ornamentale, praticate in genere per incidere e fregiare con un rasoio le guance dei propri figli, affinché la cicatrice risultante segni l'appartenenza del soggetto ad una determinata tribù. La casistica, in materia, è tutta genuinamente anglosassone e americana (cfr. *ex plurimis* Old Bailey Court (1974), *R. v. Adesanya*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 24, 1975, p. 136, dove il giudice emise una ordinanza di non luogo a procedere, nonostante il fatto coincidesse con il reato di lesione personale, accompagnata da un semplice monito a che tale pratica non venisse più realizzata). Sul punto, cfr. Michael Fischer, *The human right simplications of a "cultural defense"*, in *Southern California Interdisciplinary Law Journal*, 1998, p. 648. Sul loro significato etnico-culturale, Terence S. Turner, *Not work alone: a cross-cultural view of activities superfluous to survival*, Sage, Beverly Hills, 1980, pp. 112-140; Lisa R. Ludvico, Jeffrey A. Kurland, *Symbolic or not-so-symbolic wounds: the behavioral ecology of human scarification*, in *Ethology and Sociobiology*, 16, 1995, pp. 155-172.

[86] La World Health Organization (WHO), *Female Genital Mutilation: Report of a WHO technical working group*, Ginevra, 1996, specifica che si conoscono quattro tipo di mutilazioni genitali femminili: tipo 1, escissione del prepuzio con o senza escissione parziale o totale del clitoride; tipo 2, escissione del prepuzio e del clitoride accompagnata da una escissione totale o parziale delle

sono imposte dai precetti di alcuni diritti religiosi, con particolare diffusione in alcune zone dell'Europa occidentale e nel bacino del Mediterraneo[87] (Egitto *in primis*).

Com'è risaputo, l'esercizio del diritto di libertà religiosa viene ad essere legittimamente limitato e circoscritto *ab externo* da norme penali poste a tutela di interessi preminenti, primi fra tutti i diritti personalissimi dell'individuo di cui all'art. 2 Cost. A ciò si deve aggiungere che la collisione con prevalenti interessi costituzionali determina, in sede di bilanciamento, la restrizione dell'interesse tutelato dal diritto, che deve trovare forme "residuali" e "condizionate" di legittimo esercizio. È quanto accade anche alle mutilazioni genitali femminili, le quali si rivelano, oltre che contrarie al limite interno del buon costume, certamente lesive di interessi di preminente rilievo costituzionale, quali la dignità e l'integrità fisica della persona.

Al tal proposito, si ricorda il parere del *Comitato Nazionale di Bioetica* del 1998 nel quale viene esplicitamente affermato che nessun rispetto è dovuto «a pratiche, ancorché ancestrali, volte non solo a mutilare irreversibilmente le persone, ma soprattutto ad alterarne violentemente l'identità psico-fisica, quando ciò non trovi una inequivocabile giustificazione nello stretto interesse della salute della persona»[88]. Il CNB esprime palesemente un giudizio ne-

---

piccole labbra; tipo 3, asportazione del clitoride, delle piccole labbra e di almeno 2/3 anteriore, ma spesso dell'intera sezione mediale delle grandi labbra; tipo 4, pratiche senza classificazione specifica in cui vi è introduzione di sostanze corrosive o acuminate per provocare il sanguinamento, ovvero l'incisione del clitoride e/o delle piccole labbra. Sul punto, David Brunelli, Stefania Sartarelli, *Tutela della religione e tutela del corpo: rapporti penalistici*, in Aa.Vv., *Trattato di biodiritto*, I, *Il governo del corpo*, a cura di Stefano Rodotà, Paolo Zatti, Milano, 2011, p. 237, sottolineano che con tali interventi si vuole assicurare la verginità delle donne al momento del matrimonio o la loro fedeltà al marito, se sposate. In simili contesti socio-culturali, infatti, una donna che sia sottoposta a tale brutale intervento viene accolta nella comunità di appartenenza ed ha maggiori possibilità di sposarsi, a differenza di chi non ha subíto la mutilazione che addirittura rischia di essere emarginata dalla società. In merito alle motivazioni (religiose, culturali ed anche economiche) che sottendono a tali pratiche, si veda Fausto Caggia, *Tradizione e laicità nella circolazione dei modelli giuridici: il caso delle mutilazioni genitali femminili*, in *Forum costituzionale* (www.forumcostituzionale.it), § 4. Sul significato della pratica circoncisoria, invece, si rinvia a Sami A. Aldeeb Abu-Sahlieh, *Circoncision masculine. Circoncision feminine. Debat religieux, médical, social et juridique*, l'Harmattan, Parigi, 2001.

[87] Cfr. Vincenzo Pacillo, Jlia Pasquali Cerioli, *I simboli religiosi. Profili di diritto ecclesiastico italiano e comparato*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 42.

[88] Comitato Nazionale per la Bioetica, *Problemi bioetici per una società multietnica: la circoncisione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1998. Si legge, oltre a quanto già riportato, che «è evidente che le pratiche di circoncisione femminile non sono poste in essere per ovviare a problemi di salute né fisica, né psichica delle donne che le subiscono, anzi esse comportano gravi conseguenze negative sulla salute delle donne che ad esse vengono sottoposte. Il CNB non può quindi che ritenerle eticamente inammissibili sotto ogni profilo ed auspicare che vengano esplicitamente combattute e proscritte, anche con l'introduzione di nuove, specifiche norme di carattere penale» (come, di fatto, è poi avvenuto). Si può anche osservare in

gativo, ritenendo simili pratiche eticamente inammissibili sotto ogni profilo.

In Italia, in particolare, si registrano alcuni casi giudiziari in materia, due dei quali, peraltro, antecedenti all'entrata in vigore della l. n. 7/2006[89], introduttiva degli artt. 583*bis* e 583*ter* c.p., ai quali si è aggiunto un procedimento penale applicativo di queste norme.

Il primo caso, isolato e certamente discutibile, che ha fatto scuola risale a una pronuncia del Tribunale di Torino[90] (e, a seguire, del Tribunale per i mi-

---

proposito che il Parlamento europeo, risoluzione 13 marzo 2002, *Sulle donne e il fondamentalismo*, ha affermato che «non sarà ammesso che, con il pretesto di credenze religiose, pratiche culturali o consuetudinarie si violino i diritti umani» poiché «nessun sistema politico e nessun movimento religioso» può «essere al di sopra del rispetto dei diritti umani fondamentali e delle libertà democratiche».

[89] Con l'introduzione di questa legge, sono stati attuati i principi della Dichiarazione e del Programma della IV Conferenza mondiale dell'ONU (Pechino, 1995) oltre che gli artt. 2, 3, 32 della Carta costituzionale italiana. Discutendo della legge in chiave critica, Fabio Basile, *Società multiculturali, immigrazione e reati 'culturalmente motivati' (comprese le mutilazioni genitali femminili),* cit., p. 1343 ss., la definisce simbolica, «espressione di intolleranza e di miope accanimento contro il diverso», aggiungendo che «la diversità culturale "importata" dagli immigrati sembra aver giocato decisamente *contra reum*» (Sulla questione della valutazione *contra reum* del movente culturale, si veda Paola Parolari, *Reati culturalmente motivati. Una nuova sfida del multiculturalismo ai diritti fondamentali*, in *Ragion pratica*, 31, 2008, pp. 538-539). Ad avviso di Gabriele Fornasari, *Mutilazioni genitali femminili e multiculturalismo: premesse per un discorso giuspenalistico*, in Aa.Vv., *Legalità penale e crisi del diritto, oggi. Un percorso interdisciplinare*, a cura di Alessandro Bernardi, Baldassarre Pastore, Andrea Pugiotto, Giuffrè, Milano, 2008, p. 192, «la via scelta dal legislatore italiano, nel complesso, è quella ultraassimilazionista, venata di aggressività ed intolleranza, pur se la neointrodotta normativa presenta aspetti che potrebbero tecnicamente limitarne molto la pratica». Anche per Gianfrancesco Zanetti, *Argomenti normativi in tema di escissione*, in Aa.Vv., *Legalità penale e crisi del diritto, oggi. Un percorso interdisciplinare,* cit., p. 248, la legge è «eccessivamente severa e priva di un argomento a sostegno di tale durezza». Si soffermano sulla genesi della legge in parola anche Marilisa D'Amico, *Mutilazioni genitali femminili e diritto penale*, in *Persona e danno*, a cura di Paolo Cendon (www.personaedanno.it), § 2 e Giuditta Brunelli, *Prevenzione e divieto delle mutilazioni genitali femminili: genealogia (e limiti) di una legge*, in Aa.Vv., *Legalità penale e crisi del diritto, oggi. Un percorso interdisciplinare,* cit., p. 215 ss. Analizza alcuni articoli della legge anche Carmela Piemontese, *Commento agli artt. 6 e 8 della legge 9 gennaio 2006, n. 7*, in *Legislazione penale*, 2006, p. 291 ss. Infine, Pierluigi Consorti, *Diritto e religione*, cit., p. 188, segnala che «sarebbe stato opportuno maturare un atteggiamento interculturale, attraverso il quale innanzitutto capire valori e pratiche elaborati nell'ambito di tradizioni culturali diverse».

[90] Cfr. Tribunale di Torino, sentenza 17 luglio 1997; Tribunale per i minorenni di Torino, sentenza 21 giugno 1997 (in *Minori Giustizia*, 1999, p. 140 ss.). In merito, Cfr. Cesare Castellani, *Infibulazione ed escissione: fra diritti umani ed identità culturali*, in *Minori giustizia*, 3, 1999, p. 142 ss.; Marco Bouchard, *Dalla famiglia tradizionale a quella multietnica e multiculturale: maltrattamenti ed infanzia abusata in "dimensione domestica"*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2000, p. 22 ss., secondo il quale, con una simile soluzione, v'è il pericolo e si rischia di dare ingresso nel nostro ordinamento a pratiche invasive della libertà e integrità individuale, comportando un capovolgimento del rapporto tra beni giuridici costituzionalmente orientati. Se è vero che il nostro Stato si avvia sempre più a essere espressione di una società pluriconfessionale e pluriculturale, manifestazione di un valore pluralistico e laico tutelato dalla nostra Carta fondamentale come stabilito da tempo dalla Corte costituzionale (cfr. Corte costituzionale, sentenza 12 aprile 1989, n. 203, in *Foro italiano*, 1, 1989, c. 1333 ss.), questo non significa che l'ordinamento giuridico-penale possa consentire in ogni caso che siano messi in pratica comportamenti lesivi dei diritti e della dignità quando entra in gioco la

norenni) che si occupò di un caso di escissione cui fu sottoposta in Nigeria la figlia di una coppia di immigrati, stabilmente residenti in Italia. Questi, in occasione di un viaggio nel Paese d'origine, avevano fatto sottoporre, presso un ospedale pubblico del posto, la figlia di appena sei mesi ad un intervento di escissione, pratica tollerata non solo dalla religione ma anche dallo Stato africano.

L'intervento delle autorità giudiziarie scattò in seguito alla denuncia (per lesioni personali gravissime *ex* art. 583, comma 2, c.p.) da parte di alcuni medici della A.S.L. torinese che, al rientro della famiglia in Italia, avevano avuto in cura la bambina per le conseguenze dell'operazione chirurgica.

Il procedimento, però, si concluse con un decreto di archiviazione per mancanza di condizioni per legittimare l'esercizio dell'azione penale in ordine alla violazione degli artt. 101, 582 e 583 c.p., poiché sia i genitori che la minore erano cittadini extracomunitari ed essi avevano «inteso sottoporre la figlia a pratiche di mutilazione genitale, pienamente accettate dalle tradizioni locali (e parrebbe[91] dalle leggi) del loro Paese»[92].

La prima, e finora unica, applicazione giurisprudenziale del nuovo delitto di pratiche di mutilazioni genitali femminili *ex* art. 583*bis* c.p. riguarda una sentenza del Tribunale di Verona[93] avente ad oggetto due casi di *aruè*

---

vita indifesa di bambini (cfr. Comitato Nazionale di Bioetica, parere 25 settembre 1998, cit.). Cfr. anche Alessia Vitalone, *Mutilazione genitale femminile e diritti umani*, in *Giurisprudenza di merito*, 2001, p. 867 ss.; Giuseppe La Monaca, Francesco Ausania, Giuseppe Scassellati Sforzolini, *Le mutilazioni genitali femminili. Aspetti socio-antropologici, giuridici e medico legali e contributo casistica*, in *Rivista italiana di medicina legale*, 2004, p. 665 ss. Sempre in tema di mutilazioni genitali femminili, infibulazione e circoncisione, cfr. Tribunale di Milano, sentenza 25 novembre 1999, n. 2545 (della notizia si è parlato in *Corriere della Sera*, 26 settembre 1999, p. 17 ed una copia parziale è reperibile in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2003, p. 835). Sul punto, voce *Imputato El Namr Hassan*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2000, p. 148. Alcuni commentatori ritengono che questa pronuncia costituisca una timida presa di posizione aperturista verso il riconoscimento di *cultural defences* rispetto a reati soggettivamente orientati, ovvero quei reati che hanno come scaturigine unica e/o principale il motivo religioso. In questo caso, P.M. e giudici, sulla scorta delle considerazioni della difesa (in Egitto il 97% della popolazione femminile si sottopone a tale pratica; sottoporre le figlie a tali pratiche costituisce un requisito fondamentale per aspirare al matrimonio; i genitori, ricorrendo a simili pratiche, adempiono ad un dovere sociale), hanno rintracciato uno stretto collegamento tra la condotta delittuosa e il fattore culturale, tanto che l'imputato è stato punito in modo non severo. Per maggiori approfondimenti sul delitto di recente introduzione, cfr. Fabio Basile, *Commento all'art. 583 bis c.p.*, in Aa.Vv., *Codice penale commentato*, vol. II, a cura di Emilio Dolcini, Giorgio Marinucci, Milano, 2011.

[91] Cfr. Carlo Cardia, *Le sfide della laicità. Etica, multiculturalismo, islam*, San Paolo Ed., Cinisello Balsamo, 2007, p. 173 ss, il quale critica negativamente il «parrebbe» utilizzato dai giudici di merito, poiché ciò denota, non solo un sapere privo di certezze, ma anche un vero e proprio «spaesamento», non condivisibile, di una certa giurisprudenza di fronte al fenomeno culturale.

[92] Tribunale di Torino, sentenza 17 luglio 1997, cit.

[93] Tribunale di Verona, sentenza 14 aprile 2010, n. 979, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2010,

distinti, benché accomunati da tratti molto simili. All'esito delle indagini e del processo di primo grado, l'ostetrica nigeriana, oltre al delitto di esercizio abusivo della professione sanitaria (art. 348 c.p.), fu ritenuta responsabile, in entrambi i casi, del delitto (consumato nel primo, tentato nel secondo) di lesione degli organi genitali femminili di cui all'art. 583*bis*, comma 2, c.p., con l'attenuante della lesione di lieve entità descritta nella seconda parte dell'articolo in parola, riconosciuta prevalente rispetto alle aggravanti di aver commesso il fatto a danno di un minore e per fini di lucro (art. 583*bis*, comma 3, c.p.); anche i genitori delle minori furono ritenuti responsabili del medesimo delitto in concorso con l'ostetrica, pur vedendosi riconosciuti le medesime circostanze attenuanti corredate, in più, da quelle generiche.

La pronuncia è interessante dal momento che il giudice veronese esplicitamente rilevò che trattasi «di un reato "culturalmente orientato" con il quale il legislatore nazionale […] tenta di scoraggiare […] delle pratiche radicate nella cultura di alcuni gruppi etnici di diversi Paesi africani e dell'Asia per motivi tradizionali e socio-culturali vari[94] (non di tipo terapeutico), ma comunque connessi anche alla finalità di attuare un controllo sulla sessualità e sul corpo della donna, pratiche non accettabili perché costituiscono grave aggressione a diritti primari riconosciuti dalla nostra Costituzione e dalle fonti sovranazionali, quali sono l'integrità fisica e la salute psico-sessuale della donna o bambina, nonché la dignità personale della stessa»[95].

---

p. 209, nonché in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2011, p. 838. Per un commento, si rinvia a Lorenzo Miazzi, *Il diverso trattamento giuridico delle modificazioni genitali maschili e femminili, ovvero: dai reati culturali ai reati coloniali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2010, p. 103 ss., nonché a Claudia Pecorella, *Mutilazioni genitali femminili: la prima sentenza di condanna*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2011, p. 853 ss.; a seguire Corte di Appello di Venezia, sentenza 23 novembre 2012, n. 1485. Quest'ultima è stata oggetto di un puntuale e completo commento ad opera di Fabio Basile, *Il reato di "pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili" alla prova della giurisprudenza: un commento alla prima (e finora unica) applicazione giurisprudenziale dell'art. 583* bis *c.p.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica (www.statoechiese.it), luglio 2013, la quale si conclude, a differenza di quella di primo grado, con l'assoluzione degli appellanti "perché il fatto non costituisce reato", essendo stata esclusa la sussistenza del dolo specifico richiesto dall'art. 583*bis*, comma 2, c.p. Una copia della sentenza d'appello è consultabile sul portale di *Diritto penale contemporaneo* (www.penalecontemporaneo.it).

[94] Per un'ampia e documentata indagine sulle motivazioni culturali che possono stare alla base delle pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili, si rimanda a Lucia Bellucci, *Consuetudine, diritti e immigrazione. La pratica tradizionale dell'escissione nell'esperienza francese*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 3 ss., in particolare p. 77 ss.

[95] Tribunale di Verona, sentenza 14 aprile 2010, n. 979, cit. Cfr. Parlamento europeo, risoluzione 20 settembre 2001, n. 2001/2035(INI), *Sulle mutilazioni genitali femminili*, il quale «condanna fermamente le mutilazioni genitali femminili in quanto violazione dei diritti umani fondamentali» (punto 1) e afferma che «le motivazioni date da numerose comunità per mantenere pratiche tradizionali dannose per la salute delle donne e delle bambine non hanno basi scientifiche e neppure origini e giustificazioni religiose» (punto 5). Come fa notare Fabio Basile, *Il reato di "pratiche di*

Del resto, la dimensione pluralista dell'ordinamento giuridico[96] non può in ogni caso ammettere la liceità di comportamenti lesivi dei diritti e della dignità dei minori. La libertà di religione non può, infatti, sottrarre l'individuo dall'adempimento dei suoi doveri di solidarietà previsto dalla legge *ex* art. 2 Cost., doveri che non possono essere elusi dal solo fatto che questi implicherebbero una menomazione del sentimento religioso[97].

I motivi che portano all'esecuzione di tali pratiche potrebbero essere diversi: in primo luogo, lo si fa per adempiere ad un dovere morale; in secondo luogo, i genitori ritengono di realizzare un bene per le proprie figlie, poiché nella loro comunità una donna ancora "integra" nel suo apparato genitale è considerata sporca, impura[98]; in terzo luogo, il convincimento di adempiere ad un dovere sociale fortemente sentito dalla comunità di appartenenza; per ultimo, e solo in alcuni casi, il convincimento di adempiere a un dovere di natura religiosa, come accade nelle comunità islamiche, convinte (erroneamente) che tali pratiche siano prescritte dal Corano[99].

È stato, comunque, fatto notare che il benessere psico-fisico è inevitabilmente influenzato dalla concezione della vita propria di specifici contesti

---

mutilazione degli organi genitali femminili" alla prova della giurisprudenza: un commento alla prima (e finora unica) applicazione giurisprudenziale dell'art. 583 bis *c.p,* cit., pp. 4-5, ecco che «in sede di commisurazione della pena la sentenza di primo grado riconosce che nella valutazione del disvalore del fatto non si può non tenere conto, in favore degli imputati, delle motivazioni culturali e di rispetto delle tradizioni che li hanno spinti ad agire, e nel concedere ai due genitori le attenuanti generiche valorizza, oltre alla loro incensuratezza e al buon comportamento processuale, le ragioni della condotta (posta in essere sulla base di forti spinte culturali e radicate tradizioni etniche)».

96 Cfr. Massimo Donini, *Il volto attuale dell'illecito penale. La democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 24 ss., il quale definisce l'attuale assetto statuale come pluralista, laico e secolarizzato.

97 Cfr. Francesco Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2012, p. 208. Circa un parere su tale argomento dal punto di vista di un penalista, cfr. Giovanni Fiandaca, *Diritto alla libertà religiosa e responsabilità penale per omesso impedimento dell'evento*, in *Foro italiano*, 1983, p. 27 ss.

98 I genitori sono convinti di rispettare quelle che sentono come "regole giuridiche del gruppo". Cfr. Luca Monticelli, *Le «cultural defense» (esimenti culturali) e i reati "culturalmente orientati". Possibili divergenze tra pluralismo culturale e sistema penale*, cit., p. 565.

99 Cfr. Enzo Pace, *Lo spazio storico-religioso della donna nell'Islam*, in Aa.Vv., *Le "mutilazioni sessuali" femminili*, a cura di Pia Grassivaro Gallo, Franco Viviani, Unipress, Padova, 1992, p. 53. A tal proposito, si discute sull'esistenza di un controverso *hadith*, nel quale si narra che Maometto, giudicando la circoncisione femminile una *makruma* (ossia un'azione nobile, meritoria, ma non obbligatoria), avrebbe detto: «sfiorate e non sfibrate. Il viso diventerà bello e il marito ne sarà estasiato». Per conoscenza, nell'Islam il termine utilizzato per indicare l'escissione o la clitoridectomia è *khafd,* che letteralmente vuol dire «riduzione». Così ricorda Giorgio Vercellin, *Istituzioni del mondo musulmano*, Einaudi, Torino, 1996, p. 217, nota 9. Le scuole giuridiche divergono sulla qualificazione di questa pratica: i *safiti* la considerano obbligatoria sia per i maschi che per le femmine; i *malikiti* la ritengono un'azione raccomandata, nobile per la donna, ma non è peccato se si omette; i *hanbaliti* la qualificano una tradizione profetica, azione da imitare.

culturali, religiosi o ambientali, e può assumere contenuti diversi[100]; l'appartenenza e l'adesione a specifici gruppi, che consentono una manifestazione dell'identità dell'individuo, possono dunque incidere sulle scelte che il soggetto compie in relazione alla propria salute[101].

La dottrina ha tentato di far rientrare alcuni fatti tipici determinati da motivi religiosi sotto l'egida di una scriminante codificata[102], quale, ad esempio, il consenso dell'avente diritto (art. 50 c.p.)[103] o l'esercizio di un diritto (art. 51 c.p.)[104].

L'ipotesi prende spunto dalla circoncisione maschile[105] (compiuta non

---

[100] Cfr. Morris Lorenzo Ghezzi, *Il ruolo sociale della medicina naturale tra positivismo e nuove prospettive epistemologiche*, in *Sociologia del diritto*, 29, 2002, p. 78.

[101] Cfr. Claudia Ciotola, *La legge sul divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile*, in Aa.Vv., *Multireligiosità e reazione giuridica*, cit., p. 349.

[102] Cfr. Maristella Amisano Tesi, *Le esimenti non codificate. Profili di liceità materiale*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 210.

[103] Cfr. Ferdinando Albeggiani, *Profili problematici del consenso dell'avente diritto*, Giuffrè, Milano, 1999, il quale afferma che l'ammissibilità del consenso deve dipendere – per i soggetti maggiori di anni quattordici – da un giudizio legato al caso singolo e può essere affermato soltanto se, ad una valutazione comparata degli interessi in gioco, «il sacrificio determinato dall'atto di disposizione appaia "proporzionato" alla esigenza di realizzare un controinteresse pure esso meritevole di tutela».

[104] Per un trattazione più tecnica dell'esercizio del diritto di libertà religiosa in funzione scriminante, si rinvia ampiamente a Alessio Lanzi, *La scriminante dell'art. 51 c.p. e le libertà costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1983, nonché a Giovanni Crocco, *Diritto, ordine e religione nella tutela penale*, in Aa.Vv., *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, cit., p. 221 ss., soprattutto p. 226 ss.; si vedano anche Antonio Vitale, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, cit., pp. 167-168; Domenico Pulitanò, *Esercizio di un diritto e adempimento di un dovere*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, 6, 1990; Pietro Semeraro, *L'esercizio di un diritto*, Giuffrè, Milano, 2009; Michele Claudio Del Re, *Il reato determinato da movente religioso*, cit.; Giandomenico Salcuni, *Libertà di religione e limiti alla punibilità. Dalla "paura del diverso" al dialogo*, cit. Cfr. anche Alberto Gargani, *Libertà religiosa e precetto penale nei rapporti familiari,* cit., il quale asserisce che la questione della eventuale scriminabilità, ai sensi dell'art. 51 c.p. in riferimento al diritto di cui all'art. 19 Cost., delle condotte tipiche delineate, deve essere impostata tenendo conto che in un ordinamento penale improntato al superiore principio di laicità, la religione non può avere, di per sé, né efficacia scriminante né valore di bene giuridico. Di differente avviso Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti, *Multiculturalismo, libertà religiosa e norme penali*, in Aa.Vv., *Religione e religioni: prospettive di tutela, tutela della libertà*, a cura di Giovannangelo De Francesco, Carmela Piemontese, Emma Venafro, Giappichelli, Torino, 2007, p. 49 ss., il quale ritiene che, qualora un comportamento penalmente rilevante rientri nell'esercizio legittimo della libertà religiosa, la via da percorrere sarebbe piuttosto quella della proposizione di una questione di legittimità costituzionale, in modo che sia poi la Consulta a misurare, caso per caso, la compatibilità della condotta incriminata con la legalità costituzionale.

[105] Per un approfondimento sul tema, cfr. Malek Chebel, *La circoncisione: dalle origini ai giorni nostri*, De Martinis, Catania, 1993; Alfonso M. Di Nola, voce *Circoncisione*, in *Enciclopedia delle religioni*, 2, 1970; Comitato Nazionale per la Bioetica, *Problemi bioetici per una società multietnica: la circoncisione*, cit.; Shalom Auslander, *Il lamento del prepuzio*, Guanda, Parma, 2009; Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti, *Multiculturalismo, libertà religiosa e norme penali*, in Aa.Vv., *Religione e religioni: prospettive di tutela, tutela della libertà*, cit., p. 49 ss.; Maria Luisa Di Pietro, Marina

per ragioni igienico-sanitarie, bensì religiose) che integrerebbe il reato di lesioni personali, ma che dovrebbe ritenersi giustificato in forza di una scriminante religiosa. Praticare, quindi, la circoncisione quando questa rientra nei precetti di un culto riconosciuto dallo Stato, costituirebbe esercizio di un diritto[106].

Anche su tale argomento è intervenuto il *Comitato Nazionale di Bioetica* il quale, discorrendo sulle tipologie di circoncisione maschile conosciute, si soffermò soprattutto su quella c.d. rituale essendo quella maggiormente carica di problematicità. Nel parere si metteva in risalto il fattore religioso strettamente connesso a suddetta pratica, tanto da rilevare che «la prassi della circoncisione può essere oggettivamente ricondotta alle forme di esercizio del culto garantite dall'art. 19 Cost., nel rispetto del limite del "buon costume"[107]», rientrando, tra l'altro, anche nel diritto-dovere dei genitori di educare liberamente, anche da un punto di vista religioso, i propri figli in virtù dell'art. 30 Cost[108].

Il problema della non liceità della circoncisione, pertanto, dovrebbe essere escluso in partenza, in quanto tale pratica, effettuata anche per finalità igienico-profilattiche oltre che religiose, non altera alcuna funzione dell'or-

---

Cicerone, *La circoncisione maschile su neonati*, in *Medicina e morale*, 6, 2000, p. 1067 ss.; Pasquale Lillo, *La circoncisione ebraica: profili di diritto ecclesiastico*, in *Nuovi studi politici*, 2, 2001, p. 22 ss.

106 Cfr. Maristella Amisano Tesi, *Le esimenti non codificate. Profili di liceità materiale*, cit., p. 201.

107 Inteso, secondo l'accezione ristretta, come complesso di principi inerenti alla sola sfera dell'onore, del pudore e del decoro in campo sessuale. La scelta del CNB di adottare un'accezione ristretta del "buon costume" desta alcune perplessità in Alessandro Ceserani, *Note in tema di circoncisione «rituale» maschile*, in *Il diritto ecclesiastico*, 3-4, 2008, p. 776 ss.

108 A tal proposito il Comitato Nazionale per la Bioetica, *Problemi bioetici per una società multietnica: la circoncisione*, cit., specifica che la circoncisione «sembra rientrare in quei margini di "disponibilità" riconosciuti anche ai genitori dall'art. 30 Cost. in ambito educativo»; rientra infatti nel dovere-diritto di educare anche la possibilità, per i genitori, «di seguire e conseguentemente di tramandare una linea educativa di natura religiosa, avviando i propri figli verso una determinata credenza religiosa e alle connesse pratiche», tra le quali rientra la circoncisione. Per quanto il Comitato ammetta che la circoncisione «lasci tracce indelebili e irreversibili» sul piano fisico, tuttavia «non produce […], ove correttamente effettuata, menomazioni o alterazioni nella funzionalità sessuale e riproduttiva maschile» e quindi non può essere fatta rientrare «fra gli atti di disposizione del corpo umano dannosi per la persona e, dunque, giuridicamente illeciti». Sulla possibile valenza scriminante del combinato disposto degli artt. 51 c.p. e 30 Cost., si veda Vito Plantamura, *Moderne tecnologie, riservatezza e sistema penale: quali equilibri?*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2006, p. 417 ss., spec. p. 425. Invece, a proposito di atti di disposizione del proprio corpo e del rapporto intercorrente tra di essi e l'art. 50 c.p., cfr. Cosimo D'Arrigo, *Autonomia privata e integrità fisica*, Giuffrè, Milano, 1999; Maria Carmela Venuti, *Gli atti di disposizione del corpo*, Giuffrè, Milano, 2002; Ferdinando Albeggiani, *Profili problematici del consenso dell'avente diritto,* cit.; Paola D'Addino Serravalle, *Atti di disposizione del corpo e tutela della persona umana*, Esi, Napoli, 1983. Per una lettura in chiave critica del parere del CNB, si veda Vincenzo Pacillo, *Dai principi alle regole? Brevi note critiche al testo unificato delle proposte di legge in materia di libertà religiosa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1-2, 2007, p. 154.

ganismo maschile né altera la sfera sessuale dell'individuo (si tratta di una lesione dei tessuti che non integra il concetto di "malattia" richiamato dal codice penale), a differenza delle ipotesi *supra* prospettate di escissione ed infibulazione che, invece, producono tali effetti[109]. È del tutto assente, quindi, il danno alla salute – salvo che l'intervento non sia praticato in condizioni di rischio – poiché in effetti manca ogni prospettiva di invalidità permanente. Alla stregua di tale assunto, anche la circoncisione dei musulmani, quindi, dovrebbe essere considerata atto di culto, anche se non sembra sia prescritta dal Corano[110], quanto piuttosto dalle scuole islamiche. Invece, la conformità della pratica circoncisoria ebraica ai principi del nostro ordinamento giuridico sembra implicitamente trovare conferma nella legge stessa[111].

Dubbi e perplessità circa tale usanza sono stati sollevati dalla dottrina anche su un altro piano, rilevando che di regola la circoncisione rituale è praticata su minori d'età, cioè su soggetti che, oltre ad essere incapaci d'agire, sono anche naturalmente incapaci a prestare un valido consenso per atti che li riguardano[112].

---

[109] Cfr. Vincenzo Pacillo, Jlia Pasquali Cerioli, *I simboli religiosi. Profili di diritto ecclesiastico italiano e comparato,* cit., p. 45, secondo i quali «le conseguenze fisiche e psichiche cui danno luogo le FGM (disfunzioni sessuali, difficoltà durante il parto e la minzione, anorgasmia) rientrano indubbiamente tra le "malattie" che rappresentano la condizione obbiettiva di punibilità richiesta dalla norma penale». Sul concetto di "malattia" si rinvia a Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 11 giugno 1985, n. 7388; Corte di Cassazione, sez. V, sentenza 15 ottobre 1998, n. 714; Corte di Cassazione, sez. IV, sentenza 30 aprile 2008, n. 17505; da ultimo, Corte di Cassazione, sez. V, sentenza 11 giugno 2009, 40428; in tal senso, in un *obiter dictum*, si è espressa anche la Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza 18 dicembre 2008, n. 2437.

[110] Cfr. Malek Chebel, *La circoncisione: dalle origini ai giorni nostri*, cit., pp. 39-46. Si precisa, a tal proposito, che per il diritto islamico la circoncisione rappresenta soltanto una pratica non obbligatoria ma vivamente raccomandata. Le fonti giuridiche di tale consiglio sono rappresentate, secondo qualcuno, dal precetto coranico che invita i credenti a seguire le norme rivelate ai profeti precedenti a Maometto (invito in virtù del quale le prescrizioni dell'Antico Testamento, ove non incompatibili col dettato del Corano, acquistano vigenza nel diritto islamico). Invece, Agostino Cilardo, *Il minore nel diritto islamico. Il nuovo istituto della* kafala, in Aa.Vv., *La tutela dei minori di cultura islamica nell'area mediterranea. Aspetti sociali, giuridici e medici*, cit., p. 228, oltre a specificare che la pratica della circoncisione non abbia base coranica, ma sia giustificata dalla *sunna* profetica, precisa che essa è generalmente ritenuta obbligatoria, mentre alcuni giuristi la ritengono soltanto "altamente meritoria". Tra l'altro, la pratica della circoncisione (*hitan*) sembra apparentemente confliggere con un altro principio islamico, vale a dire il principio della sacralità del corpo umano, tant'è vero che il danno fisico, anche lieve, è sanzionato dalla legge penale. Tuttavia, non comportando una menomazione fisica, è considerata lecita. Anche Sami A. Aldeeb Abu-Sahlieh, *Circumcision. Le complot du silence*, L'Harmattan, Parigi, 2003, p. 64, ritiene che la circoncisione nella tradizione islamica abbia un carattere più tradizionale che strettamente religioso.

[111] Si fa riferimento alla Legge 8 marzo 1989, n. 101 – *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane*. La liceità di tale usanza religiosa può essere ricavata indirettamente dalla lettura combinata degli artt. 2, comma 1, 21, 25, comma 1 e 26 comma 1 della medesima legge di approvazione dell'intesa.

[112] Cfr. Roberta Sala, *Analisi dei casi: consenso all'atto medico. Il punto di vista bioetico*, in Aa.Vv.,

La Corte di Cassazione[113] è tornata ad occuparsi dei delicati rapporti tra diritto penale e multiculturalismo proprio in tema di circoncisione rituale, approfittando dello spunto offerto da questo caso per chiarire il significato

---

Medicina, bioetica e diritto. I problemi e la loro dimensione normativa, a cura di Patrizia Funghi, Fausto Giunta, Ets, Pisa, 2005, p. 94 ss. Sul punto è intervenuto anche Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti, *Richiesta di circoncisione non terapeutica su minori. Il punto di vista bioetico*, in Aa.Vv., *Medicina, bioetica e diritto. I problemi e la loro dimensione normativa,* cit., p. 113, ad avviso del quale «ne discende che la circoncisione rituale, che è insieme atto medico e atto culturale/religioso, investe sia il (non-) consenso prestato del minore all'intervento chirurgico sia quello relativo all'esercizio del diritto di libertà religiosa». Inoltre, Alessandro Ceserani, *Note in tema di circoncisione «rituale» maschile*, cit., p. 778 ss., ritiene che la circoncisione rituale si porrebbe in contrasto con le disposizioni relative al consenso, ossia l'art. 6 della Convenzione di Oviedo, ratificata in Italia con Legge 28 marzo 2001, n. 145 (in base al quale un intervento medico non può essere effettuato su una persona che non ha capacità di dare consenso, se non per un "diretto beneficio" della stessa) e gli artt. 18, 20, 37 e 52 del Codice di deontologia medica, approvato il 16 dicembre 2006.

[113] Cfr. Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 22 giugno 2011, n. 43646, in *Diritto penale contemporaneo* (www.penalecontemporaneo.it), 2012, con nota di Verena Pusateri, *La circoncisione maschile c.d. rituale non integra – se eseguita per motivi culturali che determinano l'ignoranza inevitabile della legge penale – il reato di esercizio abusivo della professione medica,* nonché in *Studium Iuris*, 3, 2012, p. 354 ss., con nota di Alessandro Palma, *Ignoranza della legge penale.* Si veda anche il contributo di Ernesto D'Ippolito, Kulturnormen *ed inevitabilità dell'errore sul divieto: la Corte di Cassazione riconosce l'errore determinato da "fattori culturali" come causa di esclusione della colpevolezza*, in *Cassazione penale*, 11, 2012, p. 3711 ss. Il procedimento di cui si tratta è stato incardinato dinanzi al Tribunale di Padova, sentenza 5-9 novembre 2007, n. 2046, commentata da Vito Plantamura, *Brevi note in tema di circoncisione maschile rituale, esercizio abusivo della professione e lesioni*, in *Giurisprudenza di merito*, 10, 2008, p. 2590 ss.; Id., *Dogmi laici, religione e diritto penale: verso un nuovo modello di tolleranza?*, in *Diritto e Religioni*, 2, 2008, p. 394 ss.; Paolo Russo, *Profili bioetici e giuridici della circoncisione maschile rituale*, in *Il merito*, 6, 2008, p. 57 ss.; Lorenzo Miazzi, Anna Vanzan, *Circoncisione maschile: pratica religiosa o lesione personale?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, 2008, p. 66 ss. e ampiamente Alessandro Ceserani, *Note in tema di circoncisione «rituale» maschile*, cit., p. 771 ss. Sempre in tema di *ignorantia legis* e reati culturalmente orientati, cfr. Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 28-30 marzo 2012, n. 12089, in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose* (www.olir.it). In quest'ultimo caso un padre marocchino fu condannato per il delitto di maltrattamenti e lesioni aggravate in danno della figlia dodicenne, percossa quotidianamente quando non era in grado di ripetere perfettamente a memoria versi del Corano. La Corte ribadì – sulla scorta di un consolidato orientamento giurisprudenziale, cfr. *ex plurimis* Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 16 dicembre 2008, n. 46300 – che anche per i cosiddetti reati culturalmente orientati vige il principio dell'irrilevanza della *ignorantia juris*, pur letta nell'ambito interpretativo della Corte delle leggi, quando le condotte oggetto di valutazione si caratterizzino per la palese violazione dei diritti essenziali ed inviolabili della persona, quali riconosciuti ed affermati dalla Costituzione, costituendo la base indefettibile dell'ordinamento giuridico italiano e il cardine della regolamentazione concreta dei rapporti interpersonali. Sempre in tema di circoncisione maschile e sua rilevanza penale, cfr. Tribunale di Milano, sentenza 25 novembre 1999, n. 2545, *supra* cit.; Tribunale di Bari, sentenza 21 maggio 2009, n. 576; più recentemente, Tribunale di Como, sentenza 13 dicembre 2012, s.n., in *Diritto penale contemporaneo* (www.penalecontemporaneo.it), 2013 e Tribunale di Como, sentenza 14 gennaio 2013, n. 1339, in *Diritto penale contemporaneo* (www.penalecontemporaneo.it), 2013, con nota redazionale di Luca Della Ragione, *La circoncisione rituale maschile compiuta con il dissenso di uno dei genitori integra il delitto di lesioni personali dolose*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2013, pp. 534-538, dove il giudice, pur escludendo in radice la liceità dell'intervento in caso di dissenso di uno degli esercenti la potestà genitoriale, ha evidenziato la valorizzazione del motivo religioso, condiviso dal padre e dal medico che eseguì l'intervento, ai fini della concessione delle attenuanti generiche.

e la portata del principio dell'*ignorantia legis non excusat*[114], o meglio della scusabilità della non conoscenza della legge penale, e la sua rilevanza quando a fare da sfondo alla condotta criminosa v'è una ragione culturale o un movente religioso.

Nel caso di specie, una donna di nazionalità nigeriana aveva sottoposto il figlio di poche settimane ad un intervento di circoncisione praticato in ambiente domestico da un soggetto non autorizzato allo svolgimento di attività medica[115], a seguito del quale era derivata una grave emorragia che aveva richiesto un ricovero d'urgenza in ospedale. La donna fu condannata dai giudici di merito per concorso nel reato di abusivo esercizio di una professione di cui all'art. 348 c.p.[116], nonostante il fatto che la stessa, di religione cattolica, avesse dichiarato di aver agito per motivi[117] cultural-religiosi, in adesione ad un'usanza diffusa nella comunità d'origine. L'interesse della pronuncia non consiste tanto nell'assoluzione della donna, quanto piuttosto nell'*iter* argomentativo seguito dalla Suprema Corte.

I giudici di legittimità (così come la tradizione occidentale) considerano

---

[114] La più famosa pronuncia giurisprudenziale italiana che si è occupata direttamente del problema della scusabilità dell'ignoranza sulla norma è da ricondurre alla Corte costituzionale, sentenza 23-24 marzo 1988, n. 364, in *Il diritto ecclesiastico*, 2, 1988, p. 521 ss., con nota di Raffaele Coppola, *La tutela della persona umana e il rilievo dell'ignoranza della legge nel diritto penale canonico*, nonché in *Rivista penale*, 1988, p. 1156 ss., con nota di Giuseppe Mancuso, *Sulla parziale incostituzionalità della norma relativa all'ignoranza della legge penale*. Cfr. anche Giovanni Fiandaca, *Principio di colpevolezza ed ignoranza scusabile della legge penale: "prima lettura" della sentenza 364/88*, in *Foro italiano*, 1988, p. 1385 ss.; Domenico Pulitanò, *Una sentenza storica che restaura il principio di colpevolezza*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1988, p. 686 ss. Anche se la Corte si era riferita esclusivamente a reati in materia edilizia, previdenziale, fiscale e simili, da lì a poco si susseguirono una serie di pronunce che, invece, ebbero ad oggetto reati contro la persona in relazione alla ignoranza della legge penale, cfr. Corte di Cassazione, sez. III, sentenza 7 dicembre 1993, n. 3114, in *Giustizia penale*, 2, 1994, p. 489; Corte di Cassazione, sez. III, sentenza 26 giugno 2007, n. 34909, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale,* cit.; da ultimo, Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 22 giugno 2011, n. 43646, appena riferita.

[115] In più sedi, il Rabbino Capo di Roma, Riccardo Di Segni, ha autorevolmente ribadito che il circoncisore ebraico, oltre a possedere le specifiche competenze del caso, deve essere comunque una persona *osservante* ed in possesso di uno specifico diploma di abilitazione per praticare la circoncisione.

[116] Per giurisprudenza consolidata, tale articolo va considerato come una norma penale in bianco in cui il precetto viene integrato dalle norme non penali che disciplinano la professione in esame, sicché anche queste ultime dovrebbero essere conosciute o perlomeno conoscibili. Sul punto, cfr. Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 6 settembre 2007, n. 34200; Corte di Cassazione, sez. IV, sentenza 3 giugno 2008, n. 22144; Corte di Cassazione, sez. IV, sentenza 30 gennaio 2009, n. 4294. In senso contrario, Gian Luigi Gatta, *Abolitio criminis e successione di norme "integratrici": teoria e prassi*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 620.

[117] Sulla rilevanza dei motivi in diritto penale, si rinvia a Alessandro Malinverni, voce *Motivi (dir. pen.)*, in *Enciclopedia del diritto*, 27, 1977, p. 287 ss.; più di recente, a Paolo Veneziani, *Motivi e colpevolezza*, Giappichelli, Torino, 2000.

tutt'oggi la circoncisione rituale alla stregua di un vero e proprio "atto medico" poiché, pur in assenza di specifiche finalità terapeutiche, essa interferisce sull'integrità fisica della persona, presuppone un attento quadro clinico pre-operatorio e richiede l'osservanza di opportune precauzioni. Ovviamente, dandone una lettura simile, occorre relazionarsi con il significato simbolico e religioso che la circoncisione può assumere all'interno di determinate comunità, come avviene, ad esempio, in quella ebraica, dove la pratica rappresenta per i neonati di sesso maschile una solenne cerimonia religiosa di benvenuto e d'ingresso nella comunità dei fedeli[118].

Vista così, la circoncisione rituale non appare contrastante con i principi del nostro ordinamento; anzi, la sua componente religiosa sovrasterà, a ben guardare, non soltanto quella medica, ma anche quella penale. Tant'è vero che, ad avviso della Corte, «giammai il *mohel* potrebbe incorrere nel reato di abusivo esercizio della professione medica e la sua condotta, che oggettivamente integra il reato di lesione personale, è scriminata, se non determina un'apprezzabile lesione e non mostra segni di negligenza, imprudenza o imperizia». Stesso discorso non si può fare nel caso in cui tale pratica sia riconducibile a «motivazioni che esulano da esigenze religiose e identitarie e affondano le loro radici soltanto in tradizioni culturali ed etniche, assolutamente estranee alla cultura occidentale»[119] o visibilmente in contrasto con la legislazione italiana.

Per tali motivazioni, i giudici di legittimità negarono la sussistenza di una *cultural defence*[120] o l'applicazione in funzione scriminante dell'art. 51 c.p.[121]

---

[118] Sul punto, Alfredo Mordechai Rabello, *The jews in the roman empire: legal problems, from Herod to Justinian*, Ashgate, Aldershot, 2000, p. 189 ss., sottolinea che per il diritto ebraico l'atto della circoncisione presenta una duplice valenza, religiosa e di appartenenza al popolo di Israele; essa rappresenta pertanto un segno esteriore dell'alleanza stabilita tra Dio e il suo popolo, di distinzione, di identificazione che trova la sua fonte giuridica nel *Brit milà*, comandato da Dio ad Abramo come segno del legame eterno fra Jahvè e la Casa d'Israele. Nel libro della Genesi si legge, infatti, che: «nel corso di tutte le generazioni, ogni maschio sarà circonciso quando è di otto giorni […]. Questo è il mio patto nella vostra carne, un'alleanza eterna […]. Il maschio il cui prepuzio non è stato circonciso viola la mia alleanza» (Genesi 17, 9-14).

[119] In questi termini continua ad esprimersi la Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 22 giugno 2011, n. 43646.

[120] La sentenza in esame risulta particolarmente interessante anche per l'articolata definizione di *cultural defence* fornita dalla Suprema Corte: «nel reato culturalmente orientato non viene in rilievo il conflitto interno dell'agente, vale a dire l'avvertito disvalore della sua azione rispetto alle regole della sua formazione culturale, bensì il conflitto esterno, che si realizza quando la persona, avendo recepito nella sua formazione le norme della cultura e della tradizione di un determinato gruppo etnico, migra in un'altra realtà territoriale, dove quelle norme non sono presenti. Il reato commesso in condizione di conflitto esterno è espressione della fedeltà dell'agente alle norme di condotta del proprio gruppo, ai valori che ha interiorizzato sin dai primi anni della propria vita».

[121] Il combinato disposto degli artt. 51 c.p. e 19 Cost. sarebbe stato astrattamente invocabile solo

perché la scelta della donna «va letta come espressione della cultura della medesima interiorizzata nell'ambito della comunità di provenienza e nulla ha da condividere con la circoncisione rituale di matrice religiosa praticata dagli ebrei, sicché non è invocabile l'esercizio del diritto di professare liberamente la propria fede religiosa»[122].

Gli stessi giudici ritennero, invece, sussistente un'*ignorantia legis ex* art. 5 c.p., poiché non può essere in alcun modo disatteso il processo di formazione "culturalmente condizionato" della volontà dell'imputata che l'ha indotta a sottoporre il proprio figlio alla pratica della circoncisione, ignorando che la stessa costituisse un atto medico e come tale eseguibile solo da persone specializzate e fornite di competenze tecnico-scientifiche. Tale conoscenza (o almeno, tale conoscibilità) è necessaria ai fini della colpevolezza: è possibile, infatti, muovere «un rimprovero di colpevolezza all'agente soltanto nel caso in cui questi abbia conosciuto, o almeno, abbia potuto conoscere l'illeceità penale del fatto; in caso di ignoranza o errore inevitabili, la colpevolezza, e quindi la responsabilità penale dell'autore del reato, dovrà invece essere esclusa»[123].

Come valutare l'inevitabilità dell'*error iuris*, rilevante ai fini dell'esclusione della colpevolezza, viene stabilito dalla stessa Corte, secondo la quale si deve tenere conto tanto dei fattori esterni che possono aver determinato nell'agente l'ignoranza della rilevanza penale del suo comportamento, quanto delle conoscenze e delle capacità del medesimo[124].

---

nel caso in cui la circoncisione avesse assunto un carattere religioso (ebraismo) e non tradizionale (islamismo). La giustizia penale esclude la sussistenza del motivo religioso in funzione scriminante anche in un altro caso di circoncisione, dove si configura addirittura un reato di truffa ai danni di Ente pubblico. Si fa riferimento a Tribunale di Pavia, sentenza 26 settembre 2003, n. 539, dove il giudice di merito afferma che «l'intervento chirurgico di circoncisione maschile integra gli estremi del reato di truffa ai danni di Ente Pubblico, laddove – in assenza di reali esigenze terapeutiche – venga eseguito unicamente per motivi religiosi. Nulla impedisce, infatti, a chi lo ritenga necessario o opportuno di sottoporsi a circoncisione o ad altra pratica rituale, che non comporti menomazioni permanenti del proprio corpo. Tuttavia, non è lecito l'utilizzo di artifici e raggiri per porre a carico della collettività, in assenza di necessità di cura, i costi di una operazione a valenza privata, posto che la circoncisione rituale non costituisce una prestazione sanitaria riconosciuta come rimborsabile. Tali condotte configurano, pertanto, il reato di cui all'art. 640, comma 2, c.p., senza che possa essere attribuito alla motivazioni religiose, alla base di dette azioni, il valore di condizione per l'esercizio di un diritto, scriminante come tale sul piano penale». Una copia della sentenza è consultabile in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose* (www.olir.it).

122 Ancora, Corte di Cassazione, sez. VI, sentenza 22 giugno 2011, n. 43646.

123 Corte costituzionale, sentenza 24 marzo 1988, n. 364. Nella medesima sentenza, la Corte fissa anche i c.d. "parametri soggettivi puri" utilizzabili nel giudizio di inevitabilità, ossia tutte quelle caratteristiche soggettive e personali riferite da un imputato che possono aver ingenerato in lui una situazione di ignoranza inevitabile, ed in quanto tale scusabile.

124 Cfr. Settimio Carmignani Caridi, *Alcuni spunti su pluralismo religioso, multiculturalismo,*

La ragione dell'esenzione della pena fu ravvisata dai giudici nell'esiguità del periodo di permanenza in Italia dell'imputata. La sua recente immigrazione non le aveva consentito di acquisire quel patrimonio di conoscenze comuni in grado di far presumere in suo possesso il sapere socio-giuridico di sfondo di un italiano medio. Il *deficit* era dunque di tipo cognitivo[125].

Pertanto, la circoncisione rituale – se eseguita per motivi culturali che determinano l'ignoranza inevitabile della legge penale – non integra il reato di esercizio abusivo della professione medica.

In una recente sentenza del Landgericht di Colonia, la pratica rituale effettuata su minori per motivi esclusivamente religiosi si configura in una vera e propria lesione corporale personale[126] e, pertanto, va categoricamente vietata qualora sia «contraria alla volontà del nascituro di poter decidere da solo, in seguito, sulla sua appartenenza religiosa». Altrimenti, si tratta di «aggressione»[127].

Ciò sollecita a chiedersi se prevalga l'integrità corporale della persona oppure la difesa della tradizione e del proprio sentimento religioso.

Certo è che la libertà religiosa, declinata nella fattispecie come diritto dei genitori di educare religiosamente la prole, al pari di tutti gli altri diritti

---

"cultural defense" e legge penale, cit., p. 658. Sono certamente indici idonei a valutare l'inevitabilità dell'ignoranza della norma penale violata: la neutralità o artificialità del reato, il grado di eterogeneità tra cultura italiana e cultura d'origine, durata del soggiorno nel Paese d'arrivo (com'è avvenuto nel caso *de quo*), l'esistenza nel Paese di provenienza di una norma penale dal contenuto analogo alla norma penale violata.

125 Cfr. Mario Ricca, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, cit., pp. 264-266. Ad avviso dell'Autore, la pronuncia della Cassazione presenta insieme un pregio e un grave limite. Con riferimento al secondo, «pur riconoscendo la rilevanza del non sapere *altrui* […], i giudici non sembrano contemplare la possibilità che il punto di vista dell'*altro* possa costituire oggetto di una transazione interculturale». L'aspetto positivo, invece, è rappresentato dalla menzione fatta dalla Corte alla cultura ebraica e alla pratica della circoncisione rituale, riconosciuta dal nostro ordinamento grazie alla relativa intesa.

126 In proposito, Vincenzo Manzini, *Trattato di diritto penale italiano*, VIII, Torino, 1985, p. 215, scriveva autorevolmente che «le lesioni sono legittimate quando la legge le comanda o le autorizza, come nei casi in cui impone o consente l'uso delle armi contro le persone o di qualsiasi altro mezzo per impedire determinati eventi. I riti di determinate religioni, in quanto queste siano ammesse nello Stato, possono legittimare quelle lesioni personali che siano compatibili col nostro ordinamento giuridico generale e che i riti medesimi impongano, come, ad esempio, la circoncisione degli Ebrei».

127 Landgericht Köln (Tribunale regionale di Colonia), sentenza 26 giugno 2012. Cfr. Verena Pusateri, *Uno sguardo oltralpe: la Corte d'Appello di Colonia ritiene che la pratica di circoncisione maschile cd. rituale integri reato*, in *Diritto penale contemporaneo* (www.penalecontemporaneo.it), 2012; Susanna Mancini, *Germania: Una Corte tedesca vieta la circoncisione per motivi religiosi*, in *Forum costituzionale* (www.forumcostituzionale.it), 2012; Ilenia Ruggiu, *Il giudice antropologo. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali*, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 80 ss. Si veda, infine, Veronica Elena Demichelis, *La recente legge tedesca in tema di circoncisione maschile*, in *Diritto penale contemporaneo* (www.penalecontemporaneo.it), 2013.

fondamentali, è soggetta a limiti che mirano a tutelare altri principi, diritti e libertà considerati assiologicamente prevalenti e gerarchicamente sovrastanti. Tra essi, oltre all'istruzione, alla capacità di formare una coscienza critica, alla possibilità di esprimere il proprio pensiero, all'uguaglianza tra uomo e donna, che dovrebbero costituire principi posti alla base della tutela apprestata ad un bambino, vi rientrano sicuramente il preminente diritto alla vita e alla libertà individuale, correlati, per ovvia deduzione, alla salute e all'integrità corporale.

Alla luce di tali considerazioni, pertanto, si evince che – così come ha statuito il tribunale tedesco – l'esercizio del diritto di libertà religiosa non può avere efficacia scriminante nei confronti di una lesione penalmente rilevante né può mai essere considerato prevalente rispetto al diritto all'integrità fisica del minore. Anche parte della dottrina italiana ritiene che, in generale, non possa trovare spazio nel nostro ordinamento un'attenuante religiosa o culturale, non prevista a livello normativo, ma talvolta utilizzata in ambito giudiziario, poichè così facendo bisognerebbe tener conto di tradizioni culturali e credi diversi, ridimensionando gli ambiti di libertà faticosamente conquistati nel nostro tessuto sociale e giuridico[128].

Quelli delle mutilazioni genitali e della circoncisione sono solo alcuni dei complessi casi ai quali l'ordinamento è oggi chiamato a fornire risposte tali da assicurare la pacifica convivenza sul medesimo territorio di culture e di tradizioni diverse, di popolazioni che nei costumi e nei substrati religiosi sono assai distanti rispetto alla scala di valori propri di coloro che fanno parte del gruppo di maggioranza o del gruppo a cultura dominante[129].

In Italia, già a partire dalla fine degli anni Novanta, si aprì una discussione sul tema, e più specificatamente intorno alla proposta di "sterilizzare" le pratiche di mutilazione, rendendole sostanzialmente simboliche e attuandole esclusivamente in ambito medico, al fine di evitare i rischi sanitari che comporta la clandestinità o comunque la pratica in ambiente non sano. La risposta fu, tuttavia, negativa e comunque unidirezionale con l'emanazione della sola legge che non "sterilizzò", ma anzi vietò le mutilazioni genitali femminili, senza fare alcun riferimento alla circoncisione. Tra l'altro, è stato saggiamente fatto notare che «la sola repressione formale, non preceduta da un adeguato dibattito con le comunità interessate e non accompagnata da strumenti culturali di lungo termine, si rivela impotente sul piano del con-

---

[128] Cfr. Germana Carobene, *Il diritto di onore e l'aggravante dei "futili motivi" culturalmente (e religiosamente) motivata,* cit., p. 6.

[129] Cfr. Alberto Randazzo, *Ruolo genitoriale e società interculturale*, in *Gruppo di Pisa,* Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale (www.gruppodipisa.it), 2013, p. 24.

tenimento del fenomeno»[130], poiché spinge al contrario la pratica verso una clandestinità, che allontana dalle strutture sanitarie e dalle aule giudiziarie[131].

Anche nel panorama internazionale, europeo e in alcuni ordinamenti stranieri si sono registrati interventi repressivi quasi esclusivamente nei confronti delle MGF, senza alcun accenno alle pratiche riservate agli individui di sesso maschile[132].

7. *Abbigliamento religioso, sicurezza e ordine pubblico*

Il simbolo, espresso anche nel "vestiario", costituisce indubbiamente una delle manifestazioni più evidenti dell'appartenenza religiosa o etnico-culturale[133], per via della relazione diretta che è in grado di instaurare tra individuo e fede religiosa e a causa della sua forte valenza identitaria.

Il tema dell'abbigliamento religiosamente orientato[134] e la sua compatibilità con le norme dell'ordinamento statale è stato negli ultimi tempi oggetto di una riviviscenza di interesse, poiché rappresenta elementi che necessariamente sollecitano un'operazione di bilanciamento di valori attraverso la lettura costituzionalmente orientata delle problematiche in questione[135]. Da una parte, infatti, si registra il bisogno di integrazione proveniente da una società oramai multiculturale e multireligiosa, dall'altra, invece, viene in essere il rispetto del comune patrimonio di una nazione, anche religioso, passando

---

[130] Elisa Olivito, *Giudici e legislatori di fronte alla multiculturalità,* cit., p. 40.

[131] Cfr. Andrea Gentilomo, Antonella Piga, Alessandra Kustermann, *Mutilazioni genitali femminili: la risposta giudiziaria*, in *Rivista italiana di medicina legale*, 1, 2001, p. 31 ss.

[132] Sarà sufficiente ricordare la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (20 agosto 1989); la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di violenza nei confronti delle donne (18 dicembre 1979); la legge svedese 27 maggio 1982, n. 316; il *Prohibition of Female Circumcision Act* del Regno Unito (16 luglio 1985) modificato poi dal *Female Genital Mutilation Act* del 2003; il *Federal Prohibition of Female Genital Mutilation Act* degli Stati Uniti d'America (13 luglio 1995); la Risoluzione del Parlamento europeo del 14 giugno 2012. Segnala Raffaele Botta, *Manuale di diritto ecclesiastico. Società civile e società religiosa nell'età della crisi*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 37 che l'opposizione alla circoncisione femminile è cresciuta anche nei Paesi africani, come in Eritrea.

[133] Su questo tema, si veda Luciano Musselli, *Le manifestazioni di credo religioso nella realtà multiculturale italiana*, in *Diritto pubblico, comparato ed europeo*, 1, 2005, p. 208 ss.

[134] Sul tema, si rinvia ampiamente a Monia Ciravegna, *Abbigliamento religioso, tutela dell'identità ed ordine pubblico*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2010, p. 285 ss.

[135] Pertanto, alla luce di quanto affermato da Raffaele Botta, *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale*, cit., p. 144, affinchè «l'esigenza di tutela degli atti di estrinsecazione del sentimento religioso possa ricevere dallo Stato una risposta adeguata è necessario che il pluralismo si traduca in effettivo assetto politico-costituzionale».

attraverso i valori di libertà e pluralismo confessionale, di laicità dello Stato, di libertà di coscienza, di pensiero e di religione[136].

Così, il campo della pratica religiosa e dell'esposizione dei simboli confessionali ha spesso e volentieri suscitato scontri[137] e sollevato conflitti di opinione, soprattutto in sede giudiziaria: la giurisprudenza italiana, infatti, ha dovuto affrontare diversi casi in cui i comportamenti "vestiari" sono stati vagliati alla luce della loro possibile rilevanza penale, poiché spesso confliggenti con alcune figure di reato poste a tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico[138].

Esempi paradigmatici sono i recenti giudicati in materia di uso del *burqa* per le donne di fede islamica[139], del turbante per i *sick* o della *kippah* per gli

---

136 Cfr. Antonio Fuccillo, Raffaele Santoro, *Giustizia, diritto, religioni. Percorsi nel diritto ecclesiastico civile vivente*, cit., p. 98. Per un inquadramento generale sul tema dei simboli religiosi nella società multiculturale, cfr. Aa.Vv., *Symbolon/Diabolon. Simboli, religioni, diritti nell'Europa multiculturale*, a cura di Edoardo Dieni, Alessandro Ferrari, Vincenzo Pacillo, Il Mulino, Bologna, 2005; Aa.Vv., *I simboli religiosi tra diritto e culture*, cit., spec. il saggio di Alessandro Morelli, *Simboli, religioni e valori negli ordinamenti democratici,* p. 85 ss.; Vincenzo Pacillo, *Diritto, potere e simbolo religioso nella tradizione giuridica occidentale*, in Aa.Vv., *Simboli e comportamenti religiosi nella società globale*, a cura di Marco Parisi, Esi, Napoli, 2006; Carlo Cardia, *Il simbolo religioso e culturale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica (www.statoechiese.it), luglio 2012; Giuseppe Casuscelli, *I simboli religiosi*, in Aa.Vv., *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di Giuseppe Casuscelli, Giappichelli, Torino, 2012, p. 407 ss. Circa le conseguenze penali relative all'utilizzo di simboli religiosi, si rinvia a Emanuele La Rosa, *"Uso" ed "abuso" del simbolo religioso: profili di responsabilità penale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), febbraio 2008.

137 Ad avviso di Maria Gabriella Belgiorno, *I simboli dell'appartenenza religiosa nell'epoca della "post- secolarità"*, in Aa.Vv., *Simboli e comportamenti religiosi nella società globale*, cit., p. 187, un possibile freno a simili scontri risiede «nell'imbrigliare le spinte centrifughe entro un modello istituzionale e normativo laico, fondato sull'uguaglianza e sulla tutela dei diritti fondamentali della persona ed *in primis* su quello di libertà di coscienza e di religione». Sul ruolo della laicità come possibile strumento per arginare i conflitti posti dalle moderne società multiculturali e pluraliste si veda, tra gli altri, il saggio di Francesco Rimoli, *Laicità, post-secolarismo, integrazione dell'estraneo*, in *Diritto pubblico*, 2006, p. 335.

138 Secondo Raffaele Botta, *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale,* cit., p. 267, «l'incomprensione nei confronti di questo fenomeno di "attaccamento" a capi di abbigliamento evocativi di una appartenenza confessionale» sarebbe «da addebitare alla "secolarizzazione" delle società occidentali, nelle quali può accadere che l'indossare un "simbolo religioso" […] non sia vissuto e percepito come ostentazione di un riferimento di fede».

139 A titolo esemplificativo, si ricordano il caso dell'imputato per terrorismo Mohamed Khemiri, nel cui procedimento il Tribunale di Milano dispose l'impossibilità per il tunisino di presenziare in aula con il capo coperto per una questione di "decoro e rispetto", e quello che vide protagonista la Signora Monia Mzoughi, moglie di un *imam* imputato in un processo dinanzi al Tribunale di Cremona nel 2008, la quale si era recata in aula col volto quasi interamente coperto dal tipico velo islamico lasciando visibili solo gli occhi. Qui, nonostante le obiezioni di qualcuno, il giudice acconsentì che la donna presenziasse così abbigliata, motivando con il fatto che la stessa non avesse impedito il proprio riconoscimento quando le era stato richiesto di mostrare il volto. Per un commento sui casi citati, cfr. Gian Luigi Gatta, *Islam, abbigliamento religioso, diritto e processo penale: brevi note a*

ebrei[140], o infine quelli relativi alla liceità di portare indosso una carabina ad aria compressa, un coltello da macellazione[141] o un pugnaletto rituale.

Circa i profili penalistici, vale la pena citare almeno il caso dell'indiano *sick* e del suo *kirpan*, prospettatosi di recente dinanzi al Tribunale di Cremona. Il caso di specie riguardava l'imputazione di porto abusivo di armi, ai sensi dell'art. 4, comma 2, della l. n. 110/1975, per un indiano di religione *sick*, colto in un centro commerciale con indosso, precisamente a tracollo, il tradizionale coltelletto rituale, emblema di resistenza al male[142] e segno di

---

margine di due casi giurisprudenziali, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica (www.statoechiese.it), giugno 2009, nonché Maria Pagano, *Il divieto di indossare il foulard islamico: due sentenze a confronto*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2007, p. 540 ss. Si ricordano anche le ordinanze risalenti al 2004, l'una emessa dal Sindaco di Drezzo, che aveva vietato il velo islamico "occultante" nel caso di *chador,* e l'altra dal Sindaco di Azzano Decimo, che sanciva il divieto di indossare in luoghi pubblici veli, caschi integrali o altri accessori che coprano il volto rendendolo non riconoscibile, quest'ultima finita all'attenzione del Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 19 giugno 2008, n. 3076, reperibile in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose* (www.olir.it). Altro caso simile è quello dell'interprete di fede musulmana che, invitata dal Presidente del collegio a scoprire il capo in osservanza all'obbligo di legge (art. 129 c.p.c.), pur di ottemperare al proprio credo, fu costretta ad allontanarsi dall'aula e a rinunciare all'incarico. Si segnala, a tal proposito, Consiglio Superiore della Magistratura, delibera 22 febbraio 2012, il quale precisa che durante lo svolgimento dell'udienza il giudice deve garantire «il pieno rispetto di quelle condotte che – senza recare turbamento al regolare e corretto svolgimento dell'udienza – costituiscono legittimo esercizio del diritto di professare la propria religione, anche uniformandosi ai precetti che riguardano l'abbigliamento ed altri segni esteriori». Sul velo islamico in un ottica interculturale si consigliano, *ex plurimis*, i saggi di Nicola Fiorita, *Libertà religiosa e società multiculturali: il caso del velo islamico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica (www.statoechiese.it), giugno 2008; Roberta Aluffi Beck-Peccoz, «Burqa» e Islam, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2012, p. 13 ss.; Silvio Ferrari, *Islam ed Europa. I simboli religiosi nei diritti del vecchio continente*, Carocci, Roma, 2006; Id., *Il «burqa» e la sfera pubblica in Europa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2012, p. 3 ss.; Letizia Mancini, «Burqa», «niqab» e diritti della donna, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2012, p. 27 ss.

140 Sulle norme di diritto ebraico in materia di abbigliamento, cfr. *ex plurimis* Dieter Vetter, voce *Abbigliamento ebraico*, in *Dizionario comparato delle religioni monoteistiche*, p. 51 ss.

141 Si sta facendo riferimento al caso giunto all'attenzione della Corte di Cassazione, sez. I, sentenza 12 gennaio 2007, n. 8879, nel quale è stato affrontato il problema del porto di coltello religiosamente motivato, che ha visto protagonista un fedele musulmano condannato *ex* art. 4 Legge 18 aprile 1975, n. 110 – *Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi,* per aver portato fuori dalla propria abitazione un coltello dalla lama affilata lungo circa 30 cm. Lo stesso aveva affermato che si stava recando ad arrotare il coltello al fine di macellare, secondo le regole della propria religione, il bestiame che acquistava, per la propria alimentazione, ancora vivo direttamente dai produttori. Nonostante l'argomento si fosse rivelato originale ed oltremodo interessante, la Corte non ebbe modo di affrontarlo direttamente, avendo dichiarato i motivi di ricorso manifestamente infondati.

142 Sulle regole del *Khalsa Rahit*, cfr. Antonio Fuccillo, Raffaele Santoro, *Giustizia, diritto, religioni. Percorsi nel diritto ecclesiastico civile vivente,* cit., p. 99. Sempre a proposito di *kirpan,* interessante il contributo di Mario Ricca, *Il tradimento delle immagini tra* kirpan *e transazioni interculturali. Cultura vs competenza culturale nel mondo del diritto*, in *E/C*, Rivista dell'Associazione Italiana di Studi Semiotici (www.ec-aiss.it), 2, 2005.

obbedienza ad una precisa regola religiosa, certamente rientrante nell'alveo della libertà scandita dall'art. 19 Cost.

Il giudice utilizzò una similitudine ben formulata per accerchiare il problema e giungere, poi, all'archiviazione del procedimento e all'assoluzione dell'imputato. Si legge, infatti, nella sentenza che «d'altronde, se deve pacificamente ritenersi insussistente il reato qualora il porto, fuori della propria abitazione, di un "coltellone" da cucina sia motivato dalla plausibile esigenza di tagliare il pane per una famiglia che intenda recarsi ad un pic-nic, non si vede francamente per quale ragione non dovrebbe del pari considerarsi non integrata la fattispecie penale nell'ipotesi in cui il porto riguardi un *kirpan* (cioè un coltellino avente una lama notoriamente più corta di quella del "coltellone" da cucina), laddove peraltro in quest'ultimo esempio il giustificato motivo[143] (quello religioso) risieda addirittura nell'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito e sottenda una mera finalità di esibizione ornamentale (diversamente dal "coltellone" da cucina, che verrà impugnato, sia pur per tagliare il pane)»[144]. Venne riconosciuto, così, che quel pugnale dalla lunghezza di circa 17 cm costituisse un segno distintivo di adesione ad una regola religiosa e, quindi, una modalità di espressione della fede religiosa, garantita dalla Costituzione.

Si evince, quindi, che un ordinamento che adotti (o si avvii ad adottare) un modello interculturale ben potrà prevedere ipotesi in cui il diritto alla libertà religiosa sia prevalente rispetto ad altri interessi tutelati dall'ordinamento e che, di conseguenza, sia prefigurabile l'operatività di una causa di

---

[143] Il reato contestato era la contravvenzione di cui all'art. 4, c. 2, sempre della l. 110/1975 che punisce chiunque, *senza giustificato motivo*, fuori della propria abitazione porti strumenti da punta o da taglio atti ad offendere. In questo caso i giudici – a ciò sollecitati dalla clausola di illiceità speciale presente nelle pertinenti norme incriminatrici ("senza giustificato motivo") – hanno correttamente proceduto ad un bilanciamento tra il diritto di conformarsi alla propria religione e alle proprie tradizioni culturali e i beni tutelati da tali norme incriminatrici e, in considerazione anche della minima offensività del fatto contestato, hanno riconosciuto prevalenza al primo, ritenuto idoneo ad integrare quel "giustificato motivo" che ha consentito di procedere all'assoluzione dell'indiano. Così, cfr. Fabio Basile, *Il diritto penale nelle società multiculturali: i reati culturalmente motivati*, cit., p. 368.

[144] Tribunale di Cremona, sentenza 19 febbraio 2009, n. 15, in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose* (www.olir.it). Sul punto, cfr. anche Tribunale di Vicenza, decreto 28 gennaio 2009, basato sull'assenza del filo di lama che impedirebbe di qualificare il *kirpan* come strumento atto ad offendere. Per ulteriori ragguagli su tali casi, Fabio Basile, *Immigrazione e reati 'culturalmente motivati'. Il diritto penale nelle società multiculturali europee*, cit., nota 1, p. 237 ss.; Alessandro Provera, *Il "giustificato motivo": la fede religiosa come limite intrinseco della tipicità*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2, 2010, p. 964 ss.; Giovanni Giorgio, *In tema di autorizzazione del porto in luogo pubblico di un coltello, c.d. "Kirpan", quale simbolo religioso*, in *Foro italiano*, 4, 2010, pp. 228-231. Circa una posizione dottrinale che riconosce una limitata operatività delle scriminanti, si veda Ciro Grandi, *Diritto penale e società multiculturali: stato dell'arte e prospettive* de iure condendo, cit., p. 273.

giustificazione fondata proprio sul diritto di professare liberamente la propria fede religiosa e di esternare le proprie convinzioni.

Ad ogni modo, l'ordinamento italiano, almeno in materia di simboli religiosi individuali, ha manifestato una progressiva e sostanziale apertura alla loro esposizione[145], prevedendo come unici limiti all'esercizio del diritto di libertà religiosa quelli della pubblica sicurezza, della salute e della morale pubblica, oltre alla non contrarietà al buon costume delle pratiche rituali. A ciò deve aggiungersi che la libertà di abbigliamento e quella di portare sulla propria persona simboli che denotino l'appartenenza confessionale sono espressione del «valore (costituzionalmente garantito) della libertà di coscienza»[146] e non possono, quindi, incontrare altri limiti se non quelli intrinseci legati alla doverosa garanzia della libertà di autodeterminazione[147] e al necessario rispetto di quelli previsti dall'art. 9 CEDU[148].

---

[145] A titolo esemplificativo, può farsi riferimento a Ministero dell'Interno, circolare 14 marzo 1995, n. 4 – *Rilascio carta d'identità a cittadini professanti culti religiosi diversi da quello cattolico (uso del copricapo)*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1996, p. 475, dove si consente ai soggetti destinatari di ottenere il rilascio della carta d'identità dietro presentazione di foto che li ritraggono a capo coperto (turbanti e velo delle religiose), a condizione che i tratti del viso siano ben visibili. Il Ministero riconosce esplicitamente che trattasi di «parte degli indumenti abitualmente portati e che concorrono nel loro insieme a identificare chi li porta» e che, pertanto, le richieste debbono trovare favorevole accoglimento alla luce del «precetto costituzionale della libertà di culto e di religione». Con altro provvedimento, Ministero dell'Interno, circolare 24 luglio 2000, n. 300 – *Misure atte ad impedire l'uso in pubblico di capi di abbigliamento idonei a travisare i tratti delle persone che li indossano*, tale possibilità è stata estesa anche alle fotografie da applicare ai permessi di soggiorno. Su tali temi si rinvia a Raffaele Botta, *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale,* cit., p. 267 ss.

[146] Edoardo Dieni, *Simboli, religioni, regole e paradossi*, in Aa.Vv., *Simboli e comportamenti religiosi nella società globale,* cit., p. 107.

[147] Cfr. Emanuele La Rosa, *"Uso" ed "abuso" del simbolo religioso: profili di responsabilità penale,* cit., p. 60.

[148] Ad avviso della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza 25 maggio 1993, *Kokkinakis c. Grecia*, par. 33, il carattere fondamentale del diritto in questione si riflette nelle particolari limitazioni, che sono relative solo alla libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo, evidenziandosi in tal modo che «in una società democratica, in cui diverse religioni coesistono in seno alla stessa popolazione, può essere necessario imporre limitazioni di questa libertà per conciliare gli interessi dei vari gruppi e garantire il rispetto delle convinzioni di ciascuno». Le restrizioni devono essere «necessarie in una società democratica». Per la Corte di Strasburgo, caratterizzano una società democratica il pluralismo, la tolleranza e lo spirito d'apertura (cfr. Corte EDU, Grande Camera, sentenza 7 luglio 2011, *Bayatyan c. Armenia,* par. 126. Secondo quanto chiarito dalla Corte EDU, sentenza 12 febbraio 2009, *Nolan et K. c. Russia,* par. 73, questi limiti hanno carattere tassativo e devono essere interpretati in maniera restrittiva. Tra essi non figura la «sicurezza nazionale», che non può quindi giustificare misure restrittive della libertà religiosa. Conforme, Corte EDU, sentenza 14 giugno 2007, *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina,* par. 114. Per una più completa trattazione dell'articolo in esame, anche per i necessari richiami bibliografici, si rinvia, tra tanti, ad Angelo Licastro, *Il diritto statale delle religioni nei Paesi dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 180-196.

Anche nella *Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione*[149] è stato evidenziato che l'Italia, essendo un Paese laico fondato sul riconoscimento della piena libertà religiosa individuale e collettiva (art. 20) nonché una società caratterizzata da un accentuato pluralismo confessionale, rispetta i simboli, e i segni, di tutte le religioni. Nessuno può ritenersi, quindi, offeso dai segni e dai simboli di religioni diverse dalla sua (art. 25); per tali motivi «non si pongono restrizioni all'abbigliamento della persona, purchè liberamente scelto, e non lesivo della sua dignità» (art. 26), salvo per quei capi di vestiario che, coprendo interamente il volto, rendono complicato il riconoscimento (come il *burqa*). È in quest'ultima ipotesi che potrebbe profilarsi una tensione con le norme penali poste a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini[150]. Tuttavia, un divieto assoluto è ravvisabile solo in occasione di manifestazioni pubbliche o svolte in luoghi aperti al pubblico, tranne per quelle di carattere sportivo che comportino tale uso: l'utilizzo del velo integrale, pertanto, sarebbe escluso solo in concomitanza delle manifestazioni così come descritte dalla norma, ma, qualora indossato (in attuazione di una tradizione culturale o di un proprio convincimento religioso), le

---

[149] La Carta è stata recepita a livello normativo con Decreto del Ministero dell'Interno, 23 aprile 2007, pubblicato sulla G.U. 15 giugno 2007, n. 137. Per un puntuale commento della Carta si rinvia, *ex plurimis*, a Silvio Ferrari, *Tra manifesto e contratto: la Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione degli immigrati in Italia*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 25, 2009, pp. 469-483.

[150] L'utilizzo dei simboli religiosi nello spazio pubblico si pone in diretta relazione con l'art. 5 della Legge 22 maggio 1975, n. 152 – *Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico*, così come modificato dall'art. 2 della Legge 8 agosto 1977, n. 533 – *Disposizioni in materia di ordine pubblico*, il quale vieta «l'uso di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo». Emanuele La Rosa, *"Uso" ed "abuso" del simbolo religioso: profili di responsabilità penale,* cit., p. 64, ritiene che tra le motivazioni adducibili a giustificazione della decisione di indossare ed esibire pubblicamente, ad esempio, il velo possa certamente annoverarsi il rispetto della libertà religiosa, di cui la scelta di un determinato abbigliamento può essere espressione. In applicazione di tale principio il GIP del Tribunale di Treviso, su richiesta conforme del PM, ha archiviato il procedimento a carico di una donna musulmana. I provvedimenti giurisdizionali relativi a questa vicenda sono pubblicati in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2006, p. 176 ss. Ad ogni modo, potrebbe sempre invocarsi l'efficacia scriminante *ex* art. 51 c.p. dell'esercizio del diritto di libertà religiosa. Collegate alla l. n. 152/1975 sono le norme del TULPS che impogono il divieto di comparire mascherati in luogo pubblico (art. 85, comma 1, Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773): la norma è diretta a prevenire il compimento di reati, ma la dottrina è concorde nel ritenere che essa non costituisce una compressione del diritto di indossare l'*hijab* imposto dal Corano, dal momento che tale indumento lascia scoperto il volto della donna per l'eventuale riconoscimento. Diverso e più complicato è il caso del *burqa* che invece "maschera" interamente il volto e il cui utilizzo, tra l'altro, non è direttamente ricollegabile a prescrizioni coraniche, quindi a motivazioni religiose (cfr. Settimio Carmignani Caridi, *Libertà di abbigliamento e velo islamico*, in Aa.Vv., *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, a cura di Silvio Ferrari, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 223 ss.).

forze dell'ordine sarebbero autorizzate a chiederne la rimozione, ove fosse necessario procedere con l'identificazione[151].

Alla luce di ciò appare condivisibile la teoria di elaborazione dottrinale inerente la possibilità di offrire una soluzione ai conflitti interculturali, e consistente nel ricorso alla strategia semiotica della c.d. "migrazione categoriale", in funzione della quale valorizzare il significato culturale/comunicativo che racchiudono in sé i simboli per far transitare il velo, così come il *kirpan* o qualunque altro capo di vestiario religiosamente connotato, dalla categoria dei simboli religiosi a quella degli strumenti di riconoscimento personale[152].

8. *La traduzione interculturale come* governance *delle differenze e* resolution *dei conflitti normativi anche in sede penale*

Alla luce di quanto esposto, si evince come il diritto penale debba oggi misurarsi, «in conseguenza dei processi di mondializzazione e di transnazionalizzazione»[153], con fenomeni quali l'immigrazione, il pluralismo confessionale letto in chiave multiculturale, la sicurezza interna ed internazionale, le identità (religiose, nazionali e culturali), gli integralismi di varia matrice, le credenze e le abitudini di una cultura sempre più "diversa" e "diversificata", la strutturazione dei fenomeni associativi paralleli alle confessioni.

Va anche detto che, da un lato, molte religioni sono tornate ad essere un attore significativo della scena pubblica, data la loro innata capacità di parlare il linguaggio delle identità collettive e di mobilitare un numero consistente di fedeli; dall'altro, molte nazioni tendono a divenire religiosamente plurali. Di conseguenza, la combinazione di questi due fattori mette talvolta in crisi i tradizionali meccanismi di regolazione dei rapporti tra Stati e religioni in tutto l'Occidente[154].

Per comprendere tali processi sarebbe necessario assumere una prospettiva culturale, cioè «adottare l'accezione antropologica del termine

---

[151] Il Consiglio di Stato, sentenza 19 giugno 2008, n. 3076, ha colto l'occasione per evidenziare la *ratio* della norma in parola.

[152] Cfr. Mario Ricca, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale,* cit., pp. 198-199. Sulla stessa scia, anche Antonio Fuccillo, Raffaele Santoro, *Giustizia, diritto, religioni. Percorsi nel diritto ecclesiastico civile vivente,* cit., p. 99.

[153] Giuseppe Casuscelli, *Dal pluralismo confessionale alla multireligiosità: il diritto ecclesiastico e le sue fonti nel guado del post-confessionismo*, in Aa.Vv., *Multireligiosità e reazione giuridica*, cit., pp. 67-68.

[154] Cfr. Silvio Ferrari, *Diritti e religioni*, in Aa.Vv., *Introduzione al diritto comparato delle religioni. Ebraismo, islam e induismo*, a cura di Silvio Ferrari, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 11.

religione»[155] e relativizzare il binomio pubblico/privato che articola il rapporto tra diritto e religione.

Ristrutturato, poi, in chiave interculturale[156] questo intimo rapporto tra mondo giuridico e mondo religioso, tra sfera pubblica e sfera privata, tra fattualità esteriore e coscienza dell'individuo, occorrerà cimentarsi in un'opera di riconoscimento dell'*altruità*. Sarebbe auspicabile un vicendevole confronto dialogico, abbattendo i confini del pregiudizio e della discriminazione, travalicando arcaiche concezioni ereditate dalla tradizione per il solo fatto dell'appartenenza ad un gruppo. Solo con un dialogo interculturale e con una normazione positiva all'avanguardia[157], in grado di governare le differenze[158] e di tenere in considerazione il *background* religioso dell'immigrato, si arriverebbe probabilmente a tollerare un comportamento a primo impatto giudicato inammissibile.

Di conseguenza, il diritto penale sarebbe in grado di prevenire la commissione di un delitto o, addirittura, a giustificarla poiché attuata in ossequio a un dovere (morale, religioso, sociale) che lo stesso ha preventivamente conosciuto e studiato nonché, successivamente, tutelato, per diretta applicazione di un "diritto alla libertà di religione" estensivamente e più genericamente inteso.

In fondo in qualunque Stato moderno «la questione dei diritti è imprescindibile, e il rapporto tra diritto e culture diventa la *condicio sine qua non* della democrazia»[159] e della coesione sociale.

---

[155] Mario Ricca, «*Multireligiosità», «Multiculturalità», «reazioni dell'ordinamento». Tre segnavia per il diritto interculturale*, in Aa.Vv., *Multireligiosità e reazione giuridica*, cit., p. 158.

[156] Sul punto, Mario Ricca, *Sul diritto interculturale. Costruire l'esperienza giuridica oltre le identità*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 8, 2008, pp. 10-11, sottolinea che «le sfide di portata epocale e planetaria che la crescente coesistenza tra culture e popolazioni pone alla tenuta dell'ideale democratico» richiedono lo sviluppo di un diritto interculturale, capace di «elaborare un vocabolario – le parole, le categorie, i concetti – per poter superare le barriere della differenza culturale e […] supportare i processi di integrazione propri appunto di una democrazia cosmopolita». Sulle stesse tematiche si veda anche Salvatore Berlingò, *Diritto interculturale: istruzioni per l'uso di un ecclesiasticista-canonista*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 8, 2008, pp. 43-50.

[157] Il legislatore, nella tutela dei beni giuridici di rilevanza costituzionale, dovrebbe conformarsi il più possibile alle *Kulturnormen* diffuse nella collettività in un dato momento storico, assumendo quindi le "norme di cultura" come parametro di riferimento sul quale dovrebbe modellare le proprie scelte di politica criminale. Il termine straniero utilizzato deriva dalla celebre opera di Max Ernst Mayer, *Rechtsnormen und Kulturnormen*, Schletter, Breslau, 1903; cfr. anche sul significato Alberto Cadoppi, *Il ruolo delle* Kulturnormen *nella "opzione penale" con particolare riferimento agli illeciti economici,* in *Rivistra trimestrale di diritto penale dell'economia*, 1989, p. 289 ss.

[158] Ad avviso di Nicola Colaianni, *Laicità: finitezza degli ordini e governo delle differenze*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica (www.statoechiese.it), dicembre 2013, p. 20, la laicità «oggi sempre più si propone come *governance* della complessità sociale determinata dalle diversità culturali e religiose delle società contemporanee».

[159] Khaled Fouad Allam, *L'Islam spiegato ai leghisti,* Piemme, Milano, 2011, p. 136.

La soluzione, da molti suggerita, che sembra imporsi con forza è innanzitutto quella di intensificare e qualificare il rapporto con gli organismi culturali al fine di conoscere meglio i problemi che il fenomeno religioso nella sua multiformità incontra o comunque gli ostacoli che si frappongono ad una piena fruizione del diritto di libertà religiosa[160].

Vista la complessità della convivenza interculturale ed il numero dei casi che si sono affacciati con incisività al panorama giuridico nazionale, diventa opportuno anche un intervento legislativo in materia, al fine di evitare che gli operatori del diritto cadano ogni volta nell'abisso dell'incertezza quando gli si prospetti davanti una questione tanto complicata, ché abbraccia la medesima realtà sotto più profili, non solo strettamente giuridici, ma anche sociali, culturali, linguistici e soprattutto religiosi.

Sulla scorta dei *casebook* accumulati nel tempo e delle linee interpretative di tendenza seguite dalla giurisprudenza, dovrebbe essere "normativizzato" il fenomeno, ma in un'ottica squisitamente multiconfessionale, multietnica, globalizzata.

Compito del diritto è proprio quello di consentire l'insorgere di relazioni umane pacifiche in un contesto di eguaglianza di tutti gli individui, sapendo di dover contemperare due diverse esigenze: da un lato rispettare l'identità di ogni individuo indipendentemente dal sesso, dalla razza, dall'etnia o dalla fede religiosa, dall'altro tutelare pratiche e forme di vita sostenute da consolidati costumi locali[161].

La diversità delle culture, delle lingue, delle tradizioni, delle stesse religioni, non deve essere vista come fattore di divisione o come elemento di potenziale disgregazione[162], bensì come fonte di ricchezza che impone la tutela e la valorizzazione delle diverse identità di ciascuno[163].

---

160 Cfr. Ministero dell'Interno, Direzione Generale degli Affari di Culto, circolare 30 gennaio 1998, n. 109. A tal proposito Raffaele Botta, *La condizione degli appartenenti a gruppi religiosi di più recente insediamento in Italia,* cit., pp. 376-377, suggerisce che, se la lotta contro eventuali azioni delittuose commesse dai gruppi religiosi «può essere efficacemente combattuta sulla base delle norme penali di diritto comune senza necessità di codificare un apposito *cult crime model*, quel che davvero occorre» è «un organismo che faciliti una corretta gestione della politica ecclesiastica, ampliandone gli orizzonti mediante l'approfondimento delle conoscenze sulle differenti forme di religiosità presenti nel paese». Egli propone, a tal fine, un Centro di coordinamento della politica ecclesiastica dello Stato.

161 Cfr. Edoardo Greblo, *A misura del mondo. Globalizzazione, democrazia, diritti*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 96.

162 Cfr. Pierluigi Consorti, *Diritto e religione*, cit., p. 181, il quale ritiene che il fattore religioso deve essere inteso sia come elemento di coesione sia come causa di conflitto sociale.

163 Cfr. Angelo Licastro, *Il diritto statale delle religioni nei Paesi dell'Unione Europea*, cit., p. 9; Francesco Margiotta Broglio, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in Francesco Margiotta Broglio, Cesare Mirabelli, Francesco Onida, *Religioni e sistemi giuridici*.

A questo punto, si potrebbe tentare la strada della "traduzione interculturale". La costruzione di un efficace sistema di diritto interculturale presuppone, infatti, un duplice processo di traduzione: da un lato è necessario collocare le richieste avanzate dal soggetto culturalmente diverso «all'interno della visione del mondo di chi le avanza», dall'altro si dovrà «riattraversare il bacino dell'ignoranza culturale in direzione opposta» e «ricontestualizzare nel proprio linguaggio culturale quanto si è appreso dall'*altro*»[164], dall'*eterocolto*.

In conclusione, «il buon governo di una *società al plurale* presuppone la capacità di trovare un punto di equilibrio tra le rivendicazioni delle diverse identità religiose presenti su uno stesso territorio da un lato, e un minimo comune denominatore di valori condivisi dalla generalità dei cittadini dall'altro»[165]. Una società multiconfessionale dovrebbe assicurare ai soggetti portatori di queste identità adeguati spazi di autonomia e momenti di confronto dialogico, senza però innescare processi di frammentazione che possano vanificare ogni possibilità di convivenza interculturale e senza comprimere i diritti individuali a vantaggio dei diritti collettivi.

Introduzione al diritto ecclesiastico comparato, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 87; Mario Ricca, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, cit., p. 257.

[164] Mario Ricca, *Sul diritto interculturale. Costruire l'esperienza giuridica oltre le identità*, cit., pp. 12-13. In altre parole, questa tecnica prescrive, ad un primo livello, percorsi di dialogo e di confronto incrociato dei rispettivi abiti culturali (Cfr. Mario Ricca, *Oltre Babele, Codici per una democrazia interculturale,* cit., pp. 304-305), i quali dovranno poi sfociare in un'opera di ricontestualizzazione nel proprio linguaggio giuridico. Soltanto al termine di questa relativizzazione reciproca si riusciranno «a vedere gli altri alla luce di noi stessi, e noi stessi alla luce degli altri in un percorso bidirezionale» che alla fine farà emergere le equivalenze di significato e gli universi di senso che permettono, non solo di coniugare uguaglianza e diversità culturale, ma anche di indirizzare la progettazione normativa.

[165] Silvio Ferrari, *Diritti e religioni,* in Aa.Vv., *Introduzione al diritto comparato delle religioni. Ebraismo, islam e induismo,* cit., p. 21.

Interventi pubblici a sostegno del fenomeno religioso e rispetto della legalità costituzionale. Il sistema dell'otto per mille all'esame della Corte dei Conti

Marco Parisi

1. Introduzione

Nel vigente modello costituzionale di relazioni sociali, la disciplina giuridica del fenomeno religioso, finalizzata alla regolazione e alla promozione di un diritto fondamentale dell'Uomo (quale, indiscutibilmente, è quello alla libertà di religione), appare essere sostanzialmente informata alla soddisfazione dei bisogni spirituali dei consociati, considerati nella loro individualità e nelle formazioni sociali ove si svolge la stessa personalità umana. Ne consegue che l'attenzione alle forme organizzate della religiosità collettiva, e alle esigenze poste da queste, va parimenti garantita, ma in via strumentale rispetto all'obiettivo primario innanzi detto.

In base a tale ordine di idee, si è affermato il convincimento per cui la motivazione preminente degli interventi di sostegno delle pubbliche potestà in favore delle organizzazioni confessionali vada individuato nell'intento di rendere effettiva la prescrizione costituzionale, di cui al comma II dell'art. 3 della Carta, fissante l'impegno dello Stato alla rimozione degli ostacoli posti ad impedimento della piena realizzazione della persona umana e della completa fruizione delle libertà riconosciute ai consociati[1]. L'implementazione delle azioni positive in materia di interessi religiosi si è configurata come

[1] Secondo l'impostazione dell'attuale architettura costituzionale, il libero e più completo possibile sviluppo della persona umana viene ritenuto essere non solo un presupposto di valore del sistema ordinamentale complessivamente inteso, o un mero riferimento statico e degno di rispetto, ma viene considerato come una finalità da perseguire e un compito da svolgere. Nella realizzazione di tale strategia, la persona umana non è lasciata sola, ma è oggetto di attenzione e di tutela da parte delle pubbliche potestà, che sono impegnate a sostenerne la crescita nella sua dimensione individuale e relazionale, anche a mezzo della rimozione degli ostacoli che, di fatto, ne impedirebbero l'effettiva affermazione. Per ulteriori riferimenti in proposito Pasquale Lillo, *Diritti fondamentali e libertà della persona*, II edizione, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 79-90.

funzionale rispetto all'obiettivo della garanzia delle esigenze spirituali dei cittadini, e in questa prospettiva la tutela e la valorizzazione del fenomeno religioso viene a rientrare nell'ambito degli interventi promozionali dello Stato[2].

Secondo questa impostazione teorica, la normativa in vigore, conferente benefici economici e risorse, individua come destinatari le confessioni religiose[3], ritenute essere, generalmente, mediatrici degli interessi spirituali dei consociati e luoghi strutturalmente deputati all'intervento dello Stato sociale in favore degli individui[4].

Non va trascurato, tuttavia, che l'attenzione dei pubblici poteri per le istanze provenienti dai soggetti espressivi dell'associazionismo spirituale possa correre il pericolo di tradursi in una attitudine di assoluto favore per le sole richieste sollevate dalle organizzazioni confessionali, laddove esse vengano elevate al rango di interlocutrici privilegiate a cui viene, al contempo, conferita la funzione di rappresentare e soddisfare tutta la vasta gamma

---

[2] Va ricordato come la disciplina fiscale impositiva ed agevolativa, cui sono sottoposti anche i soggetti collettivi, è espressiva dei caratteri di legalità, equità e razionalità del sistema tributario complessivamente considerato. In questo senso, il passaggio dalla connotazione neutrale a quella promozionale dell'attività tributaria deve risultare coerente con il perseguimento dei fini e dei valori fatti propri dalla Carta costituzionale, nella logica della tutela della persona umana e del suo massimo sviluppo materiale e spirituale (in chiave strumentale per il miglioramento generale della società e della convivenza giuridicamente organizzata). Su questi temi cfr. Ivana Vecchio Cairone, *Legalità democratica, diritto negoziale con i culti e misure fiscali agevolative*, Edisud, Salerno, 1990.

[3] Questa tendenza legislativa è oggetto di forte contestazione da parte di quanti ritengono, non senza argomentazioni fondate, che la specificità del fenomeno religioso (non comparabile ad altre realtà sociali), da un lato, e l'incompetenza dei pubblici poteri in materia di interessi spirituali, dall'altro, impedirebbero ogni eventuale intervento promozionale statale in favore delle richieste delle organizzazioni religiose. Ciò in quanto, secondo tale orientamento dottrinale, lo Stato, nell'apprezzare il rilievo sociale degli interessi religiosi, ben può predisporre specifici spazi di libertà per la realizzazione di essi, ma il soddisfacimento concreto di tali interessi deve ritenersi rimesso ai gruppi religiosi (e, tra essi, a quelli confessionali), alla cui esclusiva competenza tale attività apparterrebbe. Così, andrebbe garantita l'autodeterminazione degli interessi religiosi collettivi, ma in nessun caso gli obiettivi particolari perseguiti dai soggetti religiosi potrebbero assumere la qualifica di interessi pubblici. Cfr. Francesco Onida, voce *Separatismo*, in *Enc. Dir.*, vol. XLI, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 1343-1350; Sergio Lariccia, voce *Interesse religioso*, in *Enc. Dir.*, vol. XVII, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 3 e ss.

[4] Ricordiamo che l'attenzione delle istituzioni a una determinata organizzazione religiosa non può derivare che dalla presenza di suoi seguaci nel territorio nazionale, dal suo radicamento sociale, in assenza dei quali non vi sarebbe ragione di offrire tutela giuridica (e, quindi, anche benefici di natura economica) a quell'organizzazione. Solo l'appartenenza dei singoli e di collettività più o meno ampie a un determinato gruppo religioso organizzato può determinare l'attenzione delle istituzioni pubbliche verso le esigenze che queste collettività manifestano, sia per l'attuazione dei propri valori e principi, sia per la libertà dell'organizzazione stessa. Cfr. Valerio Tozzi, *Le prospettive della dottrina e dello studio del regime giuridico civile della religione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, dicembre 2011, pp. 6-7.

delle esigenze individuali. Ovvero, il pericolo insito in una sensibilità eccessivamente accentuata per le istanze delle sole confessioni religiose consisterebbe in una sottovalutazione della estrema difficoltà di realizzazione, nella realtà pratica, di una perfetta e totale coincidenza degli interessi personali dei singoli con quelli del gruppo, con la conseguente possibile esclusione dal godimento dei benefici legali per tutte le formazioni sociali religiose prive di un chiaro centro di organizzazione dei rapporti gerarchici interni e nei confronti dei terzi[5]. Con ciò dimenticando come la rappresentanza degli interessi religiosi non venga, sempre e necessariamente, a realizzarsi a mezzo dei movimenti confessionali, ma possa anche determinarsi ad opera di organizzazioni interconfessionali, intraconfessionali e non confessionali[6], a testimonianza dell'enorme dinamismo sociale che contraddistingue la concretizzazione delle esigenze spirituali dei singoli e dei gruppi[7].

Ragionando in questi termini, dovrebbe ritenersi necessaria un'attenta opera di individuazione dei settori assegnati all'intervento della mano pubblica, di bilanciamento reciproco tra i diversi principi costituzionali in gioco, di garanzia della trasparenza delle decisioni e degli strumenti impiegati. In sostanza, sarebbe opportuno essere consapevoli del fatto che l'interventismo dei pubblici poteri è indirizzato alla realizzazione delle aspettative di libertà

---

[5] Cfr. Maria Cristina Folliero, *Aiuti finanziari pubblici alle confessioni religiose: le forme dirette*, in Maria Cristina Folliero e Antonio Vitale, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 171-172.

[6] Cfr. Sergio Lariccia, *Individuo, gruppi, confessioni religiose nella Repubblica italiana laica e democratica*, in *Diritto e Religioni*, 2007, 2, p. 229.

[7] Per una applicazione obiettiva e laica del dettato costituzionale, e delle leggi ordinarie che ad esso (direttamente o indirettamente) fanno riferimento, occorre distinguere tra formazioni sociali a carattere religioso e confessioni religiose, escludendo che queste ultime possano venire qualificate come i soli soggetti idonei ad esprimere la "dimensione pubblica" del fenomeno religioso. In quanto, «(…) le singole confessioni religiose, ancorché dal punto di vista statale siano socialmente rilevanti, perché strumentali alla soddisfazione dei bisogni religiosi dei loro seguaci, sono portatrici di interessi di parte, perciò non possono assumere il ruolo di garanti della libertà religiosa delle persone ad esse appartenenti nei rapporti con le istituzioni pubbliche, se non al prezzo della pubblicizzazione del "rapporto di appartenenza confessionale"». Allo stesso modo, sarebbe da rifiutarsi la pretesa delle organizzazioni confessionali di proporsi nello spazio pubblico civile come rappresentanti di valori universali, assumendo che tali valori si pongano come regole obbliganti per tutti. In tal senso Valerio Tozzi, *Dimensione pubblica del fenomeno religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo Stato*, in Raffaele Coppola e Carmela Ventrella (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, Cacucci, Bari, 2012, p. 233.
Identiche valutazioni anche in Nicola Colaianni, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 17 e ss., per il quale lo Stato ha il dovere di tutelare direttamente i diritti religiosi della persona, e quindi gli intessi attinenti alla sua dimensione spirituale, che devono essere riconosciuti e garantiti in favore di ogni individuo. Da ciò consegue come l'appartenenza a una religione non possa mai essere una condizione necessaria per l'effettivo esercizio dei diritti di libertà religiosa, la cui disciplina, vivificando i principi supremi dell'ordine costituzionale, è aliena dalla mediazione delle organizzazioni confessionali.

religiosa di tutti i consociati, sicché l'azione statale deve risultare fedele a criteri di oggettività, al fine di evitare che gli interventi di sostegno possano (come in passato) favorire solo pochi gruppi religiosi nel perseguimento delle loro finalità confessionali.

In aggiunta a queste considerazioni, non vanno sottaciute le attuali difficoltà dello Stato sociale, che, soprattutto a causa della perdurante crisi economica[8], dell'avvento di orientamenti neoliberisti e della contemporanea contrazione dei suoi interventi[9], stanno promuovendo una seria riflessione non tanto in ordine alla legittimità dell'intervento pubblico (che, nelle forme in cui si è finora realizzato, è comunque tale da determinare più di una perplessità), quanto rispetto alla sua appropriatezza e conciliabilità con le decisioni di politica sociale e con le esigue disponibilità economiche. Ciò detto, il passo successivo consiste nel domandarsi se, nell'attuale fase di ridefinizione

---

[8] L'ampiezza e la gravità della crisi economica, che ha colpito l'Europa e l'Italia, hanno imposto manovre finanziarie sempre più onerose, implicanti notevoli sacrifici per i cittadini e penalizzanti, con tagli severi, settori decisivi per lo sviluppo del benessere collettivo (quali la scuola, l'Università, la ricerca scientifica, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali), al fine di porre un freno alla spirale dell'indebitamento pubblico, all'innalzamento dei tassi d'interesse, alla stasi nella crescita del prodotto interno lordo. In questo contesto, diverse proteste si sono levate per invocare una più equa distribuzione degli oneri conseguenti all'aumento della pressione fiscale (oltre che dei tagli lineari limitanti le risorse destinate ai servizi sociali primari), di modo che il carico complessivo potesse imporsi non solo su alcune categorie di cittadini ma sulla generalità, non solo sul lavoro dipendente ma anche su quello autonomo e sulle rendite finanziarie. Tali richieste hanno interessato anche la Chiesa cattolica e le altre organizzazioni confessionali beneficiarie di sostegni economici pubblici, invitate a concorrere a fornire il proprio contributo per reperire risorse ed attenuare l'intensità della recessione, attraverso il ricorso a riduzioni (quando non alla soppressione) delle esenzioni ed agevolazioni godute, ovvero alla diminuzione (o alla sospensione per un certo periodo di tempo) delle assegnazioni derivanti dal gettito annuale dall'otto per mille. In dottrina Giuseppe Casuscelli, *La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per "il bene del Paese"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, ottobre 2011, pp. 2-3.

[9] Il nucleo centrale del neoliberismo, formatosi e consolidatosi nel corso degli anni Settanta, si fonda sulla «fede» nelle capacità di auto-regolazione del libero mercato e nella sua superiorità rispetto ad altri meccanismi allocativi e distributivi nel sostenere le scelte e i bisogni dei singoli individui e della collettività. Gli assunti neoliberisti hanno ispirato un discorso pubblico fortemente critico nei confronti del *welfare State* di stampo keynesiano, accusato di aver prodotto due tipi di eccessi: da un lato, una proliferazione dell'egualitarismo e della tassazione, con conseguenze negative in termini di capacità d'impresa e di efficienza; dall'altro, una eccessiva burocratizzazione, troppo paternalismo e controllo sociale, e, dunque, meno libertà di scelta, meno dinamismo, una cultura "assistenziale", incentivi alla difesa di rendite corporative e di comportamenti predatori nei confronti della spesa pubblica. Questi orientamenti si sono, inoltre, associati a un marcato conservatorismo morale (con l'enfasi sui valori tradizionali come patria e famiglia, sul binomio "legge e ordine", e una decisa diffidenza nei confronti del pluralismo culturale e delle diversità), per sostenere proposte di riforma del *welfare* piuttosto radicali, volte al forte contenimento degli schemi di protezione facenti riferimento alle pensioni, alla sanità, alle prestazioni di disoccupazione, all'assistenza sociale, nella logica di un loro affidamento all'iniziativa privata, al mercato, allo strumento della sussidiarietà. Per approfondimenti si veda Maurizio Ferrera, *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo Stato sociale in Europa*, in *Stato e mercato*, 2013, 1, pp. 5 e ss.

e di contenimento della strategia di interventi sociali, l'attenzione pubblica per gli interessi religiosi sia destinata ad un ripensamento o a conservare inalterati i suoi consolidati caratteri distintivi. L'interrogativo presenta una sua fondatezza dato che, al momento presente, appare giustificata la convinzione secondo cui, a fronte di una vasta gamma di interessi suscettibili di incentivazione, ben pochi sono destinati a beneficiare di una priorità di realizzazione, evidenziandosi la necessità di una selezione e di un controllo rispetto a quelli che presenterebbero un reale valore pubblico[10].

Così, la sostanza del possibile intervento promozionale dello Stato andrebbe individuata in una attitudine di favore per attività o per esigenze che, in modo effettivo, reclamerebbero un sostegno pubblico, anche indipendentemente dalla natura specifica dei soggetti esprimenti determinati bisogni. Relativamente a questa auspicabile modalità di approccio dei pubblici poteri verso le esigenze socialmente rilevabili, la disciplina normativa attuale, posta a regolamentazione degli interventi pubblici a sostegno degli interessi religiosi, avrebbe i suoi elementi di maggiore criticità proprio nel meccanismo creato per il sostentamento del clero cattolico.

Tale sistema, come è ben noto, è preordinato rispetto all'obiettivo di garantire una finalità precipuamente confessionale, ovvero la creazione di un soddisfacente strumento di finanziamento delle necessità dei ministri di culto della Chiesa cattolica, anche attraverso il contributo volontario dei fedeli contribuenti. Si tratterebbe, per certi versi, della traduzione in forma normativa civile del dovere dei *christifideles* di sovvenire alle necessità della Chiesa, così come previsto dal canone 222 del *Codex*, in seguito all'abrogazione del sistema beneficiale e del relativo supplemento di congrua[11].

Tuttavia, il sostentamento dei sacerdoti cattolici sembra ora configurarsi come una significativa anomalia rispetto alla tendenza in atto verso una uniformazione tra la legislazione bilateralmente convenuta con la Chiesa di Roma e la normativa pattizia con le altre organizzazioni confessionali[12], nel-

---

[10] Una questione avvertita da tempo in dottrina, sottolineandosi come «(…) la scarsezza dei mezzi esige la graduazione degli interessi, l'esame delle compatibilità, la ponderazione del rapporto tra impegno o erogazione ed utilità che si persegue, la formazione di ordini temporali di priorità nell'attuazione e così via». Così Maria Cristina Folliero, *«A costo zero»: il costo del solidarismo. Enti religiosi e non profit tra crisi delle risorse e giustiziabilità del principio di sussidiarietà*, in *Dir. Eccl.*, 2004, 1, p. 542.

[11] Cfr. Raffaele Santoro, *Laicità dello Stato e otto per mille alla Chiesa cattolica*, in *Quaerite*, 2010, 1-2, pp. 68-69.

[12] Una tendenza che presenta, probabilmente, più aspetti di censura che di soddisfazione, dato che si è determinato un indebolimento della legislazione bilateralmente convenuta, sottoposta al peso di una prassi governativa e parlamentare, contraddistinta da una sostanziale standardizzazione del contenuto di tutti gli accordi in vigore, almeno fino ad oggi, nel nostro ordinamento. Con la stipula

la misura in cui esso ha assunto le forme del riconoscimento di un vero e proprio diritto alla remunerazione, garantito (per l'appunto, a mezzo della invenzione di un apposito e complesso sistema facente leva sull'intervento dell'erario[13]) in favore della classe sacerdotale di un solo gruppo religioso, a fronte dell'assoluto silenzio su questo punto per i ministri di culto delle altre Chiese. Questo assetto normativo si profila come poco giustificabile, tenuto conto del fatto che il sostegno pubblico in materia dovrebbe essere finalizzato, da un lato, alla rimozione degli stati di bisogno individuale dei soggetti incaricati di adempiere ad una funzione qualificata all'interno delle organizzazioni religiose, e, dall'altro, alla promozione degli interessi spirituali collettivi e al perseguimento dell'obiettivo della piena fruizione della libertà religiosa, costituzionalmente garantita in favore di tutti i consociati, indipendentemente dalle appartenenze (e non appartenenze) fideistiche.

Asseverata la validità di questa impostazione concettuale, è in riferimento ad essa che sembra opportuno compiere una valutazione della conformità della disciplina normativa vigente con i principi che dovrebbero consentire una sua formulazione ed applicazione in un quadro di coerenza complessiva con l'attuale assetto costituzionale.

---

di Intese "fotocopia", il dispositivo convenzionale, di cui al comma III dell'art. 8 Cost., sembra aver ridotto notevolmente la sua capacità di dare rilevanza alle specificità delle singole confessioni interessate. Così, da mezzo per rimarcare le identità, lo strumento pattizio sembra aver assunto le forme di una prova di affidabilità delle Chiese ammesse alla conclusione di un accordo "tipo" che, redatto sulla base dei desiderata di un ristretto gruppo di confessioni e del tradizionale modello confessionista, si è affermato sempre più come la strada privilegiata per l'accesso a misure di favore fiscale o a risorse economico-finanziarie di natura pubblica.

[13] Criticità che si riverberano anche in materia di tutela previdenziale dei ministri di culto, dato che la corrispondente disciplina normativa, pur avendo come suo punto di riferimento originario la legislazione generale e la figura tipica del lavoratore subordinato, si è poi evoluta nelle forme di una rivisitazione degli elementi di base del rapporto previdenziale, snaturati nell'obiettivo di giustificare le peculiarità della categoria degli ecclesiastici. Si sono, così, avallate decisioni normative e modalità attuative in bilico tra antinomie ed esitazioni, che hanno contribuito a snaturare il modello d'origine, specialmente laddove si consideri come la porzione più significativa degli oneri economici relativi alla protezione previdenziale dei ministri di culto ricada sullo Stato (vale a dire, sull'intera collettività), e non sulla categoria interessata o sulle gerarchie ecclesiastiche investite di funzioni dirigenziali. Inoltre, anche in questa materia, la Chiesa cattolica (insieme a poche altre denominazioni confessionali) beneficia di non trascurabili privilegi, dato che, pur essendo stata prevista la creazione del *Fondo per la previdenza dei ministri di culto* (legge n. 903 del 1973), nella finalità di predisporre un trattamento previdenziale unico, di cui possono usufruire tutti i soggetti interessati, in realtà, l'iscrizione al Fondo è subordinata, per i ministri di culto non cattolici, alla conclusione di una mini-intesa tra l'autorità amministrativa competente e il gruppo religioso di appartenenza. Per approfondimenti Nicola Fiorita, *Remunerazione e previdenza dei ministri di culto*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 179-264.

2. *La relazione n. 16/2014 della Corte dei Conti: le criticità del finanziamento pubblico delle confessioni religiose al vaglio della magistratura contabile.*

In tema di finanziamento pubblico del fenomeno religioso, di recente, in data 28 novembre 2014, la Corte dei Conti ha pubblicato una densa relazione sulla destinazione e sulla gestione dell'otto per mille, mettendo a nudo le criticità ed i limiti oggettivi di un istituto che, come già accennato, non pare rispondere più in maniera equa alle finalità originarie per le quali era stato concepito[14]. L'analisi della Corte, che, notoriamente, ha funzioni di controllo in materia di entrate e spesa pubblica[15], è efficacemente argomentata e giun-

---

[14] Vale la pena di rammentare come l'istituto dell'otto per mille, oggetto di grandi entusiasmi sin dalla sua nascita, venga ancora oggi presentato come un sistema efficace, valido ed equo, quando invece si è rivelato discriminatorio, inadeguato e del tutto irragionevole. La tutela della libertà religiosa, la valorizzazione del pluralismo e l'attitudine alla neutralità dei pubblici poteri costituivano le fondamenta di un sistema che, basandosi sulla libertà di scelta dei contribuenti, avrebbe dovuto attenuare la risalente condizione di privilegio della Chiesa cattolica in materia di finanziamento dello Stato al fenomeno religioso e permettere al contribuente-fedele di destinare fondi ad un soggetto religioso o alle pubbliche potestà, nella finalità di evitare che i cittadini dovessero essere costretti a sostenere le organizzazioni religiose anche in assenza di una esplicita manifestazione di volontà. Un sistema che avrebbe dovuto fondarsi sulla volontarietà dei contribuenti e, invece, all'opposto, il gettito viene ripartito anche in assenza di ogni indicazione da parte del cittadino. Inoltre, tale meccanismo avrebbe potuto garantire un eguale trattamento delle confessioni religiose ma, al contrario, ha finito per escludere tutti i gruppi (dall'Islam alle organizzazioni ateistiche) non aventi un'Intesa con lo Stato.
Il combinato disposto di questi dati ha prodotto un risultato davvero perverso. Come si argomenterà meglio in seguito, la progressiva diminuzione di coloro che barrano la casella dell'otto per mille ha determinato un vorticoso aumento dei soldi ricevuti dalla Chiesa cattolica, che è riuscita a capitalizzare al massimo (anche in questo settore) l'astensione dei cittadini. In virtù della ripartizione delle scelte non espresse in proporzione a quelle espresse, la Chiesa, con il 34% di indicazioni in suo favore, raccoglie quasi l'87% del gettito complessivo. Si può, pertanto, evincere come, in linea di massima, alla Chiesa vengano destinati circa 500 milioni di euro all'anno, costituenti la differenza che corre tra quel che riceve in concreto la Chiesa e quel che riceverebbe se il silenzio del contribuente lasciasse i fondi nelle disponibilità del suo naturale destinatario (ovvero, lo Stato). Ciò detto, la Chiesa cattolica riceve ingenti finanziamenti annualmente da parte dello Stato, con incrementi fortemente significativi (più del 100%) rispetto ai primi anni di funzionamento del sistema. Un aumento che non trova riscontro in nessun'altra voce del bilancio statale, e che non può ritenersi essere giustificabile in un'epoca, quale è l'attuale, di sacrifici pubblici e privati.
Per ulteriori indicazioni critiche si rinvia a Nicola Fiorita, *Il pluralismo in materia religiosa nel settore del finanziamento pubblico delle confessioni*, in Sara Domianello (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 75 e ss.

[15] Vale la pena di ricordare che la funzione esercitata dalla Corte dei Conti in questa occasione trova la sua fonte, innanzitutto, nella legge 14 gennaio 1994 n. 20 (*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*) che, all'art. 3, comma IV, dispone che essa «(…) svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione», e accerta «(…) la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa

ge a conclusioni molto precise, disapprovando, senza riserve, una procedura che ormai presenta una serie di contraddizioni, sulle quali la stessa massima magistratura contabile chiede alle amministrazioni pubbliche interessate di adottare, entro sei mesi, misure finalizzate al superamento dei rilievi formulati.

In particolare, la relazione n. 16 del 2014 ha evidenziato che i contributi destinati alle confessioni religiose sono di entità ingente, superando l'importo di un miliardo di euro annui; una somma che non è riscontrabile in nessuna delle altre realtà europee che utilizzano sistemi di attribuzione simili[16]. La Corte critica, inoltre, il funzionamento dell'attuale sistema che determina il costante incremento dei contributi destinati alle confessioni religiose, assumendo i connotati di un caso anomalo e in tendenza opposta rispetto al panorama attuale di forte riduzione della spesa pubblica.

Per capire il senso delle censure della magistratura contabile, può essere

---

agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa». Inoltre, ai sensi della norma considerata, la Corte dei Conti «(…) definisce annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari». Questa disposizione ha trovato attuazione e sviluppo attraverso il *Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*, di cui alla deliberazione n.14 del 2000 delle Sezioni Riunite, che, all'art. 5, ha disciplinato la "Programmazione del controllo sulla gestione", mentre la specifica indagine che ha portato alla deliberazione n. 16/2014 ha avuto, di seguito, una specifica autorizzazione nel "Programma dei controlli sulla gestione delle amministrazioni dello Stato per l'anno 2014". In essa si è evidenziato come uno degli oggetti dell'attività di controllo non poteva non essere la gestione della quota dell'otto per mille dell'imposta del reddito delle persone fisiche, nell'obiettivo di operare una puntuale ricognizione degli impieghi realizzati con le risorse introitate a mezzo di tale sistema, e di valutarne la pertinenza rispetto alle destinazioni di legge e alle scelte espresse dai contribuenti.

[16] L'originalità e la peculiarità del sistema italiano di finanziamento pubblico del fenomeno religioso, con il prevalere al suo interno del sistema dell'otto per mille, si evidenziano anche a mezzo di un rapido e sommario confronto con i sistemi vigenti in altri Paesi europei, dove, in termini relativi e assoluti, i numeri sono ben più contenuti rispetto al caso italiano. In alcuni Stati (ad esempio, in Francia, in Irlanda e nel Regno Unito), come rilevato dalla stessa magistratura contabile italiana nella relazione n. 16/2014, le confessioni religiose non fruiscono di contributi pubblici e sono tenute a ricorrere esclusivamente all'autofinanziamento. In Germania, le organizzazioni confessionali ricevono i proventi di una tassazione aggiuntiva a carico dei contribuenti, ma con introiti di minor rilievo rispetto all'Italia. Anche in Spagna, dove esiste il "sette per mille", la normativa è molto meno favorevole che nel nostro Paese; infatti, nel caso non venga espressa alcuna preferenza da parte del contribuente, le somme relative restano a disposizione dello Stato, che le utilizza in forma vincolante per il perseguimento di finalità sociali. Inoltre, l'applicazione del sistema spagnolo, molto più chiaro e meno furbesco dell'omologo italiano, consente grossi risparmi per la fiscalità generale, al punto che, ove anche in Italia si determinasse l'adozione di questo modello, l'erario potrebbe sopportare un minor esborso di oltre 600 milioni di euro annui. Sui principali modelli di sostegno finanziario alle organizzazioni confessionali, e al fenomeno religioso in genere, adottati dagli Stati europei si veda Romeo Astorri, *Il finanziamento tributario delle confessioni religiose. Profili comparatistici*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006, 1, pp. 3-26; Ingrid Pistolesi, *I diversi modelli di finanziamento pubblico: uno sguardo d'insieme*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 34, 2012, pp. 1 e ss.

utile tratteggiare, in sintesi, il meccanismo di funzionamento della ripartizione delle quote dell'otto per mille, ideato oltre trent'anni fa in occasione della revisione del Concordato con la Chiesa Cattolica, che ha permesso finalmente anche ad altre (numericamente circoscritte) confessioni religiose la stipula di Intese con lo Stato italiano[17].

I soggetti beneficiari – costituiti, attualmente, oltre che dalla Chiesa cattolica, anche da altre dieci confessioni religiose, e dallo stesso Stato che è tenuto a devolvere i fondi ricevuti per finalità sociali, assistenziali e culturali – hanno diritto alla ripartizione dell'otto per mille del gettito nazionale dell'imposta Irpef, ma tale assegnazione non considera soltanto le quote palesemente espresse dai contribuenti in sede di presentazione della dichiarazione dei redditi, aggiungendosi ad essa anche l'ulteriore distribuzione delle quote per le quali i contribuenti non hanno espresso alcuna scelta[18], in proporzione alle scelte esplicite ottenute da ciascun beneficiario (art. 47, comma III, legge n. 222/1985).

---

[17] Con l'attuazione della previsione costituzionale relativa all'estensione del sistema pattizio in favore delle organizzazioni confessionali diverse dalla Chiesa cattolica, può dirsi che i pubblici poteri abbiano inteso, innanzitutto, favorire la disapplicazione, in forma personalizzata, per i gruppi religiosi progressivamente interessati, della discriminatoria e penalizzante legislazione fascista sui culti ammessi. Quindi, a mezzo delle Intese, si è cercato, con esiti solo parzialmente soddisfacenti, di superare il peculiare stato di fatto che vedeva, nel nostro Paese, tutelata giuridicamente una sola Chiesa, nella finalità (non pienamente soddisfatta) di garantire sia la libertà che il pluralismo religiosi. Infatti, la prassi ha evidenziato la persistente tendenza a considerare il modello preesistente, ovvero quello dei rapporti con la Chiesa cattolica, come la soluzione più idonea per la definizione delle relazioni con gli altri gruppi confessionali, estendendo ad essi molti dei privilegi già conferiti alla confessione socialmente dominante e ponendo le basi per nuove possibili discriminazioni verso le confessioni religiose non interessate o non ammesse a negoziare.
Purtroppo, l'esito parzialmente contraddittorio della "stagione delle Intese" (inaugurata negli anni ottanta e novanta, poi interrotta e di recente riavviata) non può che essere imputato alla scelta di attivare lo strumento pattizio in assenza della previa approvazione di una legge generale sulla libertà religiosa che, oltre a determinare l'abrogazione totale della normativa adottata nel ventennio della dittatura, potesse porre una base comune di garanzie e diritti, per gli individui e per i gruppi, in attuazione diretta del dettato costituzionale, su cui fondare la stipula dei singoli accordi. Invece, si è assistita alla proliferazione di benefici particolari, variamente graduati per qualità ed intensità, con la creazione di norme privilegiarie (piuttosto che speciali). Ciò mentre i Governi e le forze politiche hanno mostrato incapacità di azione riformatrice, concependo l'adozione di una legge unilaterale in materia di libertà religiosa come un possibile atto di neo-giurisdizionalismo statale e non come mezzo per vivificare, laicamente, i diritti di libertà già costituzionalmente garantiti. Su questi temi Barbara Randazzo, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 367-379, e, più diffusamente e precisamente, Valerio Tozzi, Gianfranco Macrì, Marco Parisi (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010.

[18] La rilevata propensione della maggior parte dei contribuenti a non esprimere alcuna scelta evidenzierebbe una posizione di rifiuto o di non conoscenza del sistema, dovuta anche ad una assenza di divulgazione, da parte degli attori istituzionali statali, rispetto al funzionamento complessivo delle vigenti forme di finanziamento pubblico del fenomeno religioso.

Tale sistema di conferimento delle quote è la maggiore incongruenza segnalata dalla Corte dei Conti, la quale sottolinea come, attraverso questa modalità di ripartizione, tutti i soggetti beneficiari incassino somme di gran lunga maggiori dalla redistribuzione delle quote inespresse, rispetto a quanto ricevano per le quote derivanti da opzioni effettivamente esercitate in loro favore. Il documento sottolinea, altresì, che, a differenza di altre legislazioni europee[19], il sistema italiano non prevede che l'esercizio dell'opzione riguardi l'assegnazione di una percentuale dell'imposta Irpef propria del soggetto che la manifesta, bensì che l'opzione serva solo a determinare la misura percentuale dell'intero gettito dell'otto per mille che verrà ripartito sulla base delle indicazioni espresse. Ciò contrariamente alla comune percezione di chi appone (ma, soprattutto, di chi non appone) la propria firma, il quale immagina che i fondi vengano assegnati soltanto in seguito ad una scelta esplicita, in assenza della quale si intenderebbe, in realtà, lasciare alla fiscalità generale, ovvero allo Stato, la personale quota di otto per mille Irpef[20].

Secondo la magistratura contabile, una significativa distorsione del sistema attuale è rappresentata dal fatto che i soggetti non esercitanti alcuna scelta siano decisamente la maggioranza, causando l'effetto anomalo per il quale le scelte di una minoranza ridotta vadano a determinare gli indirizzi di destinazione dell'otto per mille di tutta la platea dei contribuenti. Dai dati della relazione si può ricavare, infatti, come, nel 2012 (costituente l'ultimo anno contabile disponibile), ben il 54,19% dei contribuenti non abbia espresso

---

[19] Facendo ancora riferimento ad altre esperienze nazionali europee, può essere interessante richiamare i caratteri distintivi dei sistemi in vigore in Ungheria e in Portogallo, che si contraddistinguono anche per il fatto di non essere l'esito di leggi (almeno non formalmente) concordate con le Chiese. In entrambi i casi, per l'assegnazione di una quota pari, rispettivamente, al dieci o al cinque per mille di quanto dovuto da ciascun contribuente per l'imposta sul reddito personale, viene riservato a tutte le organizzazioni confessionali un trattamento formalmente paritario. Vengono prese in considerazione tutte le confessioni religiose presenti sul territorio, a cui vengono attribuite solo le somme corrispondenti alle quote degli introiti derivanti da ciascuna dichiarazione che contenga una esplicita indicazione in tal senso. Nella logica di tali sistemi (non basati sul concetto di confessione "più favorita", ma sulla titolarità in capo a tutti i gruppi confessionali di uno stesso diritto), pertanto, assumono valore, in una prospettiva di pieno rispetto per le manifestazioni di volontà dei *cives fideles*, solo le scelte espresse. In argomento Vincenzo Crupi, *Il sostentamento dei ministri di culto*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, pp. 16-21.

[20] A ciò si aggiunga come questo metodo di distribuzione risulti in contraddizione rispetto alle dichiarazioni rese in Parlamento, in sede di presentazione della revisione concordataria, dall'allora Presidente del Consiglio Craxi, evidenzianti come, a mezzo del sistema dell'otto per mille, sarebbe venuto a cessare il sostegno finanziario statale alla Chiesa cattolica, sostituito dalla contribuzione dei fedeli attraverso lo strumento erariale pubblico. In realtà, deve ritenersi che tutte le somme erogate al Vaticano, ivi comprese quelle non destinate dai contribuenti, sono quote ordinarie del prelievo fiscale obbligatorio, indipendentemente dal vincolo di destinazione sopraggiunto. In merito cfr. Marco Parisi, *Finanziamento delle organizzazioni religiose*, in Gianfranco Macrì, Marco Parisi, Valerio Tozzi, *Diritto civile e religioni*, Laterza, Roma-Bari, 2013, pp. 205-206.

alcuna opzione; un dato rilevante, anche se meno sfavorevole rispetto al picco storico negativo risalente all'anno 1999, nel quale oltre il 63% di essi non ha esercitato scelte di destinazione.

Le conseguenze sono rese evidenti dall'esempio, riportato nella relazione, relativo ai dati del 2010, dal quale si ricava che le attribuzioni ai tre maggiori destinatari sono spettate, rispettivamente, alla Chiesa cattolica (che con il 36,97% di scelte ha ottenuto l'82,01% dell'intero gettito dell'8 per mille), allo Stato (che con il 6,20% di scelte ha ottenuto il 13,74%) e alla Chiesa valdese (che con l'1,39% delle indicazioni ha conseguito il 3,08% delle somme complessive introitate). Dalla lettura di questi dati, è possibile ricavare la percezione di un rafforzamento economico senza precedenti della Chiesa cattolica[21], che, tra l'altro, secondo la legge n. 222/85 (art. 47, comma V), è anche l'unica a ricevere dallo Stato un anticipo sull'otto per mille, calcolato sulla base delle donazioni degli anni precedenti. Sotto questo profilo, pochi dubbi sussistono rispetto alla realtà legale di un trattamento di favore, che inevitabilmente produce una disparità di trattamento rispetto alle altre confessioni religiose, non beneficiarie di una assegnazione delle risorse sulla base di semplici presunzioni rispetto all'entità complessiva del gettito finanziario dell'istituto.

Come accennato, la relazione n. 16/2014 pone, altresì, l'accento sull'iniquità dell'attuale sistema, auspicando, a fini perequativi, modifiche non di poco conto. Per la Corte dei Conti, la possibilità di accesso all'otto per mille per molti credenti oggi esclusi – attraverso l'allargamento del sistema ad ulteriori realtà associative religiose – determinerebbe un cambiamento significativo del quadro della distribuzione delle risorse, riducendo le entrate, specialmente, della Chiesa cattolica, che, a legislazione vigente, appare particolarmente favorita dal meccanismo in essere. Questa estensione ad altri soggetti spirituali potrebbe essere tale da assecondare la concretizzazione di forme di contribuzione non discriminatoria, nell'obiettivo di evitare ogni forma di violazione del principio di uguaglianza, soprattutto, nel ragionamento dei magistrati contabili, laddove venga ad interessare enti e comunità perseguenti un fine di religione "negativo"[22].

---

[21] Sembra di essere di fronte ad un vero e proprio meccanismo di finanziamento pubblico della Chiesa cattolica, escogitato in modo che fosse il più possibile favorevole a questa specifica organizzazione confessionale. Probabilmente, gli estensori della legge n. 222 del 1985 erano consci del fatto che la gran parte dei contribuenti non avrebbe espresso alcuna preferenza, creando così un sistema in grado di trasformare questo silenzio in maggiori introiti per il principale destinatario, cioè la Chiesa cattolica. Il meccanismo del "silenzio assenso", in questo caso, pare prestarsi perfettamente a questi inganni.

[22] Quest'ultimo inciso sembra preludere ad una valutazione positiva, da parte della Corte dei Conti,

La Corte denuncia anche una mancanza di trasparenza sulle erogazioni destinate a ciascun beneficiario e sull'utilizzo dei fondi erogati, in quanto nessuna indicazione in merito sarebbe desumibile a mezzo di portali informativi telematici pubblici di accesso generalizzato (come risulterebbe essere la pagina web della Presidenza del Consiglio dei Ministri), determinandosi una reale impossibilità di verifica da parte dell'opinione pubblica (oltre che dalle stesse pubbliche potestà istituzionalmente interessate) in ordine all'effettivo utilizzo dei fondi assegnati per le finalità dichiarate[23]. Ciò in violazione dei principi di buon andamento, efficienza ed efficacia della Pubblica Amministrazione, occupanti un ruolo centrale nella costruzione ordinamentale immaginata in sede di Assemblea Costituente.

In aggiunta a tale assenza di riscontri, il documento denuncia la totale mancanza di controlli sulla correttezza delle scelte dei cittadini optanti e il possibile ruolo attivo nelle manifestazioni di volontà svolto dagli intermediari eventualmente impegnati nella trasmissione delle dichiarazioni, nel momento in cui, spesso, si tratta di soggetti collegati ai beneficiari dei contributi. In riferimento a ciò, la magistratura contabile coglie l'occasione per

---

rispetto all'ipotesi del conferimento alle associazioni ateistiche del vasto insieme di specifiche prerogative riconosciute alle organizzazioni confessionali in via pattizia, tra le quali spicca l'attribuzione dell'otto per mille del gettito Irpef e la possibilità di dedurre ai fini fiscali le liberalità fino alla cifra di 1.032,91 euro. Peraltro, deve ritenersi essere questo l'intento perseguito dal principale movimento ateistico italiano, l'Uaar, che, da molto tempo, è impegnato in una battaglia politica e giudiziaria per l'accesso all'Intesa con lo Stato, nell'obiettivo, tuttavia, di delegittimare il sistema pattizio (ritenuto essere foriero di privilegi per alcuni gruppi religiosi e di discriminazioni per molte altre formazioni sociali di carattere ideale) e di porre in crisi la logica della coordinazione posta dagli artt. 7 e 8 della Carta costituzionale. In tema Francesco Alicino, *Le Intese con le confessioni religiose alla prova delle organizzazioni ateistiche*, in *Dir. Eccl.*, 2013, 1-2, pp. 49-81; Nicola Colaianni, *Ateismo* de combat *e intesa con lo Stato*, in *Dir. Eccl.*, 2013, 1-2, pp. 19-48; Marco Parisi, *Associazionismo ateista e accesso all'Intesa con lo Stato. Riflessioni a margine della sentenza n. 7068 del 2014 del Tar Lazio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 36, 2014, pp. 1-23.

[23] È noto, ad esempio, in riferimento alle forme di pubblicità concernenti l'impiego dei fondi conferiti in favore della Chiesa cattolica, che la Conferenza Episcopale Italiana ha, molto semplicemente, il mero obbligo di fornire annualmente una nota della spesa, che informa (molto sinteticamente, e non analiticamente) degli scopi cui sarebbero state destinate le somme erogate. L'art. 44 della legge n. 222 del 1985 e gli artt. 20 e 21 del Regolamento di esecuzione (D.P.R. n. 33 del 1987) non permettono alcun controllo sulla veridicità e sulla esattezza delle indicazioni del bilancio, e non contemplano alcun sindacato sull'eventuale impiego irregolare delle somme ricevute dalla Chiesa (ma la stessa realtà sussiste, dal dettato delle singole Intese finora stipulate, per le altre organizzazioni confessionali), stante anche l'assenza di qualsiasi riscontro documentale. Preso atto di questa situazione, la Corte dei conti ha censurato l'impossibilità di verifica sulla correttezza dell'imputazione dei fondi nelle voci di quella sorta di bilancio che viene reso pubblico, per cui si fanno rientrare nelle categorie di spesa previste dalla legge anche impieghi del tutto incoerenti. Come rilevato da Valerio Tozzi, *L'8 per mille e il suo "inventore"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2015, 8, p. 11, si è di fronte ad una evidente lacuna della legge, che consente la trasformazione delle somme relative a questa forma specifica di finanziamento pubblico del fenomeno religioso in veri e propri contributi a fondo perduto.

sottolineare come la stessa Agenzia delle Entrate abbia avuto modo di riferire la conoscenza di diverse segnalazioni relative ad interferenze, da parte di alcuni Caf, di estrazione cattolica, nella scelta della destinazione del cinque per mille e dell'otto per mille dell'Irpef da parte del contribuente.

Nella sua corposa relazione, poi, la Corte dei Conti prosegue evidenziando l'attitudine dello Stato nel proporsi come l'unico competitore all'otto per mille che non si impegna in una efficace attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulle proprie attività, manifestando, in tal modo, un completo disinteresse rispetto a tale istituto, al punto da determinare, nel corso del tempo, la drastica riduzione delle scelte dei contribuenti in suo favore[24].

---

[24] Mentre la Chiesa cattolica, ogni anno, attua una massiccia campagna di propaganda sui media, dal valore di alcuni milioni di euro, il Governo, al contrario, rinuncia sistematicamente a farsi pubblicità, così determinando una costante diminuzione dei contribuenti che lo scelgono come destinatario. In questo modo, annualmente, il Governo italiano assume un ruolo fortemente rinunciatario nel sistema concorrenziale di accesso all'otto per mille, arrecando un danno al bilancio dello Stato di centinaia di milioni di euro. Tale comportamento appare essere contrario allo spirito della legge e, altresì, tale da acuire la sensazione di una ulteriore violazione dei principi costituzionali di buon andamento ed efficacia, posti a guida dell'azione della Pubblica Amministrazione.
L'altissima percentuale di contribuenti che non esprimono una scelta di destinazione dell'otto per mille pare essere un effetto direttamente conseguente all'assenza della doverosa attività informativa da parte del Governo circa le conseguenze della "non scelta". Tale omissione del Governo risulta ancor più grave se si tiene conto che le modalità con cui vengono raccolte le dichiarazioni dei redditi e la stessa modulistica predisposta dal Ministero favoriscono le mancate scelte da parte dei contribuenti. Innanzitutto, nel modulo per effettuare la scelta della destinazione dell'otto per mille, allegato al modulo della dichiarazione dei redditi pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, non vengono indicate le modalità di impiego delle risorse relative a quanti non effettuano alcuna scelta. In esso, infatti, si può leggere solo che «(…) la mancanza della firma in uno dei sette riquadri previsti costituisce scelta non espressa da parte del contribuente", senza, però, alcuna indicazione circa il trattamento che subiranno le scelte non espresse. Il reale meccanismo è spiegato nel libretto di istruzioni annesso alla dichiarazione dei redditi, ma è stato, poco opportunamente, celato nella dichiarazione vera e propria, che costituisce nella prassi l'unico documento ad essere letto dal contribuente, in ragione del fatto che in esso viene apposta la firma.
Peraltro, è notorio come molti cittadini (ad esempio, tutti coloro che dispongono di un reddito da lavoro dipendente) si rivolgano direttamente al datore di lavoro, ad un commercialista o a centri specializzati per la compilazione della dichiarazione dei redditi, per cui spesso resta affidato alla deontologia dell'intermediario la possibilità stessa di conoscere il sistema dell'otto per mille. Esiste, inoltre, una lunga casistica di contribuenti che sono esentati dall'effettuare la dichiarazione dei redditi, ma ai quali è comunque consentito esprimere una preferenza di destinazione: per essi, l'espressione di una preferenza potrà avvenire solo in presenza di un ruolo attivo, ovvero quello di procurarsi il modulo per la scelta dell'otto per mille e, poi, spedirlo, con ovvio disincentivo all'esercizio di un diritto di cui non si viene neanche messi a conoscenza.
Non vi è dubbio, quindi, che l'assenza di una adeguata attività di informazione da parte del Governo italiano in merito al reale meccanismo di ripartizione dell'otto per mille Irpef dei contribuenti rappresenti la causa della costante diminuzione della percentuale di persone che esprime una scelta per la destinazione dell'otto per mille.
Come rilevato dalla stessa Corte dei Conti, ne consegue, da ultimo, l'esito biasimevole della concreta frustrazione per l'intento di offrire una valida alternativa ai cittadini che, non volendo finanziare una organizzazione confessionale, desiderino, in ogni caso, destinare una parte delle proprie imposte a finalità sociali ed umanitarie.

Per contro, secondo la magistratura contabile si devono constatare le notevoli risorse destinate e spese dalla Chiesa cattolica, tali da creare un mercato della domanda e dell'offerta religiosa (nonché del solidarismo) che pone il problema dell'equilibrio tra costi sostenuti e realizzazione degli scopi prefissati, stante l'esistenza di un significativo divario fra la misura degli interventi umanitari effettivamente posti in essere e il complesso di risorse disponibili per la Chiesa di Roma. Così, nel documento si raccomanda che, al fine di garantire la piena esecuzione della volontà di tutti i contribuenti coinvolti, la decurtazione della quota dell'otto per mille di competenza statale per altri fini, come avvenuto in passato, sia eliminata[25]. Ciò nell'obiettivo di perseguire due finalità meritevoli di soddisfazione: da un lato, la salvaguardia dei principi di lealtà e di buona fede, implicante che il "patto" tra contribuenti e pubbliche potestà non subisca alcuna violazione; dall'altro, il rispetto per le determinazioni espresse in favore dello Stato, le cui scelte sarebbero oggetto di penalizzazione, contrariamente alle indicazioni per le confessioni religiose, non interessate da riduzioni di alcun genere, in evidente contraddizione con il principio di uguaglianza.

Proprio in riferimento a tali preoccupazioni, i magistrati contabili suggeriscono di porre rimedio all'arbitrario utilizzo delle risorse dell'otto per mille devolute a diretta gestione statale, concretatosi a mezzo di una sua ripartizione del tutto sperequata, della irrazionale duplicazione dei contributi (sotto voci apparentemente diverse) erogati addirittura in favore delle confessioni religiose[26], del perseguimento di finalità non previste dalla legge

---

[25] Si tratta di un passaggio della legge finanziaria per il 2004 (legge 24.12.2003, n. 350; art. 2, comma 69), che ha previsto testualmente: «L'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 47, secondo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222, relativamente alla quota destinata allo Stato dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) è ridotta di 80 milioni di euro annui a decorrere dal 2004».

[26] Questa eccentrica modalità di impiego delle risorse dell'otto per mille a disposizione della gestione statale è stata anche oggetto di riflessione da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, con la decisione di irricevibilità del 29 marzo 2007 relativamente al caso *Spampinato contro Italia*. Nella vicenda richiamata, il ricorrente lamentava, tra le varie doglianze, di essere stato obbligato ad effettuare una manifestazione non voluta delle proprie convinzioni religiose all'atto della dichiarazione dei redditi, in violazione del dettato degli artt. 9 e 14 Cedu e dell'impegno alla neutralità dei pubblici poteri (da cui deriverebbe, come naturale corollario, il divieto di finanziamento delle organizzazioni confessionali). Tuttavia, la Corte ha osservato come la normativa censurata non sia tale da prevedere forme di imposizione fiscale aggiuntiva rispetto alle ordinarie imposte sul reddito, ma soltanto la destinazione di una porzione delle somme introitate; in questo senso, quindi, non sarebbe stato travalicato il margine di apprezzamento statale in materia. Ora, i magistrati europei, pur non affrontando direttamente il problema dell'eventuale "dirottamento", che viene a realizzarsi nella prassi, della quota di otto per mille gestita dallo Stato, non hanno mancato di rilevare come tale eventualità integrerebbe una disapplicazione sostanziale della legge, che nella sua astrattezza presenterebbe una coerenza interna: i destinatari del beneficio sono destinati ad essere, alternati-

n. 222 del 1985, assecondando una propensione che è tale da generare effetti distorsivi (dato che i contribuenti, optando in favore dello Stato, avrebbero voluto escludere destinazioni incoerenti con il dettato normativo). Ciò è reso evidente dal ricorrente impiego delle quote di competenza dello Stato per il finanziamento di opere di restauro di edifici di culto e di beni di proprietà delle organizzazioni religiose, per la concessione ai Comuni di contributi finalizzati alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio artistico di proprietà ecclesiastica, per il finanziamento delle missioni militari all'estero, per la soluzione degli stati di dissesto economico di alcune amministrazioni comunali in pericolo di *default* finanziario.

Con la sua relazione la Corte dei Conti è, sostanzialmente, intervenuta, per quanto di sua competenza, nel rendere conoscibili tutte le criticità dell'attuale meccanismo, arrivando alla conclusione della necessità e della ineludibilità di una riponderazione dell'attuale sistema[27], finalizzata alla razionalizzazione e alla riforma dell'istituto dell'otto per mille, soprattutto a fronte di un più corretto ed equilibrato funzionamento del parallelo istituto del cinque per mille[28].

---

vamente, o lo Stato o le confessioni religiose, in base alle scelte dei contribuenti. Per un commento di tale vicenda cfr. Maria Gabriella Belgiorno De Stefano, *La Corte di Strasburgo legittima l'otto per mille alle Chiese*, in *Il fisco*, 2007, 1, pp. 3341 e ss.

[27] Va, tuttavia, rilevato come nel documento non manchino alcuni passaggi nei quali i riferimenti alla Chiesa Evangelica Valdese presentano connotazioni certamente positive, come ad esempio laddove si sottolinea la scelta di rifiutare, sino al 2011, l'attribuzione delle quote non espresse, o il passaggio nel quale si dà conto della pubblicazione sul proprio sito web del resoconto dei fondi ricevuti e dei progetti finanziati con le somme introitate.

[28] La Corte dei Conti rileva come anche l'istituto del cinque per mille sia uno strumento finalizzato a favorire la partecipazione dei contribuenti nella destinazione di una parte delle risorse pubbliche a favore di organizzazioni portatrici di finalità ritenute meritevoli dal legislatore. Tuttavia, la magistratura contabile rileva come il regime del cinque per mille risulti più rispettoso dei principi di proporzionalità, di volontarietà e di uguaglianza, se messo a confronto con il meccanismo di funzionamento dell'otto per mille. Nello specifico, si evidenzia come il cinque per mille si distingua per il presentare un carattere più inclusivo e democratico verso i soggetti destinatari, che vengono ammessi semplicemente sulla base della rispondenza ai criteri stabiliti dalla legge. In questo senso, si constata come nel sistema del cinque per mille, ove i contribuenti non effettuino alcuna scelta, la parte non optata mantiene la natura di tributo erariale e rimane acquisita al bilancio dello Stato. Si sottolinea come l'ammontare del gettito annuale non sia predeterminato, ma subordinato, nel *quantum*, al numero di adesioni, mentre, al contrario, per l'otto per mille, il contributo viene trattenuto anche a chi non opera alcuna scelta. A completamento del quadro di differenze sostanziali, la Corte dei Conti sottolinea come la rendicontazione della spesa sia prevista in forma più rigorosa per il cinque per mille, come la liquidazione delle somme non venga anticipata nello stesso anno di riferimento – in base a quanto versato negli ultimi anni – con successivo conguaglio, come solo i destinatari del cinque per mille siano sottoposti al divieto di utilizzare fondi per le campagne di promozione.

3. Conclusioni

Le prese di posizione della Corte dei Conti, che criticano fortemente l'attuale sistema di redistribuzione di risorse alle confessioni religiose, non possono non stimolare una riflessione sull'intero meccanismo dell'otto per mille il quale, come rilevato, ha consentito alla Chiesa cattolica la gestione di un flusso crescente di denaro pubblico di entità, probabilmente, inaspettata[29].

Attraverso un primo esame obiettivo e critico, sembrerebbero abbastanza visibili non solo forti elementi di disfunzione e di inadeguatezza del sistema, ma anche significativi profili di incostituzionalità, poiché, in primo luogo, si tratta di un meccanismo che è riservato alle sole confessioni che abbiano stipulato un'Intesa, in violazione del principio di uguale trattamento di tutte le organizzazioni confessionali, scaturente dal combinato disposto degli articoli 8, comma I, e 3, comma II, della Costituzione[30].

---

[29] Si può osservare come l'enorme crescita delle somme annualmente erogate alla Chiesa cattolica, nei trent'anni di applicazione della norma concordataria, si sia realizzata anche grazie all'inerzia della Commissione prevista dall'art. 49 della legge n. 222 del 1985. Ci si riferisce alla Commissione governativa avente il compito di procedere alla revisione dell'importo deducibile e alla valutazione del gettito della quota Irpef, al fine di predisporre eventuali modifiche, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 settembre 1999, e da ultimo prorogata con decreto del 25 novembre 2013. In effetti, i lavori di questo organismo – come rilevato, con disappunto, dalla stessa magistratura contabile – non sembrano aver prodotto effetti innovativi di rilievo, eccezion fatta per un timido cenno, presente nel corpo di una delle prime relazioni della Commissione relativamente alla opportunità di un ridimensionamento del contributo. Tale osservazione, tuttavia, non ha ricevuto la condivisione dei membri di nomina ecclesiastica, che, di contro, facevano notare come le risorse percepite dalla Chiesa, ancorché di entità rilevante, non avrebbero dovuto ritenersi sproporzionate rispetto al perseguimento della significativa finalità del sostentamento del clero cattolico.

[30] Pochi dubbi sussistono rispetto al fatto che il principio di democrazia fiscale è tale da implicare la garanzia, in favore di tutti i contribuenti, del diritto di poter scegliere se destinare o meno ad una confessione religiosa una parte delle entrate fiscali devolute all'erario, così come di poter indicare a quale organizzazione confessionale destinare determinate somme. Sotto questo profilo, si potrebbe ben dire che solo ove tutti i gruppi confessionali vengano ammessi alla ripartizione dell'otto per mille assisteremmo ad una compiuta realizzazione della democrazia fiscale, in una forma pienamente rispettosa del diritto fondamentale alla libertà di religione. Invece, la distinzione, fatta propria dal sistema in vigore in Italia, in ragione della quale solo le confessioni religiose beneficiarie di un'Intesa con lo Stato possono fruire di alcuni specifici aiuti pubblici, è strumentale alla concretizzazione di una irragionevole disparità fra due categorie di organizzazioni confessionali (dotate di accordo e prive di accordo), in contrasto con i principi di eguaglianza e di democrazia fiscale. Questa modalità di funzionamento concreto del sistema dell'otto per mille costituisce, altresì, la rappresentazione plastica di una alterazione della originaria funzione delle Intese, nel momento in cui esse da strumento per garantire alle confessioni religiose la disponibilità concreta di spazi di libertà e di inveramento delle autonomie confessionali si sono, nella prassi, trasformate in base legale per l'accesso a determinati diritti o posizioni di privilegio. Così, la stipula di un'Intesa finirebbe per divenire l'unico mezzo per la reale fruizione del principio di non discriminazione e di uguaglianza in materia di finanziamenti statali, dato che l'esistenza di un accordo costituirebbe la precondizione per la fruizione di specifiche guarentigie di libertà. In dottrina cfr. Enrico Vitali, *Note in tema di applicazione dell'otto per*

In secondo luogo, appare verosimile ritenere che un sistema fondato sulle logiche proprie dello Stato assistenziale non dovrebbe avere più ragione di esistere in un ordinamento laico, che dovrebbe occuparsi di garantire la libertà religiosa piuttosto che preoccuparsi di finanziare direttamente il clero. Verrebbe violato, quindi, anche l'art. 19 della Carta costituzionale, specie se si considera che, dal punto di vista individuale, non esiste pari possibilità di finanziare il proprio sentire religioso[31], potendosi solo scegliere tra le confessioni con accordo e lo Stato (il quale, peraltro, come si è avuto modo di rilevare, non promuove l'autofinanziamento, ma finisce per destinare, indirettamente, gran parte della sua quota ad attività facenti capo alla religione maggioritaria).

Quindi, appare eccentrica e poco razionale la regola della ripartizione del gettito ricavato dalle scelte inespresse in maniera "proporzionale" alle scelte effettuate concretamente dai contribuenti, nella misura in cui essa è tale da porre nel nulla l'asserita centralità del principio volontaristico, dato che le scelte non espresse potrebbero anche essere manifestazione della volontà del contribuente di non condividere il sistema o di non volervi partecipare. In questo senso, non potrebbe non ritenersi iniquo un sistema in virtù del quale le somme che lo Stato eroga a vantaggio delle confessioni religiose sono prelevate dal gettito delle imposte al cui pagamento tutti i cittadini sono tenuti, indipendentemente dal fatto che essi siano cattolici, aderenti a confessioni minoritarie o non credenti[32]. Se, entro certi limiti, può ritenersi legittimo che i pubblici poteri possano incoraggiare atti di liberalità dei cittadini verso le organizzazioni confessionali, attraverso lo strumento della loro deduzione dal reddito imponibile, non altrettanto ragionevole appare l'attribuzione ad esse di diritto, *pro quota*, in caso di mancata indicazione da parte dei contribuenti[33]. Sembra, allora, del tutto arbitrario che le norme di

---

mille, in Anna Talamanca e Marco Ventura (a cura di), *Scritti in onore di Giovanni Barberini*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 470-471.

[31] A ciò si aggiunga anche l'evidente e grave discriminazione *ex* art. 3 Cost. fra credenti e non credenti, dal momento che il non credente è costretto, in ultima istanza, ad optare in favore dello Stato, senza poter esprimere una libera scelta in merito alla destinazione del proprio danaro. Cfr. Marco Croce, *Libertà religiosa e laicità dello Stato in Italia: profili teorici, sviluppi giurisprudenziali e prassi incostituzionali*, in Saulle Panizza e Roberto Romboli (a cura di), *Temi e questioni di attualità costituzionale*, Cedam, Padova, 2009, p. 124.

[32] Cfr. Sergio Lariccia, *Esigenze di laicità della società italiana*, in Enzo Marzo e Corrado Ocone (a cura di), *Manifesto laico*, Laterza, Roma-Bari, 1999, pp. 62-63.

[33] Il disagio politico avvertito nei confronti di questa irrazionale disposizione si è manifestato, di recente, a mezzo della presentazione di un quesito referendario, sottoposto al vaglio della Corte di Cassazione, per l'abrogazione dell'art. 47 della legge n. 222 del 1985, limitatamente al comma III, secondo periodo, che prevede la destinazione delle scelte non espresse da parte dei contribuenti

derivazione pattizia possano prevedere, più o meno surrettiziamente, qualche forma di prestazione obbligatoria a carico dei contribuenti, soprattutto a fronte di una prassi che si caratterizza per l'assenza di informazioni chiare sull'effettivo meccanismo di funzionamento dell'otto per mille, in una logica tutta intrisa di italica furbizia[34].

Va altresì rilevato come, pure nell'ipotesi in cui intervenisse una modifica normativa a mezzo della quale si riuscisse a realizzare una reale parità di *chances* fra tutte le organizzazioni confessionali, con l'estensione ad ognuna di esse dell'opportunità di accesso all'otto per mille, residuerebbe il problema di una mancanza di fedeltà *ex parte publica* del dovere di imparzialità rispetto alle varie visioni della vita. In questo caso, si ravviserebbero gli estremi di una violazione dei legittimi interessi di tutti i gruppi non confessionali e di tutti gli altri fenomeni associativi, espressivi del libero sviluppo della personalità individuale, così determinando una lesione del principio di laicità relativamente, da un lato, alla distinzione fra ordine civile e correnti di pensiero e, dall'altro, alla garanzia dell'eguaglianza senza distinzione di religione[35].

A parte tali rilievi, la disciplina normativa vigente ben si presta ad essere valutata sotto il profilo della sua costituzionalità, dato che sembra pacifico ritenere come in materia di sostegni finanziari o contributi pubblici in favo-

---

in proporzione delle scelte concretamente effettuate. Ora, indipendentemente dalla questione dell'assoggettabilità a referendum abrogativo (*ex* art. 75 Cost.) delle fonti di derivazione pattizia e di regolamentazione dei rapporti tributari tra i cittadini e lo Stato, tuttavia, questa richiesta referendaria rileva per gli importanti profili giuridici e di politica ecclesiastica legati alle criticità manifestate dal particolarissimo sistema di finanziamento pubblico imperniato sull'otto per mille Irpef. Per una valutazione della citata iniziativa referendaria si rinvia a Francesco Alicino, *Un referendum sull'otto per mille? Riflessioni sulle fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 33, 2013, pp. 1 e ss.

[34] Appare essere costituzionalmente molto dubbia la posizione di privilegio di cui ha finito per godere la Chiesa cattolica, nel momento in cui una parte del gettito dell'otto per mille, relativa alle destinazioni non espresse dai contribuenti, viene egualmente devoluta a tale organizzazione confessionale. Un vantaggio legale che, attualmente, viene fruito anche dalle altre confessioni religiose dotate di Intesa con lo Stato, ma con un'entità decisamente inferiore, dato che l'88 per cento del totale viene assegnato alla Conferenza Episcopale Italiana, mentre gli altri gruppi confessionali introitano appena il 4 per cento. Ne consegue come debba ritenersi «(…) impensabile che simili meccanismi, veri e propri sotterfugi costruiti come forme di favore sotterraneo, possano permanere in uno Stato laico, nello stesso interesse, del resto, della limpidezza e trasparenza della logica concordataria». Così Antonino Spadaro, *Laicità e confessioni religiose: dalle etiche collettive (laiche e religiose) alla «meta-etica» pubblica (costituzionale)*, in *Annuario 2007. Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, Cedam, Padova, 2008, p. 145.

[35] Si interroga sul punto Marco Croce, *Libertà religiosa e laicità dello Stato in Italia: profili teorici, sviluppi giurisprudenziali e prassi incostituzionali*, in Saulle Panizza e Roberto Romboli (a cura di), *Temi e questioni di attualità costituzionale*, cit., p. 126, per il quale «(…) qualsiasi fenomeno individuale e associativo, che non sia impedito ai singoli dalla legge penale, dovrà essere considerato alla stessa stregua dallo Stato, sia in termini di protezione che in termini di eventuale promozione, naturalmente potendosi differenziare il possibile finanziamento pubblico sulla base del numero delle persone interessate, ma non certo del pensiero che si annida dietro quel tale fenomeno».

re delle organizzazioni confessionali non si possa mai sostenere di essere di fronte ad un obbligo costituzionale di erogazione. Tanto è vero che rientrerebbe nella fisiologica azione della Corte costituzionale un intervento finalizzato a sancire la caducazione delle norme che, eventualmente, prevedessero in forma tassativa l'aiuto finanziario statale per i gruppi confessionali[36], così come sarebbe legittimo il ricorso ad altre modalità d'azione finalizzate ad un pieno rispetto della legalità costituzionale[37] (ma, probabilmente, non fruite a causa del lobbismo esercitato dal beneficiario confessionale principale[38]).

Una ulteriore riflessione attiene ai dubbi di costituzionalità relativamente alla fissazione di vincoli al più rilevante strumento di politica nazionale, ovvero la spesa pubblica, attraverso una norma concordataria, che fruisce della copertura costituzionale, per cui le disposizioni della legge n. 222 del 1985 non potranno subire modifiche, se non a mezzo di una riforma costituzionale o con legge ordinaria acquisendo il consenso della controparte ecclesiastica[39]. Infatti, eccentricamente, la prima parte dell'articolo 48 dell'accordo

---

[36] Va rilevato, tuttavia, come, fino a questo momento, il Giudice delle leggi non si sia espresso, sostanzialmente esimendosi dalla funzione di controllo della ragionevolezza delle disposizioni favoritive presenti negli accordi tra lo Stato e le organizzazioni confessionali, al fine di accertare la loro fisionomia come norme speciali e non di mero privilegio. Ciò sarebbe stato auspicabile, anche per evitare che l'attuazione del dettato costituzionale in tema di rapporti bilaterali tra i pubblici poteri e le confessioni religiose realizzasse, come poi è puntualmente avvenuto, una moltiplicazione delle discriminazioni in luogo di favorire la realizzazione del *quid proprium* di ogni movimento religioso. In senso conforme Barbara Randazzo, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., pp. 394-395.

[37] Ad esempio, oltre alla attivazione di un incidente di incostituzionalità da proporsi alla luce delle Intese stipulate e non tradotte in legge, esisterebbero altre possibilità d'azione consistenti nella richiesta di un intervento additivo alla Corte. Inoltre, sarebbe ammissibile una richiesta individuale al giudice *ex* art. 700 c.p.c. proveniente dagli appartenenti a confessioni estromesse dall'otto per mille, oppure da soci delle associazioni di atei e di agnostici, oppure da appartenenti ad altre realtà associative, con la quale ottenere un provvedimento capace di consentire loro una libera scelta in sede di dichiarazione dei redditi, proponendo, in subordine, una eccezione di incostituzionalità della normativa fiscale.

[38] Valerio Tozzi, *Cosa intendo per "disciplina democratica della libertà di pensiero e di religione"*, in Marco Parisi (a cura di), *Per una disciplina democratica delle libertà di pensiero e di religione: metodi e contenuti*, Arti Grafiche La Regione, Campobasso, 2014, p. 33.

[39] È opportuno evidenziare come, in seguito all'entrata in vigore della Carta costituzionale repubblicana e all'adozione del vincolo della bilateralità pattizia nei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, l'unica modalità per la modifica delle leggi di esecuzione di accordi con la Chiesa cattolica sia data dalla stipula di un nuovo accordo, oppure (come prefigurato dal comma II dell'art. 7 Cost.) dall'utilizzo della procedura aggravata contemplata dall'art. 138 Cost. per le modifiche costituzionali. Infatti, pur essendo qualificate come fonti ordinarie, queste leggi non possono essere modificate da altre leggi ordinarie, in quanto l'eventuale modifica ad opera di semplici maggioranze parlamentari vanificherebbe l'obbligo costituzionale della produzione normativa bilateralmente convenuta. Cfr. Luciano Musselli e Valerio Tozzi, *Manuale di diritto ecclesiastico. La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Laterza, Roma-Bari, p. 85.

concordatario impegna lo Stato nei confronti della Chiesa, rispetto alle modalità di utilizzo delle sue stesse risorse, conferendo ad una organizzazione confessionale il diritto di sindacare la spesa pubblica nazionale[40]. In realtà, va chiarito come la destinazione delle risorse erariali non possa ritenersi afferente alle relazioni tra Chiesa e Stato, da cui deriva che l'utilizzo delle quote dell'otto per mille a diretta gestione statale non dovrebbe essere oggetto di vincolo nei confronti della Chiesa. Ciò in quanto il gettito Irpef costituisce, per sua natura, una risorsa erariale (e la disciplina dell'otto per mille rappresenta solo un vincolo destinativo di una sua porzione), da cui consegue che le destinazioni concrete della quota che i contribuenti indirizzano in favore dello Stato vanno a costituire, nel loro insieme, un ambito chiaramente esorbitante dal novero delle cosiddette *res mixtae*. Invece, la norma concordataria imbriglia i pubblici poteri, in una legge non modificabile unilateralmente in maniera ordinaria, ad attenersi alle indicazioni di un soggetto terzo (e, in quanto tale non vincolato alla stessa lealtà costituzionale[41]) su come utilizzare fondi pubblici[42], assegnati allo Stato per espressa dichiarazione di volontà dei contribuenti.

Queste argomentazioni hanno ricevuto un significativo avallo in seguito all'esordio dell'istituto del cinque per mille, che – come intuito anche dalla Corte dei Conti – si è dimostrato in grado di operare come parametro ideale per la realizzazione di un controllo sulla ragionevolezza delle scelte legislative in materia di sostegno pubblico in favore dei gruppi ideali. Una verifica

---

[40] Come è noto, lo Stato utilizza la quota di otto per mille attribuita in suo favore dalle opzioni dei contribuenti secondo criteri e priorità, stabiliti entro il 30 settembre di ogni anno dal Consiglio dei Ministri, udite le competenti commissioni parlamentari, per interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione dei beni culturali.

[41] Le confessioni religiose più radicate storicamente o già accettate (come ad esempio, la Chiesa cattolica), operando come potenze, costituzionalmente abilitate a contrattare con le istituzioni pubbliche italiane su di un piano di parità-alterità, per l'autonomia originaria (sovranità) riconosciuta loro, sono svincolate dalla lealtà costituzionale, per cui tendono ad esorbitare il limitato ambito delle proprie specifiche esigenze di organizzazione di parte e cercano di proporre autorevolmente i propri valori e modelli culturali, non senza atteggiamenti discriminativi verso la concorrenza di altre organizzazioni a carattere religioso e in una logica di dubbia conformità rispetto ai canoni costituzionali di eguaglianza e laicità.

[42] Sembra condivisibile il forte dubbio che la mera destinazione delle risorse erariali in favore della Cei determini, di conseguenza, una afferenza di questa materia, in tutto il suo complesso, al novero dei rapporti tra Chiesa e Stato, sottraendola alla naturale competenza di regolazione da parte dei pubblici poteri. Infatti, deve ritenersi che la decisione di sostenere finanziariamente alcune attività di interesse sociale (quali potrebbero essere i servizi spirituali a beneficio dei consociati di qualsivoglia fede religiosa) non può che essere politica, e restare espressione dell'autonomia dello Stato e della variabilità delle scelte effettuate dalle maggioranze alternantesi, nel tempo, nella gestione del benessere collettivo. In questo senso Valerio Tozzi, *L'8 per mille e il suo "inventore"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., pp. 9-10.

realizzata nelle forme di una comparazione tra le due discipline normative, finalizzata a rappresentare l'arbitrarietà di un trattamento di favore goduto da alcune organizzazioni confessionali rispetto alla meno favorevole condizione riservata alle altre realtà associative. In questo senso, lo strumento del cinque per mille suggerisce interessanti ipotesi di riforma, dato che si caratterizza per la creazione di un legame effettivo tra la volontà del contribuente e l'assegnazione del contributo, per la determinazione di un regime di reale concorrenza tra tutti i soggetti coinvolti nel suo conferimento, per il proporsi come una modalità di sostegno economico accessibile ad una vasta gamma di entità. Sotto questo angolo visuale, tale istituto presenterebbe tutte le potenzialità applicative per il superamento delle incongruenze della vigente disciplina normativa del finanziamento statale del fenomeno religioso, e dovrebbe guardarsi con favore alla possibile riconduzione delle confessioni religiose, alla pari di tanti altri organismi collettivi operanti in ambiti socialmente benemeriti, a modalità di aiuto economico pubblico più democratiche e pluraliste[43].

L'obiettivo primario da perseguire sarebbe, come è intuibile, una significativa riforma della legislazione vigente, che, tuttavia, si presenta essere di difficile realizzazione stante la rigidità del vincolo pattizio a cui è, purtroppo, sottoposta la materia degli interventi finanziari pubblici in sostegno del fenomeno religioso. Ciò detto, ne consegue che, probabilmente, l'unica alternativa davvero praticabile, pur lasciando ferma la normativa bilateralmente convenuta, nella finalità di rendere il sistema attuale più equo e meno squilibrato, consisterebbe nella generalizzata applicazione (magari a mezzo della tanto attesa, e finora mai varata, legge organica in materia di libertà religiosa[44]) in favore di tutti i gruppi spirituali organizzati, di qual-

---

[43] Nicola Fiorita, *Il pluralismo in materia religiosa nel settore del finanziamento pubblico delle confessioni*, in Sara Domianello (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, cit., pp. 84-85.

[44] Come già parzialmente accennato in precedenza, l'obiettivo da perseguire consisterebbe nel dare attuazione al diritto di libertà di religione, che l'art. 19 Cost. riconosce a tutti – credenti, non credenti, agnostici –, e alla norma antidiscriminatoria contenuta nel primo comma dell'art. 8 Cost., secondo cui a tutte le confessioni è garantita la libertà in misura eguale. Evidentemente tale finalità non è da ritenersi raggiungibile attraverso una legge meramente abrogatrice della legislazione fascista sui "culti ammessi", in quanto si determinerebbe l'esito di rendere definitiva la discriminazione tra confessioni con e senza Intesa e, soprattutto, si lascerebbero privi di tutela concreta i cittadini agnostici o atei (e le loro organizzazioni). Ora, va detto che l'esigenza di una legge sulle implicazioni della libertà di religione è stata avvertita al momento stesso, oltre venti anni fa, in cui veniva concluso l'Accordo di revisione del Concordato lateranense e veniva stipulata la prima Intesa con le Chiese valdesi e metodiste. Tuttavia, solo con la successiva attuazione dello strumento bilaterale si palesava la necessità (in stretta connessione con il crearsi, per effetto delle varie normative di origine pattizia, di alcune confessioni "convenzionate" con lo Stato e di altre escluse dalla collaborazione) di rico-

siasi natura ed entità, del finanziamento dell'otto per mille.

In questo modo, innanzitutto, si ridurrebbe significativamente la percentuale dei non optanti e, conseguentemente, si otterrebbe più equilibrio nella distribuzione delle somme assegnate alle confessioni religiose. L'espansione del numero dei soggetti beneficiari dell'otto per mille anche a tutte le realtà collettive di natura religiosa (o filosofico-spirituale in genere) consentirebbe una distribuzione più uniforme di risorse erariali di entità ingente, con il conferimento di parte di esse a vantaggio di un vasto insieme di movimenti spiritualmente caratterizzati operanti in ambito sociale (espressivi, ad un tempo, del dinamismo religioso e solidale) e il contestuale ridimensionamento delle erogazioni indirizzate soltanto alla ristretta categoria delle organizzazioni confessionali, in una logica di più coerente rispetto del principio di uguaglianza[45]. Ciò, evidentemente, nell'obiettivo di favorire se non il superamento, almeno l'attenuazione dell'attuale situazione di voluta confusione fra i privilegi accordati alla confessione religiosa dominante (e, con essa, a

---

noscere le stesse garanzie a tutti i gruppi confessionali. Di questa esigenza veniva investita anche la Corte costituzionale, che, tuttavia, proprio in riferimento all'otto per mille, risolveva negativamente la questione della possibile estensione alle confessioni prive di accordo con lo Stato, motivando tale decisione con la mancanza di un *tertium comparationis* risultante da «(…) una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini» (C. cost. 31 maggio 1996, n. 178). Come si vede, anche il giudice delle leggi non negava la necessità di una tutela antidiscriminatoria delle organizzazioni non beneficiarie di Intesa, evidenziando l'opportunità di una sua applicazione anche alle discriminazioni indirette: in particolare, al trattamento tributario e al sostegno finanziario, finora assicurato alle sole confessioni con Concordato o Intesa, nella duplice forma della deduzione delle offerte liberali dal proprio reddito e dell'otto per mille. Una differenziazione irragionevole, sanabile a mezzo della estensione di queste forme di sostegno alle confessioni "non intesizzate" e alle organizzazioni filosofiche e non confessionali, purché aventi personalità giuridica. In dottrina cfr. Nicola Colaianni, *Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, gennaio 2007, pp. 1 e ss.

[45] Secondo un condivisibile orientamento dottrinale, si potrebbe ipotizzare anche l'estensione a tutte le formazioni sociali, perseguenti una finalità strumentale al miglioramento della personalità umana, del meccanismo dell'otto per mille, così da favorire l'avvento «(…) di un diritto finanziario comune, dato che sotto questo aspetto le peculiarità delle confessioni religiose rispetto a gruppi di altra natura, ma aventi ad oggetto altrettanti fini protetti dalla Costituzione (cultura, sport, istruzione, beneficenza, assistenza, etc.), tendono ormai ad assottigliarsi se non quasi a scomparire». Così Barbara Randazzo, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., pp. 38-39. In questo senso, può ritenersi che il dettato dell'art. 20 Cost. potrebbe consentire l'adozione di una disciplina fiscale e finanziaria tendenzialmente uniforme, laddove il principio di non discriminazione degli enti religiosi rispetto alla disciplina di diritto comune venga a conseguire piena tutela. Se ai fini fiscali si facessero rientrare le organizzazioni confessionali nella più generale categoria degli enti senza obiettivo di lucro, si consentirebbe l'affermazione del canone dell'eguaglianza e della ragionevolezza anche all'ambito di applicazione delle agevolazioni finanziarie. Ciò tenuto conto del fatto che la politica sociale e i relativi finanziamenti delle finalità meritevoli sono già oggetto di una vasta legislazione ordinaria statale che, pur nella sua caoticità, appare ispirata ad un assetto non discriminatorio (a differenza, invece, del sistema dell'otto per mille, che si è finora contraddistinto per l'essere espressione di un trattamento privilegiario).

poche altre organizzazioni spirituali) e l'impianto personalistico dell'interventismo pubblico a tutela degli interessi religiosi.

Probabilmente, al netto di queste riflessioni e delle concrete prospettive di superamento delle evidenti criticità in questa materia, emerge anche la necessità di un mutamento della prospettiva di studio del sistema pubblico di finanziamento del fenomeno religioso, tale da determinare una emancipazione dalla consolidata tendenza all'esegesi del testo concordatario e delle Intese. Potrebbe essere auspicabile favorire un più ampio ragionamento, involgente il confronto fra il mancato rilievo accordato alle richieste di tutela e finanziamento dei bisogni religiosi individuali (e delle altre religioni organizzate in genere) e i privilegi accordati a solo alcune confessioni religiose (individuate a mezzo del "patentino legale" rappresentato dall'accordo con lo Stato); parimenti, sarebbe opportuno un confronto (scevro da pregiudizi e da partigianerie) fra il diseguale sostegno alle sole confessioni religiose e quello accordato alle organizzazioni portatrici di altre finalità, anch'esse socialmente meritevoli e protette. Infine, potrebbe essere utile rimeditare il beneficio diretto attribuito alle istituzioni destinatarie e i vantaggi (solo eventuali ed indiretti) ai cittadini fedeli derivanti da questo metodo di finanziamenti, e l'ingiustizia della esclusione dei consociati che non appartengono alle (o non si riconoscono nelle) Chiese privilegiate.

Un dibattito serio, fondato su tali linee di riflessione, potrebbe favorire una generalizzata consapevolezza in tutti gli attori coinvolti (Stato, confessioni religiose, organizzazioni ideali di vario segno operanti nel sociale) della necessità del recupero e della gestione – in chiave democratica – di risorse consistenti (tanto più preziose in una fase di contrazione del ciclo economico), della ineludibilità di dover promuovere una sana concorrenza tra tutti i soggetti spirituali che possa intaccare il monopolio goduto da un unico soggetto in questo settore di finanziamenti pubblici, della indispensabilità di favorire maggiore equità e giustizia sociale a beneficio di tutte le appartenenze ideali. Sembrano essere questi gli obiettivi che permetterebbero di determinare un funzionamento del sistema di sostegni pubblici per le "esigenze di sacro" dei consociati più conforme alla legalità costituzionale, senza dover necessariamente attendere l'improbabile superamento della normativa vigente.

Modelli democratici e religioni minoritarie: aspetti giusfilosofici ed ecclesiasticistici

Salvatore Taranto

Uno dei problemi normativi più complessi e pressanti dell'epoca contemporanea concerne l'individuazione del ruolo pubblico da attribuire alle religioni all'interno delle società democratiche occidentali, sempre più pluralistiche e globalizzate. Il principale angolo visuale, da cui si osserva la problematica, attiene alla determinazione dei diritti e delle libertà in materia di religione spettanti al singolo individuo; solo in maniera secondaria si guarda ai diritti ed alle libertà, anche di partecipazione politica, da ascrivere ai diversi gruppi confessionali, secondo il consueto schema di analisi compendiabile nel rapporto tra maggioranza e minoranze religiose.

L'obiettivo del presente lavoro è quello di gettare una piccola luce sullo spazio riservato – con particolare riferimento alla democrazia italiana – alle religioni minoritarie: non a quelle di minoranza, che godono di un formale riconoscimento istituzionale, trovando così accettazione nell'ambito pubblico, ma a quelle che, per varie ragioni, non vantano uno specifico riconoscimento e che pertanto, se non risultano del tutto estromesse, quantomeno si vedono relegate ai margini del meccanismo democratico[1].

Per queste religioni, e per i cittadini che credono in esse, essere privi di

[1] Vi è chi ritiene che sia improprio fare riferimento a minoranze religiose giacché formalmente la Costituzione laica e democratica italiana prescrive il rispetto del principio di eguaglianza tra gli individui e fra le religioni. La terminologia, adoperata nel presente lavoro, è stipulativa ed è funzionale a distinguere per finalità esplicative i vari gruppi confessionali in ragione di alcune effettive differenze pratiche inerenti al loro trattamento giuridico. Non tutte le confessioni religiose, infatti, vantano concretamente la medesima rilevanza pubblica: a seconda dei casi, alcune costituiscono delle semplici associazioni non riconosciute mentre altre sono dotate di una soggettività giuridica qualificata, derivante dalla stipula di patti o intese con lo Stato italiano; la religione cattolica, con la Santa Sede che la rappresenta, è invece l'unica ad avere concluso un Concordato. Non hanno un particolare riconoscimento pubblico le confessioni religiose prive di rappresentanza istituzionale e quelle che, pur avendola, non hanno voluto o potuto stipulare concordati, intese o patti con lo Stato. Sul punto si vedano le considerazioni di Valerio Tozzi, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it) gennaio 2011.

riconoscimento significa essere pressoché privi di rilevanza pubblica; di conseguenza la loro possibilità d'intervenire direttamente sull'adozione delle scelte collettive risulta assai modesta. Accade così che, pure essendo inserite in un regime democratico moderno, che a differenza di quelli antichi si professa rispettoso, inclusivo ed aperto alle differenze, le religioni minoritarie si ritrovano sfornite di un apprezzabile strumento di partecipazione politica nonché di tutela della propria identità. In tal modo, secondo un'accreditata convinzione portata avanti da molti teorici del multiculturalismo e ben diffusa in ambienti comunitaristi, queste religioni subirebbero un'ingiustificata quanto pregiudizievole discriminazione, che ne offuscherebbe la dignità per cause indipendenti dalla propria volontà[2].

Si tratta allora di valutare se nei modelli democratici occidentali e nell'ordinamento giuridico italiano sussistano effettivamente delle discriminazioni che, violando il principio di eguaglianza e della laicità statale, circoscrivono ingiustamente per le religioni minoritarie lo spazio di partecipazione politica e quello in cui esercitare diritti e libertà o, piuttosto, se vi siano dei fattori che assurgono a giustificate ragioni che suggeriscono di adottare un plausibile trattamento differenziato dei gruppi confessionali in relazione alle peculiari caratteristiche che li connotano. Per operare una valutazione tanto delicata occorre prestare attenzione all'osservanza del requisito dell'autonomia normativa, prescritto a partire dalla prospettiva filosofica moderna e che deve essere soddisfatto perché si diano norme e decisioni valide e vincolanti. L'idea "kantiana" che si debba essere legislatori di se stessi, attraverso la possibilità di partecipare direttamente o indirettamente tramite l'istituto della rappresentanza politica all'adozione delle scelte pubbliche, costituisce infatti il fondamento che sorregge l'intero edificio concettuale democratico moderno, conferendogli legittimità.

È fin troppo evidente quanto sia vasta e complessa la tematica, che si

---

[2] In tal senso cfr. Anna Elisabetta Galeotti, *Multiculturalismo. Filosofia politica e conflitto identitario*, Napoli, Liguori, 1999, pp. 23 ss.; Charles Taylor, *La politica del riconoscimento*, in Charles Taylor–Jürgen Habermas, trad. it. di Leonardo Ceppa-Gianlazzaro Rigamonti, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, Feltrinelli, 2002, p. 9. Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 1995; trad. it. di Giancarlo Gasperoni, *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 184 ss. e Joseph Raz, *Value, Respect and Attachment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001; trad. it. a cura di Francesco Belvisi, *I valori fra attaccamento e rispetto*, Reggio Emilia, Diabasis, 2003, ritengono che vada salvaguardata l'identità ed il pluralismo dei gruppi culturali, che forniscono all'individuo molteplici ed indispensabili orizzonti di senso dotati di valore entro cui vivere e dare significato alle proprie azioni, nonché modelli di vita tra cui optare, incrementando le possibilità di vivere una vita buona. Più in generale Sergio Ferlito, *Le religioni, il giurista e l'antropologo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, p. 117, evidenzia come le religioni siano delle finestre sul mondo, che aiutano a comprenderlo anche grazie all'importante distinzione tra "comune" e "collettivo".

profila innanzi, e come risulti necessario delimitare l'ambito d'indagine. Al fine di vagliare la solidità teorica delle formule democratiche – proposte nel corso del tempo per dirimere l'intricata questione della partecipazione alla vita politica delle religioni minoritarie – nonché l'effettiva rispondenza della disciplina positiva, apprestata in Italia, con i principi costituzionali democratici di laicità, libertà ed uguaglianza, appare opportuno esaminare gli aspetti più significativi di natura giusfilosofica ed ecclesiasticistica sul tema. Vanno esaminati i risvolti concettuali ed i principi giuridici generali nella cui cornice inscrivere, sotto il profilo normativo, la questione della libera ed eguale partecipazione degli individui e delle religioni alla vita democratica della società.

Filosofia politica e giuridica e larga parte degli ecclesiasticisti si sono interrogati lungamente attorno alla questione di quale debba essere lo spazio di partecipazione e di azione riservato ai gruppi religiosi. Non si tratta solamente di stabilire quale grado di libertà in generale, e di quella religiosa in particolare, vada loro riconosciuto, ma soprattutto di determinare se e quale ruolo questi possano svolgere nel contesto decisionale democratico. Poiché nella pratica è difficile pervenire nel merito ad una posizione condivisa in ordine all'adozione di decisioni collettive, si può tentare di risolvere i problemi di convivenza almeno a livello teorico, affidandosi ad un metodo idoneo ad individuare proceduralmente quale siano le scelte più opportune da adottare per regolare la vita sociale. Merita di essere compiuto uno sforzo per rinvenire un rimedio alla conflittualità sociale ed al disaccordo, che possono sorgere, e, sebbene va rilevato come emerga una ben nota ed ineliminabile tensione tra democrazia e sovranità popolare da un lato, diritti e libertà individuali e collettivi dall'altro[3], il metodo democratico è il rimedio prescelto dalle società occidentali in quanto lo si reputa idoneo a contemperare e garantire nel modo migliore le esigenze di tutti nonché a rispettare le diverse convinzioni etiche e visioni religiose del mondo. In un'ottica democratica, come è noto, sono tre le principali modalità moderne tramite cui è possibile adottare delle decisioni pubbliche: si può ricorrere alla votazione, susseguente ad un dibattito pubblico più o meno partecipato; alla negoziazione degli interessi rilevanti; all'argomentazione migliore che emerge nel corso di un procedimento deliberativo[4]. Ciascuno di questi modelli demo-

---

[3] Tale tensione è messa in evidenza dall'analisi di Anna Pintore, *I diritti della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

[4] La concezione antica della democrazia funzionava grazie ad altri meccanismi decisionali: il sorteggio; l'affidamento a segni oracolari; la turnazione nella titolarità di cariche pubbliche che attribuivano poteri di scelta. Era una concezione fondata su una cultura pre-scientifica e su una

cratici assegna alle religioni minoritarie delle modalità differenti tramite cui formalmente possono contribuire all'adozione delle scelte collettive ed è a queste modalità che bisogna rivolgere l'attenzione, appurando se consentono alle confessioni minoritarie di esprimersi effettivamente e di partecipare attivamente alla vita democratica.

Il primo metodo decisionale rappresenta l'accezione tradizionale e più diffusa con cui viene inteso e realizzato, anche in Italia, l'ideale democratico. Conformemente alle procedure stabilite dai vari ordinamenti giuridici, i cittadini ed i vari gruppi, inclusi quelli d'ispirazione religiosa, tendenzialmente tramite rappresentanti politici, dibattono al fine di adottare norme e decisioni pubbliche d'interesse generale e vincolanti per tutti. La scelta, che ricade sulla proposta che attira il maggiore numero di voti, di fatto generalmente si compie in uno spazio decisionale chiuso, al cui interno non si accede senza possedere uno specifico titolo rappresentativo che legittimi alla partecipazione. In questo contesto domina una razionalità strumentale, che favorisce l'emergere di un sistema aggregativo delle preferenze informate, tant'è che tale formula democratica viene considerata statica con riferimento alla valutazione delle opzioni in gioco. Queste ultime, fra l'altro, normalmente non subiscono grandi modificazioni durante il dibattito pubblico, volto eminentemente ad esporre la bontà delle varie proposte al fine di attrarre voti. Perché si abbia una democrazia sostanziale e si mantenga nel tempo la stessa configurazione democratica, si ritiene che la regola della maggioranza trovi un limite nella necessità di rispettare i diritti e le libertà fondamentali di individui, minoranze e gruppi, anche religiosi, minoritari, ancorché si dibatta in maniera accesa sulla concreta portata di tale limitazione, non risultando agevole individuare quale sia il giusto equilibrio tra esigenze rilevanti e contrapposte.

Sono corrosive le critiche che investono tale versione della democrazia. È evidente la sua modesta capacità d'individuare la decisione giusta, poiché si tiene in considerazione non tanto il valore intrinseco delle argomentazioni sostantive quanto la consistenza numerica delle preferenze accordate ad una

---

filosofia pre-razionalistica, che sconosceva i principi di eguaglianza e di universalizzabilità e che non riconosceva libertà individuali e diritti soggettivi. L'essenza della democrazia, concetto notoriamente *contested*, si rinviene così nell'ideale di auto-governo dei cittadini (cfr. Jack Lively, *Democracy*, Oxford, Basil Blackwell, 1975) benché siano straordinariamente differenti i modi di fondarla, di giustificarla, di concepire il *demos* e le risposte offerte all'interrogativo di chi, di come e di cosa decida. Vi è anche chi ritiene, come Ralf Dahrendorf, *Dopo la democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 125, che oggi sia opportuno parlare di post-democrazia poiché sarebbero venuti meno i tradizionali istituti democratici moderni per via della globalizzazione, della de-localizzazione, della crisi della rappresentatività popolare, del disfacimento della sovranità statale e del potere decisionale di governi e parlamenti nazionali.

scelta, producendo un'evidente marginalizzazione delle religioni minoritarie. Queste ultime risultano emarginate e discriminate perché difficilmente possono fare conoscere il proprio punto di vista e le proprie esigenze, soprattutto se sono sfornite di una rappresentanza istituzionale, ed anche perché tale versione della democrazia non contempla la possibilità che siano ponderate seriamente tutte le ragioni ed osservazioni rilevanti nella fase dibattimentale. Inoltre sarebbe assai improbabile che gli aderenti alle confessioni minoritarie riescano a raccogliere una quantità rilevante di voti ed incidere così sulle scelte pubbliche. Questo primo modello democratico – cognitivamente ed eticamente debole – pertanto appare strutturato in modo tale da riservare poco spazio ai gruppi religiosi minoritari.

Alla luce delle obiezioni, rivolte alla democrazia maggioritaria, si comprendono le ragioni che spingono a ricercare un metodo politico-decisionale più efficace e soddisfacente. Tale efficacia, per i sostenitori del secondo modello democratico, può essere riscontrata nella comune ricerca di un accordo che, seppure in parte, accontenti tutti gli individui: credenti, quale che sia il loro credo, e non credenti. Per questo secondo approccio teorico non si tratta tanto di affidarsi alla votazione – metodo relativamente semplice da attuare ma dagli esiti largamente insoddisfacenti – o alla deliberazione – procedura assai complessa e pressoché impossibile da realizzare in maniera ottimale – quanto, piuttosto, di negoziare le scelte[5]. L'idea ispiratrice, posta alla base di tale modello, è che, tramite un processo di progressivo aggiustamento delle richieste delle parti, si possa giungere ad un punto di equilibrio in cui le diverse posizioni riescono a conciliarsi. Questo procedimento renderebbe compatibili le molteplici pretese particolari attraverso limitazioni e concessioni reciprocamente accettate. La negoziazione andrebbe avanti fino al raggiungimento di un compromesso, che per sua natura è più agevole da conseguire rispetto all'accordo deliberativo unanime e che nel merito si mostrerebbe più affidabile del metodo decisionale basato sulla regola della mera maggioranza numerica.

Il limite più evidente della negoziazione si rinviene nella sua persistente ambiguità di fondo. Non è chiaro fino a che punto ci si possa spingere: quali ambiti eventualmente vadano esclusi da tale procedura, chi debba prendervi parte e come debba interagire con gli altri, quando si conclude il procedimento decisionale, come svolgere la contrattazione su un piano paritario o

---

[5] Aldo Schiavello, *Diritti umani e pluralismo tra argomentazione e negoziazione*, in *Ragion pratica*, 34, 2010, p. 149, evidenzia quali sono i pregi della negoziazione rispetto agli altri metodi decisionali. In tema cfr. anche le riflessioni di Paolo Comanducci, *Argomentare e negoziare: un confronto*, in *Ragion pratica*, 3, 1994, pp. 215-218 e di Jon Elster, *Argomentare e negoziare*, Milano, Anabasi, 1993.

quantomeno esente da distorsioni consistenti, dovute all'abuso di una posizione di potere o di forza. Il sistema della negoziazione, inoltre, per definizione può funzionare solo allorché vi siano dei soggetti istituzionali riconosciuti pubblicamente che interagiscono in maniera formale. In tale contesto, tuttavia, le religioni minoritarie prive di rappresentanza non potrebbero prendere parte al processo di contrattazione ed in ogni caso, alla luce dei nodi irrisolti appena evidenziati, lo spazio per contrattare, che eventualmente dovesse spettare loro, appare decisamente ristretto. Le confessioni minoritarie si vedrebbero costrette ad accontentarsi di poco al fine di evitare di essere sopraffatte del tutto nella fase di adozione delle scelte pubbliche che, oltre a potersi discostare notevolmente dalle loro tradizioni etiche e culturali, potrebbero pregiudicarne diritti, libertà e legittime aspettative e violare altresì il principio di eguaglianza sostanziale e di laicità statale.

L'ultimo modello democratico escogitato muove dalla convinzione che solo una seria argomentazione razione, svolta in condizioni dialogiche adeguate, possa condurre all'adozione di una decisione collettiva ottimale, individuata grazie al prevalere dell'argomento migliore. La deliberazione pubblica degli argomenti, confrontati in modo imparziale (quanto alle condizioni iniziali) e neutrale (in relazione alle conseguenze) in un'ottica cooperativa ed aperta al cambiamento, si sostanzia in una pratica intersoggettiva di riflessione, il cui esito mira a soddisfare l'interesse collettivo[6]. Secondo tale metodo, che prescrive il rispetto assoluto del principio di autonomia delle proposizioni normative, tutti devono avere la possibilità di accedere egualmente alla deliberazione per esprimere il proprio giudizio, senza subire condizionamenti esterni. Tra le virtù della democrazia deliberativa vi sarebbe così quella della più ampia partecipazione possibile al procedimento decisionale, dell'inclusione delle diversità, dell'accettazione del loro valore, dell'attenzione e del rispetto delle esigenze altrui.

La stretta osservanza del principio della pubblicità delle decisioni collettive sarebbe garantita dall'obbligo di argomentare in conformità al principio

---

[6] Anna Pintore, *Democrazia e diritti. Sette studi analitici*, Pisa, ETS, 2010, p. 49, nota come il termine inglese *deliberation* rende chiaro il senso di tale modello in quanto mantiene l'originario significato aristotelico con cui si indica la procedura di formazione del consenso attraverso la valutazione critica collettiva degli argomenti avanzati e non la decisione cui si perviene. Francesco Viola, *La democrazia deliberativa tra costituzionalismo e multiculturalismo*, in *Ragion pratica*, 20, 2003, p. 71, evidenzia come la deliberazione sia una *self-critical enterprise* che presuppone un atteggiamento collaborativo in vista della realizzazione di un obiettivo comune (cfr. anche Id., *Ma contano più gli argomenti o i voti?*, in *Reset*, 83, 2004, pp. 70-73). Per uno sviluppo in chiave sociologica della prospettiva intersoggettiva dell'etica del discorso cfr. Pierpaolo Donati, *Introduzione alla sociologia relazionale*, Milano, FrancoAngeli, 1983; Id., *Sociologia della riflessività. Come si entra nel dopomoderno*, Bologna, Il Mulino, 2011.

di universalizzabilità dei giudizi di valore, immedesimandosi nella posizione degli altri attraverso un ideale scambio dei ruoli sociali, così da comprendere e valutare le istanze di tutti, incluse quelle di coloro che di fatto non prendono parte alla deliberazione. Ancorché sia differente il valore attribuito a tale procedura ed alla decisione che ne scaturisce, per i suoi sostenitori si tratta indubbiamente del metodo e della scelta di gran lunga migliore e potenzialmente condivisibili da tutti[7]. Ciò vale per entrambe le versioni di *deliberative democracy*: per quella costruttivistica – secondo cui la deliberazione costituisce il mezzo adatto perché si formi il consenso attorno ad una scelta che, di conseguenza, è da considerare quella ottimale – e per la versione epistemica – secondo cui la deliberazione svolge una funzione di accertamento e l'accordo collettivo, che si raggiunge a seguito di un'articolata procedura di chiarimento, non può che convergere sulla soluzione intrinsecamente migliore.

La procedura deliberativa si prefigge di soddisfare il requisito dell'universalizzabilità delle ragioni avanzate nel contesto democratico, che devono valere per tutti in quanto indipendenti da specifiche visioni etiche, metafisiche e religiose delle vita. Per via di queste caratteristiche, i deliberativisti ritengono che tale modello si riveli particolarmente propizio per garantire il pluralismo e per gestire le differenze religiose, offrendo rispetto e protezione anche alle religioni minoritarie, che così si vedrebbero inserite da protagoniste nel processo decisionale. Al modello deliberativo si possono ascrivere teorie assai variegate ed eterogenee[8]; per molti versi sembrano riconducibili a questo tanto il liberalismo politico di John Rawls quanto il proceduralismo dialogico di Jürgen Habermas. Entrambe queste prospettive offrono una precisa risposta alla questione di quale debba essere lo spazio da riconoscere alle religioni nell'ambito della deliberazione pubblica, ricorrendo rispettivamente all'ideale di ragione pubblica e di sfera pubblica.

La *Rawls's proviso* prevede che le concezioni religiose del mondo e le dottrine etiche "comprensive" possano prendere parte al procedimento deliberativo, e dunque possano intervenire nella fase di formazione delle scelte pubbliche, purché le loro proposte trovino un'adeguata traduzione in un linguaggio politico comune a tutti, siano fondate su argomentazioni di carat-

---

[7] La decisione, promanante da una deliberazione pubblica, sembrerebbe essere quella moralmente giusta per Karl-Otto Apel, quella corretta a parere di Robert Alexy, quella valida secondo Jürgen Habermas, quella legittima, perché la più ragionevole da adottare, a giudizio di Carlos Santiago Nino.

[8] In senso concorde si consulti Anna Pintore, *Procedure democratiche e democrazia deliberativa. A proposito di un libro di José Luis Martí*, in *Diritto & Questioni Pubbliche*, 9, 2009, p. 333, nota n. 1, nonché Francesco Viola, *La democrazia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo*, México, Unam, 2006, pp. 15-16.

tere generalizzabile e siano accompagnate da ragioni d'interesse collettivo[9]. Diversamente si tratterebbe di culture di sfondo che informano esclusivamente la vita privata delle persone, senza svolgere alcun ruolo diretto in ambito normativo.

La riflessione di Habermas prende avvio dalla convinzione che nell'orizzonte culturale attuale l'etica pubblica debba avere un fondamento post-metafisico per essere ritenuta valida, vincolante e per potere sostenere qualunque scelta collettiva. Istanze e proposte anche di origine religiosa, pertanto, sono ammissibili nella fase deliberativa solo se vengono argomentate in maniera imparziale e neutrale, contribuendo così ad arricchire di contenuti il processo decisionale[10]. Poiché la sfera pubblica è il luogo deputato per adottare decisioni collettive, è necessario che in questo contesto la comunicazione delle argomentazioni rilevanti avvenga in un linguaggio universalmente comprensibile. Se i credenti devono compiere uno sforzo anti-dogmatico, accettare il pluralismo e tradurre in termini laici le loro proposte, da parte loro i non credenti sono tenuti ad assumere un atteggiamento di apertura e di comprensione che rispetti la prospettiva di quanti credono.

Seppure l'attraente idea di deliberare per pervenire unanimamente alla migliore decisione possibile sia interessante ed apparentemente non emargini alcuna religione, neanche quelle minoritarie, non può non rilevarsi la sussistenza di alcune serie obiezioni che investono tale modello[11]. Infatti, se anche la democrazia deliberativa e la connessa idea di ragione o di sfera pubblica intersoggettiva fossero fondate filosoficamente – e non è assolutamente certo che lo siano – queste devono risultare valide anche sotto il profilo meta-etico. Tuttavia resta irrisolto il problema meta-etico di rinvenire una giustificazione ultima per operare una scelta tra opzioni etiche concorrenti in quanto parimenti legittime e plausibili. In particolare non risulta chiaro in base a quale parametro si possano individuare dei principi morali validi e condivisibili, come assegnare la precedenza ad uno rispetto ad un altro, come ponderare i diversi argomenti sostantivi, quali siano le forme di razionalità e le regole

---

[9] Cfr. John Rawls, *The Idea of Public Reason Revisited*, in *The University of Chicago Law Review*, 3, 1997, pp. 765-807.

[10] Sul punto si veda Jürgen Habermas, *Religion in the Public Sphere*, in *European Journal of Philosophy*, 1, 2006, pp. 1-25; Id., *Perché siamo post-secolari?*, in *Reset*, 108, 2008, pp. 23-32; Id., *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano, Feltrinelli, 2002; Id., *Tra scienza e fede*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

[11] Alle obiezioni teoriche vanno ad aggiungersi delle difficoltà pratiche relative alle modalità di funzionamento del modello deliberativo, il quale presuppone condizioni dialogiche difficili, se non impossibili, da realizzare e fa ricorso a nozioni chiave estremamente vaghe, come quelle di "migliore argomento", decisione "imparziale e neutrale", "interesse o bene collettivo".

di priorità da seguire in caso di disaccordo[12], così da effettuare una scelta motivata. Ci si scontra dunque con il problema epistemologico dell'incommensurabilità di incompatibili concezioni del bene[13]; o quantomeno, prediligendo un'interpretazione meno tragica e radicale della questione[14], si tratta di affrontare le immani difficoltà che sorgono nel valutare prospettive assiologiche differenti in relazione alle concrete scelte da adottare.

Se dal punto di vista etico non si aderisce alla medesima visione del mondo o concezione del bene e se non si ha la stessa cultura e logica di fondo, sorgono inevitabilmente delle difficoltà a comprendere le argomentazioni e le esigenze altrui e, conseguentemente, ad adottare una scelta pubblica condivisa. Ancorché l'approccio deliberativo possa oscillare tra una forma di cognitivismo pieno ed un cognitivismo moderato – ovvero, rispettivamente, ritenga di potere conoscere direttamente o di avere i mezzi per pervenire ad un giudizio di valore fondato e giustificato – se non riesce ad individuare un meta-criterio per decidere diventa pressoché impossibile raggiungere una posizione morale giustificata e condivisibile da tutti sulla base di ragioni anche solo di secondo ordine. Persiste infatti un'irriducibile tensione fra "esternalismo" ed "internalismo" delle ragioni individuali per l'azione, non del tutto superata ricorrendo ad una prospettiva normativa a carattere intersoggettivo, che non costituisce un rimedio sicuro e privo di difetti all'alternativa tra un forma di oggettivismo e di soggettivismo morale. Questo ostacolo non può essere aggirato ipotizzando che il meta-criterio decisionale sia scelto durante la deliberazione: in tal modo il problema non viene risolto ma solamente spostato e si traduce nella corrispondente difficoltà di conseguire di volta in volta un accordo sulle modalità per individuare il meta-criterio decisionale[15].

---

[12] Per alcune riflessioni sul tema cfr. Giorgio Maniaci, *Quale razionalità per la democrazia deliberativa?*, in *Diritto & Questioni Pubbliche*, 9, 2009, pp. 267-313.

[13] A proposito di questo *discorsive dilemma* si veda Philippe Pettit, *A Dilemma for Deliberative Democrats*, in Anne Van Aaken (a cura di), *Deliberation and Decision: Economics, Constitutional Theory and Deliberative Democracy*, Aldershot, Ashgate, 2004, pp. 91 ss.; Jeremy Waldron, *Religious Contributions in Public Deliberation*, in *San Diego Law Review*, 30, 1993, pp. 817-848; Id., *Deliberation, Disagreement, and Voting*, in Harold Hongju Koh-Ronald Slye (a cura di), *Deliberative Democracy & Human Rights*, New Haven-London, Yale University Press, 1999, pp. 210-226; Id., *Law and Disagreement*, Oxford, Clarendon Press, 1999.

[14] Aldo Schiavello, *Due concezioni della ragione pubblica a confronto. Dissezione analitica della nozione rawlsiana di ragione pubblica*, in *Etica & Politica*, 1, 2001, ritiene che possa darsi una concezione debole della nozione di ragione pubblica la quale, più semplicemente, richiede di tradurre gli argomenti politici in un linguaggio unitario che favorisca la discussione, non presupponendo necessariamente l'incommensurabilità delle diverse prospettive etiche.

[15] Supporre che il criterio per decidere possa essere selezionato grazie ad una votazione significa mettere in discussione la stessa validità e capacità di funzionare del modello deliberativo.

Vi è un'ulteriore obiezione che merita di essere evidenziata. Il modello deliberativo predica la sua universalità, presupponendo una convergenza sui principi basilari inclusivi che lo reggono. Tuttavia è contestabile l'ipotesi che questo modello sia realmente universale ed aperto alle diversità, specialmente religiose, perché il requisito della pubblicità – ovvero la richiesta che le argomentazioni siano imparziali, neutrali ed indipendenti da specifiche concezioni etico-religiose – implica l'adesione alla prospettiva filosofica e culturale occidentale, fondata su una visione individualistica e razionalistica del mondo. La previsione di ritagliare un ambito pubblico, distinto da quello privato, si dimostra poco incline ad accogliere tutte le forme, modalità e categorie di pensiero perché impone l'accettazione preventiva del principio della laicità statale, espressione pressoché esclusiva della cultura giuspolitica occidentale[16]. Così, se non possiedono i pre-requisiti discorsivi e culturali occidentali, le religioni non sono ammesse ad intervenire nella procedura deliberativa. In tal modo, tuttavia, di fatto si tende ad escludere proprio la partecipazione politica delle confessioni minoritarie, spesso non occidentali, che non necessariamente traggono benefici dalla configurazione deliberativa della democrazia in quanto il loro integrale riconoscimento pubblico nel contesto decisionale avviene solo *sub condicione*. Tali confessioni, infatti, generalmente concepiscono il diritto come uno strumento funzionale a dare effettività all'etica, spesso religiosa, comunitaria. Queste ultime si fanno promotrici di una sorta di *legal enforcement of moral*, aderendo ad un'ottica secondo cui la politica ed il diritto devono dare attuazione ad una specifica visione della vita. Il loro carattere, pertanto, risulta chiaramente incompatibile con il principio di laicità statale e con il requisito della pubblicità propri della prospettiva "universalistica" occidentale.

L'obiezione rilevata non si supera ipotizzando che quanti partecipano al dialogo si possano immedesimare completamente nelle esigenze altrui per valutarle, soppesarle e tenerne conto ai fini della decisione. È impossibile comprendere culture e religioni diverse dalla propria e fornire risposte adeguate alle questioni eticamente sensibili.

Il sistema deliberativo, dunque, per via delle sue restrizioni non è privo di difetti, ancorché correttamente si prefigga di confrontare in maniera equilibrata e ragionevole tutte le argomentazioni rilevanti e nonostante ad avviso di molti vanterebbe uno speciale statuto epistemologico circa il merito delle

---

[16] Sul tema cfr. le considerazioni di Augusto Barbera, *Il cammino della laicità*, in Stefano Canestrari (a cura di), *Laicità e diritto*, Bologna, Bononia University Press, 2007. Significativamente Claudia Mancina, *La laicità al tempo della bioetica*, Bologna, Il Mulino, 2009, argomenta nel senso d'identificare il principio della laicità con l'ideale rawlsiano di ragione pubblica.

scelte da adottare in virtù di una intrinseca, spiccata capacità veritativa. Il suo presunto universalismo e l'idea che sia necessario ritagliare una sfera o una ragione pubblica presuppongono non solo il riconoscimento da parte di tutti i partecipanti del valore della diversità ma soprattutto l'accettazione di un'inesistente cultura comune, fondata su principi metodologici condivisi da tutti i gruppi religiosi. Il metodo deliberativo, così, sembra adatto a funzionare in società connotate da un ridotto tasso di pluralismo e popolata da gruppi religiosi fortemente omogenei e di cultura occidentale. Per gli altri gruppi si tratterebbe di un metodo unilaterale per decidere o di uno strumento assimilazionistico, che tradisce le premesse teoriche che ne stanno alla base.

La democrazia deliberativa rischia di costituire un metodo evanescente per risolvere i conflitti e per adottare delle scelte collettive condivise, riducendosi ad una vuota formulazione di principio o, grazie ad opportuni aggiustamenti, ad un mero correttivo del metodo maggioritario.

La disamina, sinora svolta, non ha la pretesa di condurre all'individuazione di ragioni normative per preferire un modello democratico rispetto agli altri. Essa consente però di rilevare la comune difficoltà teorica e pratica di questi modelli di tenere conto in maniera adeguata della prospettiva dei gruppi religiosi minoritari, il cui spazio d'azione e di espressione risulta eccessivamente ed ingiustamente limitato. Quale che sia l'opzione democratica prescelta, infatti, le religioni minoritarie appaiono sfornite di un'adeguata tutela sul piano politico, giuridico ed istituzionale, risultando così gravemente svantaggiate perché non godono di un trattamento eguale a quello riservato alle altre religioni.

Alla luce di queste osservazioni, appare necessario introdurre un meccanismo che preveda l'effettiva inclusione nel gioco democratico di tutte le prospettive religiose. Non c'è ragione perché alcune confessioni non debbano godere quantomeno dell'opportunità di fare conoscere il proprio punto di vista, non fosse altro che per avanzare ragionevoli richieste di trattamento giuridico differenziato, di deroghe al diritto comune, di agevolazioni specifiche e l'applicazione di istituti speciali o, più semplicemente, l'emanazione di una normativa meno rigida e paternalistica sulle questioni etiche delicate e sui temi sensibili. Seppure tali confessioni non soddisfano appieno i requisiti per godere di un riconoscimento istituzionale, che permetta loro di partecipare direttamente all'adozione delle scelte collettive, in ogni caso le loro esigenze particolari potrebbero essere oggetto di un'equilibrata regolamentazione speciale, volta a realizzare una formula democratica e laica aperta. Prestare attenzione a tutti i gruppi confessionali significa assicurare l'eguaglianza sostanziale fra le religioni e tra gli individui, consentendo il

concreto esercizio di diritti e libertà essenziali. Il decostruzionismo postmoderno oramai da lungo tempo ha smascherato l'ideologia assolutistica ed assimilazionistica che si cela dietro a molti miti moderni, tra cui quello di una laicità statale completamente cieca ed insensibile alle differenze.

L'ideale democratico delle società occidentali può essere definito e declinato in vari modi ed è strettamente intrecciato con il principio della laicità statale, che può attuarsi attraverso versioni più o meno rigide ed attente nei confronti delle diversità religiose. Per cogliere appieno le problematiche, che emergono con riferimento alle religioni minoritarie, e per tentare d'individuare i più opportuni rimedi, occorre prestare attenzione allora anche all'articolazione reale di un modello democratico ed alle concrete modalità applicative del principio della laicità statale. In relazione a ciò, meritano di essere tenuti in considerazione i principali aspetti ecclesiasticistici dell'ordinamento giuridico italiano.

Sebbene non sia resa esplicita da alcuna norma, è pacifico che la laicità statale figuri tra i principi impliciti che informano lo spirito del dettato costituzionale. Desumibile dall'insieme degli altri principi costituzionali, il più delle volte quello della laicità sembra vantare una precedenza logica sugli altri, in quanto svolge una funzione di coordinamento o costituisce una condizione per applicarli in maniera ottimale. In particolare ciò sembra vero allorché diventa necessario rendere compatibile l'esercizio del principio di eguaglianza con quello della libertà delle persone e dei gruppi. La laicità italiana non ostacola il fenomeno religioso né implica l'indifferenza dello Stato in materia; impone anzi la salvaguardia della libertà religiosa in un regime di pluralismo confessionale rispettoso delle diversità[17]. Se la consacrazione dei principi di laicità, democrazia, eguaglianza e libertà è pacifica, sono controverse invece le modalità della loro applicazione pratica e l'individuazione del loro concreto contenuto. A tale proposito vanno esaminate le indicazioni contenute negli articoli 7 e 8 della Costituzione italiana e la relativa normativa applicativa, entrambe oggetto di ripetute proposte di modifica.

L'impianto normativo, delineato dalla Carta costituzionale, è di tipo concordatario[18]: né teocratico o confessionale né di stampo cesaro-papista o giurisdizionalista. Si tratta di un modello intermedio, separatista, che va interpretato in maniera equilibrata perché si dia una corretta esplicazione ai molteplici principi costituzionali ivi contenuti. Com'è noto, sono differenti i rapporti intrattenuti dallo Stato italiano a) con la Chiesa cattolica, consi-

---

[17] Così Corte costituzionale, sent. n. 203 del 12 aprile 1989.

[18] Sul punto Mario Tedeschi, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino, Giappichelli, 2004, III ed., pp. 103-104, ritiene che uno Stato laico debba legiferare per via unilaterale e non concordata.

derata quale soggetto autonomo di diritto internazionale ed in precedenza rappresentativa della religione di Stato (cfr. art. 7 Cost.; Patti lateranensi del 1929; Concordato del 1984); b) con le religioni diverse dalla cattolica e con le cui rappresentanze istituzionali sono state stipulate delle intese ex art. 8, III Cost.; c) con le confessioni religiose che non hanno stipulato intese e nei cui confronti trova attuazione la vetusta legge n. 1159/1929, rubricata "sui culti ammessi" e sulla cui riforma si dibatte invano da decenni[19].

Queste ultime confessioni stipulativamente possono essere definite minoritarie in quanto di fatto vivono in una condizione di notevole svantaggio, non solo a causa dei mancati benefici derivanti dal non avere voluto o potuto stipulare alcuna intesa con lo Stato, ma anche perché a differenza delle altre confessioni sono sottoposte a stringenti controlli concernenti la loro struttura, attività ed organizzazione interna. Tali confessioni, inoltre, non possono prestare assistenza a militari, degenti, ricoverati, ristretti nelle carceri né possono insegnare la propria religione negli istituti scolastici e gli atti dei loro ministri di culto non hanno automaticamente effetti civili.

Questo trattamento differenziato delle religioni minoritarie non appare adeguatamente giustificato da ragioni normative imparziali e neutrali e pertanto è da considerare ingiusto e discriminatorio. Tutto ciò induce a ritenere incompleta l'attuazione in Italia del principio della laicità statale e, più in generale, del modulo democratico[20]. Alla luce delle osservazioni ora illustrate, deve ritenersi che lo spazio, in cui si trovano confinate le religioni minoritarie, sia posto ai margini della vita democratica italiana e che si rende necessario riconoscere loro rilevanza pubblica sia per evitare che si disgreghino, sotto la forza d'urto esercitata dalle altre religioni, sia perché esse possano offrire attivamente con modalità ragionevoli il proprio contributo per gestire al meglio la cosa pubblica. In ogni caso, se anche tali confessioni non potessero svolgere direttamente alcun ruolo in ambito normativo, quantomeno sotto il profilo cognitivo non sussistono ragioni ostative perché possano rendere esplicite le proprie esigenze ed il proprio punto di vista in merito alle scelte collettive da adottare[21]. Se l'opzione multiculturale può

---

[19] Sull'ambiguità, che caratterizza la nozione di confessione religiosa, e sulle difficoltà concernenti l'individuazione dei criteri in base ai quali attribuire la qualifica di ente religioso, necessaria per dare rilevanza pubblica ai vari gruppi, cfr. Luigi Barbieri, *Stato laico e pluralismo confessionale. Per una definizione giuridica del concetto di confessione religiosa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012; Barbara Randazzo, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano, Giuffrè, 2008.

[20] In proposito si vedano le osservazioni di Fabio Vecchi, *Le nuove intese stipulate con le confessioni religiose di minoranza: un persistente strabismo del sistema normativo confessionale italiano*, in *Diritto e Religioni*, 5, 2010, pp. 310-323.

[21] Ciò chiaramente non significa che le religioni di per sé, sempre ed aprioristicamente, debbano

sembrare eccessivamente impegnativa e non pienamente giustificata, l'idea di emanare una normativa speciale, che preveda deroghe al diritto comune e specifici istituti di partecipazione e di sostegno[22], sembra costituire una via obbligata, che i modelli democratici e le "società aperte" devono percorrere in una prospettiva non paternalistica ed anti-perfezionistica, rispettosa delle diversità ed utile a giungere ad una pacifica convivenza delle differenze religiose.

godere di una posizione privilegiata nel contesto pubblico in quanto dotate di supposti pregi particolari. Sul punto cfr. Carlo Augusto Viano, *Il ritorno del sacro e le ragioni della laicità*, in *Quaderni laici*, 3, 2011, pp. 5-15.

[22] Si pensi alla possibilità di legiferare in maniera più flessibile in relazione al diritto di famiglia, all'esposizione di simboli religiosi nei luoghi pubblici, ai reati culturalmente orientati in quanto dettati da motivi religiosi, all'edilizia di culto, alle agevolazioni fiscali, alle festività religiose, all'istruzione scolastica, al riconoscimento degli effetti civili agli atti dei ministri di culto, ai casi pratici in cui s'invoca il ricorso alle nozioni mono-culturali di ordine pubblico, buon costume, dignità ed integrità della persona. Una proposta interessante è quella d'incentivare la stipula di accordi tra confessioni religiose ed enti pubblici locali. In tema cfr. Andrea Bettetini, *Tra autonomia e sussidiarietà: contenuti e precedenti delle convenzioni a carattere locale tra Chiesa e Istituzioni pubbliche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it) maggio 2010.

Rilievi sugli sviluppi del riconoscimento dello status giuridico della rappresentanza apostolica nelle Organizzazioni internazionali alla luce della corrente prassi diplomatica multilaterale

Fabio Vecchi

1. *Un inquadramento sullo stato attuale della diplomazia multilaterale della Santa Sede. Note preliminari su una «presenza» internazionale* sui generis*: dalla soggettività al ruolo*

La Santa Sede ha registrato un singolare consolidamento del ruolo collaborativo nelle relazioni internazionali multilaterali. Tale stabilizzazione si è compiuta interamente sul piano del riconoscimento formale dello specifico *munus* dei suoi rappresentanti diplomatici: là dove maggiore era il rischio di tensioni ideologiche con gli interlocutori. Il fenomeno è confermato dall'accelerazione di contatti della rete di relazioni allargate alla platea di entità di Stati organizzati collegialmente e tendente alla condivisione nella cura di interessi della «Città terrena». Alla consolidata attività concordataria, stretta per negoziati bilaterali, si è così affiancata, con modalità che preannunziano ulteriori futuri progressi[1], la prassi della diplomazia multilaterale nelle Organizzazioni internazionali, sia universali che regionali, e la partecipazione attiva nella produzione del *ius gentium* convenzionale dei trattati[2].

---

[1] Jaime Bonet Navarro, *La relevancia internacional de la Iglesia Católica*, in *Anuario de Derecho Canónico*, 3 (2014), Univ. Católica "S.Vicente Mártir", Valencia, spec. pp. 197-208; Id., *Los legados pontificios como representantes diplomáticos*, in AA.VV., *Iglesia Católica y relaciones internacionales. Actas del III Simposio Internacional de Derecho Concordatario* (a cura di M. del Mar Martín - M. Salido - J.M. Vazquez García Peñuela), Almería 7-9 novembre 2007, Editorial Comares, Granada, 2008, pp. 193-214; Ana M.ª Vega GutiÉrrez, *La Santa Sede y la Organización de las Naciones Unidas*, *ibidem*, pp. 215-247; Francesco Ricciardi Celsi, *Il principio di sana collaborazione tra Chiesa e Comunità politica a cinquant'anni dal Concilio Vaticano II*, in Aa.Vv., *Recte sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, Vol.I, Giappichelli, Torino, 2014, spec. pp. 571-575; Pedro Sánchez Llavero, *La participación de la Iglesia católica en las Naciones Unidas*, in Aa.Vv., *Religión y derecho internacional* (a cura di M.Rodriguez Blanco - J. González Ayesta), Unir, Editorial Comares, Granada, 2013, pp. 155 ss.

[2] Sergio Ferlito, *L'attività internazionale della Santa Sede*, Giuffré, Milano, 1988, pp. 98, 172 e 180, nota 66.

Questa attività offre lo spunto per alcune riflessioni sulla natura, le motivazioni e l'evoluzione della presenza degli agenti apostolici nei consessi internazionali, non solo in rapporto al preliminare requisito partecipativo della soggettività giuridica, ma anche circa la specialità dello scopo da essi perseguito. La *missio*, infatti, traccia nel contenuto dell'agire della Chiesa universale il solco distintivo tra ciò che è agire politico e ciò che non lo è[3], ma anche tra il giuridico ed il meta-giuridico.

La comunità politica riconosce alla Chiesa lo speciale dinamismo delle sue istituzioni, il suo interagire nelle complesse relazioni internazionali di cui si fa partecipe. Tale riconoscimento avvenuto per gradi[4] allinea, ricorreggendolo, il baricentro della legittimazione giuridica della Sede Apostolica dalla soggettività – e al suo fittizio prolungamento formale tramite gli istituti della rappresentanza – al «ruolo»[5]. Non è difficile, infatti, scorgere il costante ri-

---

[3] In rapporto di stretta dipendenza funzionale tra natura della *missio*, forma dello Stato (la temporalità fisica della Chiesa-Stato) e neutralità, è ben evidenziato dagli avvenimenti occorsi al Congresso di Vienna del 1815. Talleyrand non aveva previsto il disorientamento nella diplomazia vaticana alla sua proposta di elezione di Pio VII a capo della Commissione generale, l'organo deputato a redigere le regole di funzionamento del Congresso e rappresentante delle Corone ivi riunite.
L'ingresso della Chiesa nei negoziati tra Potenze, con l'impegno del Pontefice a esprimersi sulle questioni politiche che si agitavano al Congresso sul riassetto dell'Europa, prefigurava infatti delle scelte di posizione da cui sarebbero scaturite inimicizie: sfumava così l'aspirazione dello Stato Pontificio di poter riottenere gli antichi territori perduti.
Il cardinal Consalvi, nel domandarsi quale *status* giuridico sarebbe stato riconosciuto al suo incarico di legato apostolico al Congresso, esponeva al Papa «l'amara situazione» venuta in essere ed il rischio di un'eventuale approvazione della proposta del Talleyrand: un disegno che avrebbe irrimediabilmente compromesso la felice condizione di neutralità dalle questioni mondane e affondato la Chiesa nella coltre insidiosa delle responsabilità politiche. Si veda Guglielmo Ferrero, *Il Congresso di Vienna. 1814-1815 Talleyrand e la ricostruzione d'Europa*, Corbaccio, Milano, 1999, pp. 226-228.
Sul testo ufficiale del «Regolamento sul rango degli agenti diplomatici» adottato al Congresso di Vienna e sul Protocollo di Aix-la-Chapelle (21 novembre 1818) che istituiva una nuova classe di agenti diplomatici, vedasi Igino Eugenio Cardinale, *Le Saint Siège et la diplomatie*, Desclée, Paris, 1962, pp. 272 e ss. Rilievi sul Protocollo di Aquisgrana (21 novembre 1818) sono anche in Lorenzo Spinelli, *Il diritto pubblico ecclesiastico dopo il Concilio Vaticano II*, Giuffré, Milano, 1985, p. 155.
Sullo *status* distintivo della Santa Sede in confronto ad ogni altra organizzazione rappresentativa internazionale (in quanto Stato non strutturalmente, ma funzionalmente, assimilabile agli Stati-membri NU), si veda l'*U.N. Juridical Yearbook* 1962, Atto ST/LEG/8, fasc. 2, p. 236.
Sulla partecipazione della Santa Sede alle Conferenze di Vienna del 1961, 1963 e 1969 cfr. Sergio Ferlito, *L'attività internazionale* cit., rispettivamente a pp. 105, 94 e 109.

[4] I più significativi passaggi utili alla ricostruzione dello *status* degli agenti diplomatici apostolici sono rappresentati da due documenti degli anni subito seguenti alla II Guerra Mondiale: XXVI Sessione UNESCO (25 maggio 1951) e il Trattato per scambio di note tra ONU e Santa Sede (ottobre 1957). Se ne ripropongono i relativi testi in allegato. Per utili ragguagli: Giovanni Marchesi, *Il nuovo statuto della Santa Sede all'ONU*, in *La Civiltà Cattolica*, Roma, 2004/IV, p. 584; Ernesto Gallina, *Le organizzazioni internazionali e la Chiesa cattolica*, Roma, 1967, *passim*; Igino Eugenio Cardinale, *Le Saint Siège et la diplomatie* cit., *passim*.

[5] Delle quattro Convenzioni di Vienna, quella sulle «Rappresentanze degli Stati nei loro rapporti con le organizzazioni a carattere universale» (24 marzo 1975) riveste un interesse puramente teorico, non essendo entrata in vigore.

ferimento della diplomazia pontificia, nei diversi contesti di coinvolgimento nel dibattito internazionale, ad un'azione di scopo che, sì, richiama comuni principi giuridici, ma li orienta su parametri morali solo esternamente uniformati all'etica pubblica degli Stati: è la tensione che predilige alla prospettiva statica, connaturale agli ordinamenti statual-positivi, quella funzionale, più prossima ai diritti confessionali poggianti sulla proiezione trascendente della condizione umana[6]. La *missio*, pur facendone parte, domina nella Chiesa sui fattori (soggettività; rappresentanza; personalità giuridica internazionale; sovranità) concorrenti alla partecipazione dei delegati apostolici al cd. commercio giuridico internazionale.

Tali componenti, infatti, diversamente da quanto avviene nei diritti statuali, sussistono solo in quanto concepiti strumentalmente allo scopo di missione[7]. Quello scopo è tanto centrale nella Chiesa, da condizionarne l'idea medesima di autorità sino a convertirla in servizio reso[8]. A confermare la valenza prioritaria della *consecratio mundi* si impone l'uso invalso di corredare gli interventi delle delegazioni con la formula, ormai divenuta una clau-

---

Per la Decisione n.244 (LXIII) del 1977, del Consiglio Economico e Sociale-ECOSOC, cfr. Giovanni Marchesi, *Il nuovo statuto della Santa Sede* cit., p. 580.
Si veda il *Pro-memoria* alla Riunione di Helsinki (2 giugno 1992) della Segreteria di Stato, in *L'Osservatore Romano*, 27-28 luglio 1992, p. 6 e Carlo Cardia, *Vaticano e Santa Sede, dal trattato lateranense a Giovanni Paolo II*, in Pietro Agostino D'Avack, *Vaticano e Santa Sede*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 56.
Si veda anche la Bozza di Risoluzione A/58/L.64 segnalata da Anna Carletti, *Il contributo della diplomazia pontificia alla costruzione di una nuova società internazionale*, in *L'agire agapico come categoria interpretativa per le scienze sociali*, Centro Mariapoli di Castelgandolfo, 17-18 gennaio 2011, p. 13.
Per i primi ragguagli tematici di diretto riferimento al tema trattato, Francesco Margiotta Broglio, *Sul nuovo ruolo dell'Osservatore della Santa Sede alle Nazioni Unite*, in *Riv. Studi Politici Internazionali*, Le Lettere ed., Firenze, 61 (2004), pp. 555-563; Ernesto Gallina, *Le organizzazioni internazionali* cit., pp. 73-74; Vincenzo Buonomo, «*Organismos internacionales (presencia de la Santa Sede en)*» in *Diccionario General de Derecho Canónico-DGDC* (J.Otaduy - A.Viana - J.Sedano) Istituto Martín de Azpilcueta - Facoltà Dir. Canonico, Università di Navarra, V, Thomson Reuters/Aranzadi ed., Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 831-835; Id., *Brevi annotazioni sulla diplomazia multilaterale della Santa Sede*, in *Ius Ecclesiae*, XIX (2007), Giuffré, Milano, pp. 671 ss.; Id., *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità internazionale alla luce del diritto e della prassi internazionale*, in *Ius Ecclesiae*, 8 (1996), pp. 3 ss.; Andrea Bettetini, *Sul titolo giuridico di partecipazione della Santa Sede alle organizzazioni e alle conferenze internazionali*, in *Il Diritto Ecclesiatico*, Giuffré, Milano, 98 (1996), pp. 714-734; Celestino Migliore, «*Observador permanente*», in *DGDC*, V, cit., p. 680.

[6] Sulle notevoli conseguenze di questa *summa divisio* nella dimensione giuridica e politica che oppone alla politica, quale categoria «sovrastrutturale» dello spirito, la fenomenologia religiosa, quale «struttura sovrannaturale», si veda Mario Tedeschi, *Il primato della politica e gli ordinamenti confessionali*, in *Quasi un bilancio*, Pellegrini ed., Cosenza, 2011, pp. 19-20.

[7] Riguardo alla strumentalità del concetto di persona giuridica nella Chiesa, cfr. Javier Hervada, *Diritto costituzionale canonico*, Giuffré, Milano, 1989, p. 52. Sugli speciali criteri di inquadramento della soggettività dello Stato del Vaticano, si veda Carlo Cardia, *Vaticano e Santa Sede* cit., p. 14.

[8] Peter Erdö, *Teologia del diritto canonico. Un approccio storico-istituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 130 ss.

sola di stile, «conformemente alla sua natura e alla sua missione particolare» descrittiva della partecipazione della Chiesa ai negoziati internazionali. Mi limiterò qui, dunque, a segnalare, in ragione del primato del fine evangelico, la non decisività della ricorrenza della soggettività nell'azione della Chiesa nelle relazioni internazionali bilaterali e multilaterali[9].

Sulla base di tali preliminari avvertenze, si procederà per alcuni ulteriori rilievi. Anzitutto, che è solo in base alla dinamica di coesione tra le citate componenti, che la rappresentanza (*negotiorum gestio*) tende ad evolvere verso una partecipazione attiva dei delegati apostolici, i quali esprimono nei consessi internazionali il peculiare carattere canonico di organi altamente funzionalizzati, ossia strumenti esercenti una *missio evangelica* fedele al solco tracciato nel magistero ecclesiale[10].

Su questo punto, tuttavia, a mio parere, e in base al ricchissimo materiale documentale prodotto nei consessi internazionali attestante tale presenza, ben scarso significato è da attribuire all'episodico riconoscimento formale operato dalle organizzazioni di Stati inteso a sancire la semipiena parificazione degli agenti diplomatici apostolici alla diplomazia «ordinaria»: un diverso rilievo sconfesserebbe la forza d'urto psicologico e l'azione costante *de facto* esercitata attraverso il cospicuo numero di interventi, allocuzioni, dichiarazioni profferite, ormai da considerevole tempo, dai delegati della Santa Sede. Interventi che pur restando esortazioni di ampio respiro, si

---

[9] Gaetano Catalano, «*Persona giuridica. Diritto intermedio*» in *Noviss. Dig. It*., XII, UTET, Torino, 1965, pp. 1032 ss. Si tratta di un'osservazione che trova sostegno storico nel suo perdurare lungo la fase di transizione dello Stato Pontificio: la continuità della rappresentanza internazionale (durante la *debellatio*) ha sancito la preesistenza – peraltro mai messa in discussione – della soggettività internazionale della Santa Sede al riconoscimento formale eventualmente espresso dalla comunità internazionale. Ad ulteriore sostegno di tale circostanza, com'è noto, l'art.11 della legge delle Guarentigie del 13 maggio 1871 n.214, formalizzava il riconoscimento del diritto di legazione della Santa Sede. Cfr. Vincenzo Del Giudice, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giuffré, Milano, 1964[10], p. 27; Marian Nash Leich, *International Status of States: the Vatican (Holy See)*, in *American Journal of International Law*, Washington D.C., 78 (1984), p. 427; Mario Tedeschi, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino 2010[5], pp. 26 ss. Per notazioni recenti sulla circostanza che la costituzione di rapporti internazionali e multilaterali avviata dalla Sede Apostolica sia lo specchio della soggettività della Santa Sede, in generale, sul magistero del Concilio Vaticano II, cfr. Lorenzo Spinelli, *Il diritto pubblico ecclesiastico* cit., pp. 117 ss.
L'art.4 della Carta delle NU (26 giugno 1945), nel subordinare l'ammissione degli Stati come membri dell'organizzazione al criterio secondo cui «membership in the UN is open to all other peace-loving States», anteponeva il «ruolo» alla soggettività. Cfr. Andrea Bettetini, *Sul titolo giuridico* cit., p. 723. Sul fatto che in base a tale normativa si fondasse l'apertura della partecipazione della Santa Sede con lo *status* di osservatore, vedi Jean Pierre Cot - Alain Pellet, *Le Charte des Nations Unies. Commentaire*, Economica ed., Paris, 1991[2], pp. 166-170.
Più interessante, ai fini di questo studio, appare l'esame del nesso sussistente tra soggettività e rappresentanza ed il legame tra ufficio e funzione riconosciuto ai delegati apostolici.

[10] Angela Maria Punzi Nicolò, *Gli enti nell'ordinamento della Chiesa*, Cedam, Padova, 1983, p. 56.

distendono nel corso dei lavori delle Sessioni e nelle votazioni sulle deliberazioni all'ordine del giorno su temi etici «sensibili» sino a scavalcare i classici confini concordatari della *libertas Ecclesiae*[11]. Sembra più realistico, dunque, ritenere che la comunità internazionale, formalizzandola, si limiti alla presa d'atto di una presenza tanto discreta quanto rilevante del «ruolo» giocato dalla Sede Apostolica in quegli spazi istituzionali dedicati al confronto dialettico e nei quali si svolgono dinamicamente gli orientamenti di politica generale attuati in sede collegiale. Non va in ogni caso sottovalutata l'esigenza del legislatore internazionale di determinare i contorni soggettivi e funzionali dei rappresentanti petrini, dato che simile necessità non solo infrange inveterate diffidenze avverso la diplomazia romana[12] – peraltro da quest'ultima platealmente contraccambiate[13] – ma sgretola più durature riserve istituzionali allineate sul principio consuetudinario di astenersi da qualsiasi iniziativa legislativa intesa ad organizzare le strutture dei soggetti in esso operanti[14].

Si deve rammentare, inoltre, che siffatta apertura si rivolge ad un ceto diplomatico *sui generis*, dotato di uno speciale *munus publicum* – che il *CIC* del 1983, anche a seguito delle sollecitazioni conciliari, ha provvisto di ul-

---

[11] Si dissente qui da certo meccanicismo con cui, sulla scia di un rigido impianto sinallagmatico tradotto nel *do ut des*, al quale la Chiesa rinuncia insieme al riconoscimento dello *status* di pieni diritto e ai «*voting rights*», si spiegherebbe la progressiva marginalizzazione della Santa Sede e della sua influenza sugli organi decisionali delle Organizzazioni internazionali. Vedi Heribert Franz Köck, *La Santa Sede e la promozione dei diritti umani*, in Aa.Vv., *I diritti umani. Dottrina e prassi* (a cura di Gino Concetti), AVE, Roma, 1982, p. 432.

[12] La Santa Sede non fu parte dei Trattati di Westfalia, ricorda Georges Goyau, *L'Eglise Catholique et le droit des gens*, in *Recueil des cours de l'Academie de Droit International de La Haye*, 1925, I, pp. 210 ss.

[13] L'enciclica rattiana *Ubi arcano* (22 dicembre 1922) contestava alla Società delle Nazioni l'incapacità di erigere un modello legale internazionale paragonabile al sistema della *Respublica Christiana*. Cfr. Sergio Ferlito, *L'attività internazionale* cit., p. 170. Per un quadro storico d'insieme sui rapporti tra la Santa Sede e la comunità internazionale nel primo Novecento, con un cospicuo supporto bibliografico, Andrea Gianelli - Andrea Tornielli, *Papi e guerra. Il ruolo dei pontefici dal primo conflitto mondiale all'attacco all'Iraq*, Società Europea di Edizioni, Milano, 2003, spec. pp. 1-54. Per i rapporti della Santa Sede con la Società delle Nazioni, Giorgio Cansacchi, *Il Papa e la Società delle Nazioni*, Torino, 1929, nonché i rilievi di Carlo Cardia, *Vaticano e Santa Sede* cit., p. 44.

[14] Gli agenti sono, per le caratteristiche dell'ordinamento internazionale, organi di fatto. Sul problema di assegnare ai delegati apostolici la natura di organi internazionali, diffusamente, Gaetano Arangio-Ruiz, *Diritto internazionale e personalità giuridica*, Clueb, Bologna, 1972, pp. 16, 61 ss. e p. 202. Occorre tuttavia tenere ben distinti, nel quadro organico dei legati apostolici, e ai fini di un riconoscimento formale dello *status* loro proprio nell'azione internazionale, i nunzi, che sono diplomatici, dagli altri rappresentanti, ossia i delegati apostolici, che non sono diplomatici. Cfr. Sergio Ferlito, *L'attività internazionale* cit., pp. 60 ss. e p. 65; Vincenzo Del Giudice, *Nozioni di diritto canonico,* Giuffré, Milano, 1970[12], p. 210. Considera invece assimilati a diplomatici gli osservatori permanenti Celestino Migliore, «*Observador permanente*» cit., p. 680.

teriori profili di aggiornamento[15] – e verso cui le leggi internazionali non hanno lesinato trattamenti di *favor iuris* con deroghe al quadro delle comuni obbligazioni vigenti sugli Stati aderenti a sodalizi internazionali[16].

D'altra parte le relazioni sempre più strette intessute dalla Chiesa universale con la «Città terrena» non inficiano la natura spirituale di quel ruolo: la *missio* è immutata, come immutato resta il rapporto dialettico di non identificazione tra *missio* e politica[17]. La partecipazione della Chiesa alle vicende politiche è, dunque, un problema di scuola che si esaurisce nella ridefinizione di un equilibrio tra due prospettive disposte su traiettorie autonome: percorsi dei quali quello politico è soggetto al fine di un «terreno» bene comune dell'uomo incrociante le soggettive convinzioni ideologiche che la

---

[15] Oltre a *Gaudium et Spes*. n.89, si veda il Decr. *Christus Dominus* nn.9-10, nonché il *Motu Proprio* di Paolo VI *Sollicitudo omnium Ecclesiarum*. Cfr. David García-Pardo, *La Iglesia católica y la protección internacional de la libertad religiosa*, in AA.VV., *Iglesia Católica y relaciones internacionales. Actas* cit., pp. 53 ss.; Anna Talamanca, *I rappresentanti diplomatici della Santa Sede tra tradizione e innovazione*, in Aa.Vv. (a cura di G. Barberini) *La politica internazionale della Santa Sede (1965-1990). Atti del seminario di studio, Perugia, 8-10 novembre 1990,* ESI, Napoli, 1992, pp. 136 ss. Quanto alla Cost. Apost. *Pastor Bonus*, art.33, a fronte della Cost. Apost. *REV*, si veda Celestino Migliore, «*Observador permanente*» cit., p. 680.
Per una analisi sulle novità introdotte dal *CIC* 1983 sul testo dei cann.362 §2 e 363 §2, si vedano Vincenzo Buonomo, «*Organismos internacionales*» cit., p. 832 e le osservazioni sul principio di adattamento di Sergio Ferlito, *L'attività internazionale* cit., p. 191. Sul can. 145 relativamente alla nozione di ufficio ecclesiastico, cfr. Salvatore Berlingò-Marta Tigano, *Lezioni di diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 138. Si rinvia, inoltre, ai commenti al *CIC*: *Codice di Diritto Canonico Commentato* (a cura di Alberto Perlasca e Mauro Rivella), Redazione dei Quaderni di Diritto Ecclesiastico, Ancora, LEV, 2001, pp. 348 ss.; *Codice di Diritto Canonico e leggi complementari Commentate* (dir. di Juan Ignacio Arrieta) Coletti a San Pietro, Roma, 2004, pp. 297 ss.; Luigi Chiappetta, *Il Codice di Diritto Canonico. Commento giuridico-pastorale*, Ed. Dehoniane, Napoli, 1988, pp. 447 ss.; Pio Vito Pinto, *Commento al Codice di Diritto Canonico*, LEV, CdV, 2001, pp. 87-88 e pp. 218-222.

[16] «La diplomatie est une représentation. Ayons le sens de le représentation du Christ, de la représentation de l'Èglise». Così, Igino Eugenio Cardinale, *Le Saint Siège* cit., p. 197. Sullo speciale *munus* di cui sono portatori i delegati apostolici nel diritto internazionale, Massimo Severo Giannini, «*Organi (teoria generale)*», in *Enc. Dir.*, XXXI, Giuffré Milano, 1981, pp. 58-59 e nota; sulla differenza tra *munus* ed *officium*, Rik Torfs, «*Auctoritas*», «*potestas*», «*iurisdictio*», «*facultas*», «*officium*», «*munus*», in *Concilium*, 217 (1988), Ed. Cristiandad, Madrid, p. 397; sulla sintesi dell'ufficio ecclesiastico ed il rapporto tra *mandatum* e *commissio*, Salvatore Berlingò-Marta Tigano, *Lezioni* cit., pp. 131 ss. e p. 143.

[17] Basti qui ricordare alcuni tra i casi più eloquenti in cui la Sede Apostolica ha allacciato relazioni diplomatiche o stretto concordati con Stati dittatoriali (Concordato con il Terzo Reich del 1933; Concordato italiano del 1929; Concordato con il regime fascista nel Portogallo di Salazar) e i fallimentari tentativi con i regimi comunisti (Concordato con la Russia sovietica) o ad impronta separatista radicale (tentativo concordatario nella Francia della IV Repubblica, in particolare negli anni 1952-1957). Sul tema, Amedeo Giannini, *I concordati postbellici*, I-II, Vita e Pensiero, Milano, 1929 e 1936; Gaetano Catalano, *Problematica giuridica dei concordati*, Giuffré, Milano, 1963; Id., *I Concordati tra storia e diritto*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1992; Fabio Vecchi, *L'evoluzione del sistema di diritto ecclesiastico francese, tra falliti tentativi concordatari e legislazione recente di "attenuato" separatismo*, in *Il Dir.Eccl.*, 109, Giuffré, Milano, 1998/II, pp. 319-359.

fede supera ed annulla[18]. Una questione concreta è, semmai, individuare la soglia di intervento della *missio*: un problema di misura dell'azione diplomatica. Un problema che la natura strumentale impressa dall'ordinamento canonico alle proprie strutture formali rende di non impossibile soluzione. A mutare sono, insomma, gli strumenti operativi della prassi di partecipazione alle relazioni internazionali fondate sullo *status* consolidato (la *membership*) e sull'attitudine dei delegati apostolici ad incidere in profondità nei meccanismi del cd. *consensus* nelle procedure di voto collegiale facendo leva sulle risoluzioni adottate ad Helsinki (§79 Risoluzioni finali). Un segno tangibile di queste trasformazioni è offerto dalla proposizione da parte dei legati apostolici di Note interpretative alle procedure di produzione normativa e, in generale, alla formulazione di criteri ermeneutici di ampio respiro e di natura non teologica, ma etico-politica. Tale prassi ha arricchito il vocabolario giuridico internazionale con l'ingresso di concetti nuovi ma bisognevoli di un rigoroso inquadramento ermeneutico («dovere di ingerenza umanitaria»; «guerra preventiva»; «principio di precauzione»; «buone pratiche di discriminazione positiva»).

È degno di nota osservare, in proposito, la predisposizione della Santa Sede a partecipare nelle attività internazionali con modalità informali, certamente più consone al suo tradizionale *modus operandi* al negoziato diplomatico e al libero convincimento sui temi etici: una prassi che trova fuori dai canali ufficiali della dialettica forense e del confronto stretto *per tabulas* dei documenti istituzionali il terreno di più fertile espressione e svolgimento[19].

Questi elementi incentivano, da un lato, il transito dalla prassi concordataria alle relazioni multilaterali e, dall'altro, corrono paralleli al fenomeno di moltiplicazione di soggetti esercenti una delega rappresentativa internazionale della Santa Sede. Al fianco dei nunzi apostolici e della Segreteria di Stato oggi operano, infatti, osservatori permanenti con differenti gradazioni

---

[18] Diversamente dalla dottrina canonista che identifica nel diritto della Chiesa un «diritto di giustizia» tendente alla sovrapposizione piena tra moralità e legalità, nei teorici statuali la giuridicità dell'ordinamento è indipendente dalla moralità del fine. Cfr. Alessandro Levi, *Teoria generale del diritto*, CEDAM, Padova, 1967, pp. 47-52. Ciò non esclude, tuttavia, l'intervento dell'umano arbitrio, e della ragione, nella scelta dei fini di buona amministrazione della cosa pubblica. Osserva Joseph Ratzinger al convegno «L'impegno e il comportamento dei cattolici nella vita politica», promosso dalla Pontificia Università della Santa Croce, Roma, il 9 aprile 2003, che «La politica non si desume dalla fede, ma dalla ragione, e la distinzione tra la sfera della politica e la sfera della fede appartiene al Cristianesimo», mentre la confusione tra i due aspetti condurrebbe ad effetti devastanti: «La teologizzazione della politica diventerebbe ideologizzazione della fede». Si veda Benedetto XVI, *Discorso all'Assemblea Generale delle N.U.* (18 aprile 2008), in *AAS.*, 100 (2008), pp. 331 ss.

[19] A proposito della procedimentalizzazione degli organi, in prospettiva pubblica, Massimo Severo Giannini, «*Organi (teoria generale)*» cit., p. 48.

di *status*[20] e collaborano enti pontifici, o ad essi collegati, di grande rilievo (*Iustitia et Pax*; *Cor Unum*) e movimenti cattolici internazionali (*Pax Christi*), senza tacere delle più recenti specifiche iniziative di cui si è fatta portavoce Radio Vaticana[21]; un ruolo di punta e di responsabilità nella trattazione negoziale è progressivamente svolto dalle Conferenze episcopali, che poggiando sulle solide radici diocesane, emergono come soggetti compartecipi «dal basso» dell'attività dei delegati apostolici.

A conclusione di questo inquadramento, vorrei sottoporre all'attenzione del lettore un'ultima osservazione. Gli anni subito seguenti al post-concilio hanno testimoniato uno scollamento temporale tra due eventi: da un lato, l'ingresso della Santa Sede nell'attività internazionale multilaterale, con la firma dell'atto finale CSCE, seguente al Trattato di Helsinki (1975), e l'accettazione da parte della comunità internazionale della partecipazione diretta della Chiesa *inter pares* a negoziati e alla produzione di convenzioni giuridicamente vincolanti; dall'altro, il riconoscimento ufficiale dello *status* giuridico equiparato – ma non equivalente – degli osservatori permanenti apostolici, avvenuto dopo un considerevole iato temporale. Tale disarmonia non riceve una risposta esauriente nel rinviare agli equilibri nei rapporti di forza tra Stati. Essa è il segno che, nonostante la comunità internazionale abbia sottoscritto il transito dal «modello westfalico» a quello della «Carta dell'ONU» i vessilliferi di temi etici restano interlocutori formalmente graditi, ma sostanzialmente tollerati dalle logiche di potenza degli Stati sovrani[22].

Le più recenti esortazioni di papa Francesco alla difesa dei cristiani perseguitati dalla furia del terrorismo islamista e l'accusa indirizzata alla comunità internazionale di «silenzio complice»[23] e di indifferenza verso i nuovi martiri

---

[20] Nunzio apostolico (all'ONU); Rappresentante (all'OIM); Rappresentante speciale (nell'Unione Africana); Rappresentante permanente (all'OSCE); Delegato (al Comitato Internazionale di Medicina); Osservatore permanente (all'OSA); Inviato speciale (al Consiglio d'Europa). Cfr. *Annuario Pontificio*, LEV, CdV (voce: «Rappresentanze della S.Sede presso organizzazioni internazionali» governative/e non) e *L'Attività della Santa Sede. Le S.Siège et les Organisations Internationales,* LEV, (pubbl. vaticana annuale non ufficiale).

[21] Il Governatorato dello SCV e Radio Vaticana, in rappresentanza della Santa Sede, hanno partecipato ad attività tecniche di telecomunicazione con le rispettive Organizzazioni internazionali di riferimento (CEPT; ECO; ICANN-GAC; ITSO; EUTELSAT IGO; UIT e UIT-R; UNIDROIT; UPU). Cfr. *L'Attività della Santa Sede* cit., 2010, pp. 1143-1144.

[22] Giuseppe dalla Torre, *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni tra Chiesa e comunità politica*, AVE, Roma, 1996, p. 201. Sulla natura astrattiva dell'ordinamento internazionale, che lascia libertà alla predisposizione dell'azione verso fini ideali, Sergio Ferlito, *L'attività internazionale* cit., p. 171.

[23] Francesco (*Angelus. Domenica delle Palme*), rivolge il pensiero ai: «nostri fratelli e sorelle perseguitati perché cristiani (…) martiri di oggi (che) per il loro comportamento fedele al Vangelo sono discriminati e pagano di persona» ed auspica che la comunità internazionale «non assista muta e

della fede sono un segno inequivocabile sia della relatività degli impegni sottoscritti dalle Organizzazioni internazionali alla tutela oggettiva dei diritti umani e della libertà di religione e di coscienza in specie, sia dell'ambiguo svolgersi dell'*ethos* in politica.

2. *Rappresentanza diplomatica pontificia multilaterale: dalla presenza* «di testimonianza» *alla partecipazione attiva*

Questi preliminari rilievi introducono gli interrogativi sulla natura giuridica dell'azione espressa dai rappresentanti apostolici e sull'eventuale trasformazione dei caratteri distintivi dell'istituto rappresentativo diplomatico, in virtù del rafforzamento della loro azione nel transito da una semplice presenza «testimoniale» ad uno *status* di partecipazione attiva nelle Organizzazioni internazionali di Stati. È stato compiutamente rilevato in dottrina come la Santa Sede benefici di un riconoscimento incondizionato della personalità giuridica soggettiva nelle relazioni internazionali, e come nelle Conferenze di codificazione essa sia considerata «Stato tra gli Stati»[24]. In un tale contesto, il rafforzamento dello *status* degli agenti apostolici è un implicito riconoscimento e gradimento espresso dalla comunità internazionale alla partecipazione della Santa Sede alle procedure di produzione del diritto internazionale[25].

Molti interrogativi sussistono, tuttavia, circa i profili contenutistici di siffatta attività: è compatibile il fine diretto ed autentico della *caritas*, proprio dell'azione di giustizia temperata della Chiesa, con il compromesso politico, caratterizzato dal dosaggio di interessi contrapposti?[26] La *missio* canonica

---

inerte di fronte (all') inaccettabile crimine [di quanti sono] perseguitati, esiliati, uccisi, decapitati solo per il fatto di essere cristiani». Cfr. rispettivamente, *L'Osservatore Romano*, 30-31 marzo 2015, p. 1 e 7-8 aprile 2015, p. 1.

[24] Sergio Ferlito, *L'attività internazionale* cit., pp. 100 ss. Per ulteriori approfondimenti, Yves Daudet, *Les Conférences des Nations Unies pour la Codification du Droit International*, Pichon et Durand-Auzias, Paris, 1968 e Matteo Decleva, *Note sulle conferenze convocate da Organizzazioni internazionali*, in *Riv.Dir.Internaz*., Giuffré, Milano, 52 (1969), pp. 185 ss.

[25] Giuseppe dalla Torre, *La città sul monte* cit., p. 200.

[26] In realtà, sono molteplici le ragioni che sostengono l'interesse della Santa Sede alla partecipazione alle attività internazionali, non ultima il consolidamento di un ruolo dialettico che ne circoscriva ogni rischio di isolamento e il superamento di quel «modello westfalico» fondato sui rapporti di forza tra Stati, agli antipodi con la concezione di un diritto quale antropologico ordine di giustizia. Giuseppe dalla Torre, *La città sul monte* cit*.,* pp. 202 e 215. Sulla priorità del fondamento di giustizia a base del diritto della Chiesa, Carlos J. Errázuriz, *Il diritto e la giustizia nella Chiesa. Per una teoria fondamentale del diritto canonico*, Giuffré, Milano, 2000, pp. 99 ss.

può garantire incondizionatamente l'armonizzazione delle due antitetiche dimensioni – spirituale e temporale – del benessere dell'umanità?[27]

Il riconoscimento di uno *status* giuridico «rafforzato» degli osservatori permanenti entro le compagini societarie di Stati (UNESCO, ONU, OCSE, Unione Europea, da ultimo, SICA[28]) può compromettere quella originaria autonomia della diplomazia apostolica, così necessaria a garantirne il distacco dai contenziosi terreni e, quindi, a meglio sostenere le ragioni adiafore della Chiesa? Quel riconoscimento unilaterale, che appare come una concessione, potrebbe offuscare la purezza dell'attività della rappresentanza petrina, pur consistendo questa nello specchio fedele del diritto nativo del Romano Pontefice ad operare nella dimensione della temporalità nei luoghi di esercizio del governo delle società umana? Fino a che punto, insomma, la configurazione del *munus-officium* canonico può coniugarsi con lo svolgimento del ruolo di rappresentanza apostolica operante nei consessi temporali internazionali da presenza muta e priva del diritto di voto[29], in partecipazione impegnata e responsabile, senza che ne sia irrimediabilmente mutata e persino gravemente pregiudicata la natura evangelica della *missio*?

Simili interrogativi rinviano alla questione della qualificazione della natura dell'attività della Santa Sede *in temporalibus* e se sia, in ultima analisi, possibile scindere la determinazione politica da un'attività che, pur abbracciando un incontestabile superiore fine spirituale, è attività di compartecipazione dialettica, di collaborazione nella costruzione di relazioni e vincoli

---

[27] Benedetto XVI, *Deus caritas est* (*AAS*, 98 (2006), 240 ss.; Cost past. *Gaudium et Spes*. Cfr. Vincenzo Buonomo, *Globalizzazione e carità: questioni giuridiche*, in Aa.Vv., *Diritto canonico e servizio della carità* (a cura di Jesus Miñambres), Giuffré, Milano, 2008, pp. 345 ss.

[28] Fabio Vecchi, *Aggiornamenti sugli organi e sulla rappresentanza della Santa Sede nelle cd. "società di diritto internazionale". Note a margine dell'Accordo Santa Sede-SICA del 21 gennaio 2013*, in *Ius Ecclesiae*, F.Serra ed., Pisa-Roma, 27 (2015), pp. 395 ss.

[29] La Santa Sede ha sempre beneficiato, senza incorrere in atteggiamenti ostativi di alcuno Stato partecipante, alla Conferenze internazionali di codificazione, sulla base del comune principio secondo cui «ogni Stato ha diritto ad un voto», avvalendosi della correlativa facoltà di esercitare la dichiarazione di voto. Parimenti alla Santa Sede è riconosciuta la facoltà di proporre emendamenti e modifiche al diritto convenzionale. Così, Sergio Ferlito, *L'attività internazionale* cit., pp. 101 ss. e p. 188, n.80. Che la Santa Sede abbia promosso una presenza collaborativa nelle attività internazionali, sia in termini di costruttiva adesione, sia di palese riserva al contenuto delle Convenzioni è circostanza verificatasi in più occasioni.
È utile ricordare la posizione assunta dalla Sede Apostolica circa il §1, art.42 della Convenzione sullo *status* dei rifugiati (Ginevra, 28 luglio 1951). Riguardo alla Convenzione sugli apolidi, New York, 28 settembre 1954, la Santa Sede indirizzava una lettera al Segretariato NU (il 23 aprile 1954) avvertendo che «La Convenzione sarà applicata nelle forme compatibili con la natura particolare dello SCV (…)». Cfr., per le riserve apostoliche ai due menzionati atti, Edoardo Vitta-Valerio Grementieri, *Codice degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, Giuffré, Milano, 1981, pp. 451 e 476, nonché pp. 561 e 574.

il più possibile stabili e duraturi, nel quadro di principi e posizioni ideali suscettibili di convergenze o sui cui si è giunti ad un alto profilo di condivisione di intenti. Tale attività collaborativa contiene caratteri assimilabili all'azione politica: deve esprimersi nel quadro del compromesso e del convincimento ad optare in favore delle rette intenzioni; deve saper interpretare le aspettative e le determinazioni degli Stati interlocutori nella trattazione di questioni che non possono non dirsi «temporali», quali la pace, i diritti umani, la libertà religiosa[30]; deve contribuire ad un sistema di relazioni impostato su sicurezza e cooperazione: attività che possiedono una valenza spirituale indiretta, perché includente il *bonum societatis*[31]. Dall'altra parte, l'insegnamento evangelico, la tutela della libertà religiosa, dei diritti umani e la proclamazione incondizionata della pace nel mondo, impongono alla Chiesa il confronto con le ambiguità della politica[32]. Il riconoscimento di uno *status* negoziale attivo, di una presenza non puramente formale, ma in grado di esercitare una pressione morale nelle procedure decisionali di voto rende la prassi del confronto una strada senza alternative.

Insomma, se la Chiesa svolge attività che hanno ricadute immediate nell'ambito pubblico, perché interessanti la più larga delle comunità umane, essa fa politica insistendo su un piano massimamente elevato della *res publica* in cui la coincidenza con l'ecumene del popolo cristiano sbiadisce e si rigenera per abbracciare l'intera umanità dei credenti[33]. Dovendosi poi col-

---

[30] Sul «parallelismo» tra finalità della Chiesa conciliare e scopi statutari umanitari delle Organizzazioni internazionali (specialmente dell'ONU), si espresse chiaramente Agostino Casaroli, *La Santa Sede e la comunità internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, Ist.Dir.Internaz.-CNR, Firenze, 29 (1974), p. 598.

[31] Sono questioni non direttamente afferenti gli interessi della Chiesa, ma verso le quali la sua costante attenzione si è ulteriormente ampliata a seguito della firma dell'Atto finale della CSCE, con il Trattato di Helsinki (1975).

[32] D'altra parte, da quel medesimo contesto di ambiguità politiche, applicate al diritto, scaturisce nella Chiesa universale un imperativo alla partecipazione costruttiva all'attività internazionale. Cfr. Giuseppe dalla Torre, *La città sul monte* cit., p. 139.

[33] La Cost. Pastorale *Gaudium et Spes* (capp.73-76) ci offre una triplice prospettiva della politica: come prassi e impegno; come realtà intellettuale che si svolge nella dimensione temporale e si esprime con strumenti temporali (le leggi); come realtà che non si limita alla sfera temporale, integrandosi con la sfera spirituale «di cui la Chiesa è segno ed espressione», cfr. Roberto Tucci, «Politica» in *Dizionario del Concilio Ecumenico Vaticano Secondo (DCEVS)*, Unedi, Roma, 1969, coll.1600-1603. L'affinità tra *missio* e prassi politica si potrebbe riscontrare nella nozione scientifica della politica, per il fatto stesso che questa non corrisponde ad un dato stabilito come immutabile, ma circostanziato da fini mutevoli, perché funzionali al contenuto delle mete e dei programmi soggetti all'evoluzione culturale dei popoli, e da mezzi condizionati al mutare delle circostanze storiche. La differenza con la *missio* evangelica sta nel ridotto strumentario pratico (la scelta dei mezzi) a disposizione dei delegati apostolici per il raggiungimento dei fini di bene comune, per cui tali rappresentanti ecclesiali, a fronte delle dottrine utilitaristiche, conformano la propria azione ai principi della morale. Cfr. Bonifacio Perovic, «Politica» in *Dizionario di Teologia Morale,* Studium, Roma, 1961[3], pp. 1131-1132.

locare l'aspirazione alla pace tra i popoli e gli Stati tra le primarie sollecitudini magisteriali della Chiesa, i confini dei piani operativi diventano davvero labili[34]: la pace contiene per eccellenza una valenza politica nello scopo, che può essere raggiunto con metodiche apolitiche ed essere contemplato come principale fine statutario di soggetti giuridici totalmente apolitici[35].

La prassi internazionale sembra indicare formule adattabili, di neutralizzazione sfumata o graduale, a seconda delle circostanze dettate dal contesto oggettivo e soggettivo in cui la Santa Sede si trovi ad agire. In ogni caso, il riposizionamento formale del suo *status* e della sua azione nel consesso internazionale multilaterale, suggeriscono un valido aggiornamento alla rigida ermeneutica, oggi venata di anacronismo[36], dell'art. 24 del Trattato lateranense.

L'impegno della Santa Sede nel quadro di rapporti organizzativi in costante riassetto riflette quella presenza diffusa che, per la Chiesa, risponde ad una precisa strategia di relazione. Si tratta di un fenomeno la cui continua evoluzione ne sottolinea l'evidenza: il modello di accreditamento con partecipazione consultiva sembra ormai ampiamente superato dai fatti[37]. E

Ernesto Gallina, «Organizzazioni internazionali», in *DCEVS* cit., coll.1547-1548.

[34] Giorgio Del Vecchio, *Il diritto internazionale e il problema della pace*, Studium, Roma, 1956, in partic., pp. 91 ss. dove l'A. elenca pregi e difetti dell'ONU quale massima espressione organizzativa internazionale tutrice della pace.

[35] L'Atto Costitutivo UNESCO (art.I Convenzione istitutiva) fissa il compito di «contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza, promuovendo la collaborazione tra le Nazioni attraverso l'educazione, la scienza e la cultura al fine di assicurare il rispetto universale della giustizia, della legge, dei diritti umani, delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di sesso, lingua e religione». Recentemente, con la Risoluzione n.31/C 2001 UNESCO, è stata pianificata la cd. Strategia di medio termine (2002-2007). Si è così chiarito ancora una volta il mandato principale dell'Organizzazione internazionale, nella promozione della pace, dello sviluppo umano nell'era della globalizzazione in una prospettiva di informazione e condivisone del sapere e della conoscenza, quali valori universali (si tratta di porgetti conformi agli interessi settoriali esposti al *Forum* Mondiale dell'Educazione di Dakar 2000 e nella cd. Dichiarazione del Millennio). Cfr. Cristiana Carletti, «*Organizzazione*» cit., pp. 2-3.

[36] Il rilievo critico è di Sergio Ferlito, *L'attività internazionale* cit., p. 131 e nota 57.

[37] Gli sviluppi della presenza dei rappresentanti apostolici nelle Organizzazioni internazionali sembrano infatti accantonare il modello a partecipazione esclusivamente consultiva. Cfr. Giuseppe dalla Torre, *La città sul monte* cit., p. 209. A parlare di «strategia presenzialista» degli osservatori permanenti apostolici è Carlo Cardia, *Vaticano e Santa Sede* cit., pp. 44-47. La lista delle Organizzazioni internazionali in cui i rappresentanti pontifici sono operanti è assai nutrita: ONU-Assemblea Generale; Ufficio NU e Istituzioni Specializzate a Ginevra (dal 1967); ECOSOC (dal 1977); Fondo Nazioni Unite per l'Infanzia UNICEF-Consiglio di Amministrazione (dal 1979); Commissioni di Sviluppo Sociale; Commissioni per il Disarmo; Commissioni per le Società Transnazionali; Ufficio delle N.U a Vienna; ONU per lo Sviluppo Industriale (ONUDI); Organismi delle NU per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO, IFAD, PAM, CMA); ONU per l'Educazione, Scienza e Cultura (UNESCO); Consiglio d'Europa (CE); Organizzazione degli Stati Americani (OSA); Organizzazione Mondiale per il Turismo (OMT); Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa

tuttavia, il peso «politico» dell'azione dei delegati apostolici nel quadro delle procedure e della formazione della volontà collegiale, al vaglio di una lettura panoramica di tale attività negli anni, va ridimensionato. Esso, infatti, non riceve, a mio parere, alcun ulteriore beneficio dal riconosciuto consolidamento formale di tale presenza e dagli strumenti di intervento messi in campo da quella diplomazia. La strategia di relazione non può intendersi che nel senso di una presenza giuridica costruttiva, non di mera testimonianza formale, ma di concorso selettivo, e dunque criticamente motivato, alla produzione del diritto internazionale multilaterale[38].

Occorre aggiungere che la dottrina internazionalista ha registrato ormai da anni la tendenza dei soggetti rappresentativi a partecipare in forma diffusiva alle attività delle Organizzazioni internazionali, specialmente quelle di livello regionale (OIR), ossia quelle di Stati appartenenti ad una medesima «regione» geo-politica – di cui modello esemplare è l'OCSE – e quindi non aventi carattere universale nella sua accezione classica[39].

I caratteri del fenomeno partecipativo appaiono più marcati nelle OIR perché il regionalismo decentrato di tali organizzazioni meglio evidenzia la strategia di partecipazione di uno Stato – è il caso della Santa Sede – richiedente l'ingresso o di cui ne sia comunque «gradita» la partecipazione. D'altro canto, gli scopi statutari e le questioni oggetto dell'ordine del giorno trattate in tali parlamenti ristretti – per loro natura differenziati dalla *global policy* – delineano con chiarezza contenuti e limiti della pratica di partecipazione[40].

La Sede Apostolica ha confermato la sua «strategia presenzialista» anche a livello regionale, tant'è che ancora nel 2013 ha stipulato un accordo associativo con il SICA (Sistema di Integrazione del Centro America). La

---

(CSCE); Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL); Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO). Vedasi Ernesto Gallina, *Le organizzazioni internazionali* cit., pp. 88 ss. e 96 ss.; Igino Eugenio Cardinale, *The Holy See and international order* cit., pp. 37 ss.; Sergio Ferlito, *L'attività internazionale* cit., pp. 125 ss.
La Santa Sede intrattiene relazioni diplomatiche con 176 Stati; è presente all'ONU quale osservatore; come membro in sette organizzazioni o agenzie dell'ONU; e di osservatore in altre otto. È Stato-membro o osservatore in altre sei organizzazioni regionali. Cfr. *La Documentation Catholique*, 105 (2008), Bayard-Presse, Paris, (in seguito, *DC*), pp. 263-272.

[38] Tale profilo, bene evidenzia Antonio Cassese, *Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo*, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 143 ss. e lo approfondisce Sergio Ferlito, *L'attività internazionale* cit., pp. 180 ss., spec. p. 184, nota 74.

[39] Massimo Panebianco, «*Organizzazioni internazionali*» cit., pp. 1-2.

[40] La dottrina rileva il posizionamento «intermedio» di tali OIR, fra le Organizzazioni internazionali universali e la comunità interstatale, cosicché la nozione descrittiva possiederebbe una sua autonomia logico-giuridica. Così, Massimo Panebianco, *Ult.loc.cit.*, p. 2.

disponibilità alla trattazione di questioni non esclusivamente spirituali da parte degli osservatori apostolici è attestata dalla natura degli scopi statutari della menzionata OIR.

Questi fatti confermano quanto avvenuto con la ricognizione formale del ruolo dell'osservatore apostolico presso le Nazioni Unite, nel senso dell'attuale emersione di un interesse tutto speciale a riconoscere in questa specifica diplomazia un *status* se non privilegiato, almeno parificato alla tipologia di funzionariato internazionale[41].

Il rafforzamento dello statuto personale e la partecipazione diffusiva dei rappresentanti apostolici nelle organizzazioni universali e regionali di Stati, se da un lato indica un indiscutibile ruolo di primo piano della Santa Sede su un terreno di relazioni non tradizionale – quale nel passato poteva essere circoscritto entro l'azione arbitrale internazionale o la stipula di accordi concordatari – pone sul tappeto anche il modo di conciliare la potestà suprema della Chiesa universale impersonante il Romano Pontefice con le finalità statutarie e le prese d'atto di ordine politico votate dagli organismi internazionali[42].

Il problema per la Santa Sede è tutto speciale e non comparabile con le istituzioni temporali: è quello di conciliare la sua azione politica con l'azione di servizio-*caritas*-*diakonía* e quindi, di adeguare volta per volta nella prassi internazionale il suo *status* neutrale a questi criteri direttivi[43].

Le osservazioni qui esposte possono ricondursi ad autorevole opinione, secondo cui la Santa Sede è «entità partecipe, ma comunque distinta dal corpo delle Nazioni Unite», e che tuttavia «possiede i requisiti definiti dallo statuto ONU per diventare Stato-membro»[44]. Il passaggio logico nel discorso del delegato apostolico è di grande interesse, non tanto per l'associazione di concetti apparentemente contraddittori, quanto per l'affermazione assolutamente inedita che ipotizza la realizzazione di condizioni nuove del *modus agendi*, tali da tagliare i ponti con un tradizione di cautele e prudenza.

---

[41] Francesco Margiotta Broglio, *Sul nuovo ruolo* cit., p. 562, che enumera i dieci diritti riconosciuti dalle N.U. agli osservatori apostolici permanenti nell'esercizio della missione di rappresentanza.

[42] Alcuni Stati «neutrali» o «non belligeranti» per dettato costituzionale (Austria, Giappone, Turkmenistan, Malta, Svizzera) sono stati tuttavia ammessi in qualità di Stati-membri ONU, favorendo così l'ipotesi di ingresso della Santa Sede. Francesco Margiotta Broglio, *Sul nuovo ruolo* cit., p. 559.

[43] Sul rapporto tra carità e regole del sistema giuridico internazionale nel suo complesso, v. Vincenzo Buonomo, *Globalizzazione e carità* cit., pp. 345 ss. e Fabio Vecchi, *Sul valore universale della "Caritas" nei sistemi economici neoliberisti emergenti, tra vecchie e nuove povertà* in *Id. loc.cit*., pp. 495-514.

[44] L'affermazione di Mons. Celestino Migliore è riportata in Giovanni Marchesi, *Il nuovo statuto della Santa Sede* cit., p. 583; Vincenzo Buonomo, «*Organismos internacionales (presencia de la Santa Sede en)*» cit., p. 832.

Effettivamente, la funzione di rappresentanza dei delegati apostolici operanti nella diplomazia multilaterale, quale che sia il loro grado rappresentativo qualificato dal *munus-officium* (nunzi, delegati apostolici, osservatori permanenti), resta distinta dagli altri agenti diplomatici nei suoi scopi (*missio*), nella struttura organizzativa (di servizio) e gerarchica (rispondente alla divina ordinazione di cui il Papa è titolare per diritto nativo), nella sua essenza giuridica (di improbabile assimilazione alle categorie civili del corpo diplomatico degli Stati). Ci si trova di fronte, insomma, ad un *munus-officium* provvisto di specifici caratteri di rappresentanza, che trovano fondamento nella *sollicitudo omnium Ecclesiarum*[45].

In che modo, dunque, i rappresentanti apostolici partecipano al cd. «commercio internazionale»? Perché se è chiaro il contenuto dell'attività diplomatica e gli scopi perseguiti (missione umanitaria), resta una «questione aperta», quella di circoscrivere giuridicamente, ma anche sul piano delle valutazioni di opportunità e pragmatismo, la «forma» di tale presenza, anche all'indomani dell'ottenimento della posizione di Stato-membro effettivo delle Nazioni Unite[46].

Come è evidente, questo profilo problematico della partecipazione internazionale della diplomazia apostolica esprime profili non comparabili con la partecipazione «organica», ossia del titolo rappresentativo della Santa Sede nei diversi contesti della prassi internazionale[47]. A complicare ulteriormente

---

[45] La posizione di nunzio è qui esemplare: non propriamente assimilabile a quella degli ambasciatori, esso appartiene ad una categoria di funzionari che «esprime un modello possibile, tra i tanti, di diplomazia». Così, Dominique Mamberti, *Considerazioni "non diplomatiche" sui rappresentanti pontifici*, in *Ius Ecclesiae*, 19 (2007), F.Serra, Pisa-Roma, p. 185. Sulla differenza tra nunzio e legato apostolico, cfr. Pio Vito Pinto, *Diritto amministrativo canonico. La Chiesa, mistero e istituzione*, EDB, Bologna, 2006, p. 146, per il quale, il legato apostolico è titolare di un *munus* che tramita dal Papa a servizio della Chiesa locale, mentre in nunzio somma a quel *munus* la sua propria legazione che si estende alle comunità politiche e agli Stati. Per un sintetico inquadramento dell'istituto dalle origini e sulle diverse attribuzioni conferite, tutte legate all'incremento del cd. sistema papale, si veda Emil Friedberg, *Trattato del diritto ecclesiastico* cit., pp. 272-274.

[46] Il cardinale Angelo Sodano considerava «questione aperta» la forma della presenza dell'osservatore permanente della Santa Sede nell'ONU, quando l'ingresso della Svizzera, nel 2002, apriva nuovi scenari nel quadro della partecipazione di Stati al Palazzo di Vetro. Cfr. Giovanni Marchesi, *Il nuovo statuto della Santa Sede* cit., p. 588.

[47] Si allude al dibattuto problema di dottrina, relativo al mobile ed incerto titolo di partecipazione della Sede Apostolica alle attività internazionali: titolo mutevole a seconda dell'oggetto di trattazione su cui verte e poggia lo scopo dell'attività internazionale. Per cui la Santa Sede è certamente organo della Chiesa cattolica (quando agisce in veste di interlocutore pattizio nella stipula di un concordato, il cui oggetto negoziale è la tutela della libertà religiosa considerata *lato sensu*); è organo dello SCV (quando stipuli con uno specifico soggetto – sia esso uno Stato o un'Organizzazione internazionale (ad es. l'UNESCO) – su questioni di ordine temporale in cui solo accidentalmente intervengano fattori di maggior respiro relativi alla libertà religiosa); è organo dell'una e/o dell'altra entità (quando partecipa ad Organizzazioni o conferenze internazionali, o quando, nel quadro

il quadro di identificazione concorre, com'è noto, la discussa interrelazione organico-rappresentativa tra la Santa Sede e lo SCV[48].

Non v'è dubbio che, ogni qualvolta l'oggetto di negoziato contenga questioni di carattere generale – libertà religiosa, pace, benessere – le quali si dimostrino prevalenti su questioni di ordine temporale, la Santa Sede agisca in nome proprio e i delegati apostolici svolgano una funzione di rappresentanza organica nei suoi confronti. Resta il fatto della difficoltà di distinguere e stabilire, entro una trattazione complessa di natura generale, la prevalenza del profilo politico su quello umanitario o strettamente religioso[49].

Una risposta sulla forma di partecipazione internazionale attiva dei delegati apostolici può essere tratta, ancora una volta, dalla natura distintiva dell'attività oggetto del *munus-officium*.

Più di ogni altra accezione giuridica, quella di *officium* nel diritto canonico assorbe, infatti, una funzione (*missio*) sganciata dall'interesse individuale – tradizionalmente afferente al Sovrano – e poi dello «Stato-apparato», per farsi carico della realizzazione dei fini etici della comunità[50].

Posto che ogni eventuale contestazione alla legittimazione del titolo di partecipazione dei delegati apostolici alle Organizzazioni internazionali non potrebbe mai poggiare su una supposta carenza di soggettività dell'ente rappresentato (la Santa Sede), tale legittimazione risiederebbe nella generalità dell'interesse rappresentato e tutelato (la *missio*)[51].

Posto poi che appare improbabile un conflitto di posizioni ingenerato tra tali agenti diplomatici e rappresentanti «temporali» sulle questioni dell'ordine del giorno, giacché i poteri di cui quelli dispongono non sono altro che strumenti di funzioni i quali si esprimono ed esauriscono totalmente in modelli di servizio (se questa è la nozione di ufficio canonico)[52] avente come

---

delle attività strumentali e preparatorie della prassi internazionale, invia o riceve rappresentanti diplomatici). Cfr. Pio Ciprotti, *Santa Sede: su función, figura y valor en el derecho internacional*, in *Concilium* (58) Madrid, 1970, p. 215. Per osservazioni critiche a questo «criterio contenutistico», fatto proprio anche da Heribert Franz Köck, *Die völkerrechtliche Stellung* cit., pp. 311 ss., vedasi Sergio Ferlito, *L'attività internazionale* cit., p. 120, n.30.

[48] È la stessa discorde dottrina a rendere le incertezze sull'ordine dei rapporti funzionali intercorrenti tra Santa Sede e SCV, da taluni visto, quest'ultimo, come «Stato-mezzo» (Pio Ciprotti, *Diritto ecclesiastico*, CEDAM, Padova, 1964, pp. 83 ss.) e, da altri, come «Stato-fine» (Arturo Carlo Jemolo, *Carattere della Città del Vaticano*, *Riv.Dir.Internaz*., Giuffré, Milano, 1929, pp. 196). Per notazioni puntuali, cfr. Sergio Ferlito, *L'attività internazionale* cit., p. 35, nota 27.

[49] Carlo Cardia, *Vaticano e Santa Sede* cit., p. 43.

[50] Salvatore Berlingò-Marta Tigano, *Lezioni* cit., pp. 132-133; Massimo Severo Giannini, «*Organi (teoria generale)*» cit., pp. 41 ss.

[51] Gaetano Arangio-Ruiz, *Diritto internazionale* cit., p. 260.

[52] Salvatore Berlingò-Marta Tigano, *Lezioni* cit., p. 140.

fine ultimo la *cura animarum* e il bene dell'umanità, anche l'ufficio di cui sono titolari, la sua strumentalità e neutralità radicale, appare un elemento a favore della partecipazione attiva degli stessi.

È poi implicito che il *munus-officium* esercitato dai delegati apostolici configuri, riguardo alla Santa Sede, la consistenza di un organo e la costituzione di una «immedesimazione organica», tale che alla Santa Sede saranno imputabili tutte quelle fattispecie, condotte, comportamenti e, soprattutto, atti oggetto del rapporto intersoggettivo internazionale in cui l'organo avrà operato[53].

In ultimo, il riconoscimento dello *status* «rafforzato» dei delegati apostolici ha come effetto la ricomposizione del decentramento di funzioni[54], o meglio, un riassestamento degli equilibri nei rapporti di relazione e nelle attività normalmente amministrate dalla Chiesa su più livelli nel quadro internazionale (rapporti concordatari; rapporti con le collegialità episcopali; residuali ipotesi di informale e spontaneo arbitrato pontificio).

3. *Sulla prassi invalsa dell'adesione ai cd. «Meccanismi di partecipazione» (OCSE) e sulle modalità di formazione del* consensus *in ordine alle tematiche di tutela dei diritti umani e delle questioni eticamente sensibili*

Gli effetti del rafforzamento della partecipazione al commercio internazionale degli agenti diplomatici apostolici sono molteplici: indirettamente possono condurre ad una diversificazione della stipula di accordi concordatari ed incidono sul delicato bilanciamento tra primato pontificio e collegialità episcopale; direttamente, esprimono una capacità di penetrazione emotiva nella formazione del *consensus* nelle decisioni collegiali adottate dagli Stati membri delle Organizzazioni internazionali.

È stata ben evidenziata in dottrina l'importanza strategica, ai fini della direzione del consenso per voto, a partire dalla fase dei preliminari negoziali, i cui tratti di informalità possono orientare insospettabilmente il processo decisionale[55]. Occorre anche sottolineare la specialità della partecipazione

---

[53] Massimo Severo Giannini, «*Organi (teoria generale)*» cit., p. 45. Approfondimenti utili sulla questione sono in Angela Maria Punzi Nicolò, *Gli enti nell'ordinamento della Chiesa* cit., p. 173, la quale A. bene sottolinea l'impiego di tutte le cautele del caso nel ricorso alla nozione di organo, in rapporto alla configurazione del potere nella Chiesa.

[54] Ipotesi negata, per le organizzazioni di Stati, da Gaetano Arangio-Ruiz, *Diritto internazionale* cit., p. 221.

[55] Avanzerei maggiori cautele nel ritenere che la prassi negoziale multilaterale produca una rarefazione quantitativa degli accordi concordatari: la possibile sovrapposizione dell'oggetto negoziale

della Santa Sede – orientata all'edificazione di un consenso consapevole e costruttivo – alla formazione della volontà collegiale, in un ordinamento, quale l'internazionale, rigidamente allineato al principio quantitativo dell'unanimità dei consensi[56].

Va anche rilevato che le Organizzazioni internazionali – e, tra esse, va segnalata l'OCSE –, hanno messo a punto procedure di coinvolgimento nel concorso alla formazione del consenso codificatorio. Si allude ai cd. «Meccanismi di partecipazione», diretti a garantire l'osservanza degli impegni degli Stati-parte. Tali procedure hanno ad oggetto anche tematiche care al magistero della Chiesa universale e prospettano il coinvolgimento attivo dei suoi agenti[57]. In particolare ci si riferisce qui al «Meccanismo sulla dimensione umana» che ha come scopo la protezione dei diritti umani, e al «Meccanismo della Valletta» (1991), indirizzato a favorire la pacifica soluzione delle controversie internazionali[58].

Il portato concettuale della «dimensione umana» è assai più esteso della categoria di più immediato raffronto dei diritti umani, perché applicabile non solo ai rapporti individuo-Stato ma anche alle relazioni interistituzionali coinvolgenti la questione delle forme di governo in cui si esercitano gli strumenti positivi di tutela dei diritti umani. Ciò renderebbe il «Meccanismo» uno strumento operativo particolarmente congeniale all'intervento dei rappresentanti apostolici. Tali agenti, infatti, più di ogni altro rappresentante potrebbero avvalersi della specialità del *munus* di cui sono titolari: *munus* che ha spesso alle spalle il radicamento organizzativo territoriale della diocesi e che permette loro una conoscenza autentica dell'effettivo stato di salute spirituale della comunità e delle violazioni dei diritti umani *in loco*.

---

non esaurisce lo *spatium* contrattuale destinato alla libertà religiosa, tipico dei concordati. Cfr. in diverso senso, Sergio Ferlito, *L'attività internazionale* cit., p. 128.

[56] Edoardo Ruffini, *Il principio maggioritario*, Adelphi, Milano, 1976, p. 110; Giuseppe Biscottini, *La pratica del consensus nelle organizzazioni internazionali,* in *Studi in onore di Giorgio Balladore Pallieri*, Vol.II, Vita e Pensiero, Milano, 1978, p. 92.

[57] L'art. 54 delle Raccomandazioni Finali OCSE prevede, tra l'altro, la configurazione dello *status* di osservatore e di membro di pieno diritto.

[58] Il procedimento prevede due fasi: 1.una procedura di scelta preliminare sulla procedura compositiva da seguire perchè si ritenga la più adatta a sciogliere in forma bonaria la vertenza in atto (conciliazione, arbitrato, foro giudicante); 2.(nel caso di fallita individuazione della procedura compositiva da intraprendere) è nel diritto delle Parti di ottenere dal «Meccanismo», commenti e consigli sulla controversia (che saranno tuttavia privi del rilievo giuridico di una raccomandazione). Il nullo rilievo giuridico delle osservazioni dedotte ha indotto l'OCSE a integrare il Meccanismo con l'istituzione di una Commissione di Conciliazione, competente a suggerire modalità di soluzione della controversia incidenti sul merito e con valore di raccomandazione. Così, Natalino Ronzitti, «*Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OCSE)*», in *Enc.Giur*, Treccani Roma, 1999, pp. 7-8.

Inoltre, il «Meccanismo sulla dimensione umana» prevede l'azione di «esperti» o «*rapportuers*» prescelti con le funzioni di intervento nelle procedure che, al netto di certa rigidità del sistema riconducibile al verticalismo delle strutture, favorisce la discussione e, quindi, la prassi della negoziazione[59].

L'art.79 delle Regole di Procedura OCSE risulta qui di particolare interesse in quanto introduce, se non una deroga, almeno un temperamento alla regola che la Conferenza decida per *consensus*[60].

Posto che la prassi del *consensus* è ormai risalente e che ha ottenuto una certa stabilizzazione nelle Organizzazioni internazionali[61], va detto che la Santa Sede ha assunto un atteggiamento di confronto aperto, sostenendo la sua partecipazione attiva in tale procedura. Questa opzione partecipativa metteva in luce, già nel corso degli anni Settanta dello scorso secolo, l'opportunità di addivenire ad un inquadramento giuridico formale più chiaro dello *status* e dell'azione dei rappresentanti apostolici nel commercio negoziale multilaterale[62].

La prassi del *consensus* si rivela la cartina di tornasole dell'eticità del criterio della volontà collegiale composta sul piedistallo numerico della maggioranza e sui rischi di una «dittatura democratica» dormiente nelle pieghe del sistema[63]. Tale prassi ha modalità che si armonizzano con il *modus agendi* informale e tendente all'accordo negoziato per piccoli passi della diplomazia apostolica operante nei consessi internazionali: ciò, sia perché rinvia al modello di «votazione ponderata» che insiste sul piano specifico dei singoli Stati-parte e richiama alla memoria il sistema canonico medievale delle deliberazioni collegiali secondo «*maior et sanior pars*», sia perché relativizza la

---

[59] Il «Meccanismo sulla dimensione umana» si articola in quattro fasi: 1.denuncia dell'inosservanza di un obbligo da parte di uno Stato-membro; 2.risposta dello Stato richiesto; 3.trasmissione della questione a tutti gli Stati partecipanti che vengono coinvolti; 4.discussione della questione nelle riunioni *ad hoc* della Conferenza sulla dimensione umana OCSE. Natalino Ronzitti, «*Organizzazione*» cit., pp. 5-6.

[60] Tali norme sono contenute nel testo delle Raccomandazioni finali della Conferenza di Helsinki (cd. *Blue Book*, 8 giugno 1973). Il *consensus* è delineato come meccanismo rigido. L'art.79 stempera il rigore prevedendo per lo Stato partecipante che nutra riserve sul contenuto di una decisione, la possibilità di opporre una riserva formale o una dichiarazione interpretativa. La dottrina ha giudicato tale meccanismo come un «ingegnoso espediente» per svincolarsi dalla decisione comune, senza tuttavia bloccare il procedimento di formazione della comune volontà. Arie Bloed, *From Helsinki to Vienna. Basic documents of the Helsinki process*, Dodrecht, 1990, p. 12. Si veda Natalino Ronzitti, «*Organizzazione*» cit., p. 12.

[61] Giuseppe Biscottini, *La pratica del consensus cit.*, pp. 90-99; Edoardo Ruffini, *Il principio maggioritario* cit., pp. 109 ss.

[62] Sergio Ferlito, *L'attività internazionale* cit., p. 176, nota 58; *DC*, 74 (1977), pp. 849 ss.

[63] Si esprime nel senso di una chiara «ambiguità della regola della maggioranza» Giuseppe dalla Torre, *La città sul monte* cit., p. 190.

sussistenza del requisito della soggettività, come condizione necessaria alla partecipazione alle relazioni giuridiche internazionali[64]. Detta prassi, infatti, sostituisce al primato della soggettività (sovranità) quello del ruolo esercitato tramite raccomandazioni, o sul presupposto di semplici interventi o allocuzioni rivolte all'emiciclo parlamentare. È qui che la *missio* apostolica emerge sulle altre attribuzioni giuridiche, ad esse imponendosi. La capacità di convincimento degli Stati membri con diritto di voto, con una prassi informale-negoziale che si innesta sulle tradizionali regole di condotta diplomatica e che è fondata su un *consensus* inteso come «*participiatio legis aeternae in rationali creatura*»[65], può dar luogo a risultati che sarebbero impensabili se irreggimentati in una procedura rigida[66].

4. *Un riepilogo periodico della presenza della diplomazia apostolica nelle Organizzazioni internazionali. Gli anni Settanta e Ottanta: dalla cautela montiniana al decisionismo antropologico di Giovanni Paolo II*

Nell'allocuzione di Paolo VI del 1974 ai rappresentanti apostolici nelle Organizzazioni internazionali domina un duplice sentimento di apertura e di cautela: da un lato, l'incoraggiamento conciliare (*Gaudium et Spes*, 55) sulla via della «costruzione di un mondo migliore nella verità e nella giustizia»; dall'altro, la consapevolezza che quella presenza «attiva, in conferenze, riunioni, simposi, seminari internazionali», richiedeva un «adattamento alle esigenze del mondo attuale» e al «meccanismo complesso delle Organizzazioni internazionali». Quella presenza attiva, ma nel contempo, necessariamente «saggia (e) discreta», si sarebbe dovuta dispiegare totalmente sulla dorsale degli aspetti morali della giustizia e dell'equità: profili «tutt'altro che di minore importanza» rispetto a quegli «aspetti tecnici che sfuggono alla nostra competenza»[67]. Era questa, la linea diplomatica ufficiale vaticana della «rispettosa discrezione» in tema di modelli di pacifica soluzione del-

---

[64] Il requisito della soggettività, com'è noto, è stato inteso dalla gran parte della dottrina giuridica, e per lungo tempo, quale condizione dirimente la partecipazione degli enti alle Organizzazioni internazionali, a maggior ragione quando si tratti di partecipazione deliberativa.

[65] La volontà al *consensus* deve poggiare su prospettive convergenti, perché la «buona legge» corrisponde al «buon legislatore» che realizza la fusione tra legge (naturale) e morale. In argomento, Reginaldo Pizzorni, *Fondazione religiosa dei diritti umani*, in *Euntes Docete*, XL (1987) III, PUU, pp. 567-680; Fabio Vecchi, *Una prospettiva giuridica dell'antropologia cristiana di Luigi Bogliolo, filosofo tomista*, in *Cinque studi sull'umanesimo giuridico di Luigi Bogliolo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, p. 55.

[66] Giuseppe Biscottini, *La pratica del consensus* cit., p. 99.

[67] *OR*, 6 settembre 1974; in *DC*, 71 (1974), p. 904.

le controversie, assunta da Agostino Casaroli, in adesione con il magistero montiniano, negli anni cruciali della «guerra fredda»[68].

Solo pochi anni dopo Giovanni Paolo II avrebbe impresso alla navicella di Pietro un sostanziale cambio di passo, attribuendo anche alla sapiente *östpolitik* vaticana nuova linfa ed un diverso *modus operandi*: l'annuncio del Vangelo si sarebbe posto frontalmente con l'azione politica e gli osservatori permanenti all'ONU avrebbero allineato la propria missione internazionale su quel criterio direttivo che, esposto nella enciclica *Redemptor hominis*, imponeva contro le grette logiche dei totalitarismi «un riconoscimento dell'uomo preso nella sua integralità»[69]. L'azione della Segreteria di Stato registrava così un aggiornamento di metodo ed una nuova attenzione verso la «cortina di ferro». Lasciava però immutato l'oggetto ultimo dell'azione internazionale: quel fondamento di giustizia e di pace che la diplomazia casaroliana aveva radicato sulla definizione di «*tranquillitas ordinis*» di Sant'Agostino[70]. Dei tre interventi del 1980[71], il più rilevante appare senza dubbio quello proposto da Josef Cordes, alla Conferenza delle NU di Copenhagen (luglio 1980) sulla missione della donna. Risalta in esso la posizione apertamente critica assunta dalla Chiesa sulle soluzioni raggiunte, e che la costringono a «non prendere parte» al voto sul programma finale e a stigmatizzare i punti critici di ordine etico non sufficientemente sviluppati[72].

---

[68] «L'attitude qui s'impose au répresentant du Saint-Siège, dans un tel contexte (…) et face à tant des problems, est sans doute celle d'une respecteuse discrétion». Intervento di Mons. Casaroli alla Conferenza di Helsinki, nel corso della seduta plenaria del 6 luglio 1973, in *DC*, 70 (1973), p. 721.

[69] Discorso di Giovanni Paolo II alla 34° Assemblea generale NU-New York, 2 ottobre 1979. In *DC*, 76 (1979), pp. 872 ss.

[70] «Un'idea di pace che non riposi sull'idea di giustizia e, a fortiori, la contraddica, non sarà mai una pace vera e duratura, neppure in termini di "*Realpolitik*". L'antico concetto agostiniano che definisce la pace "*tranquillitas ordinis*", vale a dire la tranquillità di un ordine corrispondente alla realtà delle esigenze etiche e giuridiche (…)». In *DC*, 70 (1973), p. 722.

[71] Si tratta della dichiarazione sulla pena di morte, di Mons. Igino Cardinale, delegato rappresentante della S. Sede alla Conferenza dei Ministri Europei di Giustizia, di Lussemburgo (20-21 maggio 1980), in *DC,* 77 (1980), p. 701 e della dichiarazione di Mons. Audrys Backis sul disarmo nucleare e la pace, alla 2° Conferenza di Ginevra (13 agosto 1980), avente ad oggetto il Trattato di non proliferazione delle armi nucleari, in *DC*, 77 (1980), pp. 980 ss.

[72] «La S.Sede sottolinea che suo principale interesse sono i valori umani, i principi etici e morali ed il riconoscimento della dimensione spirituale della persona umana» e rileva l'emersione di una serie di punti oscuri, ed il persistere di «(…) numerose divergenze d'opinione relative alla struttura politica ed economica che sono state oggetto di un dibattito serrato nella Conferenza». Per tali ragioni «(…) astenendosi dal prendere parte al voto del programma, la delegazione non intende accettare o avallare i punti di vista o questioni discusse rimaste in sospeso». Impegno prioritario della Santa Sede è apportare un sostegno morale alle proposte sulla donna che versa in condizioni esistenziali e sociali particolarmente avverse (di povertà, sottosviluppo, di discrimine e violenza esercitata in qualsivoglia forma).
In tal senso essa presenta tre osservazioni critiche: 1.giudica insufficiente la trattazione del tema

William F. Murphy, sottosegretario della Commissione Pontificia *Iustitia et Pax* alla Conferenza dell'ONU sui Paesi meno avanzati (1-14 settembre 1981) illustra la posizione apostolica e i punti focali, sulla base di una pregressa documentazione-studio indicativa della volontà di partecipazione della Santa Sede alla produzione giuridica internazionale[73]. Nell'intervento di Paul Grossrieder, a Madrid, sembra quasi emergere una funzione di guida di fatto nella sollecitazione ai gruppi di lavoro per un più intenso impegno all'adempimento delle proprie incombenze[74].

Nel pieno fervore dei lavori per l'applicazione degli accordi di Helsinki – il 12 febbraio 1982 –, Mons. Silvio Luoni espone una dichiarazione che si inserisce sul tema della libertà in Polonia, sulla scia degli avvenimenti ivi occorsi. In tale circostanza il delegato insiste sul diretto rapporto tra il rispetto dei principi di civiltà elaborati ad Helsinki e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e il principio di autodeterminazione dei popoli (Principio VIII dell'Atto finale) che trova un banco di prova nel «problema polacco»[75].

Le riunioni saranno riprese in autunno, con l'intervento di Mons. Francesco Canalini, capo delegazione aggiunto a fianco di Grossrieder, alla Conferenza di Madrid-CSCE nel corso della sessione plenaria del 16 novembre

---

dello sviluppo integrale dell'uomo: «(…) il aurait eté bon de proposer plus clairement et de manière plus explicite le "développement total" et la "perfection intégral" de la personne humaine dans la vie individuelle et collective et de traduire plus efficacement ces objectifs (…)»; 2.avverte l'eccesivo sbilanciamento del modo di intendere la condizione della donna in prospettiva economica che relativizza il valore del suo apporto umano e sociale; 3.critica la trascuratezza della prospettiva familiare di cui la donna è, al contrario, elemento fondante e punto di riferimento di un rapporto di comunione integrale: «Le programme d'action aurait du ouvrir de plus amples et profondes perspectives à la famille, compte tenu du fait que l'ambiance familiale est une dimension fondamentale de l'expérience humaine». *DC*, 77 (1980), pp. 924 ss.

[73] Si tratta dello studio presentato alla Conferenza delle Nazioni Unite per la Scienza e la Tecnologia al servizio dello Sviluppo (UNCSTD) celebrata a Vienna nel 1979. Cfr. *L'Osservatore Romano* (in seguito, *OR*), 12 settembre 1981.

[74] Notevole l'intervento di Mons. Paul Grossrieder alla Conferenza di Madrid per la Sicurezza e Cooperazione in Europa (CSCE), di cui la Santa Sede è parte tra i 35 Stati firmatari. Ha ad oggetto la grave questione del disarmo, convocata sulla base delle disposizioni dell'Atto Finale di Helsinki. Avviata l'11 novembre 1980, con una poco convinta partecipazione ai lavori degli Stati (viene interrotta il 28 luglio per la pausa estiva e ripresa solo il 28 ottobre). L'indolenza dei gruppi di lavoro è implicitamente stigmatizzata dal delegato apostolico, avvertendo che «le S.Siège souhaite que reprenne très sérieusement le travail de rédaction dans tous les groupes afin de le voir déboucher sur une document final significatif par son équilibre et par sa substance». Cfr. *OR*, 6 novembre 1981. Segnalo, infine, il discorso di Mons. Antonio Javierre Hortas, segretario della Congregazione per l'Educazione Cattolica, alla 3° Conferenza dei Ministri Europei responsabili degli affari culturali (5-7 maggio 1981), in *OR*, 17 maggio 1981; in *DC*, 78 (1981), pp. 673 ss.

[75] *OR*, 14 febbraio 1982 e *DC*, 79 (1982), pp. 351 ss.

1982, in un'atmosfera di rilassamento delle delegazioni[76]. Nell'intervento di Mario Peressin alla Conferenza delle NU sull'uso pacifico dello spazio extratmosferico riappare il ruolo propositivo della presenza internazionale della Santa Sede[77].

Raccomandazioni specifiche sulla priorità dell'etica sulla tecnica nella disciplina di pianificazione della famiglia verranno rivolte al consesso internazionale riunito alla Conferenza Demografica Europea di Strasburgo, nell'intervento della delegazione apostolica[78].

Il quadro critico delle relazioni politiche internazionali è evidenziato dai molteplici interventi apostolici nel corso del 1983: alla chiusura dei lavori della Conferenza di Madrid, Mons. Silvestrini auspicava la costruzione di una «metodologia» di fiducia stabile nei rapporti tra gli Stati e nelle relazioni tra Est ed Ovest, col fine di prevenzione dei conflitti[79]. Padre Raymond Roch, intervenendo alla Conferenza di Ginevra sui temi della «questione palestinese», insisteva sul riconoscimento dei diritti di tutti i popoli, rammentando che nel 1949 la Santa Sede aveva promosso l'istituzione di una missione particolare in soccorso di quella terra[80]. La delegazione apostolica, intervenendo a Ginevra alla Conferenza mondiale contro il razzismo, affer-

---

[76] L'intervento elenca i casi che denunciano l'urgenza di tutela dei diritti umani, come la soppressione del sindacato di «*Solidarnosc*»; la necessità di riequilibrare il fattore militare con quello umano, in un quadro di raggiunta unità dell'Europa. Il delegato apostolico conclude richiamando tutti alla responsabilità del momento: «J'ai voulu rappeller nos objectifs fondamentaux et illusterer (…) la gravité des responsabilités qui pésent sur nous depuis la signature de l'Acte final. Dans ce esprit, ma délégation s'emploiera à ne laisser perdre aucune occasion d'obtenir des résultats positifs qui conduiraient à une meilleure application de l'Acte final…». *OR*, 17 novembre 1982.

[77] Mons. Peressin, che è rappresentante permanente a Vienna, affronta il principio della sovranità nazionale, relativizzato dalle nuove frontiere spaziali e propone delle soluzioni pratiche: «… deux principes doivent etre prises en considération: celui que chaque Etat jouit d'une légitime indépendance et à le droit d'agir librement, quoique dans le respect des droits des autres (…); celui, ensuite, que la souveraineté n'est pas un droit absolu». La S. Sede, per questo, ritiene necessaria l'istituzione di un'autorità sovranazionale «(…) indispensable à la regulation internationale de l'utilisation pacifique de l'éspace». *OR*, 11 agosto 1982; e *DC*, 79 (1982), pp. 865 ss.

[78] Intervento del P. Jan Schotte, alla Conferenza Demografica Europea di Strasburgo (21-24 settembre 1982), *OR*, 23 settembre 1982; e *DC*, 80 (1983), pp. 443 ss., in cui è richiamato costantemente l'insegnamento wojtylaino della *Familiaris consortio*.

[79] Dichiarazione di Mons. Achille Silvestrini, segretario del Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa, alla sessione di chiusura della Conferenza di Madrid-CSCE (7 settembre 1983) per l'approvazione del documento finale della Conferenza: «(…) le S.Siège espère vivamente que ce forum servira à crèer une méthodologie et un système capables de garantir la confiance, en reduisant (…) les fantomes sinistres de la guerre». *OR*, 8 settembre 1983 e *DC*, 80 (1983), pp. 1034 ss.

[80] Intervento di P. Roch, partecipe della delegazione apostolica capeggiata da Mons. Rovida, osservatore permanente presso l'ONU sede di Ginevra, sul problema della Palestina, alla Conferenza del 5 settembre 1983. Cfr. «Rétablir les droits de tous les peuples de la Terre Sainte». *OR*, 8 settembre 1983; *DC*, 80 (1983), pp. 1037 ss.

mava il valore capitale del diritto di libertà religiosa, e ne individuava le basi non semplicemente nella costruzione di edifici normativi ma nella prospettiva morale della dignità umana[81].

Tra le molteplici iniziative internazionali vaticane si segnala l'intervento di Achille Silvestrini alla Conferenza di Stoccolma (20 gennaio 1984) sulle relazioni di fiducia tra gli Stati. La Santa Sede, nuovamente, chiarisce le modalità ed i limiti «morali» della sua azione[82]. Ancora Silvestrini, interviene alla Conferenza sul disarmo celebrata al Palazzo delle Nazioni, a Ginevra, in un'atmosfera densa di attese, se si tiene conto del fatto che già in precedenza l'Assemblea Generale ONU aveva affidato alla Conferenza il mandato di raggiungere un *consensus* internazionale sui temi del disarmo, della pace e della collaborazione tra i popoli. Di tale intervento possono rilevarsi: l'azione informale della Santa Sede volta a incentivare la sottoscrizione e il rispetto dei patti internazionali; l'indicazione di alcuni obiettivi da questa giudicati prioritari; l'apporto condiviso dalla Chiesa universale con gli episcopati nazionali all'«educazione alla pace»[83].

Con toni vibranti alla 40° Sessione ONU, Mons. Rovida denuncia al mondo la violazione della libertà religiosa[84] mentre riflessioni sulle finali-

---

[81] Intervento di Mons. Giuseppe Bertello, uditore della missione permanente della S.Sede a Ginevra nel corso della 2° Conferenza mondiale contro il razzismo e la discriminazione razziale (1-12 agosto 1983): «C'est à ce niveau de réflexion que se situe principalement la contribution de l'Eglise catholique en attuant l'attention plus que sur l'aspect juridique et politique, sur le sens religieux et moral de la dignité égale de tous les hommes». *OR*, 26 agosto 1983 e *DC*, 80 (1983), pp. 1039 ss.

[82] Intervento di Mons. Achille Silvestrini alla Conferenza di Stoccolma (20 gennaio 1984) sulla misure dirette a rafforzare i legami di fiducia e la sicurezza in Europa, in prospettiva di dialogo tra gli Stati. Si tratta della 3° Conferenza internazionale seguita agli accodi di Helsinki, dopo quelle di Belgrado (1977-1978) e Madrid (1980-1983). «Il n'intervient pas dans le débat technico-militaire qui n'est pas de son ressort (…) il les encourage car il en apprécie surtout: a) Le critère base, c'esta-à-dire la réciprocité et la validité erga omnes pour tous les Etats-membres (…); b) La finalité consistant à renforcer la confiance et la sécurité entre tous; c) (…) le fait de chercher à réduire le risque d'un affrontement militaire en Europe (…). En même temps, le S.Siège juge utile d'apporter sa contribution propre en mettant en lumière et en encourageant le facteur psychologique et moral (…)». *OR*, 21 gennaio 1984; e *DC*, 81 (1984), pp. 430 ss.

[83] Intervento di Mons. Silvestrini alla Conferenza sul disarmo e le misure atte a prevenire una guerra nucleare, a Ginevra (15 marzo 1984). Tra le misure prioritarie in grado di condurre ad un disarmo effettivo: «(…) ne jamais denuncie à la négociation en l'absence d'une autorité supernationale (…) restaurer la confiance (…) s'efforcer de mettre la science et la technologie au service de la vie et non de la guerre». Circa l'intervento degli episcopati nazionali in ordine al problema degli armamenti e alla formazione delle coscienze cristiane, il documento rinvia agli atti formulati dagli episcopati tedesco, nord-americano, francese, belga, olandese e giapponese.
OR, 16 marzo 1984, e *DC*, 81 (1984), pp. 469 ss.

[84] Intervento di Mons. Edoardo Rovida, nunzio apostolico e capo della delegazione di osservazione della S.Sede alla 40° Sessione della Commissione ONU (15 marzo 1984). Esso denuncia la violazione sistematica dei diritti umani nei diversi contesti politici a livello mondiale, intervenendo nella discussione avente ad oggetto l'applicazione della «Dichiarazione sull'eliminazione di tutte

tà ultime, e all'oggetto ultimo, delle nuove tecnologie applicate alla ricerca scientifica genetica fanno da sfondo all'intervento di Paul-Joseph Schmitt al Consiglio d'Europa[85].

Si moltiplicano, all'insegna della costruzione dell'Europa, gli interventi dei delegati apostolici nel corso del 1985. Jean-Louis Tauran nell'allocuzione al *Forum* di Budapest traccia le coordinate di una cultura che sia un collante di unità ispirata dai valori umani nella tradizione cristiana sotto l'architrave del compatronato apostolico euro-slavo promosso da papa Wojtyla, di San Benedetto e di Cirillo e Metodio[86]. Mons. Giuseppe Bertello denuncia le gravi violazioni dei diritti umani alla 41° Sessione della Commissione dei diritti umani alle NU-Ginevra[87] ed avrà modo, a breve distanza di tempo, di tuonare contro le gravi responsabilità dei governi nazionali di fronte al dramma della fame in Africa[88]. Sui diritti umani insisterà, ancora, la delegazione apostolica nella Conferenza dei Paesi CSCE riuniti ad Ottawa[89]. Altri

---

le forme di intolleranza e discriminazione fondate sulla religione o la convinzione di fede». Il testo della risoluzione n.37-187 fu approvato dall'Assemblea Generale ONU il 18 dicembre 1982. Si segnala un passaggio: «Dieu, trop souvent le grand absent dans les instances internationales, mais qui affleure toujours, meme sans etre nommé, dans les thèmes qu'elles traitent, Dieu interpelle les members de cette Commission (…) afin qu'ils trouvent la vigueur nécessaire pour faire justice à ces centaines de millions de personnes persécutées à cause de son nom». *OR*, 23 marzo 1984, e *DC*, 81 (1984), pp. 472 ss.

[85] Intervento di Mons. Paul-Joseph Schmitt alla Conferenza di Parigi (16-17 settembre 1984) dei Ministri della ricerca scientifica. Di fronte al rischi di «biologizzare» la riproduzione umana e relativizzare la scienza, il delegato apostolico riprendeva l'insegnamento di Pascal: «L'homme qui est bien plus qu'une simple matière première de l'histoire ou de l'ordre économique ou politique (…). "L'homme passe infinimment l'homme". L'homme n'est pas seulement l'acteur de la recherche, mais encore son terme». *OR*, 9 ottobre 1984, e *DC*, 81 (1984), pp. 1123 ss.

[86] Allocuzione di Mons. Jean-Louis Tauran alla Riunione di esperti degli Stati firmatari del Documento finale della riunione di Madrid (21 novembre 1985), in *OR*, 30 novembre 1985, e *DC*, 82 (1985), pp. 184 ss.

[87] L'intervento (13 marzo 1985) si inserisce nell'esame all'ordine del giorno concernente l'applicazione della «Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme di intolleranza e discriminazione fondate sulla religione o convinzione». In tale circostanza il delegato apostolico rammenta l'insegnamento wojtyliano per cui al centro delle preoccupazioni della Chiesa è: «(…) la liberté légitime des croyants, meme non cathliques ou non chrétiens (…) car cette liberté est un droit radical». *OR*, 15 marzo 1985, e *DC*, 82 (1985), pp. 489 ss.

[88] Allocuzione (del 12 marzo 1985) di Mons. Bertello alla Conferenza delle NU-Ginevra. *OR*, 9 aprile 1985, e *DC*, 82 (1985), pp. 534-535.

[89] Intervento di Mons. Angelo Palmas, capo delegazione della S.Sede, alla Conferenza di Ottawa del 7-17 giugno 1985, programmata già dalla Conferenza di Madrid (1983) e dedicata esclusivamente alla tutela dei diritti umani. La seconda parte dei lavori avrebbe dovuto condurre alla fissazione di raccomandazioni e conclusioni, ma non si registrò unanimità dei consensi su alcun testo in discussione, con l'effetto di rinviare ogni sviluppo ad una successiva Conferenza (celebrata poi a Vienna nel 1986). La delegazione apostolica ha in questa occasione dato prova eloquente della sua presenza attiva, sottolineando le falle e i difetti occorsi nei lavori e le proposte d'intervento: «(…) notre delegation, après avoir relevé des deficiences nombreuses et graves dans le respect de cette derniére (…)

interventi si dirigono alla lotta contro il fenomeno del crescente uso di droghe[90] o insistono sulla condizione della donna[91], o sulla cultura, in quanto frutto di libertà[92]. Alla cultura, valore ed obiettivo universale, si riferisce Luigi Poggi, nel perorare la causa dell'UNESCO, travolta da una crisi politica che ne offusca l'immagine e ne mette in ombra l'originario nobile scopo statutario di cooperazione internazionale[93].

Ancora un segnale deciso della presenza attiva della Santa Sede è offerto dall'intervento di Achille Silvestrini ad Helsinki. In tale occasione il delegato apostolico parla chiaramente di impedimenti al cd. «Processo di Helsinki» e ripropone il nesso diretto tra diritti umani e libertà religiosa, affermando che il «correttivo umano» ha suo naturale metro di misura nell'uomo, quale «criterio essenziale» di ispirazione nelle decisioni politiche[94].

---

avait nourri l'espoir que l'on pourrai obtenir un document final de la réunion d'Ottawa comportant de recommandations explicites pour la meilleur application des engagements pris à Helsinki et à Madrid. Concrètement elle aurait désiré une recommandation qui engage les autorités à accorder une reconnaisance légale aux communautés confessionelles (…) qui en sont encore privées dans certains pays. (…) et aussi pour promouvoir le dialogue entre les autoritès civiles (…) en conformité avec les dispositions des documents internationaux». *OR*, 19 giugno 1985, e *DC*, 82 (1985), pp. 739 ss.

90 Intervento di Mons. Giovanni Ceirano, osservatore permanente della S.Sede presso l'ONU per lo sviluppo industriale, alla Commissione ONU, 31° Sessione di Vienna (11-20 febbraio 1985). In *OR*, 15 febbraio 1985, e *DC*, 82 (1985), pp. 661-662.

91 Intervento di Mons. Paul Josef Cordes, vice presidente del Pontificio Consiglio per il laici, alla Conferenza dell'ONU a Nairobi (15-16 luglio 1985) sulla donna. Di esso va rimarcata la riflessione conclusiva con cui il delegato poneva l'accento sulla concreta distinzione, di cui gli Stati debbono tener conto, tra principi giuridici e leggi positive a tutela della donna: «L'esigenza contenuta nel §10 del Documento della Conferenza relativo alle strategia d'azione per la promozione della donna (A/CONF 116/12) non può essere considerato come una rivendicazione femminista. Esso è piuttosto il frutto di un'analisi antropologica che non può che sottolineare: «l'eguaglianza, non solo nel senso legale del termine, dell'eliminazione di una discriminazione *de iure*, ma anche come un'eguaglianza dei diritti, delle responsabilità e delle possibilità offerte nella partecipazione delle donne allo sviluppo sia come beneficiarie sia come agenti attivi». Cfr. *OR*, 30 luglio 1985, e *DC*, 82 (1985), pp. 971-972.

92 Intervento (del 16 ottobre 1985) pronunciato dal P. Henri Carrier, segretario del Pontificio Consiglio della cultura, al *Forum* culturale di Budapest previsto dal Documento conclusivo della riunione CSCE di Madrid. Il delegato sottolinea la necessità urgente di rivedere le politiche culturali che in molti Paesi limitano le libertà religiose, applicando costrizioni su ogni modalità di libera espressione del pensiero artistico, per cui «(…) une situation d'injustice collective semble s'etre crée, assurement peu conforme à l'esprit d'Helsinki». *OR*, 29 ottobre 1985, e *DC*, 82 (1985), pp. 1114 ss.

93 Intervento di Mons. Luigi Poggi alla 23° Sessione UNESCO a Sofia (8 ottobre-9 novembre 1985). «Affablir l'universalité de l'UNESCO serait compromettre gravement la mise en œuvre de la solidarité, tout particulièrement de la coopération multilatérale (…)». *OR*, 13 ottobre 1985, e *DC*, 82 (1985), pp. 1113-1114.

94 Intervento di Achille Silvestrini per il 10° anniversario della firma dell'Atto finale della CSCE celebrato ad Helsinki (30 luglio-1 agosto 1985). Nella sollecitazione del delegato ai governi, affinché rispettino gli impegni presi con i 10 punti programmatici di Helsinki, richiama la *Redemptor hominis* di Giovanni Paolo II e rileva che nulla è stato deciso nei negoziati per gli armamenti nucleari e per la riduzione equilibrata delle forze. Egli richiama l'attenzione su altre situazioni «tra le più gravi:

Alla 13° riunione CSCE, il delegato apostolico traccia un bilancio ed un programma degli undici anni di lavoro del processo inaugurato ad Helsinki ed in specie sul VII principio dell'Atto finale[95].

L'intervento di Mons. Tauran al Forum culturale di Budapest, nel 1985, volto a garantire i diritti culturali dei credenti, appare come una decisa sollecitazione ai rappresentanti CSCE. I 35 Paesi aderenti all'Organizzazione regionale europea non troveranno tuttavia un accordo sulla redazione di un documento finale condiviso[96]. Si lega a questo tema l'intervento di Edoardo Rovida a Berna, sulla questione dei contatti umani, attraverso i legami tra singoli ed organizzazioni sociali[97]. Gli fa eco, in tema di lavoro e di crisi economica e morale, la dichiarazione di Justo Mullor Garcia alla Conferenza internazionale del lavoro[98]. Di violenza nello sport si occupa Mons. Schmitt

---

diocesi in attesa di un vescovo e comunità di fedeli cui non è concesso di avere un ministro di culto (…) discriminazioni per i credenti nello studio, nel pubblico impiego e nelle carriere professionali» ed ancora, riguardo alla regione di Belgrado, la «grave "plaie ouverte" à cause des communautés catholiques de rite oriental qui ont perdu toute existence civile légale». *DC*, 82 (1985), pp. 968 ss.

[95] Intervento di Achille Silvestrini alla Conferenza CSCE di Vienna del 4 novembre 1986, avente lo scopo della verifica dell'applicazione degli accordi contenuti nell'Atto finale della Conferenza di Helsinki. L'atmosfera di attese sulla pace che fa della CSCE una delle «strutture del dialogo» e di Helsinki «una realtà dinamica», risponde all'iniziativa di Giovanni Paolo II per la giornata sulla pace e preghiera ad Assisi (27 ottobre). *OR*, 6 novembre 1986, e *DC*, 83 (1986), pp. 1164 ss.

[96] Intervento di Mons. Tauran al *Forum* culturale di Budapest (15 ottobre - 26 novembre 1985). La Santa Sede segue una linea espressa nei precedenti incontri di Helsinki, Belgrado, Madrid, Stoccolma e Ottawa. In attuazione del Principio VII dell'Atto finale di Helsinki circa «La libertà dell'individuo di professare, solo o in comune, una religione o una convinzione di fede, agendo secondo gli imperativi della propria coscienza». Su tale parametro (coincidente con la *Gaudium et Spes*, n.14), la Santa Sede ricorda l'esistenza di alcuni «diritti culturali dei credenti» e ne ricava sei esigenze oggetto di una proposizione che viene fatta circolare tra i delegati. Si tratta: 1. del diritto di potere comunicare tra loro i credenti di una medesima fede; 2. di assicurare ai credenti la possibilità di coltivare la propria fede; 3. del diritto delle famiglie di poter trasmettere la propria eredità religiosa e culturale della etnia di appartenenza ai propri figli; 4.della facoltà di utilizzare tutti i mezzi di comunicazione sociale; 5. di avere incontri con specialisti in scienze religiose e teologiche; 6. di restaurare gli edifici di culto. Cfr. *OR*, 21 novembre 1985, e *DC*, 83 (1986), pp. 151 ss.

[97] Intervento di Mons. Edoardo Rovida, capo delegazione della S.Sede, alla «Riunione di esperti sui contatti umani», celebrata a Berna nel quadro CSCE (15 aprile - 26 maggio 1986). Il delegato insiste sull'importanza del riconoscimento dei gruppi ed associazioni «(…) sans lesquels la pratique des libertés individuelles est presque toujours compromise» e rammenta che il mandato dei rappresentanti è quello di «(…) mettre en chantier des politiques à plus long terme susceptibles de fair naître une plus grande confiance des populations (…) afin de généraliser la liberté des contacts». *OR*, 2-3 maggio 1986, e *DC*, 83 (1986), pp. 646 ss.

[98] Intervento di Mons. Justo Mullor Garcia alla 72° Conferenza internazionale del lavoro a Ginevra, pronunciato il 16 giugno 1986. Esso fa il punto sulla giusta lettura della cd. «teologia della liberazione» riallineandone i profili «frammentari o deformati» all'Istruzione della Congregazione della dottrina della fede «*La verità ci rende liberi*», *AAS* 76 (1984) pp. 876 ss. Quattro di quei principi (1. «Opzione privilegiata per i poveri»; 2. Partiti politici e sindacati sono al servizio dell'uomo e non il contrario; 3.le politiche che fanno astrazione dei principi fondamentali sono «expression d'une anthropologie matérialiste (…) contraire à l'édification d'un ordre social juste»; 4. La liberazione

in una riunione informale del Consiglio d'Europa[99].

È degno di attenzione il fatto che la Commissione delle NU per i diritti dell'uomo, registrato l'incremento dei casi di denuncia di violazioni della libertà religiosa, abbia deciso, nel marzo di quell'anno, di nominare un *rapporteur* speciale con il compito specifico di redigere raccomandazioni e di individuare soluzioni in tutti i casi denunciati alla Commissione, con l'ulteriore funzione di promuovere un canale di dialogo tra i credenti e le autorità civili[100].

Parallelamente si incentivano i rapporti diretti della Segreteria di Stato attraverso l'azione congiunta di Agostino Casaroli[101] con le articolazioni diplomatiche della Sede Apostolica[102].

Tra gli interventi dei delegati vaticani nel 1987[103], si segnala qui quello

---

socio-economica dell'uomo passa attraverso un «effort d'éducation à la civilisation du travail») sono esposti dal delegato apostolico al consesso internazionale. *OR*, 24 settembre 1986, e *DC*, 83 (1986), pp. 1035 ss.

[99] Intervento di Mons. Paul-Joseph Schmitt, osservatore della S.Sede alla riunione dei ministri europei di Strasburgo (27 giugno 1985), a seguito dei terribili fatti dello Stadio di Heysel (Bruxelles) del 28 maggio 1985 seguiti all'incontro calcistico Liverpool-Juventus. Il prelato stigmatizza la distorsione del sistema sportivo, piegato a «(…) star-système fabriques des vedettes et met en jeu des intérêts financiers considérables», un sistema vittima della «obsession de la compétition». *DC*, 83 (1986), pp. 152 ss.

[100] Il designato è Angelo Almeida Ribeiro, rappresentante del Portogallo alla commissione ONU per i diritti dell'uomo tra il 1979 e il 1981.

[101] Agostino Casaroli svolge una allocuzione sulla pace e la giustizia tra Est ed Ovest in occasione dell'annuale «giornata della pace» sotto l'egida degli organismi delle NU di Vienna (Agenzia Internazionale dell'Energia Atomica-AIEA e Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale-UNIDO), il 6 marzo 1986. In tale circostanza il delegato apostolico mette in rilievo la necessità della costituzione di un'autorità mondiale in grado di annullare la logica dell'equilibrio nucleare e l'adozione delle norme fondamentali poste nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo. *OR*, 8 marzo 1986 e *DC*, 83 (1986), pp. 412 ss. Lo stesso, pronuncia ad Harare per l'8° *Summit* dei governi dei Paesi membri del Movimento (Organizzazione) dei non-allineati un messaggio al Presidente Mugabe con il quale è indicata la speranza che i valori di rispetto dei diritti umani e dei popoli, l'indipendenza, l'autodeterminazione e la non subordinazione alle logiche economiche continuino «ad ispirare la cooperazione internazionale». *OR*, 1-2 settembre 1986.

[102] Si segnala l'intervento di Mons. Elias Yanes alla 3° Conferenza dei ministri europei del lavoro, a Madrid, il 20 gennaio 1986. Rileggendo l'Enciclica *Laborem exercens*, il prelato sottolinea il «primato del valore del lavoro, quale componete la dignità della persona umana» e indica la triplice dimensione di una politica volta alla creazione del lavoro: la riduzione dei privilegi settoriali; un solidarietà sovranazionale che superi gli egoismi nazionali d'Europa. Cfr. *DC*, 83 (1986), pp. 498 ss. Il cardinale Lustiger il 17 giugno pronuncia, sul solco dell'esortazione *Familiaris consortio*, una allocuzione per il 40° anniversario della fondazione dell'UNICEF, circostanza nella quale si discute del progetto di una Convenzione internazionale per la protezione dei diritti del fanciullo. Tra l'altro, nel lungo ed articolato intervento, egli pone in diretta relazione i diritti dell'infante con quelli della sua famiglia. *DC*, 83 (1986), pp. 872-876.

[103] Discorso di Mons. Justo Mullor dell'8 maggio 1987 sulle questioni del Terzo Mondo e sull'AIDS, in occasione della 40° Assemblea dell'OMS, in *DC*, 84 (1987), pp. 704 ss.

di Audrys Backis a Vienna. Il documento propone all'assemblea dei Paesi CSCE dieci punti a fondamento della libertà religiosa sulla base del Principio VII dell'Atto finale di Helsinki[104].

In un discorso alle NU, Renato Martino insiste sulla necessità dell'edificazione di un ordine mondiale per il disarmo e sull'indispensabilità dell'ONU a prevenzione dell'uso indiscriminato della forza. In quel contesto riprendeva vigore l'auspicio espresso da Paolo VI in India nel 1964, sulla creazione di un fondo mondiale di sviluppo alimentato dalle economie del disarmo[105]. Nel corso dei lavori della 42° Sessione dell'Assemblea generale NU, la delegazione apostolica interviene decisamente sull'importanza della centralità dei profili morali nella trattazione delle tematiche svolte negli ordini del giorno[106]; sui diritti dell'uomo, con specifico riguardo al tema della libertà di coscienza e di religione[107]; sul tema dei rifugiati[108], con particolare attenzione per le genti della Palestina[109]. L'intervento di Audrys Backis alla 5° Sessione

---

[104] Intervento di Mons. Audrys Backis del 30 gennaio 1987 alla Conferenza di Vienna CSCE, con la presentazione di un decalogo distribuito ai partecipanti. Il documento sottolinea «che l'esercizio effettivo del diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione o di convinzione comporta, tra le altre: 1. la libertà dei genitori di trasmettere ai figli le proprie convinzioni religiose; 2. il dovere per le famiglie di rispettare le convinzioni religiose dei propri figli; 3. di ricevere individualmente o collettivamente un insegnamento religioso; 4. per ogni comunità di credenti, di organizzarsi autonomamente; 5. di poter scegliere e formare propri ministri di culto; 6. di poter aprire erigere e utilizzare propri edifici di culto; 7. di fare uso libero di libri sacri, pubblicazioni e altro materiale religioso; 8. di disporre di propri mezzi di comunicazione e di farne uso a fini religiosi; 9. per i singoli e le comunità, di poter avere contatti ed assemblee comuni – compresi i pellegrinaggi – con i correligionari, anche all'estero; 10. per tutti i credenti, di godere di un'eguaglianza effettiva in relazione agli altri cittadini, in tutti gli aspetti della vita civile, economica, culturale e sociale e culturale, senza timore di discriminazioni». *OR*, 1 febbraio 1987 e *DC*, 84 (1987), pp. 253 ss.

[105] Discorso del 31 agosto 1987 nel quadro della Conferenza internazionale sul rapporto tra disarmo e sviluppo, di Mons. Renato Martino, nunzio apostolico e osservatore permanente alle NU. *DC*, 85 (1988), pp. 152-154.

[106] Il 26 ottobre 1987, Martino prende parola circa il punto 82 dell'ordine del giorno insistendo sugli aspetti morali dello sviluppo in un nuovo ordine mondiale di rapporti tra Stati. Nel rinviare all'Enciclica *Populorum progressio* di Paolo VI e alla *Redemptor hominis* di Giovanni Paolo II egli insiste su due direttive fondamentali: il principio del rispetto integrale della dignità e dei diritti della persona umana, e il principio della solidarietà della razza umana. *DC*, 85 (1988), pp. 155-156.

[107] Discorso di Renato Martino del 12 novembre 1987, al 3° *Comité* nel quadro della 42° Sessione dell'Assemblea generale NU: con un richiamo espresso all'art.18 DUDU che dichiara l'eliminazione di tutte le forme di intolleranza fondate su religione o convinzione. Nell'intervento il delegato apostolico compara la legislazione confessionale in Cecoslovacchia e Romania. *DC*, 85 (1988), pp. 157 ss.

[108] Dichiarazione di Renato Martino del 17 novembre 1987 in occasione del dibattito sul rapporto dell'Alto commissariato delle NU per i rifugiati. *DC*, 85 (1988), pp. 160-162.

[109] Discorso di Mons. Antonio Franco del 2 novembre 1987, rivolto al Comitato politico speciale sul punto 79 dell'ordine del giorno (Ufficio di Soccorso e lavoro delle NU per i rifugiati in Palestina). Il delegato sottolinea il problema prioritario del popolo palestinese al riconoscimento, secondo i dettami espressi da Giovanni Paolo II, del: «diritto ad una propria patria come tutte le nazioni civili, secondo il diritto internazionale». Cfr. *DC*, 85 (1988), pp. 156-157.

CSCE di Vienna è una verifica sui progressi compiuti verso la redazione di un Documento che sancisca definitivamente, all'insegna del «Processo di Helsinki», i diritti fondamentali dell'uomo[110].

La questione medio-orientale è nuovamente sollevata da Mons. Martino all'ONU, con la richiesta di redigere uno Statuto internazionale a protezione della città di Gerusalemme[111]. Lo stesso, insiste sulla necessità dell'eliminazione di tutte le forme di intolleranza religiosa[112]. Il tema di una formazione

---

[110] Intervento del 26 febbraio 1988 di Mons. Audrys Backis alla 5° Sessione CSCE-Vienna. Si registrano le difficoltà per la stesura di un documento conclusivo sui diritti dell'uomo. L'intervento si articola in alcuni punti tematici (1.il diritto delle comunità di credenti di organizzarsi secondo le proprie strutture gerarchiche ed istituzionali; 2.di assicurare l'educazione religiosa dei propri membri; 3.il diritto dei credenti all'informazione). Il testo coglie anche l'impegno diplomatico del rappresentante apostolico: «Nous avions un texte (…) fruit d'une négociation patiente et du savoir-faire du Coordinateur. Il semblait avoir recuilli sinon une adhésion formelle, tout au moins etre l'objet d'une certain convergence qui aurait du favoriser une rédaction satisfaisante pour tous». *OR*, 28 febbraio 1988; *DC*, 85 (1988), pp. 397 ss.
Identico tema è trattato dall'intervento di Justo Mullor nella 44° Sessione della Commissione dei diritti dell'uomo, ONU Ginevra, del 19 febbraio 1988. L'elaborazione di una Convenzione internazionale che contempli anche la libertà religiosa collide con il comportamento ambiguo delle burocrazie statali: «(…) à cette Commission il est demandé de trouver la formule pour guérir certains Etats de la grave maladie sociale et politique qui les amène à vivre une double vie: l'une, étalée devant la scène internationale, les opinions publiques surtout étrangères et dans les textes légaux publics, et l'autre vécue dans la réalité quotidienne par un comportement contradictoire au quel se sont habitués un bon nombre de bureaucrates à l'ésprit sectaire et des populations condamnées à l'impuissance». *DC*, 85 (1988), pp. 349 ss.
Sempre Mullor è portavoce di una vibrante dichiarazione esposta nel corso del Colloquio «Interdipendenza e sviluppo culturale» organizzato dalla Segreteria generale del Consiglio d'Europa a Lisbona, il 7-8 aprile 1988. Il delegato apostolico sulla base della dottrina sociale di papa Wojtyla, e considerato il trascorso di un ventennio tra la *Populorum progressio* di Paolo VI e la *Sollicitudo rei socialis* di Giovanni Paolo II, avverte la necessità impellente di: «(…) passer à une action capable de conduire l'humanité sur le chemin d'un développement humain authentique» fondato su un «paramètre intérieur (…) lequel suppose une conception non seulement corporelle, mais aussi spiritelle de l'homme qui en est le centre». *DC*, 85 (1988), pp. 672 ss.

[111] Intervento di Mons. Renato Martino all'ONU, del 15 novembre 1988, nel corso del dibattito generale della 43° Assemblea ONU sulla soluzione delle controversie internazionali. L'oratore sottolinea le attese della Sede Apostolica sul futuro del Medio-Oriente e di Gerusalemme, richiamando una precedente formula espressa dieci anni prima: «(…) Nous répétons à nouveau notre appel pour que le caractère unique et sans parallèle de Jérusalem, cité sainte de trois réligions, soit protégé par un statut internationalement garanti. Un tel statut devrait garantir l'égalité des droits et du traitement des trois religions en ce qui concerne le culte et l'accès aux Lieux saints. Il devrait en outre inclure des guaranties pour que les trois communautés religieuses poursuivent pacifiquement les activités spirituelles, culturelles, civiques, économiques et autres, necessaires à leur existence» (Dichiarazione dell'osservatore permanente della Santa Sede alle NU, del 3 dicembre 1979). *DC*, 86 (1989), pp. 292 ss.

[112] Intervento pronunciato il 10 novembre 1988 da Mons. Renato Martino all'ONU nel corso del dibattito generale della 43° Assemblea ONU sulla libertà religiosa e di coscienza. Il discorso è densissimo di contenuti e di riferimenti sulla politica ecclesiastica osservata e messa in pratica dagli Stati e stigmatizza le numerose legislazioni sottilmente oppressive di tale libertà. Nel ribadire che la libertà religiosa e di coscienza è la prima e fondamentale delle libertà umane, il delegato rinvia alle aspettative di una legislazione *ad hoc* sulla libertà di coscienza in URSS, in coincidenza con le

universitaria equilibrata è trattato da Mullor all'UNESCO[113].

In contemporanea, mentre cedono i muri materiali e concettuali che solcano il cuore dell'Europa, la Segreteria di Stato vigila incessantemente attraverso l'azione diplomatica di Casaroli[114]. Sodano nell'intervento alla Conferenza CSCE-Vienna insiste nuovamente sull'adozione di un testo in applicazione dell'Atto finale di Helsinki[115].

Mullor si occupa del diritto d'asilo dei rifugiati nelle regioni del Sud-est asiatico[116] e del recupero dei valori di solidarietà, al tramonto dei regimi coloniali[117]. Francesco Colasuonno affronta il tema del rispetto dell'ambiente

---

solenni celebrazioni del Millenario della cristianità russa – il Battesimo della Rus' di Kiev – con un richiamo alla politica di dialogo all'insegna della östpolitik intessuta dal cardinale Agostino Casaroli. Cfr. *DC*, 86 (1989), pp. 290 ss.

113 Intervento di Mons. Mullor (12 gennaio 1989) alla 41° Sessione della Conferenza internazionale sull'educazione UNESCO. *OR*, 15 gennaio 1989, p. *DC*, 86 (1989), pp. 293 ss.

114 Si segnalano qui del Segretario di Stato, cardinale Agostino Casaroli, un intervento alla Riunione della Commissione dei diritti dell'uomo ONU-Ginevra, del 20 febbraio 1989, in cui ribadisce l'esigenza di formalizzare una convenzione internazionale sul diritto di libertà religiosa impostata sui sei punti già in precedenza elencati. *OR*, 20-21 febbraio 1989, p. *DC*, 86 (1989), pp. 326 ss. Un'allocuzione alla Conferenza sul disarmo, a Ginevra, con l'auspicio di addivenire ad una Convenzione multilaterale sull'interdizione completa delle armi chimiche. *OR*, 22 febbraio 1989. *DC*, 86 (1989), pp. 382 ss. Più significativo, sul piano politico, il messaggio di Casaroli alla 9° Conferenza del *Summit* dei Paesi non allineati: occasione storica, essendo qui inviati per la prima volta ad un dibattito comune i Paesi della Nato e del Patto di Varsavia e per il fatto che per la prima volta (il 7 settembre) l'Organismo prendeva in considerazione la promozione dei diritti dell'uomo. *OR*, 6 settembre 1989; *DC*, 86 (1989), pp. 883 ss.

115 Intervento di Mons. Sodano (19 gennaio 1989) alla Conferenza CSCE-Vienna, nel quale sottolinea l'esigenza di promuovere norme di tutela della libertà di pensiero, coscienza e religione, elencate in sei punti di sintesi: «L'ambition (…) de rédiger un texte précis et sans ambiguité qui permette à tous les croyants (…) de pratiquer leur foi religieuse (…) au sein de la société. Ainsi, des éléments importants (…) apparaissent dans le document final: 1. Le libre acces aux lieux de culte; 2. le droit des communautés de s'organiser et de s'administrer conformément à leur structure hiérarquiche et institutionnelle; 3.le droti d'aquérir, de posseder et d'utiliser le matériel religieux nécessaire à la pratique de la religion; 4.le dorit de donner et recevoir une éducation religieuse aux enfants comme aux adultes; 5.l'accès des communautés de croyants aux mass media; 6.la possibilité d'entretenir des contacts directs entre fidèles et communautés au sein du territoire National comme à l'étranger». *OR*, 31 gennaio 1989; *DC*, 86 (1989), pp. 295 ss.
Sodano era intervenuto alla Conferenza di Parigi sulle armi chimiche (7-11 gennaio 1989). *DC*, 86 (1989), pp. 205 ss.

116 Intervento di Mullor alla 2° Conferenza internazionale sui rifugiati indocinesi, a Ginevra (13-14 giugno 1989). Nell'occasione gli Stati discutono dell'adozione di un «Piano d'azione globale» volto a ridurre l'esodo che ha interessato masse umane dell'area indocinese (i cd. «*boat-people*» di Vietnam, Laos e Cambogia) da un quindicennio. *DC*, 86 (1989), pp. 731 ss.

117 Il lungo intervento di Mullor all'Incontro Africa-Europa di Porto Novo, in Benin, organizzato dal Consiglio d'Europa e dall'Organizzazione dell'Unità Africana (agosto 1989) si articola sugli insegnamenti di Giovanni Paolo II. Questi indicano la necessità di un passaggio dalle «strutture del peccato» alle «strutture della solidarietà» all'insegna di quel «parametro interiore» che è alla base dello «sviluppo umano autentico». *DC*, 86 (1989), pp. 951 ss.

come dovere morale, a Sofia[118].

Ancora sul disarmo si concentra l'azione di Mons. Tauran, come obbligazione morale per l'eliminazione delle cause della guerra[119]: un tema sviluppato nell'intervento alla 4° Conferenza di Ginevra, nell'estate del 1990[120]. Si moltiplicano gli interventi all'UNESCO[121]. Sui temi economici e alla solidarietà internazionale, specialmente verso i Paesi meno sviluppati, si registra una serie articolata di interventi della delegazione apostolica nelle diverse sedi internazionali, dove l'intenzione di proporsi come collaboratori nella costruzione dell'unità politica e nella conservazione delle tradizioni culturali si fa sempre più incisiva[122]. Restano costanti le cure dei delegati apostolici a sostegno di politiche tese al rispetto della libertà religiosa[123].

---

[118] Intervento del 18 ottobre 1989 di Mons. Francesco Colasuonno, Conferenza CSCE-Sofia sulla protezione dell'ambiente. Vi richiama il messaggio di Paolo VI alla Conferenza di Stoccolma (1 giugno 1972), sull'interdipendenza dei popoli. *OR*, 20 ottobre 1989, p. *DC*, 86 (1989), pp. 1092 ss.

[119] Intervento di Mons. Jean-Louis Tauran, sottosegretario ai rapporti con gli Stati, al dibattito generale delle NU a New York sul disarmo (1 novembre 1989). *DC*, 87 (1990), pp. 113 ss.

[120] Intervento di Tauran alla 4° Conferenza sull'esame del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari a Ginevra (20 agosto - 14 settembre 1990). Il delegato rammenta agli Stati firmatari l'importanza del rispetto dell'obbligo sottoscritto e degli *acquis* di tale Trattato entrato in vigore il 5 marzo 1970 ed afferma che la collaborazione tra gli Stati è finalmente nata sulla base della «promotion d'une nouvelle morale internationale». *OR*, 31 agosto 1990.

[121] L'intervento del cardinale Paul Poupard all'UNESCO (10 novembre 1989), in tema di cooperazione internazionale solidale, in *DC*, 87 (1990), pp. 114 ss. L'intervento di Mons. Antonetti alla 25° Conferenza generale UNESCO, dove si affronta il tema del rispetto del creato, in quanto «opera di Dio in tutta la sua ricchezza e varietà» e la sollecitazione a che l'UNESCO prosegua nel suo percorso statutario di programmi scientifici di tutela dell'ambiente. *DC*, 87 (1990), pp. 163 ss.

[122] Intervento di Tauran alla Conferenza CSCE-Bonn (20 marzo 1990), con richiami alla *Populorum progressio* e alla *Sollicitudo rei socialis*, sul principio di giustizia nella cooperazione economica, in *OR*, 22 marzo 1990; *DC*, 87 (1990), pp. 443 ss.; intervento di Mons. Jorge Meja alla 2° Conferenza ONU-Parigi sui Paesi meno sviluppati (3-14 settembre 1990), in *OR*, 9 settembre 1990; *DC*, 87 (1990), pp. 917 ss.
Nell'intervento di Sodano alla Riunione CSCE-New York (1-2 ottobre 1990) appare a tutta evidenza l'intenzione della diplomazia vaticana di proporsi come attore di un processo di dialogo e di consolidamento dell'Unione dell'Europa e dei suoi popoli: «(…) Depuis quinze ans, la présence du Saint-Siège au processus du CSCE se veut etre une témoignage de la dimension spirituelle qui à largement imprégné l'histoire et les réalisations d'Europe (…) le Saint-Siège continuera d'apporter sa contribution spécifique, en conformité avec sa nature et sa mission spirituelles». *OR*, 3 ottobre 1990; *DC*, 87 (1990), pp. 995 ss.

[123] Intervento di Sodano alla Conferenza sulla dimensione umana di Copenhagen CSCE (6 giugno 1990). Questo avvenimento rappresenta un giro di boa nel quadro del processo di ricomposizione dei rapporti tra gli Stati firmatari degli accordi di Helsinki. Per questo, nel suo discorso, Sodano illustra temi tra loro intimante correlati: il rapporto tra Santa Sede e Stati europei; il futuro del Processo di Helsinki e la Conferenza di Copenhagen nel contesto del processo di integrazione della CSCE; la libertà religiosa in Albania; la libertà religiosa quale libertà fondativa di ogni altra libertà; l'ordine giuridico come quadro necessario di una libertà vissuta in tal senso ribadendo la necessità di «(…) créer un climat de confiance et de crédibilité entre toutes les nations ici réprésentées»; il rispetto delle differenze. *OR*, 8 giugno 1990, p. *DC*, 87 (1990), pp. 701 ss.

Tra gli altri interventi, occorre fermare l'attenzione sul *Memorandum* dell'Episcopato francese alla 2° Conferenza ONU-Parigi del settembre 1990[124].

La diplomazia apostolica affronta il nuovo banco di prova nel cuore dei Balcani, in una Jugoslavia in via di disgregazione ideologica e politica[125]: il tema della pace si intreccia con il genocidio, i rifugiati[126] e i conflitti regionali, con lo sguardo volto all'est dell'Europa e del mondo[127].

La comunicazione di Mullor (26 settembre 1990) si situa nel quadro delle Giornate europee di studi sulle norme internazionali sui diritti dell'uomo, a Kiev, organizzato dal Centro ONU per i diritti dell'uomo e il Comitato sovietico per la CSCE e l'appoggio del governo sovietico: di singolare importanza il contesto storico e politico in cui è celebrata (la visita di Gorbatchev in Vaticano). Il documento rinvia al canovaccio giuridico indicato da Wojtyla su cui impiantare una Convenzione in materia diritti di libertà religiosa. La posizione della Santa Sede, in proposito avverte l'osservatore permanente, è «(…) bien connue. Elle est axée sur deux principes (…) Le premier est que, (…) un effort sérieux devrai etre fait pour garantir l'application des intruments internationaux déjà existants et qui concernent, de façon directe ou indirecte, la liberté de conscience et de religion (…). Le second principe consiste à envisager l'éventuelle convention, non comme moyen d'éviter l'intolérance, mais comme instrument apte à promouvoir le respect effectif de la liberté religieuse». *DC*, 87 (1990), pp. 1040 ss.
Occorre menzionare l'intervento di Casaroli (20 novembre 1990) al *Summit* CSCE-Parigi che vara la «Carta di Parigi per una nuova Europa». Sull'esperienza degli avvenimenti del 1989, questo documento sigilla la conclusione del lungo processo avviato con l'Atto finale di Helsinki. La Carta consacra i principi di pace, democrazia ed unità in una prospettiva che sostiene la dimensione umana delle istituzioni pubbliche dei Paesi europei firmatari: si affrontano i temi della sicurezza, della cooperazione economica, dell'ambiente, della cultura, dei lavoratori migranti, del Mediterraneo e delle Organizzazioni non governative. *OR*, 21 novembre 1990, p. *DC*, 88 (1991), pp. 9-18.

[124] La Francia aveva infatti assunto uno speciale ruolo, e responsabilità, in quell'occasione per l'impegno a sostenere economicamente i Paesi sottosviluppati. I vescovi francesi guardano al documento preparatorio della CNUCED (Conferenza delle NU per il Commercio e lo Sviluppo) con speciale cura e pongono l'attenzione verso una serie di temi: 1.crescita demografica; 2. esodo «anarchico» dalle campagne verso le città; 3. annullamento del debito estero; 4. risorse umane per la formazione; 5. cooperazione tra le ONG dei Paesi meno sviluppati e quelle dei Paesi «ricchi». *DC*, 87 (1990), pp. 920 ss.

[125] Intervento di Mons. Alain Lebeaupain (3 settembre 1991), della Segreteria di Stato, alla riunione d'urgenza sulla crisi jugoslava del CSCE-Praga. Preso atto dell'impiego della forza per la composizione di conflitti nella regione, con buona pace dell'atto finale di Helsinki e della Carta di Parigi, il delegato avverte che: «La Communauté des Nations ne peut donc que condamner l'état de fait et rappeller aux Autorités fédérales et républicaines de la Yougoslavie qu'elles sont engagées politiquement et moralement par les documents du processus d'Helsinki (…)». *OR*, 6 settembre 1991. Nell'allocuzione alla 3° Conferenza sulla dimensione umana CSCE-Mosca (10 settembre - 4 ottobre 1991), Tauran denuncia la grave situazione jugoslava e afferma che quegli avvenimenti: «(…) constituent une très grave violation de la lettre et de l'esprit du processus d'Helsinki». *DC*, 88 (1991), p. 893.

[126] Intervento di Mons. Renato Martino (15 novembre 1990) davanti al 3° Comitato sul punto 107: Ufficio per l'Alto Commissariato delle NU per i rifugiati. *DC*, 88 (1991), p. 206.

[127] Intervento di Mullor (26 febbraio 1991) alla 47° Sessione dei diritti dell'uomo NU-Ginevra, con speciali accenti circa le violazioni dei diritti umani perpetrate nei Paesi Baltici. *DC*, 88 (1991), pp. 379 ss.

Speciale attenzione merita l'intervento di Mons. Lebeaupain alla Riunione CSCE di Malta, del 15 gennaio 1991. Il tema in discussione riunisce vari esperti attorno alla questione dell'individuazione di forme e procedure per la soluzione pacifica delle controversie internazionali, alla luce della felice conclusione del cd. Processo di Helsinki, con la Carta di Parigi. Il delegato apostolico ha l'occasione di puntualizzare due aspetti della partecipazione della Santa Sede ai consessi internazionali: le ragioni etiche di quella presenza e le questioni giuridiche a garanzia di un sistema di conciliazione nelle vertenze tra Stati che finalmente poggi su una base solida e vincolante[128].

La dissoluzione della Federazione jugoslava è al centro della politica internazionale e gli interventi delle delegazioni apostoliche riflettono le preoccupazioni per una crisi regionale dagli esiti imprevedibili e capace di produrre seri contraccolpi a più largo raggio. La gravità della situazione è esacerbata dall'emergere di nuove forme di nazionalismo che si addensano nel nodo nevralgico connotato da un intenso simbolismo etnico e confessionale della Bosnia-Erzegovina [129]: è in questo contesto che la Santa Sede promuo-

---

Intervento di Tauran per la fissazioni di criteri di condotta utili a contrastare lo sviluppo della Guerra del Golfo. Il Segretario per le relazioni con gli Stati indica qui principi e mezzi operativi: «I. Principi: 1.Denunciare la situazione di ingiustizia creata con l'invasione del Kuwait e proporre dei gesti coraggiosi per ristabilire la giustizia ed evitare la guerra; 2. Sottolineare il primato della pace e ricordare che la giustizia e la pace procedono insieme; 3. Non negare le situazioni irrisolte della regione e particolarmente del Libano e della Terra Santa; II. Mezzi: 1.la preghiera dei credenti; 2.un vasto movimento di solidarietà per la creazione di un organismo speciale in favore dei rifugiati del Medio-Oriente; 3. L'attività diplomatica, che prevale sul confronto armato». *DC*, 88 (1991), p. 322.

[128] Quanto al primo elemento Lebeaupain osserva: «La Santa Sede vuol essere presente in quanto fedele alla sua specificità, giacché ognuno sa che questa è ben differente dagli altri partecipanti la CSCE (….) essa non rifiuta mai di contribuire alla pace allorché le parti interessate vogliano appellarsi (a lei), e allorquando tale richiesta manifesti un profondo desiderio di pervenire alla concordia (…) essa non potrà mai lasciarsi coinvolgere nei conflitti e competizioni perché essa si sente coinvolta dalla sorte di tutti e di ciascuno; è ciò che aveva fatto dire a papa Benedetto XV, il 22 gennaio 1915, in piena guerra, che "il Papa non è di nessun partito" (…)». Quanto alla questione delle modalità di pervenire ad un regolamento pacifico delle vertenze internazionali, il delegato apostolico osserva che: «La comunità internazionale è già provvista di meccanismi di conciliazione, di arbitrato e di giudizio. Nuove procedure non possono giustificarsi salvo siano migliorative di quelle esistenti. La storia recente di talune organizzazioni regionali mostra che esse tendano a istituire un sistema giudiziario o quasi-giudiziario interno alla propria comunità. Ciò che esiste già in Europa ne è una prova evidente. E tuttavia, resta molto da fare per offrire le condizioni della fiducia tra gli Stati partecipanti, in grado di rendere possibile una armonizzazione dei metodi di regolamento pacifico delle divergenze entro il CSCE». Soffermandosi sui criteri che assicurino la neutralità delle procedure e dei giudici aggiunge: «Gli elementi che favoriscono il ricorso a procedure obbligatorie di conciliazione sono quelli relativi alla personalità delle parti e all'imparzialità delle procedure (…). L'imparzialità delle procedure riposa su un'organizzazione che confidi sul valore dell'eguaglianza delle parti, e che, dunque, alcuno Stato non dia l'impressione di avere voce preponderante. Gli arbitri, o i giudici o i membri di un alto collegio devono garantire che la loro reputazione tecnica e morale sia al di sopra di ogni sospetto». *OR*, 3 febbraio 1991 e *DC*, 88 (1991), pp. 282 ss.

[129] Intervento di Tauran sulla Jugoslavia alla 2°riunione dei Ministri degli affari esteri dei Paesi

ve il principio dell'ingerenza umanitaria come criterio giuridico ibrido di «diritto-dovere», mentre le proposizioni del delegato apostolico sembrano coincidere, nei profili di intervento preventivo, con i piani d'azione consoni ad uno stratega militare[130].

In un simile quadro, le tematiche di contorno alla condizione umana danno quasi l'impressione di perdere di consistenza, pur restandone drammaticamente al centro[131].

Di notevole rilievo risulta il *Pro-memoria* della Segreteria di Stato-Sezione per le relazioni con gli Stati (2 giugno 1992) presentato da Tauran ed avente ad oggetto la partecipazione della Santa Sede al CSCE, stante la riforma di questo consesso internazionale in seguito agli avvenimenti del 1989. Il documento conferma la volontà vaticana di partecipare alle decisioni concorde-

---

CSCE-Praga (30-31 gennaio 1992), dove la Santa Sede, riconosciuta l'indipendenza delle due nuove entità statuali di Croazia e Slovenia, insiste sulla soluzione pacifica della crisi jugoslava, attraverso una riforma costituzionale che riconosca i diritti umani e le libertà fondamentali, le minoranze nazionali e un effettivo Stato di diritto, in armonia con i principi ispiratori del cd. Processo di Helsinki. *OR*, 3-4 febbraio 1992 e *DC*, 89 (1992), pp. 266-267. Intervento di Mons. Christophe Pierre alla Commissione per i diritti umani ONU-Ginevra nella Sessione speciale organizzata per la valutazione delle violazioni dei diritti umani nella ex-Jugoslavia (13-14 agosto 1992). *OR*, 15 agosto 1992 e *DC*, 89 (1992), pp. 803 ss. Intervento di Tauran alla riunione straordinaria del Consiglio dei ministri degli esteri dei Paesi membri CSCE-Helsinki (24-26 marzo 1992). *OR*, 27 marzo 1992 e *DC*, 89 (1992), pp. 413-414.
Nell'intervento di Lebeaupain al Comitato di Alti funzionari CSCE-Praga (2-5 febbraio 1993) sulle condizioni per una pace nell'ex-Jugoslavia, il delegato afferma che «(…) le Saint-Siège ne cesse d'affirmer que l'assistance humanitaire est le premier des devoirs de la Communauté internationale». *OR*, 4 febbraio 1993; *DC*, 90 (1993), pp. 213 ss.

[130] Nell'importante intervento al Comitato di Alti funzionari CSCE-Praga (16-18 settembre 1992), Lebeaupain propone l'imperativo di rifiutare ogni forma di nazionalismo fondata su razza o etnia e condanna la cd. «pulizia etnica» come mezzo di purificazione territoriale tendente ad eliminare fisicamente i gruppi minoritari. Stante la gravità della situazione il delegato apostolico propone una serie di elementi atti ad avviare un rapido processo di pace. Questi non si fermano alla dichiarazione astratta di principi – si parla anche di «insulto alla coscienza morale europea» e di apertura di corridoi umanitari, di blocchi navali e di spazio aereo, di embargo terrestre e fluviale –, affinché le parti in conflitto accettino una soluzione istituzionale che consenta alle tre comunità della Bosnia-Erzegovina il riconoscimento dei diritti e della propria autonomia. *OR*, 18 settembre 1992 e *DC*, 89 (1992), pp. 933-934. Esortazioni identiche Lebeaupain rivolgerà al Comitato riunito a Praga il 5 novembre 1992. *OR*, 7 novembre 1992 e *DC*, 89 (1992), pp. 1081 ss. Sulla questione del nazionalismo montante in Europa e sulla specificità della partecipazione della Santa Sede al CSCE interviene Angelo Sodano al CSCE-Helsinki (9-10 luglio 1992). *OR*, 10 luglio 1992 e *DC*, 89 (1992), pp. 782-783. Cfr. anche l'intervento di Renato Martino al 3° Comitato dell'Assemblea generale ONU sul razzismo e la discriminazione razziale, in rapporto alla pulizia etnica in Bosnia-Erzegovina. *OR*, 16 ottobre 1992 e *DC*, 89 (1992), pp. 1043 ss.

[131] Dichiarazione di Renato Martino alla Conferenza delle NU-Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo (3-4 giugno 1992). *OR*, 6 giugno 1992 e *DC*, 89 (1992), pp. 634 ss. A conclusione della Conferenza, l'intervento del cardinal Sodano insiste sulla destinazione universale dei beni della terra e su un esame di coscienza da parte dei Paesi ricchi. I riferimenti al magistero (*Populorum progressio*, n.48 e *Gaudium et spes*, n.69), si alternano a più datati spunti di riflessione attinti al diritto di Graziano, *Decretum*, c.21, dist. 86. *OR*, 15-16 giugno 1992 e *DC*, 89 (1992), pp. 728-729.

mente assunte dalla comunità politica internazionale ma riafferma la specificità del suo *modus operandi* e il rifiuto di prendere parte alle deliberazioni orientate ad opzioni militari[132]. Al risoluto atteggiamento vaticano fa seguito, in risposta, una dichiarazione di presa d'atto della Presidenza adottata per *consensus* dai membri CSCE-Helsinki, che riconosce implicitamente la specificità della *missio* apostolica[133].

In questi anni la diplomazia pontificia insiste particolarmente sulla politica di disarmo nucleare[134] e sulle questioni connesse alle crisi di guerra e, in genere, umanitarie[135], sebbene sia mantenuta viva l'attenzione per le tematiche del lavoro, della cultura, della povertà, della famiglia[136], in un'ot-

---

[132] Ecco i passaggi più significativi del testo: «Partecipando alla CSCE la Santa Sede intende contribuire a garantire la pace per la presa di impegni solenni a proposito dei diritti dell'uomo e di una vita comune pacifica e leale fra Nazioni libere e responsabili». A proposito del suo modo specifico di partecipare alla CSCE la Santa Sede ribadisce «che va sempre considerata come specifica, ossia rispondente alla sua natura di soggetto sovrano di diritto internazionale perseguente specificamente dei fini religiosi e morali. Per questo il 28 novembre 1972, in una dichiarazione interpretativa relativa al principio del *consensus* il capo delegazione delle Consultazioni ad Helsinki precisava che la Santa Sede si sarebbe astenuta dal prendere posizioni allorché si trattasse di risoluzioni su «problemi concreti di carattere politico; una tale astensione non poteva essere interpretata "né come accordo né come disaccordo" con la decisione presa e che quella non impedirà al *consensus* di formarsi (Documento CSCE/HC/5, 29 novembre 1972».
Quanto alla partecipazione della Santa Sede in relazione ai cambiamenti qualitativi attuali della CSCE, questa ribadisce la sua totale astensione «in materia politico-militare (forze militari per la prevenzione di conflitti, gestione di crisi, forze per il mantenimento della pace o eventuali sanzioni collettive)». In concreto i mezzi che si riserva sono: «l'unica soluzione che si offre alla S.Sede consiste nella possibilità di fare riserve o dichiarazioni interpretative secondo le disposizioni previste al §79 delle "Raccomandazioni finali" delle consultazioni di Helsinki (…). In tal maniera sarà possibile pervenire formalmente ad un *modus vivendi* per il quale la Conferenza prenderà atto della specificità del contributo della Santa Sede e affermerà che ciò non costituisce un precedente per gli altri partecipanti, per il fatto che esso riposa sulla natura propria della Santa Sede».

[133] Dichiarazione adottata per *consensus* (il 8 luglio 1992) nell'ultima sessione plenaria della Riunione CSCE-Helsinki: «(…) il est entendu que, sans mettre en cause la pleine participation du Saint-Siège à la CSCE, ni le droits et obligations qui en découlent, son mode de contribution aux activités de la Conférence s'effectuera en conformité avec sa spécificité comme sujet souveraine de droit International. Pour cette raison, ce mode de contribution ne saurait constituer un précédent». *OR*, 4 agosto 1992 e *DC*, 89 (1992), pp. 827 ss.

[134] Dichiarazione (25 ottobre 1993) di Renato Martino alla 48° Sessione dell'Assemblea generale NU sull'interdizione totale delle armi nucleari e sull'opportunità di un controllo intensivo affidato alla competenza di un'autorità universale e sul fallimento della politica di dissuasione tramite nucleare. *DC*, 90 (1993), pp. 1011 ss.

[135] Intervento di Mons. Paul Tabet all'Alto Commissariato ONU-Ginevra per i rifugiati (HCR) (4-8 ottobre 1993) nel quale si afferma l'istituzione del diritto di asilo e il rafforzamento del principio di «*non-refoulement*». *OR*, 11-12 ottobre 1993; *DC*, 90 (1993), pp. 1014 ss. Intervento del 27 settembre 1993 di Lebeaupain alla CSCE-Varsavia dove si afferma che «la fede è un fatto sociale» e che il rispetto delle libertà è una sfida di ogni giorno. *OR*, 3 ottobre 1993; *DC*, 90 (1993), pp. 965 ss.

[136] È questo, l'intervento più connaturale ai temi della Chiesa docente. Mons. Elio Sgreccia interviene alla Conferenza regionale delle NU per l'Europa e l'America del Nord, celebrata nel maggio 1993,

tica tendente al coinvolgimento delle istituzioni civili e all'obbligo morale di intervento[137]. La posizione di punta delle delegazioni apostoliche sulla necessità di una pace realmente universale sono espresse da un intervento di Renato Martino, osservatore permanente della Santa Sede alle NU, il 28 ottobre 1992[138]. Non meno incisivo è l'intervento di Paul Tabet, diretto a sostenere un sistema codificato di diritti e di responsabilità «*erga omnes*» a tutela delle vittime della guerra[139]. La posizione di partecipazione propositiva della Santa Sede è espressa eloquentemente da Tauran al CSCE a proposito dei diritti delle minoranze nazionali[140].

---

a La Valletta (Malta) rammentando la *Familiaris consortio*, in un contesto storico in cui i modelli, dalla famiglia patriarcale-agricola a quella nucleare-urbana, sono in radicale mutamento. *OR*, 19 maggio 1993; *DC*, 90 (1993), pp. 661 ss.

[137] Di sviluppo solidale inteso come «obbligo morale» dell'umanità, tratta l'intervento (30 giugno 1993) del cardinale Roger Etchegaray al Consiglio Economico e Sociale NU (ECOSOC) di Ginevra. *DC*, 90 (1993), pp. 766-767. Mons. Paul Tabet, il 12 febbraio 1993, alla 49° Sessione della Commissione dei diritti dell'uomo NU-Ginevra si esprime in termini di «povertà come attentato alla dignità dell'uomo» cui si può rispondere solo con una condivisione solidale a livello internazionale. *OR*, 22-23 febbraio 1993; *DC*, 90 (1993), pp. 330 ss. Lo stesso delegato, alla 80° Sessione plenaria della Conferenza dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) rammenta le encicliche sociali *Rerum novarum* e *Centesimus annus* per affermare che la protezione sociale rappresenta un elemento indispensabile per la lotta contro la povertà: lotta che può essere solo a patto di attuare il dialogo sociale e la solidarietà. *OR*, 23 giugno 1993; *DC*, 90 (1993), pp. 709 ss. Mons. Lorenzo Antonetti, il 28 ottobre 1993, nel corso della 27° Conferenza generale UNESCO-Parigi afferma che la cultura è una «responsabilità collettiva» dell'umanità e che le differenti culture, anziché barriere di dialogo, possono divenire strumenti di comprensione tra i popoli. *OR*, 2-3 novembre 1993; *DC*, 90 (1993), pp. 1057 ss.

[138] Il rappresentante apostolico dirige l'attenzione su una diplomazia «di prevenzione» all'altezza con la nuova concezione di sicurezza delineata dal *Summit* del Consiglio delle NU del 31 gennaio 1992. Questi sottolinea l'opportunità che «tre nuovi elementi siano rafforzati vicendevolmente: 1. le Nazioni devono decidersi una volta che si sono impegnate con la sottoscrizione della Carta delle NU, a regolare i conflitti con mezzi pacifici, quali la mediazione, l'arbitrato e la negoziazione; 2.le istituzioni internazionali, come la Corte Internazionale di Giustizia, gli organismi regionali e le agenzie dipendenti dalle NU devono essere rinforzati; 3.l'opinione pubblica deve essere mobilizzata e le Organizzazioni non governative hanno qui un ruolo importante». *OR*, 26 novembre 1992; *DC*, 90 (1993), pp. 117 ss.

[139] Intervento di Paul Tabet alla Conferenza internazionale sulla protezione delle vittime della guerra, organizzata dal governo svizzero in collaborazione con il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) a Ginevra, il 30 agosto - 1 settembre 1993: «Non perdiamo di vista che il diritto internazionale umanitario codificato dal "Diritto di Ginevra" è una parte integrante del Diritto delle Genti, in modo che tutte le azioni intraprese a nome del diritto umanitario sono prodotto di quel diritto. In conseguenza i principi che sono a base del diritto umanitario sono parte di un ordine giuridico internazionale ed esigono un rispetto "*erga omnes*" che va ben oltre le sole obbligazioni convenzionali assunte volontariamente dagli Stati». Il delegato prosegue sottolineando la posizione presa dalla Sede Apostolica circa il diritto penale di guerra: «(…) gli sforzi sostenuti per elaborare norme specifiche e strutture adeguate destinate a giudicare e punire i responsabili di crimini contro il diritto internazionale umanitario. Un esempio è offerto dal progetto di "Codice dei crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità" (legato) all'istituzione di una giurisdizione penale internazionale (…)».*OR*, 3 settembre 1993; *DC*, 90 (1993), pp. 964-965.

[140] L'intervento del 1 dicembre 1993 al Consiglio dei ministri CSCE propone delle regole stringenti e molto pratiche, con toni fermi assai poco consoni all'usuale discrezione diplomatica vaticana: «1.

5. *Il cambio di passo nella prassi diplomatica vaticana: l'impiego di Note interpretative come strumento correttivo e di dissociazione formale della Santa Sede dall'adozione di scelte non eticamente condivisibili*

Un documento di grande interesse, ai fini del delinearsi di una partecipazione attiva della Santa Sede alla formazione della volontà collegiale per *consensus*, è la dichiarazione con cui Renato Martino esprime la ferma posizione di riserva della Sede Apostolica circa la politica demografica, alla Conferenza internazionale del Cairo su «Popolazione e sviluppo», del 5-13 settembre 1994[141].

Il delegato apostolico ribadisce in due occasioni distinte (il 7 e il 13 settembre) la soluzione astensionista della Santa Sede, in forma di «*consensus* incompleto o parziale» al Documento finale adottato nella Conferenza: posizione conforme alle precedenti Conferenze di Bucarest (1974) e di Messico (1984) circa i metodi coercitivi di politica demografica favorevoli ad una concezione relativista di famiglia[142]. La partecipazione della Santa Sede risiede nel contributo alla definizione giuridico-concettuale dei termini di costruzione formale del testo della Convenzione. Degna di nota, la richiesta ufficiale alla Presidenza di inserire il testo dei rilievi critici della delegazione apostolica e la Nota annessa indicante la formale riserva nel Rapporto ufficiale della Conferenza[143].

La CSCE ha prodotto testi di valore a Copenhagen (1990) e a Ginevra (1991). Sarà opportuno diffonderli più largamente nel vasto pubblico (…). 2. Tali norme europee – oggetto di *consensus* – dovranno evitare che lo statuto di una minoranza nazionale sia considerato come concessione della popolazione maggioritaria o come risultato del sostegno di uno Stato protettore; 3. Gli accordi bilaterali tra gli Stati interessati devono assicurare a tutte le minoranze residenti sul territorio nazionale il medesimo trattamento; 4. La Santa Sede stima necessario porre una conduzione politica: un controllo internazionale dell'applicazione effettiva da parte dei due paesi (Croazia e Slovenia) dei loro impegni relativi alle minoranze nazionali. E noi abbiamo precisato che dovrà esserne incaricato il Comitato di Alti Funzionari (…)».*OR*, 27 novembre 1993; *DC*, 91 (1994), p. 56.

[141] Si elencano i più significativi interventi dei rappresentanti apostolici nel corso del 1994: intervento di Tauran alla Conferenza sulla stabilità in Europa, Unione Europea-Parigi (26-27 maggio 1994) sulle buone relazioni tra gli Stati dell'Europa centrale e del Baltico e sulla questione delle minoranze nazionali in presenza della grave crisi nella ex-Jugoslavia; intervento dell'11 ottobre 1994 di Lebeaupain al CSCE-Budapest sull'individuazione di strumenti di prevenzione e cooperazione per la pace. Sullo sfondo della crisi jugoslava, il delegato apostolico sottolinea l'utilità e l'originalità del CSCE come strumento di mediazione politica, di costruzione della fiducia reciproca nelle relazioni tra Stati e di edificazione di una coscienza comune europea e dichiara che «(…) la regola del *consensus* resti importante perché permette la costruzione di un patrimonio comune composto da un insieme di valori riconosciuti da tutti e superiori agli interessi di ciascuno». *OR*, 13 ottobre 1994; *DC*, 91 (1994), p. 976-977.

[142] Cfr. intervento di Angelo Sodano all'assemblea speciale dei padri del Sinodo dei Vescovi per l'Africa (21 aprile 1994), in *OR*, 22 aprile 1995; *DC*, 91 (1994), p. 520 ss.

[143] Martino osserva che: «A causa della sua natura specifica, la Santa Sede ritiene che non sia oppor-

Il consueto *modus operandi* della diplomazia multilaterale vaticana, impostato prevalentemente su petizioni dichiarative, registra dunque una significativa trasformazione, consistente nel deciso segnale critico, di cui si richiede anche la materiale acclusione agli atti ufficiali[144].

L'ermeneutica propositiva adottata in occasione dei lavori del Cairo deve quindi essere valutata come una considerevole svolta nella prassi diplomatica dei rappresentanti vaticani. Questa insiste sul processo di formazione della volontà codificatoria: la Santa Sede non intende inficiare il naturale sviluppo del *consensus* collegiale degli Stati-membri negli organismi multilaterali, né dar luogo a precedenti procedurali di modifica della prassi consolidata, ma precisare il nucleo contenutistico dei concetti su cui questa volontà viene formandosi e formalizzandosi in trattati. Ne sia prova eloquente la riserva di interpretazione espressa da Mons. Martin alla Conferenza ONU di Istanbul sulle istituzioni umane «*Habitat II*» (14 giugno 1996)[145] che riprende i temi della pianificazione familiare. Anche in questa circostanza, tra l'altro, è fatta domanda di inserire le riserve apostoliche nel Rapporto ufficiale della Conferenza[146].

---

tuno unirsi al *consensus* sui capitoli di messa in esecuzione del Documento (capp.XII-XVI)». Ma i Capitoli causa del dissenso apostolico sono il VII e VIII (relativi all'attività sessuale tra adolescenti e fuori del matrimonio, in un contesto che ammetterebbe l'aborto come una pratica opzionale libera, da affiancare ai metodi anticoncezionali, di sterilizzazione, o dell'uso di profilattici nel programma di prevenzione contro il virus HIV e AIDS) in ordine ai quali vi sarebbero: «(…) numerose implicazioni più estese, che hanno condotto la Santa Sede a decidere di non aggiungersi al *consensus* su tali capitoli. Ciò non esclude che la Santa Sede apporti il suo sostegno all'idea di salute riproduttiva come concetto globale (olistico) per la promozione della salute dell'uomo e della donna, e che continuerà a lavorare per l'evoluzione di una definizione più precisa di questo e di altri termini». Si noti che il testo «Annesso: riserve della Santa Sede» si apre con l'auspicio della Santa Sede di «(…) poter offrire la propria interpretazione del Programma di azione della Conferenza». In tal senso esprime la sua valutazione tecnica interpretativa di una serie di espressioni ivi impiegate (salute sessuale; diritto sessuale, diritto alla riproduzione; contraccezione, pianificazione familiare; coppie di individui), non conformi con il proprio magistero e, in generale, con una accezione cristiana di diritti e di dignità umana. *OR*, 15 settembre 1994; *DC*, 91 (1994), pp. 875 ss.

144 Ricorderò, tra gli altri, e oltre alle innumerevoli dichiarazioni relative alla questione balcanica, l'intervento di Dominique Mamberti, come rappresentante partecipante di pieno diritto alla Conferenza ONU-New York sul Trattato di non proliferazione delle armi nucleari (17 aprile-21 maggio 1995), in *OR*, 28 aprile 1995; la dichiarazione del 26 settembre 1995 sull'identità cristiana dell'Europa di Sodano al Consiglio d'Europa-Strasburgo, in *OR*, 29 settembre 1995; *DC*, 92 (1995), pp. 986 ss.; l'intervento sulla centralità del fattore umano nelle politiche di sviluppo economico, sociale e culturale, di Tabet alla 51° Sessione della Commissione sui diritti umani NU-Ginevra, in *OR*, 9 febbraio 1995; l'allocuzione del 28 ottobre 1995 di Poupard alla 28° Sessione della Conferenza generale UNESCO-Parigi, sullo sviluppo integrale dell'uomo, attraverso la pace e la solidarietà, in *OR*, 30-31 ottobre 1995.

145 Il 14 giugno nella sua allocuzione Mons. Diarmuid Martin, Segretario del Pont.Consiglio *Iustitia et Pax*, aveva esposto le linee-guida dell'iniziativa della Santa Sede sulla solidarietà. *DC*, 93 (1996), pp. 680-681.

146 «1. La Santa Sede reitera le riserve espresse in occasione della Conferenza del Cairo (…) Per

L'intervento di Jean-Louis Tauran in occasione di un colloquio di Roma (1 luglio 1997) sul tema delle Organizzazioni Internazionali Cattoliche (OIC) e l'attività internazionale è una sintesi approfondita della posizione della Chiesa nel contesto del progetto di riforma organizzativa dell'ONU. Il prelato attribuisce grande importanza alla partecipazione della Chiesa alle relazioni multilaterali e sottolinea la posizione di autonomia propositiva e critica della Santa Sede come indispensabile apporto, di cui è altresì indispensabile non travisare l'autentico significato, per una visione etica oggettiva dei temi antropologici[147]. Occorre anche rilevare che la relazione sempre più stretta tra tematiche di natura scientifica (ecologia e ambiente, genoma umano) e condizione sociale e politica dell'uomo impone un ampliamento degli interventi dei delegati apostolici[148]. Quelle stesse esigenze di certezza

---

ragioni morali la Santa Sede non avalla alcuna legislazione che accordi riconoscimento legale all'aborto. Per ciò che riguarda l'espressione "pianificazione familiare" (…) l'azione della Santa Sede nel corso di detta Conferenza non deve in alcun modo essere considerata come un cambiamento della sua ben conosciuta posizione riguardo ai metodi di pianificazione che la Chiesa cattolica considera come moralmente inaccettabili (…); 2.La Santa sede in armonia con la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo afferma con forza che la famiglia è l'unità di base della società e che riposa sul matrimonio quale società eguale dei coniugi (…) e che il riferimento alle "diverse forme di famiglia" fatto al §18 della Dichiarazione sull'*habitat*, sono differenti dall'espressione culturale di famiglia qui descritta; 3.La Santa Sede accoglie l'impiego della parola "genere" alla luce della Dichiarazione per la 4° Conferenza mondiale sulla donna (Pechino, 4 settembre 1995); 4.Per ciò che attiene ai riferimenti agli Accordi internazionali, specialmente per quelli qui menzionati, la Santa Sede riserva la sua posizione, nella logica di accettazione o non accettazione di tali Accordi, con tutte le riserve che avrebbe potuto esprimere». *OR*, 17-18 giugno 1996.

147 Tale partecipazione attiva infatti si è conformata alle esigenze concrete della collaborazione «senza omettere di proporre risposte adatte ai problemi gravi della società contemporanea. Certe questioni, infatti, non sarebbero mai state trattate se non fossero state proposte dalla Santa Sede». D'altra parte il dovere di missione impone fermezza nel sostenere le proprie posizioni: «È così che a proposito di alcune politiche (legate alla demografia, allo statuto della donna, o dei bambini…) essa ha espresso un formale disaccordo, se non è addirittura giunta ad un gravissimo disaccordo». Il dovere di evangelizzazione le ha imposto un'azione correttiva e di scrupoloso controllo delle dichiarazioni: «(…) è per questo che si sforza di ben discernere i tentativi volti ad isolarla, per travisare il suo messaggio o per ridimensionarlo. La Santa Sede ha dunque cura di evitare tutto ciò che potrebbe o solo diminuire la sua possibilità di chiarire certi aspetti dei temi dibattuti, sia di indebolire l'efficacia dei suoi interventi, o ancora ridurre l'importanza delle correzioni proposte». *DC*, 94 (1997), pp. 835-838.

148 Intervento di Tauran alla 19° Sessione speciale dell'Assemblea generale NU-New York (23-27 giugno 1997) sull'ambiente, *DC*, 94 (1997), p. 692; intervento del 22 aprile 1997 di Migliore alla Commissione economica NU-Ginevra, sul tema della ricerca di un patrimonio culturale e spirituale dell'Europa futura, in *OR*, 25 aprile 1997; *DC*, 94 (1997), pp. 582 ss.; intervento di Mons. Giuseppe Bertello, osservatore permanente della Santa Sede presso NU e le Istituzioni Specializzate alla 53° Sessione della Commissione NU sui Diritti umani-Ginevra, sulla tutela dei fanciulli e la loro protezione contro il turismo sessuale, la pedofilia e la pornografia anche attraverso internet, in *OR*, 18 aprile 1997; *DC*, 94 (1997), pp. 482 ss.; intervento di Tauran alla Conferenza di Ottawa (2-4 dicembre 1997) con la firma di una Convenzione contro la produzione e l'impiego delle mine antiuomo, in *OR*, 6 dicembre 1997; *DC*, 95 (1998), pp. 64-65.

di un diritto giusto, in materia di libertà religiosa, sono alla base della ferma protesta sollevata dal rappresentante permanente Mario Zennari, contro la legge sulle religioni votata in Russia: una disciplina che, nonostante alcuni emendamenti, appare fortemente discriminatoria verso le confessioni cristiane non ortodosse[149].

La confluenza tra diritto e politica che scorga un epicentro comune nell'uomo, trova una espressione esauriente nel discorso di Tauran a proposito della «questione di Gerusalemme» nel *Simposium* celebrato nella città delle tre religioni monoteiste tra il 26-27 ottobre 1998, partecipi rappresentanti politici e autorità religiose locali[150]. Analogamente, per l'equilibrio da individuare tra politica ed economia, quando le ragioni dell'equità si confrontino con il debito estero dei paesi poveri o sull'equa redistribuzione della terra[151] o, ancora, sulla speranza di una pacificazione possibile in Africa[152].

Il più significativo – anche per l'approccio con il tema della pace[153] – tra

---

A proposito del rapporto tra politica ed etica, si segnala l'intervento di Tauran al 2° *Summit* dei Capi di Stato del Consiglio d'Europa (10-11 ottobre 1997), nel quale l'alto prelato afferma che: «(…) la politique ne pourra jamais remplacer l'éthique, les croyants continueront à rappeler inlassablement la trascendance de la personne humaine et sa vraie liberté». *OR*, 12 ottobre 1997; *DC*, 94 (1997), p. 967.

149 Intervento di Mons. Mario Zennari al Consiglio permanente OCSE-Vienna del 25 settembre 1997. I toni della protesta sono fermi: «La Santa Sede apprende con rammarico l'approvazione da parte della Duma e del Consiglio della Federazione della legge sulla libertà religiosa nella Federazione russa. A tale riguardo la Delegazione fa osservare che le osservazioni di papa Giovanni Paolo II (…) gli interventi del Nunzio apostolico e dell'amministratore apostolico per la Russia europea non sono stati sufficientemente presi in considerazione. È particolarmente preoccupante l'art. 27 della legge e le procedure burocratiche adottate per la registrazione delle comunità religiose non ortodosse che subiscono discriminazioni e sono esposte all'arbitrio dei funzionari locali. La Santa Sede deplora tale legge che non rappresenta certo un progresso sul cammino della convivenza religiosa in questa grande nazione». *OR*, 27 settembre 1997. Per completezza si avverte che la menzionata Legge federale russa «Della libertà di coscienza e delle associazioni religiose» (26 settembre 1997) è stata successivamente modificata l'8 febbraio 2008.

150 Pur non trattandosi di un avvenimento collocabile nel quadro delle Organizzazioni internazionali, è utile osservare la posizione assunta dalla Santa Sede per una soluzione realistica del problema della Città di Gerusalemme. Il Vaticano ha sempre sostenuto una posizione coerente, sottolineandone la sua integralità di Luogo Santo per tre confessioni, che rende relativo l'impiego del concetto di «extraterritorialità» ed impone alle comunità palestinese ed israeliana un patto in grado di «oltrepassare i pur legittimi interessi nazionali (…) al fine di trovare una soluzione politica e territoriale durevole». *OR*, 26-27 ottobre 1998; *DC*, 95 (1998), p. 1020 ss.

151 Intervento del 24 marzo 1998 di Bertello alla 54° Sessione della Commissione dei Diritti umani NU-Ginevra sul tema del debito estero dei Paesi poveri e del diritto alla sviluppo, con il rinvio al significativo e corposo Documento di *Iustia et Pax* «Per una migliore ripartizione della terra. La sfida della riforma agraria», (in *DC*, 95 (1998), p. 109-127), e con richiamo della *Populorum progressio* n.14 e della *Centesimus annus* n.36, in *DC*, 95 (1998), pp. 375-376.

152 Intervento di Tauran al Consiglio di Sicurezza ONU, in occasione dell'esame del rapporto di M. Kofi Annan, sugli sforzi per il consolidamento della pace in Africa, in *OR*, 27-28 aprile 1998; *DC*, 95 (1998), pp. 533 ss.

153 Intervento di Tauran sulle condizioni della pace cooperazione e democrazia alla Riunione dei

i discorsi dei delegati apostolici in sedi istituzionali rappresentative è quello pronunciato da Tauran, all'Università Cattolica Americana di Washington, il 9 marzo 1999. L'argomento esaminato riguarda la politica vaticana per il Medio-Oriente e verrà replicato a New York, alcuni mesi dopo, in occasione della ricorrenza del cinquantenario della Missione apostolica in Palestina[154]. Il discorso, gravido di riferimenti storici sulle difficoltà di costruzione di un reticolo di rapporti ufficiali tra la Chiesa cattolica e le autorità della regione medio-orientale, precisa la natura eminentemente giuridica dei principi direttori della prassi internazionale osservata[155].

L'ingresso del nuovo millennio impone alle delegazioni apostoliche modalità di costruzione delle relazioni multilaterali volte ad uno sguardo sempre più comprensivo, di sintesi, della condizione umana, quasi che il tendenziale sfaldamento delle sovranità nazionali prodotto dalla globalizzazione montante abbia ingenerato una pianificazione delle crisi politiche e religiose. Il riordino degli equilibri mondiali in corso di assestamento in questa fase, in coincidenza con la chiusura del lungo pontificato wojtyliano, richiede chiarimenti nelle regole di relazione multilaterali vigenti tra gli Stati membri delle Organizzazioni internazionali ed una riconferma del riconoscimento dei ruoli collaudati, ma non stabili, verso la Santa Sede.

Le avvisaglie di questo mutamento di atmosfera si colgono in due differenti dichiarazioni del cardinale Sodano. L'intervento all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)[156], è un documento emblematico del tema della mondializzazione, ma in esso si affronta anche il tema della sovranità

Ministri esteri OCSE-Oslo (2-3 dicembre 1998), in *OR*, 4 dicembre 1998; intervento di Mons. François Fleischmann alla 30° Sessione della Conferenza generale UNESCO-Parigi (26 ottobre - 17 novembre 1999), in *OR*, 5-6 novembre 1999; *DC*, 96 (1999), pp. 1087-1088.

[154] Simposio di New York, (25 ottobre 1999). *OR*, 28 ottobre 1999; *DC*, 96 (1999), pp. 1080-1084. Alla circostanza si collega anche l'intervento del cardinale Etchegaray alla Conferenza internazionale «*Bethléem 2000*» FAO-Roma (18 febbraio 1999) organizzata dal comitato per l'esercizio dei diritti inalienabili del popolo palestinese.

[155] Nella sua azione, la Santa Sede ha posto come prioritari: «(…) proteggere e difendere i cattolici e i cristiani in generale; assistere le persone (…) a rispettare i diritti umani e il diritto internazionale; difendere il diritto di ciascuno a scegliere liberamente il proprio destino secondo il principio di autodeterminazione; difendere il diritto di ogni Stato a vivere all'interno di frontiere chiaramente definite, senza il timore di vivere costantemente in stato d'allerta; stimolare la mutua comprensione e il dialogo tra individui e comunità di credenti (…); far comprendere a tutti che la guerra non può essere un mezzo utile per annullare le ineluttabili reciproche differenze, specie se si tratti di credenti». *OR*, 18 marzo 1999; *DC*, 96 (1999), p. 411 ss.

[156] L'OMC nasce nel 1995 con gli Accordi di Marrakech e con lo scopo di avviare il cd. «*Millennium Round*» inteso ad edificare un nuovo ordine di rapporti di forza globali tra gli Stati, perché coinvolgenti l'agricoltura, la sicurezza alimentare, l'adozione di politiche sociali e la questione della sovranità degli Stati membri. Intervento di Sodano (3 dicembre 1999) alla 3° Conferenza Interministeriale dell'OMC, a Seattle. *OR*, 5 dicembre 1999; *DC*, 97 (2000), pp. 114 ss.

degli Stati membri dell'Organizzazione. Ancora più esplicitamente, il Segretario di Stato vaticano si esprime nell'intervento al *Summit* del Millennio all'ONU-New York, l'8 settembre 2000. Vi sottolinea due aspetti di grande rilievo posti a fondamento del principio di eguaglianza effettiva degli Stati membri ONU: il criterio del reciproco rispetto nella posizione e decisione di volontà e il regime delle sanzioni da imporre per l'osservanza degli obblighi presi e non onorati dai singoli Stati.[157]

Per altro verso, l'ONU sostiene apertamente le proposizioni della Sede Apostolica, convenendo sugli aspetti positivi della partecipazione dei suoi delegati e rafforzando quelle istanze attraverso la figura del *Rapporteur* speciale. In proposito, la dichiarazione di Mons. Bertello del 6 aprile 2000 alla 56° Sessione della Commissione dei diritti dell'uomo ONU-Ginevra, in tema di intolleranza religiosa, testimonia l'apprezzamento verso tale figura istituzionale[158].

La questione della presenza della Santa Sede all'ONU viene infatti discussa e positivamente risolta in chiave politica dal Congresso degli Stati Uniti, con la storica Risoluzione del 11 luglio 2000. La decisione rigettava

---

[157] Povertà diffusa, pandemia dell'AIDS, accesso all'educazione elementare per tutti i bambini nel mondo, lotta contro razzismo e intolleranza, sono tra i temi sul tavolo del *Summit*. Avverte Sodano, tuttavia, che l'ONU ha un ulteriore «quarto obiettivo, di garantire l'eguaglianza di tutti i suoi membri. In tal senso saranno necessarie alcune riforme, per adattare le sue strutture alle realtà presenti e rafforzare la legittimità della sua azione. Occorre che l'ONU sia pienamente rappresentativa della comunità internazionale e non appaia come dominata solo da alcuni. L'ascolto ed il rispetto di tutti è un imperativo quando si tratti di prendere delle decisioni comuni, ma ancor più quando si tratti di definire gli orientamenti sui valori morali e culturali fondamentali. In tale piano, non è legittimo pretendere di imporre, in nome di una posizione soggettiva di progresso, certi modi di vita minoritari. "i Popoli delle Nazioni Unite" menzionati nel Preambolo della Carta hanno diritto al rispetto della loro dignità e delle loro tradizioni». Prosegue il testo con il suggerimento di predisporre strumenti di diritto internazionale di imposizione del rispetto degli obblighi: «(…) mi permetto di ricordare la posizione della Santa Sede circa le sanzioni imposte dall'Organizzazione per ottenere da uno Stato il rispetto dei suoi impegni internazionali. Dovrà in ogni caso essere messa in chiaro una procedura chiara di esame e di revisione e delle modalità opportune, affinché tali misure non facciano ricadere tutto il loro peso sulle popolazioni innocenti». *OR*, 10 settembre 2000; *DC*, 97 (2000), pp. 865 ss.

[158] «La visita che il Prof. Abdelfattah Amor ha fatto alla S.Sede ha un significato importante nel Rapporto che sottopone alla Commissione dei diritti dell'uomo (E/CN.4/2000/66). La S.Sede ha vivamente apprezzato l'iniziativa del *Rapporteur* speciale che (…) ha pensato di intraprendere un dialogo diretto con le rappresentanze delle principali religioni allo scopo di far comprendere e far conoscere l'approccio delle religioni circa la libertà di religione e di convinzione». Il delegato apostolico sottolinea alcuni passaggi particolarmente graditi alla Santa Sede del Rapporto di Amor: «(…) l'impegno della S.Sede per la garanzia di legittima libertà di credenti, cristiani e non (…) senza discriminazioni (…). Il *Rapporteur* speciale insiste a giusto titolo sulle molteplici attività che la S.Sede intraprende sul terreno del dialogo interreligioso (…). Ha potuto rendersi conto dell'importanza che la Chiesa cattolica attribuisce ai programmi e alle istituzioni nell'ambito dell'educazione per lo sviluppo di una cultura dell'accoglienza, del dialogo e del rispetto reciproco». *OR*, 9 aprile 2000; *DC*, 97 (2000), pp. 423-424.

le istanze delle associazioni abortiste che, con una radicale campagna d'opinione, avevano sollevato la questione della revisione dello statuto della Santa Sede nelle Organizzazioni internazionali[159].

In questi anni il contributo dei delegati apostolici all'attività codificatoria multilaterale si orienta decisamente all'arricchimento del vocabolario giuridico delle convenzioni[160]. In proposito va richiamata la formula del cd. «principio di precauzione», al centro dell'intervento di Agostino Marchetto alla FAO, nel marzo 2001[161]. In un diverso contesto, il cardinale Nguyen Van Thuan, riferendosi ai lavori della Conferenza di Durban sul razzismo, ha sollecitato l'attenzione sulla giusta cautela nell'applicazione di formule e metodi di «buona pratica» interpretativa, ma di impiego necessariamente limitato nel tempo, quali le cd. «discriminazioni positive»[162]. Una medesima

---

[159] È utile ricordare le argomentazioni esposte nella Risoluzione del Congresso votata a larghissima maggioranza (416 voti contro uno), ed impostate sulla storia diplomatica vaticana, sull'importanza del contributo in favore dei diritti dell'uomo e sulla circostanza che essa non ha diritto di voto all'assemblea generale ONU (a differenza di altri Stati di irrilevante peso geografico, come Monaco, Naru, San Marino, Liechtenstein) e che la stessa, nel 1964, avrebbe potuto divenire Stato-membro, preferendo invece conservare lo *status* di osservatore permanente.
Si noti che la posizione di favore USA poggia sulla conferma dello *statu quo* per logiche di equilibrio delle forze: una riapertura della questione dello *status* della Santa Sede potrebbe infatti «(…) minacciare seriamente la credibilità delle NU dimostrando che regole di partecipazione possono essere manipolate per ragioni ideologiche» e che un cambiamento, in definitiva, potrebbe nuocere alle stesse relazioni interne tra gli Stati membri dell'ONU che individuano nella Santa Sede un riferimento morale. Cfr. Comunicato della Missione Permanente della Santa Sede presso le NU, 12 luglio 2000.

[160] Menziono qui gli altri interventi apostolici presso organismi multilaterali: intervento di Martin del 14 maggio 2001, alla 3° Conferenza ONU sui Paesi meno avanzati, in *OR*, 19 maggio 2001; intervento di Mons. Frana del 19 ottobre 2001 alla 31° Conferenza generale UNESCO-Parigi sulla pace, in *OR*, 22-23 ottobre 2001; dichiarazione di Mons. Richard Gallagher, osservatore permanente presso il Consiglio d'Europa, al 1° Congresso mondiale contro la pena di morte, a Strasburgo (21-23 giugno 2001), in *DC*, 98 (2001), p. 1029.

[161] Intervento del 26 marzo 2001 di Marchetto alla 16° Sessione Commissione agricoltura FAO. Il delegato apostolico sostiene l'azione meritoria della FAO e pone la questione dell'impatto commerciale delle nuove biotecnologie nella politica alimentare e circa la protezione dell'ambiente. In tal senso indica l'importanza dell'inserimento nel Programma di Lavoro della Commissione FAO del criterio della prevenzione. Occorre «attivare delle procedure di controllo nella fase di produzione degli alimenti e delle modalità di intervento (…). È così che si potrà applicare efficacemente al settore agricolo ciò che si chiama "principio di precauzione", da porre a governo del settore biotecnologico e della ricerca, ma che deve essere accuratamente precisato ed interpretato nei suoi obiettivi e contenuti, in modo da potere essere ricevuto nelle legislazioni e nelle politiche di ogni Paese». *OR*, 29 marzo 2001; *DC*, 98 (2001), pp. 365.366.

[162] Riflessioni del cardinale François Xavier Nguyen Van Thuan alla vigilia della Conferenza mondiale contro il razzismo (Durban, 31 agosto - 7 settembre 2001), poi presenziata da Mons. Darmuid Martin (intervento in *OR*, 5 settembre 2001). Di fronte alle nuove sfide prodotte dall'accelerazione forzata della mondializzazione e dei contraccolpi sulle nuove forme di discriminazione razziale, il prelato individua cinque questioni tematiche. Tra esse, le cd. «misure di indennizzo riparatorio». Ma l'effettivo contributo della Chiesa è dato nella promozione delle «buone pratiche» tra le quali, l'impegno all'educazione ai diritti dell'uomo. La Conferenza di Durban, include tra queste «buone

posizione si coglie nell'allocuzione di Javier Lozano Barragán nella trattazione del tema dell'AIDS, all'ONU. Qui i temi etici cari alla Chiesa collidono con le sensibilità positiviste di molti governi, sul modo di intendere la prevenzione e, in generale, sulle tematiche della morale sessuale. Quanto esorbita dalle priorità degli Stati laici – fedeltà matrimoniale e castità –, fa parte di quelle ulteriori sollecitazioni che si aggiungono alla ricerca scientifica e alla politica educativa volta alla formazione ai valori della vita: modelli di comportamento ispirati alla dignità umana, che sono oggetto della Dichiarazione interpretativa prodotta dalla Santa Sede[163].

L'inserimento di Note interpretative con lo scopo di precisare la posizione dissenziente della Santa Sede diviene una consuetudine consolidata di fatto. Allo scopo di rafforzare il proprio punto di vista risponde anche la richiesta esplicita di inserire il testo interpretativo nel Rapporto ufficiale della Conferenza, e di accluderla nel processo verbale. È questo ciò che avviene in occasione dei lavori del *Summit* ONU di New York per l'infanzia (2002)[164]. La prassi presenzialista della Sede Apostolica trova in questa tecnica della riserva espressa, con l'eventuale adesione parziale al *consensus*, una modalità di manifestazione critica delle decisioni prese, talvolta riferendosi a documenti o a risoluzioni adottate in precedenti Conferenze internazionali,

---

pratiche» ciò che qualifica la «discriminazione positiva», criterio che si armonizza con la Convenzione sull'abolizione di tutte le forme di discriminazione razziale (21 dicembre 1965) ratificata dalla Santa Sede, il cui art.14 prevede la possibilità di adottare misure speciali per assicurare la protezione di gruppi etnici. Il cardinale avverte però che l'adozione di misure specifiche, avvenuta in alcune legislazioni nazionali, è una «scelta di tipo politico che resta tuttavia controversa. Esiste il rischio reale che tali misure cristallizzino le differenze piuttosto che favorire la coesione sociale (…) e che la libertà di scelta sia condizionata». La validità di queste misure riposa sulla prudente riserva nel loro impiego. Occorre quindi che «le misure di discriminazione positiva siano temporanee e che non diventino un mezzo per ottenere il mantenimento di diritti distinti per gruppi differenti, e non debbono essere mantenute una volta che l'obiettivo fissato sia stato raggiunto». *OR*, 31 agosto 2001; *DC*, 98 (2001), pp. 830-833.

[163] Anche in tal caso la Santa Sede accoglie la volontà espressa per procedimento di *consensus* che adotta la Dichiarazione di impegno, ma presenta una Dichiarazione interpretativa che contiene la posizione ufficiale della stessa «in conformità alla sua natura e alla sua missione particolare» e richiede, per regola ormai consuetudinaria, che detta Dichiarazione sia inserita nel Rapporto della 36° Sessione speciale dell'Assemblea Generale. *OR*, 27giugno 2001.

[164] La 27° Sessione straordinaria dell'Assemblea generale delle NU-New York, dedicata all'infanzia (8-10 maggio 2002) accoglie il cardinale Alfonso Lopez Trujillo, il cui intervento è impostato sulla tesi del bambino quale soggetto di diritti.
A chiusura della Sessione la Santa Sede rendeva pubblico il documento interpretativo nel quale puntualizzava che: «accoglieva il *consensus* dell'assemblea nell'adozione del documento "*A World fit for Children*"» ma contestualmente «desiderava precisare la sua interpretazione del documento (perché) tutto ciò che questa ha compiuto nel corso dei lavori non vada interpretato come l'adesione a dei concetti che essa non può accettare per ragioni morali». Tali concetti riguardano «la dignità dell'uomo, la protezione (…) la sessualità, la famiglia e i diritti, doveri e responsabilità dei genitori (…)». *OR*, 16 maggio 2002; *DC*, 99 (2002), pp. 667-670.

su temi la cui complessità richiedeva l'adesione della parte maggioritaria di Stati partecipanti[165]. In altre occasioni la riserva è puramente formale, e si concentra sulla tecnica di scrittura del documento e sull'opportunità di conferire il dovuto risalto (con l'eventuale replica nel corso del testo) a principi direttivi generali. È il caso della postilla conclusiva all'intervento di Renato Martino al *Summit* mondiale di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, nella quale il rinvio ai principi di diritto naturale appare più che evidente[166].

Dei numerosi interventi internazionali della diplomazia apostolica segnalo la lettera indirizzata da Angelo Sodano al Segretario generale delle NU, Kofi Annan, in occasione della Risoluzione n.1483/2003 adottata del Consiglio di Sicurezza ONU che metteva fine al periodo di tredici anni di sanzioni internazionali contro l'Irak[167]. Il documento è contemporaneo ad un intervento di Jean-Louis Tauran all'Università Gregoriana, nel quale si esaminano le ragioni della partecipazione della diplomazia vaticana nella «comunità delle Nazioni». Vi si ricava un'ulteriore risposta alla *status* attivo dei suoi rappresentanti, ma anche un argomento sull'insostituibile strumento del diritto (il *corpus* giuridico delle regole codificate e sottoscritte dalla Comunità internazionale), da applicare nel rispetto delle sue regole auree di funzionamento (*pacta sunt servanda*), quale unica via per affrontare le crisi internazionali[168].

---

[165] Tra gli altri interventi dei rappresentanti apostolici si menzionano quelli di Mons. Piero Monni al *Summit* mondiale dell'ecoturismo all'OMT-Québec (21 maggio 2002), in *OR*, 22 maggio 2002 e di Mons. Leo Boccardi al Consiglio Permanente OSCE-Vienna (11 aprile 2002) sulla posizione della Santa Sede nel contrasto israelo-palestinese nella basilica delle Natività, in *OR*, 18 aprile 2002.

[166] Il *Summit* (26 agosto - 4 settembre 2002) si proponeva l'obiettivo di sviluppare in un piano operativo definitivo le 2.500 risoluzioni (relative all'acqua, alla biodiversità, alla salute, all'energia) adottate al *Summit* di Rio del 1992. Il delegato apostolico pur riaffermandone l'adesione ai Principi di Rio «si lamenta solo del fatto che il primo principio («che gli esseri umani siano al centro delle preoccupazioni per lo sviluppo sostenibile. Essi hanno diritto ad un'esistenza sana e produttiva in armonia con la natura») non è stato introdotto in ogni capitolo del documento, contribuendo a rammentare e guidare lo scopo del nostro impegno (…)».*OR*, 4 e 8 settembre 2002; *DC*, 99 (2002), pp. 859-863.

[167] La lettera del 22 maggio 2003 afferma che nella Risoluzione votata c'è la riaffermazione della missione autentica dell'ONU, anche se l'attesa della Santa Sede è nella creazione di una «Autorità internazionale e indipendente, capace di fungere non solo da mediatore nei potenziali conflitti, ma anche da guida per l'umanità intera nella pace verso le regole di diritto. Un segno particolare di tale interesse è la presenza della Missione degli osservatori permanenti della Santa Sede presso le NU». La speranza che l'ONU «possa diventare un centro morale» e non un semplice organismo di tipo burocratico-amministrativo, «(…) dove tutte le Nazioni del mondo di sentano tra loro, nello sviluppo di una coscienza comune, una "famiglia di Nazioni"» prende lo spunto dal discorso di Giovanni Paolo II alle NU del 5 ottobre 1995. *OR*, 20-21 giugno 2003.

[168] L'intervento di Tauran (24 maggio 2003) sottolineava il contributo specifico della diplomazia pontificia e la sua naturale peculiarità, giacché la Chiesa cattolica romana è: «l'unica confessione religiosa che intrattiene relazioni diplomatiche»: peculiarità dovuta al fatto che essa si costituisce attraverso una «struttura organizzativa autenticamente universale: non sovrannazionale, ma piuttosto,

Il grande disegno wojtyliano della «famiglia di Nazioni» ritorna nello storico discorso di Giovanni Lajolo, Segretario per le relazioni con gli Stati, alle NU, nel settembre 2004. Esso diviene un'occasione per riassumere le questioni internazionali sul tappeto (la povertà, la pace in Medio-Oriente, il terrorismo, i diritti fondamentali dell'uomo) e per rammentare alla comunità degli Stati membri che la Santa Sede non vuol essere solo un «attento osservatore permanente, ma un compagno di viaggio» nel condiviso ed universale cammino di pace[169].

Quelle parole puntualizzano il primo intervento apostolico immediatamente seguente alla Risoluzione A/58/L.64, del 1 luglio 2004, che certifica, senza modificarlo, lo statuto dei delegati apostolici, loro riconosciuto sin dal 1964, quali semplici osservatori permanenti senza diritto di voto al Palazzo di Vetro[170]. È la formalizzazione di fronte alle istituzioni delle NU del necessario rafforzamento del ruolo autonomo e indipendente esercitato dalla speciale «partecipazione» internazionale della Sede apostolica: un cambio di passo largamente anticipato *de facto* dalle molteplici Note interpretative con contestuale formale richiesta di inclusione nei Rapporti, intese a rimarcare l'eventuale dissociazione della Sede Apostolica da scelte adottate per *consensus*.

L'intervento di Celestino Migliore sulla questione della clonazione, all'ONU, esemplifica i temi emergenti nell'età di transizione verso il pontificato «razionale» di Ratzinger. La questione etica, con l'impossibile mediazione tra statuto personale e impiego medico degli embrioni umani clonati, mette in primo piano non solo il ricorso a strumenti giuridici internazionali «in grado di interdire totalmente» tale pratica medica e alla necessità di costituire un Organismo internazionale distaccato e indipendente, capace «di inglobare tutti gli aspetti della questione», ma anche il metodo di approccio razionale, e non fideistico, del problema[171].

---

transnazionale», la cui «strategia» poggia sulla «forza morale». Essa è il fondamento su cui si innalza «una sorta di "*corpus*" della morale internazionale» i cui principi sono: 1.centralità della persona umana; 2.promozione e difesa della pace; 3.ordine sociale e internazionale fondato sul diritto e la giustizia; 4.considerazione per la democrazia. *OR*, 28 maggio 2003; *DC*, 100 (2003), pp. 713 ss.

169 Intervento del 29 settembre 2004 di Mons. Giovanni Lajolo alla 59° Sessione dell'Assemblea generale NU-New York. In *OR*, 1 ottobre 2004; *DC*, 101 (2004), pp. 1007 ss.

170 La Risoluzione è stata adottata all'unanimità dai 191 Stati membri ONU. Ad esclusione del diritto di voto e di candidatura di propri membri, alla Santa Sede veniva riconosciuto il diritto di intervento diretto nei dibattiti senza previa autorizzazione, del diritto di replica, di pubblicazione, di comunicazione, di circolazione di documenti ufficiali, di sollevare mozioni d'ordine e patrocinare progetti di risoluzione: diritti e facoltà, si ripete, in parte già esercitati di fatto dai delegati apostolici.

171 «È attraverso il diritto fondato sulla ragione, che le società possono regolamentare correttamente tutto ciò che sembra rimettere in discussione le nostre nozioni fondamentali sulla vita e la dignità

6. *Tra i pontificati di Benedetto XVI e Francesco*

L'attesa di un organismo internazionale *super partes*, in grado di sostenere il peso della «responsabilità internazionale» che le crisi umanitarie fanno pendere sulla «famiglia umana delle Nazioni» è sollevata da Mons. Nwachukwu, all'ONU. Il delegato apostolico, nell'affrontare la crisi del Darfour nel 2003 e il genocidio in atto nella regione del Sudan occidentale, invoca «lo sviluppo di un sistema più trasparente di responsabilità» su quanti hanno il compito di realizzare i progetti di protezione delle popolazioni civili alla deriva nei teatri di guerra[172]. Allarga la linea d'orizzonte, corrispondente ai gravi conflitti divampati in Medio-Oriente, nell'Africa e nei Balcani, e corrobora il ruolo propositivo diplomatico Angelo Sodano nel discorso pronunciato all'ONU nel settembre 2005: egli avverte, infatti, che l'applicazione degli strumenti giuridici internazionali ed i principi della Carta ONU, specialmente il VI e VII, per nulla logorati dal tempo, debbono tuttavia essere sorretti da un'adeguata riforma istituzionale dell'ONU, «un'istituzione moderna, capace di assumere delle risoluzioni e di farle rispettare», ed aggiunge «l'appoggio totale (della Santa Sede) agli obiettivi del *Summit*»[173]. È utile osservare che Celestino Migliore riprenderà il tema del genocidio e del «dovere di ingerenza» in uno dei suoi interventi all'ONU, nel corso del 2006[174].

Si conferma così l'orientamento nella prassi internazionale della rappresentanza apostolica multilaterale alla proposizione di interventi interpretativi e all'introduzione di parametri ermeneutico-concettuali nuovi. Questo

---

umana. Perciò la mia delegazione (…) ha imperniato il Documento cui ci siamo riferiti sulla logica della ragione, e non sulla credenza religiosa». Intervento del 21 ottobre 2004 di Celestino Migliore alla 6° Commissione della 59° assemblea generale NU, in *OR*, 2-3 novembre 2004.

172 Discorso di Mons. Fortunatus Nwachukwu, consigliere della Missione permanente presso le istituzioni specializzate delle NU, del 10 marzo 2005, alla 32° riunione del Comitato esecutivo dell'Alto-Commissariato NU (HCNUR), in *OR*, 15 marzo 2005; *DC*, 102 (2005), pp. 650-651.

173 Il delegato apostolico esprime il suo favore alla creazione di un organismo internazionale per sostenere la pace nei Paesi in guerra (il *Peace-Building Commission*), ma pone sul tappeto la delicata questione dei metodi per l'eliminazione del terrorismo e della criminalità internazionale, ed avverte attraverso il reimpiego del concetto di «responsabilità della protezione», quanto sia necessario «(…) approfondire il problema dell'uso della forza per disarmare l'aggressore». Intervento di Angelo Sodano al *Summit* dei Capi di Stato e di governo per i 60 anni dell'ONU (New York, 16 settembre 2005), in *OR*, 18 settembre 2005; *DC*, 102 (2005), pp. 956-957.

174 Intervento del 6 aprile 2006 di Celestino Migliore in occasione di un dibattito organizzato dalla missione permanente di Svezia alle NU-New York, in seguito al «III Forum di Stoccolma» sul tema della Shoah e la prevenzione dei genocidi. Il rappresentante apostolico impiegò il termine «genocidio» con inusitata frequenza, qualificandolo come «la violazione più vergognosa, intollerabile e flagrante del più fondamentale dei diritti umani: il diritto alla vita». *DC*, 103 (2006), pp. 716-717.

modus operandi era venuto emergendo già durante il pontificato wojtyliano con la forte esposizione della dottrina della «guerra preventiva», ma ora si volgeva a confermare l'estensione del raggio di competenza tradizionalmente connesso al dettato evangelico. Si tratta di formule verbali con una valenza speciale, perché non attinte da un tessuto di ordine teologico-morale, ma di tipo etico-politico: come tali rappresentano uno strumento tecnico nuovo anche nel contesto delle fonti giuridiche ecclesiali. Ci si riferisce alla descrizione dell'esodo e dello sradicamento massivo del popolo irakeno oggetto dell'intervento all'HCNUR, del 17 aprile 2007, con cui Silvano Tomasi introduce il concetto di «protezione complementare», come strumento giuridico di tutela di masse umane indifese[175].

A questo aspetto si associa quello con cui la Santa Sede si fa estensore delle opportune riforme delle Organizzazioni internazionali. La profonda trasformazione geo-politica d'Europa, l'archiviazione della «guerra fredda», il fenomeno del complesso processo di transizione costituzionale di molti Stati deideologizzati verso modelli liberal-democratici, impone all'OSCE il necessario aggiornamento in modo tale da «rinforzarne l'efficacia, non di modificarne il valore ed i principi di base»[176].

In una recente conferenza Pietro Parolin ha illustrato vecchi e nuovi momenti della presenza della Santa Sede nelle Organizzazioni internazionali. Ha rivendicato la tenace salvaguardia della sua indipendenza motivandola con la dimensione trascendente della dignità umana, «anteriore all'esistenza dello Stato», e degli strumenti giuridici con cui attuarne la difesa, al centro della sua missione che è «promozione di un'etica umanitaria»; ha riaffermato il primato della persona e della pace e dell'impiego di istrumenti di prevenzione e preservazione della stessa (operazioni di *peacekeeping*; costituzione di una *Peacebuilding Commission*) e la speciale attenzione verso gli esperimenti dell'ONU volti allo stabilimento di un gruppo permanente di

---

[175] Intervento di Mons. Silvano Tomasi alla Conferenza internazionale dell'Alto-Commissariato delle NU per i Rifugiati (HCNUR)-Ginevra, del 17 aprile 2007. L'osservatore permanente, rammentando il valore esemplare della Convenzione sullo Statuto dei Rifugiati del 1951, avverte che essa non contiene una definizione tecnica di «rifugiato». Dunque, egli avverte che: «(…) lo sviluppo del concetto di protezione complementare è divenuto una conclusione importante onde sostenere una risposta umana agli spostamenti di massa (…) (per la promozione) di strumenti di protezione necessaria (…) e la produzione di documenti giuridici appropriati». *OR*, 4 maggio 2007; *DC*, 104 (2007), pp. 730-733.

[176] «(…) si fa strada l'esigenza di definire in maniera sempre più chiara lo spazio di competenza di queste istituzioni. In proposito, tengo a rammentare che l'OSCE è essenzialmente un *forum* politico». Per questo motivo, prosegue il delegato apostolico, «(…) ogni Governo fa conto sull'imparzialità delle istituzioni e sulla loro sincera intenzione di rispettare le strutture della *governance* e le procedure dell'Organizzazione». Intervento di Mamberti al 14° Consiglio ministeriale OSCE-Bruxelles (4-5 dicembre 2006), in *OR*, 7 dicembre 2006.

esperti per la mediazione internazionale; ha individuato il reale punto di genesi dei temi oggetto delle relazioni multilaterali, che risiede al di fuori della mediazione diplomatica e lo ha direttamente correlato con lo speciale «ruolo» della Sede Apostolica: esso «si situa all'interno dell'orizzonte profetico della Chiesa, avente valore pedagogico e paradigmatico» nella sua funzione di guida alla scelta politica[177].

Come conseguenza del rafforzamento formale del suo *status*, la Santa Sede, coerentemente con la prassi apostolica di interventi interpretativi sul diritto convenzionale, ha inteso produrre alla Conferenza di Oslo (3 dicembre 2008) una Dichiarazione aggiunta[178] allo strumento di ratifica con cui aveva sottoscritto la Convenzione di Dublino sulle armi a grappolo (30 maggio 2008)[179].

La collaborazione della Chiesa assume i toni di una sollecitazione indirizzata alla comunità degli Stati al coraggio nelle scelte politiche. Dominique Mamberti dopo aver insistito su questioni perenni o emergenti (commercio delle armi, «Primavera araba», crisi economica e salvaguardia dell'ambiente) si è fatto portavoce dell'attesa della Palestina al riconoscimento come Stato membro ONU: una funzione che riporta alla memoria antichi uffici di mediazione arbitrale e che si collega con l'aspirazione palestinese alla costituzione di uno Stato indipendente e sovrano nel quadro di relazioni di sicurezza con Israele, assicurate da frontiere internazionalmente riconosciute[180].

Particolarmente incisivo, ben al di là di una partecipazione di pura forma, si mostra l'intervento dell'osservatore apostolico, per i rilievi giuridici apposti alla predisposizione del trattato sul commercio internazionale di

---

177 Conferenza di Mons. Pietro Parolin all'ambasciata di Argentina presso la Santa Sede (21 novembre 2007). *DC*, 105 (2008), pp. 263-272.

178 La Dichiarazione aggiunta prevede alcuni punti esplicativi: 1. La definizione estensiva di vittime di armi a grappolo (comprensiva delle vittime dirette e indirette), finalizzata 2.all'obbligo degli Stati di assicurar loro «assistenza umanitaria effettiva», per cui la Santa Sede interpreta l'art.5.2 della Convenzione (secondo il quale si riconosce il «role et la contribution spécifique des acteurs pertinents»); la Santa Sede intende il termine «genere» impiegato nella Convenzione, in conformità alla sua Dichiarazione di interpretazione proposta alla Conferenza di Pekino durante la IV Conferenza mondiale sulla donna; circa l'art.21 le operazioni militari congiunte non implicano in alcun modo la sospensione degli obblighi previsti dalla Convenzione. *OR*, 4 dicembre 2008; *DC*, 106 (2009), pp. 111-114.

179 Siglata da 88 Stati, ma ratificata solo da Santa Sede, Norvegia, Islanda e Sierra Leone, la Convenzione interdice la produzione, stoccaggio ed utilizzo e l'esportazione di bombe a grappolo. Il delegato apostolico aveva lanciato un appello affinché i maggiori Stati produttori di armi (Cina, Russia e Stati Uniti) si unissero ai firmatari.

180 Il disegno della Santa Sede per una soluzione definitiva della questione palestinese prende le mosse dalla Risoluzione 181 del 29 novembre 1947, dell'Assemblea generale delle NU. Dichiarazione di Mamberti alla 66° Sessione dell'Assemblea generale NU-New York (27 settembre 2011), in *DC*, 108 (2011), pp. 878-881.

armi convenzionali (2012), in osservanza dell'art.26 della Carta NU. Dopo aver precisato che il cuore della questione è lo smantellamento del mercato clandestino – la causa «di una serie di (tragiche) conseguenze a livello umanitario» in ragione della sua opacità –, il delegato esamina una serie di punti specifici su cui imbastire il futuro trattato. Tra gli altri: estensione dell'oggetto; criteri d'applicazione chiari, che non lascino spazio a dubbi interpretativi e ad abusi; proposizione di serie procedure di revisione ed aggiornamento delle norme[181].

In occasione della 68° Sessione dell'Assemblea generale delle NU a proposito della crisi in Siria, Mamberti ha sottolineato non solo «(…) l'importance de fonder le développement intégral humain sur la promotion de la famille et la protection de ses droits», ma ha anche criticato severamente gli ingiustificati temporeggiamenti dell'Organizzazione internazionale ed ha proposto un'assunzione di impegno collettivo della Comunità degli Stati membri «(…) à assumer leurs responsabilités en matière de paix pour le bien commun de tous»[182].

Intervenendo al Consiglio dei diritti dell'uomo NU-Ginevra, in tema di politiche contro le nuove forme di schiavitù, Silvano Tomasi ha insistito sulla necessaria responsabilizzazione della comunità politica internazionale, che superi la logica dell'apparente soluzione normativa e si fondi su una consapevolezza culturale. La linea dei delegati apostolici sembra così assumere toni sempre più marcatamente decisi e di orientamento sul terreno politico: «(…) La communauté internationale a déjà développé, et s'efforce d'appliquer, de nombreuses conventions et accords internationaux en vue de protéger contre les formes contemporaines d'esclavage. Toutefois, ma déléga-

---

[181] Rivolto all'ambasciatore argentino Roberto Garcia Moritan, presidente del Comitato preparatorio del Trattato sul commercio delle armi, riunito a New York tra il 13 e il 17 febbraio 2012, Mons. Francis Assis Chullikatt, osservatore permanente all'ONU, afferma: «Lo scopo del Trattato deve essere estensivo e comprendere non solo le sette categorie d'armi prese in considerazione dal Registro delle armi convenzionali delle NU, ma anche le armi di piccolo calibro e le leggere (…); i criteri di applicazione del Trattato devono contenere un riferimento ai diritti dell'uomo, alla legge umanitaria e allo sviluppo (…). Bisognerà individuare dei termini che limitino le interpretazioni soggettive che lasciano il fianco ad abusi politici (…); le procedure di revisione e di aggiornamento del Trattato devono essere serie, in grado di integrare rapidamente i nuovi sviluppi (…) tecnologici». *DC*, 109 (2012), pp. 266-267.

[182] Nell'intervento del 1 ottobre 2013 alla 68° Assemblea generale NU, Mamberti ha affermato come occorra attribuire «(…) une nouvelle vigueur à tous ses organes, mécanismes et procédures» ed ha evocato il principio della «responsabilità della protezione» che incombe su ogni Stato, lamentandosi della sua erronea interpretazione: «parfois été comprise de façon erronée, comme si elle consistait en la justification d'un recours aux armes» ma anche avvertendo che: «la crise syrienne constitue à la fois «un défi» et «une opportunité» pour l'ONU de donner, de manière concertée, créative et positive, une nouvelle vigueur à tous ses organes, mécanismes et procédures». in *DC*, 110 (2013).

tion considère que ces instruments ne pourront pas remplir pleinement leurs objectifs si nous ne suscitons pas, dans le même temps, une volonté politique plus vaste, en engageant tous les membres de la société»[183].

Solo alcune settimane prima, il delegato apostolico, nel denunciare a Ginevra la barbarie perpetrate dall'organizzazione terroristico-militare del cd. «Stato islamico» si faceva portavoce verso la comunità internazionale di un'azione di responsabilità volta all'adozione di concrete misure allargate a protezione delle popolazioni dell'Irak[184].

7. *Il paradigma della neutralità nel tendenziale ampliamento di tematiche collimanti con la missio della Chiesa universale. Sulla concreta ipotesi di un «terzo ordine» giuridico di posizionamento dei rapporti tra Santa Sede e Organizzazioni internazionali. Conclusioni*

Quanto osservava acutamente la dottrina, a proposito degli interessi difesi dalla Chiesa in sede internazionale, è stato ripetutamente confermato dalla più recente ed attuale prassi dei delegati apostolici nelle sedi internazionali. La logica di massificazione bellica che ha dominato il «secolo breve» ha costretto gli Stati a ripensare le modalità di impostazione dei reciproci rapporti e le soluzioni ai contenziosi, in termini giuridici e non prevalentemente politico-militari. Ciò ha permesso la fioritura di modelli, concetti e soggetti giuridici nuovi[185].

---

[183] Intervento del 9 settembre 2014 di Mons. Silvano Tomasi alla 27° Sessione ordinaria del Consiglio dei diritti dell'uomo NU-Ginevra sulle forme contemporanee di schivismo. L'osservatore permanente ha fatto rinvio a svariati punti indicati nel rapporto della *Rapporteuse spéciale* Urmila Bhoola (Africa del Sud) che ha analizzato cause, sviluppi ed effetti del fenomeno che abbraccia le più svariate forme di costrizione umana, dal lavoro forzato allo schiavismo domestico, sino ai condizionamenti culturali, fondati su ragioni di casta o sul matrimonio precoce. «Certaines formes scandaleuses d'esclavage moderne (…) celles-ci incluent des enlèvements de masse et la vente de jeunes filles sous le prétexte fallacieux de l'enseignement religieux, comme c'est le cas, par exemple, de Boko Haram au Nigéria ou du groupe appelé État islamique dans le nord de l'Irak (…). Le Saint-Siège prend note de l'intention déclarée par la Rapporteuse spéciale d'affronter les formes plus subtiles d'esclavage qui méritent une attention spécifique». *DC*, 111 (2014), 26 settembre 2014.

[184] Intervento del 1 settembre 2014 di Mons. Silvano Tomasi alla 22° Sessione speciale del Consiglio dei diritti dell'uomo NU-Ginevra sull'Irak. Tra le altre misure invocate per una normalizzazione militare nella regione, il delegato chiedeva il perseguimento degli autori dei crimini e «bloquer la circulation des armes et le marché pétrolier clandestin». *DC*, 111 (2014), n.2517.

[185] Ci basti il raffronto tra le valutazione della dottrina circa gli scopi della Società delle Nazioni e le organizzazioni internazionali oggetto di questo studio. Osservava Carlo Schanzer, *Sulla Società delle Nazioni*, ARE, Roma, 1925, pp. 16 ss., essere la S.d.N. «un organismo politico più che giuridico, ossia una associazione politica tra Stati per il mantenimento della pace, piuttosto che uno strumento di amministrazione della giustizia tra i popoli». Come tale, la prima formula di organizzazione

La sovrapposizione delle tematiche strettamente politiche ed economiche con la ricca declinazione dei diritti umani ha spalancato nuove corsie nella negoziazione e nelle procedure di formazione del *consensus* a precetti di indole giuridico-morale custoditi dalla tradizione del magistero ecclesiale[186]. La prassi multilaterale si è così distesa sulla trattazione di normative convenzionali basate su principi «bivalenti» ispirati ad un duplice imperativo di coscienza privata e di etica pubblica, rafforzati dalla disponibilità del legislatore internazionale ad inquadrarli nell'area del *ius cogens* con efficacia universale[187].

È degno di rilievo osservare che lo sforzo di inquadramento tecnico nel catalogo dei diritti cogenti interessa principi coincidenti con le qualità sostanziali del vituperato diritto naturale canonico e sovrapponibili all'impostazione antropologica tomista dell'ordine del creato. Tale evenienza, accolta assai favorevolmente dalla Santa Sede[188], è la risultante di una relativamente recente convergenza formalizzata alla Convenzione di Vienna (1969). Questo fenomeno, si aggiunga, si armonizza con la ribadita posizione di neutralità «partecipe» o, se si vuole, di «strategia presenzialista» e necessitata[189], da sempre perseguita dalla diplomazia apostolica. Una neutralità in pieno accordo con una funzione apicale e costituente – la *missio* – che si vuole radicalmente estranea alla discrezionalità dell'intenzione politica: anzi, la cui estraneità la Chiesa non smette di difendere a spada tratta in ogni circostanza in cui questa venga posta in discussione. È poi da osservare come la Santa Sede abbia nel tempo proceduto con una costante azione autocorrettiva e di avveduto riposizionamento «manutentivo» dello *status* di neutralità: evenienza ben chiara nelle situazioni di grave crisi politica internazionale che hanno registrato l'inevitabile scivolamento di Organizzazioni internazionali, in cui la Santa Sede vantava la condizione di Stato-membro, verso compromissive opzioni belliche[190].

---

internazionale, pur assegnando uno specifico valore agli strumenti dell'arbitrato e delle sentenze delle Corti internazionali di giustizia, giungeva alla soluzione dei conflitti internazionali «solo in via imperfetta».

186 Francisca Pérez Madrid, *Laicidad, libertad religiosa y derechos humanosen las organizaciones internacionales. Contenido de las recientes intervenciones de la Santa Sede en el* ámbito *internacional*, in Aa.Vv., *Iglesia Católica y relaciones internacionales* cit., pp. 503-524.

187 Sergio Ferlito, *L'attività internazionale* cit., p. 176.

188 Antonio Messineo, *Un nuovo concetto di diritto internazionale tra incertezze teoriche*, in *La Civiltà Cattolica*, 1969/III, p. 29 ss.

189 Sull'obbligo di partecipazione della Santa Sede al commercio giuridico internazionale, Giuseppe dalla Torre, *La città sul monte* cit., p. 139.

190 È il caso del rapporto della Santa Sede nel CSCE durante la grave crisi bosniaca, negli anni

Va poi avvertito sul punto in questione, che la progressione di fattispecie proliferate sul tronco dei diritti umani e la parallela natalità di soggetti non statali e organizzazioni interstatali a variabile dimensione rappresentativa di interessi geopolitici, conferisce concretezza alla tesi che descrive il consolidarsi un'età nuova all'insegna di un «terzo ordine» giuridico – che non è né interno né internazionale – di rapporti su cui intessere le relazioni tra la Chiesa e gli Stati.

Che la Chiesa universale abbia abituato l'osservatore giuridico a flessibilità nel rincorrere la mutevole realtà delle cose con schemi adattabili, è un fatto: già la natura dei tradizionali rapporti concordatari aveva indotto la più attenta dottrina ad individuare adeguati inquadramenti «di sistema», descrittivi di quelle relazioni nella più consona dimensione della sovranazionalità. Oggi, la partecipazione della Sede Apostolica alle attività di produzione giuridica attraverso le cd. «Convenzioni di codificazione» in sede multilaterale, calcando vie parallele ed alternative al plurisecolare «modello costantiniano», impone ulteriori aggiornamenti sempre più distanti dai classici e rassicuranti schemi groziani[191].

Siffatto ordine di cose, che non sembra per nulla contraddetto dalla prassi multilaterale condotta nelle molteplici sedi istituzionali dai delegati apostolici, conferma la fedeltà della Chiesa alla sua natura atipica, *pro bono humanitatis*.

Torna in gioco il nesso tra politica, missione e neutralità. La Chiesa universale ancora oggi reclama la neutralità come condizione non negoziabile e non rinunciabile al suo essere partecipe nelle cose del mondo, sul piano della fenomenologia storica[192]. Ma è l'imperativo etico della *missio* che depura la neutralità da quelle ambiguità interpretative in cui fatalmente ci si imbatte nella normale dialettica politica degli Stati e che si infiltra persino nelle valenze ermeneutiche di un vocabolario che vorrebbe esaurirsi nel semplice confronto ideologico[193]: non a caso, documenti alla mano, in più occasioni la Santa Sede, nel corso della nomopoiesi multilaterale, ha insistito preventivamente sulla corretta interpretazione dei termini, delle parole, delle formule – specie in materia di famiglia, persona e diritto alla procreazione – che sarebbero state impiegate come materiale di costruzione dei trattati da sotto-

---

della deflagrazione del modello federativo non allineato jugoslavo. Cfr. Carlo Cardia, *Vaticano e Santa Sede* cit., p. 55.

191 Sergio Ferlito, *L'attività internazionale* cit., p. 43, nota 40 e pp. 99-100.

192 Sulle forme mediate ed indirette di partecipazione della Chiesa cattolica alla dimensione politica, cfr. Mario Tedeschi, *Il primato della politica* cit., pp. 22 ss.

193 Giuseppe dalla Torre, *La città sul monte* cit., p. 66.

scrivere. La chiarezza ermeneutica, negli auspici dei rappresentanti petrini, avrebbe favorito l'accordo e il raggiungimento per *consensus* sui temi etici, di una scelta pienamente ponderata.

Il segno dell'aggiornamento della Chiesa in dialogo con la comunità politica è offerto dall'intenso discorso che Benedetto XVI ha rivolto ai parlamentari del *Bundestag* berlinese, il 22 settembre 2011[194].

Il Pontefice tedesco, conscio di rivolgersi ad un uditorio ben memore dell'*historia dolorum* generata dai dogmi del III Reich, affronta l'argomento politico *tout-court*, il suo fondamento, lo scopo e la consapevolezza della responsabilità del *leader* umano. Soprattutto insiste sulle incombenze morali di colui su cui pende l'imperativo cogente di «servire il diritto e combattere il dominio dell'ingiustizia». Benedetto XVI avverte – con un richiamo tacito all'Enciclica *Deus caritas est*, di pochi anni precedente – che: «La politica deve essere un impegno per la giustizia e creare così le condizioni di fondo per la pace» e che l'obiettivo della giustizia è ben lungi dalla «strada che conduce alla contraffazione del diritto»[195].

Nelle scorse pagine si è tentato un abbozzo ricostruttivo del *modus operandi* della Santa Sede all'insegna di un equilibrio che tutelasse la libera decisione di voto, il dissenso eventuale, ed il rispetto delle procedure di formazione della volontà collegiale negli organi internazionali. Questa è partecipe delle procedure di formazione della volontà codificatoria del diritto internazionale e sostiene il meccanismo del *consensus*. Allo stesso tempo, tuttavia, in tutte quelle circostanze in cui fosse dissenziente su scelte etiche in temi sensibili, la Santa Sede non ha inteso mai condizionare o pregiudicare il normale funzionamento delle procedure di *consensus*, ma si è limitata a proclamare il proprio dissenso – disinnescandone ogni ipotetica valenza di precedente giuridico –, puntando tutto sulla strategia del «convincimento dissuasivo» degli Stati membri. Anche su tale profilo si colgono suggerimenti dalla lezione ratzingeriana. Il Pontefice avverte che le procedure di formazione «quantitativa» del *consensus* sono fondamentali, ma non onnivalenti: esse si conformano in ragione degli interessi in gioco e dei valori da tradurre in regola di diritto. Per questo, sui temi più strettamente umani occorre che chi ha capacità di voto si orienti su criteri qualitativi, quelli stessi che risiedo-

---

[194] Benedetto XVI, *Ansprache beim Besuch des Deutschen Bundestages, 22 September 2011*, in *Rechtstheorie*, 42 (2011), Dunker & Humblot, Berlino, pp. 275-281.

[195] «Togli il diritto e allora cosa distingue lo Stato da una grossa banda di briganti?». Affermazione che si ritrova in Benedetto XVI *Deus caritas est*, n.28, a): «Il giusto ordine della società e dello Stato è compito centrale della politica. Uno Stato che non fosse retto secondo giustizia si ridurrebbe ad una grande banda di ladri, come disse una volta Agostino: "*Remota itaque iustitia quid sunt regna nisi magna latrocinia?*" (*De Civitate Dei*, IV, 4: *CCL*, 47, 102)».

no «dentro sé stessi», nel tribunale della propria coscienza[196].

Il transito istituzionale dello *status* dei delegati apostolici da un ruolo testimoniale ad una partecipazione attiva nella prassi internazionale multilaterale non modifica, dunque, ragioni e metodi della funzione politica presenzialista della Chiesa, né contamina la spinta etica che anima il suo operare, perché immutata rimane la sua posizione verso la «Città terrena»: quella di ricercare e propagare – nella pratica del massimo consenso ottenibile – quei valori etici comuni e condivisi che possono proporsi come guida e orientamento all'azione politica e alle scelte per un diritto «giusto»[197].

Allegato.

«Status of permanent observer appointed to UNESCO by non-member States»: «The Executive Board, at its Twenty-fifth Session, agreed in principle to the admission at the headquarters of the Organization of permanent observer of non-member States but, before taking a final decision, requested the director-general to study the status of such observers and to report to the Board at its next Session (25 EX/ Decisions, item 12,8).

In implementation of the above decision, the Director-General submits the following observations: 1. It is essential first to define the question raised. It is a matter, not of defining the nature and scope of the co-operation which certain non-Member States might offer UNESCO, but of deciding what facilities might be granted to their observers so as to help them to follow the Organization's work.

2. It was, moreover, from this angle that the Executive Board previously at its Second Session, studied the problem of the status of representatives and delegates of Member States at UNESCO headquarters.

Document Cons. Exec. /2 e Sess./7/1947, which was approved by the Executive Board in April 1947, draws a distinction, in this respect, between: 1. the immunities granted by the French Government on its territory to members of permanent delegations of Member States; and 2. the special facilities made available to these delegations by UNESCO.

As regards this last point, document Cons. Exec./2e Sess./7/1947 states that: a) delegates of Member States to UNESCO will have access to all public sessions, meetings or conferences organized by the Organization; b) accredited representatives and delegates will be the main channel of liaison with their respective governments; c) such delegates will enjoy the material facilities (restaurant, rations, library) available to members of the Secretariat.

The document concludes: «It should further be decided whether the above provisions should be extended also to the representatives and delegates accredited to the

---

[196] «In gran parte della materia da regolare giuridicamente, quello della maggioranza può essere un criterio sufficiente. Ma è evidente che nelle questioni fondamentali del diritto, nelle quali è in gioco la dignità dell'uomo e dell'umanità, il principio maggioritario non basta: nel processo di formazione dl diritto, ogni persona che ha responsabilità deve cercare lei stessa i criteri del proprio orientamento». Benedetto XVI, *Ansprache* cit.

[197] Giuseppe dalla Torre, *La città sul monte* cit., pp. 167 ss. e 175 ss.

Organization by certain States which are not yet members of the Organization. Such extension may, in some cases, seem advisable from the diplomatic point of view, and may facilitate the progressive participation in UNESCO activities of States which, for one reason or another, have not yet been able to accept the constitution. The fact that a State which has not yet joined UNESCO appoints a delegate to the Organization is a sign of interest. It would therefore be advisable to give such representatives and delegates the broadest possible facilities in the accomplishment of their mission». The Executive Board as however not yet taken any decision on this matter.

3. In fact, there have been fairly frequent cases of States, not members of international organizations, appointing special observers to follow the work to those organizations.

This the Secretary General of the United Nations, in a report on the permanent missions to the United Nations which he presented to the General assembly at its Fourth Session (A/939 Rev. 1), stated:

"It should be noted that, apart from the permanent missions to the United Nations, several non-Member States – Austria, Italy, the Republic of Chorea, and Switzerland – have appointed observers to follow the work of the United Nations at the Organization's headquarters. The Secretary-General has welcomed these observers and facilitated their task to the greatest possible extent, thought their formal status has not been decided upon.

4. Information received from the United Nations indicates that the main facilities granted by the Secretary-General to observers of non-Member States are as follows:

a) observers are issued which a laissez-passer authorizing them to attend all public meeting of the various organs of the United Nations, subject to the proviso that observers may neither sit at the meeting-table nor make statements except at the express invitation of the competent authority, and in accordance which the regulations in force; b) observers receive all documents supplied to permanent delegations; c) observers have access to all the various working rooms, restaurants and bars arranged for the use of permanent delegations.

5. The Executive Board may deem it desirable that the Director-General should grant similar facilities to observers appointed by States not members of UNESCO for the purpose of following the Organization's work.

The presence of observers of non-Member States at UNESCO's head-quarters might enable them to establish close and frequent contact but which permanent delegations and which the Secretariat, and thus obtain all useful information on UNESCO's work and programme.

6. Whit regard to the immunities and privileges which might be granted in France to observers of non-Member States, it should be pointed out that the provisional agreement with the French Government now in force applies, explicity, only to representatives of member States and to permanent delegates».

Si riproducono qui, in utile raffronto diacronico con il precedente testo: a) la Risoluz. A/58/314 (1 luglio 2004) dell'Assemblea Generale NU. ed allegato annesso, nonché b) la Nota Interpretativa specifica del Segretario Generale delle NU. A/58/871 (16 luglio 2004).

a) U.N. General Assembly Resolution A/58/314 Participation of the Holy See in the work of the United Nations (16 July 2004). Fifty-eighth session Agenda item 59 Resolution adopted by the General Assembly [without reference to a Main Committee (A/58/L.64)] 58/314.

«Participation of the Holy See in the work of the United Nations»: «*The General Assembly, Recalling* that the Holy See became a Permanent Observer State at the United Nations on 6 April 1964, and since then has always been invited to participate in the meetings of all the sessions of the General Assembly,

Recalling also that the Holy See is a party to diverse international instruments, including the Vienna Convention on Diplomatic Relations, the Vienna Convention on the Law of Treaties, the Convention relating to the Status of Refugees and the Protocol thereto, the Convention on the Rights of the Child and the Optional Protocols thereto, the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, the Paris Convention for the Protection of Industrial Property, the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 11 the main disarmament treaties and the Geneva Conventions and the Additional Protocols thereto, *Recalling further* that the Holy See enjoys membership in various United Nations subsidiary bodies, specialized agencies and international intergovernmental organizations, including the Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees, the United Nations Conference on Trade and Development, the World Intellectual Property Organization, the International Atomic Energy Agency, the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, the Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization and the International Committee of Military Medicine,

Aware that the Holy See actively participates as an observer in many of the specialized agencies, such as the Food and Agriculture Organization of the United Nations, the International Labour Organization, the World Health Organization, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, the United Nations Industrial Development Organization, the International Fund for Agricultural Development and the World Tourism Organization, as well as in the World Trade Organization, that it is a full member of the Organization for Security and Cooperation in Europe and a Guest of Honour in its Parliamentary Assembly, and that it participates as an observer in various other regional intergovernmental organizations, including the Council of Europe, the Organization of American States and the African Union, and is regularly invited to take part in the main meetings of the Asian-African Legal Consultative Organization, *Aware also* that the Economic and Social Council, by its decision 244 (LXIII) of 22 July 1977, recommended that the Holy See attend sessions of the regional commissions on a basis similar to that provided for in the relevant terms of reference applicable to States Members of the United Nations not members of the regional commissions,

Recalling that the Holy See contributes financially to the general administration of the United Nations in accordance with the rate of assessment for the Holy See as a non-member State, as adopted by the General Assembly in its resolution 58/1 B of 23 December 2003,

Considering that it is in the interest of the United Nations that all States be invited to participate in its work,

Desirous of contributing to the appropriate participation of the Holy See in the work of the General Assembly in the context of the revitalization of the work of the Assembly,

1. *Acknowledges* that the Holy See, in its capacity as an Observer State, shall be

accorded the rights and privileges of participation in the sessions and work of the General Assembly and the international conferences convened under the auspices of the Assembly or other organs of the United Nations, as well as in United Nations conferences as set out in the annex to the present resolution;

2. *Requests* the Secretary-General to inform the General Assembly during the current session about the implementation of the modalities annexed to the present resolution. 92nd plenary meeting1 July 2004».

Annex. «The rights and privileges of participation of the Holy See shall be effected through the following modalities, without prejudice to the existing rights and privileges: 1. The right to participate in the general debate of the General Assembly; 2. Without prejudice to the priority of Member States, the Holy See shall have the right of inscription on the list of speakers under agenda items at any plenary meeting of the General Assembly, after the last Member State inscribed on the list; 3. The right to make interventions, with a precursory explanation or the recall of relevant General Assembly resolutions being made only once by the President of the General Assembly at the start of each session of the Assembly; 4. The right of reply; 5. The right to have its communications relating to the sessions and work of the General Assembly issued and circulated directly, and without intermediary, as official documents of the Assembly; 6. The right to have its communications relating to the sessions and work of all international conferences convened under the auspices of the General Assembly issued and circulated directly, and without intermediary, as official documents of those conferences; 7. The right to raise points of order relating to any proceedings involving the Holy See, provided that the right to raise such a point of order shall not include the right to challenge the decision of the presiding officer; 8. The right to co-sponsor draft resolutions and decisions that make reference to the Holy See; such draft resolutions and decisions shall be put to a vote only upon request from a Member State; 9. Seating for the Holy See shall be arranged immediately after Member States and before the other observers when it participates as a non-member State observer, with the allocation of six seats in the General Assembly Hall; 10. The Holy See shall not have the right to vote or to put forward candidates in the General Assembly».

b) UN. General Assembly Resolution A/58/314 «Participation of the Holy See in the work of the United Nations» (16 July 2004). Fifty-eighth session Agenda item 59. Note by the Secretary-General.

«The General Assembly, in paragraph 1 of its resolution 58/314 of 1 July 2004, decided to accord the Holy See, in its capacity as an Observer State, the rights and privileges of participation in the sessions and work of the General Assembly and the international conferences convened under the auspices of the Assembly or other organs of the United Nations, as well as in United Nations conferences as set out in the annex to that resolution. In paragraph 2 of the same resolution, the Assembly requested the Secretary-General to inform it, during the current session, about the implementation of the modalities annexed to that resolution.

It should be noted that, as a State member of at least one specialized agency, the Holy See enjoys the same rights and privileges of participation as Member States in all meetings and conferences convened under the auspices of the United Nations which are open to all Member States of the United Nations and States members of the specialized agencies ("all States"). It should also be noted that, pursuant to the Statutes of the international tribunals for the Former Yugoslavia and for Rwanda,

States Members of the United Nations and non-member States maintaining permanent observer missions at United Nations Headquarters, including the Holy See, have the right to submit nominations for, and to vote in, the elections of the permanent and *ad litem* judges of the aforementioned tribunals.

Based on the Secretary-General's understanding of resolution 58/314 and the annex thereto, the rights and privileges of participation of the Holy See, in its capacity as an Observer State, shall be effected through the following modalities, without prejudice to its aforementioned existing rights and privileges, in the sessions and work of the General Assembly and the international conferences, convened under its auspices, in the other organs of the United Nations and in United Nations conferences:

«1. The right to participate in the general debate of the General Assembly».

The Holy See will have the right to participate in the general debate of the General Assembly after Member States and before Palestine in any particular meeting of the general debate. Since the list of speakers for the general debate of the fifty-ninth session of the General Assembly was established prior to the adoption of resolution 58/314, the Holy See will be accommodated at any meeting at which there are speaking slots still available. Henceforth, the Permanent Observer Mission of the Holy See will be invited to submit three preferences of date and meeting (morning or afternoon) from within the period of the general debate of a regular session of the General Assembly. If the General Assembly decides upon a different methodology of establishing the list of speakers for the general debate of a special session or an emergency special session, the Holy See will have the right to participate in that methodology.

«2. Without prejudice to the priority of Member States, the Holy See shall have the right of inscription on the list of speakers under agenda items at any plenary meeting of the General Assembly, after the last Member State inscribed on the list».

In the plenary meetings of the General Assembly, the Holy See will have the right to inscribe on the list of speakers under any agenda item on which it signifies its desire to speak after the last Member State inscribed and before Palestine on the list of that meeting. The Holy See will have the same priority as Member States when it is participating in any "all States" conference convened under the auspices of the General Assembly or in any election of the permanent or *ad litem* judges of the International Tribunal for the Former Yugoslavia or the International Criminal Tribunal for Rwanda.

«3. The right to make interventions, with a precursory explanation or the recall of relevant General Assembly resolutions being made only once by the President of the General Assembly at the start of each session of the Assembly».

At the beginning of each session of the General Assembly, during its consideration of the report of the General Committee, the President will indicate that the participation of the Holy See in that session will be in accordance with General Assembly resolution 58/314 of 1 July 2004, after which there will be no precursory explanation prior to any intervention by the Holy See in the session.

«4. The right of reply».

The presiding officer will accord the right of reply to the Holy See in the order in which it signifies its desire to make a reply.

«5. The right to have its communications relating to the sessions and work of the General Assembly issued and circulated directly, and without intermediary, as official documents of the Assembly».

The Holy See will have the right to request the circulation of its communications relating to any agenda item in the sessions and work of the General Assembly directly, and without a request by a Member State, and the Secretariat shall issue such communications as official documents of the Assembly.

«6. The right to have its communications relating to the sessions and work of all international conferences convened under the auspices of the General Assembly issued and circulated directly, and without intermediary, as official documents of those conferences».

As most international conferences convened under the auspices of the General Assembly are open to the participation of «all States», the Holy See already enjoys the right to circulate its communications as official documents of those conferences. In any such conferences which are not open to «all States», the Holy See will have the right to request the circulation of its communications relating to the sessions and work of any international conference convened under the auspices of the General Assembly directly, and without a request by a Member State, and the secretariat of the conference shall issue such communications as official documents of those conferences.

«7. The right to raise points of order relating to any proceedings involving the Holy See, provided that the right to raise such a point of order shall not include the right to challenge the decision of the presiding officer».

On matters related to the proceedings on agenda items involving the Holy See, the Holy See may raise a point of order, with the exception of a point of order made in connection with the actual conduct of voting. A point of order will be immediately decided by the presiding officer in accordance with the rules of procedure of the General Assembly. The Holy See may not appeal against the ruling of the presiding officer.

The Holy See will not have the right to make procedural motions including the adjournment of debate, the closure of debate and the suspension or adjournment of the meeting.

The foregoing restrictions do not apply to the Holy See when it is participating in any «all States» conference convened under the auspices of the General Assembly or in any election of the permanent or *ad litem* judges of the International Tribunal for the Former Yugoslavia or the International Criminal Tribunal for Rwanda.

«8. The right to co-sponsor draft resolutions and decisions that make reference to the Holy See; such draft resolutions and decisions shall be put to a vote only upon request from a Member State».

The Holy See will have the right to co-sponsor a draft resolution, draft decision or amendment making reference to the Holy See, but may not be the sole sponsor of such draft resolution, draft decision or amendment. Action will be taken on such draft resolution, draft decision or amendment only upon request from a Member State.

The foregoing restrictions do not apply to the Holy See when it is participating in any "all States" conference convened under the auspices of the General Assembly.

«9. Seating for the Holy See shall be arranged immediately after Member States and before the other observers when it participates as a non-member State observer, with the allocation of six seats in the General Assembly Hall».

When it participates as a non-member State, the Holy See will be seated after Member States and before Palestine. In the General Assembly Hall, the Holy See

will occupy three seats as well as the three seats immediately behind.

The Holy See will have the right to be seated alphabetically with other States in any meeting or part thereof in which elections of the permanent or *ad litem* judges of the International Tribunal for the Former Yugoslavia and the International Criminal Tribunal for Rwanda are being conducted.

In addition, the Holy See shall be seated alphabetically among the other States when it is participating in any "all States" conference convened under the auspices of the General Assembly.

«10. The Holy See shall not have the right to vote or to put forward candidates in the General Assembly».

The Holy See will not have the right to vote, including in elections. The Holy See may neither submit its own candidacy for any election or appointment nor submit the names of candidates for any election or appointment. The Holy See will have the right to vote and submit candidatures, including its own, in any "all States" conference convened under the auspices of the General Assembly or in any election of the permanent or *ad litem* judges of the International Tribunal for the Former Yugoslavia or the International Criminal Tribunal for Rwanda».

Contributo metodologico alla comparazione dei diritti religiosi: il valore dei «formanti»

Pierluigi Consorti

1. *Premessa: le ragioni di questa riflessione metodologica*. Nel confronto con gli studenti e le studentesse che lo scorso anno accademico hanno frequentato il Corso di diritto comparato delle religioni presso l'Università di Pisa è emersa un'interessante questione metodologica, che mi ha spinto ad approfondire un tema che credo coinvolga aspetti di interesse generale. Com'è noto, gli insegnamenti di diritto comparato costituiscono un settore emergente dell'esperienza didattica in ambito giuridico, e come tali conquistano spazi crescenti nell'offerta formativa italiana[1]. Benché con passi più lenti e cadenzati, cominciano ad apparire anche esperienze di insegnamento del diritto comparato delle religioni[2]. Queste ultime ovviamente si collocano in un territorio più ridotto che, per sua natura, deve fare i conti con le conoscenze che gli allievi e le allieve hanno già acquisito attraverso i precedenti studi comparatistici – per così dire – di base.

Nel corso di una lezione alcune studentesse hanno espresso qualche osservazione personale partendo dall'assunto – per loro indiscutibile – che la comparazione dei diritti religiosi dovesse svolgersi attraverso un esame dei loro «formanti». Tuttavia non era ben chiaro cosa fossero questi «formanti», genericamente intesi come «elementi di base» o anche «caratteristiche principali». Il dibattito si è poi arricchito attraverso ulteriori considerazioni sulla

---

[1] Cfr. Giovanni Pascuzzi, *L'insegnamento del diritto comparato nelle Università italiane*, 2010 (reperibile sul web http://eprints.biblio.unitn.it/archive/00001878/; Rodolfo Sacco, *Comparatisti italiani al lavoro!*, in *Rivista giuridica dell'Isaidat*, 2010, pp. 1-5, scrive che «l'Italia è il paese con il maggior numero di studiosi di diritto comparato (in proporzione al numero degli abitanti). Ciò, perché ogni studente in giurisprudenza deve seguire corsi di diritto comparato, e perciò si è sviluppato un denso reticolato di docenti, necessarii all'insegnamento» (p. 1).

[2] Cfr. Pierluigi Consorti, Simone Baldetti , Martina Giusti, Chiara Lapi, Luisa Locorotondo, *Gli insegnamenti di "Diritto comparato delle religioni" in Italia*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2013, pp. 227-238.

specificità dei diritti religiosi e sulla loro giuridicità. In altri termini, la discussione, che pure si muoveva su un piano didattico e metodologico di base, in realtà esprimeva domande profonde che nel passato hanno coinvolto – e, per molti versi, tuttora animano – un dibattito dottrinale di particolare momento.

Ho creduto utile quindi provare a precisare i termini della questione che era stata aperta, tentando di offrire un contributo metodologico diretto a fare un po' di chiarezza, cominciando da una semplice ma rigorosa ricostruzione concettuale della terminologia che stavamo usando. Ben sapendo che in questo modo, utilizzando cioè gli strumenti concettuali dei giuscomparatisti, avremmo finito con l'affrontare il tema stesso della plausibilità della comparazione dei diritti religiosi; obbligandoci quindi a toccare la questione preliminare della loro giuridicità. Non intendo qui ricostruire tale questione in termini complessivi; ne do per scontata la conoscenza e vi farò riferimento principalmente in modo indiretto. Preferisco infatti concentrarmi sul tema più specifico relativo alla possibilità di utilizzare la categoria dei «formanti», e la conseguente metodologia comparativa, quando l'oggetto della comparazione è costituito da diritti religiosi e non da diritti secolari (altrimenti detti civili, o anche statali o statuali). Ossia quando si tratta di comparare regole esterne alla dimensione giuridica connessa alla potestà normativa degli Stati.

2. Che cosa sono i «formanti». L'espressione «formante» si deve a Rodolfo Sacco, uno degli iniziatori della comparazione giuridica in Italia, per cui *formante* è «ogni insieme di regole e proposizioni che contribuiscono a formare l'ordinamento»[3]. Più precisamente, egli afferma che «all'interno di un ordinamento giuridico, la soluzione di un problema potrà essere condizionata da un'unica regola (soluzione ottimale), o potrà essere condizionata da una pluralità di regole (ad es., da una regola legale, e da una regola giudiziale). L'universo delle regole dotate degli stessi caratteri (es.: l'insieme delle regole giudiziali) verrà chiamato "formante" di quel dato ordinamento»[4].

Come vedremo più avanti, l'uso di questo termine non è casuale. Tuttavia, oltre l'aspetto terminologico, va segnalato come l'introduzione di questo concetto abbia destabilizzato in parte l'impostazione tradizionale degli studi comparatistici, in quanto ha avviato un ripensamento epistemologico, riducendo la precedente e prevalente impostazione che tendeva a considerare gli ordinamenti giuridici come insiemi di sole «norme legali». Questa conclu-

---

[3] Rodolfo Sacco, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, Utet, 1990, p. 3.

[4] Il tema è oggetto di una voce del Digesto (*infra*) e di un articolato saggio pubblicato in due parti in *American Journal of Comparative Law* nel 1991 (*Legal formants. A dynamic approach to comparative law*, 1991, I, pp. 1-34; II, pp. 343-401).

sione – che mi piace definire «plurale» – non ha nulla a che vedere con le tesi connesse al «pluralismo giuridico» o alla «pluralità degli ordinamenti giuridici», che dal punto di vista di un comparatista appaiono ormai abbastanza scontate; piuttosto affronta di petto la natura stessa della norma giuridica, colpendo al cuore della sua essenza, che è in sé plurale perché deriva (appunto) da diversi formanti e non solo dalla potestà normativa attribuita alla legge (intesa come massima espressione della medesima potestà).

Questa stessa conclusione è condivisa da chi parallelamente a Sacco ha condotto i primi tentativi pioneristici di comparazione giuridica, avendo per oggetto i «sistemi giuridici»: un'espressione che Sacco non utilizza, ma che a suo modo dà corpo ad una consistenza articolata degli ordinamenti giuridici intesi come sistemi plurali, che forse oggi potremmo definire «complessi» - dando così voce a ricerche sviluppate in altri ambiti scientifici che hanno insistito sull'importanza delle relazioni sistemiche[5]. Va detto però che gli studi di comparazione giuridica ancora non si avvalgono di queste ultime forme metodologiche, all'epoca peraltro forse ancora troppo poco conosciute nell'ambiente umanistico, che comunque tuttora appare poco avvezzo agli approcci interdisciplinari e considera lo studio del diritto in modo piuttosto autoreferenziale[6].

Gli iniziatori della comparazione giuridica – pur con le consuete sfumature e differenze – hanno affrontato il loro cammino senza porsi obiettivi sistemici. Si sono piuttosto interessati di allargare gli orizzonti delle conoscenze giuridiche allo scopo primario di individuare le regole che ordinamenti diversi avevano messo a punto per risolvere problemi tutto sommato comuni. In questo senso, la comparazione risponde ad un preliminare bisogno di conoscenza delle differenti particolarità ordinamentali. Il confronto fra possibili diverse soluzioni a problemi che si ritengono tutto sommato comuni, induce a individuare regole comuni. Più precisamente, a trovare le soluzioni migliori possibili, possibilmente adattabili a diversi ordinamenti: le cosiddette *regole ottimali*: l'esperienza Unidroit[7] costituisce un esempio particolarmente evidente di simili sforzi.

Questo percorso di ricerca di analogie e differenze non poteva non cominciare dall'esame delle fonti: comparare in estrema sintesi significava confron-

---

[5] Cfr. Ludwig von Bertalanffy, *General System Theory: Foundations, Development, Applications,* New York, Braziller, 1969 (tr. it. *Teoria generale dei sistemi. Fondamenti, sviluppo, applicazioni,* Milano, Mondadori, 2004).

[6] Per approfondimenti sul punto, cfr. Pierluigi Consorti, *Conflitti, mediazione e diritto interculturale*, Pisa, Pisa University Press, 2013.

[7] Cfr. Michael Joachim Bonell. *Un «codice» internazionale del diritto dei contratti. I principi Unidroit dei contratti commerciali internazionali*, Milano, Giuffrè, 2006.

tare le fonti giuridiche e le loro articolazioni[8]. Secondo Sacco, questa impostazione metodologica è la conseguenza naturale di un modo «tradizionale» di concepire l'ordinamento giuridico in chiave sostanzialmente unitaria – e tutto sommato positivista –, dove tutte le norme si tengono a partire dalla legge, e più precisamente dalla «legge migliore». Sacco non contesta questa impostazione positivista; però la critica in quanto a suo avviso mostra uno scarso valore pratico. Quella che egli stesso definisce «visione tradizionale» muove da un'impostazione minimalista che vede il comparatista alle prese con l'osservazione della legge altrui per scoprirne il significato concreto. Non appena lo ha individuato, il comparatista lo trasmette ai giuristi pratici, affinché lo completino attraverso «regole di decisione o massime»[9]. Ecco perché per il comparatista l'ordinamento giuridico appare il prodotto di più regole: legali, dottrinali e giurisprudenziali (che nel suo linguaggio sono i «formanti»).

Ad avviso di Sacco questa visione – che egli definisce «tradizionale» ma che potrebbe anche dirsi «istituzionale» – va superata perché il comparatista non può non accorgersi che, *in pratica*, gli ordinamenti giuridici non sono sempre rappresentativi di questa elementare ricomposizione di «formanti». La stessa distinzione degli ordinamenti in famiglie non sempre traduce bene la realtà dei fatti. Soprattutto non regge l'impostazione di base che vuole tutti gli ordinamenti giuridici fondati sulla norma legale, sebbene diversamente interpretata e applicata. Sacco avanza perciò l'ipotesi che in ciascun ordinamento le norme sono la conseguenza della diversa articolazione assunta dai «formanti» in ciascuno di essi. E quindi dalla relazione in cui questi si compongono e scompongono. Questa intuizione di respiro metodologico apre a novità sistematiche di grande rilievo, che tuttavia – dati i tempi in cui è stata formulata – è rimasta troppo spesso soffocata da una maggiore attenzione verso la descrizione delle realtà straniere che non verso la loro comprensione.

Col tempo Sacco utilizza il termine «formante» riferendosi non solo ai tre tipi di regole appena ricordati, ma anche al loro modo di articolarsi e relazionarsi. Per questa via egli contesta l'idea, all'epoca prevalente, secondo la quale l'utilità della comparazione consisteva sostanzialmente nella già accennata opportunità di giungere a produrre un diritto fatto delle migliori soluzioni possibili, ciascuna delle quali attinta da una o da un'altra esperienza giuridica, ovvero da una loro combinazione. Tale possibilità resta fondata su una concezione uniforme e universale del diritto, che rende plausibile esportare o importare ovunque la soluzione ritenuta migliore[10].

---

[8] Cfr. Alessandro Pizzorusso, *Sistemi giuridici comparati*, Milano, Giuffrè, 1985.

[9] Rodolfo Sacco, *Introduzione*, cit., p. 53.

[10] In Italia questa impostazione era rappresentata da Gino Gorla (1906-1992), per cui si veda la

Una critica a questa concezione universalistica del diritto proveniva anche da altri giuristi, specialmente americani, in genere più attenti di altri alla comprensione del legame sociale prodotto dal diritto[11]. Ad esempio Laura Nader sviluppa un ragionamento critico proprio su questa linea interpretativa[12], in parte anche a distanza con Sacco stesso[13]. Il quale a sua volta si è appoggiato ad una metodologia antropologica e linguistica che gli ha consentito di sviluppare una finezza argomentativa originale (ad esempio riferendosi alle differenze fra traduzione concettuale e nominale), pur restando egli un giurista tradizionale, sostanzialmente radicato ad una metodologia ancorata alla comparazione delle fonti del diritto. Non si è limitato però ad una loro «mera comparazione» descrittiva, dato che ha suggerito un'analisi più attenta, caratterizzata dallo sguardo verso l'articolazione fra i «formanti» che costruiscono le soluzioni giuridiche di volta in volta adottate nei diversi ordinamenti. Come abbiamo visto, i «formanti» sono comunque sempre *regole*: vuoi legali, vuoi dottrinali, vuoi giurisprudenziali (queste ultime sia astratte sia concrete: ossia le massime o i singoli dispositivi giurisprudenziali). Secondo Sacco questi tre insiemi – che in fin dei conti costituiscono i tre tradizionali punti di riferimento della teoria delle fonti del diritto: legge, giurisprudenza e dottrina – corrispondono a tre principali «macro-formanti», cui si possono aggiungere ulteriori micro formanti, alcuni dei quali a prima vista nascosti (c.d. «criptoformanti»).

In questo senso egli sviluppa una concezione che propongo di definire «plurale», che ha indubbiamente avuto il merito di scendere sotto la mera apparenza del disposto normativo per scomporlo nelle sue matrici più profonde. Ogni regola è infatti il frutto di sedimentazioni storiche e culturali che si esprimono in maniera prescrittiva per rispondere ad esigenze strutturate secondo il contesto in cui agiscono, e specialmente in funzione delle scopo che devono assolvere.

Ne deriva una sottolineatura dell'elemento finalistico tale da accentuare l'importanza dello scopo di ciascuna norma in relazione col contesto in cui agisce; e questo indebolisce la concezione unitaria e universalistica del di-

---

voce dell'*Enciclopedia giuridica Treccani*, (Roma, 1988) *Diritto comparato e straniero*. Per la risalente analoga tradizione a David, cfr. Francesco Onida, *Diritto ecclesiastico e comparazione giuridica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, ottobre 2007.

[11] Cfr. Frank Werro, *Notes on the Purpose and Aims of Comparative Law*, in *Tulane Law Review*, 2000/1, pp. 1225-1234 (spec. pp. 1227.1230).

[12] Cfr. Laura Nader (a cura di). *Law in culture and society*, Berkeley, University of California Press, 1969;

[13] Cfr. Laura Nader, *The Life of the Law. Anthropological Project,* Berkeley, University of California Press, 2002, pp. 116, 133, 209.

ritto, che come accennato all'origine della comparazione appariva come un dogma, e che invece oggi assume il sapore di un *a priori* che induce a ritenere poco fruibile l'idea che per ogni problema giuridico esiste una soluzione migliore di altre (la c.d. *regola ottimale*[14]). In altri termini, se all'origine sembrava che la distinzione fra il giurista tradizionale e il comparatista si consumasse lungo una semplice linea di confine territoriale – il primo cercava la soluzione ottimale tra quelle proposte dal suo ordinamento, mentre l'altro faceva lo sforzo ulteriore di guardare anche all'estero – oggi questa distinzione assume uno spessore affatto diverso, perché l'uno e l'altro sono forzati a tener conto di un accentuato pluralismo sociale e normativo che li costringe a misurarsi con la praticità del diritto e una sua più stretta contingenza allo specifico contesto in cui ciascun ordinamento agisce.

Da questo punto di vista Sacco appare essere stato fra i primi a criticare attraverso la comparazione giuridica l'impostazione universalistica e ottimale del diritto, mettendone in luce la strettezza prospettica che emergeva quando si eludeva l'analisi dei «formanti», vale a dire del modo plurale e relazionale con cui le regole *danno forma* ad uno specifico ordinamento. In estrema sintesi, questa conclusione compendia anche la differenza che sussiste fra l'approccio dommatico-unitario e quello funzionale[15]. Il giurista che voglia davvero comprendere un ordinamento deve puntare a capire qual è lo scopo della norma che studia e per avere successo deve individuare e dissociare i formanti che la costruiscono. Per alcuni comparatisti i giuristi autoctoni (che loro chiamano «territoriali») non sono in grado di interpretare i «formanti» del loro ordinamento in quanto restano ingabbiati dall'apriori del dogma della unitarietà dell'ordinamento. I formanti ci sono, ma non riescono a «dissociarli»[16]. Il comparatista invece può vedere come «i formanti, all'interno di ogni sistema, possono comportarsi in modo diversificato»[17].

---

[14] Su questo punto cfr. Horatia Muir Watt, *La fonction subversive du droit comparé*, in *Revue international du droit comparé*, 2000, p. 523, che si scaglia contro il «mito della risposta giusta».

[15] Cfr. per tutti Konrad Zweigert, Hein Kötz, *An Introduction to Comparative Law*, Oxford, Oxford University Press, 1998[3]. Oltre a quello individuato da Sacco sulla base dei formanti, il metodo funzionale è stato approfondito anche secondo il metodo c.d. della «common core» (cfr. Rudolf Berthold Schlesinger, *The Common Core of Legal System, An Emerging Subject of Comparative Study*, in *Twentieth Century Comparative and Conflicts Law, Legal Essays in Honor of Hessel E. Yntema*, Leyden, A.W. Sythoff, 1961, pp. 65-79, particolarmente seguito nel campo del diritto private comparato: in Italia cfr. Mauro Bussani, Ugo Mattei, *The Common Core Approach to European Private Law*, in *Columbian Journal of European Law,*1997-1998, pp. 339; Ugo Mattei, Mauro Bussani, *Alla ricerca del nucleo comune del diritto privato europeo*, in *Studi in onore di Pietro Rescigno*, a cura di Giovanna Visintini, Milano, Giuffrè, 1998, I, pp. 185-210.

[16] Luca Pes, *Teorie dello sviluppo giuridico. Dal movimento di «law and development»* all'esperienza neoliberale, Trento, Tangram, 2012, p. 38.

[17] Rodolfo Sacco, *Formante*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, 1993, p. 457.

Potrà farlo proprio grazie alla maggiore distanza con cui può osservare l'ordinamento terzo rispetto al proprio, e l'allenamento verso questa pratica gli consentirà di meglio dissociare anche i formanti del proprio ordinamento. In altre parole, comparare non serve tanto per trovare la regola ottimale, quanto per capire meglio la funzione di ciascuna regola attraverso le relazioni che innesca nell'ambito in cui opera.

Una prima conseguenza di questa osservazione da parte di Sacco è stata la parziale accettazione della tradizionale distinzione fra i modelli ordinamentali (ovvero, i sistemi giuridici) di *common law* e *civil law* basata sulla prevalenza delle legge rispetto alla giurisprudenza. Egli preferisce approfondire la diversa relazione che assumono i formanti e parla perciò di ordinamenti «compatti», ossia basati su una relazione fra «macro-formanti» scarsamente flessibile e affatto interattiva (es.: la Germania) ed altri più disponibili a creare relazioni «dissociate» [con differenze comparatisticamente significative; ad esempio in Italia il macro-formante (o diritto) giurisprudenziale e il macro-formante dottrinale (o diritto sapienziale) tendono quasi a delegittimarsi reciprocamente instaurando una relazione conflittuale, mentre in Francia la relazione fra giurisprudenza e dottrina è più avvertita].

Tuttavia anche Sacco accetta la suddivisione del diritto in grandi «famiglie giuridiche»: in primo luogo fra *common law* e *civil law*, rispettivamente ascrivibili alla prevalenza del macro-formante giurisprudenziale piuttosto che legale.

La preoccupazione centrale di Sacco non è però connessa alle conseguenze di carattere sistematico o classificatorio che pure possono trarsi dalla comparazione. Le sue osservazioni sono più profonde: perché da un lato impegnano ciascun giurista ad assumere le vesti del comparatista affinché non si fermi all'evidenza legale dell'ordinamento che studia; e dall'altro lato approfondiscono la consapevolezza che ogni ordinamento giuridico non si presenta come una grandezza unitaria, ma come il frutto della specifica relazione fra i suoi formanti (e ovviamente le ulteriori componenti e specificità che li caratterizzano).

Fermiamoci un momento sull'aspetto terminologico, perché – come ho giò accennato – la scelta di utilizzare il termine «formante» non è casuale, ma un'esplicita conseguenza dell'adozione di un linguaggio semioticamente indirizzato[18]. Il «formante» non è infatti semplicemente il participio presente del

---

[18] Rodolfo Sacco, *Langue et droit*, in *Rapports nationaux italiens au XVe Congrès international de Droit comparé, Bristol 1998 = Italian national reports to the XVth International Congress of Comparative Law, Bristol 1998*, Milano, Giuffré, 1998, pp. 1-43 (la traduzione in italiano (di Sergio Gerotto) *Lingua e diritto*, in *Ars interpretandi Rivista di ermeneutica giuridica*, 2000, pp. 117-134).

verbo formare; non è una parte del tutto che «forma» il resto. Non assomiglia alla tessera di un mosaico. È piuttosto la traduzione di una relazione fra segni dotati di forza creativa; nel linguaggio semiologico – che Sacco utilizza a ragion veduta – si parla di «capacità semica» (o, altrimenti, di «iconicità»).

In questo senso sarebbe sbagliato intendere i «formanti» come le «parti» di un tutto; singoli «mattoni» che formano una casa. I «formanti» non sono mere componenti. Nonostante una lettura semplificata li accosti semplicemente alle «fonti del diritto», oppure alle singole parti di un tutto, i formanti evidenziano le mutevoli articolazioni in cui si agitano le parti di un tutto: più precisamente le articolazioni che le (varie) regole assumono fra loro per produrre diritto in un dato ordinamento.

Come già accennato, alcuni formanti sono evidenti, mentre altri risultano nascosti (criptati): in quest'ultimo caso Sacco parla espressamente di «regole non verbalizzate»; altri di «regole implicite», ossia quelle che l'uomo comune osserva senza saperle «verbalizzare»[19]. Un diritto muto, che si osserva senza saperlo dire[20].

3. *I «formanti» nell'evoluzione del diritto comparato.* Sulla base della schematica ricostruzione del concetto di formante espresso attraverso lo studio delle opere di Sacco, si può affermare che i formanti sono (*a*) regole giuridiche che (*b*) caratterizzano ogni ordinamento giuridico e che (*c*) il comparatista cerca di dissociare per (*d*) interpretare l'ordinamento esterno che sta studiando, non soltanto per trovare la regola ottimale, quanto per capire meglio il "suo" diritto.

Col tempo questo concetto originario si è parzialmente allontanato dalla sua primaria intuizione. Il riferimento ai «formanti» nella disciplina che si va progressivamente accreditando in Italia come «diritto comparato»[21] sembra

---

Sul punto, con ampi e interessanti approfondimenti di logica e linguistica, cfr. Roberto Scarciglia, *Regole, linguaggio privato e interpretazione di formanti legali*, in *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Jovene, Napoli, 2009, pp. 769-778 (che però io ho letto nella versione inglese *Rules, "private language" and the interpretation of legal "formants"*, in http://ssrn.com/abstract=2418022).

[19] Di Pier Giuseppe Monateri si può leggere una sintetica spiegazione della teoria dei formanti, in *Legal Formants and Competitive Models Understanding Comparative Law from Legal Process to Critique in Cross-System Legal Analysis*, (2008) in http://ssrn.com/abstract=1317302.

[20] La scuola di Torino si è rivelata sensibile alla questione del diritto muto: cfr. Raffaele Caterina (a cura di), *La dimensione tacita del diritto*, Esi, 2009. Si deve però fare attenzione a non confondere queste «regole tacite» con le «parti mute» del diritto di cui parla Mario Ricca (*Culture interdette,* Roma, Carocci, 2013 pp. 98 ss.). Sulla questione è tornato recentemente in maniera riepilogativa lo stesso Rodolfo Sacco, *Il diritto muto. Neuroscienze, conoscenza tacita, valori condivisi*, Il Mulino, 2015 (di cui ho potuto tener conto solo in bozze).

[21] L'autonomia disciplinare del diritto comparato in Italia si può far risalire al Manifesto di Trento

aver progressivamente allentato il legame con la concezione impostata da Sacco. Oramai il riferimento ai «formanti» è assunto in chiave più larga; alcuni ad esempio lo hanno riferito alle ideologie, chiamandole il «formante in più»[22]. Almeno nella misura in cui esse contribuiscono – magari perché lo influenzano dandogli una precisa direzione – a "formare" la norma giuridica. Altri si riferiscono ai formanti in termini metodologici, ossia guardando alle argomentazioni utilizzate dai giudici o dai giuristi (come i richiami giurisprudenziali o quelli dottrinali indiretti), riferendosi in modo più o meno esplicito ai «formanti indiretti» o «secondari» di cui pure ha parlato Sacco; che tuttavia (a mio avviso) restano un po' sullo sfondo come richiami piuttosto nominalistici che non di sostanza[23].

Volendo infatti assumere fino in fondo il senso del riferimento che egli stesso ha voluto attribuire all'uso del termine «formante» invece di «componente», non mi sembra coerente utilizzare «formante» per attribuirgli un significato generico, equivalente a «base», o «fondamento» – oppure «componente» o «riferimento» – vuoi della norma giuridica, vuoi – a maggior ragione – dell'ordinamento giuridico. Questa impostazione risulta superficiale, e si rivela nominalistica finendo per tradire il senso del concetto originario di «formante».

(1987), altrimenti dette «Tesi di Trento»: si tratta di cinque assunti: 1) Il compito della comparazione giuridica, senza il quale essa non sarebbe scienza, è l'acquisizione di una migliore conoscenza del diritto, così come in generale il compito di tutte le scienze comparatistiche è l'acquisizione di una migliore conoscenza dei dati appartenenti all'area a cui essa si applica. L'ulteriore ricerca e promozione del modello legale o interpretativo migliore sono risultati considerevolissimi della comparazione, ma quest'ultima rimane scienza anche se questi risultati fanno difetto; 2) La comparazione rivolge la sua attenzione ai varii fenomeni giuridici concretamente realizzati nel passato o nel presente, secondo un criterio per cui si considera reale ciò che è concretamente accaduto. In questo senso, la comparazione ha lo stesso criterio di validazione delle scienze storiche; 3) La comparazione non produce risultati utili finché non si misurano le differenze che intercorrono fra i sistemi giuridici considerati. Non si fa comparazione finché ci si limita agli scambi culturali o all›esposizione parallela delle soluzioni esplicitate nelle diverse aree. 4) La conoscenza dei sistemi giuridici in forma comparativa ha il merito specifico di controllare la coerenza dei varii elementi presenti in ogni sistema, dopo aver identificato e ricostruito questi stessi elementi. In specie, essa controlla se le regole operazionali presenti nel sistema siano compatibili con le proposizioni teoretiche elaborate per rendere conoscibili le regole operazionali. 5) La conoscenza di un sistema giuridico non è monopolio del giurista appartenente al sistema dato; se da una parte è favorito dall›abbondanza delle informazioni, sarà però impacciato più di ogni altro dal presupposto che gli enunciati teoretici presenti nel sistema siano pienamente coerenti con le regole operazionali del sistema considerato». Cfr. Antonio Gambaro, *Le tesi di Trento. Appunto sul metodo*, bozza di lavoro dattiloscritta, Trento, 2002, pp. 1-27; un commento molto articolato e diffuso in Gianmaria Ajani, Barbara Pasa, *Diritto comparato. Casi e materiali*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 5-66.

[22] Gianmaria Ajani, Barbara Pasa, *Diritto comparato: casi e materiali*, cit., p. 44; cfr. Sacco stesso sul socialismo in *Legal Formants*, cit.

[23] Sul punto si vedano le considerazioni esposte da Luigi Russi, Matteo Mattioni, *Le premesse implicite: struttura del diritto e formante extralegale in Italia*, 2009 (Ilsu Working Paper No. 2008-05/IT, reperibile su http://ssrn.com/abstract=1117896 e su www.bocconilegalpapers.org).

Per quanto interessa più da vicino la comparazione dei diritti religiosi, non si deve soprattutto dimenticare che, nell'accezione datagli da Sacco, i «formanti» – macro o micro, nascosti o evidenti, ideologici o culturali, eccetera – sono «regole» che si relazionano fra loro: regole, e non ogni elemento che pure caratterizza talune enunciazioni come tali. Vale a dire che esistono altre componenti che pure influenzano le norme giuridiche, ma che non sono regole: si tratta di ulteriori *invisible powers* diversi dai «formanti», fra cui la religione, la storia, la geografia, la morale e i costumi, la filosofia e l'ideologia: insomma i tanti diversi fattori culturali che contribuiscono a dare vita ad un'espressione giuridica[24].

In questo senso appare fondamentale l'apporto dato da Patrick Glenn quando immagina un filo rosso che lega le diverse tradizioni giuridiche considerandone i singoli istituti come espressioni di una civiltà più larga[25]. A ragione Sergio Ferlito ha valorizzato questa impostazione, perché ha il merito di ricordare che «il diritto comparato non è una branca del diritto positivo»[26]. Sotto questo profilo, la metodologia comparativa basata sui formanti – intesi sia nell'originario senso stretto sia nella loro attuale più diluita accezione – si rivela poco idonea ad abbracciare la complessità di una comparazione che voglia confrontarsi con regole intese in senso globale, ossia appartenenti alla complessità dell'umanità, utilizzando però concetti nati e cresciuti da una «ragione partorita e sviluppata in quel minuscolo francobollo del planisfero che chiamiamo Europa e che ciononostante pretende di guidare il mondo»[27].

4. *I «formanti» nel diritto comparato delle religioni*. Sulla base di queste perplessità, vorrei spiegare perché ritengo che il ricorso ai «formanti» non aiuti alla comparazione dei diritti religiosi. Come accennato in premessa, non intendo affrontare in questa sede questioni di fondo connesse alla giuridicità dei «diritti religiosi» o alla loro comparabilità. Mi limito a segnalare che quando i comparatisti si accostano ai diritti religiosi assumono un atteggiamento tutto sommato di rispettosa distanza. Sacco, ad esempio, ne segna-

---

[24] Cfr. Bernhard Grossfeld, Edward J. Eberle, *Patterns of Order in Comparative Law: Discovering and Decoding Invisible Powers,* Texas International Law Journal, 2003, p. 292. Cfr. anche Edward J. Eberle, *The Method and Role of Comparative Law*, 2008, in http://ssrn.com/abstract=1265659.

[25] H. Patrick Glenn, *Legal Traditions of the World. Diversity in Law*, Oxford- New York, Oxford University Press, 2010[4]

[26] Sergio Ferlito, *Presentazione*, in H. Patrick Glenn, *Tradizioni giuridiche nel mondo. La sostenibilità della differenza*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. XV.

[27] Sergio Ferlito, *Presentazione*, cit., p. XVI.

la la «specialità» e li ascrive *tout court* alla categoria del soprannaturale[28]. In questo modo, mentre da un lato ne legittima l'appartenenza alle categorie del diritto, dall'altro lato li allontana dal diritto collocandoli in un insieme giuridicamente atipico. Proprio nel suo principale lavoro sui formanti, pubblicato nell'*American Journal of Comparative Law*, si riferisce in modo obliquo al diritto islamico per richiamare l'importanza dell'interpretazione dottrinale come formante[29] e al diritto canonico – associandolo peraltro a quello socialista – per affermare che non si possono spiegare certi ordinamenti senza riferirsi alla «notion of God as it would be to explain Soviet law without ideas taken from Marx or Engels or Lenin». Avverte però che questi non sono formanti giuridici: Dio, Marx e Engels non costituiscono «concetti imperativi», perciò devono essere sottoposti ad una «verifica di realtà» in quanto possono essere «tanto veri quanto falsi»[30].

Anche Pizzorusso, che com'è noto muove da presupposti diversi, tende a sottolineare la specificità dei diritti confessionali segnalando come in questi ordinamenti l'aspetto religioso prevalga su quello giuridico, fino al punto di proporre l'opportunità di seguire in questi casi una metodologia comparativa diversa da quella giuridica, integrandone l'analisi con «altri punti di vista»[31]. In questo modo il giurista pisano ammette a sua volta la giuridicità dei diritti religiosi, ma avverte il bisogno di riguardarli usando categorie più ampie di quelle ordinariamente utilizzate dai comparatisti. Senza offrire soluzioni specifiche, lascia impregiudicata la questione su quali siano gli «altri punti di vista» limitandosi a sollevare un problema di alterità dei diritti religiosi rispetto a quelli secolari, senza tuttavia affrontare il tema dei formanti, che invece è proprio del giurista torinese.

Tuttavia Pizzorusso introduce un ulteriore elemento di novità rispetto al passato, quando per lo più si tendeva a negare la giuridicità dei diritti confessionali. Egli infatti fa un esplicito riferimento al diritto divino come fonte comune dei diritti canonico, islamico ed ebraico, che accomuna in un insieme unitario caratterizzato dalla comune dipendenza dal diritto divino delle tre grandi tradizioni monoteistiche, che in questo modo appaiono confuse e persino private delle differenze che invece le caratterizzano dal punto di vista religioso[32]. Ovviamente si tratta di un'approssimazione descrittiva, dato

---

[28] Rodolfo Sacco, *Soprannaturale e diritto nell'esperienza degli ultimi millenni*, in *Daimon*, 2, 2002, pp. 245-256.

[29] Rodolfo Sacco, *Legal Formants*, cit., p. 347-348.

[30] Rodolfo Sacco, *Legal Formants*, cit., p. 32 (traduzione mia).

[31] Alessandro Pizzorusso, *Comparazione giuridica e diritto comparato delle religioni*, in *Daimon*, 1, 2001, p. 222.

[32] Alessandro Pizzorusso, *Sistemi giuridici*, cit., pp. 307-315.

che nel lavoro sui sistemi giuridici comparati Pizzorusso non era interessato a trattare i sistemi giuridici religiosi, cui tuttavia accenna dando così corpo alla loro ascrivibilità alle categorie del diritto.

Silvio Ferrari, che per primo ha introdotto in Italia il diritto comparato delle religioni come disciplina autonoma, nello studio sullo «spirito dei diritti religiosi» tenta di rispondere a questa domanda passando in rassegna i manuali di diritto comparato constatandone il disinteresse verso i diritti religiosi[33]. Osserva anzi che i primi comparatisti si sono piuttosto soffermati sulla distinzione fra diritto e religione quale caratteristica fondamentale dei diritti occidentali. Da qui origina una una sorta di malcelata diffidenza che ha portato molti a negare la stessa giuridicità degli ordinamenti confessionali, in quanto privi dell'elemento giuridico costitutivo (la fonte razionale del diritto), che in quei sistemi viene sostituito dalla prevalente ontologica natura religiosa. Senza scomodare Kelsen – per cui il diritto è formalmente tale senza necessità di essere dedotto «da una norma fondamentale che si considera immediatamente evidente in forza del suo contenuto come emanazione della volontà divina, della natura o della pura religione»[34] – molti comparatisti ritenevano che i diritti religiosi non meritassero comparazione. Tutt'al più potevano essere presi in considerazione i sistemi religiosi (come quelli culturali) per vedere come influissero sul diritto, che resta pur sempre un «affare di Stato» e quindi estraneo alla dimensione religiosa.

Tornando ai «formanti», trovo interessante notare che Silvio Ferrari non vi ricorra, almeno esplicitamente. Quando si è proposto di comparare i diritti canonico, islamico ed ebraico, l'ha fatto esprimendosi in una prospettiva di ricerca preliminare volta ad affermare l'utilità del diritto comparato delle religioni nell'odierna società multiculturale e ponendosi in una posizione simile a quella degli altri comparatisti. Come loro ha tenuto distinto il diritto dalla religione, ma diversamente da loro ha cercato di capire quale fosse la posizione del diritto nei «sistemi religiosi»[35], giungendo alla conclusione di una discreta diversità di articolazione interna, tale da rendere problematica la loro comune posizione in un unico insieme di diritti religiosi distinto da quello dei diritti secolari[36]. Ciò rende affatto plausibile, oltre che utile, la comparazione fra diritti religiosi.

In precedenza anche Marco Ventura si era proposto di verificare se la di-

---

[33] Cfr. Silvio Ferrari, *Lo spirito dei diritti religiosi*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 22 ss.

[34] Hans Kelsen, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, Einaudi, 2000, pp. 96 s.

[35] Silvio Ferrari, *Lo spirito*, cit. pp. 75 -109.

[36] Silvio Ferrari, *Lo spirito*, cit., p. 31. In questo senso risponde – a distanza – Piero Bellini, *Diritti secolari e diritti religiosi: questioni di metodo*, in *Daimon*. 3, 2003, pp. 217-242.

namica comparativa potesse sostenere una ridefinizione del diritto canonico ed ecclesiastico nelle forme di un «diritto sociale»[37]. La domanda nasceva da esigenze affatto pratiche, volendo egli prendere in considerazione possibili «nuovi oggetti» e «nuovi strumenti» di comparazione che definissero la natura sociale delle relazioni fra diritto e religione sia nell'ordinamento della Chiesa cattolica sia in quello dello Stato. Per quanto ci interessa, nemmeno Ventura ricorre ai «formanti»; anche se insiste per un rinnovamento metodologico fondato su un maggiore aggancio dello studio del diritto comparato delle religioni alle questioni sociali («alla contingenza storico-culturale»[38]).

Su questi temi sono intervenuti in modo articolato Edoardo Dieni[39], Barbara Pozzo[40], P. Giuseppe Monateri[41] e Roberto Mazzola[42]. Fra questi, solo Monateri ricorre ai formanti, ma in un contesto ricostruttivo della comparazione giuridica e senza riferimento al tema esplicito dei diritti religiosi. Più centrale appare il contributo di Mazzola, che affronta *ex professo* il problema metodologico dello studio del diritto comparato delle religioni ponendosi quattro domande: cosa studiare, come studiare, perché studiarlo e chi può studiarlo. La sua analisi si svolge su un piano pratico molto concreto; partendo dalla specificità religiosa, nota che «il comparatista indaga il diritto religioso come un fenomeno culturale o come un'espressione della vita sociale (…) visto coi suoi occhi, il diritto religioso appare come una fra le molteplici forme di diritto (…) dove il dato di fede diviene un semplice presupposto prescientifico e il fenomeno religioso ricondotto a un prodotto dell'intelletto umano»[43]. In altre parole, osserva come il comparatista dei diritti religiosi non deve lasciarsi sopraffare dalla loro specificità; non deve affogare il diritto nella religione, ma al contrario deve misurare l'equidistanza dal dato religioso per far emergere differenze e analogie giuridiche. A suo avviso la comparazione dei diritti religiosi è strettamente connessa ai dati tecnici del diritto; perciò per compararli non si deve andare alla ricerca dei

---

[37] Marco Ventura, *La dinamica comparativa nella ridefinizione di un diritto sociale, canonico ed ecclesiastico*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1991/92, pp. 33-59.

[38] Marco Ventura, *La dinamica comparativa,* cit., p. 59.

[39] Edoardo Dieni, *Comparando comparazioni. Per una biblioteca di diritto comparato delle religioni,* in *Daimon. 3,* 2003, pp. 289 ss.

[40] Barbara Pozzo, *Diritto comparato e diritto comparato delle religioni: metodo e metodi della moderna comparatistica*, in *Daimon. 5*, 2005, pp. 157-168.

[41] Pier Giuseppe Monateri, *Comparare le comparazioni. Il problema della legittimità culturale e il «nomos» del diritto*, in *Daimon. 7,* 2007, pp. 289-314.

[42] Roberto Mazzola, *Metodologia ed «esperimento mentale» nello studio del diritto comparato delle religioni*, in *Daimon. 7,* 2007, pp. 315-330.

[43] Roberto Mazzola, *Metodologia,* cit., p. 325.

dati valoriali comuni; anche se la lettura del dato normativo formale deve essere connessa «ai metodi di formazione dei concetti giuridici; all'analisi del linguaggio giuridico-teologico; alle scelte politiche e culturali espresse dalla giurisprudenza, agli atteggiamenti dei giudici e alla loro formazione culturale; ai processi di inculturazione» e dovrà farlo superando gli schemi delle scienze umanistiche «per avvicinarsi a modelli di organizzazione del sapere più organici, propri delle scienze naturali»[44].

In sostanza, i cultori del diritto comparato delle religioni non si muovono con lo stesso passo degli altri giuscomparatisti proprio perché non si limitano a cercare i formanti (almeno, considerando questa espressione nel suo significato originario). Nemmeno si possono accontentare dello studio delle sole fonti del diritto: hanno bisogno di una visione più larga che coinvolga primariamente la natura teleologica che contraddistingue tutti i diritti religiosi.

Al di là delle numerose differenze, questi ultimi appaiono tutti accomunati dall'essere serventi uno scopo ultraterreno e intrasoggettivo (si potrebbe dire: spirituale) affatto distinto dalla funzione pratica attribuita ai diritti secolari, nei quali primeggia la funzione pratica di regola dei rapporti intersoggettivi. Ciò non toglie che anche la comparazione dei diritti religiosi si basa metodologicamente sulla interpretazione delle fonti giuridiche valutandone analogie e differenze, che emergono tuttavia soprattutto alla luce degli elementi teleologici che le caratterizzano e che li rappresentano come un insieme specifico, in questo senso diverso dagli ordinamenti secolari. Certamente, in alcuni casi sarà possibile individuare e dissociare i formanti – intesi nel senso tipico immaginato da Sacco – delle loro norme; tuttavia la loro comparazione non si fonda tanto sull'esame delle regole che producono diritto, quanto sulle matrici religiose – e segnatamente divine, ultraterrene – che ne costituiscono la specificità. In primo luogo – nei casi in cui questa appaia essenziale – la rivelazione, e poi – se ricorre il caso – il diritto divino: che non sempre sono coincidenti e non sempre si esprimono alla stregua di regole.

Una corretta interpretazione giuridica dei diritti religiosi ha bisogno di un'attenta comprensione degli elementi che altri considererebbero «pregiuridici» e che invece nel nostro caso costituiscono il cuore della loro giuridicità.

Questo tema meriterebbe di essere approfondito, ma non è possibile farlo in questa sede. Vorrei concludere con una suggestione esemplificativa, che traggo da una fonte comune al diritto ebraico e cristiano: il decalogo. I

[44] Roberto Mazzola, *Metodologia,* cit., pp. 326-327.

c.d. «dieci comandamenti» nella tradizione volgare sono rappresentati come «doveri», «regole», o comunque precetti normativi, mentre nella loro dimensione escatologica si presentano come dieci parole attraverso le quali Dio disegna il suo modo di relazionarsi con l'umanità. Non sono cioè dieci regole, ma dieci modi di essere. Se cercassimo di dissociarne i formanti, ci troveremmo davanti ad un'opera di verifica della componente positiva (legislativa) e attuativa (giurisprudenziale e dottrinale) che ci condurrebbe ad un risultato scarsamente operativo. Conseguenze sorprendentemente più efficaci si raggiungerebbero se invece ci concentrassimo sulle analogie e differenze teologicamente apprezzabili. Piuttosto che cercare e dissociare i formanti, dovremmo trovare ed analizzarne le relazioni determinanti.

Sotto questo profilo appare molto suggestiva la tesi di Costantinesco sugli «elementi determinanti»[45], vale a dire quelle «particelle elementari» che compongono la struttura genetica di un ordinamento, senza le quali questo non sarebbe tale, e per cui è comunque unico[46]. Sebbene questo giurista muova da una premessa di sostanziale emarginazione dell'elemento religioso dall'agire giuridico, l'idea che il diritto si fondi su alcuni determinanti che lo caratterizzano in maniera tipica e non sempre ripetibile, ben si addice ai diritti religiosi, che fondano la loro autonomia da quelli statuali proprio sulla prevalenza dei determinanti religiosi rispetto ai formanti "laici". Tale da fondare una sorta di secondarietà di questi ultimi (legge, giurisprudenza, dottrina) rispetto alla primaria interpretazione della volontà rivelata (almeno nelle religioni fondate sulla rivelazione nota). E qui si apre un altro capitolo di studi che affido alle potenzialità future.

---

[45] Léontin-Jean Constantinesco, *Einfhürung in die Rechtsvergleigung*, Köln, Heymans, 1971 (tr. it. *Introduzione al diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 1996).

[46] Cfr. Lucio Pegoraro, *Approccio classificatorio «fuzzy» ed elementi determinanti nel diritto costituzionale comparato*, in *L'eredità di Uberto Scarpelli*, a cura di Patrizia Borsellino, Slvia Salardi, Michele Saporiti, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 85-112 (spec. pp. 97 ss.).
Cfr. Giampiero Di Plinio, *Appunti su Sharia, diritti e costituzionalismo islamico*, in *Iura orientalia*, 2010, pp. 283-315 (vedi bibliografia ivi citata, alle pp. 287-288).

Istanze antisecolari nel periodo rivoluzionario

Domenico Bilotti

1. 1789-1801: La politica religiosa in Francia quale misura di un passaggio storico epocale

Si è soliti osservare come gli eventi intercorsi tra l'adozione della *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen,* nel 1789, e la conclusione del Concordato fra Pio VII e Napoleone, nel 1801, abbiano cambiato in modo determinante la disciplina giuridica del fatto religioso e susseguentemente lo statuto delle Chiese, all'interno degli Stati costituzionali di diritto, creando i presupposti per l'affermazione del principio di laicità, negli ordinamenti dell'Europa Continentale[1]. Tale affermazione potrebbe risultare adeguatamente comprovata, almeno quanto al processo di formazione delle istituzioni giuridiche dello Stato francese, non appena si ricordi che, nell'anno successivo all'adozione della Dichiarazione, venne approvata una proposta di *costituzione civile del clero*, che modificava radicalmente la disciplina della Chiesa in Francia[2]. Il provvedimento andava nella direzione di un'applicazione, al-

[1] Circa la valenza assunta dal modello, adottato in Francia, di regolamentazione giuridica relativa ai culti, cfr., tra i molti: Paolo Cavana, *Interpretazioni della laicità. Esperienza francese ed esperienza italiana a confronto*, AVE, Roma, 1998; più recentemente, Id, *I segni della discordia. Laicità e simboli religiosi in Francia*, Giappichelli, Torino, 2004; Giuseppe Dalla Torre, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, V ed., Giappichelli, Torino, 2014, pp. 66 e ss.; proponendone una lettura correttiva di interesse, e, in realtà, comunque a sostegno dell'adozione del principio di laicità, Raffaella Sau, *Democrazia e religione: una relazione da ripensare?*, in Ead, a cura di, *Revival religioso, relativismo, populismo. Opportunità o sfide per la democrazia?*, Franco Angeli, Milano, 2011, pp. 84 e ss. Una critica radicale a tale modello, invece, in Luca Diotallevi, *Una alternativa alla laicità*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010.

[2] Di questo avviso, v., per tutti, Gaetano Salvemini, *La Rivoluzione francese 1788-1792*, Pallestrini, Milano, 1905 (ma, sulla base della revisione dell'A., ancor più incisivo, Id, *La Rivoluzione francese (1788-1792)* (1954), Feltrinelli, Milano, 1989). Molto criticamente, all'opposto, Claude Dagens, *La missione della Chiesa durante la prova della rivoluzione*, nel fascicolo monografico di *Communio*, 1989, 106, pp. 12 e ss.

meno parziale (in quanto da riferirsi essenzialmente alla disciplina statuale e non alla dottrina religiosa, all'autorità assembleare e non a quella regia), di alcuni principi e teorie gallicane, promossi nel secolo precedente, innanzitutto, dal vescovo Jacques Bénigne Bossuet[3]. Eppure, l'affermazione, circa l'oggettiva carica innovativa degli eventi verificatisi tra il 1789 e il 1801, tra la maturazione del processo rivoluzionario e l'accentramento politico realizzato da Napoleone, anche in materia di politica religiosa, meriterebbe di essere integrata. Bisognerebbe porsi degli interrogativi che non possono essere risolti, col mero riconoscimento del significato della *Déclaration* nel quadro delle libertà politiche e civili, in quanto espressa ipotesi di discontinuità rispetto ai previgenti regimi giuridici monarchici. Molte perplessità sono ancora al centro del dibattito storiografico e politico, interrogando direttamente le conseguenze della Rivoluzione nel diritto europeo. Che ruolo ebbe il clero, ad esempio, nell'affermazione delle tesi repubblicane? Esso agì prevalentemente da ostacolo al processo rivoluzionario o, almeno in parte, nello sviluppo delle vicende successive alla *costituzione civile del clero*, poté in concreto verificarsi una varietà di posizioni, tale da arrivare ad influenzare persino il dibattito del secolo successivo? Le critiche, pur tra loro divergenti, al programma politico-religioso gallicano, espresse da intellettuali come Joseph de Maistre[4] e Félicité de Lamennais[5], in che misura furono influenzate dal sostanziale ridimensionamento delle istanze rivoluzionarie dal 1815 in poi? Non solo: nella stipulazione del concordato tra Napoleone e Pio VII, è realmente credibile l'immagine di un patto imposto dal vincitore politico del momento o, nella conclusione dell'accordo, è, forse, da rinvenire il sostanziale fallimento della *costituzione civile del clero*, rispetto alla quale già il concordato napoleonico doveva sembrare un evidente ripensamento, almeno se comparato al radicalismo dei programmi rivoluzionari? Nella società e nelle diverse forme della

---

[3] Un primo inquadramento storico-giuridico in Jean-Pierre Moisset, *Storia del Cattolicesimo* (2006), trad. it. Lindau, Torino, 2008, pp. 346-348; per uno sguardo più ravvicinato alle tesi, *supra*, in commento Jacques Bénigne Bossuet, *Politics Drawn from the Very Words of Holy Scripture* (1709), Patrick Riley, ed., Cambridge University Press, Melbourne-New York, 1990.

[4] In una pubblicistica, sull'A. richiamato, che pare essersi conclusa nel delinearne un profilo, forse, meno articolato di quanto ne suggerirebbero gli stessi scritti, si segnalino, per tutti, Luigi Marino, a cura di, *Joseph de Maistre tra illuminismo e restaurazione*, Centro Studi Piemontesi, Torino, 1975; Giuseppe Santonastaso, *Edgar Quinet e la religione della libertà*, Dedalo, Bari, 1968, pp. 72 e ss. Più recentemente, rilievi di interesse in Nadia Urbinati, *Individualismo democratico. Emerson, Dewey e la cultura politica americana*, Donzelli, Roma, 2009, pp. 21 e ss.

[5] Benché paiano datate le ricostruzioni più compiute (cfr., stando al dibattito italiano, Guido Verucci, *Felicité Lamennais: dal cattolicesimo autoritario al radicalismo democratico*, Istituto Italiano per gli Studi Storici, Napoli, 1963), utile, più di recente, Claudio De Boni, *Lo stato interventista e la protezione delle classi povere*, in Id, a cura di, *Lo Stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. L'Ottocento*, Firenze University Press, Firenze, 2007, pp. 107 e ss.

religiosità francese, in altre parole, quali furono gli interpreti più autentici dei sentimenti diffusi, che avevano reso possibile l'instaurazione del regime repubblicano, e da dove provenivano le più visibili resistenze ad un'attuazione radicale dei principi della *Dichiarazione*? Ancora, il *giacobinismo* fu davvero, rispetto ad essi, la dottrina politica più coerente o, a propria volta, nei disordini sociali che caratterizzano gran parte del decennio, possono rinvenirsi i presupposti materiali dell'affermazione di Napoleone e la conseguente centralizzazione dell'organizzazione statuale[6]? Le presenti riflessioni non pretendono di dare risposte esaustive a problematiche così complesse, le quali, del resto, non si esauriscono agli interrogativi posti, ma possono essere esemplificative di una serie di temi, evidenziatisi ineditamente nell'ultimo decennio del XVIII secolo. Tra essi, potrebbero ricordarsi, inoltre, la nascita del diritto amministrativo modernamente inteso, l'evidenziazione di un dissenso religioso poco rappresentato all'interno delle Chiese e non debitamente tutelato ai sensi della legislazione degli Stati[7], i rapporti della Chiesa cattolica con gli Stati nazionali, dopo il lungo periodo di *protagonismo* politico, dalla cd. *Controriforma* fino alle *rivoluzioni borghesi* di fine secolo[8]. Per altro verso, interrogarsi sulle conseguenze della politica *rivoluzionaria* nella conformazione dei diritti statuali potrebbe implicare la tentata valutazione su come tali istanze siano state recepite nell'ordinamento e nel dibattito italiano, sottoposto a dominazioni *straniere* negli anni della Rivoluzione, ma interessato ad autentici fermenti patriottici e radicali nei decenni successivi. Volgere lo sguardo agli effetti prodotti dalla Rivoluzione francese nel diritto europeo, e, *in primis*, nello stesso ordinamento giuridico della Francia, consentirà, perciò, più che di trovare delle soluzioni e delle giustificazioni universalmente valide, di individuare i passaggi storici da cui avranno origine le istituzioni giuridiche che, per tutto il XIX secolo e per parte del XX, sovrintenderanno alla disciplina dei rapporti tra gli Stati e le Chiese e alla tutela (almeno programmatica) dei diritti di libertà, anche in materia religiosa.

---

[6] Per una approfondita difesa della tesi in commento, *supra*, nel testo, v. Donald M. G. Sutherland, *Rivoluzione e controrivoluzione. La Francia dal 1789 al 1815* (1985), trad. it. il Mulino, Bologna, 2000.

[7] Che tale aspetto finisse per porre, oltre ai problemi circa l'inadeguata regolamentazione giuridica, che non sfugge, oggi, all'interprete, anche questioni di diretta rilevanza per l'ordine pubblico è correttamente evidenziato in Markus Matthias, *La teologia luterana dopo Lutero nei secoli XVI-XVII*, in Inos Biffi, Costante Mirabelli, a cura di, *Figure moderne della teologia nei secoli XV-XVII*, Jaca Book, Milano, 2007, pp. 71 e ss.

[8] Stando al caso italiano, che, però, può essere, a propria volta, emblematico di un certo modo di concepire i rapporti tra l'autorità civile e quella religiosa, e, in verità, approfondendo episodi più recenti e non meno gravi, v. Alfredo Canavero, *Chiesa e cattolici italiani di fronte all'Europa, tra cultura e politica*, in Antonio Acerbi, a cura di, *La Chiesa e l'Italia. Per una storia dei loro rapporti negli ultimi due secoli*,Vita e Pensiero, Milano, 2003, pp. 403 e ss.

La Dichiarazione del 1789 può difficilmente essere considerata *stricto iure* soltanto una costituzione politica, soprattutto valutando tale qualificazione esclusivamente in senso formale. I comitati che la elaborarono immaginavano un documento essenzialmente pedagogico. La Fayette, che lavorava al testo presumibilmente sin dall'anno precedente alla sua adozione, rappresentava, come molti intellettuali ed esponenti politici del medesimo periodo, istanze autenticamente contrarie allo statico ordine sociale francese, ma non concepiva l'attività redazionale della Dichiarazione in modo diverso da una guida essenzialmente proclamativa, che potesse essere compresa e fatta propria da tutti i suoi destinatari. Ne prefigurava la valenza simbolica, non già la precipua valutazione degli effetti giuridici[9]. A riprova che scopo della Dichiarazione fosse quello di costituire un documento condivisibile e un indice di coesione nazionale, piuttosto che un atto rivoluzionario, nel senso più limitato oggi accolto dalla dottrina politologica[10], attraverso il quale l'*ordine costituente* avrebbe abbattuto l'*ordine costituito*, si noti come i comitati guidati da Mounier, da Mirabeau e, soprattutto, dall'arcivescovo Champion de Cicé molto ebbero modo di insistere sull'inclusione, nel testo conclusivo, di apposite clausole e proposizioni relative all'obbedienza, al rispetto reciproco, ai doveri e alla solidarietà. In parte, la posizione di Champion de Cicé anticipa l'atteggiamento del clero nei confronti del movimento rivoluzionario[11], almeno fino alla divisione tra quanti avrebbero assecondato gli orientamenti di una *costituzione civile* (ad esempio, attraverso un giuramento che li vincolasse allo Stato) e quanti, non pochi, avrebbero ingrossato, a prescindere dal loro incardinamento *lato sensu* gerarchico nell'istituzione ecclesiale, le frange dei *reazionari*, fedeli alla monarchia, alla *sedes* di Roma e all'atteggiamento pontificio, fino alla teorizzazione della polemica *antimodernista*, che dal XVIII secolo arriva fino alla seconda metà del XX[12]. Il clero, in primo luogo

---

[9] Il che non implica affatto sminuire il contenuto del richiamato documento, soprattutto quanto alle conseguenze politiche di *lunga durata*, che esso finì per avere. Ben più che autorevole conferma di tale, condiviso, presupposto interpretativo in Vincenzo Cuoco, *Saggio storico sulla Rivoluzione di Napoli*, II ed., Sonzogno, Milano, 1806, pp. 48 e ss.

[10] Nel senso di dover chiarificare tali rapporti, vedasi Vittor Ivo Comparato, a cura di, *La Rivoluzione francese e i modelli politici*, Olschki, Firenze, 1989; ancor più significativo, nel seguito della trattazione, pur non ricalcandone gli esiti, Augustin Cochin, *Lo spirito del giacobinismo. Le società di pensiero e la democrazia: una interpretazione sociologica della Rivoluzione francese* (1904), trad. it. Bompiani, Milano, 1981.

[11] Anche se la dottrina giuridica più recente tende a rimarcare, nel percorso di Champion de Cicé, il contributo offerto alla teoria del parlamentarismo, ancorché non immune da un'eccessiva radicalizzazione. V., in merito, Marco Fioravanti, *Le potestà normative del governo. Dalla Francia d'Ancien Régime all'Italia Liberale*, Giuffré, Milano, 2009, pp. 44 e ss.

[12] Tra le fonti che analizzano tale fenomeno, pur nella diversità delle prospettive, cfr. Nicola Filippi,

quello che non aveva rapporti diretti con le cerchie ristrette dei notabili più vicini alla monarchia, non manifestava particolari simpatie nei confronti dei *reazionari* e non disprezzava l'abolizione dei privilegi, o la riforma fiscale, né poteva dirsi del tutto dimentico delle tesi gallicane, che, a un maggiore o minore grado di approfondimento, non erano state ancora rigettate. Come si vedrà nella parte successiva della trattazione, un clero così articolato al proprio interno non può essere analizzato senza ammettere delle differenziazioni di non poco momento: anche dopo la *costituzione civile*, anche dopo i progetti costituzionali falliti tra il 1793 e il 1794, non mancano i sostenitori di una riforma radicale, in seno alla Curia, prima ancora che rispetto alla Corona. Di tali orientamenti, posizioni invero significative avranno eco nella Rivoluzione napoletana[13], e, in particolar modo, nelle rivendicazioni di quella parte della cultura e dell'istituzione ecclesiali che, con certa sbrigatività, alcune voci della storiografia contemporanea definiranno *clero giacobino*. Il contenuto della Dichiarazione, se non può strutturarsi come compiuto atto fondativo di un nuovo ordinamento, del resto, vale almeno a qualificarne le enunciazioni in quanto espressioni di un programma generale di politica del diritto. Si ricordi, inoltre, come per la maggioritaria pubblicistica del periodo lo stesso ambito pedagogico finisse per rivestire un carattere almeno sostanzialmente normativo, creando i presupposti per una certa visione dei diritti e dei doveri esigibili da parte dei consociati.

Gli uomini sono eguali e liberi alla nascita e le distinzioni sociali si realizzano soltanto *ex post*, e solo allorché esse stesse seguano ad un'utilità collettiva (I); più ambiguamente, la sovranità appartiene alla nazione (III), che, pure concetto ben diverso dall'attribuzione della sovranità alla monarchia, è formula parimenti diversa dalla scelta *costituente* statunitense, per cui la sovranità, invece, appartiene al popolo[14]. Tutti i cittadini concorrono alla

---

Essenza e forma di esercizio del ministero petrino, Pontificia Università Gregoriana, Roma, 2004 (in special modo, pp. 191 e ss.); ancor prima, v. Antonio Acerbi, *Chiesa e democrazia. Da Leone XIII al Vaticano II*, Vita e Pensiero, Milano, 1991, pp. 3 e ss.

[13] Oltre al richiamato Vincenzo Cuoco, *Saggio storico sulla Rivoluzione di Napoli*, cit., vedansi almeno, andando al dibattito più recente, Alberto Consiglio, *La rivoluzione napoletana del 1799: fine di un reame* (1936, 1973), Rusconi, Milano, 1999; Lauro Rossi, *La Rivoluzione napoletana del 1799 in un inedito di Giuseppe Mazzini*, in Id, *Mazzini e la Rivoluzione napoletana del 1799. Ricerche sull'Italia giacobina*, Lacaita, Manduria, 1995, pp. 129-181.

[14] Per un approccio comparatistico, v. Francesco Sucameli, *L'Europa e il dilemma della Costituzione. Norme, strategie e crisi del processo di integrazione*, Giuffé, Milano, 2007, pp. 44 e ss.; sulle non irrilevanti oscillazioni che detto modello finì per avere, soprattutto nell'applicazione giurisprudenziale, e mancando, forse, di mantenersi fedele alla natura marcatamente consensualistica dell'originario *patto costituzionale*, v., tra gli altri, Francesco Onida, *Separatismo e libertà religiosa negli Stati Uniti: dagli anni Sessanta agli anni Ottanta*, Giuffré, Milano, 1984; per un accurato studio su più recenti profili

formazione delle leggi (VI), anche perché se la produzione normativa è una manifestazione della sovranità, spettando quest'ultima alla nazione, non può disconoscersi che a tutti gli effetti i cittadini ne facciano parte. Diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo sono, come con una diversa terminologia era già stato teorizzato da Locke[15], la libertà, la proprietà e la sicurezza, ma ad essi si aggiunge, secondo un orientamento culturale che nel XIX e nel XX secolo diverrà cifra distintiva della cd. *sinistra cattolica*, la resistenza all'oppressione[16]. Arresti e punizioni arbitrarie sono esplicitamente illegali (VII e VIII). Tuttavia, secondando parte attenta della dottrina, tali proclamazioni probabilmente non possono essere ritenute pienamente sovrapponibili all'obbligo della motivazione degli atti giudiziari o ai principi del *giusto processo*, per come meglio approfonditi e specificati dal costituzionalismo dell'ultimo secolo[17]. Non poche sono le norme che riguardano specificamente l'ambito ecclesiasticistico ed esse, in effetti, segnalano chiari intenti riformatori, rispetto alle strutture giuridico-religiose dell'assetto monarchico. Innanzitutto, la libertà di parola e di stampa trova esplicita fomulazione (XI), benché, soprattutto nel periodo del *Terrore* (ma ancor più così sarà sotto Napoleone), tali fondamentali diritti di libertà abbiano poi trovato, persino in discipline formali improntate ad un certo grado di tutela, significative limitazioni e anche non occasionali, violente, repressioni. È appena il caso di notare, che, dagli anni Venti del XIX secolo, è, in primo luogo, il tema della censura a dividere il cattolicesimo liberale parigino dagli intendimenti del Magistero[18]. Ben prima che il Concilio Vaticano I miri a dare sostanza giuridico-dogmatica all'indisponibile riconoscimento dell'infallibilità papale[19]. I prodromi di una frizione si erano, per altro verso, chiaramente manifestati

---

istituzionali, cfr. Emilio Gentile, *La democrazia di Dio. La religione americana nell'era dell'impero e del terrore*, Laterza, Roma-Bari, 2008.

[15] Sul contributo dell'A. in commento, in particolar modo in ordine alle questioni religiose e alle possibilità di una loro regolamentazione universale, Mario Tedeschi, *La libertà religiosa nel pensiero di John Locke*, Giappichelli, Torino, 1990.

[16] Ineccepibilmente, su tale aspetto, Marco Fioravanti, *Le potestà normative del governo*, cit., pp. 72 e ss., benché riferendo questo *istituto* principalmente al contributo elaborativo di François-André Isambert.

[17] Di interesse le osservazioni in proposito svolte da Francesco Alicino, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, CEDAM-Luiss Guido Carli, Padova-Roma, 2011, pp. 258 e ss.

[18] Conferme a tale impostazione, ritenendo, però, il pensiero cattolico-liberale in sé inaccettabile per la Chiesa del tempo, a prescindere dalle sue conseguenze sugli istituti del diritto civile, in Jean-Pierre Moisset, *Storia del Cattolicesimo*, cit., pp. 385-386.

[19] Nell'ampia bibliografia richiamabile su tale aspetto, v., almeno, Norman P. Tanner, *I Concili nella Chiesa* (1994), trad. it. Jaca Book, Milano, 1999, pp. 108 e ss.; Salvador Pié-Ninot, *Introduzione all'ecclesiologia* (1994), II. ed., trad. it. Gregorian & Biblical Press, Roma, 2011, pp. 16 e ss.

nel riconoscimento della libertà d'opinione in materia religiosa (X). Essa sarebbe, forse, potuta essere la leva per scongiurare le pregresse ostilità tra i cattolici e i protestanti. Pure in questo caso, comunque sia, è nota la limitata precettività pratica, raggiunta nei fatti da questa disposizione generale. La Dichiarazione, inoltre, non veniva posta sotto gli auspici di Dio (inteso come riferimento teologico-confessionale delle Chiese cristiane), ma sotto quelli dell'*Essere Supremo*: formulazione[20], invero, ambigua e fonte, nel giacobinismo, del ritorno di istanze panteistiche e naturalistiche o, all'opposto, di vere e proprie spinte *statolatriche.* A completare il quadro, la specifica tutela accordata al diritto di proprietà (XVII), oltre a testimoniare l'estraneità del clima rivoluzionario rispetto alle categorie della lotta di classe e della successiva, reclamata, centralità politica del proletariato[21], implica pure un'istanza di mediazione rispetto ai grandi possidenti, in un Paese dove le ricchezze fondiarie e immobiliari non erano solo dell'aristocrazia, *decorata* nelle battaglie militari o *premiata* dagli investimenti coloniali, ma anche della Chiesa e di ambienti socio-culturali ad essa dichiaratamente vicini. Se la Dichiarazione, perciò, può significare una ulteriore scissione tra l'appartenenza religiosa e l'esercizio dei diritti[22], nonché tra l'accesso alla rappresentanza politica e il latifondo, essa non riesce a intervenire (né, forse, i suoi estensori avrebbero

---

[20] Sulla genesi sostanzialmente *pre-rivoluzionaria* dell'individuazione di tale riferimento concettuale, di interesse Paolo Grossi, *La cultura del civilista italiano. Un profilo storico*, Giuffré, Milano, 2002, pp. 3-5: "*il giusnaturalismo immanentista sei-settecentesco, nella sua duplice dimensione di ammirevole sistemazione teorica del mondo socio-giuridico ma anche di lucida operazione strategica della sempre più trionfante borghesia, costituiva infatti un progetto culturalmente assai condizionante: valorizzava il presociale e il prepolitico ed esasperava conseguentemente una visione individualistica del diritto e dei rapporti giuridici; ipotizzava soggetti e rapporti che, dal metastorico stato di natura in cui si originavano, traevano una caratterizzante impronta metastorica. Il soggetto di diritto civile non può che essere un individuo astratto e unitario, astratto perché non è un personaggio in carne ed ossa appartenendo al mondo prestorico dello stato di natura, unitario perché astratto. Astratti sono i rapporti che egli instaura o di cui egli è parte. La radicalizzazione giusnaturalistica, insomma, proponeva e costringeva il diritto civile in un disegno rigoroso e coerente di modelli, modelli di attori e di azioni, incontaminati dalla confusa rissa dei fatti economici e sociali che si svolgeva a un più basso e irrilevante livello. Il diritto civile aveva la buona e insieme cattiva sorte d'essere pensato e risolto in una specie di superiore e generale scienza ordinante, scienza categoriale, scienza pura, scienza di pure forme, a cui il trascorrere e il tumulto dei fatti storici si sottomettevano. La strategia giusnaturalistica, per motivi che sono ormai chiarissimi alla analisi storico-giuridica, dava vita a un diritto civile assolutamente destoricizzato, risolto in schemi categoriali universali ed eterni perché fondati su una natura delle cose interpretata in tutta la sua assolutezza*".

[21] Un avviso difforme, anche rispetto alle istanze sociali del *partito cattolico*, può rinvenirsi in Clemente Galligani, *Repubblica, Democrazia, Costituzioni. Nella società civile e nello Stato*, Armando, Roma, 2005, pp. 53 e ss.

[22] Tale ipotesi, pur fornendovi una valutazione non immune da critiche, è generalmente ripresa, anche da *voci* dubitative, rispetto allo sviluppo del processo di secolarizzazione. Cfr., ad esempio, Jean Chaunu, *La costituzione civile del clero*, in *Communio*, 1989, 106, pp. 45 e ss.

inteso) incisivamente sul complesso delle diseguaglianze sociali e sulla tutela fattuale delle minoranze, presenti nel territorio dello Stato.

Alla luce delle suesposte ragioni, la *Costituzione civile del clero* pare approfondire un programma di politica ecclesiastica che si raccorda coerentemente alle inclinazioni manifestate dall'Assemblea Nazionale. Se sarà, poi, necessario tracciare un bilancio degli inadeguati profili attuativi del provvedimento, una analisi dei contenuti dello stesso non può che chiarire ancora meglio la prospettiva da cui muoveva il legislatore. Il modello francese ha rappresentato, in qualche misura, una ipotesi storicamente condivisa di aggressione ai privilegi patrimoniali e di *status* delle Chiese[23]. Prova ne sia che, anche prima della *Costituzione*, era stato emanato un *pacchetto* di provvedimenti che costituirà, ad esempio, un modello per la legislazione eversiva in Italia, nel secolo successivo[24]. Il clero, nel 1789, si era mostrato favorevole all'abolizione formale del regime feudale. Esso non era, del resto, in discussione quanto al diffuso ostracismo che, oramai, lo connotava in molte cronache del periodo. Un conto era formalizzare la sua eliminazione dall'ordinamento, ben altro il far venir interamente meno il regime privilegiario che ne susseguiva. Nello stesso anno, nonostante le resistenze di molti deputati, era stata varata una forma di *nazionalizzazione* dell'asse patrimoniale ecclesiastico, che sarebbe dovuta servire a mitigare le conseguenze recessive della crisi economica. In breve tempo, sarebbe seguita la soppressione degli ordini e delle congregazioni, salvaguardando esclusivamente quelli che svolgevano attività di ricovero, cura ed istruzione[25]. Il *basso clero* aveva, in parte, appoggiato questi orientamenti, anche perché condivideva le rivendicazioni politiche del Terzo Stato e, sostanzialmente, una valutazione critica

---

[23] Il carattere paradigmatico dell'ordinamento francese, presso la comunità dei giuristi, è veementemente stigmatizzato, in quanto contraddittoriamente sospeso tra l'influenza del Cattolicesimo e la presenza di istituzioni giuridiche, troppo spesso *manovrate* da gruppi di pressione di altra natura, in Francesco Ruffini, *La lotta contro le congregazioni religiose in Francia*, in Id, *Scritti giuridici minori*, Mario Falco, Arturo Carlo Jemolo, Edoardo Ruffini, scelti e ordinati da, Giuffré, Milano, I, 1936, pp. 345-390.

[24] Sugli esiti contraddittori di tale percorso, cfr. Giuseppe Rivetti, *Il fenomeno associativo nell'ordinamento della Chiesa tra libertà e autorità*, Giuffré, Milano, 2008, pp. 3 e ss. (sul recepimento dottrinale del fenomeno, l'A. ricordato richiama Giovanni Battista Varnier, *Cultura giuridica e costruzione dello Stato nazionale. Il contributo di Francesco Scaduto* (1858-1942) *al Diritto ecclesiastico per la nuova Italia*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, XXXVI, 1, 2006, 134). In modo radicalmente critico, ad esempio, v. Alessandro Bucci, *La vicenda giuridica dei beni ecclesiastici della Chiesa*, Volturnia, Isernia, 2012, pp. 139 e ss.

[25] Sul recepimento nell'ordinamento italiano di questa *clausola di salvezza*, che, pur dietro l'invocazione di un apprezzabile criterio oggettivistico sulle attività svolte, finiva per prestarsi ad interpretazioni abusive, v. Antonino Mantineo, *Le confraternite: una tipica forma di associazione laicale*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 164 e ss.

dell'organizzazione socio-economica francese. La *Costituzione civile*, ritenuta una radicalizzazione dei principi gallicani, se, da un lato, appare come la loro inevitabile istituzionalizzazione giuridica, dall'altro non fu senza effetti nel dividere il clero al proprio interno e nell'isolarlo dalle istanze sociali, che andavano affermandosi. I problemi sorgevano essenzialmente nei tratti qualificanti del provvedimento. Vi si disponeva, infatti, un rigido riordino delle diocesi su base territoriale-dipartimentale; l'obbligo della residenza a pena di perdita della retribuzione (che per vicari, parroci e vescovi diveniva statuale). Preventivamente, era stata sancita l'elettività delle cariche, alla stregua della disciplina generale dei funzionari pubblici. I sospetti e, da lì a breve, la condanna, di Pio VI, rispetto alle riforme introdotte, risalgono a ben prima della pubblicazione della bolla *Quod Aliquantum* del 1791[26]. Quest'ultima appare come una reazione a un punto ancor più controverso, espressamente formalizzato dall'Assemblea, in assenza del quale la linea del Pontefice sarebbe, verosimilmente, stata più prudente. S'era, infatti, previsto, e nuovamente sotto pena di perdita della retribuzione, il giuramento di fedeltà dei vicari, dei parroci e dei vescovi, nella direzione di una loro sempre più compiuta assimilazione alla disciplina degli obblighi dei funzionari civili (oltre all'aspetto, già dirimente, della nomina elettiva). Il giuramento divise ulteriormente il clero francese, con l'effetto, persino, di rendere più coesa la componente *controrivoluzionaria* della Chiesa, visto l'elevato numero di membri del clero che rifiutò l'obbligo formale del giuramento – non convincono, invece, le stime sul numero delle ritrattazioni dei giuramenti effettivamente prestati[27], dal momento che esse furono in qualche misura determinate dalla considerazione di una prima affermazione del fronte dei *refrattari*, rispetto a quello dei *costituzionali*. Nel volgere di due anni, si passa da una larghissima maggioranza di esponenti del clero che si impegna attivamente per la destituzione del regime feudale ad una altrettanto ampia maggioranza di vescovi e parroci che rifiuta l'istituto del giuramento e che, proprio su tale punto, decide di andare allo scontro col *fronte repubblicano* dell'Assemblea. Dando ragione alle prime incrinature dell'unità ecclesiale, per come manifestatesi all'esito del dibattito assembleare sull'adozione della *Costituzione civile del clero*. La politica religiosa del periodo, fonte di divisioni e di riposizionamenti all'interno della Chiesa, non si dimostrava più compiuta, in un'ottica civilistica, almeno lungo due direttrici, quali sono sta-

[26] Di questo avviso, ad esempio, William D. Edmonds, *Jacobinism and the Revolt of Lyon: 1789-1793*, Oxford University Press, Oxford-New York, 1990, pp. 92 e ss.

[27] Contro tale prospettazione, vedasi, invece, Donald M. G. Sutherland, *Rivoluzione e controrivoluzione*, cit., pp. 123-126.

te accolte dalla storiografia maggioritaria. Innnanzitutto, giunse inaspettata la riacutizzazione dei conflitti religiosi, in particolar modo nella *campagna antiprotestante*, che, nata al Sud, conquistava proseliti anche in altre regioni del Paese[28]. Di questo aspetto, l'Assemblea avrebbe potuto e dovuto tenere conto, dal momento che facilmente la Chiesa cattolica avrebbe imputato alla *revanche* protestante gli aspetti più controversi della legislazione civile. Inoltre, non pare essersi tenuto debitamente in conto che la frattura col clero portò alla nascita della più diffusa e tenace opposizione alle istituzioni rivoluzionarie. Anche stavolta, esse erano sembrate prender corpo sulla base di un consenso sociale diffuso, finché la loro legittimazione si era concretizzata nella lotta al vecchio ordine privilegiario. Quando, però, si realizzò in tutta evidenza che le istanze rivoluzionarie avevano favorito le classi popolari urbane (e non solo l'alta borghesia), senza intervenire adeguatamente a favore del crescente numero di poveri delle aree rurali, fu chiaro che il conflitto tra i *rivoluzionari* e i *controrivoluzionari* si sarebbe esteso dalle originarie divisioni tra i *repubblicani* e i *filomonarchici*, tra i cattolici e i protestanti, tra i riformatori laici e gli oppositori *antisecolari*, a uno scontro sociale complessivo tra le aree urbane e quelle rurali (non paradossalmente, disarticolate dallo smantellamento della proprietà fondiaria[29]), tra coloro che avevano tratto diretto vantaggio dal mutamento di regime giuridico-istituzionale e coloro che ne erano rimasti al di fuori, se non quando espressamente danneggiati[30]. Questi ultimi, in particolar modo, soprattutto se appartenenti all'aristocrazia *tradizionalista*, parvero organizzarsi specialmente fuori dai confini nazionali, dove avevano tratto provvisorio riparo, per via di una repressione fattasi esasperante tra il 1790 e il 1794. Il loro contributo a sobillare in senso *antirivoluzionario* le masse fu sottovalutato dal *fronte repubblicano*, che già scontava le prime lacerazioni al proprio interno, mentre è comunemente sopravvalutato dalla storiografia maggioritaria fino a pochi decenni addietro. Gli elementi che davvero determinarono il diffuso disordine sociale, grazie ai quali la presa del potere da parte di Napoleone Bonaparte fu certamente favorita, erano principalmente di politica interna[31]. Soltanto tra il 1814 e il

---

[28] Richiamando e, forse, eguagliando la pari eterogeneità che ebbe, tra il 1788 e il 1789, la propaganda rivoluzionaria. V., in argomento, William D. Edmonds, *Jacobinism and the Revolt of Lyon*, cit.

[29] Un elemento sulla cui mancata evidenziazione ha modo di dolersi Antonino De Francesco, *Storiografia e mito della "Grande Révolution". La rivoluzione francese nella cultura politica italiana del '900*, Guida, Napoli, 2006, pp. 162-165.

[30] Sulla circostanza per cui la mancata attuazione degli ideali rivoluzionari preoccupasse i loro stessi fautori, v. anche Enrico G. Vitali, *Rivoluzione e religione nel pensiero politico di Robespierre*, Giuffré, Milano, 1969, pp. 22 e ss.

[31] V., ancora, Donald M. G. Sutherland, *Rivoluzione e controrivoluzione*, cit., pp. 400 e ss.

1815 è davvero possibile riconoscere centralità al ruolo dei circoli aristocratici francesi, che tessevano accordi al di fuori dello Stato, e che si accingevano a concordare il riallineamento della Francia, nell'ordine *restaurato*. Negli anni immediatamente successivi alla Rivoluzione, invece, il vero *vulnus* del programma repubblicano fu soprattutto quello di non avere debitamente attuato i valori di libertà e di uguaglianza, da cui aveva tratto l'originaria legittimazione. La politica economica e quella religiosa, più degli altri interventi realizzatisi, dimostravano tutte le contraddizioni per effetto delle quali nemmeno le periodiche repressioni di massa, organizzate in nome *dell'ordine nel Paese*, riuscirono a contenere il crescente malcontento[32].

Andando alle questioni ecclesiastiche, che più direttamente interessano la presente trattazione, il Concordato napoleonico del 1801 parve un ulteriore arretramento, e non perché non fosse necessario (oltre che rispettoso di istanze popolari presenti all'epoca) impostare le condizioni di una prima, parziale, pacificazione religiosa[33]. Al contrario, nel diffuso interventismo di Napoleone Bonaparte, accanto a provvedimenti che migliorarono il profilo complessivo dell'ordinamento francese, si assiste pure al progressivo allentamento della tensione egualitaria e libertaria da cui la Rivoluzione aveva tratto origine. La riorganizzazione dello Stato rispondeva ad esigenze di controllo e di governo, rispetto alle quali il giacobinismo era apparso inadeguato. Le conquiste militari finirono per estendere molte delle garanzie formali di cui il sistema giuridico francese era andato dotandosi (anche in materia giudiziaria), ma ebbero come propria, prima e intima, motivazione la strategica espansione francese nel Continente, e non solo[34]. In ambito religioso, l'intervento di Napoleone certo non mirava a scalfire l'approdo tendenzialmente neutralistico che aveva impresso al sistema la Rivoluzione,

---

[32] Sulla possibilità che tale clima abbia influenzato, durante il governo napoleonico, la *ratio* del *Code d'instruction criminelle* che, pur distante dal richiamarsi ai meccanismi *inquisitoriali* canonici, manteneva una certa attenzione alle politiche e agli istituti della prevenzione penale, v. Mario E. Viora, *Consolidazioni e codificazioni. Contributo alla storia della codificazione*, III ed., Giappichelli, Torino, 1990, pp. 38-40.

[33] Pur immaginando un diverso rapporto tra la conclusione del concordato e il progressivo deterioramento delle istanze rivoluzionarie, l'intera disciplina potrebbe, del resto, essere riletta secondo lo spunto ricostruttivo individuato in Mario Tedeschi, *I Concordati nell'età della rivoluzione e della restaurazione*, in *Diritto e Religioni*, II, 2, 2007, p. 339: "*che i concordati dell'età della restaurazione siano modellati su quello napoleonico è accezione comune che meriterebbe però una qualche verifica perché il concordato con il Primo Console risponde ad esigenze contingenti ed è frutto più della rivoluzione che della restaurazione, mettendo a dura prova l'altra diffusa convinzione, che lo strumento concordatario sia frutto esclusivo dei momenti di restaurazione*".

[34] Al riguardo, v. Marco Ricceri, *Il cammino dell'idea d'Europa: appunti e letture*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, pp. 116-117; Gabriele Magrin, *La repubblica dei moderni: diritti e democrazia nel liberalismo rivoluzionario*, Franco Angeli, Milano, 2007, pp. 88 e ss. (in particolar modo, pp. 99-102).

almeno fino a che, anche nel movimento rivoluzionario, non fossero prevalse istanze rigidamente centralistiche, persino circa la disciplina giuridica del fatto religioso. Tuttavia, alcuni cambiamenti parvero inevitabili. Dal punto di vista delle relazioni diplomatiche, il Concordato del 1801 con Pio VII segnò innanzitutto una ricomposizione dei rapporti tra il capo dello Stato e il Pontefice, in special modo a seguito della morte in *prigionia* di Pio VI[35]. In più, le premesse della politica ecclesiastica di Napoleone Bonaparte, ancorché questi si fosse personalmente formato nel clima marcatamente anticlericale di molta parte del movimento rivoluzionario del decennio precedente, muovevano da un comprensibile realismo. Lo scontro frontale con la Chiesa, legata a molti degli Stati ostili all'espansionismo napoleonico, non avrebbe giovato all'istituzionalizzazione del colpo di Stato; restavano, inoltre, sostanzialmente imprevedibili le tensioni sociali tra i cattolici e i protestanti. Non solo: l'attuazione della *Costituzione civile del clero* si era rivelata tendenzialmente irraggiungibile nella sua interezza. Desistere dalla prosecuzione di quel disegno, difficoltoso e avversato, avrebbe significato conseguire una maggiore coesione sociale e religiosa, indiscutibilmente utile nel consolidamento del potere politico. Dal punto di vista dei contenuti, non si può certo affermare che il Concordato apparisse come un documento cedevole, rispetto alla polemica *antirivoluzionaria* della Chiesa, iniziata soprattutto nello scontro tra i *costituzionali* e i *refrattari*. Il passaggio sembrava più simbolico che sostanziale. Venivano dismesse le rivendicazioni più radicali del *fronte repubblicano*, tanto quelle che avrebbero voluto formalizzare una espressa costituzione ateistica dell'ordinamento civile[36], in ogni sua forma, quanto quelle che indulgevano, sospinte dall'idealismo rivoluzionario, nei confronti di un panteismo naturalistico e antiecclesiastico[37]. Il Cattolicesimo ritrovava proprio riconoscimento come la maggiore religione nazionale. Eppure: la Chiesa poteva deporre i vescovi, ma le modalità della loro elezione, sul piano strettamente formale, restavano quelle costituzionali; gli ordini religiosi soppressi non ricevevano alcun nuovo regime regolativo, perciò il

---

[35] Con evidenti riflessi anche all'interno dell'organizzazione ecclesiastica e curiale. Di tale avviso, tra gli altri, Gabriele Sandri, *Dal Gerusalemme I al Vaticano III. I Concili nella storia tra Vangelo e potere*, il Margine, Trento, 2013, pp. 267-269.

[36] Una documentata analisi, circa le differenze tra una visione ateistica deliberatamente antireligiosa e una prospettiva, invece, inclusivistica, rispetto alle credenze altrui, anche in riferimento al periodo storico in esame, in Fritz Mauthner, *L'ateismo e la sua storia in Occidente* (1920-1923), trad. it. Nessun Dogma, Roma, 2012, pp. 441 e ss.

[37] Richiamandosi al fondamentale contributo, circa le origini religiose della Rivoluzione, di Dale K. Van Kley, *The religious origins of the French Revolution. From Calvin to the Civil Constitution (1560-1791)*, Yale University Press, New Haven-London, 1996, cfr. Sergio Ferlito, *Le religioni, il giurista e l'antropologo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005, pp. 176-177.

loro statuto giuridico restava risolto nella eliminazione varata, con molte incertezze, nel 1790; si prometteva, inoltre, che non vi sarebbe stata alcuna rivendicazione *litigiosa* dei beni incamerati dallo Stato francese. La *conciliazione* non cancellava, in sostanza, la prospettiva di politica ecclesiastica che lo Stato avrebbe perseguito per tutto il secolo successivo. La Chiesa conservava o riacquisiva parte delle proprie attribuzioni, ma l'apice della sua nuova avanzata, dopo i fatti della Rivoluzione, non si sarebbe toccato durante il governo napoleonico, bensì soltanto quando le potenze europee intesero, meno di quindici anni dopo, e per tutto il ventennio successivo, provare a ripristinare l'ordine internazionale *violato* dalla illusoria ascesa dell'espansionismo francese. Il Concordato, del resto, mai particolarmente amato, al di fuori delle ragioni che ne resero conveniente la conclusione, fu, all'incirca un secolo dopo, unilateralmente ritrattato con la Legge di Separazione del 1905 e, anche in questo caso, la tardiva risposta pontificia, con l'enciclica *Vehementer Nos* di Pio X, non fece altro che dare riferimento formale a un malcontento di molto antecedente[38].

2. *Aspetti giuridici nella reazione del clero e delle masse*

Gli strumenti ermeneutici del diritto e della filosofia politica del Novecento sono stati frequentemente adoperati, nel tentativo di rinvenire una chiave di lettura del processo rivoluzionario in Francia. Ciò è stato utile, nella misura in cui le dottrine illuministiche effettivamente concorsero a delineare una particolare tipologia di Stato nazionale, che nel XX secolo avrebbe definitivamente messo in luce i propri limiti applicativi e i punti maggiormente meritevoli di riforma. Tra essi, è bene segnalare sin da ora che dovrebbero essere considerati almeno i problemi riscontratisi nei meccanismi parlamentari-rappresentativi (indice di una modificazione non occasionale dei gruppi sociali e della loro azione pubblica[39]), e quelli, pur fino a tempi recenti ritenuti minormente visibili, relativi alla disciplina giuridica del fatto religioso, sospinta a doversi misurare con una crescente (ri)articolazione delle tendenze cultuali e culturali[40]. Il punto controverso, autorevolmente ravvisatosi

[38] Sulle vicende del periodo, alcuni elementi utili in Giuseppe Gallina, *Il problema religioso nel Risorgimento e il pensiero di Geremia Bonomelli*, Pontificia Università Gregoriana, Roma, 1974, pp. 375-376.

[39] Gianni Ferrara, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Feltrinelli, Milano, 2006, pp. 98-103.

[40] Per cogliere come tale passaggio sia stato seguito da una pluralità di approcci e di proposte interpretative divergenti, v., tra i molti, Raffaele Botta, *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e*

in molta storiografia sulle Rivoluzioni del XVIII secolo, sarebbe, piuttosto, stato quello di volere adattare lo svolgimento storico delle istituzioni economiche, giuridiche e sociali, alle categorie dell'analisi per classi delle società contemporanee. Un limite prospettico che è facilmente comprovabile dal punto di vista empirico, poiché la formazione di una *classe operaia* in senso stretto, sebbene sia stata, più o meno coerentemente, caldeggiata sin dalla metà del XIX secolo, trova compimento solo nel XX, con un'idea precisa della rappresentanza del lavoro, della regolamentazione dei diritti soggettivi riconosciuti dallo Stato liberale ottocentesco (ritenuto non più difendibile[41]) e, persino, della presenza pubblica delle confessioni religiose. Laddove la distinzione degli ordini di matrice laico-liberale aveva dato della secolarizzazione una rappresentazione principalmente politico-culturale[42], la più parte delle teorie socialiste aveva associato alla religiosità organizzata la causa di un arretramento e di un contenimento delle rivendicazioni operaie[43]. Se si volesse sintetizzare uno dei nodi più problematici, tra quelli individuati dalla critica socialista, potrebbe dirsi che le istituzioni religiose sembravano continuare ad essere l'espressione della morale sociale dominante (tale *dominio* assecondava i rapporti di classe ed esprimeva i giudizi e i valori dei *dominanti*) e proclamavano, anche dal punto di vista politico e giuridico, dei principi di natura evidentemente *inter-classista*, rallentando o inibendo la presa di coscienza del proletariato urbano. È, forse, il caso di dolersi che, nei partiti operai, sensibilità diverse furono costantemente minoritarie: la re-

---

rivendicazioni identitarie nell'autunno dei diritti, Giappichelli, Torino, 2008; Id, *Manuale di diritto ecclesiastico. Società civile e società religiosa nell'età della crisi*, Giappichelli, Torino, 2012; Carlo Cardia, *Le sfide della laicità. Etica, multiculturalismo, Islam*, San Paolo, Roma, 2011; Maria Cristina Folliero, *Varianti post-democratiche codificate del principio di cooperazione nel quadro delle relazioni tra Unione europea e religioni*, in Aa. Vv., Aequitas sive Deus. *Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 804-814; Mario Ricca, *Dike meticcia. Rotte di diritto interculturale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.

41 Secondo la celebre prospettiva critica individuata in Pierre-Joseph Proudhon, *General idea of Revolution in the Nineteenth Century* (1851), Freedom Press, London, 1923, pp. 293-294, trad. libera: "*Essere governati significa essere sorvegliati, perquisiti, spiati, diretti, soggetti alla legge, numerati, regolati, arruolati, indottrinati, sospinti, controllati, esaminati, giudicati, valutati, messi sotto censura, comandati da chi non ne ha né il diritto, né la saggezza, né tantomeno la virtù per poter farlo. Essere governati significa, per ogni azione o per ogni operazione, essere annotati, registrati, contati, tassati, marcati, misurati, sottoposti ad accertamenti, […] ammoniti, inibiti, fermati, riformati, corretti e puniti. Vuol dire, dietro il pretesto della salute pubblica, essere sottoposti a contribuzione, ad addestramento militare, a sfruttamento[…]; alle minime resistenze, alle prime parole di biasimo, essere oppressi, multati, vilipesi, perseguiti e perseguitati, sacrificati, venduti, traditi*".

42 V., per tutti, René Rémond, *La secolarizzazione. Religione e società nell'Europa contemporanea* (1998), trad. it. Laterza, Roma-Bari, 2003, pp. 62-70.

43 Sui limiti di tale operazione teorica, recentemente di interesse Michel Onfray, *L'ordine libertario. Vita filosofica di Albert Camus* (2012), trad. it. Ponte alle Grazie, Milano, 2013, pp. 279-282.

ligione era stata ridotta a un fatto essenzialmente privato, proprio a causa dei processi attivati dalla trasformazione dello Stato assoluto in Stato liberale, e, di conseguenza, i movimenti socialisti finirono non occasionalmente per conferire alle religioni la veste, ancor più limitante, di scelta irragionevole, esclusiva spettanza di una dimensione emotivistica e *reazionaria* dell'agire sociale. Non stupisca, allora, se, anche in virtù di tali argomenti, è difficile accettare integralmente gli orientamenti storiografici che hanno applicato ai presupposti materiali della Rivoluzione francese le categorie della divisione della società in classi. La Rivoluzione francese è, in buona misura, iniziativa di una classe sociale borghese e i rapporti tra l'aristocrazia e la borghesia devono sembrare, per tutto il XVIII secolo e, a maggior ragione, nei suoi decenni conclusivi, non raramente competitivi, spesso strumentali e più occasionalmente improntati a visioni ideologiche radicalmente diverse. Si rivela, perciò, apprezzabile l'ipotesi ricostruttiva che, senza rimuovere una valutazione pragmatica dell'organizzazione sociale in Francia al tempo della Rivoluzione, finisce per sottolineare un dato tradizionalmente sottaciuto e, in realtà, adeguatamente riscontrabile. L'alta borghesia e la nobiltà fondiaria finirono per condividere interessi politici e condizioni di vita[44], attraverso convergenze precise e diffuse, molto lontane dall'accezione novecentesca della *lotta di classe*. Appare semplicistica la tesi per cui nel Settecento il conflitto sociale si era ridotto esclusivamente allo scontro tra gli aristocratici e i borghesi e, perciò, nel Novecento tale conflitto si sarebbe, inevitabilmente e completamente, spostato nella lotta tra la borghesia e il proletariato. La dinamica concreta delle relazioni sociali e i cambiamenti giuridico-costituzionali che le seguiranno suggeriscono letture maggiormente problematiche. Si noti, inoltre, che le letture *anti-classiste* della Rivoluzione francese sono state recentemente molto accreditate nel dibattito anglosassone[45]. Ciò appare più chiaramente giustificabile, se si compara tale scelta metodologica a quella rinvenibile negli studi di *law & religion*. La costituzione politica statunitense, per come è stato unanimemente ricostruito e riconosciuto dalla dottrina giuridica, risente (ad esempio, nella redazione del *I Emendamento*) di una composizione sociale che si era dovuta misurare con coloni che, nelle *madrepatrie* europee, avevano direttamente vissuto i problemi e le tensioni delle guerre di religione e degli *interdetti* agli statuti personali, previsti

[44] Sul possibile rilievo di queste convergenze, nel processo rivoluzionario, cfr. Luciano Pellicani, *Dalla società chiusa alla società aperta*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002, pp. 190 e ss.

[45] A rinvenire le radici di questa impostazione, v. Lisa Plummer Crafton, *Introduction*, in Ead, ed., *The French Revolution Debate in English Literature and Culture*, Greenwood Press, Greenwood, 1997, p. IX.

nei confronti degli appartenenti alle religioni minoritarie[46]. Una accezione inclusivistica del separatismo, per i costituenti americani, doveva sembrare l'unica attendibile modalità regolativa del fatto religioso, realmente in grado di garantire una soglia minima di pacificazione sociale[47]. Un separatismo rigido, influenzato dal giurisdizionalismo o declinato essenzialmente come *indifferentismo*, avrebbe creato problemi, forse, non minori di una scelta costituzionale rigorosamente confessionistica. Nella rilettura di tradizione anglosassone dei fenomeni sociali, il processo rivoluzionario, in Francia, fu lungamente guardato con sospetto. Per i contemporanei, la causa era essenzialmente una: quella rivoluzione politica aveva determinato istituzioni giuridiche – in special modo, amministrative – profondamente diverse dal modello ritenuto preferibile dai costituenti americani[48]. All'organizzazione federale aveva preferito un sistema accentrato, sul riconoscimento dei diritti di libertà individuali era sembrato dovesse prevalere un preciso orientamento verso l'identità nazionale e le sue strutture qualificanti. Gli scritti di Tocqueville specificarono ulteriormente quanto alla storiografia statunitense parve chiaro per decenni[49]. La Rivoluzione francese aveva poggiato le proprie motivazioni ideali su un egualitarismo che, in realtà, si era tradotto in una visione dello Stato particolarmente rigida e foriera di soverchie attribuzioni al potere centrale. La Rivoluzione americana, al contrario, si era realizzata a partire da un'istanza di riconoscimento e di meritevolezza della rappresentanza degli interessi, in senso dichiaratamente *anti-centralistico*. Tali tesi, lungi dal potere essere integralmente validate, implicano, nel dibattito odierno, la necessità di pensare alla Rivoluzione francese e al conflitto tra l'aristocrazia e la borghesia, tra i liberali e i radicali, tra i *giacobini* e i *girondini*, evitando gli esiti più controversi dell'interpretazione socialista e della duplice tendenza, da essa manifestata, a teorizzare uno Stato marcatamente interventista, fino alla collettivizzazione dei mezzi di produzione, e a traslare, nello studio dei fatti storici, le categorie dell'analisi politica dei partiti operai novecenteschi.

Si è provato a chiarire da quali punti di partenza abbia mosso la critica

---

[46] Recentemente, su tali aspetti, convincono Valentina Valentini, *Gli Stati Uniti e la religione. Separatismo e libertà religiosa nella democrazia americana*, CEDAM, Padova, 2010, pp. 17 e ss.; Angelica Trenta, *Religione e politica: Jurgen Habermas e i suoi critici*, Nuova Cultura, Roma, 2013, pp. 110 e ss.

[47] Secondo l'intuizione, accolta negli studi italiani, a partire da Francesco Ruffini, *La libertà religiosa: storia dell'idea* (1901), Feltrinelli, Milano, 1992, pp. 154 e ss.

[48] Nadia Urbinati, *Individualismo democratico*, cit., pp. 28-30.

[49] Nadia Urbinati, *Individualismo democratico*, cit., pp. 24-25 (il riferimento è, in tal senso, ad Alexis de Tocqueville, *La democrazia in America* (1835), trad. it. Rizzoli, Milano, 2012).

anti-classista alla Rivoluzione francese e che conseguenze queste prospettive abbiano avuto, anche in altri campi delle scienze sociali. Osservato come tali posizioni, pur non meno *pregiudiziali* di altre, abbiano almeno il merito di arricchire gli strumenti d'indagine, è necessario prendere più direttamente in considerazione in che misura agirono, nei confronti della Rivoluzione, prima, e del *Terrore*, poi, delle parti che, a buon diritto, in effetti, non integrarono in senso stretto la nozione *marxista* di classe sociale: il clero e le masse popolari, al tempo, estremamente indigenti.

I due ambiti, del resto, si rivelano maggiormente connessi di quanto potrebbe apparire. Ciò è vero, in particolar modo, per le zone rurali, dove la parrocchia, lungi dall'essere ritenuta una semplice istituzione canonistica[50], aveva implicite funzioni di coesione comunitaria e, più limitatamente, di assistenza sociale. Discorso, in parte, diverso dovrebbe farsi per i poveri delle aree urbane. La loro condizione non era migliore, anzi le forme e gli istituti della protezione sociale sembravano ancora più fragili[51]. L'atteggiamento di quello che, con lessico non certo aderente allo stato della riflessione politica del tempo, potrebbe definirsi *sottoproletariato* cittadino fu, nei confronti della Rivoluzione, meno intransigente. Nelle città avvenivano i grandi rivolgimenti. La speranza che da essi potesse sorgere un nuovo ordine economico e civile, unita alla propaganda *filorivoluzionaria* che sapeva prendere di mira le classi sociali diffusamente percepite come *parassitarie* e sostenitrici delle iniquità, consentiva di recuperare nelle agitazioni e nei disordini anche quel malcontento che non nasceva nell'ideologia politica, nelle rivendicazioni liberali e nemmeno nelle professioni di fede, semmai nell'estrema miseria e marginalità. Il movimento dei *sanculotti* segnala tale, riscontrabile, istanza di rappresentanza politica[52], in modo non troppo dissimile dal movimento *controrivoluzionario* delle campagne. Resta difficile stabilire un aprioristico inquadramento religioso (se cattolici o protestanti, se fautori del sistema ateistico o di una articolata disciplina di sostegno alla libertà di culto). Ancor meno, sarebbe corretto ipotizzare un'adesione politica tanto all'aristocrazia comprovatamente monarchica, quanto alla borghesia che, influenzata dalle aspirazioni illuministiche, manifestava concezioni, invero, piuttosto moderate delle trasformazioni socioeconomiche che si sarebbero attese. Quanto al

---

[50] Sulla persistenza di accezioni similari nel diritto vigente, alcuni rilievi di peculiare interesse, anche a fini comparatistici, in Mario Ferrante, *L'apporto del diritto canonico nella disciplina delle pie volontà fiduciarie testamentarie nel diritto inglese*, Giuffré, Milano, 2008, pp. 176 e ss.

[51] Cfr. Vincenzo Paglia, *Storia della povertà. La rivoluzione della carità dalle radici del Cristianesimo alla Chiesa di Papa Francesco*, Rizzoli, Milano, 2014, pp. 305-334.

[52] Su tali aspetti, particolarmente utili le osservazioni preliminari espresse in Anna Maria Rao, *La rivoluzione francese e la scoperta della politica*, in *Studi Storici*, XXXVI, 1995, pp. 163-213.

fattore religioso, è, però, innegabile che delle differenziazioni vi fossero, per quanto esse stesse, in qualche misura, derivate dai differenti contesti sociali. La satira più vicina al movimento dei *sanculotti* irrideva frequentemente un clero *epulone* e *crapulone* (un'interpretazione della condizione sociale del clero sin troppo sbrigativa[53]), per quanto motivi di critica similari venissero parimenti applicati agli alti funzionari regi o ai grandi proprietari. I diseredati delle campagne, invece, difendevano le istituzioni ecclesiali, ma nella loro difesa c'era essenzialmente il mantenimento di quei minimi presidi di tutela assistenziale, che nella campagna francese erano stati attivi sin dall'attuazione ecclesiale del Concilio di Trento[54]. La plebe urbana condivideva con quella rurale un elevato disagio. Anche se nei fatti prevalsero orientamenti opposti tra le due categorie, le motivazioni delle azioni compiute potevano essere ricercate in cause sostanzialmente simili. Ecco perché nelle regioni rurali l'abolizione dei diritti signorili e della decima non incontrò che occasionali speranze e, più spesso, rassegnati scetticismi, quanto agli effetti prodottisi. Le proprietà ecclesiastiche non erano abbastanza estese da poter effettivamente favorire il pieno accesso di tutti i contadini senza terra nel possesso di propri, piccoli, agri coltivabili. Il meccanismo non reggeva soprattutto per ragioni di ordine tecnico-giuridico, oltre che economico: la scelta della vendita all'incanto non poteva che favorire gli offerenti più abbienti[55]. Si consideri, inoltre, che, mentre nelle città la propaganda era principalmente anticlericale (nonostante andasse formandosi da tempo un episcopato più assertivo sui temi sociali e meno fiducioso nei confronti delle scelte, ecclesiali e politiche, del Pontefice), nelle aree contadine il fanatismo cattolico aveva dato adito a veementi polemiche antiprotestanti, che non raramente sfociavano nel ricorso alla violenza fisica. Eppure, la genuinità e l'autenticità delle rivendicazioni della "plebe agricola" cattolica erano difficilmente controvertibili, andando ad associarsi a un gruppo crescente di volontari che aderivano a circoli e a compagnie di, più o meno dichiarata, ispirazione reazionaria. Non potrebbe spiegarsi altrimenti il successo del partito cattolico nel 1790 a Tolosa, a Montauban o a Castres. Dietro l'attacco ai decreti dell'Assemblea non si vedevano i segni di una costruttiva critica a so-

---

[53] Ne dà conto Alberta Gnugnoli, *Robespierre e il Terrore rivoluzionario*, Giunti, Firenze, 2002, pp. 90 e ss.; classicamente, sul punto, v. anche Pietro Themelly, *Il teatro patriottico tra rivoluzione e impero*, Bulzoni, Roma, 1992, pp. 130 e ss.

[54] Sui presupposti storico-teologici, di particolare significato Adriano Prosperi, *Il Concilio di Trento: una introduzione storica*, Einaudi, Torino, 2001; sul richiamo alla fase attuativa, anche presso il clero rurale, enfatizzandone, forse, i possibili meriti, v. Vincenzo Paglia, *Storia della povertà*, cit., pp. 268-289.

[55] Alcuni aspetti di tale critica ripresi anche in Jean Chaunu, *La costituzione civile del clero*, cit.

stegno della Chiesa di Roma e a favore della pacificazione religiosa, quanto piuttosto l'emblema della delusione per le aspettative maturate nel biennio precedente, circa la capacità di governo del movimento rivoluzionario. È bene, inoltre, distinguere le rivendicazioni popolari dalle ben più strutturate e *interessate* iniziative aristocratiche, a favore del ripristino dello *status quo ante*: le une nascenti dal bisogno e dalla delusione politica, le altre non raramente motivate da ragioni di tentate rivincite personali. Quando queste agitazioni, che non hanno carattere sistematico, ma tendono a risolversi in isolati episodi di crescente allarmismo sociale, provano a dotarsi di un programma politico stabile e di una proposta di revisione giuridica organica, finiscono per fallire. L'approvazione nei raduni cattolici della mozione di Dom Gerle (che verteva, in sostanza, sulla proclamazione del Cattolicesimo quale religione di Stato e sulla sospensione coattiva dell'inventariamento delle proprietà ecclesiastiche[56]) non avrà alcuna fortuna negli indirizzi della politica nazionale. Al di là di specifici accadimenti, presto assurti al rango di simboli di riconquista e ribellione, come la rivolta controrivoluzionaria in Vandea[57], le cerchie più influenti dei circoli reazionari scontano le stesse divisioni, che saranno, poi, esiziali per il *fronte repubblicano*. Già alla fine del 1790, ad esempio, mentre il proselitismo reazionario e cattolico aveva conquistato posizioni prima impensabili a Marsiglia e a Lione, una rissa interna al club formato dal giurista Pascalis di Aix, *Amis du Roi, de la Paix et de la Religion*, impedirà che nelle due città i sommovimenti pur già in preparazione abbiano realmente inizio[58].

Quanto al clero, è difficile precisare, soprattutto quando sul programma rivoluzionario riusciva a mantenersi l'iniziale consenso sociale, che ruolo abbia concretamente avuto nei tumulti popolari antiprotestanti e nei movimenti reazionari, perlopiù ancora spontanei, che raggiungeranno i propri scopi soltanto tra il 1814 e il 1815. Il laicato cattolico ha, almeno nei primi anni dall'instaurazione del *nuovo ordine*, un profilo più marcatamente militante.

---

[56] Una diversa interpretazione circa le finalità della mozione in Lazzaro Maria De Bernardis, *L'instaurazione della Costituzione civile del clero nel dipartimento dell'Isère*, Giuffré, Milano, 1968, pp. 38 e ss.; nel senso, quivi, accolto, cfr., tra gli altri, Donald M. G. Sutherland, *Rivoluzione e controrivoluzione*, cit., pp. 104-117.

[57] Per altri episodi che presentino la medesima emblematicità, proprio a partire dalla rivolta della Vandea, imprescindibile il riferimento a Roger Aubert, Johannes Beckmann, Rudolf Lill, *La riorganizzazione della Chiesa*, in Hubert Judin, sotto la direzione di, *Storia della Chiesa* (1971), trad. it. Jacabook, Milano, 1993, pp. 100 e ss.

[58] La storiografia *pre-risorgimentale* italiana, più che contestare l'inadeguatezza politico-strategica del Circolo, sembra, invece, elogiare la temerarietà dei suoi seguaci. V., tra gli altri, Lazzaro Papi, *Comentarii della Rivoluzione Francese dalla Congregazione degli Stati Generali fino alla morte di Napoleone Bonaparte scritti da Lazzaro Papi*, I, Borroni e Scotti, Milano, 1840, pp. 191 e ss.

Il cospiratore Froment operava attraverso le confraternite laiche dei penitenti ed anche tra i reazionari degli anni successivi al 1791, persino quelli che provenivano dalle associazioni liberali, la rivendicazione dell'appartenenza religiosa non veniva agitata come espressione di un ricongiungimento con la Chiesa universale[59]. Ben più spesso si rivelava quale la misura di un conflitto settario e identitario che voleva travolgere, con la *Costituzione civile del clero*, anche tutti gli altri provvedimenti sociali dell'Assemblea. Secondo qualificate testimonianze storiche, ad esempio, il clero delle parrocchie fu, senza una previa organizzazione strategica, abbastanza favorevole all'istituto del giuramento, salvo, poi, retrocederne in molti casi, sotto la spinta dei propri parrocchiani. I *curati costituzionali*, quando sostituivano autoritativamente i *refrattari*, non avevano maggiori fortune[60]: anzi, intorno al loro operato, soprattutto ai sensi della missione pastorale che pure vivevano con fervore e impegno, non diminuivano né il dileggio, né un sostanziale *misconoscimento*. È bene chiarire, però, che le violenze non furono affatto unilaterali e proprio la loro imprevedibile provenienza favorì gli eventi politici dal 1799 in poi. Nei territori al confine con la Germania, l'astio nei confronti delle Chiese luterane, tradizionalmente non limitato, veniva esasperato da una propaganda a dir poco imprecisa, che attribuiva all'Assemblea l'intenzione di formalizzare da un momento all'altro il Protestantesimo come religione di Stato. In non poche circostanze, inoltre, il movimento giacobino pretese di imporre a suore, badesse e curati di prestare giuramento, con modalità spesso oppressive, soprattutto nei territori in cui la debolezza della reazione cattolica non avrebbe potuto costituire una resistenza significativa ai soprusi. La visione ecumenica del primo gallicanesimo[61], opposta alle intemperanze dell'*ultramontanismo*, è, in tali condizioni, destinata a cedere il passo a ben altro tipo di valutazioni tanto sulla disciplina civile del fatto religioso, quanto sulla disciplina canonica dell'organizzazione ecclesiale.

---

[59] Come attesterebbero anche fonti risalenti al XIX secolo, quali, tra le altre, Renato Francesco Rohrbacher, *Storia univerale della Chiesa Cattolica*, Parenti, Firenze, 1864, pp. 103 e ss. Sul punto, v. anche Gaetano Salvemini, *La Rivoluzione*, cit., pp. 27 e ss.

[60] Gaetano Salvemini, *La Rivoluzione*, cit., pp. 21 e ss.

[61] Numerosi le fonti che analizzano i rapporti tra l'ecumenismo e il principio *conciliarista* (la supremazia della collegialità episcopale sul primato pontificio), nelle teorie gallicane. Tra le molte, v. Marek Sygut, *Natura e origine della potestà dei vescovi nel Concilio di Trento e nella dottrina successiva (1545-1869)*, Pontificia Università Gregoriana, Roma, 1998, pp. 13 e ss.; Claude Prudhomme, *Missioni cristiane e colonialismo* (2006), trad. it. Jaca Book, Milano, 2007, pp. 39 e ss.; su specifici profili dottrinali, v. anche Andrea Riccardi, *Neo-gallicanesimo e cattolicesimo borghese: Henri Maret e il Concilio Vaticano I*, il Mulino, Bologna, 1976, pp. 226 e ss.

3. Liberali e radicali. Profili ed esiti provvisori di un dibattito

Altro punto qualificante delle obiezioni sollevabili al dibattito giuridico, teorico e storiografico, in merito alle cause, al recepimento e agli effetti della Rivoluzione francese, riguarda pure la tendenziale svalutazione della diversità di posizioni, concretamente osservabili, tanto in sede di assemblea nazionale, quanto nel contesto politico-culturale dei decenni successivi. Si tratta di un aspetto decisivo, che può contribuire a chiarire le vicende che hanno seguito la caduta di Napoleone e i numerosi interventi introdotti, sul piano normativo, per secondare la fase della *restaurazione*. Risulterebbe perlomeno incompleta un'analisi della Rivoluzione che non tenesse in conto le distinte opzioni di politica del diritto che muovevano le prime agitazioni del 1789 e, poco dopo, la conformazione dei gruppi, in sede di assemblea. Non sarebbe, però, meno utile considerare la persistenza di alcuni orientamenti culturali *diffusi*, anche dopo il 1815, a dispetto dell'opinione tradizionale che, senz'altro agevolata dalla particolare tumultuosità e brevità dei tempi (la Rivoluzione, l'incisiva *parabola* napoleonica e il riassetto delle potenze europee si consumano in meno di un trentennio), individuerebbe come agevolmente conseguito e tempestivamente attuato il programma *restauratore*. Tanto la costituzione *rivoluzionaria*, quanto il progetto imperiale perseguito da Napoleone, vanno più attendibilmente inquadrati nell'ambito di un aspro confronto tra posizioni dottrinali diverse e, spesso, reciprocamente in opposizione. Ciò non significa pretendere di non considerare il contributo determinante rivestito da singole figure di spicco e di chiara *impronta* decisionistica (in campo politico, Maximilien Robespierre[62], Napoleone Bonaparte e, ad esempio, Jacques-René Hébert[63]; nella gerarchia ecclesiale, più Pio VII che Pio VI[64]), ma, forse, permetterebbe di collocarle meglio in un periodo storico dove tendenze opposte si fronteggiavano in numerosi ambiti. A voler citare solo quelli che paiono essersi dimostrati i

---

[62] Sui riflessi giuridici del pensiero di Robespierre, quanto ai profili riguardanti la giurisdizione, v. Carmine Punzi, *Disegno sistematico dell'arbitrato*, III ed., CEDAM, Padova, 2012, pp. 731 e ss.; per un più succinto inquadramento generale, comunque necessario ai fini della presente trattazione, Francesco Galgano, *Dogmi e dogmatica nel diritto*, CEDAM, Padova, 2010, p. 37.

[63] Benché suggerendo un'interpretazione compatibile con l'affermazione di istituzioni *democratiche*, nel senso più vicino al significato attuale, vedasi Antoine Agostini, *La pensée politique de Jacques-René Hébert (1790-1794)*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence-Marseille, 1999; ancorché datato, sulle opzioni politiche e giuridiche proposte dal *leader* degli *exagérés*, può vedersi pure Kenneth Leon Culver, *Jacques-René Hébert and the Origins of the Worship of Reason*, University of California, Berkeley, 1930.

[64] Cfr., per un avviso sostanzialmente conforme, Gabriele Sandri, *Dal Gerusalemme I al Vaticano III*, cit., pp. 270-271.

più rilevanti: la forma costituzionale e il controllo, o la compresenza, di qualificati livelli *decentrati*; le proposte di regolamentazione del fatto religioso e lo statuto giuridico dei culti[65]; la politica tributaria e l'*ammortamento* della rendita; la schiavitù e il colonialismo. Ad avviso della dottrina e, in particolar modo, di quella, qui, largamente adottata, che ha approntato una lettura *anti-classista* del processo rivoluzionario, queste contrapposizioni possono essere essenzialmente risolte in due grandi orientamenti[66]: quelli favorevoli alla Rivoluzione e ai suoi sviluppi successivi e quelli che, da subito, si manifestarono portatori di istanze dichiaratamente *controrivoluzionarie*. Senonché, in entrambi gli *schieramenti* possono riscontrarsi delle divergenze tali da rendere una lettura del genere a propria volta sin troppo limitante. In materia religiosa, Robespierre, che pure nelle pagine del proprio epistolario indulgeva verso non rarissime posizioni panteistiche, si schierò contro l'ateismo di Stato[67], ma nell'esperienza personale di non pochi sostenitori giacobini l'accettazione di un modello rigorosamente ateistico e, addirittura, *antireligioso*, sarebbe stata pienamente plausibile. Si è visto, inoltre, quanto fosse diviso al proprio interno il clero francese, e non sulla base delle diverse regioni geografiche o del differente inquadramento *gerarchico*. La cultura ecclesiastica era stata fondamentale per l'elaborazione del modello *gallicano* nelle relazioni tra lo Stato e la Chiesa[68]. In parte d'essa, non era mai venuta meno la fedeltà alla *sedes* cattolico-romana e, conseguentemente, c'era stato un *episcopato* francese sin dall'inizio ostile alla Rivoluzione e favorevole, invece, ad una ricomposizione con l'aristocrazia fondiaria e nobiliare. Altra parte del medesimo episcopato, però, s'era apertamente schierata a favore delle istanze rivoluzionarie e, nella concretizzazione di queste, aveva ravvisato la prosecuzione della propria rivendicazione teologico-pastorale contro il *primato* pontificio e contro il *temporalismo*. A ben vedere, perciò, utilizzare, in quanto presuntamente esaustiva rispetto ad ogni questione giuridica

---

[65] Taluni ragguagli in merito anche in Enrico Morini, *La Chiesa Ortodossa. Storia, disciplina, culto*, Edizioni Studio Domenicano, Bologna, 1996, pp. 417 e ss.

[66] Pur espressione di un punto di vista tradizionalmente ritenuto di stretta adesione alle tesi dei *refrattari*, imprescindibile su tali aspetti Pierre Gaxotte, *La Rivoluzione francese. Dalla presa della Bastiglia all'avvento di Napoleone* (1928), trad. it. Mondadori, Milano, 2014.

[67] Sul punto, assai controverso nella stessa sede assembleare in cui per la prima volta fu posto, alcuni elementi pure in Enrico Galavotti, *Il potere dei senzadio. Rivoluzione francese e questione religiosa*, in *http://www.homolaicus.com*, pp. 58 e ss.

[68] Anche se, in tal caso, lo sforzo elaborativo sui principi gallicani era parso funzionale al mantenimento dell'assolutismo regio, per come si segnala molto criticamente in Paola Vismara, *La Chiesa nel Sei-Settecento*, in Ead, Luigi Mezzadri, *La Chiesa tra Rinascimento e Illuminismo*, Città Nuova, Roma, 2006, pp. 303, ove addirittura si immagina (benché, ancora da comprovarsi sul piano prettamente giuridico) la stretta riconducibilità del gallicanesimo al dispotismo francese.

postasi nell'ordinamento francese del tempo, una grande categorizzazione tra le istanze rivoluzionarie e quelle *controrivoluzionarie* risulterebbe problematico. All'interno di ciascuna di quelle tendenze, le contrapposizioni potrebbero dimostrarsi più numerose delle pur forti motivazioni unificanti e coesive, vistesi all'opera, certamente tra l'adozione della *Déclaration* e il colpo di Stato del 18 Brumaio, nella società, nella cultura e nell'*ecclesia*. Si preferirà, perciò, concentrarsi, nell'ultima parte della trattazione, sul fronte dei sostenitori delle istanze rivoluzionarie, proprio per far risaltare come esso, di là da intendimenti comuni che consentirono la realizzazione del mutamento costituzionale, fosse intrinsecamente diviso tra opzioni di politica del diritto (e, in particolar modo, di politica del diritto ecclesiastico) molto distanti tra loro. In ogni fase storica in cui tali divaricazioni hanno superato la soglia della ricomponibilità in un disegno comune, il *fronte repubblicano* si è incrinato e ha dato luogo all'affermazione di istanze verosimilmente non coerenti con il lascito teoretico e concettuale della cultura illuministica. Quella stessa cultura che aveva influenzato in profondità almeno due generazioni di giuristi, di intellettuali e di politici e militari, nella storia francese tra il XVIII e il XIX secolo[69].

Dal punto di vista dei riferimenti teorici, due accezioni diverse, circa l'ordinamento giuridico, si misuravano sin dall'epoca dei Lumi. Esse finivano per riguardare, tra gli altri aspetti, le prerogative da attribuire al potere giudiziario, la rappresentanza del *corpo politico* nella deliberazione legislativa e, non minormente, l'esercizio dei diritti di libertà, anche in ambito religioso. Le posizioni più interessanti nel dibattito *pre-rivoluzionario* sembrano, infatti, quelle, non sovrapponibili, di Montesquieu e Rousseau[70]. È bene ricordare che, come entrambi gli Autori considerati potevano risultare, nelle innegabili differenze, pur espressione di un contesto culturale in rapido mutamento e connotato da sensibilità comuni, così i rispettivi seguaci, nei decenni successivi, non smisero di fare riferimento ad un'affine *matrice* ideologica di tipo politico-istituzionale, ben distinguibile dalle (e fieramente oppositrice delle) tesi propugnate dall'aristocrazia regia o dal clero intellettualmente più consapevole nel XVI e nel XVII secolo. Proprio in tal caso, si manifesta, in tutta la sua evidenza, una radicalizzazione dei due poli più interessanti del dibattito. Da un lato, nell'adesione alle tesi di Montesquieu, si affermava una tendenza

[69] Una conferma, circa tale spunto, anche per quanto riguarda il recepimento in Italia delle istituzioni giuridiche della Rivoluzione, in Francesco Mastroberti, *Costituzioni e costituzionalismo tra Francia e Regno di Napoli (1796-1815)*, Cacucci, Bari, 2014, pp. 21 e ss.

[70] Tesi tradizionalmente difesa in Jean-Jacques Tatin-Gourier, *Le contrat social en question. Èchos et interpretations du Contrat social de 1762 à la Révolution*, Presses Universitaires, Lille, 1989.

dottrinale, che impropriamente potrebbe definirsi liberale, prudentemente intenzionata a superare le istituzioni vigenti e interessata alla formalizzazione giuridica di un'entità statuale, fondamentalmente basata sul principio della separazione dei poteri (e, in misura minore, sulla distinzione degli ordini). Dall'altro, le si contrapponeva una spinta ideologica, più direttamente coinvolta nel dibattito rivoluzionario e in esso recepita dalle istanze più radicali, che individuava nelle tesi di Rousseau l'orientamento più attendibile, nel processo di consolidamento delle ancora recenti istituzioni giuridiche del diritto *rivoluzionario*. Non è del tutto casuale, per altro verso, che in essa si palesassero legami più evidenti col pensiero giusnaturalistico, che aveva, a propria volta, desunto le proprie categorie interpretative essenzialmente dalla teologia cristiana e dalla sua durevole riflessione sulla persona e sulle *leggi* che dovevano governare il genere umano, nel suo complesso[71]. Nella prospettiva *radicale*, l'ordinamento giuridico statuale, interamente basato sull'equità e sull'attuazione delle rivendicazioni del periodo rivoluzionario, avrebbe potuto e dovuto avere la stessa capacità *obbligante* che si era prefisso di raggiungere l'*ordo christiano*. Prima che questo venisse deliberatamente abbandonato, in quanto riferimento teorico e in quanto indefettibile ideale anche per la comunità politica, in ragione della sua protratta istanza di giustificazione delle istituzioni dell'*Ancien Régime*. *Liberali* e *radicali* si proponevano, in realtà, un traguardo comune: un *Nouveau Régime*, un *Régimen Liberal*, che avrebbe fatto a meno tanto dell'assolutismo monarchico, quanto dei suoi tratti caratteristici più visibili (in materia religiosa come in materia fiscale, nell'ambito della rappresentanza e del governo locale come in quello delle norme penali). Gli strumenti per il raggiungimento di tale fine, però, differivano profondamente, aprendo, in effetti, spazio a quelle divisioni che furono tra le cause della svolta accentratrice impressa da Napoleone Bonaparte, alla presa del potere. In un secondo momento, queste divisioni furono funzionali all'abilità dei fautori della *Restaurazione*, nel recuperare all'*Ancien Régime* gran parte di quelle attribuzioni che gli erano state tolte a partire dal 1789.

Per Montesquieu, la libertà di un regime giuridico costituzionale non poteva risolversi nella semplice accezione *hobbesiana* delle libertà negative[72]. Né, a correzione del paradigma *hobbesiano*, poteva invocarsi il pessimi-

---

[71] Al riguardo, v. Gaetano Lo Castro, *Il Mistero del diritto*, I, *Del diritto e della sua conoscenza*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 119-166; sull'influenza del giusnaturalismo cristiano, anche in ordinamenti diversi da quello francese, cfr. Francesco Alicino, *La "struttura ecclesiastica" dello Scottish Enlightment. Le origini dell'illuminismo scozzese fra religione naturale e teologia razionale*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 2010, 20, II, pp. 61-82.

[72] Utile, sul punto, Alessandro Pace, *Libertà e diritti di libertà*, in Antonio D'Atena, a cura di, *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffré, Milano, 2012, pp. 965 e ss.

smo di De Maistre[73], per cui l'unica garanzia della stabilità politica avrebbe dovuto coincidere con l'infallibilità papale e, in sostanza, con l'esercizio di una autoritativa potestà di giudizio, a propria volta slegata da qualunque giudizio e sindacato altrui. Per correggere i mali del proprio tempo, Montesquieu non sembra fare affidamento né sul mantenimento della monarchia ereditaria, né sulla pretesa di poter cancellare dalla storia europea gli effetti prodottisi a partire dalla Riforma protestante. La libertà cui guarda Montesquieu è una libertà da intendersi, prima di tutto, come sicurezza che viene offerta dalle leggi, nell'ambito di governi per cui non si pretenda di imporre l'unitarietà (*rectius*: l'inscindibilità) della sovranità, senza alcuna distinzione giurisdizionale al proprio interno. La riflessione di Montesquieu non è penetrata nel dibattito *rivoluzionario* in tutti i suoi aspetti, anche perché – si proverà a dimostrare – almeno parte di essa risente delle istituzioni dell'*Ancien Régime*. Si ricordi, ad esempio, che, prima di arrivare alla divisione dei poteri nella sua formulazione più classica (potere legislativo, potere esecutivo, potere giudiziario[74]), Montesquieu sembrava adottare una distinzione più simile alla percezione comune che manifestavano, rispetto al sistema politico, anche i giuristi dell'*Ancien Régime*. Essa era, così, articolata nella presenza di un potere legislativo, di un potere esecutivo *esterno* (che sovrintendeva ai rapporti tra entità politiche, che si presumevano parimenti assolute e sovrane, e che consisteva nella conclusione dei trattati o nel muovere guerra ai Regni rivali) e di un potere esecutivo *interno* (detentore tanto della giurisdizione, come applicazione della norma, quanto dell'esecuzione della medesima attraverso organi pubblici, nell'amministrazione e nei poteri di polizia)[75]. Ed effettivamente alcuni di questi rilievi metodologici sono rimasti anche nel diritto *napoleonico*. Attraverso tali presupposti, ben si comprendono la visione fortemente organicistica dell'amministrazione dello Stato e l'utilizzo politico dello strumento concordatario. Esso essenzialmente quale *atto negoziale esterno*, che regolamenta i rapporti tra entità che si presumono parimenti autonome, e reciprocamente avverse, o concilianti, in base alla

---

[73] Classicamente, sul punto, Joseph de Maistre, *Del Papa nel suo rapporto colla politica* (1819), trad. it. Porcelli, Napoli, 1822, pp. 163 e ss., non meno che Tommaso Michele Salzano, *Lezioni di diritto canonico pubblico, e privato considerato in sé stesso e secondo l'attual polizia del Regno delle Due Sicilie*, Giordano, Napoli, 1840, pp. 99 e ss.

[74] Formulazione, invero, ancora non del tutto precisata in (Charles-Louis de Secondat) Montesquieu, *De l'esprit des lois* (1748), Victor Goldschmidt, ed., Flammarion, Paris, 1979, pp. 292-293.

[75] Per riscontrare, in entrambe le possibili classificazioni, una idea precisa dei limiti da doversi rispettare nell'organizzazione del potere giudiziario (a prescindere se esso venga concepito come autonomo o come dipendente da altri), (Charles-Louis de Secondat) Montesquieu, *De l'esprit des lois*, cit., pp. 292-296.

dinamica delle loro relazioni, proprio per come fissata dal diritto concordatario[76]. Ciononostante, in Montesquieu vi sono pure degli aspetti che vengono accolti favorevolmente dalla tradizione giacobina e, in particolar modo, si tengano a mente l'istituzione della giuria popolare e l'elaborazione (certo, da Montesquieu appena profilata) di una procedura elettiva per la selezione dei giudici[77]. Differiscono, probabilmente, i valori che vengono associati a proposte ordinamentali di questo tipo. Per il variegato e, spesso, conflittuale *ambiente* giacobino, la giuria poteva e doveva essere innanzitutto *voce* del popolo, *guardiano* fattuale della deliberazione collettiva e strumento attuativo della sua efficacia, anche nel controverso ambito dello *stare decisis*. Per Montesquieu, l'elettività dei detentori del potere giudiziario, ancor più della stessa istituzione di una giuria non necessariamente connotata da esperti della giurisdizione, doveva fungere da garanzia (poi disattesa), contro l'ipotesi di un potere giudiziario essenzialmente organizzato da funzionari dello Stato, con le regole e le logiche interne di una corporazione ristretta, determinata a sottrarsi ad ogni margine di controllo, compreso quello propriamente formale-legale. A ben vedere, anche un'interpretazione del diritto il più possibile letterale, benché suggerita, e non imposta, quale prudente sottoposizione del giudice alla legge, per Montesquieu valeva soprattutto in quanto limite al potere creativo della decisione giurisdizionale[78]. Nella tradizione costituzionale francese, invece, per quanto possa ritenersi attuata anche tale istanza, i limiti all'attività interpretativa del giudice sono stati principalmente declinati come atto di sottoposizione formale all'istituzione statuale, se non direttamente governativa. Va segnalato, inoltre, che Montesquieu pare farsi carico di un approccio alla diversità religiosa e culturale che, nonostante le buone intenzioni, è, poi, risultato molto limitatamente preso in considerazione da quello che si è chiamato, per potervi ricomprendere contestualmente le tendenze più moderate e quelle più radicali, il *fronte repubblicano*.

---

[76] Al punto che, anche in concordati che risultino espressione di rapporti ben più continuativi e stabili tra la Chiesa e le autorità *regie* temporali, l'obiettivo del potere civile è, spesso, consistito nella rivendicazione della propria centralità, anche asserendo di subordinarla ai fini della garanzia della *libertas ecclesiae*. Un esempio particolarmente significativo in Andrea Zanotti, *Il Concordato austriaco del 1855*, Giuffré, Milano, 1986.

[77] Specificamente sul punto, (Charles-Louis de Secondat) Montesquieu, *De l'esprit des lois*, cit., p. 296.

[78] (Charles-Louis de Secondat) Montesquieu, *De l'esprit des lois*, cit., pp. 296-301, sebbene ciò implichi pure la svalutazione del giudizio secondo equità, che è, ad esempio, irrinunciabile nella prospettiva processualistica canonica (v. Giovanni Maria Colombo, *Sapiens Aequitas: l'equità nella riflessione canonistica tra i due codici*, Pontificia Università Gregoriana, Roma, 2003, anche per il rilievo secondo cui l'*equità canonistica* non potrebbe esaurirsi nella *creatività* della decisione giurisdizionale, dovendo pur sempre riferirsi alla *grazia* della *Creazione*).

Nelle *Lettres Persanes*, l'Autore in commento non sembra volere introdurre un approccio *sociologico* alla diversità religiosa o, ancor più, al confronto tra le differenti appartenenze culturali e confessionali[79]. I tempi non erano maturi negli anni Venti del XVIII secolo (quando l'opera viene composta), né lo saranno oltre settant'anni dopo, quando tra i protagonisti della vita pubblica vi saranno anche studiosi, più o meno direttamente, influenzati dall'opera di Montesquieu. Nelle *Lettres* non possono preconizzarsi, come pure è stato fatto, i prodromi di una critica al colonialismo – anche se, è bene ricordare, la ricercata copiosità dei possedimenti coloniali serviva sovente a giustificare l'assolutismo e la sua forza, in politica interna[80]. Semmai, con tutta l'ironia tipica della pubblicistica di contenuti omologhi, le *Lettres Persanes* valgono a mettere alla berlina i limiti e i vizi di una società formalmente ordinata sull'assolutismo regio e sulla forte impronta *ecclesiale* delle sue istituzioni culturali[81]. Il primo, molto spesso, dissimula logiche prevaricatorie. La seconda, al contrario, quand'anche profondamente disattesa nella prassi, con una sempre più apprezzabile divaricazione tra *lex agendi* e *lex credendi*, finisce per divenire, al più, l'elemento giustificativo dello *status quo ante*, nonché la misura di legittimazione di una serie di prescrizioni, ad esempio in campo morale e sessuale, che non sono realmente giovevoli per l'ordine sociale. In particolar modo, in questo secondo aspetto, tra le critiche individuate all'ordinamento e alla società francesi nelle *Lettres*, può notarsi una limitata riflessione da parte dei contemporanei e, più generalmente, degli esponenti politici che avevano fatto delle tesi illuministiche il fulcro delle proprie rivendicazioni. Ciò avvenne non solo perché la rapida riconquista di posizioni degli ambienti controrivoluzionari finì per marginalizzare le istanze che, anche all'interno della cultura cattolica francese e, in special modo, parigina, miravano ad un aggiornamento teologico (oltre che nei termini del rapporto con le entità politiche statuali) del Cattolicesimo romano. Persino negli intendimenti dei *radicali*, come, del resto, testimonia la problematica operatività di un organo quale il *Comitato di Salute Pubblica*, l'esigenza di un controllo comportamentale rigido sulle scelte etiche e sessuali finì per apparire non meno urgente e politicamente necessaria di una legislazione

---

[79] Vedasi la pregevole edizione di (Charles-Louis de Secondat) Montesquieu, *Lettres Persanes* (1721), Jean Starobinski, ed., Gallimard, Paris, 1973.

[80] Giungendo a considerazioni affini, pur da precisare, in merito a quanto si era consolidato nei possedimenti portoghesi e spagnoli dei secoli precedenti, Claude Prudhomme, *Missioni cristiane*, cit., pp. 38-39.

[81] Prospettiva rafforzatasi nella critica più recente; al riguardo, Lucio Villari, *L'insonnia del Novecento. Le meteore di un secolo*, Bruno Mondadori, MIlano, 2005, pp. 184 e ss.; Id, *Settecento "adieu": cultura e politica nell'Europa dei Lumi*, Bompiani, Milano, 1985, pp. 46 e ss.

profondamente liberalizzatrice, rispetto a quelle categorie di illeciti che il diritto *secolare* continuava, e non sempre appropriatamente, a mutuare dalla tradizione ecclesiale[82].

Le tesi di Rousseau, ancorché sia opinione diffusa la riconducibilità della Costituzione del 1791 a quelle di Montesquieu[83], sembrano prevalere certamente nei testi costituzionali che si avvicendano, nell'ordinamento giuridico francese, fino al 1814. E, persino in quel caso, quando viene approvato un testo più direttamente influenzato dalla decisa riorganizzazione delle componenti politiche controrivoluzionarie, alcuni istituti sembrano sostanzialmente rimanere immutati. Rispetto alle idee di Montesquieu, in Rousseau non v'è molto spazio per una accezione articolata della sovranità[84], basata sulla divisione dei poteri, né nella formulazione del "primo" Montesquieu, maggiormente ancorata alle istituzioni politiche, amministrative e religiose dell'*Ancien Régime*, né in quella del "secondo", di impronta più marcatamente *laico-liberale*. L'unitarietà della sovranità in Rousseau, del resto, si profila abbastanza diversa da quella tratteggiata da Hobbes. Se per quest'ultimo l'ammissibilità del dispotismo sembra essere essenzialmente una modalità di controllo del corpo sociale, per Rousseau l'indivisibilità della sovranità è strettamente legata al potere deliberativo che viene esercitato nella produzione del diritto. Non possono darsi mediative istituzioni fittizie tra la deliberazione collettiva e la sua concreta applicazione materiale. Esse avrebbero, infatti, il solo scopo di sottrarre sovranità alla deliberazione, creando organi ed istituti che sminuiscono la portata dalla decisione popolare. Sebbene in modo più radicale, sono gli stessi argomenti che Robespierre pone contro la sanzione costituzionale del principio della separazione dei poteri[85]. Anche nella prospettiva giuridico-religiosa, non mancano delle assonanze tra l'uomo politico della Rivoluzione e Rousseau.

---

[82] Assecondando, per parti diverse, il medesimo rilievo, cfr. Carolina Gasparoli, *Il diritto tra natura e politica. Per una lettura di H. L. A. Hart*, Altralinea, Firenze, 2013, pp. 233 e ss.; per un più risalente profilo di diritto comparato, David Garland, *Punishment and Modern Society. A Study in Social Theory*, University of Chicago Press, Chicago, 1990, pp. 3 e ss.

[83] V., al riguardo, lo scetticismo giustamente espresso in Massimo La Torre, *Il giudice, l'avvocato e il concetto di diritto*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002, p. 31.

[84] E se, in proposito, pare difficilmente questionabile la valutazione (e la titolazione) del capitolo 2, Libro II, del *Contract Social* ("que la souveraineté est indivisible"), vedasi, più ampiamente, Jean-Jacques Rousseau, *Il contratto sociale* (1762), trad. it. Rizzoli, Milano, 2005. Per un'edizione esaustiva dell'opera dell'A., classico il riferimento a Id, *Oeuvres Complètes*, Gallimard, Paris, 1964.

[85] Parzialmente divergendo da tale impostazione, vedasi Mario A. Cattaneo, *Libertà e virtù nel pensiero politico di Robespierre*, Istituto Editoriale Cisalpino, Milano, 1968, pp. 90 e ss.; a sostegno di quanto, *supra*, nel testo, utile la ricostruzione veicolata in Giuseppe Giliberti, *Introduzione storica ai diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 86 e ss.

L'uno, per concepire un dispositivo giuridico-teorico tale da ostacolare definitivamente il ritorno di istanze del passato, e pur personalmente convinto dell'impossibilità di deprezzare e remprimere la componente di religiosità della spiritualità individuale, teorizza l'esistenza di un *essere supremo*, di un *ordine* al quale la natura delle cose risulti sottoposta, senza il bisogno dell'interpretazione, spesso interessata, delle istituzioni ecclesiali. L'altro, al contrario, concepisce sin da subito la radicale condizione di libertà in cui l'uomo si trova a nascere, facendo in sostanza coincidere la dignità umana con la sua incoercibilità. Presto riconosce non solo che tale libertà è messa ovunque *in catene*, sottoposta all'esercizio di poteri vessatori e non giuridicamente fondati, ma anche che per difenderla da attacchi di questo tipo è necessario dotarsi di una costituzione politica articolata[86]. In Rousseau, per altro verso, non c'è la negazione completa di un regime giuridico dotato di un sistema di *pesi* e *contrappesi*, dove più organi, pur emanazioni della stessa autorità, in sostanza, agiscano di comune accordo e in vista del raggiungimento di un *bene comune*. Manca del tutto, però, l'intenzione di formalizzare dal punto di vista giuridico-istituzionale una divisione dei poteri, percepita innanzitutto in quanto innaturale implementazione degli obblighi, pur essendo realmente tali solo quelli scaturenti dalla vincolatività della deliberazione collettiva. Le tesi di Rousseau e quelle di Montesquieu, in misure e per scopi diversi, trovarono conferma nell'assetto giuridico-costituzionale, soprattutto nell'ultimo decennio del XVIII secolo. Del secondo, veniva accettata la petizione di principio per la divisione dei poteri, ma essa, nei fatti, era *tarata* in base all'accezione fortemente organicista della legge e del diritto, che il primo aveva lasciato intuire nella propria opera. Il *fronte repubblicano*, nell'immaginare le nuove istituzioni statuali, si preoccupa di impedire la formazione di caste, di classi e di corporazioni che, dietro l'investitura formale delle leggi, finiscano per depotenziare l'epocalità della frattura compiuta, a danno dell'*Ancien Régime*. Ciò vale a giustificare, contro l'ancora non troppo definibile *giusnaturalismo* di Rousseau e contro le tesi almeno in parte *panteistiche* di Robespierre, l'idea della separazione dei poteri come intimamente legata alla pari necessarietà di una distinzione – o, addirittura, abolizione – degli ordini, tra quello temporale e quello spirituale[87]. Un'altra preoccupazione, comunque sia, sembra acquisire in

[86] Nella ricordata edizione esaustiva dell'opera dell'A., prime conferme anche in Jean-Jacques Rousseau, *Lettres écrites de la montagne*, in Id, *Oevres*, cit., pp. 843-844.

[87] Sugli spazi per il primato della legge, quale fonte del diritto, che vengono aperti da tale scenario, vedasi criticamente Paolo Viola, *È legale perché lo voglio io. Attualità della Rivoluzione francese*, Laterza, Roma-Bari, 1994.

breve la stessa rilevanza: quella di impedire che dalla separazione dei poteri possa risultare l'affermazione di uno sugli altri e, conseguentemente, il ripristino di istituzioni legate o all'oligarchia aristocratica o alla *vecchia* monarchia ereditaria. In un sistema che si fonda, o asserisce di fondarsi, sulla determinazione collettiva, l'unica possibilità, per evitare definitivamente l'insorgenza di nuove istanze *controrivoluzionarie*, sarebbe costituita dalla collocazione della legge, in quanto decisione del corpo politico, al rango di vertice nella gerarchia delle fonti. Diventa, perciò, fondamentale, per decidere chi sia deputato ad esercitare la sovranità, individuare il soggetto che sia titolato ad emanare la legge. Dal modello radicalmente collettivista di alcuni rivoluzionari, nell'articolo 57 della *Carta* del 1814, si passerà (o, tornerà?) all'esaltazione della figura del re[88]. Si mantiene invariata, però, l'idea che la deliberazione, da chiunque posta in essere, non possa essere in alcun modo attaccata o interpretata abusivamente, nella sua applicazione concreta. Un evidente *tradimento* delle ragioni che sembravano, all'opposto, motivare la costituzione del 1793, nella quale il sistema giudiziario, ad esempio, era stato organizzato in modo da favorire forme di mediazione tra privati, meno vincolate a determinazioni centralistiche – forme diffuse di arbitrato e di conciliazione[89].

Negli eventi che danno seguito alla Costituzione del 1814 e alla *Restaurazione* del 1815, la sconfitta del *fronte repubblicano* diviene particolarmente visibile. È pur vero che alcune garanzie giuridiche, anche in materia di indifferenza del culto ai fini dell'esercizio dei diritti civili, si dimostrano, sostanzialmente, acquisite. Si tratta, a ben vedere, di un'evoluzione che ha avuto in animo soprattutto di rafforzare le istituzioni statuali, o in ottica rivoluzionaria, prima, o conservativa, poi. Dal 1789 a tutta la vicenda politica dello Stato francese fino alla Legge di Separazione del 1905, si è cercato di eliminare la possibile concorrenza di agenzie alternative al potere dello Stato. La religione cattolica, prima stigmatizzata quale espressione dell'*Ancien Régime* e del suo intrinseco e ipocrita *bigottismo*, è stata, alla fine, ricompresa nelle istituzioni dello Stato, ma in modo che essa non potesse costituire il tratto qualificante della comunità nazionale. L'unico tentativo in tal senso, molti decenni dopo, non sarà affatto fortunato. È bene ricordare come la *Repubblica di Vichy*, che pure più nettamente inseriva i convincimenti religiosi e, in genere, il ruolo della Chiesa, tra le caratteristiche qualificanti della

---

[88] Paola Piciacchia, *Il Primo Ministro e il governo nella V Repubblica: tra indirizzo e alta amministrazione*, in Fulco Lanchester, a cura di, *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Giuffré, Milano, 2009, p. 124.

[89] In tali termini, Mario E. Viora, *Consolidazioni e codificazioni*, cit., pp. 35-37.

tradizionale identità francese, fallì nella tutela delle libertà politiche e nel sottrarre il Paese agli orrori della Guerra.

A smentire le istanze rivoluzionarie del 1789/1791, non fu soltanto l'intervento delle altre potenze europee nel processo di *restaurazione*, in modo da ricondurre l'imperialismo napoleonico alla parentesi di meno di due decenni di intensa tumultuosità politica. Sin dal colpo di Stato di Napoleone, infatti, poteva apparire chiaro come, dal punto di vista giuridico-laicale, non si sarebbe dato coerentemente corso né all'egualitarismo collettivista dei *radicali*, né al riformismo temperato e individualista dei *liberali*. Si preferì di gran lunga un'affermazione della forma politica statuale come capace di regolare *in pleno iure* la vita associativa e, soprattutto, in grado di porsi comunque al di sopra di ogni altra entità e/o autorità. Persino dal punto di vista più strettamente ecclesiasticistico, sin dal Concordato del 1801, sembrano risultare parimenti deluse le rivendicazioni tanto dei *repubblicani* più intransigenti, quanto dei *reazionari* maggiormente devoti alla Chiesa di Roma. Il programma rivoluzionario è stato, limitatamente, attuato solo quanto al suo *aconfessionismo*, ma esso è stato declinato nelle forme di un'identità nazionale vissuta[90], sempre più spesso, come *religiosità civile*. Come insieme parimenti cogente di credenze che, non nella dimensione religiosa e spiritualistica, ma direttamente in quella giuridica pubblica, traevano la propria legittimazione e, in un certo senso, la propria precettività. Un'impostazione, si coglierà facilmente, che non pochi problemi finirà per creare, nelle sue forme più contemporanee, quando dalla profonda *omogeneità* politico-culturale ottocentesca si passerà alla maggiore frammentarietà, oggi osservabile, causata dalla fine del colonialismo e dalla inadeguata regolamentazione giuridica delle migrazioni[91]. L'assunzione *in positivo* della religiosità individuale, che pure non era estranea alle idee di non pochi *rivoluzionari*, benché avrebbe, forse, finito per favorire in modo ancor più netto lo spostamento dell'appartenenza religiosa dalla riconoscibilità pubblica alla dimensione esclusivamente privata[92], avrebbe verosimilmente consentito l'affermazione di un paradigma di laicità meno *esclusivistico* e, perciò, anche inconsapevol-

---

[90] Non casualmente, a commento della profonda crisi che sembra star caratterizzando l'ordinamento francese, pure in rapporto alle cd. *confessioni di minoranza*, v. Francesco Margiotta Broglio, *La laicità non è più sacra*, in *Limes – Rivista Italiana di Geopolitica*, 2012, 3, pp. 77 e ss.

[91] Un'articolata ricostruzione critica su tali problematiche in Mario Ricca, *Culture interdette. Modernità, migrazioni, diritto interculturale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2013.

[92] Contro ipotesi ricostruttive siffatte, cfr., ad esempio, Ombretta Fumagalli Carulli, *A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio. Laicità dello Stato e libertà delle Chiese*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, pp. 128 e ss.; Pasquale Lillo, *Globalizzazione del diritto e fenomeno religioso*, Giappichelli, Torino, III ed., 2012, pp. 36-37.

mente più recettivo nei confronti della diversità culturale e religiosa[93]. Non solo in Francia, ma nella più parte dei Paesi dell'Europa continentale[94].

[93] Sulla reclamabilità di questa idea di laicità, cfr., tra gli altri, SERGIO LARICCIA, *Individuo, gruppi, confessioni religiose nella repubblica italiana laica e democratica*, in *Diritto e Religioni*, 2007, II, 2, pp. 211 e ss.

[94] Nei quali il ritorno ad istanze di tipo confessionale vale a segnalare la pari insostenibilità, presso quegli ordinamenti, tanto delle originarie istituzioni ateistiche, desunte dal modello socialista, quanto del paradigma *laico-liberale*, più tipicamente *euro-occidentale*. Cercando di sottolineare le contraddizioni di tali approcci, v. ALESSANDRO FERRARI, *Le leggi della disillusione*, in *il Regno*, 2001, 12, pp. 377 e ss. Per un approfondimento più sistematico sui Paesi di quest'area geografica, v., per tutti, Silvio Ferrari, W. Cole Durham, Elizabeth A. Sewell, a cura di, *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, il Mulino, Bologna, 2004.

La Repubblica Popolare Cinese tra gli obiettivi della evangelizzazione delle "terrae missionis"

Jin Cai

1. Le prime fonti sulle missioni cristiane in Asia

L'avvento dei primi lunghi *itinera* in Oriente risale al tredicesimo secolo, prima che la fase del commercio marittimo transoceanico portasse le navi occidentali nei porti cinesi. I monaci, sacerdoti e religiosi cristiani viaggiavano con compiti missionari e diplomatici e avevano come obiettivo prioritario quello di coniugare il particolarismo delle culture locali con l'universalismo della Chiesa Cattolica, nel mentre svolgevano la loro opera di evangelizzazione[1].

A giungere per primo nel Celeste Impero durante la Dinastia Tang (唐朝 618-907 d.C.) che aveva permesso l'accesso libero a tutti gli stranieri provenienti da Paesi arabi, musulmani , cristiani siriani, turchi e persiani, fu 阿罗本[2]Ā luó běn nel 635 d.C. (potrebbe essere la translitterazione del nome Abraham) conosciuto come monaco siriano missionario cristiano nestoriano di etnia cinese. Egli attraversò la Persia per arrivare nella capitale长安[3] Cháng'ān, fu uno dei monaci Daqin大秦[4] (è l'antico esonimo cinese utilizzato per indicare l'impero romano, rimasto in uso Roma e nelle mappe cinesi

---

[1] Agostino Giovagnoli e Elisa Giunipero, *Chiesa cattolica e mondo cinese tra colonialismo ed evangelizzazione (1840-1911),* Roma, Urbaniana University Press, 2005.

[2] 全名 Alopen Abraham 见朱谦之著《中国景教》73页 人民出版社 1993. Catholic Dictionary: Alopen 阿羅本基督教来华传教第一人：阿罗本. 阿罗本 Olopen, Alopen 已知的第一个到中国传教的基督教聂斯托利派教士。唐贞观九年（635）从波斯到唐帝国京城长安，是大秦僧侣入中国的第一人。除译经之外，还建立大秦寺，唐高宗封其为"镇国大法主"。所传聂斯托利派基督教称为景教。

[3] Ma Dezhi, "*Sui Daxing Tang Chang'an Cheng Yizhi*" ("Archeological Site of Sui's Daxing and Tang's Chang'an"). Encyclopedia of China (Archeology Edition), 1ª ed.

[4] Philip Jenkins, *The Lost History of Christianity: the Thousand-Year Golden Age of the Church in the Middle East, Africa, and Asia - and How It Died*, New York , Harper Collins, 2008.

fino al secolo XVI); furono infatti costoro ad entrare per primi nel Regno di Mezzo.

La testimonianza archeologica più antica pervenuta al giorno d'oggi della presenza cristiana in Cina è la «Foresta di Stele», custodita nel Museo provinciale di Xi'an 西安 «Stele di Xi'an»[5]. Si tratta di una pietra ricoperta di enigmatici simboli, incisa su calcare nero, in caratteri cinesi e siriaci, scolpita nel febbraio 781, nota come «Stele nestoriana», scoperta nel 1623. La parte in cinese contiene l'esposizione dei principi cardine della religione cristiana e la narrazione dell'introduzione del cristianesimo nella città di Chang'an[6] (denominazione arcaica di Xi'an 西安, capitale dell'impero Tang), avvenuta nel 635 per opera di un religioso nestoriano di nome A-lo-pen che cominciò a predicare la «religione della luce» (宗教 zōngjiào), nome con il quale veniva indicato il cristianesimo.

Insieme alla Stele vi sono i resti del Tempio Datong-Qinhuangdao, la cui costruzione avvenne prima che l'Imperatore Tang vietasse l'ulteriore accesso di missionari in Cina. Solo dopo nove secoli Padre Ricci ebbe dalla Corte Imperiale di 万历 Wànlì, 年號 Nián hào dell'Imperatore 神宗 Shénzōng (regnante 1572-1620)[7] la possibilità di erigere una chiesa, a spese dell'erario cinese, a testimonianza della stima e della considerazione quale sapiente e letterato della quale Padre Ricci godeva nel Paese.

Le prime relazioni redatte dai missionari provengono da tre francescani Guglielmo da Rubruck[8], Odorico da Pordenone[9] e Giovanni da Pian del

---

[5] Matteo Nicolini-Zani, *La via radiosa per l'oriente. I testi e la storia del primo incontro del cristianesimo con il mondo culturale e religioso cinese (secoli VII-IX)*, Biella, Qiqajon, 2006; Pier Giorgio Borbon, *Storia di Mar Yahballaha e di Rabban Sauma. Un orientale in Occidente ai tempi di Marco Polo*, Torino, Silvio Zamorani editore, 2000. Cfr. anche: The Xi'an Stele was erected in 781 to commemorate the propagation of the Da Qin Luminous Religion ("Da Qin" is the Chinese term for the Roman Empire), and covers the preceding 150 years of Christianity in China. Thomas Moore, Ray Riegert (editors) *The Lost Sutras of Jesus: Unlocking the Ancient Wisdom of the Xian Monks*, Seastone, 2003.
西安是国务院公布的首批国家历史文化名城，历史上有周、秦、汉、隋、唐等在内的13个朝代在此建都，是世界四大古都之一，曾经作为中国首都和政治、经济、文化中心长达1100多年。

[6] Charles Benn, *China's Golden Age: Everyday Life in the Tang Dynasty*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

[7] 马伯庸; 汗青. 帝国最后的荣耀:大明1592•抗日援朝. 太原: 山西人民出版社. 2012

[8] Guglielmo Di Rubruc, *Viaggio nell'impero dei Mongoli*, traduzione e note di Luisa Dalledonne, introduzione di Gian Luca Potestà, Marietti, Genova-Milano, 2002; Guglielmo Di Rubruc, *Viaggio in Mongolia (Itinerarium)*, a cura di Paolo Chiesa, Milano, Fondazione Lorenzo Valla / Mondadori, 2011.

[9] Gian Carlo Stival, *Frate Odorico del Friuli*, Padova, ed. Messaggero, 2002; Alvise Andreose, *La strada, la Cina, il cielo. Studi sulla Relatio di Odorico da Pordenone e sulla sua fortuna romanza,* Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012. Una tra le più importanti fonti medievali per la conoscenza dell'Estremo Oriente, in particolare per l'arcipelago malese e la Cina.

Carpine[10]. Quest'ultimo, fu inviato dal papa Innocenzo IV presso i mongoli e a lui si deve l'opera *Ystoria Mongalorum*[11]. Il primo, invece, conosciuto come il Santo, fu inviato dal re Luigi IX di Francia[12]; il secondo fu autore della celebre *Relatio*, un resoconto del viaggio e del suo soggiorno in 中国 Zhōngguó (Cina). Missione comune di tutti in estremo Oriente era farsi accettare quali ambasciatori di pace e della fede.

In seguito, i primi a giungere in quei luoghi per via mare furono i portoghesi, a Macao nel 1516, poi si susseguirono inglesi, spagnoli, olandesi per motivi commerciali, e fra loro non mancarono i missionari, cattolici o protestanti.

L'avventura dei gesuiti iniziò nel 1552, il primo fra tutti fu Francisco de Jasso Azpilcueta Atondo y Aznares de Javier (沙勿略 Shā wù è)[13] **,** noto come Francesco Saverio, il quale approdò il 17 aprile 1552 all'isola di Sanciano (上川岛 Shàngchuān dǎo) con un servo cinese convertito, ma pochi mesi dopo, il 3 dicembre 1552, si ammalò di polmonite, e privo com'era di ogni cura, morì in una modesta capanna su quest'isola 上川岛 Shàngchuān dǎo, nella provincia di 广东 Guǎngdōng (Canton)[14]. Nel 1622, venne proclamato Santo da Papa Gregorio XV, per la sua opera di evangelizzazione dell'Estremo Oriente a Taiwan, in Giappone, in India e in Cina.

---

[10] Il diario di viaggio di Pian del Carpine, ad esempio, soltanto accennato da Salimbene, rimase misconosciuto dalla Cronaca dei 24 Generali, che tuttavia parla a lungo di Pian del Carpine, apostolo della Germania. Soltanto la scuola empirica oxoniense aveva accolto le informazioni di Pian del Carpine e di Rubruck, in particolare quelle fornite da quest'ultimo, corredate di un realismo davvero moderno. Furono proprio i viaggi di Pian del Carpine e di Rubruck, ad ispirare, tramite l'opera di Ruggero Bacone, il patrocinatore del metodo empirico. Riferimenti a Rubruck si trovano ad esempio, nel suo Opus Maius che, conosciuto da Cristoforo Colombo lo convinse della sfericità della superficie terrestre.

[11] Giovanni Da Pian Del Carpine*, Historia mongalorum, 1245-1247* ("Storia dei Mongoli", Spoleto, Edizione Critica, Centro italiano di Studi sull'Alto Medioevo, 1989), traduzione in mongolo di Lkhagvajav Nyamaa, 2006.

[12] Costantino Caldo, *La Cina*, Roma, Editori Riuniti, 1981, pp. 7-18. Lo scritto lasciato da Guglielmo da Rubruck in relazione al suo viaggio nel Karakorum, fu conosciuto solo in Inghilterra, dove circolò con profitto nell'ambiente della scuola oxoniense di Ruggero Bacone. che contiene le linee portanti della politica francese piuttosto che quella della Chiesa

[13] Ignatium St Lawrence, *San Francesco Saverio*, Cinisello Balsamo (MI), San Paolo Edizioni, Febbraio 2002.

[14] Ignatium St Lawrence, *op. cit.,* 96 ss.; Francesco Occhetta, *Francesco Saverio. Il gesuita patrono delle missioni*, Roma, Elledici, 2009, pp. 48 ss.; Georg Schurhammer*, San Francesco Saverio*, Roma, Apostolato della Preghiera Edizioni, 2005, pp. 96 ss.

2. L'avvio dell'evangelizzazione dei gesuiti

Nel XVI secolo i gesuiti giunsero in Cina, furono numerosi dopo il 1580, e fra essi Padre Matteo Ricci[15](利玛窦 Lì mǎ dòu) con il confratello Michele Ruggieri (罗明坚 Luōmíngjiān)[16] vennero, inviati in missione a Macao (澳门 *Àomén*) il 7 agosto 1582 per apprendere la lingua, gli usi ed i costumi cinesi.

Infatti, tra i doveri che incombevano sui missionari impegnati in loco era contemplato espressamente quello di "*studiare a fondo la lingua del paese dove lavora, per poter predicare invece di affidare la predicazione ai catechisti e per poter entrare in contatto con i notabili*"[17].

Nel settembre del 1583 i missionari entrarono nella città di 肇庆 Zhàoqìng nella stessa provincia dove morì il loro "predecessore" Saverio, e instituirono il "tempio dei Fiori dei Santi" (仙花寺 Xiân huâ sì)[18], la prima chiesa costruita nello stile dei templi buddhisti, dedicata a Santa Maria e la "terra pura dell'Occidente" (西 来 净土 Xî lái jìngtǔ): espressioni che appartengono alla terminologia taoista e buddista.

I missionari si presentarono come 'monaci occidentali della Terra Pura' (西 来 净土 和尚 Xī lái jìngtǔ héshàng) o 'monaci provenienti dall'India' (天竺 国 僧 Tiānzhú guó sēng). La gente li chiamava 和尚 Héshàng o 僧 Sēng, cioè monaci buddisti, non essendo in grado di fare alcuna distinzione e tenendo conto anche delle tante anime con le quali il buddismo si presentava.

---

[15] 利玛窦原著，何高济, 王遵仲, 李申译,《利玛窦中国札记》, 中外关系史名著译从，中华书局，2001. Giulio Andreotti, *Un Gesuita in Cina, 1552-1610, Matteo Ricci, dall'Italia a Pechino*, Milano, Rizzoli, 2001; Michela Fontana, *Matteo Ricci. Un gesuita alla corte dei Ming*, Milano, Mondadori, 2005.; Id., *Matteo Ricci. Gesuita, Scienziato, Umanista in Cina*, Tivoli (Roma), De Luca Editori D'Arte, 2010; Jean Louis Vissiere, *Lettere edificanti e curiose di missionari gesuiti dalla Cina (1702-1776)*, Trad. di A. Marchi e A Silvia, Parma, Guanda, 2008.
Cfr. 利玛窦 (Ricci)，意大利的天主教耶稣会传教士，学者。明朝万历年间来到中国居住。其原名中文直译为玛提欧·利奇，利玛窦是他的中文名字，号西泰，又号清泰、西江。王应麟所撰《利子碑记》上说："万历庚辰有泰西儒士利玛窦，号西泰，友辈数人，航海九万里，观光中国。"

[16] 《海國天涯：羅明堅與來華耶穌會士》澳門特別行政區政府文化局、澳門博物館出版，2013.
金尼閣《利瑪竇中國扎記》1983 中華書局出版.

[17] Agostino Giovagnoli, *La svolta della Maximum illud*, in: *Roma e Pechino. La svolta extraeuropea di Benedetto XV,* Roma, Studium, 1999, p. 73; Adige Zorzi, *La Chiesa nascosta. Un viaggio nella Cina cattolica*, Milano, Baldini e Castoldi, 1999.

[18] Gjon Kolndrekaj, *Matteo Ricci. Un gesuita nel regno del drago*, Roma, Rai Eri, 2010.

3. L'avventura di Padre Ricci a 肇庆 *Zhàoqìng*

A 肇庆 Zhàoqìng[19] padre Ricci conobbe un giovane studioso locale di nome 瞿太 Qú tài che divenne suo discepolo e amico. Grazie al suo aiuto di Qú tài riuscì a tradurre in cinese il suo primo volume sulla geometria di Euclide e soprattutto ad avvicinarsi alla società cinese attraverso le conoscenze e le amicizie di costui. Era questo un modo di avvicinarsi alla società cinese, intercettando gli ambienti intellettuali, ai quali Ricci si offriva come tramite per venire in contatto con la scienza dell'Occidente.

A 韶州土话 Sháozhōu Tǔhuà[20] padre Ricci cominciò a studiare i quattro libri di Confucio e fu il primo a tradurlo in latino. Per questo fu definito dai cinesi 泰西儒士 Tàixī Rúshì, il grande Studioso occidentale del confucianesimo.

Attraverso il contatto con 瞿太 Qú tài e molte altre persone cinesi di classe borghese, Matteo Ricci, al fine di facilitare i contatti con i funzionari delle autorità civili cinesi tentò di integrarsi socialmente: indossò abiti lunghi di seta e si lasciò crescere i capelli, avvolgendoli poi in una beretta acuta in modo da avere un aspetto più da letterato cinese che da monaco. Questa permanenza fu tranquilla e produttiva, durante il regno della dinastia 朝明 Cháomíng (durato dal 1368 fino al 1644), anche grazie all'affiancamento del collega cinese 徐光启 Xú Guāngqǐ[21]. I due riuscirono a tradurre i primi sei

---

[19] 已故教宗若望保祿二世, 利瑪竇到北京四百週年國際學術研討會致詞，http://www.cathlinks.org/ricci400.htm，2001 年 10 月 24 日. Hsia R. Po-Chia, *Un gesuita nella città proibita. Matteo Ricci, 1552-1610*, Bologna, Il Mulino, 2012; Armando Torno, *Mosco, gergellino e riso nella Cina di Matteo Ricci*, «Corriere della Sera» 18-02-2012.

20 Jonathan Spence, *Il Palazzo Della Memoria Di Matteo Ricci,* Adelphi, Milano, 2010. Cfr. Gianni Criveller, *Matteo Ricci: missione e ragione. Una biografia intellettuale*, Milano, Pimedit, 2010; Melania Mazzucco, *I cinesi innamorati tra i bestseller di Pechino che non leggeremo mai*, «La Repubblica» 03-12-2011. Cfr. 利玛窦墓在西城区车公庄大街路南。利玛窦 (1552-1610)，意大利人．明万历十年（1582 年）来华，为天主教耶稣会著名传教士．万历二十九年至北京，进呈自鸣钟，万国舆图等物，并与士大夫交往，以传授西方科学知识为布道手段，同时把我国的科学文化成就介绍到欧洲．死后神宗“与以陪臣礼葬阜成门外二里沟嘉兴观之右”. 墓为土丘形，前立螭首方座石碑一座，碑额十字架纹饰，碑身刻中西文合壁“耶稣会士利公之墓”。墓地以砖砌花墙围绕，左右两侧分别有南怀仁，汤若望二外籍传教士的墓和碑.

[21] 崇祯历书，文渊阁《四库全书》本，台湾商务印书馆影印：1986; (明)徐光启：农政全书，平露堂初刻本，1639; 石声汉：《农政全书》校注，上海古籍出版社，1979; 李林编：徐文定公集，上海慈母堂，1896; 徐允希编：徐文定公集(重订本)，上海慈母堂，1909; 徐宗泽编：徐文定公集(三编本)，上海徐顺六印刷所，1933; 上海文物保管委员会编：徐光启手迹，中华书局 1962; 王重民辑：徐光启集，中华书局，1963; 徐光启译著集，上海古籍出版社，1933; (清)张廷玉等：明史·徐光启传，中华书局，1974; 严敦杰：徐光启，见中国科学院自然科学史研究室编《中国古代科学家》，科学出版社，1959;
中国科学院自然科学史研究室编：徐光启纪念论文集，中华书局，1963; 梁家勉：徐光启年谱，上海古籍出版社，1981; 杜石然：徐光启，见《明清实学思潮史》卷中，齐鲁书社，1989; 梁家勉：《徐光启年谱》，上海古籍出版社，1981年.

libri degli Elementi di Euclide (幾何原本 **Jǐhé yuánběn**)[22] in cinese, attirando così l'attenzione degli intellettuali intorno a nuovi concetti di matematica e logica occidentale. Tuttavia, solo verso la seconda metà del XIX secolo, un certo 李善蘭 **Lǐ Shànlán**[23] (1811-1882) terminò ciò che aveva cominciato Matteo Ricci e portò a compimento la traduzione degli *Elementi di Euclide.*

Nel 1590 Ricci operò una svolta radicale nel suo metodo; la sua nuova strategia era imperniata su una decisa valorizzazione del rapporto tra il confucianesimo e il cristianesimo, che Ricci paragonava al rapporto tra la cultura greco-latina e il pensiero cristiano. Ricci notava che molti passaggi dei testi classici cinesi erano compatibili con l'insegnamento cristiano. Ricci ne rimase affascinato e si lasciò influenzare da diversi aspetti della cultura confuciana.

Fu un periodo di incessante compilazioni-traduzioni per 利玛窦 **Lì Mǎdòu**, egli tradusse copiosi testi da ed in cinese di matematica, idraulica e geografia, tracciò tre carte geografiche che riunivano le conoscenze europee e quelle cinesi: per evitare malintesi poneva sempre la Cina nella posizione centrale in quanto il significato stesso di 中国 **Zhōngguó** (Stato o Territorio di Mezzo). Arrivò a montare persino pezzi di orologi e in quest'operazione colpì l'interesse e la curiosità di Wan Pan che lo invitò alla sua corte, a 南京 **Nánjīng** (Nanchino). Lo stesso 徐光启 **Xú Guāngqǐ** fu incaricato dall'imperatore di tradurre gli studi compiuti sul calendario occidentale per l'uso degli astronomi. Quest'ultimo lavorò in strettissimo contatto con i gesuiti che gli reperivano fonti e materiali per la sua riforma del calendario; purtroppo non riuscì a concludere in tempo il suo lavoro e il progetto fallì e fu interrotto nel 1611; su questo progetto riprenderà a lavorare Li Tangjing, che completerà la riforma del calendario.

Gli stessi studiosi cinesi riconoscono nel connazionale 徐光启 **Xú Guāngqǐ** (1562-1633)[24], colui che ha dato il via "alla costruzione dell'illu-

---

徐光启 [**Xú Guāngqǐ** viene considerato un grandissimo divulgatore, cartografo, astronomo, studioso di religioni e sacerdote egli stesso, era meglio noto in Italia come Matteo Ricci della Compagnia di Gesù. Questo personaggio è uno dei pochi italiani cui sono state intitolate delle istituzioni culturali in Cina (come Marco Polo o Dante Alighieri) essendo stata riconosciuta la sua immensa opera di mediatore tra culture].

[22] Cfr. 徐光启在评论《几何原本》时说过："此书为益能令学理者祛其浮气，练其精心；学事者资其定法，发其巧思，故举世无一人不当学。"其大意是：读《几何原本》的好处在于能去掉浮夸之气，练就精思的习惯，会按一定的法则，培养巧妙的思考。所以全世界人人都要学习几何。徐光启同时也说过："能精此书者，无一事不可精；好学此书者，无一事不可学。

[23] Giovanni Giuseppe Nicosia: *Cinesi, scuola e matematica,* Bologna, Lulu, 2010.

[24] **Xu Guāngqǐ** è nato a Shanghai e dopo aver raggiunto i livelli più alti negli studi e passando gli esami imperiali focalizzati su astronomia e matematica. È stato uno degli studiosi dell'Accademia Imperiale che ha lavorato insieme a Matteo Ricci. Anche se era un matematico, che non conosceva e

minismo con caratteri cinesi", così come la Chiesa cattolica ha conferito a Padre Ricci il titolo di "Apostolo della Cina" e "Servo di Dio"[25] .

4. Il metodo dell'"accomodamento"

Padre Ricci e padre Ruggeri seguirono con prudenza e ragione le raccomandazioni del maestro e padre Superiore Alessandro Valignano (conosciuto in Oriente con il nome 范禮安 Fàn Lǐ'ān)[26] «Farsi cinese con i cinesi». In questa indicazione erano racchiuse le basi teoriche del metodo dell'inculturazione e dell'adattamento[27], noto come il metodo dell'«accomodamento»[28]. Perché molto prima del loro arrivo, in effetti, c'erano già stati alcuni mis-

---

non poteva calcolare le interpolazioni di livello più alto, sviluppate da Guo Shoujing o anche quelli di precedenti matematici cinesi. Le conoscenze scientifiche e matematiche si erano evolute durante la dinastia Ming al punto che è stato necessario poco sforzo per superare gli esami imperiali. Molte delle grandi opere sono state perse o ignorate. In questo contesto, le conoscenze matematiche proposte da Ricci, insieme con la capacità di insegnare in modo coerente, spiegando la matematica di Euclide sembrava come fosse stato una rivelazione.

[25] Vengono normalmente considerati "Servi di Dio" coloro per i quali si è già svolto positivamente il primo "processo canonico", normalmente tenuto a cura della diocesi di origine della persona, dopo il quale gli Atti del processo stesso vengono trasferiti a Roma, alla Congregazione per la Causa dei Santi, per l'iter in vista della Beatificazione e successiva Canonizzazione. Per i casi "storici", come quello di P. Matteo Ricci, l'iter prevede criteri particolari cui si fa riferimento alla fine del presente articolo.

[26] 平川佑弘（日本）著，劉岸偉、徐一平譯，《利玛窦传》，光明日报出版社，1999年. 戚印平《遠東耶穌會史研究》，中華書局，2007 年. AA.VV., *Alessandro Valignano S. I. uomo del Rinascimento. Ponte tra Oriente e Occidente*, Roma, Institutum Historicum S.I., 2008; Vittorio Volpi, *Il visitatore. Alessandro Valignano, un grande maestro italiano in Asia*, Milano, Spirali, 2011. Jorge Mario Bergoglio (Papa Francesco I), *Chi sono i Gesuiti – Storia della compagnia di Gesù*, Bologna, EMI Editrice Missionaria Italiana, 2014; Adriana Boscaro, *Ventura e sventura dei gesuiti in Giappone (1549-1639)*, Venezia, Libreria Editrice Cafoscarina, 2008.

[27] John Metzler, *Storia della missione e l'inculturazione in Asia in Missiologia oggi*. Subsidia Urbaniana, Roma, Urbaniana University Press, 1985, pp. 367-368.

[28] Gianni Criveller, *Riscoperta : Alessandro Valignano e l'evangelizzazione dell'Asia,* Milano, Pime, 2007. - IN Per: Mondo e Missione, anno 136 n. 2 (2007, febbraio) pp. 72-75. Mons. Forte ha rilevato un'analogia tra l'epoca del V secolo e l'attuale, che consiste nella sfida che origina dal contatto tra le culture e religioni prima distanti: alternativa allo scontro e alla violenza è quella del dialogo e dell'incontro, con piena fiducia nella ragione umana capace di conoscere la verità e di corrispondenze ad essa.. "Sottomettersi alla ragione" è un'idea chiave dell'intera azione del Valignano. Il convegno di Macao sul tema "Cristianesimo e culture, Giappone e Cina a confronto (1543-1644) ha prestato particolare attenzione ai nuovi modelli interpretativi della cristianità giapponese e cinese. L'eredità più preziosa di Alessandro Valignano è il metodo dell'"accomodamento" adottato in Giappone e, su indicazione, da Matteo Ricci in Cina e più tardi dal De Nobili in India (1577-1656) e da De Rhodes (1591-1660) in Vietnam : tale metodo è ancora oggi di straordinaria attualità. In generale sul punto: VITTORIO VOLPI, *Il Visitatore. Un testimone oculare nel misterioso Giappone del XVI secolo*, Piemme, Casale Monferrato, 2004. GIANNI CRIVELLER, *Matteo Ricci: missione e ragione. Una biografia intellettuale*, Milano, Pimedit, 2010.

sionari che avevano cercato di predicare in Cina, ma un buon numero di essi era stato deportato e altri imprigionati sotto la dinastia Ming, padre Valignano aveva subito intuito che il problema del fallimento dell'attività missionaria non fosse da imputare ai cinesi, ma all'impreparazione dei missionari e al loro metodo tradizionale, assolutamente inadeguato nel cercare di guadagnarsi la fiducia delle popolazioni locali[29]; proprio per questo scrisse: «Mi sembrava irragionevole che i padri vivendo nel Paese non si fossero preoccupati di conformarsi ai costumi raffinati e al comportamento gentile dei giapponesi».

Non passava giorno che essi non incorressero in qualche trasgressione delle buone maniere. Spesso i cristiani, venendo nelle case dei missionari, si sentivano a disagio e anche offesi. Ciò aveva tanto più peso perché i loro bonzi sapevano trattare con gentilezza squisita»[30]. Pochi anni dopo, altri gesuiti, quali Roberto de Nobili (1577-1656) in India e Alessandro De Rhodes (1591-1660) in Vietnam, si sono ispirati a questo metodo di evangelizzazione (una missione *ad gentes,* essa risponde al mandato di Cristo espresso in Mt 28,19-20)[31].

Nel 1589 Padre Ricci scrisse in un'epistola a Padre Valignano: «Per quanto riguarda le indicazioni di V. S., ci sforzeremo di osservarli a dovere, e già molte di esse, prima ancora di riceverle, le avevamo messe in pratica, in quanto [siamo] dello stesso avviso»[32]. Questa impostazione rappresenta invero una costante della politica francese nei territori d'oltremare più che del *modus operandi* esclusivo della Chiesa. Rimane il fatto che le risorse ecclesiastiche per la diffusione della conoscenza della religione cristiana, sono state, nel tempo, veramente scarse per quanto riguardo l'Estremo Oriente, poiché la Chiesa di Roma ha preferito "penetrare" verso luoghi di più facile "propaganda" sul piano linguistico come le due Americhe. Analogo discorso vale anche per le terre dell'Africa, almeno fino all'ultimo ventennio del

---

[29] Nicholas Standaert, "*The Chinese Mission Without Jesuits History*", in Yearbook of the Society of Jesus , 2014.

[30] Vittorio Volpi, *Il Visitatore. Un testimone oculare nel misterioso Giappone del XVI secolo... cit, passim.*

[31] Walter Insero, *La Chiesa è "missionaria per sua natura": origine e contenuto dell'affermazione conciliare e la sua recezione nel dopo Concilio*, Roma, Ponteficia Università Gregoriana, 2007. Cfr. Giacomo Martina, *Il cammino dell'evangelizzazione. Problemi storiografici*, Bologna, Il Mulino, 2001. [Giovanni Paolo II ha vissuto il carisma missionario ad gentes attraverso i suoi molteplici viaggio apostolici: "Già dall'inizio del mio pontificato ho scelto di viaggiare fino agli estremi confini della terra per manifestare la sollecitudine missionaria, e proprio il contatto diretto con i popoli che ignorano Cristo mi ha ancor più convinto dell'urgenza di tale attività".]

[32] Nicholas Standaert, "*The Chinese Mission Without Jesuits History*", in Yearbook of the Society of Jesus , 2014.

scorso secolo. La Romana Ecclesia in quei territori non ha svolto una autentica politica di inculturazione, poiché gli africani o gli indios erano considerati dall'Occidente una popolazione priva di cultura. Al Sol Levante ciò era arduo in Oriente: infatti, in particolar modo la società cinese, possedeva una delle tradizioni artistiche e culturali più antiche del mondo, e di questo era orgogliosamente cosciente e quindi più difficile da scalfire.

Costituisce una acquisizione recente della Santa Sede, divenuta concreta e ben chiara dopo il Concilio Vaticano II convocato da Papa Giovanni XXIII, che tutte le religioni e le culture meritano lo stesso rispetto ed hanno pari dignità. Una prima apertura è venuta con l'ecumenismo che ha consentito la condivisione con altre Chiese sorelle di comuni valori[33] e con questo Pontefice sembra essere giunto il tempo per passare dal metodo iniziale dell'assimilazione a quello dell'"accomodamento". Tuttavia questo passaggio, pur presente nei lavori conciliari, è stato emarginato fino ai giorni nostri. Solo ora la Chiesa trova la continuità con le basi della dottrina di apertura al mondo, intuite dai gesuiti, imposte dal Papa "Buono" e raccolte e rilanciate da Paolo VI nelle conclusioni del concilio, provando ad essere meno "miope" di fronte ai problemi reali della gente e cercando di applicare i principi cristiani ai problemi attuali e alle condizioni di ogni luogo e popolo.

5. La profonda amicizia tra padre Ricci e padre Valignano

Nel 1588 si incontrarono Padre Ricci[34] e Padre Valignano a Macao, e da lì nacque una stretta cooperazione che portò a un continuo e costruttivo scambio di epistole, che rivelano un'intesa davvero singolare a dir poco sorprendente e rara. La visita di Valignano a Pechino era fortemente voluta da Ricci che da essa si aspettava grandi cose: «*Spero in Dio che con questa visita si apra anco più larga questa porta della cristianità nella Cina*»[35], scriveva al Generale Acquaviva nel 1605.

L'ammirazione, l'amicizia e la solidarietà reciproca, unite all'identità di prospettive e di progetti, rendono la vicenda umana di questi due personag-

---

[33] Federica Botti, *La transizione dell'Est Europa verso la libertà religiosa, "*Stato, chiese e pluralismo confessionale", Rivista tel., ottobre 2013, pp. 28 ss.

[34] 罗光，《利玛窦传》，台北县辅仁大学出版社，1982年. ; P. Dreyfus, *Matteo Ricci. Uno scienziato alla corte di Pechino*, San Paolo Edizioni, Cinisello Balsamo, 2006.

[35] Francoise Aubin, La vision catholique de la religiosité chinoise et mongole. L'expérience des missionnaires de Scheut en Mongolie chinoise (XIXe-XXe siècles). In: Mélanges de l'Ecole française de Rome. Italie et Méditerranée T. 101, N°2. 1989. pp. 991-1035.

gi qualcosa di non comune nella storia missionaria moderna, sia sul piano spirituale sia intellettuale[36].

Praticarono cogli "occhi a mandorla" il semplice e sublime programma dell'Apostolo Paolo: "Mi son fatto tutto a tutti"[37]. Ricci nutriva molta ammirazione nei confronti di Valignano e scrisse il suo primo libro in cinese intitolato "Il trattato sull'amicizia" (titolo originale 交友论 Jiāoyǒu lùn)[38] di cui il tema dominante è proprio quello del rapporto amicizia-bisogno. Si tratta di un tema delicato: "Se sei il mio vero amico, allora mi ami per l'affetto, non per le cose" e, d'altra parte,"Le cose degli amici sono tutte comuni". Insomma, mentre l'amicizia è indubbiamente utile, essa ha una radice di assoluta gratuità: "L'amicizia è più utile al mondo che non le ricchezze. Non c'è nessuno che ami le ricchezze solo per le ricchezze, ma c'è chi ama l'amico solo per l'amico".

Ricci non si dimenticò di ricordare anche Padre Saverio: «Fu notato da tutti aver Iddio permesso che questo regno non potesse godere dell'aiuto di due grandi servi di Iddio, il Beato padre Francesco Saverio e il padre Alessandro Valignano, che desiderarono tanto entrare dentro di questo regno per il bene di tante anime, e ambedue morirono alla porta di esso senza potere porre in opera il loro desiderio»[39]. Nella lettera al Generale Claudio

---

[36] Gianni Criveller, *Matteo Ricci: missione e ragione. Una biografia intellettuale*, Milano, Pimedit, 2010. Padre Gianni Criveller, nato nel 1961, originario di Treviso, è missionario del Pime (Pontificio Istituto Missioni Estere). Ordinato prete nel 1986, ha svolto un servizio di animazione missionaria a Napoli per 5 anni, quindi è partito per Taiwan, dove è rimasto dal 1991 al 1993. Da allora risiede a Hong Kong, dove svolge attività di studioso, ricercatore e docente. È autore di diversi libri. Collaboratore dell'Holy Spirit Centre, uno dei migliori osservatori al mondo sul cristianesimo in Cina, scrive sulla rivista Tripod; viaggia spesso per incontri e conferenze sulla Cina. Sulle pagine di Mondo e Missione padre Criveller ha offerto diversi contributi. Nel 2007, in particolare, ha tenuto la rubrica «Terra di mezzo», presentando le sfide, sociali e religiose, che la Cina sta vivendo. Nel 2010 con «La porta dell'amicizia» esplora la figura di padre Matteo Ricci, rileggendola nell'ottica della missione di oggi.

[37] Cfr. 1 Cor. 9, 19-23 «Pur essendo libero da tutti, mi son fatto servo di tutti per guadagnarne il maggior numero: . . . giudeo con i giudei . . . debole con i deboli; mi son fatto tutto a tutti».

[38] Filippo Mignini, *Dell'amicizia* 交友论 , Macerata, Quodlibet, 2005 , pp. 73 ss. Cfr. 他所采取的方法是目前史学界通称的"适应性传教策略". 所谓"适应性传教"，其大意粗略的讲就是指在传教过程中使自己的传教方式与所在国的特定情况相适应，以此来达到传教的目的. 按照利玛窦本人的意思讲就是"根据不同的民族，采用不同的方法，使人们对基督教感兴趣". "适应性传教策略"的一个关键因素，笔者认为就是要适应所在国的传统文化与伦理道德。就利玛窦而言，要与中国做到实质上的沟通，就要与中国人交朋友。美国著名历史学家、宗教学家，天主教神父邓恩先生在他的《巨人一代》一书中也这样严肃地写到："不能与中国的先进文人交上朋友，建立友谊，东西方文明的交流也就不可能发生".

[39] Luca Augusto, *Alessandro Valignano (1539-1606): la missione come dialogo con i popoli e culture*, Bologna, EMI, 2005. L'opera di Matteo Ricci, *De christiana expeditione apud Sinas*, 1615, pubblicata con l'immagine di Francesco Saverio apostolo dell'India a pochi anni dalla canonizzazione quest'ultimo (1622), costituì un nuovo apporto alla conoscenza sulla Cina.

Acquaviva pochi mesi dopo la morte di Valignano (1606), Ricci lo ricorda commosso: "Quest'anno, oltre gli altri travagli, che mai ce ne mancano, avessimo questo molto grande della morte del P. Valignano padre di questa missione, con la perdita del quale restassimo come orfani, e non so con che V. P. ce la possa ristorare."

6. Papato e l'evangelizzazione in Cina: tra storia e diritto

Nel 1542 papa Paolo III (Alessandro Farnese), oltre ad essere ricordato per aver convocato il Concilio di Trento nel 1545, nominò all'epoca Francesco Saverio "Legato del Romano Pontefice" in Oriente, segna un punto di partenza dell'evangelizzazione in Asia che porterà al metodo dell'accomodamento di Valignano[40]. Il domenicano Morales mise in discussione il metodo elaborato da Valignano in una visione critica, arrivando a sottoporre questa tecnica nuova all'attenzione della Santa Roma Chiesa.

In quegli anni sul soglio di Pietro vi era seduto Alessandro VII che si discostò da questa nuova pratica dei missionari presso i territori asiatici[41], emanando nel 1656 un decreto con la seguente raccomandazione: "Cosa potrebbe essere più assurdo che trasferire in Cina la civiltà e gli usi della Francia, della Spagna, dell'Italia o di un'altra parte d'Europa? Non importate tutto questo, ma la fede che non respinge e non lede gli usi e le tradizioni di nessun popolo, purché non siano immorali". Il problema sostanziale era la difficile conciliazione dei principi cristiani con le culture proprie delle civiltà orientali. Così nel 1659 Gregorio XV istituì la Congregatio pro gentium evangelizatione con la bolla "Inscrutabili Divinae"[42].

Nel 1693 il vicario Charles Maigrot che aveva la propria sede nella provincia di 福建 Fújiàn emanò un decreto che ebbe effetti su tutti i confratelli in missione religiosa in Cina, in quanto proibì l'attribuzione ai missionari dei titoli cinesi di 和尚 Héshàng o 僧 Sēng. Questo Decreto trovò conferma nella Constitutio Apostolica "Cum Deus Optimus" del 1704 di papa Clemente XI[43]

---

[40] Étienne Ducornet, *La Chiesa e la Cina*, Milano, Jaca Book, 2008.

[41] Piero Corradini, *Cina: popoli e società in cinque millenni di storia*, Firenze, Giunti, 1996.

[42] Aliou Cisse Niang, *Faith and Freedom in Galatia and Senegal*, Fort Worth, UMI Micro Forum Edition, 2007, pp. 7 ss.

[43] Giacomo Di Fiore, *Voce "Maillard de Tournon, Carlo Tommaso"* in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Vol. 67, Roma, ediz. Istituto Treccani, 2007. Carlo Tommaso Maillard de Tournon, in lingua cinese 多樂 (Duō lè) , nato a Torino il 21 dicembre 1668 - morto a Macao l'8 giugno 1710, fu cardinale e patriarca di Antiochia. Venne inviato in qualità di legato a latere per l'India e la Cina il 5 dicembre 1701 da papa Clemente XI con il compito di ristabilire l'armonia tra i missionari a

che nel 1715, con la bolla "Ex Illa Die"[44], aveva tentato di porre fine alla questione, obbligando i missionari a pronunciare un giuramento di fedeltà e di assoluta obbedienza al Papa. Benedetto XIV aveva infatti espresso la sua contrarietà a questo stile di predicazione e provveduto a emanare due bolle papali, ancora più restrittive di quelle precedenti: una nel 1742, l'"Ex quo singulari"[45] e l'altra nel 1744, l'"Omnium Sollicitudinum"[46] che misero fine alle discussioni teologiche nate sotto il pontificato di Gregorio XV[47].

---

proposito dei cosiddetti "riti cinesi". I gesuiti sostenevano, in ossequio al metodo di accomodamento, che i convertiti potessero continuare a officiare riti in onore dei defunti, mentre i domenicani e i francescani, arrivati in Cina nel 1631 e 1633, si opponevano a questa pratica. Inoltre il legato avrebbe dovuto riferire alla Santa Sede sulla situazione generale delle missioni, nonché fungere da Superiore di tutti i missionari in Cina e pubblicare le decisioni della Santa Sede in materia di riti cinesi, ufficializzate nel Decreto "Cum Deus Optimus" del 20 novembre 1704, e farle rispettare dai missionari. Le istruzioni della Santa Sede riguardavano anche l'uso dei termini cinesi 天 Tiān (Cielo) e 上帝 Shàngdi (Signore supremo), per indicare il Dio dei cristiani, generalmente indicato con il termine 天主 Tiānzhǔ (Dio). Cfr.: Elisabetta Corsi, *El debate atual sobre el relativismo y la produción en las misiones católicas durante la primera edad moderna. Una lección para el presente?*, in Elisabetta Corsi, ed*., Ordenes religiosas entre América y Asia. Ideas para una historia misionera de los espacios coloniales*, Mexico City, El Colegio de México, 2008, pp. 17-54.

[44] Masayuki Akiyama and Yiu-Nam Leung, *Crosscurrents in the Literatures of Asia and the West: Essays in Honor of A. Owen Aldridge*, University of Delaware Press, Newark, 1997, pp. 53 ss; L'Imperatore Kangxi accolse il legato pontificio benevolmente, ma dopo alcune udienza, si rese conto che Tournon era venuto per nominare o divenire egli stesso superiore dei missionari in Cina, con lo scopo di far rispettare i decreti papali in materia di "riti cinesi", ed allora i loro rapporti mutarono. Nel dicembre 1706 l'Imperatore Kangxi emise un Decreto per imporre a tutti i missionari una autorizzazione imperiale (批准 Pīzhǔn) per poter rimanere in Cina e praticare la religione cristiana, pena l'espulsione immediata.

[45] Joseph Krahl, *China Missions in Crisis: Bishop Laimbeckhoven and His Times, 1738-1787,* Roma, Gregorian University Press, 1964, pp. 29-44. [The Constitution Ex quo singulari, a document of extra-ordinary importance for the missions in China,was published on July 5,1742. After resuming the history of the controversy on the rites, the Constitution declared that the permissions given by Mezzabarba had never been approved by Holy See, that they allowed practices condemned and prohibited by it and that they did not sufficiently avoid the danger of superstition. The Pope, therefore, annulled the permissions, declared their practice superstitious, and most severely prohibited their use in the missions of China and adjacent territories. To make the Constitution more efficacious, he ordered a new oath to be taken by all missionaries.].

[46] Battista Mondin, *Storia della teologia*, Volume 3, Edizioni Studio Domenicano, Bologna, 1996, pp. 512-513. "Benedetto XIV intervenne anche nella tanta travagliata e penosa questione dei riti cinesi e malabarici, condannando i riti cinesi con la bolla *Ex quo singulari* (1742) e i riti malabarici dell'India con la bolla *Omnium sollicitudinum* (1744). Si mostrò invece aperto verso il cristianesimo orientale. Una presa di posizione complessiva sui riti orientali viene esposta nella bolla *Allatae sunt* (1755): i cristiani orientali uniti con Roma devono rimanere coscienziosamente fedeli ai loro riti e i missionari latini non li devono in nessun modo ostacolare". In questa fase dispone che i missionari latini insistano perché gli orientali convertiti passino al rito latino, poiché Roma desidera soltanto "che tutti siano cattolici e non già che tutti siano latini".

[47] George Minamiki, *The Chinese rites controversy: from its beginning to modern times*, Loyola University Press, Chicago,1985; Rene Etiemble, *Les Jesuites en Chine, La querelle des rites (1552-1773),* Paris, Renè Julliard, 1966; Robert Jenkins, *The Jesuits in China*, London, David Nutt, 1894.

Nel 1935 si riaccese il dibattito sulla questione della natura dei cosiddetti "riti cinesi"[48]: si discuteva se questi fossero riti religiosi o civili. Nello stesso anno, i Vicari Apostolici ricevettero una conferma sul fatto che queste usanze avevano un profilo prettamente "civile" prima da parte dello Stato "fantoccio" 满州国 Mǎnzhōuguó[49] e dopo dal governo di 北京 Beijing.

Questa doppia conferma dalle Istituzioni cinesi portò all'approvazione a fine anno un'Istruzione di Propaganda Fide[50], il "Plane Compertum", da papa Pio XII, che ripristinò la libertà di partecipazione a questi riti cinesi dichiarati "civili" e abrogò il giuramento dei missioni in Asia imposto dal suo predecessore Clemente XI.

7. Un gesuita elevato sul Soglio di Pietro: un ponte tra passato e presente

Nel primo discorso Jorge Mario Bergolio[51], 226° vescovo di Roma, alla testa della terrena Ecclesia Christi dalla loggia delle Benedizioni disse ai fe-

---

Nel secolo seguente il cristianesimo subì in Cina numerose persecuzioni. " Dopo la soppressione della Compagnia di Gesù da parte di Papa Clemente XIV nel 1785 arrivarono in cina i Lazzariti con il compito di sostituirli. Scontri tra sette locali e missionari non derivano solo da contrasti ideologici o religiosi ma da antagonismi locale. Questa ostilità sfocerà poi nella rivolta dei Boxer. PAOLO SANTANGELO, L'impero del mandato celeste. La Cina nei secoli XIV-XIX secolo, Bari, Laterza, 2014, pp. 306 ss.
Solo nel 1935 la Santa Sede riprese in mano il problema e avviò una consultazione tra i missionari in Cina e le autorità civili cinesi, e nel 1939 emanò una nuova Costituzione Apostolica, il *Plane Compertum*, con cui rivide in parte le sue decisioni, aprendo a una sostanziale tolleranza verso le pratiche religiose cinesi, abolì il giuramento di fedeltà imposto dalla *Ex Quo.*

[48] Kenneth Scott Latourette, *A history of christian missions in China*, Russell and Russell, New York, 1929.

49 [滿洲國（後稱滿洲帝國, 大滿洲帝國；1932年3月1日－1945年8月18日）是日本占领中国东北地区后，帮助清朝宗室在中国东北地区（滿洲）建立的国家. 中华民国国民政府和中国共产党对其均不予承认. 首都设于新京（今吉林長春，1945年8月後遷至通化（今吉林白山臨江）。領土包括現今中國遼寧、吉林和黑龍江三省全境（不含關東州，以及內蒙古東部、河北省承德市（原熱河省）。滿洲國初期為共和體制，不久後以清朝遜帝愛新覺羅·溥儀為元首，初期稱號為「執政」，年號"大同"；後溥儀稱帝，年號"康德"。1945年8月，日本本土受到美國原子彈的攻擊，蘇聯紅軍進攻了駐守滿洲國的關東軍和滿洲國軍，日本戰敗；同年8月17日午夜至18日凌晨，溥儀在通化臨江縣（今屬白山市）大栗子沟礦山株式會社技工培養所（日语：礦山株式會社技工養成所，今白山臨江大栗子鎮偽滿皇帝溥儀行宮博物館）內舉行退位儀式，宣讀《退位詔書》，滿洲國正式滅亡.]

[50] Joseph Metzler, *La Congregazione 'de Propaganda Fide' e lo sviluppo delle missioni cattoliche (secc. XVIII al XX)*, Pamplona, in Anuario de la Historia de la Iglesia, Año/Vol IX, 2000, pp.145-154.

[51] Jorge Mario Bergoglio, *Dio nella città,* Cinisello Balsamo (MI), Edizioni San Paolo, 2013. Cfr. 方济各，天主教第266任教宗. 本名豪尔赫·马里奥·贝尔格里奥（Jorge Mario Bergoglio），耶稣会士，1936年12月17日出生于阿根廷布宜诺斯艾利斯（Buenos Aires，原任布宜诺斯艾利斯总主教，也是旅居阿根廷东方礼信友的牧人. 在梵蒂冈时间2013年3月13日下午7时许（北京时间2013年3月14日凌晨2时许，两者时差为7小时整），第5次投票中被选出.

deli: "… i miei fratelli cardinali siano andati a prenderlo [il Papa] quasi alla fine del mondo…"[52].

Dalle sue umili parole si può trarre il riferimento ad una figura cara alla Chiesa, il gesuita spagnolo San Francesco Saverio, in ricordo della sua missione nel Sol Levante, pur lontano dalle proprie radici. Persino, la scelta del nome, assolutamente nuovo e mai usato dai suoi predecessori, non a caso cade su *Francesco ("Sibi nomen imposuit Franciscum")*, sia in onore di San Francesco Saverio, sia di San Francesco d'Assisi 圣方济各 亚西西 Shèng fāng jì gè Yà xīxī ("il poverello d'Assisi")[53]: l'odierno sovrano dello Stato della Città del Vaticano ha voluto dare un forte segnale e un messaggio ai suoi fedeli, quello del ritorno alle origini della vocazione cristiana alla povertà e alla dedizione verso i poveri, i più deboli e gli ultimi[54].

Il medesimo intento si nota anche nella sua volontà di indossare una croce di ferro e non d'oro, in quanto il ferro è un metallo povero per antonomasia; si racconta che Franciscus si sia rivolto al cerimoniere (Don Guillermo Javier Karcher) durante l'"investitura divina" dicendo: "quella d'oro la metta lei, io tengo questa".

Nell'innalzare le icone dell'evangelizzazione, non a caso Valignano venne ricordato da Sua Santità per il suo approccio originale e particolarmente moderno alla cultura dei diversi popoli. Il *Visitatore delle Indie Orientali*[55]*,* Valignano, aveva visto giusto: "è una questione di mentalità, di modo di pensare. Promuovere il carisma, dunque, è fondamentale, e questo non significa mai relativizzarlo. Non dobbiamo rendere il carisma rigido ed uniforme. Quando noi uniformiamo le nostre culture, allora uccidiamo il carisma"[56].

Papa Bergoglio[57] (secondo alcuni il papa nero, delle profezie di Nostra-

---

[52] "Cari fratelli e sorelle, buona sera". "Voi sapete che il Papa è vescovo di Roma – ha detto – ma sembra che i miei fratelli cardinali siano andati a prenderlo quasi alla fine del mondo. Ma siamo qui, vi ringrazio dell'accoglienza".

[53] Giovanni Miccoli, *Francesco d'Assisi. Memoria, storia e storiografia*, Milano, Edizioni Biblioteca Francescana, 2010; Andre Vauchez, *Francesco d'Assisi*, Einaudi, Torino, 2010; Cesare Vaiani, *La via di Francesco. Una sintesi della spiritualità francescana a partire dagli scritti di San Francesco,* Milano, Edizioni Biblioteca Francescana, 2001.
Cfr. 亚西西的方济各（意大利文：Francesco d'Assisi，简称方济，生於1182年7月5日, 意大利亚西西（Assisi，天主教译名外的中文一译「阿西西」），卒於1226年10月3日，是动物,商人,天主教教会运动, 美国旧金山市以及自然环境的守护圣人，也是方济各会（又称「小兄弟会」）的创办者。

[54] Leonardo Boff, *Francesco d'Assisi, Francesco di Roma. Una nuova primavera per la chiesa*, Bologna , EMI, 2014.

[55] Vittorio Volpi, *Il visitatore. Alessandro Valignano, un grande maestro italiano in Asia*, Milano, Spirali, 2011.

[56] Jorge Mario Bergoglio, *Dio nella città*, Cinisello Balsamo (MI), Edizioni San Paolo, 2013.

[57] Antonio Legname, *Francesco, il traghettatore di Dio*, Catania, Prova d'Autore , 2014.

damus e del vescovo irlandese Malachia del 1140) si pone così in una linea di continuità e di logico sviluppo sia dell'attività missionaria dei gesuiti in Oriente sia del Concilio Vaticano II, individuando degli obiettivi reali e concreti, grazie alla sua esperienza maturata nell'umiltà e nel suo saper "Amare" il prossimo, proponendo non solo l'ascolto, ma anche l'accettazione dell'altro da sé, il sapersi immedesimare e lasciarsi coinvolgere dalla cultura e dalla visione degli altri pur mantenendo saldi i propri principi.

C'è da pensare che nella speranza del *"nomen omen"*, la Chiesa abbia intrapreso davvero *la retta via* come predica il Vangelo. Forse il 226° papa salito sul Soglio di Pietro riuscirà a riportare fuori la *Mater Ecclesiae* dalla "selva oscura ché la diritta via era smarrita"[58] o comunque a rilanciare su nuove basi la missione salvifica ed evangelizzatrice della Chiesa.

[58] Dante Alighieri, *La Divina Commedia, Inferno*, Firenze, La Nuova Italia ed., 1967, vv.2-3.

L'incriminazione del riciclaggio nello Stato della Città del Vaticano

Luca Della Ragione

1. *Premessa*

Il sistema italiano soffre di un'endemica evasione fiscale e la generazione di profitti in nero, ovviamente, pone il problema di approntare e governare congegni di riciclaggio che agevolino — secondo lo schema trifasico consueto — il trasferimento all'estero dei capitali, la loro ripulitura e, quindi, il reingresso nel paese. Da questo punto di vista l'Italia soffre in modo evidente la circostanza che, all'interno del proprio territorio (San Marino e Stato città del Vaticano) e a ridosso dei propri confini (Svizzera, Austria, Montecarlo), operino stati poco trasparenti, dal punto di vista fiscale o bancario, che hanno di fatto agevolato per decenni il flusso di capitali illeciti.

Per lo Stato della Città del Vaticano il percorso volto alla definizione di protocolli di cooperazione capaci di migliorare il livello dell'attività di contrasto all'evasione ed all'elusione fiscale è risultato più complesso ed accidentato[1]. Non è certo questa la sede per prendere in esame il nugolo di polemiche e le sortite scandalistiche che hanno riguardato l'opaca e controversa gestione del principale soggetto finanziario e bancario del Vaticano, ossia lo IOR (Istituto per le Opere di Religione), quanto piuttosto scrutinare l'adeguatezza del livello di prevenzione e di contrasto al fenomeno del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo alla luce degli standard internazionali di riferimento[2]. Soprattutto ora che, con l'elezione al soglio di Pietro di un

---

[1] In argomento, Giuseppe Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio. Armonizzazione del diritto vaticano alle direttive UE in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo,* Giuffrè, Milano, 2014, pp. 95 ss.

[2] Giuseppe Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., pp. 106 ss.; Id., *Stato Città del Vaticano, Santa Sede e normativa antiriciclaggio. Produzione legislativa tra specificità funzionali e complessità strutturali,* in *questa rivista,* 2013, pp. 140 ss., e in *www.statoechiese.it*.

pontefice particolarmente sensibile a queste problematiche, la questione ha ricevuto nuovo impulso con l'emanazione di ben tre *Motu proprio* nel giro di pochi mesi.

2. *Il Motu proprio del 30 dicembre 2010 n.CXXVII*

La svolta nell'assetto normativo che regola, nello Stato della Città del Vaticano, l'organizzazione ed il funzionamento del sistema antiriciclaggio è costituito dalla "Lettera apostolica in forma di "Motu proprio" di Benedetto XVI per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario" del 30 dicembre 2010[3]. Si tratta di un provvedimento importante sia nella parte in cui, in forma di preambolo, enuncia le ragioni dell'intervento pontificio, sia nel dettaglio delle soluzioni individuate per conferire allo stato vaticano un apparato di *law enforcement* adeguato.

Le proposizioni che compongono i *Considerata* recano un richiamo significativo all'intima connessione che sussiste tra i paradigmi della fede cristiana ed il contrasto all'illegalità: "La Sede Apostolica ha sempre levato la sua voce per esortare tutti gli uomini di buona volontà, e soprattutto i responsabili delle Nazioni, all'impegno nell'edificazione, anche attraverso una pace giusta e duratura in ogni parte del mondo, della universale città di Dio verso cui avanza la storia della comunità dei popoli e delle Nazioni [Benedetto XVI, Lett. enc. *Caritas in veritate* (29 giugno 2009), 7: AAS 101/2009), 645]. La pace purtroppo, ai nostri tempi, in una società sempre più globalizzata, è minacciata da diverse cause, fra le quali quella di un uso improprio del mercato e dell'economia e quella, terribile e distruttrice, della violenza che il terrorismo perpetra, causando morte, sofferenze, odio e instabilità sociale".

Dunque, per un verso si avverte la necessità di ribadire la propria scelta di campo in favore di soluzioni che implementino la trasparenza e la legalità dei sistemi bancari e finanziari (ha sempre levato la sua voce"), per altro verso il documento introduce un tema che non può essere in alcun modo trascurato nell'affrontare la questione della lotta al riciclaggio ed al finanziamento al terrorismo, ossia la minaccia all'ordine mondiale e alla pace che l'illecita traslazione delle ricchezze comporta. La sottrazione ai regimi impositivi, la generazione di circuiti privilegiati di accumulazione e ripartizione delle risorse finanziarie, mette effettivamente a repentaglio la sicurezza interna ed esterna

[3] Cfr. *http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/motu_proprio/docume nts/hf_ben-xvi_motu-proprio_20101230_attivita-illegali_it.html.* In argomento, Giuseppe Dalla Torre, *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali in campo finanziario e monetario*, in *Ius Ecclesiae*, XXIII, 2011, pp. 112 ss.

degli Stati e, per tale ragione, è del tutto giustificato l'*upgrading* repressivo che molti ordinamenti hanno previsto per il contrasto all'evasione ed all'elusione fiscale (si pensi in Italia all'estensione dell'istituto della confisca per equivalente, di cui all'art. 322-*ter* c.p., ad alcune fattispecie di reato di cui al d.lgs. 74/2000 ai sensi dell'art. 1, comma 143, della legge n. 244/2007).

Il preambolo al *Motu proprio,* quindi, prosegue "Molto opportunamente la comunità internazionale si sta sempre più dotando di principi e strumenti giuridici che permettano di prevenire e contrastare il fenomeno del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. La Santa Sede approva questo impegno ed intende far proprie queste regole nell'utilizzo delle risorse materiali che servono allo svolgimento della propria missione e dei compiti dello Stato della Città del Vaticano. In tale quadro, anche in esecuzione della Convenzione Monetaria fra lo Stato della Città del Vaticano e l'Unione Europea del 17 dicembre 2009" il pontefice ha approvato l'emanazione della "Legge concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo del 30 dicembre 2010", che è stata promulgata in pari data. Il *Motu proprio* papale richiama nel suo preambolo l'applicazione della Convenzione monetaria tra l'Unione europea e lo Stato della Città del Vaticano (2010/C 28/05), sottoscritta il 17 dicembre 2009. Si tratta di un testo fondamentale per comprendere il perimetro entro cui si deve iscrivere l'iniziativa dello Stato di dar corso alla costituzione di un apposito sistema di antiriciclaggio, poiché esso individua esplicitamente gli standard cui la Città del Vaticano si è intesa uniformare e, rispetto ai quali, occorre operare le valutazioni del rating internazionale sull'affidabilità e la trasparenza di quel sistema finanziario (quelle del GAFI e MONEYVAL in primo luogo e non solo). La Convenzione monetaria del 2009 costituisce, com'è dato rilevare, il più prossimo parametro normativo cui il *Motu proprio* intende dare adempimento e, per giunta, l'unico menzionato esplicitamente nel documento pontificio.

La Lettera apostolica articola tre statuizioni principali (la lettera a e la lettera c sono connesse). Con la prima si stabilisce che la coeva legge dello Stato della Città del Vaticano e le sue future modificazioni "abbiano vigenza anche per i Dicasteri della Curia Romana e per tutti gli Organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede ove essi svolgano le attività di cui all'art. 2 della medesima legge". Come si vede il provvedimento dilata al massimo il campo di applicazione delle nuove disposizioni, ben oltre le mere organizzazioni bancarie e finanziarie che operano per conto della Città del Vaticano (ossia lo IOR in primo luogo). È stato privilegiato un criterio "oggettivo" che prende in considerazione non la formale attribuzione di funzioni ad un certo soggetto, ma il sostanziale svolgimento delle attività indicate dall'art. 2 della

legge di pari data. Da questo punto di vista, il *Motu proprio* ha una propria, autonoma valenza precettiva, poiché l'art. 2 si indirizza esclusivamente ai soggetti che esercitino le attività ivi descritte in modo professionale, mentre la statuizione ora ricordata assoggetta alla legge del 30 dicembre 2010 anche "i Dicasteri della Curia Romana" e "tutti gli Organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede" alla sola condizione che oggettivamente e di fatto esercitino tali funzioni. L'intento evidente è stato quello di assoggettare a controllo tutte le articolazioni della Città del Vaticano, anche quelle appartenenti alla Santa sede come articolazione spirituale, che possano comunque operare nel settore finanziario o bancario (si pensi all'APSA, Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica).

In secondo luogo il provvedimento pontificio dispone la costituzione dell'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF), indicata nell'articolo 33 della "Legge concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo", quale istituzione collegata alla Santa Sede, a norma degli articoli 186 e 190-191 della Costituzione Apostolica "Pastor Bonus", conferendo ad essa la personalità giuridica canonica pubblica e la personalità civile vaticana ed approvandone lo Statuto, che è unito al presente *Motu Proprio*[4].

3. *La legge del 30 dicembre 2010 n. CXXVII*

Si tratta, ora, di prendere in considerazione la normativa di dettaglio promulgata dal pontefice con il *Motu proprio*, soffermandosi in particolare sul reato di riciclaggio.

La struttura del provvedimento ricalca lo schema delle disposizioni legislative internazionali e nazionali, per cui all'art. 1 v'è una analitica descrizione della portata dei lemmi adoperati nella legge, al fine di ragguagliare in ordine alla loro estensione ed applicazione. L'art. 2 individua, poi, i soggetti che sono tenuti alla puntuale esecuzione delle disposizioni dettate dalla Legge, prevedendo che "ogni soggetto, persona fisica o giuridica, ente ed organismo di qualsivoglia natura, incluse le filiali e le succursali di soggetti esteri, che svolge professionalmenteun'attività consistente: a. nel ricevere depositi o altri fondi rimborsabili dal pubblico e nel concedere crediti per proprio conto; b. nell'intermediazione assicurativa; c. nell'assunzione di partecipazioni; d. nella

[4] L'art. 3 comma 1 dello Statuto prevede che «Sono Organi dell'Autorità di Informazione Finanziaria: a) Il Presidente; *b*) Il Consiglio direttivo». Per una consultazione del testo integrale cfr. *http://www.vatican.va/vatican_city_state/legislation/documents/scv_doc_20101230_statuto-aif_it.html.*

raccolta di depositi o di altri fondi rimborsabili; e. nel compimento di operazioni di prestito; f. nello svolgimento di servizi di pagamento; g. nell'emissione e gestione di mezzi di pagamento; h. nel rilascio di garanzie e di impegni di firma; i. nella locazione di cassette di sicurezza; j. nello svolgimento di operazioni in cambi per proprio conto o per conto della clientela; k. nell'acquisto e nella vendita o anche nella mediazione di beni immobili o imprese; l. nella gestione di denaro e di strumenti finanziari; m. nell'apertura o nella gestione di conti o depositi bancari, libretti di risparmio o depositi di titoli; n. nella costituzione, gestione o amministrazione di *trust*, società o strutture analoghe nonché nella prestazione di servizi relativi a società o *trust*; o. nello svolgimento di servizi di investimento aventi ad oggetto strumenti finanziari".

Poi, si da corso alle prescrizioni di cui alla Terza Direttiva comunitaria 2005/60/CE[5] prevedendo che gli obblighi vanno osservati anche "nell'esercizio, in via principale, strumentale o sussidiaria, della professione di revisore dei conti, contabile esterno e consulente tributario; q. nell'esercizio, in via principale, strumentale o sussidiaria, della professione di notaio e di legale, quando prestano la loro opera o partecipando in nome e per conto del cliente ad una qualsiasi operazione finanziaria o immobiliare o assistendo i loro clienti nella progettazione o nella realizzazione di specifiche operazioni (acquisto e vendita di beni immobili o imprese; la gestione di denaro, strumenti finanziari o altri beni dei clienti; l'apertura o la gestione di conti bancari, libretti di risparmio o conti titoli; l'organizzazione degli apporti necessari alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società, la costituzione, la gestione o l'amministrazione di società; la costituzione, la gestione o l'amministrazione di *trust*, società o strutture analoghe); r. nella negoziazione di beni (soltanto quando il pagamento è effettuato in contanti per un importo pari o superiore ad euro 15.000)".

Il medesimo art. 2 enumera gli obblighi che costituiscono lo statuto della prevenzione antiriciclaggio[6], stabilendo che l'operatore o il professionista "è tenuto ad osservare gli obblighi di adeguata verifica, di registrazione dei rapporti e delle operazioni, di conservazione delle informazioni ad essi inerenti e di segnalazione delle operazioni sospette; a tali fini deve predisporre adeguati assetti organizzativi e procedure, nonché assicurare un'adeguata formazione del personale".

I Capi II e III della Legge contengono l'aggiornamento delle fattispecie penali sanzionate nel territorio dello Stato della Città. La Legge reca una

---

[5] Giuseppe Rivetti, *Stato Città del Vaticano, Santa Sede e normativa antiriciclaggio*, cit., pp. 140 ss.

[6] Giuseppe Rivetti, *Stato Città del Vaticano, Santa Sede e normativa antiriciclaggio*, cit., pp. 143 ss.

profonda riscrittura del codice penale in vigore nello Stato vaticano introducendo le seguenti fattispecie criminose: Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione (art. 4); Arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale (art. 5); Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale (art. 6); Attentato per finalità terroristiche o di eversione (art. 7); Atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi (art. 8); Malversazione a danno dello Stato (art. 9);Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 10); Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 11); Abuso di informazioni privilegiate (art. 12); Manipolazione del mercato (art. 13); Tratta di persone (art. 14); Vendita di prodotti industriali con segni mendaci (art. 15); Fabbricazione, introduzione, vendita e detenzione di armi nello Stato (art. 16); Contrabbando (art. 17); Tutela dell'ambiente (art. 18); Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 19); Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 20); Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 21); Aggravanti specifiche e confisca (art. 22); Prescrizioni abusive (art. 23).

Si è in presenza di gravi crimini comunemente approntati dall'ordinamento nazionale ed europeo per reprimere le condotte, soprattutto in forma associativa ed organizzata, che più dì ogni altre creano allarme nella società globalizzata. L'incriminazione di questi comportamenti consente di assicurare piena efficacia al sistema della prevenzione, poiché prende in considerazione tutte quelle operazioni bancarie, finanziarie o professionali che siano ricollegali a questi contesti criminali. L'adeguamento, anche da questo punto di vista, agli standard sovranazionali e la perfetta coincidenza di molte delle fattispecie di nuovo conio con quelle vigenti nell'ordinamento penale italiano, garantisce un pieno allineamento dei parametri di scrutinio delle operazioni che si svolgono sul territorio vaticano con quelle in corso sul territorio italiano secondo un medesimo *range*.

4. *Il nuovo delitto di riciclaggio. Premessa*

Un discorso a parte merita il Capo II della Legge autonomamente dedicato al delitto di riciclaggio (art. 3). Si tratta del nuovo art. 421-*bis* del codice che sanziona sia le condotte di riciclaggio che quelle di autoriciclaggio, con una scelta che sopravanza le opzioni seguite nell'ordinamento italiano[7], in

[7] Sul'evoluzione del diritto penale dello Stato della Città del Vaticano, per tutti, Geraldina Boni, Giuseppe Dalla Torre, *Il diritto penale della Città del Vaticano. Evoluzioni giurisprudenziali*, Giappichelli, Torino, 2014, *passim.*

cui dopo una lunga discussione solo di recente è stato incriminato l'autoriciclaggio[8].

La norma prevede che "1. Chiunque, fuori dai casi previsti dall'art. 421: a) sostituisce, converte o trasferisce denaro contante, beni o altre risorse economiche, conoscendo che essi provengono da un reato presupposto o dal concorso ad un reato presupposto, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita degli stessi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività criminale a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni; b) occulta o dissimula la reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà denaro contante, beni o altre risorse economiche, o dei diritti sugli stessi, conoscendo che essi provengono da un reato presupposto o dal concorso ad un reato presupposto; c) acquista, detiene, possiede o utilizza denaro contante, beni o altre risorse economiche. Conoscendo, al momento della loro ricezione, che essi provengono da un reato presupposto o dal concorso ad un reato presupposto; è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro 1.000 ad euro 15.000. 2. Il riciclaggio sussiste qualsiasi sia il valore del denaro contante, dei beni o delle risorse economiche che provengono dal reato presupposto, anche qualora non vi sia stata la condanna per tale reato. 3. Il riciclaggio sussiste anche quando l'autore è lo stesso del reato presupposto. 4. Il riciclaggio sussiste anche quando il delitto da cui provengono il denaro contante, i beni o le risorse economiche è stato commesso in un altro Stato. 5. Nei casi di condanna, il giudice dispone la confisca: a) del prodotto, diretto o indiretto, del riciclaggio, inclusi tutti i mezzi utilizzati o che si intendevano utilizzare per il riciclaggio; b) del profitto o altro beneficio derivanti, direttamente o indirettamente, dai proventi dal delitto antecedente al riciclaggio. 6. quando non è possibile procedere alla confisca di cui al comma 5, lettere a) e b), il giudice dispone la confisca di denaro contante, beni o risorse economiche di valore equivalente, che risultino essere di proprietà o posseduti dal condannato, in maniera assoluta o congiunta, direttamente o indirettamente, fatti salvi i diritti dei terzi in buona fede. 7. Il denaro contante, i beni o le risorse economiche oggetto di confisca di cui ai commi 5 e 6, tenuto conto di eventuali accordi internazionali di ripartizione, sono acquisiti dalla Santa Sede e devolute alle opere di religione e di carità del Sommo Pontefice. 8. Il giudice adotta misure cautelari, incluso il sequestro, alfine di prevenire la

[8] Introdotto dalla l. 186/2014 all'art. 648 *ter*.1. c.p. Per un commento "a caldo" della norma incriminatrice, in chiave apertamente critica: Filippo Sgubbi, *Il nuovo delitto di autoriciclaggio: una fonte inesauribile di "effetti perversi" dell'azione legislativa*, in www.penalecontemporaneo.it, 10 dicembre 2014.

vendita, il trasferimento o disposizione del denaro contante, dei beni o delle risorse economiche possibile oggetto di confisca, nonché provvedimenti che consentano alle Autorità competenti di identificare, rintracciare e congelare il denaro contante, i beni o le risorse economiche possibile oggetto di confisca, fatti salvi i diritti dei terzi in buona fede".

Si tratta di una disposizione particolarmente avanzata che segna in modo decisivo l'operazione che il Soglio pontificio ha inteso realizzare. È chiaro, difatti, che mentre l'ampliamento del catalogo dei delitti puniti nel territorio pontificio (Capo III) tende a superare le questioni insite nel principio della doppia incriminazione, ma prende in esame fatti di reato che realisticamente non possono consumarsi nel territorio della Città (si pensi alla tratta di persone o al traffico di rifiuti), il delitto di riciclaggio — invece — ha un grande impatto sulle strutture bancarie e finanziarie del Vaticano, poiché le costringe ad innalzare notevolmente la soglia di attenzione in relazione alla provenienza delle provviste di denaro che transitino per le istituzioni dello Stato.

La circostanza, poi, che si punisca anche l'autoriciclaggio consente di sanzionare le condotte che siano commesse in territorio estero da cittadini vaticani, come nel caso in cui l'autore di un delitto si valga di conti o posizioni finanziarie nella Città per farvi confluire il prezzo, il prodotto o il profitto di delitti commessi in Italia ("La fattispecie delittuosa sussiste anche se le attività che hanno generato il denaro, i beni o le altre utilità da riciclare si sono svolte nel territorio di un altro Stato").

4.1. *La ratio legis sottesa alla punibilità dell'autoriciclaggio*

Ora, con particolare riferimento all'autoriciclaggio, lo Stato della Città del Vaticano si è collocato in una posizione di tutta avanguardia.

L'art. 421 *bis* c.p. vat. (nel medesimo senso della versione proposta dalla Legge del 2010) punisce anche l'auto-riciclaggio (come evidenziato dalla stessa rubrica della norma), contrariamente a quanto stabilito, fino alla recente legge n. 186/2014, dall'art. 648-*bis* c.p. it.: ed infatti, per un verso, non è prevista la clausola di salvaguardia rispetto al concorso nel reato presupposto (come invece precisato negli artt. 648-*bis* e 648-*ter* c.p. it.); per l'altro, si stabilisce *expressis verbis* che "il riciclaggio sussiste anche quando l'autore è lo stesso del reato presupposto" (comma 3).

L'opzione è ribadita nel punto in cui, a differenza della versione inserita dalla Legge N. CXXVII, si estende la responsabilità anche al caso della conoscenza della provenienza dei beni dal *concorso* in un reato presupposto. La figura dell'"impiego dei proventi di attività criminose" *ex* art. 421 *ter* c.p.

vat. (aggiunto dall'art. 3 *bis* Legge N. CLXVI) è autonoma rispetto a quella del riciclaggio (non così il testo del 2010, che inserisce il primo nella definizione del secondo), ma risulta solo parzialmente speculare all'art. 648-*ter* c.p. it.: si estende infatti alla condotta di "auto-impiego" e non sono previste clausole di sussidiarietà rispetto al delitto di ricettazione né a quello di riciclaggio ed auto-riciclaggio, con evidenti ripercussioni sul piano del concorso di norme. La commissione all'estero del delitto presupposto non impedisce la sussistenza del riciclaggio (comma 3).

È noto che le ragioni 'storiche' della 'non punibilità dell'autoriciclaggio' sono state individuate da sempre in presupposti di teoria generale del diritto penale ed in ragioni pratiche. Ed invero, poiché qualsiasi delitto a matrice economica *lato sensu* genera un profitto o una utilità, con conseguente necessità per il soggetto agente di un impiego della ricchezza prodotta, il comportamento del *money laundering* è stato da sempre inquadrato nel *post-factum* non punibile, pena la violazione di un principio generale del sistema di giustizia penale, vale a dire il *ne bis in idem*[9]. Più precisamente, a dispetto della sua autonomia strutturale, è evidente che il delitto di riciclaggio è naturalisticamente legato al reato-presupposto, che colora di illiceità il denaro, i beni e le altre utilità che ne costituiscono l'oggetto. Tuttavia, mentre la condotta tipizzata dalla fattispecie di riciclaggio recepisce il legame con il *prius*, cristallizzandone il richiamo nella locuzione "*provenienti da reato presupposto o concorso in reato presupposto*", il comparto soggettivo muove nella direzione opposta, escludendo la punibilità del 'riciclatore' che in esso abbia concorso. In altre parole, il legame 'fisiologico' tra riciclaggio e reato presupposto, espressamente riconosciuto da un punto di vista oggettivo, dovrebbe essere reciso, come è avvenuto nell'ordinamento italiano fino alla recente incriminazione dell'autoriciclaggio, da clausole di residualità, che restringono la figura del riciclatore penalisticamente inteso, consentendole di assorbire solo *in parte qua* l'ampio panorama criminologico[10]. L'effetto che ne consegue è secondo parte della dottrina quello di una maggiore profilatura della fattispecie di riciclaggio, di cui risulterebbero salvaguardate autonomia strutturale e proporzione della pena[11]. A garanzia di tali aspetti si erge invero il *ne bis in idem* sostanziale, principio fondamentale del sistema

---

[9] Nella penalistica italiana, per tutti, Andrea Roberto Castaldo, Marco Naddeo, *Il denaro sporco. Prevenzione e repressione nella lotta al riciclaggio*, Padova, 2010, pp. 90 ss.

[10] In tema, ampiamente, Marco Naddeo, *Reimpiego di proventi dell'associazione mafiosa: prassi e sistema a confronto*, in *La rivista Neldiritto,* n. 8/2014, pp. 1483 ss.

[11] Andrea Roberto Castaldo, Marco Naddeo, *Il denaro sporco. Prevenzione e repressione nella lotta al riciclaggio*, cit., pp. 76 ss.

di giustizia penale in grado di arginare "*le soluzioni ermeneutiche più late ed estensive, consentite si dal tenore letterale, ma sovente svincolate da una convincente visione teleologica del tipo delittuoso*"[12].

In senso diametralmente opposto, altri hanno individuato *"un autonomo profilo di lesività alle condotte di riciclaggio e, ancora più, a quelle di impiego, con conseguente emersione delle motivazioni del superamento del principio della non punibilità del postfatto"*[13].

Sotto questo aspetto, in termini generali, se si volge lo sguardo alla criminalità orientata al profitto (soprattutto nella dimensione della criminalità economica, intesa più precisamente come la flessione verso forme d'illegalità delle attività d'impresa latamente intese e non soltanto come la criminalità organizzata che investe nell'economia 'legale' i propri proventi), non è difficile avvedersi che la utilizzazione di mezzi provenienti dalle stesse attività illegali dà luogo a un fattore di significativa alterazione delle regole della concorrenza e del mercato.

La disponibilità di mezzi economici di provenienza illecita – come tali non soggetti a imposizione fiscale, svincolati da qualsiasi controllo, generati attraverso modalità a loro volta alterative della concorrenza – ne permette l'impiego o verso ulteriori attività illecite (rispetto alle quali possono predicarsi analoghe connotazioni perturbative della concorrenza e del mercato), o direttamente in impieghi che pongono l'utilizzatore in una condizione di privilegio rispetto ai competitori in ipotesi rispettosi delle regole.

L'idea di fondo, che ha dunque fondato la punibilità dell'autoriciclaggio, risiede in definitiva nella necessità di neutralizzare il profitto del soggetto

---

[12] Cfr. Fausto Giunta, *Riciclaggio: un delitto sempre attuale nelle aule di giustizia*, in *Dir. prat. soc.*, 7 aprile 2011, pp. 1 ss. In tale sede può essere solo ricordato che l'importanza del *ne bis in idem* è stata di recente sottolineata dalla sentenza della Corte EDU, Sez. II, 4 marzo 2014, Grande Stevens e a. c. Italia, in cui sono state affrontate plurime questioni di interesse (diritto ad un processo equo entro un termine ragionevole; diritto di essere prontamente informato delle accuse; diritto al contraddittorio; diritto di essere assistito da un avvocato; protezione della proprietà). In tale pronuncia la Corte evidenzia il fondamento "sostanziale" del principio del *ne bis in idem* (art. 4, Prot. n. 7; la riserva apposta a tale disposizione dallo Stato italiano ai sensi dell'art. 57 della Convenzione è stata ritenuta invalida dai giudici di Strasburgo), con la precisazione che ciò che rileva non è il formale inquadramento giuridico dell'illecito, ma l'illecito stesso nelle sue caratteristiche essenziali (*«une seule et même conduite de la part des mêmes personnes à la même date»*) I medesimi principi sono successivamente stati ribaditi dalla Corte EDU nelle sentenze *Nykänen* del 20 maggio 2014 e *Lucky Dev* del 27 novembre 2014.

[13] In tema, Enrico Mezzetti, *Reati contro il patrimonio*, in Carlo Federico Grosso, Tullio Padovani, Antonio Pagliaro, *Trattato di diritto penale*, Milano, 2013, pp. 620 ss. L'Autore, condividendo le osservazioni critiche della Commissione Greco, si schiera con l'orientamento per il quale si ritiene che la punibilità dell'autoriciclaggio debba essere ricondotta a un'*autonoma fattispecie di reato*, inserita probabilmente tra i delitti contro l'ordine economico e finanziario ovvero contro l'amministrazione della giustizia.

che ha commesso il reato-presupposto, in modo da impedirne la sua utilizzazione maggiormente offensiva, quella che esprime un disvalore di offesa nei confronti dell'ordine economico-democratico. In questa prospettiva viene meno la categoria del *post factum* non punibile[14].

Le condotte di re-immissione nel circuito economico legale di disponibilità di provenienza criminosa, condotte altresì connotate da modalità tali da impedirne o da ostacolarne comunque l'origine, descrivono dunque un fatto strutturalmente diverso dal reato-presupposto, che si caratterizza – nell'economia dell'autoriciclaggio – come un fatto generatore della disponibilità illegale.

La duplice valenza delle condotte (re-immissione nel circuito legale e ostacolo alla tracciabilità della provenienza) allontana così l'autoriciclaggio dalla classica componente 'patrimonialistica', per collocarla definitivamente negli ambiti dei reati plurioffensivi, che, accanto al patrimonio, tutelano altri beni giuridici come l'amministrazione della giustizia, l'ordine pubblico, ovvero l'ordine economico-finanziario, anche nella specie della tutela del risparmio. Su queste basi, è possibile affermare che la punibilità deve essere circoscritta solo ai comportamenti che trasmutano in condotte artificiose, idonee cioè a recare ostacolo alla identificazione del provento illecito.

In definitiva, l'incriminazione non può che apparire funzionale all'impedimento della consolidazione di una precedente situazione di illiceità ed allo svolgimento delle indagini sulla provenienza delittuosa dei beni, a cui si associa lo scopo di impedire la circolazione di denaro o di risorse economiche di provenienza illecita. Sicché l'oggettività giuridica del nuovo reato va ricostruita secondo una dimensione in cui primeggia la tutela dell'amministrazione della giustizia. In tal modo, la deroga al post-fatto non punibile risulta ragionevole nel contesto di una disposizione protesa a valorizzare l'offensività in concreto del fatto rispetto al bene strumentale dell'amministrazione della giustizia (bene 'strumentale' perché, punendo condotte idonee a provocare ostacolo alle indagini, funge da avamposto rispetto alla tutela di altri beni giuridici 'finali', quali l'ordine economico, la concorrenza, ecc.).

---

[14] A tal riguardo, Roberto Garofoli, *Manuale di diritto penale. Parte speciale, Tomo III*, Roma, 2015, pp. 337 ss. osserva che "con riferimento a tutti quei casi in cui alle disponibilità di provenienza illecita viene impressa una destinazione che ne implica la re-immissione nel circuito economico (imprenditoriale, finanziario, speculativo), è infatti ben difficile ipotizzare che il disvalore sia esaurito nella commissione del reato presupposto, essendo manifesta l'ulteriore o, addirittura, le ulteriori offese poste in essere attraverso le nuove condotte colorate da autonomo disvalore. L'evocazione del *post factum* non punibile, cui s'accompagna quello del *ne bis in idem* sostanziale, sembra così svanire al cospetto della tipizzazione di fatti gravemente e autonomamente lesivi, comunque diversi da quelli posti in essere dall'autore del reato-presupposto.".

4.2. *I beni giuridici protetti*

Quanto ai tratti essenziali della fattispecie, l'art. 421 *bis* c.p. vat. fa riferimento a beni *provenienti* da un "reato presupposto", intendendosi per tale (secondo la definizione di cui all'art. 1, n. 5 Legge N. CLXVI) uno dei reati contenuti nell'elenco (da ritenersi tassativo) riportato nella disposizione stessa e, comunque, "ogni fattispecie di reato punita dal codice penale, nel minimo, con la reclusione o l'arresto pari o superiore a sei mesi, o nel massimo, con la reclusione o l'arresto pari o superiore a un anno".

Mentre quest'ultima clausola di chiusura era presente anche nel testo del 2010, l'elenco dei reati risulta ampliato e contrassegnato dalla denominazione "reato presupposto", anziché "reato grave", come invece stabilito nell'art. 1, n. 6 Legge N. CXXVII del 2010.

Quanto al bene protetto, la figura delittuosa di cui all'art. 421 *bis* c.p. vat. è qualificabile come reato plurioffensivo poiché, accanto al patrimonio, sono tutelati altri beni giuridici come l'amministrazione della giustizia, l'ordine pubblico, ovvero l'ordine economico-finanziario, anche nella specie della tutela del risparmio.

Ora, partendo dalla premessa essenziale quanto indiscussa della natura di reato di pericolo della fattispecie in esame[15], e distinguendo così tra bene giuridico strumentale e finale, risulta di difficile individuazione l'interesse tutelato in via principale.

Ed invero, ad onta della collocazione sistematica, la tutela del patrimonio può ritenersi secondaria, posto che nel delitto di riciclaggio può talora mancare un autentico danno patrimoniale.

Dunque, a ben vedere, è l'amministrazione della giustizia il bene protetto in via principale, sul rilievo che l'essenza offensiva del delitto risiede nell'idoneità delle diverse condotte — vincolate o a forma libera — ad ostacolare l'identificazione della provenienza delittuosa[16]. È altresì possibile evidenziare un certo profilo di lesività dell'ordine pubblico, con riguardo all' utilizzo della fattispecie quale momento conclusivo nelle attività di contrasto della criminalità organizzata. Del pari offeso risulta l'ordine economico-finanziario, essendo palese l'effetto inquinante che i capitali di illecita provenienza, specie quelli della criminalità organizzata o mafiosa, provocano sull'econo-

---

[15] Con riferimento all'art. 648 *bis* c.p. it., cfr. Sergio Moccia, *Impiego di capitali illeciti e riciclaggio: la risposta de sistema penale italiano*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1995, pp. 728 ss.

[16] Sull'argomento, sempre in relazione alla analoga fattispecie codicistica, Andrea Roberto Castaldo, *Riciclaggio e impiego di beni di provenienza illecita,* in Domenico Pulitanò, *Diritto penale. Parte speciale. Vol. II*, Torino, 2013, pp. 250 ss.

mia, sui mercati e sulla libera concorrenza oltre che sulla stessa affidabilità degli intermediari finanziari.

4.3. *La struttura della fattispecie e le condotte punite*

Così individuati gli interessi tutelati, va evidenziato che l'art. 421 *bis* c.p. vat. contempla tre tipologie di condotte, rispettivamente *sub* lett. a), b) e c), e diverse categorie di beni.

Quanto a questi ultimi, ai sensi delle lett. a) e c), vengono richiamati "denaro contante" (che, secondo la definizione dell'art. 1, lett. 10) Legge N. CLXVI, include anche determinati titoli), beni o altre risorse economiche (per il cui contenuto si deve rinviare alle definizioni rispettivamente dell'art. 1, nn. 11 e 12 Legge N. CLXVI), oltre che i "diritti" su di essi (art. 421 *bis,* lett. b) c.p. vat.): in quest'ultima ipotesi non è agevole individuare la dimensione della condotta punibile, descritta in termini di "occultamento" e "dissimulazione".

Venendo alla struttura dell'ipotesi prevista dalla lett. a) dell'art. 421 *bis* c.p. vat., la stessa appare stravolta rispetto alla formulazione della norma del 2010, che a riguardo (salvo che in punto di autoriciclaggio) ricalcava quella dell'art. 648-*bis* c.p. it, fondata sul modello del reato di pericolo concreto (sostituzione o trasferimento di denaro, beni o altre utilità, oppure compimento in relazione ad essi di operazioni in modo da ostacolare l'identificazione della provenienza delittuosa)[17].

Nel testo del 2012, infatti, si punisce, oltre alla condotta di sostituzione o trasferimento, quella di conversione.

Nel concetto di sostituzione del denaro, dei beni o di altre utilità di provenienza delittuosa rientrano tutte le attività dirette alla 'ripulitura' del prodotto criminoso separandolo da ogni possibile collegamento con il reato. La sostituzione si identifica dunque nello scambio o trasformazione intersoggettiva della *res* e può essere realizzata nei modi più diversi (ad esempio, mediante il cambio di denaro contante con altre banconote, il deposito in banca ed il successivo ritiro); sotto questo profilo, la conversione altro non è che un sottoinsieme dei fatti sostituzione.

Il trasferimento – di cui la conversione costituisce una ulteriore sottospecificazione – è una specificazione della sostituzione e riguarda tutte le

---

[17] Filippo Sgubbi, Desiree Fondaroli, Annamaria Astrologo, Giuseppe Silvestri, *La legislazione antiriciclaggio dello Stato della Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano*, in *www.statoechiese.it*.

condotte di traslazione intersoggettiva a valenza sicuramente giuridica o, secondo un certo orientamento, materiale[18], che implicano uno spostamento dei valori di provenienza delittuosa da un soggetto ad un altro o da un luogo all'altro in modo da far perdere le tracce della titolarità, della provenienza e della effettiva destinazione. Lo spostamento dei proventi del delitto in un altro patrimonio deve avvenire nell'identica composizione quantitativa e qualitativa (altrimenti vi sarebbe sostituzione).

In ogni caso, il comune vertice finalistico rende difficile distinguere la sostituzione o il trasferimento dalla conversione, in quanto la conversione di disponibilità illecite si manifesta nella sostituzione o nel trasferimento dei beni di provenienza illecita.

Si sostituiscono le "altre utilità" con le "altre risorse economiche". L'oggetto materiale del reato è costituito da "altre risorse economiche" (non solo valori, dunque, ma qualsivoglia elemento suscettibile di sfruttamento economico che sia proveniente da qualunque reato doloso).

La nozione di "risorsa" risulta essere ampia, giacché ricomprende, oltre ai beni materiali, anche quelli immateriali[19]. Il legislatore penale ha volutamente usato una formula onnicomprensiva proprio per farvi ricomprendere ogni tipo di entità economicamente apprezzabile, purché esistente al momento della commissione del fatto di riciclaggio, nel senso che l'oggetto deve essere previamente entrato a far parte del patrimonio di chi ha commesso il reato presupposto. Rientrano pertanto nella previsione normativa anche gli immobili, le aziende, i titoli, i metalli preziosi, i diritti di credito, etc.

Ancora, si trasforma il requisito oggettivo della idoneità in quello soggettivo dello scopo di occultamento o dissimulazione dell'origine dei beni e di aiuto a "chiunque sia coinvolto in tale attività criminale a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle sue azioni".

Sotto tale ultimo aspetto, sarebbe stato opportuno inserire nella ricostruzione della condotta di riciclaggio, un inciso – esistente nella omologa previsione del codice penale italiano – quale il seguente: "*in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa*". Tale ultima espressione, invero, rappresenterebbe una modalità/caratteristica della condotta, evidentemente diretta a fornire maggiore determinatezza e offensività alla fattispecie incriminatrice.

---

[18] L'opinione ormai prevalente in dottrina (da ultimo Andrea Roberto Castaldo, *Riciclaggio e impiego di beni di provenienza illecita,* cit., pp. 250 ss.) non ricomprende nella condotta in questione il trasferimento a carattere materiale, riconducendola in maniera più appropriata all'ipotesi generica delle 'altre operazioni'.

[19] Andrea Roberto Castaldo, *Riciclaggio e impiego di beni di provenienza illecita,* cit., pp. 250 ss.

Con l'introduzione di tale parametro del giudizio di pericolosità in concreto, il delitto di riciclaggio sarebbe stato inquadrato nella categoria dei reati di pericolo concreto e l'espressione avrebbe delineato il tratto modale di ciascuna condotta tipizzata, rafforzando la struttura del reato come fattispecie di pericolo concreto[20] e inibendo, in pratica, la configurabilità del tentativo[21].

In altri termini, l'inciso "in modo da ostacolare l'identificazione", dovrebbe costituire – da un punto di vista oggettivo – l'offesa tipica della fattispecie, rappresentando il denominatore caratterizzante le diverse ipotesi di condotta, accomunate dalla loro idoneità a determinare l'effetto tipico del riciclaggio, vale a dire la dissimulazione dell'origine del denaro o delle altre risorse economiche. Su queste basi, l'intralcio all'individuazione della provenienza dei proventi illeciti avrebbe dovuto (e *de jure condendo* dovrebbe) costituire l'elemento caratterizzante dell'assetto del delitto di riciclaggio e proprio per questa ragione è stato ritenuto che l'oggettività giuridica tutelata non sia più costituita tanto dal patrimonio, quanto dall'amministrazione della giustizia. Siffatta opzione ermeneutica fornirebbe, ancora, maggiori elementi per distinguere i casi di riciclaggio da altre fattispecie aventi caratteristiche comuni, e offrirebbe un parametro convincente per l'accertamento in merito alla lesività delle condotte e all'elemento soggettivo.

L'ostacolo all'identificazione della provenienza delittuosa delle cose dovrebbe essere accertata secondo il modello della prognosi postuma, *ex ante* ed in concreto. Procedimento compatibile con la infrastruttura giuridica di questo tipo di fattispecie, che consente, già al momento del fatto, di controllare la sussistenza o meno delle condizioni per il verificarsi dell'evento lesivo. Nel verificare la conformità del fatto al tipo, ci si dovrebbe idealmente collocare nel momento dell'azione e formulare la prognosi su base totale, prendendo in considerazione il massimo delle conoscenze disponibili al momento del giudizio, ivi comprese le eventuali conoscenze ulteriori del singolo agente. Si tratterebbe di una verifica puntuale, sulla scorta della quale dovrebbero considerarsi integrative del reato le operazioni volte non solo ad impedire in

---

[20] Andrea Roberto Castaldo, Marco Naddeo, *Il denaro sporco. Prevenzione e repressione nella lotta al riciclaggio*, cit., p. 111.

[21] Andrea Roberto Castaldo, *Riciclaggio e impiego di beni di provenienza illecita,* cit., 250 ss., secondo cui "se da un punto di vista meramente speculativo è possibile, la circostanza che il reato di pericolo resta integrato con l'idoneità concreta della condotta a rendere più difficoltoso l'accertamento del *paper trail* sconfessa nella prassi tale evenienza: risulta difficile infatti immaginare comportamenti idonei ed univoci ai sensi dell'art. 56 c.p., dotati della specifica capacità di offuscamento, che non siano punibili come delitto consumato". Senza considerare che ammettere la punibilità del tentativo di un reato di pericolo, qual è il riciclaggio, equivarrebbe ad anticipare eccessivamente la soglia di punibilità, reprimendo il pericolo di un pericolo.

modo definitivo, ma anche a rendere concretamente difficile l'accertamento della provenienza del denaro, dei beni o delle altre utilità, attraverso un qualsiasi espediente che consista nell'aggirare la libera e normale esecuzione dell'attività posta in essere; mentre andrà esclusa la punibilità delle condotte non in grado di ostacolare quel particolare aspetto delle indagini tendenti ad identificare la riconducibilità di un bene alla fonte delittuosa[22].

Sganciandosi da tale prospettiva *de jure condendo*, maggiormente consentanea ad esigenze di offensività e determinatezza, va detto che la fattispecie, *de lege data*, integra un'ipotesi di delitto a dolo specifico, il quale si estende anche ad una figura singolare di "favoreggiamento", di assoluta indeterminatezza: ovvero l'aiuto prestato a chiunque sia "coinvolto in tale attività" a sottrarsi alle "conseguenze giuridiche delle proprie azioni". Estendendo lo sguardo oltre l'orizzonte nazionale, si può rinvenire un riferimento al "coinvolgimento" in attività delittuose nella definizione di reato transnazionale di cui all'art. 3, l. n. 146/2006, peraltro aspramente criticata in dottrina per carenza di tassatività[23].

Anche la "sottrazione" alle "conseguenze giuridiche delle proprie azioni", che può estendersi a un ventaglio molto ampio di situazioni, appare concetto non meno problematico, se si pensa che, ad es., il delitto di favoreggiamento *ex* art. 378 c.p. it. individua quale termine di riferimento le investigazioni dell'Autorità.

L'accentuazione del profilo soggettivo attraverso l'inserimento del dolo specifico è rafforzata dalla pretesa della *conoscenza*, e non della mera conoscibilità, della provenienza criminosa dei beni. In proposito va ricordato che l'elemento della rappresentazione, nella dottrina e giurisprudenza formatasi in ordine all'art. 648-*bis* c.p. it., è assorbita dal dolo generico.

Sennonchè, un rilevante profilo di offensività può essere recuperato proprio tramite una specifica interpretazione del citato dolo specifico di fattispecie. Com'è noto, il dolo specifico è caratterizzato dalla presenza di uno scopo ulteriore verso cui deve tendere la volontà del soggetto e, dunque, dalla presenza di un elemento essenziale di natura meramente psichica.

La dottrina[24] si è dunque interrogata sulla sua compatibilità con il prin-

---

[22] Andrea Roberto Castaldo, Marco Naddeo, *Il denaro sporco. Prevenzione e repressione nella lotta al riciclaggio*, cit., 140.

[23] Désirée Fondaroli, Annamaria Astrologo, *Il continuo divenire della recente legislazione penale vaticana: la riforma dei codici, le norme complementari in materia penale, la recente legge in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria e le nuove figure di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2013, pp. 242 ss.

[24] Lorenzo Picotti, *Il dolo specifico. Un'indagine sugli 'elementi finalistici' delle fattispecie penali*, Milano, 1993, pp. 43 ss.

cipio di offensività e, ancor prima, di materialità. Al riguardo, infatti, è stato sottolineato come una componente meramente psichica non sia in grado di incidere sulla realtà e, pertanto, non possa arrecare alcun danno al bene giuridico protetto. Ciò emerge con maggiore evidenza rispetto a quelle ipotesi (cc.dd. reati a dolo specifico di offesa), in cui il dolo specifico ha funzione anticipatoria della tutela, ove l'offesa è prevista come risultato soltanto intenzionale: perseguito dalla volontà dell'agente, ma non raggiunto oggettivamente. Nell'intento di ricomporre la tensione tra questa categoria di illeciti ed il principio di offensività, alla c.d. concezione soggettivistica del dolo specifico come mera intenzione di offendere, è stata, com'è noto, contrapposta la c.d. concezione oggettivistica che ricostruisce il dolo specifico non come mera intenzione offensiva, bensì come obiettiva e concreta idoneità della condotta a realizzare l'intenzione. Un autorevole insegnamento qualifica quel tipo di fattispecie quali reati di pericolo con dolo di danno[25].

Assimilando, quindi, la struttura del reato a quella del tentativo, in una prospettiva di valorizzazione del principio di offensività, si propone di interpretare l'elemento del pericolo come sinonimo di pericolo concreto, con la conseguente emersione dei noti problemi collegati alla base del giudizio ed al grado del pericolo penalmente rilevante. Sul punto, la dottrina[26] ha affermato che "ragioni di coerenza con l'impianto oggettivistico del sistema penale liberale e, segnatamente, col principio di offensività che ne rappresenta la stella polare, impongono di preferire il modello prognostico a base totale e di esigere che il requisito del pericolo venga recepito nel suo grado estremo di elevata probabilità di verificazione del danno, con esclusione di ogni spazio a pronostici ancorati alla mera possibilità". Riguardo alla c.d. base del giudizio, poi, l'adesione al paradigma prognostico a base totale accentua la concretezza dell'accertamento, facendovi rientrare tutte le circostanze effettivamente presenti al momento del fatto e non solo quelle conosciute o conoscibili dall'agente.

Appare, pertanto, chiaro come la riferibilità del giudizio circa l'efficacia ostacolante della condotta all'ambito di operatività del solo dolo specifico – delineandolo, cioè, quale mera concreta modalità di integrazione del coefficiente psicologico dell'agente – omettendo di distinguere tra fattispecie oggettiva e fattispecie soggettiva della tipicità, finirebbe, da un lato, per

---

[25] Giorgio Marinucci, Emilio Dolcini, *Corso di diritto penale*, Milano, 2001, pp. 123 ss. Di recente, Vincenzo Maiello, *Il delitto di trasferimento fraudolento di valori tra silenzi della dottrina e dis-orientamenti della giurisprudenza*, in *Ind. pen.*, 2008, pp. 408 ss.

[26] Vincenzo Maiello, *Il delitto di trasferimento fraudolento di valori tra silenzi della dottrina e dis-orientamenti della giurisprudenza*, cit., pp. 408 ss.

oscurare la rilevanza della articolazione in chiave analitica della struttura dell'illecito, e, dall'altro lato, per aprire il varco ad applicazioni esasperate della fattispecie.

In definitiva, è evidente che l'irrobustimento della tipicità oggettiva – conseguita includendovi il requisito dell'efficacia ostacolante l'identificazione della provenienza illecita della *res* – determina un indubbio potenziamento garantistico, operando in funzione di fattore che generalizza esiti selettivi della fattispecie.

Ritornando alle modalità della condotta, va ricordato che si aggiungono due ulteriori ipotesi: b) occultamento o dissimulazione della "reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà" dei "beni" descritti, anche in tal caso sulla base del presupposto della conoscenza della provenienza criminosa; c) acquisto, possesso, detenzione o utilizzazione dei suddetti, sempre che "al momento della loro ricezione" detta la provenienza fosse conosciuta.

L'identità del trattamento sanzionatorio per tutte le condotte individuate dall'art. 421 *bis* Cod. pen. (dalla mera detenzione all'occultamento e dissimulazione) non consente tuttavia di apprezzare il diverso disvalore dei fatti incriminati.

Una ulteriore problematica relativa alla condotta tipica di riciclaggio è quella relativa alla forma omissiva.

Riguardo alla configurabilità del riciclaggio tramite una condotta omissiva, che finirebbe per trasformarlo, *in parte qua*, in un reato omissivo proprio. La risposta negativa si fonda, innanzitutto, sulla previsione, nel testo della norma, di condotte inequivocabilmente commissive.

Più complessa appare la questione relativamente alla configurabilità del riciclaggio come reato omissivo improprio.

Partendo dalla forma monosoggettiva di realizzazione del reato, la risposta sembra dover essere negativa, stante la struttura "a forma vincolata" della fattispecie, sprovvista di evento. Di conseguenza, non sembra potersi integrare l'ipotesi omissiva impropria per l'esclusione dal suo ambito applicativo dei reati a condotta vincolata e per l'insussistenza, al riguardo, della fonte di poteri concretamente impeditivi. Detto altrimenti, la mancanza dell'evento e la tesi della forma vincolata della condotta risultano incompatibili con la estensione della clausola di equivalenza.

Un'articolata regolamentazione è riservata alla confisca[27], operante in

[27] Désirée Fondaroli, Annamaria Astrologo, *Il continuo divenire della recente legislazione penale vaticana: la riforma dei codici, le norme complementari in materia penale, la recente legge in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria e le nuove figure di responsabilità amministrativa*

caso di condanna per i delitti di riciclaggio, auto-riciclaggio ed impiego dei proventi di attività criminose (artt. 421 *bis,* commi 5, 6, 7 e 8, e 421 *ter,* comma 2 c.p. vat.), tanto del "prodotto", anche indiretto, del riciclaggio ("prodotto" nel quale sono inclusi anche i mezzi utilizzati o destinati alla commissione del reato: comma 5, lett. a) quanto del "profitto o altro beneficio, derivanti direttamente o indirettamente, dai proventi del delitto antecedente al riciclaggio" (comma 5, lett. b).

In merito solo alcune osservazioni, scaturenti dal confronto con le previsioni della Legge N. CXXVII (nel nucleo assimilabili a quelle stabilite dai commi 1 e 2 dell'art. 648-*quater* c.p. it.). Singolare sia la nozione di *prodotto (anche) indiretto* del riciclaggio, sia l'estensione dell'ambito di esso agli strumenti destinati o utilizzati per la commissione dello stesso (tradizionalmente distinti dalle altre categorie di "proventi"). Perplessità genera anche la dilatazione dell'alveo dell'ablazione sino a comprendere "altro beneficio" (categoria assimilabile al "vantaggio anche indiretto" che la giurisprudenza italiana ricomprende nel concetto di "profitto" del reato) "*derivante, direttamente o indirettamente, dai proventi dal delitto antecedente al riciclaggio*": il "regresso all'infinito" dei beni confiscabili minaccia di condurre alla possibilità di apprensione di beni eziologicamente molto distanti dal reato, in ordine ai quali il legame di pertinenzialità con l'illecito penale risulta totalmente dissolto[28].

Il rischio è aggravato dalla previsione del comma 6, che, secondo il *trend* ormai consolidato, ammette la confisca per equivalente del denaro contante, beni o risorse economiche "che risultino essere di proprietà o posseduti dal condannato, in maniera esclusiva o congiunta, direttamente o indirettamente, fatti salvi i diritti dei terzi in buona fede".

In proposito si ripropongono le censure di illegittimità costituzionale della confisca di valore, della quale è riconosciuta la natura prevalentemente afflittiva, e le difficoltà di individuazione della categoria dei "terzi in buona fede": la locuzione utilizzata dal legislatore vaticano evoca le "categorie" consolidatesi nell'ordinamento italiano.

Da segnalare altresì la previsione del comma 8, che legittima sì il giudice ad adottare misure cautelari, incluso il sequestro (che appare quindi *uno,* ma non l'unico, dei possibili strumenti adottabili) del denaro, beni o altre risorse economiche "possibile oggetto di confisca" (sul modello dell'art. 321, comma 2 c.p.p. it.), ma, a quanto sembra desumersi dal tenore letterale della norma, soltanto "al fine di prevenire la vendita, il trasferimento o disposizio-

---

delle persone giuridiche, cit., pp. 242 ss.

[28] Filippo Sgubbi, Desiree Fondaroli, Annamaria Astrologo, Giuseppe Silvestri, *La legislazione antiriciclaggio dello Stato della Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano*, cit.

ne" degli stessi, quindi secondo lo schema del sequestro conservativo, più che di quello preventivo[29].

È concesso al giudice di disporre i provvedimenti che consentono alle Autorità di identificare, rintracciare e congelare i suddetti beni (salvi i diritti dei terzi di buona fede). Si direbbe trattarsi di un potere di indagine ad ampio spettro, esercitabile presumibilmente sin dalla fase istruttoria, imposto dalla normativa europea ed internazionale in materia di cooperazione giudiziaria.

Anche in ordine a tali precetti, come per il Codice penale, si pone la questione della armonizzazione delle nuove disposizioni con l'impianto del Codice di procedura penale vaticano, che coincide con il Codice di procedura penale del 1913, integrato dal legislatore italiano sino al 7 giugno 1929 (data di promulgazione della prima *Legge sulle fonti del diritto*), e successivamente da quello vaticano.

5. *Il sistema di prevenzione della legge: cenni*

Gli articoli da 24 a 43 legge del 30 dicembre 2010 n. CXXVII disegnano il complesso sistema della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo nel territorio dello Stati della Città del Vaticano[30]. L'art. 24 prevede che "Al fine di dare esecuzione alle misure di congelamento di fondi e risorse economiche volte a contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, l'Autorità di Informazione Finanziaria, fatti salvi i provvedimenti adottati dall'Autorità Giudiziaria in sede penale, dispone con proprio provvedimento il congelamento dei fondi e delle risorse economiche detenuti da persone fisiche, giuridiche, gruppi o entità, designati secondo i principi e le regole vigenti nell'ordinamento europeo. Con il medesimo provvedimento sono individuate, sulla base dei principi e delle regole vigenti nell'ordinamento europeo, le esenzioni dal congelamento". Si tratta, nel nostro ordinamento, di un compito che vede l'operatività del Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), appositamente costituito con il d.l.369/2001[31]. Il comma

---

[29] Filippo Sgubbi, Desiree Fondaroli, Annamaria Astrologo, Giuseppe Silvestri, *La legislazione antiriciclaggio dello Stato della Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano*, cit.

[30] Da ultimo, Alberto Cisterna, *Lo Stato della Città del Vaticano*, in Ranieri Razzante (a cura di) *Il riciclaggio come fenomeno transnazionale: normative a confronto*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 547 ss.; Giuseppe Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., pp. 95 ss.

[31] Giuseppe Rivetti, *Stato Città del Vaticano, Santa Sede e normativa antiriciclaggio*, cit., pp. 140 ss.

2 delinea i compiti dell'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF). L'organismo assegna all'Autorità i seguenti compiti: "a) acquisisce dalle autorità competenti ogni informazione utile allo svolgimento dei compiti di cui al comma 1; b) stabilisce collegamenti con gli organismi che svolgono funzioni similari negli altri Paesi al fine di contribuire al necessario coordinamento internazionale; c) formula alle competenti autorità internazionali proposte di designazione di soggetti o enti ai fini dell'adozione delle misure di cui al comma 1; d) valuta le istanze di esenzione dal congelamento di fondi e risorse economiche presentate dai soggetti interessati; e) formula alle competenti autorità internazionali proposte di cancellazione dalle liste dei soggetti designati, anche sulla base delle istanze presentate dai soggetti interessati". Si tratta delle consuete attività di *listing* e di *delisting* che si ricollegano all'operatività delle *black list* internazionali predisposte dal Consiglio di sicurezza dell'ONU o dall'Unione europea per il contrasto del finanziamento al terrorismo internazionale[32]. Gli articoli da 25 a 27 dettagliano, poi, l'efficacia e le conseguenze dei provvedimenti di *freezing*.

Il Capo V prescrive che "I soggetti di cui all'articolo 2 eseguono gli obblighi di adeguata verifica: a) quando instaurano un rapporto continuativo o d'affari; b) quando eseguono operazioni occasionali il cui importo sia pari o superiore ad euro 15.000, indipendentemente dal fatto che siano effettuate con un'operazione unica o con diverse operazioni collegate; c) per le prestazioni professionali di valore indeterminato o non determinabile e nei casi di costituzione, gestione o amministrazione di società, enti, trust o soggetti giuridici analoghi; d) quando vi è sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, a prescindere da deroghe, soglie o esenzioni applicabili; e) quando vi sono dubbi sulla veridicità o sull'adeguatezza dei dati relativi alla identificazione del soggetto con cui instaurano il rapporto" (art. 28). L'art. 29 dettaglia il contenuto degli obblighi di adeguata verifica e di astensione, affermando che essi consistono: "a) nell'identificazione del soggetto che instaura il rapporto continuativo o d'affari o esegue un'operazione, sulla base di documenti, dati o informazioni ottenuti da una fonte affidabile e indipendente; b) nell'individuazione e nell'identificazione dell'eventuale titolare effettivo; c) nell'acquisizione di informazioni sullo scopo e sulla natura del rapporto continuativo o d'affari o dell'operazione; d) nel controllo costante del rapporto continuativo o della relazione d'affari". Il comma 4, in modo più rilevante per l'Unione europea e per l'Italia in particolare prevede che: "I soggetti indicati nell'articolo 2, in caso di conti di corrispondenza con enti corrispondenti

[32] Alberto Cisterna, *Lo Stato della Città del Vaticano*, cit., pp. 547 ss.

di Stati esteri, debbono: a) raccogliere sull'ente corrispondente informazioni sufficienti per comprendere pienamente la natura delle sue attività e per determinare, sulla base delle informazioni disponibili al pubblico, la sua reputazione e la qualità della vigilanza cui è soggetto; b) valutare la qualità della normativa ivi vigente in materia di controlli relativi al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; c) ottenere, prima di aprire il conto, l'autorizzazione del Direttore generale ovvero del soggetto che svolga una funzione equivalente; d) definire per iscritto i termini delle rispettive obbligazioni; e) assicurarsi che l'ente corrispondente abbia verificato l'identità dei clienti aventi un accesso diretto ai conti di passaggio, abbia costantemente assolto gli obblighi di adeguata verifica della clientela e che, su richiesta, possa fornire i dati ottenuti a seguito dell'assolvimento di tali obblighi" e, poi i commi 6 ("È vietato aprire o mantenere conti di corrispondenza con una banca di comodo ovvero aprire o mantenere conti di corrispondenza con un ente creditizio che consenta notoriamente ad una banca di comodo di utilizzare i propri conti") e 7 ("È vietata l'apertura o la tenuta di conti, depositi o libretti di risparmio anonimi o cifrati o intestati a nomi fittizi o di fantasia").

L'art. 33 regola l'istituzione ed il funzionamento dell'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF): "1. L'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF), istituita dal Sommo Pontefice al fine di prevenire e contrastare efficacemente il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, esercita le proprie funzioni in piena autonomia ed indipendenza. Ad essa sono attribuiti mezzi finanziari e risorse idonei ad assicurare l'efficace perseguimento dei suoi fini istituzionali. 2. L'Autorità ha accesso, anche direttamente, alle informazioni finanziarie, amministrative, investigative e giudiziarie necessarie per assolvere i propri compiti di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Essa ha il potere di effettuare verifiche presso i soggetti di cui all'articolo 2 e di irrogare ai soggetti responsabili, nei casi previsti dalla presente legge, sanzioni amministrative pecuniarie. 3. L'Autorità esegue l'analisi finanziaria delle segnalazioni esaminando ed approfondendo le modalità di svolgimento e gli elementi costitutivi delle operazioni sospette, anche avvalendosi di informazioni comunque in proprio possesso o eventualmente acquisite da altri soggetti ed organi dello Stato, che sono tenuti a fornirle, e comunica al Promotore di Giustizia presso il Tribunale i fatti che, in base alle caratteristiche, entità, natura e a qualsivoglia altra circostanza conosciuta, integrino possibili fattispecie di riciclaggio, autoriciclaggio o di finanziamento del terrorismo".

Il collegamento operativo con l'ufficio del Promotore di Giustizia costituisce un'ipotesi di cooperazione rafforzata tra il circuito preventivo e quello repressivo ed agevola l'immediata comunicazione all'autorità giudiziaria di tutte le notizie utile per reprimere le condotte illecite. Inoltre al comma 5

si prevede che "L'Autorità di Informazione Finanziaria: a) sovraintende al rispetto degli obblighi stabiliti in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo ed emana disposizioni di attuazione delle norme contenute nella presente legge, con esclusione di quelle contenute nei Capi II e III; essa ha il potere, altresì, di emanare istruzioni e provvedimenti di carattere particolare nei confronti dei soggetti sottoposti agli obblighi previsti dalla presente Legge; b) emana ed aggiorna periodicamente indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette; c) riceve le segnalazioni di operazioni sospette e provvede ad effettuarne i necessari approfondimenti ai fini dell'eventuale denuncia al Promotore di Giustizia presso il Tribunale; d) autorizza i soggetti di cui all'articolo 2 nei casi previsti dalla presente Legge; e) valuta l'efficacia dei sistemi adottati dai soggetti obbligati per combattere il riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo e, ove del caso, suggerisce le modifiche o integrazioni da apportare ai sistemi medesimi; f) propone le eventuali integrazioni e modificazioni della legislazione in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; g) predispone, sentiti i soggetti obbligati, programmi di formazione del personale al fine di far conoscere la normativa vigente e le attività che potrebbero essere connesse al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo; h) compila statistiche in ordine all'applicazione e all'efficacia delle misure amministrative ed organizzative di prevenzione e repressione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; i) compie studi in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo ed elabora e diffonde modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali sul piano economico e finanziario riferibili a possibili attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo; j) trasmette al Segretario di Stato, entro il 30 settembre di ogni anno, un rapporto sull'attività svolta; k) può sospendere, per un massimo di cinque giorni lavorativi, sempre che ciò non pregiudichi il corso delle indagini, operazioni sospette di riciclaggio, autoriciclaggio o di finanziamento del terrorismo, dandone immediata notizia al Promotore di Giustizia presso il Tribunale; l) cura i rapporti con gli organismi internazionali e comunitari incaricati di definire politiche e standard in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo".

Si tratta di poteri particolarmente penetranti che concentrano sull'AIF una somma di competenze che, ad esempio, in Italia sono ripartite tra più soggetti. È una soluzione legislativa che merita senz'altro apprezzamento, poiché tende a costituire un unico soggetto di regolazione dell'attività di prevenzione, con intuibili vantaggi sotto il profilo delle informazioni e dell'incremento delle professionalità dedicate.

L'art. 34 si occupa della "Segnalazione di operazioni sospette", prevedendo che al comma 1 che: "I soggetti obbligati, anche attraverso la predisposizione di adeguati assetti organizzativi, prestano attenzione ad ogni attività particolarmente atta, per sua natura, ad avere una connessione con il riciclaggio, l'autoriciclaggio o con il finanziamento del terrorismo e sono tenuti a rispondere con tempestività alle richieste su tali materie provenienti dall'Autorità di Informazione Finanziaria» ed al comma 2 che «I soggetti indicati nell'articolo 2 sono tenuti ad informare prontamente l'Autorità di Informazione Finanziaria, su richiesta di quest'ultima o di propria iniziativa, quando siano a conoscenza, sospettino o abbiano motivi ragionevoli di sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio, di autoriciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Il sospetto è desunto, avendo a base la capacità economica e l'attività svolta dal soggetto, dalle caratteristiche, entità e natura dell'operazione o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta in ragione delle funzioni esercitate". Come può pacificamente constatarsi si è in presenza di una disposizione del tutto omologa a quella vigente in Italia per effetto del d.lgs. 231/07, accompagnata — all'art. 37 — dalla previsione che "L'Autorità di Informazione Finanziaria adotta, anche sulla base di protocolli d'intesa con l'Autorità Giudiziaria, inquirente o giudicante, e con qualsivoglia altra Autorità, adeguate misure per assicurare la massima riservatezza dell'identità dei soggetti che effettuano le segnalazioni di operazioni sospette". Il Capo IX regola i "Controlli sul denaro contante in entrata o in uscita dallo Stato" (art. 39) per cui "1. Ogni persona fisica che entra o esce dallo Stato trasportando denaro contante di importo pari a quello stabilito dalla disciplina vigente nell'ordinamento europeo deve dichiarare tale somma in forma scritta all'Autorità di Informazione Finanziaria". Il Capo XI si occupa, poi, del tema cruciale della "Cooperazione internazionale", statuendo all'art. 41 che "1.L'Autorità di Informazione Finanziaria scambia a condizioni di reciprocità e, di norma, sulla base di memorandum di intesa, informazioni in materia di operazioni sospette e collabora con Autorità di altri Stati che perseguono le medesime finalità di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo" e, al comma 2 "Il segreto d'ufficio e le eventuali restrizioni alla comunicazione di informazioni rivenienti da obblighi contrattuali o da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative non sono di ostacolo all'adempimento degli obblighi di cui al comma che precede"; mentre il comma 3 prevede che "L'Autorità di Informazione Finanziaria, conformemente a quanto stabilito dalla Decisione 2000/642/GAI e da altre fonti internazionali, disciplina gli ambiti di utilizzo delle informazioni ricevute dalle Unità di Informazione Finanziaria (FIU) di altri Stati".

Il capo XII, infine, è dedicato alle sanzioni amministrative pecuniarie (art. 42).

Una particolare questione ha riguardato, in relazione alla posizione dello IOR, se i compiti dell'AIF possano essere applicati retroattivamente, ossia in relazione a fasi dell'attività dell'Istituto che precedono l'entrata in vigore della nuova normativa[33].

6. *Il revirement del 2012*

In data 25 gennaio 2012 è stato rilasciato il "Decreto n. CLIX del Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano con il quale sono promulgate modifiche ed integrazioni alla Legge concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo del 30 dicembre 2010, n. CXXVIL". Le modifiche sono state considerate da molti settori e dalle agenzie di rating dell'antiriciclaggio un passo indietro sostanziale rispetto all'originario contenuto della Legge del 2010 e la circostanza che la modifica provenga dai lavori della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano è stato letto come un tentativo dei Dipartimenti della Curia di contenere la dirompente novità della Legge del 2010.

Incisive siano state le modifiche volute dalla Commissione pontificia. Le addizioni e le manipolazioni del testo del 2010 hanno preso in considerazione parecchi punti dell'architettura promulgata con il *Motu proprio,* schematicamente deve constatarsi[34]:

1) l'art. 1 rimodula la definizione di riciclaggio e di reato presupposto, stabilendo al comma 4 che per "riciclaggio" si intendono: a) gli atti di cui all'articolo 421-*bis* del codice penale; b) il concorso in uno degli atti di cui all`articolo 421-*bis* del codice penale; e per « reato presupposto" uno dei reati presupposto del riciclaggio contenuti nei seguenti articoli del codice penale: 138-*bis* (Associazioni con finalità di terrorismo o di eversione); 138-*ter* (Finanziamento del terrorismo); 138-*quater* (Arruolamento con finalità di terrorismo o di eversione); 138-*quinquies* (Addestramento ad attività con finalità di terrorismo o di eversione); 138-*sexies* (Attentato per finalità di terrorismo o di eversione); 138-septies (Atti di terrorismo o di eversione con armi o dispositivi esplodenti o letali); 145-154 (Delitti contro la libertà individuale); 171-174 (Corruzione); 248-249 (Associazione per delinquere); 256-258 (Fal-

[33] Alberto Cisterna, *Lo Stato della Città del Vaticano*, cit., pp. 547 ss.

[34] Per tutti, Alberto Cisterna, *Lo Stato della Città del Vaticano*, cit., pp. 547 ss.

sità in monete e carte di pubblico credito); 295-297 (Frodi nei commerci, nelle industrie e negli incanti); 299-*bis* (Abuso di informazioni privilegiate); 299-*ter* (Manipolazione del mercato); 311-bis (Pirateria); 326-*bis* (Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope); 326-*ter* (Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope); 326-*quinquies* (Prescrizioni abusive); 331-339 (Delitti contro il buon costume e l'ordine delle famiglie); 364-371 (Omicidio); 372-375 (Lesioni personali); 402-404 (Furto); 406-412 (Rapina, estorsione e ricatto); 413 (Truffa e altre frodi); 416-*bis* (Malversazione a danno dello Stato); 416-*ter* (Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche); 416-*quater* (Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato); 417-420 (Appropriazione indebita); 421 (Ricettazione); 422 (Usurpazione); 459-*bis* (Contrabbando); 460-470 (Contravvenzioni concernenti le armi e i dispositivi esplodenti 0 letali); 472-*bis* (Reati contro l ambiente); 472-*ter* (Attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti); nonché ogni fattispecie di reato punita dal codice penale, nel minimo, con la reclusione o l'arresto pari o superiore a sei mesi, o nel massimo, con la reclusione o l'arresto pari o superiore ad un anno.

2) il nuovo art. 1-*bis* statuisce sotto il titolo "Trasparenza e integrità dei settori economico, finanziario e professionale": "Al fine di tutelare e promuovere l'integrità e la trasparenza dei settori economico, finanziario e professionale, nello Stato sono vietati: a) l'apertura o la tenuta di conti, depositi, libretti di risparmio 0 analoghi rapporti, anonimi o cifrati o intestati a nomi fittizi o di fantasia; b) l'apertura o la tenuta di conti di corrispondenza con una banca di comodo, ovvero l'apertura o il mantenimento di conti di corrispondenza con una banca o con un ente creditizio o finanziario che, in maniera pubblicamente nota, consentano ad una banca di comodo di utilizzare i propri conti; c) l'apertura di case da gioco".

3) l'art. 1-*ter* consegue, anch'esso in modo obiettivo ed evidente, lo scopo di temperare l'interpretazione delle disposizioni preventive, enunciando i criteri generali cui esse si devono ispirare. Sotto il titolo "Ordinamento generale e diritto alla riservatezza" si prevede che "1. Le politiche, le misure e le procedure richieste dalla presente legge allo scopo della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, sono adottate e attuate in maniera coerente: a) al contesto sociale e al regime di monopolio pubblico vigente nello Stato nei settori economico, finanziario e professionale; b) alla natura istituzionale dei soggetti obbligati ai sensi dell'articolo 2, comma 1; c) al rischio connesso alla categoria di controparte o alla tipologia di rapporto, di prestazione o di transazione. 2. Le disposizioni della presente legge sono attuate in maniera conforme ai principi generali dell'ordinamento canonico, prima fonte normativa e interpretativa dell'ordinamento dello

Stato. 3. Le disposizioni della presente legge sono attuate senza pregiudizio del diritto alla riservatezza, come protetto dai principi e dalle norme fondamentali dell'ordinamento vigente, fatte salve le eccezioni espressamente stabilite dalla presente legge ai fini della collaborazione e dello scambio di informazioni tra le Autorità competenti per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo". Assume un rilievo centrale il disposto del comma 2 in virtù del quale la *salus Ecclesiae*, ossia la salvaguardia della missione salvifica della Chiesa potrebbe consentire deroghe al regime previsto dalla Legge antiriciclaggio.

4) di particolare rilevanza il nuovo Capo I-*bis* della Legge che riorganizza completamente il novero delle "Autorità competenti" nel sistema di prevenzione al riciclaggio ed al finanziamento al terrorismo. Il risultato finale è stato quello di declinare su un registro attenuato l'originaria indipendenza ed autonomia funzionale ed organizzativa dell'AIF. L'art. 2-*quinquies*, titolato "Segreteria di Stato", prevede che "1. La Segreteria di Stato è competente per la definizione delle politiche in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. In tali materie, promuove la collaborazione tra le Autorità della Santa Sede e dello Stato competenti nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. 2. La Segreteria di Stato cura l'adesione della Santa Sede a trattati e accordi internazionali, nonché le relazioni e la partecipazione della Santa Sede alle istituzioni ed organismi internazionali competenti nel definire le norme e le buone pratiche in materia di prevenzione e di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo". La posizione della Segreteria di Stato, come si vede, diviene centrale e decisiva. A ciò si aggiunge l'art. 2-*sexies*, titolato "Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano", secondo il quale "La Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano è competente per l'adozione di regolamenti generali di attuazione della presente legge". Sotto di essa, quindi, l'Autorità di Informazione Finanziaria i cui compiti sono analiticamente indicati dall'art. 2-septies con la perdita di una competenza generale ed innominata nella materia *de qua.* Infine l'art. 2-octies prevede che "1. Il Corpo della Gendarmeria svolge indagini ai fini della prevenzione e del contrasto dell'attività criminosa, del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, nei limiti delle proprie competenze stabilite dall'ordinamento vigente. *omissis* 3. Il Corpo della Gendarmeria, con il nulla osta della Segreteria di Stato, stipula Protocolli d'intesa con analoghe Autorità di altri Stati, ai fini della prevenzione e del contrasto dell'attività criminosa, del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo", anche in questo con una sostanziale limitazione degli originari poteri di interlocuzione e di cooperazione internazione conferiti dalla Legge del 2010 all'AIF.

5) l'art. 28-*bis* sancisce esplicitamente l'adozione del parametro dell'Approccio basato sul rischio, stabilendo che "1. Gli obblighi di adeguata verifica sono assolti in maniera proporzionale al rischio connesso alla categoria di controparte o alla tipologia di rapporto, di prestazione o di transazione. 2. Per la valutazione del rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, i soggetti di cui a1l'articolo 2, comma 1, osservano le linee guida dell'Autorità di Informazione Finanziaria. 3. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, prestano particolare attenzione al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo connesso a prestazioni, transazioni o prodotti che favoriscono l'anonimato e adottano le misure eventualmente necessarie per impedirne l'utilizzo per scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo". Mentre l'art. 29-*bis* contiene i riferimenti operativi volti a scrutinare ed individuare il titolare effettivo della transazione finanziaria, bancaria o economica sottoposta al regime della Legge (cfr. anche l'allegato al Decreto del 25 gennaio 2012).

6) l'art. 37-*bis* reca la nuova disciplina del "Segreto in materia finanziaria", secondo cui "1. Tutte le notizie, le informazioni e i dati in possesso dei soggetti indicati nell'articolo 2, comma 1, dei loro rappresentanti legali, amministratori, direttori, dipendenti, consulenti e collaboratori a qualsiasi titolo, in ragione dell'esercizio delle attività elencate nel medesimo articolo 2, comma 1, sono coperti dal segreto in materia finanziaria. 2. Il segreto in materia finanziaria non deve essere di ostacolo all'attività e alla richiesta di informazioni delle Autorità competenti per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo". La formula sintattica adoperata (non deve essere di ostacolo) rende chiaro il privilegio che la novella del 2012 ha inteso assicurare alla tutela del segreto e, con esso, alla riservatezza delle informazioni manipolate dal sistema bancario e finanziario del Vaticano. Un'opzione certo non del tutto allineata con i propositi di trasparenza e legalità enunciati nel 2010 e che, oggettivamente, appanna la fiducia che in sede di organismi internazionali si era accordata al *Motu proprio* (donde la ricordata, dura reazione del Dipartimento di Stato degli Usa dell'8 marzo 2012). Nella medesima prospettiva, ancora, rischia di essere letta la nuova disposizione dell'art. 39-*bis*, secondo cui è la Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano a fissare con proprio regolamento i limiti all'utilizzo del denaro contante.

7) tra le innovazioni positive, intervenute nell'intento di realizzare una più stringente convergenza verso gli standard normativi internazionali si colloca l'art. 42-*bis* che regola la "Responsabilità amministrativa delle persone giuridiche" e prevede che "In caso di condanna per uno dei reati stabiliti dagli articoli 421-*bis* (riciclaggio) e 138-*ter* (finanziamento al terrorismo)

del codice penale, l'Autorità giudiziaria applica nei confronti delle persone giuridiche una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 20.000 ad euro 2.000.000".

Dal punto di vista strutturale, il provvedimento in esame, dopo un lungo elenco di definizioni di istituti e concetti contenuti nella legge stessa (ad esempio, la nozione di "persona giuridica" e di "Autorità pubblica", quella di "riciclaggio" e di "reato presupposto"), stabilisce alcune disposizioni "generali" dirette alla prevenzione e contrasto sia al riciclaggio sia al finanziamento del terrorismo (ad es., l'art. 2, che elenca i soggetti tenuti all'osservanza delle misure di contrasto e prevenzione); altre orientate alla regolamentazione di "nuovi" delitti, quali il riciclaggio e l'auto-riciclaggio (Capo II), i reati collegati al terrorismo, tra cui il delitto di "finanziamento del terrorismo" ex art. 138-ter, e "altre" fattispecie contenute nel Capo III (dalla malversazione a danno dello Stato e l'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, ai delitti abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato; dalla tratta di persone al contrabbando, alla pirateria, ecc.).

Il complesso delle misure preventive e di contrasto al riciclaggio previsto dalla Legge N. CLXVI, distingue il regime degli *obblighi di adeguata verifica* semplificati da quelli rafforzati (delineati sulla falsariga degli artt. 25 ss. d.lgs. 231/2007 e artt. 6 ss. Direttiva 2005/60/ CE), prevedendo inoltre una regolamentazione diversa a seconda che il destinatario sia persona fisica o giuridica (sempre, comunque, caratterizzata da "natura istituzionale": art. 1-*ter*, comma 1, lett. *b*), che richiama l'art. 2, comma 1 Legge N. CLXVI), oppure Autorità Pubblica, ed aggiungendo una clausola di esenzione rispetto agli Stati che, previo provvedimento di "riconoscimento" della Segreteria di Stato, impongono obblighi equivalenti a quelli dello Stato della Città del Vaticano.

Dal punto di vista dei "soggetti", nelle disposizioni è diffuso il riferimento alla "controparte", anziché alla "clientela" (anch'essa assoggetta ad obblighi di "collaborazione" *ex* art. 28-*ter* Legge n. CLXVI, sanzionati in caso di violazione ai sensi dell'art. 42).

La descrizione delle situazioni di rischio è mutuata dalla Direttiva 2005/60/CE, ma i parametri relativi a tale "approccio" (art. 28-*bis* Legge N. CLXVI) appaiono tuttavia meno tassativi rispetto a quelli fissati dall'art. 30 d.lgs. 231/2007. Anche la normazione degli *obblighi di registrazione e conservazione* non si discosta di molto dalle scarne previsioni della Direttiva.

L'*obbligo di segnalazione* (art. 34) – l'unico comune a tutti i soggetti, inclusa l'Autorità Pubblica (art. 2, comma 2), che peraltro non subisce alcuna conseguenza sanzionatoria in caso di violazione – è riferito alle "transazioni" (e non alle "operazioni") sospette, come invece indicato nella Direttiva e nel

d. lgs. 231/2007, nel probabile intento di circoscrivere l'oggetto della indagine a "movimenti" di denaro o beni.

I destinatari tenuti alla segnalazione devono assicurare la riservatezza circa l'identità dei soggetti segnalati e la trasmissione della stessa segnalazione (art. 37); le notizie, le informazioni e i dati in possesso di essi o dei loro rappresentanti legali, amministratori, direttori, dipendenti, consulenti e collaboratori a qualsiasi titolo che ne sono in possesso in ragione dell'esercizio delle attività indicate nell'art. 2, comma 1, sono coperti dal segreto in materia finanziaria, il quale tuttavia "non deve essere di ostacolo all'attività e alla richiesta delle autorità competenti per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo" (art. 37-*bis*).

La riforma è orientata all'adeguamento della normativa vaticana agli *standards* comunitari ed internazionali ed è dovuta anche alla pretesa necessità di ridimensionare il potere di indagine originariamente attribuito all'AIF dall'art. 33 della Legge N. CXXVII.

Ai sensi della Legge del 2012, infatti, i poteri di ispezione di tale Autorità (art. 2-*septies*, comma 2, lett. b) Legge N. CLXVI) sono rimessi alla disciplina contenuta nel regolamento della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, la quale è altresì competente per l'adozione di regolamenti generali di attuazione della Legge stessa (art. 2-*sexies*).

A differenza della disciplina del 2010, l'autonomia ed indipendenza dell'Autorità non è definita "piena" ed è riferita al (mero) profilo operativo (art. 2-*septies*, comma 1, Legge N. CLXVI): l'AIF, infatti, è affiancata da organismi, quali la Segreteria di Stato, cui è affidata la definizione delle politiche in materia di prevenzione e contrasto al riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, oltre che il potere di adesione della Santa Sede a trattati e accordi internazionali e la partecipazione ad istituzioni ed organismi internazionali (art. 2-*quinquies*).

Dal testo del 2012 è scomparso il riferimento (presente invece nell'art. 33, comma 2 Legge N. CXXVII del 2010) all'accesso *anche diretto* "alle informazioni finanziarie, amministrative, investigative e giudiziarie necessarie per assolvere i compiti di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo": si prevede, infatti che l'AIF, con riguardo alle segnalazioni di transazioni sospette (art. 2-*septies*, comma 3, lett. *d*) Legge N. CLXVI), attinga "in maniera tempestiva, alle informazioni di natura finanziaria, amministrativa o investigativa necessarie ai fini dell'efficace svolgimento delle funzioni di cui alle lettere *a*) e *b*)", (ovvero ricevimento delle segnalazioni ed analisi finanziaria delle stesse).

Per la violazione degli obblighi elencati nell'art. 42 è prevista una sanzione amministrativa (applicata dall'AIF) diversamente calibrata a seconda che

destinataria della stessa sia la persona fisica oppure la persona giuridica; non è fissata alcuna misura a fronte dell'inadempimento dell'Autorità Pubblica.

In conseguenza della condanna dei soggetti "collegati" ad una persona giuridica per i delitti di riciclaggio *ex* art. 421-*bis* o di finanziamento al terrorismo può essere inflitta all'ente una sanzione ("amministrativa") pecuniaria e, in talune ipotesi, anche l'interdizione temporanea dall'attività, secondo quanto stabilito dall'art. 42-*bis.*

7. *Gli ultimi interventi normativi*

Il 10 gennaio 2014, all'inaugurazione dell'anno giudiziario nello Stato Città del Vaticano, il Promotore di Giustizia vaticano, ha fornito un primo resoconto dell'azione di verifica svolta dell'AIF, comunicando che la stessa ha consentito di segnalare 6 rapporti di operazioni sospette ai sensi della normativa antiriciclaggio, sui quali l'Ufficio del Promotore di Giustizia ha in corso indagini e accertamenti a partire dalle verifiche di natura bancaria[35]. Inoltre il medesimo Promotore di Giustizia ha ricordato che nell'anno appena trascorso sono arrivate cinque richieste di rogatorie penali e che "a tutte è stata data esecuzione, nella ferma convinzione della necessità di collaborare soprattutto per fronteggiare la criminalità in alcuni settori». Circostanza parimenti significativa nella medesima, solenne occasione si è ricordato che «per la prima volta nella storia dello Stato", l'Ufficio del Promotore di giustizia "ha inoltrato una rogatoria alla procura della Repubblica di Roma, in merito a una vicenda di riciclaggio" e "si è in attesa di ricevere l'esecuzione della rogatoria" e che, sempre per la prima volta, è stato eseguito "un sequestro di beni relativo al congelamento di fondi intestati o comunque riconducibili alla persona indagata per riciclaggio"[36].

Indubbiamente una svolta significativa che costituisce l'effetto operativo più immediato delle decisioni assunte dal nuovo pontefice[37]. La prima e la più importante è costituita dalla «*Lettera apostolica in forma di "Motu proprio" La Promozione*» adottata l'8 agosto 2013 dal Sommo Pontefice Francesco «*per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa*». Il documento, nel suo preambolo, ricorda in modo evidente ed esplicito che "la Santa Sede, in conformità con la sua natura e missione, partecipa agli

---

[35] Alberto Cisterna, *Lo Stato della Città del Vaticano*, cit., pp. 547 ss.

[36] Alberto Cisterna, *Lo Stato della Città del Vaticano*, cit., pp. 547 ss.

[37] Alberto Cisterna, *Lo Stato della Città del Vaticano*, cit., pp. 547 ss.

sforzi della Comunità internazionale volti alla protezione e alla promozione dell'integrità, stabilità e trasparenza dei settori economico e finanziario e alla prevenzione ed al contrasto delle attività criminali". Il testo dei quattro articoli che compongono il "Motu proprio" assoggettano tutti i Dicasteri della Curia Romana e tutti gli altri organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede, nonché le organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano all'osservanza delle leggi dello Stato della Città del Vaticano in materia di: a) misure per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; b) misure contro i soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale; c) vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria (art.1). Come si può notare, mentre la vigilanza prudenziale dell'AIF è circoscritta, analogamente al passato, agli enti che esercitano «professionalmente» un'attività finanziaria (art.2), il rispetto delle disposizione per la prevenzione riguarda ogni soggetto, incluse le ONLUS senza scopo di lucro che potevano prestarsi — nella raccolta del denaro — ad operare quale schermo di attività illecite di riciclaggio[38]. Inoltre l'art.4 prevede la istituzione di "Comitato di Sicurezza Finanziaria" con il fine di coordinare le autorità competenti della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano in materia di prevenzione e di contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa; comitato che è stato munito di un proprio statuto che gli conferisce ampi poteri e che costituisce una vera e propria centrale delle attività antiriciclaggio in Vaticano a partire dalla sua stessa, autorevole e complessa composizione[39]. L'esame delle funzioni rimesse al CSF costituisce l'evidente conferma dell'intenzione papale di conferire il massimo di efficienza all'AIF che vede ora nel Comitato l'organismo di vertice della struttura di prevenzione, il quale «*a) stabilisce criteri e modalità per l'elaborazione della valutazione generale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa; b) approva la valutazione generale dei rischi e il suo regolare aggiornamento; c) individua le misure occorrenti per la gestione ed il contenimento dei rischi; d) coordina l'adozione ed il regolare aggiornamento di politiche e procedure per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa*» e, circostanza di grande rilievo, sotto il profilo sempre sensibile della cooperazione internazionale «*e) promuove l'attiva collabora-*

[38] Giuseppe Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., pp. 106 ss.

[39] Alberto Cisterna, *Lo Stato della Città del Vaticano*, cit., pp. 547 ss.

zione e lo scambio di informazioni tra le Autorità competenti della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano; h) chiede informazioni alle Autorità ed agli enti che operano nell'ambito della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano» (art.2).

Con altra "*Lettera apostolica in forma di "Motu proprio"*", il pontefice Francesco ha modificato, il 15 novembre 2013, lo statuto dell'Autorità di informazione finanziaria (AIF) emanato da papa Benedetto XVI mediante il *Motu proprio* "La Sede Apostolica"*,* del 30 dicembre 2010 (cfr. *supra*). Nella premessa il papa rende noto che, accogliendo anche i suggerimenti della Commissione referente sull'Istituto per le Opere di Religione che ho istituito con "Chirografo del 24 giugno 2013"[40], ha ritenuto opportuno ri-

---

[40] Il cui testo reca tutte le successive linee di intervento del pontificato nella materia: "*Con Chirografo del primo marzo 1990, il Beato Giovanni Paolo II eresse con personalità giuridica pubblica l'Istituto per le Opere di Religione, dando una nuova configurazione all'Istituto e conservandone il nome e le finalità. Nella medesima prospettiva, tenendo conto che Egli volle meglio adeguare le strutture e le attività dell'Istituto alle esigenze dei tempi; seguendo l'invito del Nostro Predecessore Benedetto XVI di consentire ai principi del Vangelo di permeare anche le attività di natura economica e finanziaria; sentito il parere di diversi Cardinali e altri fratelli nell'Episcopato, nonché di altri collaboratori, e alla luce della necessità di introdurre riforme nelle Istituzioni che danno ausilio alla Sede Apostolica, Noi abbiamo deciso di istituire una Commissione Referente sull'Istituto per le Opere di Religione che raccolga puntuali informazioni sulla posizione giuridica e sulle varie attività dell'Istituto al fine di consentire, qualora necessario, una migliore armonizzazione del medesimo con la missione universale della Sede Apostolica. La Commissione svolge i propri compiti a norma del presente Chirografo e delle Nostre disposizioni operative.*

1. La Commissione è composta da un minimo di cinque Membri tra cui un Presidente che ne è il rappresentante legale, un Coordinatore che ha poteri ordinari di delegato e agisce nel nome e per conto della Commissione nella raccolta di documenti, dati e informazioni necessari, nonché un Segretario che coadiuva i membri e custodisce gli atti.

2. La Commissione è dotata di poteri e facoltà adeguati allo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali entro i limiti stabiliti dal presente Chirografo e le norme dell'ordinamento giuridico. La Commissione raccoglie documenti, dati e informazioni necessari allo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali. Il segreto d'ufficio e le altre eventuali restrizioni stabiliti dall'ordinamento giuridico non inibiscono o limitano l'accesso della Commissione a documenti, dati e informazioni, fatte salve le norme che tutelano l'autonomia e l'indipendenza delle Autorità che svolgono attività di vigilanza e regolamentazione dell'Istituto, le quali rimangono in vigore.

3. La Commissione è dotata delle risorse umane e materiali adeguate alle sue funzioni istituzionali. Qualora sia utile, si avvale di collaboratori e consulenti.

4. Il governo dell'Istituto continua a operare a norma del Chirografo che lo erige, salvo ogni Nostra diversa disposizione.

5. La Commissione si serve della sollecita collaborazione degli Organi dell'Istituto, nonché del suo intero personale. Inoltre, i Superiori, i Membri e gli Officiali dei Dicasteri della Curia Romana e gli altri enti ad essa collegati, nonché dello Stato della Città del Vaticano, collaborano parimenti con la Commissione. La Commissione si serve anche della collaborazione di altri soggetti, spontaneamente o su richiesta.

6. La Commissione Ci tiene informati delle proprie attività nel corso dei suoi lavori.

7. La Commissione Ci consegna gli esiti del proprio lavoro, nonché l'intero suo archivio, in modo tempestivo alla conclusione dei lavori.

8. L'attività della Commissione decorre dalla data del presente Chirografo.

9. Sarà reso noto lo scioglimento della Commissione".

formare la struttura interna dell'Autorità, affinché possa meglio svolgere le funzioni istituzionali che le sono affidate, modificando radicalmente il precedente statuto. L'analisi sinottica dei testi consente in modo più agevole di rimarcare le differenze strutturali e funzionali che il pontificato ha pretesto introdurre nello snodo centrale dell'attività antiriciclaggio:

Vi è dunque stata una riscrittura profonda e complessa che ha modificato l'assetto strutturale ed operativo dell'AIF ed ha, conseguentemente, inciso sotto il profilo delle attribuzioni funzionali, il tutto all'insegna di una maggiore trasparenza[41]. Basta confrontare il nuovo art.4 lett. i) «*approva ogni anno entro il 31 marzo un rapporto pubblico contenente dati, informazioni e statistiche non riservati sull'attività svolta dall'Autorità nell'esercizio delle sue funzioni, predisposto dal Direttore*» e j) «*approva ogni anno entro il 31 marzo un rapporto confidenziale per la Segreteria di Stato sull'attività svolta dall'Autorità nell'esercizio delle sue funzioni, predisposto dal Direttore*», con il testo del previgente art.9 «*L'Autorità di Informazione Finanziaria trasmette al Segretario di Stato una relazione sulla propria attività nei termini previsti dalla legge*».

Le modifiche attuate hanno avuto un'importante ricaduta sul piano delle valutazioni operate dagli organismi internazionali di controllo e di valutazione del sistema antiriciclaggio dello Stato Città del Vaticano. La Santa Sede, infatti, ha superato il nuovo esame di Moneyval che ha approvato, in data 9 dicembre 2013, il "*Progress report and written analysis by the Secretariat of Core and Key Recommendations*" del Vaticano. Moneyval — secondo quanto riferito in un comunicato vaticano — ha considerato con favore i miglioramenti e le chiarificazioni apportati alle strutture legali della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano in materia di lotta al riciclaggio del denaro e al finanziamento del terrorismo, conferma che sono stati fatti progressi significativi. In seguito alla richiesta presentata dal Vaticano, Moneyval ha accettato di compiere un esame di revisione completo del progresso realizzato. Perciò il rapporto contiene un'analisi di progresso non solo quanto alle *core*, ma anche alle *key recommandations* del Financial Action Task Force e del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI). Per il vicesegretario di Stato, monsignor Antoine Camilleri, questa valutazione positiva «conferma gli importanti sforzi intrapresi dalla Santa Sede e dallo Stato della Città del Vaticano per rafforzare il quadro dei loro strumenti legali e istituzionali. La Santa Sede è pienamente impegnata per continuare a migliorare un'efficace implementazione di tutte le misure necessarie per edificare un

[41] Alberto Cisterna, *Lo Stato della Città del Vaticano*, cit., pp. 547 ss.

sistema ben funzionante e coerente al fine di prevenire e combattere i crimini finanziari». In particolare il Vaticano ha ottenuto quattro risultati chiave a livello legislativo[42]: rafforzamento dell'Autorità di Informazione Finanziaria; *motu proprio* sulle leggi penali[43]; *motu proprio* sulla trasparenza e nuovo statuto AIF. E tre risultati chiave a livello operativo: cooperazione internazionale dell'organo di vigilanza finanziaria; procedimenti di revisione e correttivi in istituzioni sotto la vigilanza dell'AIF; funzionamento effettivo del sistema di informazione per la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo.

Si legge, in particolare, nel *Report*: "*Significant progress was also made in the area of international financial sanctions. The most noteworthy development was the creation of a listing process as set out under Decree No. XI of 8 August 2013 introducing norms relating to transparency, supervision and financial intelligence confirmed by Law No. XVIII of 8 October 2013 on Norms relating to transparency, supervision and financial intelligence (the AML/CFT Law). The new provisions under the AML/CFT Law provide for the creation of a single national list of subjects who threaten international peace and security. These provisions enable the VCS to give effect to the freezing of funds of persons designated pursuant to United Nations Security Council Resolution 1267(1999), individuals and entities designated by the EU or third states pursuant to United Nations Security Council Resolution 1373(2001) and persons designated upon the motion of the appropriate authorities of the VCS itself. On 8 November 2013 the President of the Governorate issued the new relevant order attaching the domestic list of subjects who threaten international peace and security, taking into account the designations made by the relevant organs of the UN, the EU and third states*".

La locuzione "*significant progress*" segna, meglio di ogni altra considerazione lo scarto di miglioramento che la comunità internazionale ha riconosciuto al Vaticano in questo settore e nella sempre materia sempre incandescente dell'operatività dello IOR, ove si è registrata la esatta individuazione e la pubblicazione delle categorie di soggetti che possono accedere ai servizi finanziari dell'Istituto[44].

---

[42] Giuseppe Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., pp. 106 ss.

[43] Cfr. *Lettera apostolica* in forma di «Motu proprio» sulla giurisdizione degli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano in materia penale dell'11 luglio 2013.

[44] Alberto Cisterna, *Lo Stato della Città del Vaticano*, cit., pp. 547 ss.

*A scuola con le religioni. Le mense come luogo di conoscenza e scambio**

Maria Chiara Giorda, Elena Messina

Introduzione

La scuola e le istituzioni educative in genere sono agenzie fondamentali per la promozione della salute il cui compito è volto all'acquisizione di stili di vita e di alimentazione sani. Al contempo, una più salutare proposta nutrizionale deve ottenersi attraverso lo sviluppo di politiche del cibo e della nutrizione che devono essere rispettose, plurali e pluraliste, attente alle culture religiose rappresentate dagli utenti: ogni religione definisce infatti i modi in cui il corpo, la salute e le pratiche alimentari sono costruite, negoziate, stabilite e regolate. L'obiettivo di questo contributo è riflettere sullo stato attuale delle politiche promosse nella ristorazione scolastica collettiva a riguardo del cibo e alle religioni e alle buone pratiche per promuovere la creazione di un contesto più favorevole allo sviluppo complessivo della persona, con particolare riguardo per l'identità religiosa.

Nella prima parte del testo, si prenderanno in esame alcune buone prassi relative al rapporto tra l'alimentazione e le religioni nelle scuole italiane, con un focus specifico sulle politiche di educazione e promozione attivate dal servizio mensa delle scuole di Torino. Nella seconda parte si presenteranno e analizzeranno i dati dei questionari relativi al rapporto tra cibo e culture, abitudini e regole religiose, somministrati nell'anno scolastico 2013/2014, nell'ambito di un progetto condotto dalla Fondazione Benvenuti in Italia (Torino), intitolata "À table avec les religions".

* Il presente contributo è stato scritto in un lavoro comune dalle due autrici. Tuttavia a Giorda si devono i paragrafi 3 4 e le conclusioni e a Messina l'1 e 2

1. Una premessa: pluralismo religioso, cibo e scuola

Tra i vari ambiti di ricerca che il pluralismo religioso in cui viviamo ha rivivificato, il rapporto tra le religioni e gli spazi pubblici è senza dubbio di grande interesse, sia per gli studiosi, sia per gli attori coinvolti, siano essi semplici cittadini o istituzioni pubbliche, culturali e politiche. È la sfida contemporanea del pluralismo politico. Senza dubbio la scuola è uno degli spazi pubblici in cui le religioni si esprimono con maggiore forza: non entriamo qui nel dibattito, ma basterebbe ricordare la questione – aperta e a ondate varie di interesse pubblico – dell'insegnamento della religione/delle religioni che interroga il sistema educativo e la sua capacità di intercettare urgenze e sfide.[1]

Se il rapporto tra religioni e spazi pubblici pone di continuo interrogativi e domande di ricerca, teorica ed empirica, uno dei temi che nel contenitore degli studi religionistici ha suscitato interesse per la possibilità di accostarvisi in maniera comparativa è il rapporto tra religioni e cibo.[2] Il cibo è un elemento culturale e, in quanto tale, è parte dell'amalgama di simboli che costruiscono qualsiasi tipo di sistema culturale. I significati veicolati dal cibo sono utili a rappresentare e istituzionalizzare i valori e le credenze della cultura.[3]

Oggi, l'incremento di riferimenti culturali e di modelli simbolici che influenzano l'alimentazione è uno degli effetti delle migrazioni e della globalizzazione: nella migrazione avviene spesso un aggiustamento pragmatico delle abitudini alimentari che, anche se fondate su regole religiosamente orientate, trovano un adattamento sulla base della disponibilità di risorse alimentari del paese ospitante. Allo stesso modo, le società globalizzate si confrontano sempre più spesso con temi e questioni sconosciuti, tra le quali l'alimentazione è uno degli elementi di emersione dell'alterità.[4]

In un simile contesto, le organizzazioni sociali, le istituzioni e i sistemi educativi sono chiamati a rapportarsi con tale alterità, con l'obiettivo di promuovere, *in primis,* l'inclusione sociale: il cibo può essere considerato contemporaneamente oggetto e soggetto dei mutamenti sociali, tra i quali l'incontro e lo scontro tra alterità culturali e religiose rappresenta uno scena-

---

[1] Maria Chiara Giorda, Alessandro Saggioro, *La materia invisibile*, Emi, Bologna, 2010.

[2] Cf. Oscar Marchisio. *Religione come cibo e cibo come religione*, Franco Angeli, Milano, 2004; Federico Neresini, Valentina Rettore. *Cibo, cultura e identità*, Carocci, Roma, 2008; Massimo Salani, *A tavola con le religioni,* EDB, Bologna, 2007; Maria Chiara Giorda, Sara Hejazi, *Nutrire l'anima*, Effatà, Cantalupa, 2015.

[3] Cf. Marvin Harris, *Buono da mangiare*, Einaudi, Torino, 1998. Si veda anche Roberto Cipriani, Luigi M. Lombardi Satriani, *Il cibo e il sacro*, Armando editore, Roma, 2013.

[4] Antonio G. Chizzoniti, Maria Chiara Tallacchini, *Cibo e Religione: diritto e diritti*, Libellula edizioni, Tricase (LE), 2010.

rio crescente e rilevante per la convivenza civile. Occorrono nuovi modi di gestire e organizzare scenari in continuo mutamento, nei quali i bisogni, le abitudini, i comportamenti di individui dalla differente appartenenza culturale e religiosa si intrecciano con sempre maggiore costanza.

Se incrociamo l'importanza dell'analisi del rapporto tra cibo e religione/i con quella della prospettiva degli spazi pubblici, è chiaro quanto sia centrale una ricerca che tenga in considerazione tale tema e tale approccio, occupandosi quindi di cibo e religione (intesa come porzione specifica di un sistema culturale più complesso) in uno spazio pubblico come la scuola. Di pluralismo culturale e religioso e "mense scolastiche" si occupa l'indagine qui descritta.

Sebbene il numero delle ricerche e degli studi in materia vada aumentando, il tema necessita di maggiore indagine e ulteriori sviluppi, capaci, inoltre, di portare a una definizione univoca del fenomeno. Prim'ancora di considerare i bisogni emergenti è importante soffermarsi sui bisogni tradizionalmente legati all'alimentazione come alla commensalità, l'atto di mangiare insieme, nella stessa mensa.[5] Nella cornice dei temi sin qui affrontati, la commensalità appare infatti come concetto dirimente per discutere di regole religiose, pratiche, divieti e tabù in fatto di nutrizione: essa rappresenta infatti una delle più evidenti manifestazioni della socialità umana;[6] considerato l'aspetto socialmente rilevante della nutrizione e l'aspetto rituale della condivisione del cibo, la commensalità può essere definita come una comunione religiosa capace di rinsaldare quotidianamente la società nel suo complesso.

2. Il progetto "À table avec les religions": alcuni dati

Benvenuti in Italia, in collaborazione con Mensa Civica e grazie al sostegno del consorzio Risteco e della fondazione svizzera *Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme*,[7] dal 2013 ha promosso una ricerca europea, a partire dai casi studio di Torino e Zaragoza, per proseguire a Tirana, Roma, Losanna, Milano, Bucarest, Parigi e Birmingham[8]: "À table

---

[5] Jeffrey Sobal, Mary K. Nelson, *Commensal Eating Patterns: A Community Study*, in «Appetite», 41, 2003, pp. 181-190.

[6] Claude Fischler, *Commensality, society and culture*, in «Social Science Information», 50(3-4), 2010, pp. 528-548.

[7] *Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme*, www.fph.ch (ultimo accesso 09/04/2015).

[8] Si rimanda per aggiornamenti del report della ricerca al sito della Fondazione Benvenuti in Italia: http://benvenutiinitalia.it/, (ultimo accesso 01/09/2015).

avec les religions", un progetto di analisi e proposta relative al rapporto tra alimentazione nelle mense scolastiche e pluralismo religioso.

La domanda che ha mosso la ricerca è relativa all'adeguatezza delle mense ad affrontare le richieste, i bisogni alimentari provenienti da diverse culture religiose differenti, legate – ma non solo – alle migrazioni e alle interazioni sociali e culturali che animano la nostra società. Nell'ottica di un continuo miglioramento dei servizi di ristorazione scolastica, alcuni comuni di numerose città europee e italiane hanno scelto di promuovere la definizione di regimi alimentari in grado di rispettare le prescrizioni religiose e culturali in materia di cibo di tutti gli utenti, considerata la complessa composizione dei destinatari del Servizio. Infatti, anche il consumo del pasto può attivamente contribuire all'integrazione dei gruppi sociali e culturali, fungendo così da tramite di comunicazione e da strumento di inclusione, coesione sociale e culturale.

Il lavoro è stato strutturato sulle seguenti attività cardine:

– ricerca teorica sul legame tra cibo e identità, con attenzione agli aspetti individuali, comunitari, storici e religiosi;
– mappatura delle esigenze alimentari delle tradizioni religiose che i bambini rappresentano nella scuola;
– indagine sugli aspetti nutrizionali, economici e ambientali del cibo somministrato a scuola: utilizzo di prodotti territoriali e "culturalmente sensibili", impatto sull'ambiente delle diverse particolarità alimentari legate alle religioni;
– mappatura dei servizi della mensa scolastica, in Italia e nei principali paesi europei;
– segnalazione di casi di *good practices* legati a iniziative e sperimentazioni in materia di nutrizione a scuola ed educazione al pluralismo culturale/religioso;
– inchiesta tramite somministrazione di un questionario semi-strutturato, sulle necessità alimentari religiose dei bambini di 27 scuole primarie scelte come campione nelle città coinvolte.

Il progetto ha sin qui coinvolto:

– 27 scuole elementari (Italia, Francia, Svizzera, Romania, Albania, Spagna, UK);
– 23.000 studenti elementari e famiglie;
– 6500 famiglie sottoposte a inchiesta.

In questa sede ci concentriamo sulla realtà torinese e i risultati dei questionari somministrati.

3. La mensa scolastica di Torino

A Torino vi sono differenti modalità di richiesta e di erogazione dei menu alternativi e delle diete speciali, che possono essere avanzate per motivi religiosi o patologici. Gli utenti della Ristorazione scolastica della Città di Torino sono attualmente circa 55.000, fra questi circa 4.500 usufruiscono di un "menu alternativo" senza carne di maiale, senza alcun tipo di carne oppure privo sia di carni sia di pesce[9] mentre altri 1.300 seguono un menu dietetico per patologie legate all'alimentazione. Considerati gli elevati numeri degli utenti, il Servizio deve attivare una serie di procedure volte a garantire sia la conformità delle richieste pervenute dalle famiglie in tempi brevi, sia la sicurezza alimentare.

Ogni richiesta di dieta speciale deve necessariamente essere inviata dalla famiglia presso gli uffici economali di circoscrizione (per le scuole statali) e le econome delle scuole municipali o direttamente all'Ufficio Gestione Ristorazione (anche per posta). La modulistica di riferimento è scaricabile dal sito del Comune di Torino, ed è costituita da:

- Modulo generico di richiesta di "menu alternativo" per ragioni etico-religiose e "dieta speciale" motivata da ragioni medico-patologiche;
- Richiesta temporanea di dieta speciale per sospetta allergia alimentare;
- Richiesta di dieta speciale per allergia alimentare accertata;
- Richiesta di dieta speciale per intolleranza alimentare;
- Richiesta di dieta speciale per patologie alimentari che necessitano di dietoterapia.

L'analisi condotta permette di evidenziare alcune caratteristiche peculiari all'organizzazione del servizio:

- segue un approccio di accoglienza familiaristico, incentrato sulla specifica richiesta di menu particolari da parte delle famiglie;
- prevede una documentazione specifica esclusivamente per quanto concerne le richieste di *diete speciali* per motivi patologici, che devono essere accompagnate da certificato medico;
- i *menu alternativi* offerti includono motivazioni etiche e religiose, proponendo per entrambe l'esclusione della carne o della carne e del pesce;
- l'esclusione della carne di maiale è prevista – da modulo – solo per coloro che richiedono *anche* una dieta speciale: con modalità più dirette, gestite da ciascuna scuola è possibile richiedere, per motivi religiosi,

[9] Per maggiori informazioni si rimanda alla pagina web del Comune di Torino: http://www.comune.torino.it/servizieducativi/ristorazionescolastica/novita/diete.htm (ultimo accesso 01/09/2015).

un menù privo della sola carne di maiale;[10]
- la formulazione delle *diete speciali* e dei *menu alternativi* avviene senza un confronto diretto con le rappresentanze religiose cittadine e neppure di esperti del settore.

4. In mensa con le religioni: l'indagine conoscitiva

Distribuito a tutte le famiglie di tre scuole[11], il questionario ha avuto tassi di risposta variabili: a Torino, in media, le famiglie rispondenti sono state il 38% (sul totale di 1.874 famiglie contattate). Il questionario è stato costruito con l'obiettivo di raccogliere dati su:
- rilevanza e percezione del pluralismo culturale e religioso a scuola (caratteristiche anagrafiche degli studenti elementari e delle loro famiglie);
- abitudini e restrizioni alimentari;

Dato il carattere multiculturale e conseguentemente multilinguistico della popolazione di riferimento, onde evitare la sottostima della sua componente non italofona, il questionario è stato predisposto in sette diverse lingue: arabo, cinese, francese, inglese, italiano, romeno, spagnolo.

Rilevanza del pluralismo

Grazie ai dati raccolti, è stato possibile ottenere informazioni in merito alla composizione religiosa delle famiglie; non esistendo banche dati[12]

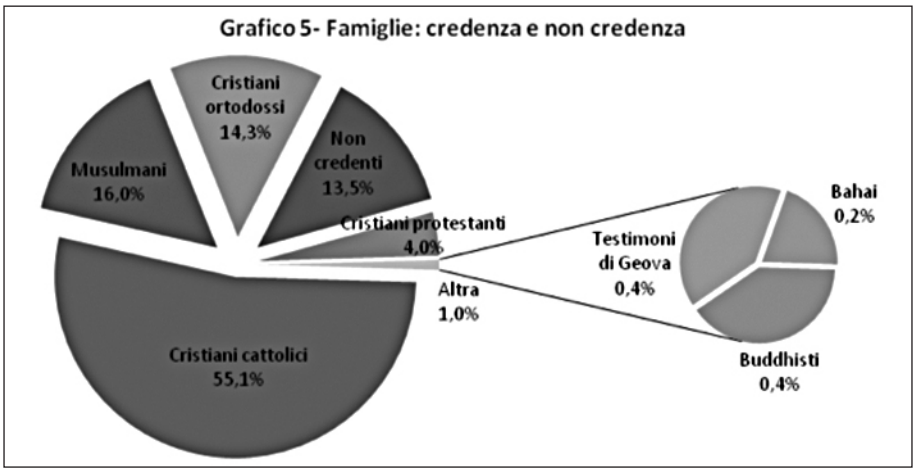
---

[10] Come si legge nel modulo, i menu senza carne (in molte scuole definiti "integralisti") e senza carne né pesce vengono forniti su richiesta della famiglia, che deve compilare l'apposita modulistica scaricabile dal sito http://www.comune.torino.it/servizieducativi/ristorazionescolastica/ (ultimo accesso 09/04/2014). L'opzione "no maiale" è attivabile via modulo solo per coloro che scelgono una "dieta speciale" patologica; per i non patologici, "no maiale" non è attivabile via modulo. Le famiglie di bambini non patologici devono fare specifica richiesta alla scuola, che comunica la possibilità di scegliere l'opzione tramite: circolare interna; personale insegnante; direttamente alla segreteria. La scuola poi comunica i suoi dati alle econome comunali.

[11] La Città di Torino mette a disposizione banche dati complete e aggiornate sulla popolazione residente, suddivisa per fascia d'età, sesso, provenienza geografica e Circoscrizione. Assumendo come riferimento la presenza sul territorio di bambini stranieri in età scolare elementare, sono state selezionate le Circoscrizioni 1, 3 e 6, che rappresentano rispettivamente i territori con il numero di casi minore, più prossimo alla media, maggiore. Le scuole sono state successivamente individuate secondo facilità d'ingresso da parte dell'équipe di ricerca: la Tommaseo (Circ. 1) che si trova all'interno del centro storico torinese; la Santorre di Santarosa (Circ. 3) in Borgo San Paolo, quartiere un tempo periferico, storicamente popolare; infine, in Barriera di Milano, si è lavorato nella scuola Gabelli (Circ. 6)

[12] Come già riportato in precedenza, le stesse scuole italiane non producono statistiche in merito all'appartenenza religiosa degli alunni iscritti; i dati sulle richieste di menu speciali per motivi religiosi

sull'argomento, nazionali, locali o territoriali che siano, tali informazioni sono risultate fondamentali per delineare il contesto sociale cui il campione fa riferimento. I dati sull'appartenenza religiosa delle famiglie, riportati nel grafico 5 (numerazione del report), restituiscono pienamente il carattere plurale che permea la scuola italiana: in base al campione di riferimento, circa il 55% delle famiglie si dichiara cristiano cattolico, seguito dal 16% di fede musulmana, dal 14% circa di fede cristiana ortodossa. Oltre il 13% si dichiara non credente, il 4% cristiano protestante e, a seguire con valori non significativi, baha'ì, buddhista e testimone di Geova.



Abitudini e restrizioni alimentari

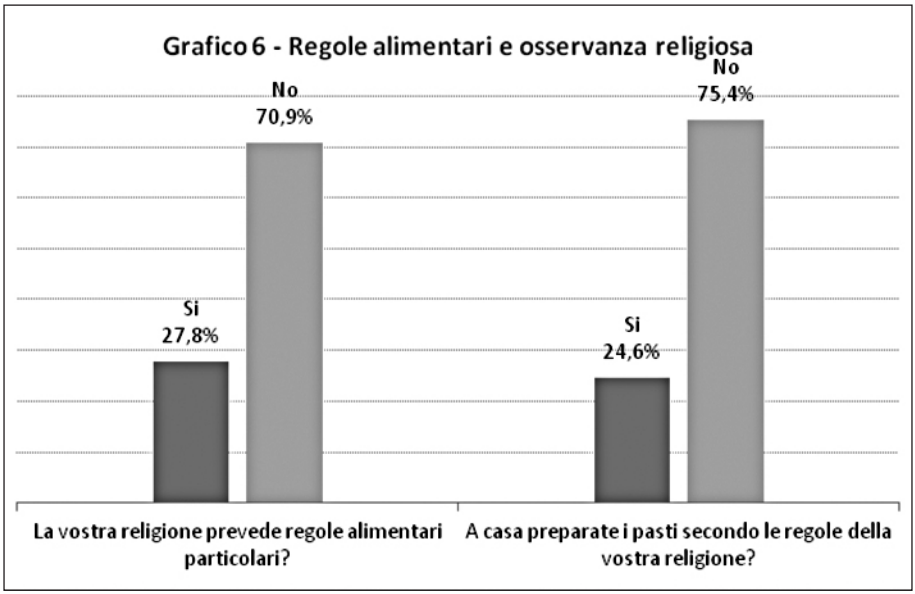
Un secondo set di domande è stato progettato per raccogliere informazioni circa:

- l'esistenza di regole alimentari di natura cultuale e la loro importanza
- la volontà di rispettare tali regole nell'alimentazione casalinga e scolastica
- il parere rispetto all'eliminazione dai menu scolastici 1) della carne, 2) della carne e del pesce

Rispetto alla presenza di restrizioni alimentari di natura cultuale (grafico 6), circa il 28% delle famiglie componenti il campione afferma di apparte-

potrebbero rappresentare una prima rudimentale fonte di dati, se soltanto la religione rappresentasse un fattore rilevante e fosse dunque rilevato: i moduli a uso dei genitori per l'iscrizione al servizio mensa non fanno menzione di culti, limitandosi all'elenco delle opzioni al menu standard, corredate da campi vuoti a disposizione dei genitori per stilare un elenco delle necessità particolari delle famiglie. Per tutte le scuole considerate dal campione, questa è stata la prima occasione per confrontarsi con i dati sul pluralismo religioso – e per confrontare questi con la percezione costruita nel quotidiano.

nere a un credo che impone regole particolari in fatto di nutrizione (l'1,3% "non sa"). A fronte di questo dato, il numero di famiglie che dichiarano di rispettare le regole religiose nella preparazione dei pasti casalinghi passa al 24,6%: una famiglia ogni quattro dichiara dunque di cucinare nel rispetto della regola religiosa di riferimento.



A dichiarare che la propria religione prevede regole alimentari particolari è il 21% del totale di famiglie cattoliche, il 26% circa di quelle ortodosse, il 19% di quelle protestanti e il 41% delle famiglie musulmane. Quanto al rispetto di tali regole nell'alimentazione di casa, i più osservanti si rivelano essere musulmani e protestanti: le famiglie a conoscenza di norme alimentari religiose dichiarano di applicarle in cucina. Nel caso dei cattolici – in modo più netto – e degli ortodossi il dato diminuisce: il 17,5% delle famiglie cattoliche osserva le regole a casa (-3,5% rispetto a quanti conoscono la regola), comportamento tenuto dal 24,3% delle famiglie ortodosse (-1,4%).

Le domande precedenti interrogavano il campione circa le regole e le abitudini alimentari religiose della famiglia *latu sensu*; entrando nello specifico delle pratiche nutrizionali dei bambini, si è domandato di indicare il grado di importanza attribuito al rispetto delle regole religiose da parte del figlio. Nel contesto casalingo sebbene il 63% circa delle famiglie abbia risposto "per nulla", il 16% ritiene la questione importante, per quanto sia disposto a rinunciarvi, e oltre il 21% la ritiene "molto importante": questi ultimi

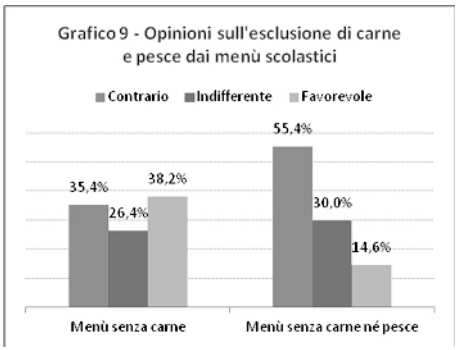
due dati, sommati, costituiscono il 37% circa dei casi. Per quanto riguarda invece il rispetto delle regole alimentari a scuola, l'importanza attribuita diminuisce di qualche punto percentuale, pur restando significativo il dato degli "importante ma posso rinunciare" (13,5%) e dei "molto importante" (17,6%), che sommati rappresentano il 31% circa dei casi.

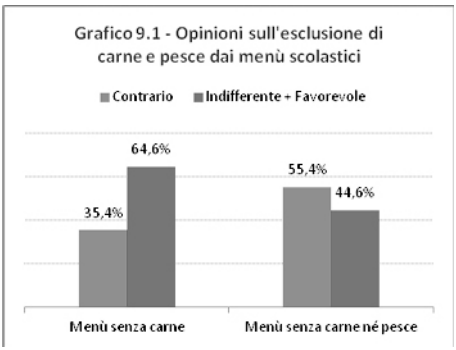
Il contesto scolastico sembra dunque disincentivare alcune famiglie religiose dal fare osservare ai propri alunni le regole alimentari: da casa a scuola, l'importanza attribuita diminuisce tanto nel caso dei "molto importante" (-3,7%) quanto in quello degli "importante ma posso rinunciare" (-2,5%). Un'ipotesi qui richiama la possibilità di una maggiore difficoltà nell'ottenere pasti religiosamente corretti, accompagnata eventualmente da una forma di sottomissione culturale che agisce nel senso della rinuncia all'osservanza.

Carni e pesce

Tra gli elementi alimentari più soggetti a regole religiose, le carni occupano senz'altro un posto di grande rilievo: siano esse di origine avicola, bovina, cunicola o suina, sono spesso soggette a restrizioni e rappresentano pertanto un ostacolo alla piena condivisione del menu. Quanto alle carni di origine ittica, sebbene le regolamentazioni religiose prevedano sostanziali restrizioni solo nei casi di crostacei e molluschi – in ogni caso troppo cari per il contesto scolastico – l'astensione dal consumo di pesce può rappresentare una forte apertura nei confronti delle restrizioni etico-filosofiche legate al vegetarianesimo; al contempo e per altro verso, il pesce è un ottimo elemento sostituivo delle altre tipologie di carne. Muovendo da tali considerazioni, si è proceduto alla raccolta dell'opinione delle famiglie in merito, con risultati piuttosto inattesi.

Il grafico 9 rappresenta la frequenza delle opinioni contrarie, indifferenti e favorevoli all'eliminazione della sola carne e di carne e pesce dai menu scolastici: come è possibile osservare, la percentuale di contrari aumenta notevolmente (+20%) nel caso in cui si proponga l'esclusione delle carni ittiche: si rinuncia al pesce in misura sensibilmente minore rispetto alle altri carni. Altro risultato di grande rilievo riguarda la disponibilità a estromettere la carne: qualora venga mantenuta l'offerta di pesce, la grande maggioranza delle famiglie intervistate si dichiara indifferente o esplicitamente favorevole. Il grafico 9.1 oppone le modalità neutra e positiva alla sola modalità negativa: il 65% circa delle famiglie del campione torinese è pronto a rinunciare alla carne nei menu scolastici dei figli.





Registrata l'elevata propensione all'esclusione della carne dalle diete scolastiche, occorre confrontarsi con il parere di quanti si sono dichiarati discordi; è stato pertanto chiesto loro di motivare la posizione espressa. Si è successivamente proceduto all'analisi semantica delle affermazioni raccolte che, suddivise per parole-chiave e ricondotte a tipologie standard di risposta, sono finalmente andate a costituire modalità trattabili attraverso l'analisi delle frequenze. Come riportato nel grafico 10, che rappresenta la frequenza delle motivazioni addotte dal 35,4% di contrari all'esclusone della carne, il principale motivo di opposizione (56% circa, ovvero il 20% del campione) è rappresentato dalle preoccupazioni sul carattere equilibrato del menu: una preoccupazione comprensibile cui, tuttavia, ben rispondono le considerazioni sulla sostituibilità della carne con altri elementi alimentari più salutari. A seguire, escludendo il 19% circa dei contrari che non si esprime, le motivazioni maggiormente rappresentate riguardano questioni di gusto ("il pesce non piace a tutti"; "mi piace la carne"), di principio ("la religione non può imporre restrizioni a tutti gli alunni"; "i bambini devono sperimentare tutti gli alimenti"; "la carne fa parte della dieta italiana e mediterranea") e preoccupazioni di carattere economico/qualitativo rispetto al servizio offerto.

Conclusioni

Alcune riflessioni conclusive partono dalla convinzione che l'educazione scolastica sia uno strumento d'intervento importante e tra i pilastri fondamentali del benessere, insieme alla nutrizione, alla salute, all'educazione; se si pensa che nel contesto della mensa si concentrano tutti e tre, è chiaro quanto sia importante fare in modo che le mense rappresentino per i bambini e per le loro famiglie un modello eccellente di riferimento. Come hanno dimostrato Morgan e Sonnino, l'idea di servire nelle scuole cibo fresco, sano

e prodotto localmente sembra piuttosto semplice da realizzare, ma non è affatto così in gran parte dei paesi europei.[13] I motivi vanno ricercati soprattutto in una cultura popolare sbagliata che vede ancora oggi nel cibo qualcosa di molto banale: un'industria come tutte le altre, per la quale il primo obiettivo è ridurre i costi. Il cibo, come si è detto, è un fatto culturalmente orientato e costruito e di qui occorre partire anche per leggere i risultati di questa indagine in profondità.

Il problema infatti, in Italia e più nello specifico nel caso studio torinese, non è tanto l'inadeguatezza e neppure lo iato tra richieste, bisogni e risposte, perché i servizi paiono attivi ed efficaci e anzi un cibo di qualità che sia anche culturalmente e religiosamente corretto non sembra essere una necessità della maggioranza. Il problema, tuttavia, risiede proprio nel se e come sia costruito tale bisogno e come esso sia legato ad altre (in)adeguatezze e ai limiti relativi al tema della qualità e sostenibilità economica, sociale, e culturale. L'istituzione scolastica disincentiva il rispetto delle norme religiose e in qualche modo banalizza il significato del cibo: ciò ha dirette conseguenze sulla identità culturale dei bambini e sulla percezione del pluralismo religioso da parte dei bambini e delle stesse istituzioni. La questione va letta quindi in termini di inclusione ed esclusione che le pratiche alimentari a scuola e l'educazione (ancora piuttosto inefficace) generano. Per quanto concerne i menu, infatti, occorre domandarsi quanto siano inclusive o meno le diete speciali, il numero – a volte enorme – di alternative che producono una sorta di balcanizzazione del cibo e anche, in alcuni casi, una ghettizzazione (si pensi ai menu senza carne per i cosiddetti "integralisti" – come sono correntemente definiti coloro che non mangiano né carne né pesce – o al sistema differente di somministrazione delle diete speciali, consegnate spesso in packaging singoli). D'altro canto neppure la standardizzazione (da cui tra l'altro si partiva con la costruzione di un menu scolastico unico, valido per tutti, senza eccezioni) è una soluzione. La questione dunque deve essere posta relativamente alla possibilità di inventare nuovi menu più omogenei, inclusivi e rispondenti alla mobile identità culinaria e gastronomica italiana, che riflette il pluralismo contemporaneo. La maggiore omogeneità potrebbe partire da un ripensamento della quantità e dell'incidenza della carne che, come si evince dai risultati dell'indagine, rappresenta il problema maggiore nella costruzione delle alternative, ma la cui esclusione non rappresenta un problema per la maggioranza delle famiglie. A ciò si lega, anche, il rischio di sopravvalutare il pasto a scuola che non rappresenta (o almeno dovrebbe

[13] Kevin Morgan, Roberta Sonnino, *The School Food Revolution: Public Food and the Challenge of Sustainable Development,* Earthscan, Oxford, 2008.

rappresentare) che un terzo dei pasti giornalieri, un quarto su base settimanale.

Tra tutela della tradizione e del patrimonio plurale culturale e religioso, esiste la possibilità di un menu innovativo? La cucina è una dei sostantivi che più facilmente dovrebbe potersi accompagnare all'aggettivo che fa riferimento al nostro paese: volendo esagerare, la cucina, o è italiana, o non è. La cucina italiana c'è, è conosciuta e riconosciuta in tutto il mondo, perché gli italiani, si sa, sono pizza e spaghetti. Eppure, la cucina italiana, intesa come un modello fisso e unitario, codificato in regole precise, valida da nord a sud, da est, a ovest, in campagna e in città, attraverso strati sociali, gruppi culturali e, soprattutto, attraverso la storia, non è mai esistita. È banale a dirsi, ma anche solo per una questione di materie prime, sul suolo italiano si sono sviluppate e continuano a svilupparsi cucine differenti, legate al territorio, alle disponibilità e alle sue esigenze.

Se però la pensiamo come una rete di saperi e di pratiche, come reciproca conoscenza di prodotti e di ricette provenienti da città e regioni differenti, uno stile culinario italiano esiste, fin dal Medioevo, a partire dagli ambienti cittadini che concentrarono e rielaborarono la cultura alimentare delle campagne, e al tempo stesso la misero in circolazione, attraverso il gioco dei mercati e i movimenti di uomini, merci, libri. La cultura del pane, del vino e dell'olio, simboli della civiltà agricola romana, si mescolò con la cultura della carne e del latte, del lardo e del burro, simboli della civiltà "barbarica", legata all'uso della foresta più che alla pratica dell'agricoltura e ne nacquero *delle* cucine italiane.

Se l'identità della cucina italiana è un'identità in divenire, sfaccettata e plurale, questa va cercata nella storia alimentare e gastronomica italiana come uno spazio di valori comuni, di saperi e sapori, mai fermi, mai dati una volta per tutte. Chi metterebbe oggi in discussione l'italianità della pasta, del pomodoro, del peperoncino? Eppure appartenevano, in origine, a culture diverse e lontane. In questo senso, un'identità culinaria italiana esiste da molto tempo e anzi, già alla fine dell'Ottocento, l'identità del paese non coincideva con le sue forme politiche, ma si realizzava piuttosto nei modi di vita, nei gusti letterari, artistici, e anche gastronomici. L'unità politica del paese non fece che accelerare questo processo, allargandolo progressivamente a fasce più ampie della popolazione. Dapprima entrò in gioco la piccola borghesia cittadina, che il ricettario di Pellegrino Artusi riuscì a integrare perfettamente nel nuovo spirito nazionale. Il progetto "unificatore" di Artusi consisteva nel riunire tutte le soste gastronomiche della sua esperienza, rivisitando i piatti contadini delle feste trasformandoli così nella cucina borghese italiana conosciuta in tutto il mondo. Con la grande

guerra anche i ceti popolari cominciarono a conoscersi meglio, ma spetterà ai mass-media accompagnare gli italiani nella modernità alimentare; tuttavia, proprio la persistenza di modelli tradizionali, la cui vitalità si incrocia col nuovo, continua a garantire una cultura gastronomica forte, capillare e condivisa, e a preservarla, almeno in parte, dai processi di delocalizzazione, globalizzazione e destagionalizzazione e regionalizzazione (da bancone di un qualsiasi Wholefood newyorchese, dove si trovano il sugo siciliano, lucano, bolognese, romano, pugliese, ma non più quello italiano), processi forzati che sono tipici della società post-moderna. Volendo usare un esempio antico e resistente: è il cibo di strada mai soppiantato da alcuna catena, da alcuna altra forma di cibo *fast*: è la tradizione culinaria legata per natura a reti e spostamenti, comune a tutt'Italia, dal pà c'a meusa, alla pizza, dal panino con la porchetta, al lampredotto, alla piadina, alle caldarroste. Se l'identità italiana che riconosciamo è basata sulle reti, sulle identità plurime, sugli scambi, se è uno spazio sia materiale sia mentale fatto di modelli di vita e di cultura, oggetti e saperi, uomini e abitudini, la gastronomia è una metafora.

Per queste ragioni crediamo che anche a scuola un menu di qualità, sano, sostenibile e italiano dovrebbe essere ripensato grazie alla sinergia di differenti tradizioni, usi, cucine, sapori, significati culturali e alimentari.[14]

[14] Rimandiamo alla sfida del nostro progetto di costruire e sperimentare nuovi menu per le scuole, documentata in un articolo apparso su *La Repubblica*, di Vera Schiavazzi, dal titolo *Frittate e zuppe il menu in classe mette d'accordo tutte le religioni*: http://rstampa.pubblica.istruzione.it/utility/imgrs.asp?numart=2KB97V&numpag=1&tipcod=0&tipimm=1&defimm=0&tipnav=1 (ultimo accesso 01/09/2015).

*Religione e cultura nell'adozione internazionale**

Maria Luisa Lo Giacco

1. *Cos'è l'adozione. I principi contenuti nella normativa internazionale*

L'adozione è l'istituto giuridico che consente a un bambino o una bambina che non ha genitori, o i cui genitori non possono o non vogliono occuparsi di lui/lei, di trovare una famiglia. Come scrive Alberto Trabucchi, la famiglia è un "ideale nido per la cura e la crescita dei nuovi nati"[1], e l'adozione, istituto *ad instar familiae*, è "un mezzo per rispondere all'esigenza del figlio abbandonato di trovare il luogo dove collocare le proprie radici per crescere"[2]. Non è perciò un mezzo per procurare assistenza ai bambini, né tantomeno per fare beneficenza. Nelle società europee e occidentali le condizioni sociali ed economiche sono tali per cui sempre meno i bambini rimangono senza la propria famiglia di origine. Anche le gravidanze indesiderate, che in passato erano all'origine di moltissimi abbandoni, sono ormai poco numerose, poiché la legge consente di "risolvere il problema" utilizzando dei rimedi medici o farmacologici.

In Italia, così come negli altri paesi dell'Europa occidentale, non esistono più i vecchi grandi orfanotrofi che ancora negli Anni '60 dello scorso secolo ospitavano migliaia di piccoli. Per i minori in difficoltà la legge ha previsto delle strutture piccole, di tipo familiare, nelle quali i bambini vengono ospitati in attesa che la famiglia di origine possa tornare a occuparsi di loro, o che vengano affidati a un'altra famiglia[3]. Il legislatore italiano si preoccupa infat-

---

* Lezione tenuta presso la Facoltà di Diritto dell'Università di Valencia il 28 novembre 2014, nell'ambito del Seminario di Studi "*Las creencias religiosas del menor: lineas rojas*".

[1] Alberto Trabucchi, *Adozione. I) In generale*, in *Enciclopedia Giuridica*, Agg. X, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2002, p. 1.

[2] Alberto Trabucchi, *Adozione. I) In generale*, cit., p. 2.

[3] La disciplina dell'adozione è stata oggetto in Italia di più interventi legislativi. La prima riforma

ti di sostenere i genitori nell'assolvimento dei loro compiti, con interventi a sostegno dei nuclei familiari deboli, affinché per quanto possibile, i piccoli possano crescere nella propria famiglia di origine[4].

Nel mondo però i bambini abbandonati e gli orfani aumentano, soprattutto in quello che una volta veniva chiamato il "terzo mondo". Si calcola che ci siano circa 150 milioni di orfani di almeno un genitore, tra i quali circa 18 milioni sono orfani di entrambi i genitori[5]; la maggior parte di questi bambini vive in Africa e Asia, e sono rimasti soli a causa di malattie come l'AIDS, o dell'alta mortalità materna al parto, o ancora a causa di guerre, o abbandonati per povertà. Un rapporto dell'Unicef del settembre 2009 calcolava che più di due milioni di bambini in tutto il mondo vivevano fuori dalla famiglia, affidati alle cure dello Stato, in istituti pubblici. Di questi più di ottocentomila erano bambini dell'Europa centrale e orientale[6]. Il dato si spiega evidentemente con la capillare organizzazione pubblica dei Paesi dell'Europa orientale, mentre nei Paesi africani, asiatici e dell'America del sud i bambini senza famiglia sono ospitati in piccole strutture private o gestite da associazioni e ONG ed è purtroppo maggiormente diffuso il triste fenomeno dei bambini di strada.

L'adozione internazionale è una piccola, piccolissima risposta a questo enorme dramma, permette a una parte dei troppi bambini del mondo rimasti soli di trovare una famiglia, e a famiglie che desiderano un figlio di accoglierne uno[7]. In un volume pubblicato nel 2009 con il titolo "*Child Adoption: Trends and Policies*", ed elaborato dal "Dipartimento degli Affari Eco-

---

importante si è avuta con la legge n. 184 del 1983, il cui art. 1, secondo il Trabucchi, è una norma da "riportare nella sfera più alta dei diritti umani". In base a tale articolo, infatti, "non basta che al minore sia comunque assicurata un'assistenza efficiente e magari anche calorosa: a ciascuno si deve riconoscere una situazione di tipo familiare. E quando tale situazione il minore non trova nel mondo naturale della sua nascita, lo stesso ordinamento glielo dovrà costruire sempre nell'ambito di una struttura di tipo familiare": Alberto Trabucchi, *Adozione. I) In generale*, cit., p. 4. La disciplina dell'adozione è stata poi modificata dalla legge n. 476 del 31 dicembre 1998 e dal D.L. n. 150 del 24 aprile 2001.

[4] È questo il tenore degli art. 30 e 31 della Costituzione italiana. Cfr. sul punto Paolo Morozzo della Rocca, *Adozione*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche*, *Aggiornamento*, I, A-E, UTET, Torino, 2003, p. 40-41.

[5] Dati reperiti sul sito www.worldorphans.org/get-involved/resources/statistics/ che rinvia alle statistiche del Governo degli Stati Uniti (consultato il 14 maggio 2015).

[6] *Progress for Children. A Report Card on Child Protection*, n. 8, sept. 2009, p. 19, in www.unicef.org (consultato il 14 maggio 2015).

[7] Adriana Beghé Loreti, *Adozione internazionale*, in *Enciclopedia del Diritto*, Agg. I, Giuffrè, Milano, 1997, p. 43, facendo riferimento alla situazione italiana individua tra i motivi che hanno portato alla crescita delle adozioni internazionali anche "l'apertura delle frontiere e la rimozione di antichi pregiudizi razziali".

nomici e Sociali, Divisione Popolazione" del Segretariato dell'ONU, si legge che ogni anno si realizzano circa 260.000 adozioni, una cifra decisamente esigua che fa considerare l'adozione come un evento piuttosto raro rispetto ai numeri, che sopra ricordavo, relativi all'infanzia abbandonata nel mondo; se poi si considera che, di queste 260.000 adozioni, circa l'85% è costituito da adozioni nazionali, l'adozione internazionale appare davvero come un fenomeno molto ridotto rispetto al bisogno di famiglia dei bambini[8].

Con l'adozione internazionale si realizza l'incontro tra mondi diversi e lontani, tra culture, etnie, religioni diverse. A livello internazionale la disciplina dell'adozione è contenuta nella Convenzione dell'Aja del 29 maggio 1993[9]. La Convenzione traccia le linee procedurali alle quali i singoli Stati devono adeguarsi affinché le adozioni internazionali si realizzino in maniera eticamente corretta, "nell'interesse superiore del minore e nel rispetto dei suoi diritti fondamentali". Tra questi diritti fondamentali rientra senz'altro quello alla tutela della propria identità culturale e religiosa.

La questione potrebbe apparire marginale – in effetti, nella concretezza della realtà talvolta lo è – se consideriamo le situazioni di vita dalle quali i bambini spesso provengono. A tal proposito, dottrina e giurisprudenza concordano nel ritenere che la libertà religiosa, pur essendo un diritto fondamentale, debba cedere il passo nel bilanciamento con altri diritti fondamentali, quali quello alla vita, alla salute, alla sicurezza personale. Calando questi principi nell'argomento di cui ci stiamo occupando, potremmo dire che la libertà religiosa debba cedere di fronte alla necessità che un bambino cresca in un ambiente familiare, sia sottratto all'anonimato di un orfanotrofio, gli venga garantito il diritto alla salute e all'istruzione. Come scrive Paolo Morozzo della Rocca, con riferimento al diritto dei minori alla tutela della propria identità culturale, stabilito nella Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia del 20 novembre 1989, "il tenore astratto di queste disposizioni va, per così dire, impastato con le dinamiche del meticciato familiare e sociale conseguente alle procedure di adozione, soprattutto quella internazionale, tenendo presente che la tutela dei tratti identitari del minore costituisce co-

---

[8] Economic and Social Affairs (ed.), *Child Adoption: Trends and Policies*, United Nations, New York, 2009, p. XV-XVI. È possibile scaricare il volume al seguente link: http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/policy/guidelines-adoptation.shtml.

[9] Sulla Convenziona dell'Aja cfr. Alessandra Bisio - Ivana Roagna, *L'adozione internazionale di minori. Normativa interna e giurisprudenza europea*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 77-92; Paolo Morozzo della Rocca, *Adozione*, cit., pp. 49-50; Ruggiero Cafari Panico, *Adozione. IV) Diritto internazionale privato e processuale*, in *Enciclopedia Giuridica*, Agg. X, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2002, pp. 2-5; Adriana Beghé Loreti, *Adozione internazionale*, cit., pp. 54-55.

munque un «valore secondo» rispetto alla protezione, in concreto, del suo superiore interesse e, quindi, del suo benessere"[10].

Ciò non toglie che, una volta garantiti i diritti primari alla vita, salute, istruzione, anche la tutela della identità culturale e religiosa dei bambini debba essere rispettata. Infatti, all'art. 16 della Convenzione dell'Aja è stabilito che l'autorità preposta alle adozioni del Paese di origine del bambino, quando ritiene che egli possa essere adottato, debba anche "tenere in debito conto le condizioni di educazione del minore, la sua origine etnica, religiosa e culturale" (art. 16, lett. B).

In alcuni Paesi già negli anni '70 del secolo scorso si è discusso circa la necessità o meno di preservare l'identità etnica e religiosa dei bambini, limitando la possibilità della loro adozione a famiglie che appartenessero alla stessa etnia o religione. È il caso dell' *Indian Child Welfare Act* (ICWA) promulgato negli Stati Uniti nel 1978, che disciplinava l'adozione dei bambini di origine Nativa Americana dell'Alaska e che, per evitare l'impoverimento di quella comunità, stabiliva che fossero collocati per quanto possibile presso famiglie appartenenti alla medesima minoranza etnica piuttosto che dati in adozione a famiglie di origine caucasica. A tale legge ha fatto seguito però nel 1994 il *Multi-ethnic Placement Act* (MEPA), che ha in parte mitigato gli effetti dell'ICWA, stabilendo che in ogni caso lo Stato non possa ritardare o negare un'adozione basandosi esclusivamente sulla razza, etnia o origine nazionale degli aspiranti genitori, adottivi o affidatari. In Australia e in Nuova Zelanda si è arrivati a considerare come una forma di "genocidio culturale" l'adozione di bambini di origine aborigena da parte di famiglie appartenenti ad altra etnia; una discussione simile si è avuta in Svizzera in relazione all'adozione di bambini di origine rom da parte di famiglie non rom[11].

Altre leggi fanno invece riferimento esplicito alla religione, dei bambini e delle famiglie. Alcuni Stati a maggioranza islamica disciplinano l'adozione di bambini non musulmani da parte di famiglie anch'esse non musulmane, vietando invece l'adozione ai propri cittadini musulmani, in ottemperanza ai principi coranici[12]. Le leggi di altri Paesi tendono a preservare l'appartenenza religiosa dei bambini stabilendo che possano essere adottati solo da famiglie appartenenti alla loro stessa religione. È il caso della legge israeliana

---

[10] Paolo Morozzo della Rocca, *Responsabilità genitoriale e libertà religiosa*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2012, p. 1724.

[11] In Economic and Social Affairs (ed.), *Child Adoption: Trends and Policies*, cit., pp. 19-20.

[12] È il caso del Brunei, del Sudan e della Tanzania. Cfr. Economic and Social Affairs (ed.), *Child Adoption: Trends and Policies*, cit., p. 27. La legge sudanese afferma che I bambini cristiani possono essere adottati, mentre quelli musulmani possono essere affidati a una famiglia musulmana attraverso l'istituto della kafalah. Una distinzione simile si trova nella legislazione libanese: *Id*., p. 45.

del 1981 *Adoption of Children Law*[13]; infatti, in base all'art. 5 di questa legge, l'adottante deve appartenere alla stessa religione dell'adottato. Secondo Michael M. Karayanni tale disposizione, che si rifà alla tradizione ottomana del *millet*, in base alla quale la legge che disciplinava i rapporti familiari doveva essere quella personale, in questo caso religiosa, è diretta a tutelare il "miglior interesse" del gruppo, piuttosto che il "miglior interesse" del bambino, che dovrebbe essere invece la regola aurea dei provvedimenti in materia di adozione. Inoltre, in questo modo viene violato il principio costituzionale di libertà religiosa dei genitori, che si vedono valutati positivamente o meno rispetto all'adozione di un bambino esclusivamente sulla base della loro appartenenza religiosa[14].

In India due diversi interventi legislativi hanno disciplinato l'adozione, distinguendo in base alla religione delle famiglie adottanti; l'*Hindu Adoption and Maintenance Act* del 1956 si applicava alle adozioni da parte di famiglie hindu, jainiste, sikh e buddiste, mentre una legge precedente, l'*Indian Guardians and Wards Act* del 1890 permetteva alle famiglie cristiane, musulmane, ebree e zoroastriane di prendere in custodia un bambino[15]. Queste leggi sembrano però essere state superate dalle *Guidelines Governing Adoption of Children* del 2011, che disciplinano la materia dell'adozione nazionale e internazionale, uniformandosi alla Convenzione dell'Aja e che fanno un unico riferimento alla religione del bambino all'art. 8.2, laddove si legge che "*due consideration should be given to the child's upbringing and to his or her ethnic, religious, cultural and linguistic background while placing him or her in adoption but, a child can be placed with any Indian Prospective Adopting*

---

[13] Cfr. Economic and Social Affairs (ed.), *Child Adoption: Trends and Policies*, cit., p. 28.

[14] Michael Mousa Karayanni, *In the Best Interests of the Group: Religious Matching under Israeli Adoption Law*, in *Berkeley Journal of Middle Eastern & Islamic Law*, 2010, 3:1, pp. 102-103, reperibile anche al link
http://law.huji.ac.il/upload/Karayanni_In_the_Best_Interests.pdf. Come ricorda l'Autore, il dibattito sull'opportunità di promulgare una legge sull'adozione, e sulla necessità di prevedere che solo una famiglia ebraica potesse adottare un bambino ebreo, si sviluppò nel decennio successivo alla Seconda Guerra Mondiale e all'Olocausto, periodo durante il quale in Europa alcuni bambini ebrei rimasti orfani furono accolti, e in alcuni casi adottati, da famiglie non ebree. Qualche anno dopo la fine della guerra, le autorità israeliane chiesero che questi bambini venissero "restituiti" al popolo di Israele, ovviamente senza successo (pp. 121-124). In tal modo, scrive sempre Karayanni, "l'adozione di un bambino ebreo da parte di genitori non ebrei venne associato al trauma dell'Olocausto e delle persecuzioni contro gli ebrei, durante le quali gli ebrei furono costretti a dare i propri figli ad adottanti non ebrei affinché si salvassero, scoprendo in qualche caso, in seguito, che erano stati fatti convertire al cristianesimo" (p. 126).

[15] Cfr. Economic and Social Affairs (ed.), *Child Adoption: Trends and Policies*, cit., p. 42. Sulla legge indiana del 1956 cfr. inoltre Angelo Davì, *Adozione. V) Diritto comparato e straniero*, in *Enciclopedia Giuridica*, Agg. X, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2002, p. 8.

Parents within the country without any geographical barrier"[16].

Il riferimento all'origine etnica, religiosa e culturale deve infatti essere letto alla luce della già citata Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia del 20 novembre 1989. Premetto un avvertimento: come spesso accade in questi atti internazionali, la Convenzione descrive un mondo ideale, molto diverso da quello nel quale i bambini e le bambine di tante regioni del mondo reale sono costretti a vivere. Questo significa che i diritti indicati dalla Convenzione, il cui testo è scritto rivolgendosi direttamente ai piccoli destinatari, sono quelli a cui dobbiamo tendere, proprio per garantire a tutti i bambini del mondo una vita dignitosa e felice. L'art. 2, mira a proteggere l'infanzia da ogni discriminazione: "nessuno può trattarti diversamente dagli altri per il colore della pelle, nazionalità, sesso, religione, lingua o perché sei disabile, ricco/a o povero/a". Come vedremo, il principio di non discriminazione ha una sua influenza anche nel procedimento di adozione.

L'art. 18 della Convenzione ONU stabilisce il diritto a essere cresciuti ed educati dai propri genitori, mentre il successivo art. 20 si preoccupa che sia garantita una "protezione e assistenza speciali" ai bambini che "non possono vivere" con i propri genitori. L'art. 21 riguarda l'adozione: "la decisione di una tua adozione deve essere presa nel tuo superiore interesse". L'art. 8 riconosce il diritto dei bambini ad avere una propria identità e, tra i caratteri che contribuiscono a formare l'identità personale, l'art. 14 indica espressamente il diritto ad avere le proprie idee e a professare la religione preferita "sotto la guida dei genitori".

Questi sono i principi ai quali dovrebbero uniformarsi le legislazioni nazionali in materia di adozione internazionale.

2. *I numeri dell'adozione internazionale. La disciplina spagnola e italiana*

Prima di entrare nel dettaglio della normativa è forse opportuna una panoramica sui numeri delle adozioni. Nel mondo gli Stati Uniti sono il Paese nel quale maggiori sono le adozioni internazionali ogni anno. Secondo i dati reperibili sul sito della Commissione per le Adozioni Internazionali italiana, nel 2013 negli USA sono stati adottati 7.094 bambini. Non è storicamente il numero più alto; nel 2004 entrarono negli Stati Uniti 22.884 bambini con adozione internazionale: una diminuzione di 15.790 bambini in appena dieci anni. Il calo è riscontrabile a livello mondiale, tanto che coloro che si

[16] La nuova legge sulle adozioni è consultabile sul sito della Commissione Centrale Indiana: http://www.adoptionindia.nic.in/guideline-family/new_guideline.html.

occupano di questi temi parlano di una "crisi" delle adozioni internazionali.

In Italia, il numero più alto di adozioni si è realizzato nel 2010, con 4.130 bambini, mentre nel 2013 ne sono stati adottati all'estero 2.825. Stessa tendenza alla diminuzione del numero delle adozioni si verifica in Spagna, dove siamo passati dalle 4.472 adozioni internazionali del 2006 alle 1.669 del 2012[17]. Non è questo il luogo per indagare i motivi di questa diminuzione, che non è certo dovuta alla diminuzione del numero dei bambini soli (che anzi aumenta ogni anno), ma che invece è attribuibile a una serie di altri fattori: maggiore possibilità di ricorso e maggiore efficacia delle tecniche riproduttive, crisi economica, difficoltà e chiusure dei paesi di provenienza dei bambini sono alcuni di questi motivi.

In Spagna la normativa che disciplina l'adozione internazionale è stata recentemente modificata. È stata emanata il 28 dicembre 2007 la legge n. 54[18]. Nel Preambolo di questa legge, dopo aver spiegato i motivi che hanno portato il legislatore a intervenire nella materia dell'adozione, nella parte II si indicano tra gli obiettivi della riforma il desiderio di prevenire la discriminazione dei bambini per motivi di "nascita, nazionalità, etnia, sesso, handicap o malattia, religione, lingua, cultura, opinione o per qualsiasi altra circostanza personale, familiare o sociale".

Da sottolineare è l'art. 4.1, lett. A) che stabilisce un principio a mio parere importante, ovvero quello secondo il quale non possono essere adottati bambini che provengano da paesi nei quali è in corso un conflitto armato o si sia appena verificato un disastro naturale. Infatti, in entrambe queste ipotesi, la situazione di emergenza in cui versa il paese di origine non consente di verificare l'effettivo stato di abbandono del minore. Si vuole così evitare che il caos generato da tali situazioni alimenti il traffico di bambini, dati in adozione come "orfani di guerra" mentre in realtà hanno famiglie o addirittura genitori che non hanno mai rinunciato a prendersi cura di loro[19]. Il testo

---

[17] I dati sul numero delle adozioni sono tratti da Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Dati e prospettive nelle adozioni internazionali. Rapporto sui fascicoli dal 1° gennaio al 31 dicembre 2013*, pp. 93-95, consultabile sul sito http://www.commissioneadozioni.it/media/143019/report_statistico_2013.pdf. I dati relativi all'anno 2014 non sono stati ancora pubblicati.

[18] Il testo della legge è reperibile sul sito http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/29/pdfs/A53676-53686.pdf. Per un commento cfr. Esther Gómez Campelo, *La Ley 54/2007 de adopción internacional: Un texto para el debate*, Reus, Madrid, 2009. Cfr. inoltre Alfonso Luis Calvo Caravaca - Javier Carrascosa González, *Críticas y contracríticas en torno a la Ley 54/2007 de 28 de diciembre, de adopción internacional: el ataque de los clones*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2010, vol.2, n. 1, pp. 73-139 e l'ampia bibliografia sulla legge spagnola ivi citata. (Anche online al seguente link http://e-revistas.uc3m.es/index.php/CDT/article/view/97/95).

[19] Nel commentare questa norma, Alfonso Luis Calvo Caravaca - Javier Carrascosa González,

della legge non contiene altri riferimenti alla tutela dell'identità culturale e religiosa del bambino, ma poiché rinvia espressamente alla Convenzione dell'Aja, rimane il richiamo all'art. 16, lett. B.

In Italia, l'adozione è disciplinata dalla legge n. 184 del 4 maggio del 1983, modificata, in seguito alla ratifica della Convenzione dell'Aja, dalla legge n. 476 del 31 dicembre 1998, che riguarda in maniera specifica l'adozione internazionale, e successivamente dal D.L. n. 150 del 24 aprile 2001[20].

L'art. 1.1 stabilisce in primo luogo il diritto di ogni bambino a crescere nella propria famiglia di origine, e all'art. 1.4 si afferma che solo quando la famiglia "non è in grado di provvedere alla crescita e all'educazione del minore" può intervenire l'istituto dell'adozione. Molto interessante è il successivo art. 1.5 dove si legge: "Il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia è assicurato senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione e nel rispetto della identità culturale del minore e comunque non in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento". Ciò significa che qualsiasi provvedimento che riguardi l'adozione o l'affido di un bambino, debba essere preso applicando il principio di non discriminazione[21].

Una premessa: per poter adottare un bambino, sia la legge spagnola, sia quella italiana prevedono che la famiglia venga sottoposta a un controllo da parte delle autorità competenti, al termine del quale la coppia viene dichiarata "idonea" all'adozione. Il controllo riguarda sia aspetti di natura medica e psicologica, sia le condizioni sociali ed economiche. In Italia, la prima parte di questa attività di verifica è compiuta da medici, psicologi e soprattutto dagli assistenti sociali del servizio pubblico[22]. La decisione finale sulla

---

cit., pp. 81-83 ricordano il caso di una ONG francese, "L'arca di Noè" che in Chad fu coinvolta in un traffico di bambini tra il settembre 2007 e il gennaio 2008.

[20] Cfr. Paolo Morozzo della Rocca, *La riforma dell'adozione internazionale. Commento alla Legge 31 dicembre 1998, n. 476*, UTET, Torino, 1999; ID., *Adozione*, cit. pp. 39-56

[21] In generale, sul principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione Europea cfr. da ultimo Marco Ventura, *Libertà religiosa e divieto di discriminazione nel diritto dell'Unione Europea*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2010, n. 3-4, pp. 487-496. In particolare, per quanto riguarda il principio di non discriminazione nelle procedure di adozione, la giurisprudenza europea si è occupata esclusivamente di casi che riguardavano la presunta discriminazione degli aspiranti genitori adottivi per motivo di cittadinanza, stato civile, inclinazioni sessuali; cfr. Alessandra Bisio - Ivana Roagna , *L'adozione internazionale di minori*, cit., pp. 243-269.

[22] Il ruolo che hanno gli assistenti sociali nell'esame delle coppie e delle famiglie per stabilirne la capacità di accogliere un bambino in adozione internazionale, e una volta conclusa l'adozione, nell'accompagnamento della famiglia che si è formata conferma la necessità che essi siano preparati ad affrontare le problematiche connesse al pluralismo, anche religioso, e l'opportunità che nei loro percorsi formativi siano presenti gli insegnamenti del settore disciplinare IUS/11. Cfr. Monica Raiteri, *L'insegnamento del diritto ecclesiastico nei corsi di servizio sociale: un ponte tra culture e*

idoneità o meno della coppia ad adottare è affidata invece ai Tribunali per i Minorenni: dopo aver esaminato la documentazione e aver incontrato la coppia, un giudice emette un decreto di idoneità. In questo decreto sono indicati alcuni requisiti e la disponibilità all'accoglienza: per esempio il numero di bambini che la coppia è in grado di accogliere, la fascia di età (che è determinata dall'età dei futuri genitori), l'eventuale disponibilità ad accogliere bambini con handicap o patologie gravi. Questi decreti, però, per non violare il principio di non discriminazione, non dovrebbero invece stabilire limiti all'accoglienza di bambini di determinate etnie, di colore, di sesso o appartenenti a determinate religioni. Inoltre, un eventuale atteggiamento discriminatorio della coppia dovrebbe essere motivo di diniego della idoneità ad adottare. È quanto ha stabilito la Corte di Cassazione italiana (VI Sez. Civile) con l'ordinanza n. 29424 del 28 dicembre 2011[23], che ha rigettato il ricorso di una coppia avverso il decreto del Tribunale per i Minorenni che aveva negato loro l'idoneità all'adozione internazionale. Nel verbale relativo al loro incontro con il giudice minorile i due coniugi, si legge che nel descrivere le caratteristiche che avrebbe dovuto possedere il bambino, avevano detto: "no a bambino di religione diversa da quella cattolica, no a bambini figli di pazienti psichiatrici, no a un bambino di origine rom per le difficoltà di carattere che renderebbero difficile imporsi e assumere posizioni diverse", e avevano espresso "perplessità rispetto a un bambino di colore". I coniugi avevano fatto ricorso in Corte d'Appello contro il decreto del Tribunale per i Minorenni, ma la Corte d'Appello aveva confermato la decisione del giudice minorile, ritenendo che le preclusioni manifestate dalla coppia "denotassero un atteggiamento spaventato e difensivo dei coniugi di fronte a incognite che nella adozione sono possibili se non altamente probabili e che invece non possono sussistere, affinché possa esservi quella accettazione totale e senza riserve che è il presupposto necessario di un buon incontro adottivo".

Per quanto riguarda dunque il rispetto dell'identità religiosa e culturale dei bambini, possiamo concludere che la legge vieta che durante il procedimento di adozione si discriminino i bambini in base alla loro appartenenza religiosa.

Implicitamente un obbligo di rispetto dell'identità religiosa dei bambini

---

ordinamenti normativi, in *Il diritto ecclesiastico*, 2011, n. 3-4, pp. 649-670. Sul ruolo svolto dai consultori familiari nelle procedure di adozione internazionale cfr. Maria Luisa Lo Giacco, *Le strutture di sostegno alla famiglia: i consultori familiari*, in Id. (a cura di), *La famiglia e i suoi soggetti. Temi giuridici*, Cacucci, Bari, 2008, pp. 23-24.

[23] Il testo dell'Ordinanza è pubblicato anche sul sito http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/corte.di.cassazione.sez.vi.civ.sentenza.n.29424.dep.il.28.12.2011.pdf.

è inoltre contenuto nella parte della legge italiana che disciplina l'affidamento (che si distingue dall'adozione poiché non vengono recisi i legami del bambino con la famiglia di origine e ha natura temporanea), poiché in base all'art. 5.1 l'affidatario deve provvedere all'istruzione ed educazione del bambino affidatogli "tenendo conto delle indicazioni dei genitori". Facciamo l'esempio di un bambino proveniente da una famiglia di differente fede religiosa rispetto a quella affidataria: quest'ultima non potrà interferire nell'educazione religiosa del minore, se i genitori desiderano che egli continui a professare la loro fede.

Nessun riferimento alla fede religiosa dei bambini è invece presente nelle norme che disciplinano direttamente l'adozione internazionale, mentre l'art. 39-ter, che riguarda l'attività degli enti ai quali le coppie devono per legge affidarsi per lo svolgimento delle pratiche di adozione internazionale, stabilisce che tali enti non debbano né avere, né operare "pregiudiziali discriminazioni nei confronti delle persone che aspirano all'adozione, ivi comprese le discriminazioni di tipo ideologico e religioso"[24].

L'esame, sia pure sommario, della normativa in materia di adozione internazionale ci consente di operare una prima conclusione: l'adozione deve avvenire solo ed esclusivamente nell'interesse superiore del minore a crescere in una famiglia, e non può avvenire con intenti discriminatori riguardo alla religione.

3. *Educazione dei figli (adottivi e no) e libertà religiosa*

Ma come viene tutelata l'identità religiosa dei bambini una volta adottati, cioè diventati figli di una coppia, italiana, o spagnola?

A questa domanda si può rispondere in maniera molto semplice: non c'è alcuna differenza sostanziale tra un figlio legittimo e un figlio adottivo, gli stessi doveri di educazione gravano su i genitori, biologici o adottivi che siano, "nel rispetto delle capacità delle inclinazioni naturali e delle aspirazioni dei figli" (art. 147 del codice civile italiano). Ai figli si applicano cioè gli stessi principi in materia di educazione e libertà religiosa che troviamo affermati nella legislazione e nella giurisprudenza nazionale e comunitaria, siano essi

[24] Sugli enti che per legge curano in Italia le procedure di adozione internazionale cfr. Matteo Marchini, *Natura e disciplina degli enti autorizzati alle adozioni internazionali*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2009, pp. 431-449; Paolo Morozzo della Rocca, *Gli enti autorizzati quali associazioni di diritto privato esercenti pubbliche funzioni: regole, poteri e responsabilità*, in Id. (a cura di), *Le nuove regole delle adozioni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2002, pp. 131-147.

figli adottivi o biologici[25]. Ai genitori spetta non solo il diritto di educare i figli, ma anche il dovere di provvedere al mantenimento e all'educazione dei figli rispettandone le inclinazioni, garantendo "tutti gli strumenti necessari per la loro crescita materiale e spirituale"[26].

Questo principio va però calato, come ogni principio, nella realtà giuridica. Nel caso dell'adozione internazionale, infatti, le famiglie accolgono, come abbiamo detto, un bambino che viene spesso da un altro continente, che fino al momento dell'ingresso in famiglia ha vissuto in una realtà culturale profondamente diversa, che ha una sua personalità, gusti, abitudini, e talvolta appartiene a una tradizione religiosa differente da quella della famiglia nella quale è accolto[27]. "L'adozione di un bambino che viene da lontano" produce nella famiglia che lo accoglie "un cambiamento profondo". La famiglia si ricostruisce attorno a questa "diversità"[28].

Gli enti che conducono le procedure di adozione preparano le famiglie all'incontro con il bambino e con l'ambiente dal quale proviene. A questo proposito è importante che la Convenzione dell'Aja abbia introdotto il principio secondo il quale l'incontro tra il bambino e i genitori debba avvenire nel paese di origine del piccolo, mentre in passato poteva accadere che le famiglie attendessero all'aeroporto bambini accompagnati in Europa dal personale dell'orfanotrofio o dalle suore. Ovviamente la necessità di conservare la tradizione religiosa del bambino dipenderà da diversi fattori, il primo dei quali è l'età.

Per comprendere meglio il problema è necessario però soffermarsi sui paesi di provenienza dei bambini. Per quanto riguarda l'Italia, i dati relativi alle adozioni concluse nel 2013 ci dicono che la maggior parte dei bambini adottati all'estero provenivano da paesi di tradizione cristiana, ortodossa o

---

[25] Su quest'argomento, in generale, cfr. da ultimo David Durisotto, *Educazione e libertà religiosa del minore*, Jovene, Napoli, 2011. Si rinvia inoltre a Maria Luisa Lo Giacco, *Educazione religiosa e tutela del minore nella famiglia*, in Id. (a cura di), *La famiglia e i suoi soggetti. Temi giuridici*, Cacucci, Bari, 2008, pp. 27-61; Antonella Magini, *Responsabilità genitoriale ed educazione religiosa del minore*, in *Diritto e Religioni*, 2008, 2, pp. 316-331.

[26] Pierluigi Consorti, *Diritto e Religione*, II ed., Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 140.

[27] Si è detto che grazie all'adozione internazionale si formano nuove famiglie multietniche: cfr. Matilde Callari Galli, *I primi passi della famiglia multietnica*, in Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale (a cura di), *Adozione internazionale e famiglia multietnica. Aspetti giuridici e dinamiche socio-culturali*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 15-24. Le famiglie adottive sono definite invece "famiglie multiculturali" da Maria Teresa Tagliaventi, *Genitori e figli nel percorso adottivo*, in Piergiorgio Corbetta - Pasquale Colloca - Roberta Ricucci - Maria Teresa Tagliaventi, *Crescere assieme. Genitori e figli nell'adozione internazionale*, il Mulino, Bologna, 2011, pp. 98-102.

[28] Marilena Piazzoni, *Adozioni internazionali e attività di cooperazione*, in Paolo Morozzo della Rocca (a cura di), *Le nuove regole delle adozioni*, cit., p. 75.

cattolica: il 25,8% dalla Federazione Russa, il 10,4% dall'Etiopia, il 7,2% dalla Polonia, il 6,6% dal Brasile, il 6,3% dalla Colombia. Il primo paese di tradizione non cristiana per numero di adozioni è stato lo scorso anno la Cina, con il 5,7% delle adozioni, seguito dal Vietnam con il 2,8%[29].

In Spagna, su 1669 bambini adottati all'estero nel 2012, 479 provenivano dalla Federazione Russa, 447 dalla Cina, 302 dall'Etiopia, 77 dalle Filippine, 74 dalla Colombia[30]. Anche in Spagna dunque entrano soprattutto bambini provenienti da paesi a maggioranza cristiana, con un significativo numero però di piccoli che arrivano dalla Repubblica Popolare Cinese. Nel caso di bambini provenienti da realtà a maggioranza cristiana-ortodossa, soprattutto se si tratta di bambini in età scolare, può essere importante provare a mantenere le tradizioni religiose di origine, specie se il bambino ha ricevuto un'educazione religiosa. Per quanto riguarda invece i bambini provenienti dall'Estremo Oriente o dal Sud-est asiatico è da tener presente che la Cina, pur essendo di tradizione confuciana, è una società che si basa sul materialismo socialista e gli orfanotrofi sono tutti di Stato. È quindi improbabile, per non dire impossibile, che i bambini abbiano ricevuto un'educazione e una formazione religiosa. Lo stesso si può dire dei piccoli vietnamiti. Ma anche in questi casi, un fattore molto rilevante è costituito dall'età. Come sappiamo la religione permea la cultura di un popolo, e anche se allevati da istituzioni statali, i bambini più grandi possono aver assorbito le tradizioni, anche religiose, della terra dalla quale provengono.

Mi viene in mente un episodio al quale ho assistito personalmente. Un giorno d'estate, un bambino di origine cambogiana, adottato quando aveva poco più di due anni, camminava con la sua mamma in una strada pedonale di un paese sul mare. Era agosto, il bambino era in Italia dal mese di febbraio. In Cambogia era vissuto in un orfanotrofio gestito da un'organizzazione laica. I genitori non avevano notato al suo interno, quando erano andati a prendere il bambino, alcun segno religioso. Eppure, dopo quei mesi trascorsi in Italia, nonostante la tenera età, quel giorno il bambino passando davanti a un negozio di oggetti etnici, vide una statua del Buddha, giunse le mani nel tipico gesto cambogiano e fece un inchino davanti alla statua, sotto lo sguardo stupito della mamma. La mamma ricordò allora che vicino all'or-

---

[29] Anche questi dati sono riportati in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per le Adozioni Internazionali, *Dati e prospettive nelle adozioni internazionali. Rapporto sui fascicoli dal 1° gennaio al 31 dicembre 2013*, pp. 35, consultabile sul sito http://www.commissioneadozioni.it/media/143019/report_statistico_2013.pdf.

[30] I dati sul numero delle adozioni internazionali in Spagna sono pubblicati sul sito http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/adopciones/pdf/Datos_adopcion_internacional_2008-2012.pdf.

fanotrofio aveva visto una piccola pagoda. Evidentemente il bambino, pur essendo molto piccolo, era passato davanti a quel luogo di culto e aveva notato e interiorizzato quel gesto di rispetto compiuto da chi lo accompagnava.

Con questo non voglio certo sostenere che, per un malinteso senso del rispetto delle origini, i genitori adottivi debbano educare i figli in una fede che non condividono solo perché è quella maggioritaria nel paese di provenienza dei figli. Ciò sarebbe impossibile per tutta una serie di motivi, innanzitutto perché la trasmissione della fede religiosa non può essere fatta da chi tale fede non condivide. Al contrario, tra l'altro, è una caratteristica comune a tutte le esperienze di adozione il desiderio dei figli di appartenere totalmente alla famiglia che li ha accolti e al paese del quale sono diventati cittadini, abbracciandone tutte le tradizioni, i gusti, le abitudini e anche le credenze religiose. "Costringere" il bambino a seguire la fede religiosa del paese di provenienza, sarebbe una forzatura inutile e forse anche dannosa. Il minore non deve infatti essere "obbligato ad imitare modelli culturali che appartengono ai suoi ascendenti biologici, od al suo Paese di origine, ma non necessariamente anche a lui"[31]. Come bene ha scritto Milena Santerini, "cercare di imporre al figlio adottivo l'identificazione con la cultura di origine – magari mai conosciuta – sarebbe un'operazione di folklore e di esotismo che il bambino o l'adolescente, proteso a divenire italiano, non comprenderebbe. Allo stesso tempo, cancellare le tracce del suo passato, i ricordi, a volte immagini o suoni e sapori, lo priverebbe di un personale bagaglio di vita. Imparare ad accogliere un bambino che viene da lontano significa cercare il difficile equilibrio tra libertà e protezione, tra ciò che l'identità culturale rappresenta e quello che può divenire"[32]. Sarebbe, tra l'altro, una contraddizione pensare che proprio nel caso dell'adozione, istituto giuridico che rende un bambino figlio di una coppia prescindendo dall'evento biologico della filiazione, e che quindi implicitamente afferma la prevalenza dei rapporti affettivi rispetto a quelli di sangue, si consideri talmente importante la discendenza biologica da dover determinare le scelte educative dei genitori. Infatti, come già ho avuto modo di dire, i doveri e i diritti di educazione che hanno i genitori nei confronti dei figli adottivi non si discostano da quelli che i genitori hanno nei confronti dei figli legittimi.

A questo proposito, come sappiamo, anche la giurisprudenza europea ritiene che i genitori abbiano la libertà di educare i figli anche in materia religiosa, senza che tale libertà possa subire interferenze da parte dello Stato

---

[31] Paolo Morozzo della Rocca, *Responsabilità genitoriale e libertà religiosa*, cit., p. 1725.

[32] Milena Santerini, *Bambini che vengono da lontano*, in Comunità di Sant'Egidio, *Figli si diventa. Bambini e genitori nell'adozione internazionale*, Leonardo International, Milano, 2006, p. 123.

o di altri pubblici poteri, purché l'esercizio di tale diritto di educazione avvenga nel rispetto dei diritti fondamentali e della dignità dei figli[33].

4. *Adozione internazionale e religioni. Il caso particolare della* kafalah *islamica*

La religione ha storicamente influenzato l'istituto giuridico dell'adozione anche da un altro punto di vista. Infatti, non tutte le religioni hanno il medesimo atteggiamento nei confronti dell'adozione, e la posizione che le religioni hanno o hanno avuto nei confronti dell'adozione ha influenzato la legislazione in materia di adozione. La Chiesa Cattolica ha contribuito in maniera rilevante alla preservazione dell'istituto romanistico dell'adozione, con un atteggiamento di apertura e di sostegno verso questo istituto che arriva fino ai nostri giorni. Come leggiamo nel can. 110 del vigente codice di diritto canonico, "i figli, che sono stati adottati a norma della legge civile, sono ritenuti figli di colui o di coloro che li hanno adottati". D'altronde, nella teologia cristiana, il rapporto tra Dio e gli uomini viene descritto come quello tra un Padre e i suoi figli adottivi[34]. Una religione che guarda all'adozione come al mezzo attraverso il quale l'umanità viene redenta non può che avere un atteggiamento positivo nei confronti dell'adozione come istituto giuridico.

Supera in questo modo, il cristianesimo, la tradizione e la legislazione ebraica, che invitava ad aver sollecitudine verso gli orfani, ma che si limitava appunto all'assistenza materiale, non essendo prevista l'adozione nella legge religiosa ebraica. Questa diversità può essere forse spiegata alla luce della diversa modalità di trasmissione della fede all'interno delle due comunità. Come sappiamo, nel cristianesimo la partecipazione al popolo di Dio avviene attraverso una filiazione spirituale che si realizza nel battesimo; nell'ebraismo, invece, il legame di sangue è fondamentale poiché, come è noto, l'appartenenza al popolo di Israele si realizza attraverso la nascita da madre ebrea.

---

[33] Sul tema si veda Vincenzo Turchi, *Libertà religiosa e libertà di educazione di fronte alla Corte di Strasburgo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 29/2012.

[34] Cfr. in particolar modo le lettere dell'Apostolo Paolo, Rom. 8, 14-15: "Tutti quelli infatti che sono guidati dallo Spirito di Dio, costoro sono figli di Dio. E voi non avete ricevuto uno spirito da schiavi per ricadere nella paura, ma avete ricevuto uno spirito da figli adottivi" e Gal. 4, 4-5: "Dio mandò il suo Figlio, nato da donna, nato sotto la legge, per riscattare coloro che erano sotto la legge, perché ricevessimo l'adozione a figli".

Una simile insistenza sui legami di sangue troviamo nella religione confuciana. Nell'induismo, invece, proprio la necessità di preservare la discendenza maschile ha fatto si che l'adozione fosse molto praticata già nell'antichità. La legge hindu conosce anche un rito religioso che accompagna l'adozione, che però può avvenire solo se il padre non ha figli maschi e appartiene alla stessa casta del bambino che intende adottare; non era pertanto permessa l'adozione di orfani dei quali non si conoscesse l'origine familiare.

Assolutamente contraria all'adozione è la legge islamica. Pur essendo il Profeta Maometto un orfano, e pur invitando il Corano ad avere un atteggiamento misericordioso verso gli orfani, la *Sharia* proibisce l'adozione[35]. Questa proibizione è contenuta anche nella legislazione dei paesi musulmani, che invece prevedono un altro istituto giuridico, la *kafalah*, destinato all'assistenza dei bambini orfani o abbandonati[36].

Attraverso la *kafalah* il bambino in difficoltà viene affidato a una coppia, o anche a una donna singola, che si impegna a crescerlo e educarlo, ma il bambino non diventa giuridicamente figlio di chi lo accoglie, e mantiene il suo cognome. La *kafalah* può essere stabilita da un giudice o realizzata attraverso un accordo privato che comunque deve essere approvato da un giudice e termina quando il minore affidato compie diciotto anni (se maschio) oppure si sposa (se femmina).

L'istituto della *kafalah* è disciplinato da alcune legislazioni dei paesi musulmani, ma si è posto il problema del riconoscimento di tale istituto, che come ho detto ha una matrice religiosa, negli ordinamenti occidentali. La Convenzione dell'Aja del 19 ottobre 1996 sulla protezione dei minori, all'art. 3 lett. E) indica la *kafalah* come uno degli strumenti idonei a proteggere la persona o i beni del minore.

Per esempio, nella legge marocchina è detto espressamente che la *kafalah* non crea un rapporto giuridico di filiazione, né dà diritto alla successione (art. 2, legge n. 15/01). Possono assumere la responsabilità di un bambino marocchino attraverso la *kafalah* due sposi o una donna non sposata, purché siano musulmani. I coniugi devono essere sposati da almeno tre anni e se sono stranieri devono dimostrare di aver aderito alla fede islamica. Se il bambino è affidato in *kafalah* a un'istituzione, questa deve garantire che lo educherà conformemente ai principi islamici (art. 9, legge n. 15/01). È pos-

---

[35] Si legge nella Sura XXXIII, vv. 4-5: "Dio non ha posto nelle viscere dell'uomo due cuori, né ha fatto dei vostri figli adottivi dei veri figli. Chiamate i vostri figli adottivi dal nome dei loro veri padri".

[36] Un breve esame della posizione delle diverse religioni nei confronti dell'adozione in Economic and Social Affairs (ed.), *Child Adoption: Trends and Policies*, cit., pp. 23-27. In particolare, sulla *kafalah*, cfr. Tiziana Tomeo, *La Kafala*, in www.comparazionedirittocivile.it

sibile dunque assumere la tutela di un bambino attraverso la *kafalah* soltanto se si professa la religione islamica e impegnandosi ad allevarlo ed educarlo nella religione islamica. È da tener presente che sui minori affidati in *kafalah* l'autorità giudiziaria effettua controlli regolari, demandati alle autorità consolari marocchine nel caso in cui il minore venga portato all'estero. È assolutamente probabile che un'eventuale inottemperanza al dovere di educare il minore nei principi della fede islamica porti alla revoca della *kafalah* stessa.

Anche il codice di famiglia algerino all'art. 46 vieta l'adozione e disciplina al successivo art. 116 la *kafalah* come istituto giuridico idoneo a proteggere e a prendersi cura di un bambino abbandonato. In base all'art. 118 chi prende un bambino in *kafalah* deve essere musulmano.

Quale riconoscimento può avere la *kafalah* negli ordinamenti occidentali? Proprio per le sue peculiarità, non è assolutamente parificabile all'adozione internazionale. La legge spagnola sulle adozioni, all'art. 34 equipara all'affidamento familiare o alla tutela gli istituti stranieri di protezione dell'infanzia che secondo l'ordinamento in cui sono sorti non determinano la costituzione di un legame di filiazione. La *kafalah* islamica rientra senz'altro in questa previsione normativa. Vi è dunque la chiara esclusione della possibilità di equiparare gli effetti della *kafalah* a quelli dell'adozione internazionale[37].

L'Italia, pur avendo il Senato, nel marzo del 2015, approvato il disegno di legge di ratifica della Convenzione dell'Aja del 1996, non ha ancora emanato una legge in materia di *kafalah*, stralciando in sede di ratifica della Convenzione gli articoli relativi alla *kafalah*. Vi sono stati però diversi casi giurisprudenziali, decisi nel corso del tempo in maniera non uniforme. I casi nascevano dal diniego di visto per ricongiungimento familiare di minori affidati in Marocco a cittadini italiani attraverso la *kafalah*. Il timore, in alcuni casi non del tutto infondato, era che in questo modo si tentasse di eludere la legge sull'adozione internazionale. Si è scelto perciò in un primo momento di distinguere tra cittadini marocchini regolarmente residenti in Italia, ai quali veniva riconosciuta la possibilità di ottenere l'ingresso per ricongiungimento familiare di un minore a loro affidato in regime di *kafalah* in Marocco, e cittadini italiani, ai quali tale visto è stato in alcuni casi negato, sulla base dell'argomentazione che ad essi si dovesse applicare la legge sull'adozione internazionale.

Su questa questione, in attesa che venga finalmente approvata la legge in discussione in Parlamento, è intervenuta ancora una volta la Corte di Cas-

[37] Cfr. Maria del Pilar Diago Diago, *La* Kafala *islámica en España*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2010, vol.2, n. 1, pp. 140-164 (http://e-revistas.uc3m.es/index.php/CDT/article/view/98/96)

sazione (Sezioni Unite), con la sentenza n. 21108 del 16 settembre 2013[38]. I giudici hanno in questo caso stabilito che non si può negare il visto di ingresso per ricongiungimento familiare a un minore affidato in regime di *kafalah* a un cittadino italiano se nel paese di provenienza tale minore viveva con il cittadino italiano o è a suo carico, oppure se esistono gravi motivi di salute per i quali il minore debba essere assistito personalmente da colui che ne ha la custodia attraverso la *kafalah*. L'attenzione della giurisprudenza di sposta dunque dalla tutela della legge sull'adozione da possibili tentativi di elusione, alla tutela dell'interesse oggettivo del minore a essere curato e accudito da colui che ne ha la custodia in virtù di un istituto, di origine religiosa ma disciplinato anche da un ordinamento statuale quale quello marocchino e riconosciuto come meritevole di apprezzamento dalla Convenzione dell'Aja in quanto idoneo a garantire la protezione dei minori. D'altronde, come sottolinea Paolo Morozzo della Rocca commentando la sentenza delle Sezioni Unite, "se la *kafalah* non produce un rapporto di adozione non può nemmeno presumersi a priori che i cittadini italiani che dovessero ricevere in affidamento un minore in *kafalah* eluderebbero in tal modo ed in ogni caso la normativa in materia di adozione internazionale"[39].

Recentemente, la Cassazione italiana si è di nuovo pronunciata su un caso di *kafalah*, anche questa volta riguardante una coppia italiana, di origine marocchina. Si trattava di due marocchini che, residenti regolarmente in Italia da più di venti anni, avevano acquisito la cittadinanza italiana. I due coniugi avevano ottenuto in Marocco la custodia, attraverso un atto negoziale di *kafalah*, dei due nipotini che, pur non essendo orfani, vivevano in precarie condizioni economiche. Ai due minori era stato però negato il visto di ingresso in Italia perché il fatto che fossero stati legalmente affidati agli zii attraverso l'istituto della *kafalah* non era stato considerato motivo idoneo a farli rientrare nella categoria dei familiari ai quali spetta il visto per ricongiungimento familiare. In questo caso è evidente che non si intendeva eludere le norme in materia di adozione internazionale, mentre si chiedeva il

---

[38] La sentenza è pubblicata in *Corriere Giuridico*, 2013, n. 12, pp. 1492-1497, con nota di Paolo Morozzo della Rocca, *Uscio aperto, con porte socchiuse, per l'affidamento del minore mediante* kafalah *al cittadino italiano o europeo*, in *id.*, pp. 1497-1505. Si veda altresì Giuseppe Magno, *Ingresso in Italia del minorenne straniero affidato in kafalah a coniugi italiani: una questione da chiarire,* in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2014, II, pp. 99 e ss. Una panoramica della giurisprudenza italiana in materia di *kafalah* in Antonio Fuccillo - Raffaele Santoro, *Giustizia, diritto, religioni. Percorsi nel diritto ecclesiastico civile vivente*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 299-327. Cfr. inoltre Paolo Morozzo della Rocca, *Rassegna critica della giurisprudenza in materia di coesione familiare con il minore affidato mediante kafalah*, in *Gli Stranieri*, 2011, n. 1, pp. 11-28.

[39] Paolo Morozzo della Rocca, *Uscio aperto, con porte socchiuse, per l'affidamento del minore mediante* kafalah *al cittadino italiano o europeo*, cit., p. 1503.

riconoscimento di un vincolo giuridico sorto nell'ordinamento marocchino e diretto a proteggere i diritti dei due minori. La Cassazione, nella motivazione, ribadisce la sostanziale differenza tra adozione e *kafalah*: "l'istituto giuridico della *kafalah* trova la propria origine nel divieto di adozione che accomuna gli ordinamenti giuridici ispirati dall'insegnamento del Corano. Ritenere pertanto che a tale istituto possano applicarsi le norme in materia di adozione e specificamente quelle in materia di adozione internazionale significa negare pregiudizialmente il significato e la rilevanza dell'istituto della *kafalah* negli ordinamenti giuridici che la prevedono"[40]. Interessante è poi il riferimento che fa la Suprema Corte alla necessità di garantire la libertà religiosa dei cittadini di fede islamica, ricordando che "con tale istituto si garantisce a chiunque professi la fede musulmana di esercitare una forma di protezione nei confronti di un minore, rispetto al quale è disposto ed è idoneo a esercitare un ruolo di protezione, assistenza e cura affettiva, in armonia con i precetti della propria religione"[41]. Anche in questo caso, per la giurisprudenza italiana, le esigenze di tutela, protezione e assistenza dei minori coinvolti portano a concludere a favore del riconoscimento del provvedimento di *kafalah* e della sua idoneità a garantire il loro ingresso in Italia. Si supera in questo modo il denunciato "corto circuito giurisprudenziale e giuridico interculturale"[42] in base al quale si verificava una minore tutela della libertà religiosa dei cittadini italiani rispetto a quella dei cittadini stranieri. Possiamo dire che con questa sentenza, la Suprema Corte fa un ulteriore passo in avanti: la *kafalah* non viene riconosciuta soltanto alla luce della necessaria tutela del bene dei minori coinvolti[43], ma anche in quanto

---

[40] Corte di Cassazione, sezione I civile, sentenza 2 febbraio 2015, n. 1843, n. 16 della motivazione. Il testo della sentenza in http://www.foroitaliano.it/cass-2-febbraio-2015-n-1843-i-816-kafalah-e-ricongiungimento-familiare-di-minore-straniero/.

[41] *Ibidem*, n. 39. Come scrive Paolo Stefanì, *Kafalah islamica e uguaglianza religiosa: laicità e società multiculturale*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Taranto*, V, 2012, pp. 655-664, la kafalah può essere un banco di prova per misurare la capacità del nostro ordinamento, a partire dalla sua caratteristica laica, di elaborare percorsi di costruzione interculturale: "La diversità religiosa e culturale appare meno radicale, è stata tradotta in modo tale che essa possa trovare cittadinanza nel sistema giuridico. Ma a trovare cittadinanza sono i soggetti che appartengono alla cultura e alla religione islamica, inizialmente respinti in ragione della loro diversità" (p. 664).

[42] Paolo Stefanì, *Kafalah islamica e uguaglianza religiosa: laicità e società multiculturale*, cit., p. 665.

[43] Come sottolinea Mario Ricca, *L'ombra del diritto. Le 'parti mute' dell'agire sociale e la traduzione interculturale*, in *E/C, Rivista online dell'AISS Associazione Italiana Studi Semiotici* (http://www.ec-aiss.it/), 2011, p. 33, il mancato riconoscimento dell'istituto della kafalah, frutto di un'applicazione del diritto che non tiene conto del contesto culturale avrebbe prodotto una "eterogenesi degli effetti del diritto italiano. In parole povere, anziché tutelare il minore, lo si sarebbe condannato probabilmente all'abbandono, privandolo proprio dello strumento apprestato dalla sua cultura d'origine per rimediare a questa eventualità".

espressione della libertà religiosa, degli adulti e dei bambini coinvolti.

In linea con la giurisprudenza, il disegno di legge italiano, così come la legge spagnola, equipara la *kafalah* all'affidamento familiare. Nulla si dice in ordine all'appartenenza religiosa dei coniugi che chiedano l'affidamento in *kafalah* di un minore, né sulla necessità che tale minore venga educato secondo i principi islamici. È evidente che una previsione del genere sarebbe in contrasto con i principi di laicità e con la libertà di educazione, ma è anche vero che, come ho avuto modo di sottolineare all'inizio, la legge che disciplina l'affido prevede la necessità che gli affidatari si attengano a quanto indicato dai genitori o dal tutore in ordine all'educazione del minore. Per analogia, anche nel caso della *kafalah* la coppia affidataria dovrà uniformarsi a quanto stabilisce la legge marocchina (nella quale l'istituto è nato e dalla quale è disciplinato) e alle indicazioni del giudice e del console marocchino in Italia. La legge marocchina, come abbiamo già ricordato, stabilisce al riguardo che chi prende un minore in *kafalah* debba essere di fede islamica.

Su un caso di *kafalah* si è pronunciata anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Mi riferisco alla sentenza Harroudj c. Francia del 4 ottobre 2012[44]. Il caso aveva coinvolto una bambina nata in Algeria e che era stata affidata in *kafalah* dalle autorità del suo Paese a una donna francese, che era anche stata autorizzata a portare la bambina con sé in Francia. Dopo qualche anno l'affidataria aveva chiesto alle autorità francesi di poter adottare la bimba, ma l'adozione le era stata negata sulla base dell'art. 370.3, par. 2 del codice civile (modificato dalla legge del 6 febbraio 2001 sulle adozioni internazionali) che proibisce l'adozione di bambini se la loro legge personale vieta tale istituto, a meno che il minore sia nato e abitualmente residente in Francia. La Corte di Strasburgo ha respinto il ricorso della donna, sulla base della considerazione che l'istituto della *kafalah*, parificabile all'affido, è sufficiente a garantire l'interesse del minore alla vita familiare, sottolineando, altresì, che in nessun ordinamento la *kafalah* è parificata all'adozione.

[44] In http://hudoc.echr.coe.int/.

L'odierna dimensione del fenomeno migratorio impone una più profonda riflessione in termini di multiculturalismo ed interculturalismo[1]

Giuseppe Palma

È inevitabile per chiunque voglia oggi conoscere il fenomeno del multiculturalismo ovvero dell'interculturalismo non prescindere dalla presa di coscienza della drammaticità dell'odierno fenomeno migratorio tra le due sponde del Mediterraneo; non certo perché soltanto in questa zona geografica è dato constatare il menzionato fenomeno, basterebbe pensare alla storica emigrazione nell'ambito del continente americano, ma piuttosto perché la trasmigrazione verso le nostre coste, avanposto del continente europeo, si colora quotidianamente con il tono drammatico del genocidio. Che poi sin dalla fine del secolo scorso ed all'inizio del presente l'umanità è divenuta *"errante"* dappertutto, provocando *"l'evanescenza"* delle tradizionali frontiere statali, è un dato che connota il grado dell'attuale civiltà imposta dalla progressiva globalizzazione imperialistica delle finanze, pur tuttavia la migrazione, che interroga la nostra coscienza, è il prodotto più specifico ed anche più tragico delle guerre fratricide tra fazioni il cui integralismo acceso intende perseguire il reciproco annullamento in termini esistenziali.

Certo la trasmigrazione in atto trova il suo precedente specifico nel lontano medioevo, prima cioè della istituzione dei moderni stati nazionali i quali innalzarono invalicabili confini difesi con le armi e di qui la famosa immagine di Kafka (Il Castello): "*tu non sei del castello, tu non sei del borgo, tu non sei niente*". Senonchè nel frattempo, l'humanitas ha sempre più connotato la nostra cultura, che perciò impone a non accettare che la vita umana possa ridursi alla mera scommessa della sopravvivenza e pure nelle mille difficoltà, che già si intravedono, e molte già storicamente verificatesi, occorre assumere un atteggiamento che abbia per risultato una maggiore comunione di

[1] A proposito di un interessante seminario tenuto presso la Facoltà di Giurisprudenza della Federico II, organizzato dal prof. Maria D'Arienzo.

intenti verso il fenomeno in esame, che finora demagogicamente manca.

È altrettanto vero, e chi scrive lo riconosce senza alibi, che il fenomeno svela in sé problemi e questioni di difficilissima soluzione, perché il diffuso integralismo di molti rifugiati implica l'esclusivismo e l'intransigenza dottrinale che porta fatalmente a considerare il rifugiato un nemico, che per tal ragione sembra non accettare nè che le differenti culture coesistano pacificamente mediante il reciproco riconoscimento (così intendo il multiculturalismo), né a maggior ragione l'integrazione con il superamento delle divisioni mediante il collegamento organico tra i componenti della società (come intendo l'interculturalismo).

In altri termini e ben più espliciti l'attuale migrazione presenta molti elementi tradizionali di una guerra di religione, che fatalmente si intende trasferire anche in occidente ed in special modo nel nostro Paese, sede della massima autorità di religione cattolica, cioè il Vaticano che corre il rischio di divenire politicamente la Gerusalemme occidentale, e pure la coesistenza delle culture (non si svela niente di nuovo ove si consideri che il sentimento religioso rappresenta una componente essenziale della identità culturale di un popolo) anche con punte di nuove sintesi culturali ha precedenti storici importanti in Sicilia e in Spagna, in cui popoli di religione musulmana convissero con popoli di religione cristiana per lungo tempo senza contrasti ideologici e forse lasciando in eredità molte radici culturali. Il che lascia presumere che, in date dimensioni ed a date condizioni, il fenomeno della coesistenza pacifica, prodromica a successive sintesi culturali, può anche realizzarsi, però occorre che sia maturato alla base della mera accoglienza un intimo comune sentire. Si può in proposito ricordare che in Francia vi sono cinque milioni di francesi di religione musulmana e 2200 moschee ancorchè ritenute insufficienti. Per converso l'aspirazione al comune sentire sembra che sia lungi dal registrare in Europa e non soltanto per la lenta maturazione della politica dell'Unione, ma anche per alcuni eventi che inducono l'osservatore ad un profondo sconforto, infatti in Sassonia, a Trogliz, è stato incendiato un centro di accoglienza, la violenza anti-immigrati monta in tutta la Germania, si sono verificati 19 attacchi a centri di accoglienza, 8 in Baviera, 5 in Bassa Sassonia, nei primi mesi del presente anno le aggressioni sono state 67.

Il complessivo scenario, intenzionalmente disegnato a tinte meno forti di quelle reali, è causa indiscussa del protrarsi, anzi dell'incrementarsi della percezione di pericolo da parte del popolo che pur accoglie immigranti, che suggerisce di adottare e perseverare nell'adottare disposizioni normative di stampo prettamente di polizia, tese a salvaguardare quasi esclusivamente l'ordine pubblico, le quali a loro volta operano, come effetto mediato,

la persistente frammentazione sociale, un solco incolmabile di separatezza tra i componenti, costretti a vivere assieme, con la conseguente reciproca diffidenza che rende notevolmente difficile anche la semplice convivenza multiculturale e dunque è inimmaginabile l'integrazione culturale.

La premessa esposizione dell'attuale quadro di riferimento del fenomeno migratorio, la cui prospettiva ha coinvolto i sentimenti di chi scrive, non intende limitarlo soltanto alla sua profilatura politico-ideologica, che pure in materia non può e non deve essere emarginata, ma richiamare l'attenzione dello studioso del diritto sul corretto ruolo da assumere nell'incedere in un fenomeno siffatto; detto ruolo, a sua volta, non può inaridirsi (per così dire) nel crogiolarsi tranquillamente nella teorica sistemazione del sistema ordinamentale esistente, ma appare necessario (starei per dire impellente) superare in materia l'imperante positivismo sfociante nel formalismo per riassumere il ruolo più vero di gius-perito, il quale, superando i numerosi vuoti riscontrabili nel diritto vigente, fornisca valide suggestioni per disegnare modifiche utili ed opportune calibrate in ragione delle coordinate dell'attuale fenomeno, che appunto richiede una cultura giuridica nuova. Invero, e ci si rende conto della difficile complessità di un tale impegno, pur tuttavia se il giurista intende porsi sulla frequenza d'onde della incombente novità che la vita moderna offre, non può non adottare e seguire un tale indirizzo, il quale perciò non può non prendere origine dall'esperienza storica per meglio interpretare e conoscere il fenomeno, sensibile al fatto che la storia getta un ponte sul futuro (P. Grossi).

Ma ciò non è ancora sufficiente. Infatti, coinvolgendo la migrazione un tratto di vita vissuta, ovvero da essere vissuta, ciò comporta che la viva realtà venga riemersa in una ampia serie di prospettive di indagine, come la sociologia, la filosofia, l'antropologia culturale, la psicologia sociale ecc., che costituiscono il necessario patrimonio che concorre a formulare la prospettiva filosofico-politica da cui muovere per colmare i vuoti normativi. In fondo, per quanto fin qui detto, la normativa vigente (il famoso T.U. sui rifugiati) rispecchia la storica dimensione del fenomeno migratorio del tutto superato per quantità e qualità, forse si può desumere che anche nel recente passato sia risultato insufficiente, ma attualmente la sua logica improntata quasi unicamente alla garanzia dell'ordine pubblico mostra i suoi limiti di funzionamento.

A parte il rilievo che anche sul piano dell'ordine pubblico il fenomeno richiederebbe una apposita politica della recalcitrante unione europea ed il più ampio coinvolgimento dell'ONU. Ad una tale impostazione si potrebbe obiettare che il nostro complessivo ordinamento non sembra ignorare in certa misura il fenomeno della migrazione, anche la Costituzione ha previsto

con lungimiranza la libertà di religione, assieme alle altre libertà tese al pieno sviluppo della persona umana, la libera professione della prima, il regime del rifugiato politico ecc., anzi anche la Corte Costituzionale ha avuto modo di allargare il terreno dei diritti dei migrati muovendo, ma non solo, dalla pianta abbondantemente coltivata della solidarietà sociale, in materia a esempio dei diritti sociali (sanità, abitazione ecc.), ma ciò costituisce il minimo acquisito, non l'intera potenzialità di cui si comincia ad avvertire l'esigenza e ciò perché l'attuale fenomeno non poteva essere sinceramente previsto negli anni 47/48, negli anni successivi alla conclusione della guerra.

D'altro canto, non si può tranquillamente ritenere che il vuoto, successivamente creatosi, possa essere compiutamente "riempito" dall'opera pregevole della Consulta, specialmente in assenza di una produzione legislativa specifica, che potrebbe richiedere l'opera creativa della Corte (ad es. impiegando sempre e comunque il principio di ragionevolezza), il che indurrebbe a prospettare una qualche adeguata riforma e/o integrazione della Carta, sotto questa prospettiva però sembra incontrare un paradosso, perché la necessità, ovvero l'opportunità di un tale intervento risulterebbe necessario per la grande frammentazione sociale di questi ultimi tempi, per converso per attuarlo richiederebbe un notevole grado di coesione della società, che non è dato riscontrare.

Ed è appena il caso di far notare che l'attuale assenza di coesione è causata dall'imperante *leaderismo*, per cui ci sono più leader che seguito di condivisione e ciò causa a sua volta il distacco politico della società dal leader ed il populismo diffuso ampiamente nella prima. Se questa è la situazione dell'inizio del XXI secondo essa non deve affievolire l'azione di presenza del giurista che finisce per assumere anche il ruolo di supplenza nel tener viva, se non altro, la speranza che si avverta la necessità di maturare l'indirizzo giuridico-politico più adeguato nell'affrontare un fenomeno dalle dimensioni non prevedibili prima.

Benvero si può convenire agevolmente sul punto, sul quale è facile l'unanime adesione, secondo cui la cultura religiosa costituisce un fattore determinante della identità culturale di un popolo pur prescindendo da ogni eccesso di integralismo, è quello che condiziona il Weltanschauung di questo, vale a dire il modo, più o meno consapevole, di percepire la vita, in conseguenza l'impiego del termine "cultura" nell'accezione di Kultur, anche in atti normativi, deve ritenersi che includa anche il fattore religioso.

E rimane anche assodato che ogni disciplina giuridica intesa a tutelare l'identità culturale non può e non deve esaurirsi nelle previsioni a carattere generale adottate dallo Stato, quantomeno non solo in queste, poiché è difficile che da un tale angolo visuale possa attenuarsi il delicato profilo della

preoccupazione per l'ordine pubblico, invero importante ma non sufficiente, per garantire ogni forma di pacifica convivenza fra culture diverse. Per tal ragione occorre ed è consigliabile che sia riconosciuta la competenza delle articolazioni periferiche di governo di procedere alla effettiva regolamentazione dei rapporti di convivenza tra le differenti culture, specialmente se tale convivenza si avvii ad una progressiva integrazione, ad una plausibile sintesi interculturale, poiché è proprio nelle località che gli immigrati si stabiliscono, vivono, lavorano, maturano la propria Heimat.

In verità si può obiettare che l'art. 8 Cost. sembra voler lasciare una tale competenza allo Stato con la previsione di accordi da stipularsi tra lo Stato e confessioni religiose dietro specifiche intese con queste ultime, ma non sembra che tali accordi abbiano la pretesa di disciplinare l'intera tematica e voglia perciò escludere ogni ulteriore necessaria integrazione ad opera degli enti territoriali di governo che possono interpretare meglio ed in modo più dinamico il grado effettivo della progressiva evoluzione della coesione sociale.

A livello statale si può convenire, si tratta pur sempre di stabilire per così dire, il titolo di legittimazione della libera professione della fede nell'ambito del territorio statale, purchè non contrasti con il "buon costume" (art. 19 Cost.) e più in generale con (il sempre presente) ordine pubblico diretto a tutelare e ad assicurare la pace sociale.

Nei lontani anni ottanta, in un convegno sulle nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica, quindi ben prima della riforma del Titolo V della Costituzione, sostenni che "*le questioni di convivenza sociale ed anche religiosa dovevano prendere stabile dimora a livello locale*", perché è a questo livello che le persone, oggi gli immigrati, vivono, si integrano nella collettività con la quale interagiscono, lavorano e professano la propria fede religiosa. Benvero con la riforma del 2001 dell'art. 117 Cost. una siffatta prospettiva sembra definitivamente assodata, infatti, sub lett. c) del 1° comma, è consacrato il principio secondo cui la *"disciplina dei rapporti della Repubblica con le confessioni religiose"* rientra nella legislazione esclusiva dello Stato, in conseguenza non occorre alcuno sforzo argomentativo nell'interpretare tale disposizione, con l'ormai avvenuto superamento dell'equivoco in origine sorto sulla corrispondenza giuridico-concettuale del termine Stato con Repubblica, come quella che intende attribuire (e/o lasciare) allo Stato-Parlamento la competenza di prefissare legislativamente i principi primi in materia di confessioni religiose (e sotto siffatto profilo la disposizione si ricollega anche al precitato art. 8 Cost.), ma prevede anche che "una qualche competenza" sia riconosciuta alle Regioni (Repubblica che le ricomprende), insomma lo Stato non deve escludere "una qualche funzione" da essere esercitata dall'ente

regionale, anzi non può del tutto ignorare l'azione di presenza dei livelli di governo locale.

La conclusione, cui si perviene, trova un limpido riscontro nel secondo comma dell'art. citato, il quale nell'enumerare le materie di legislazione ripartita attribuisce alla Regione la competenza normativa nella "materia culturale", che come si è premesso costituisce una nozione vasta ed omnicomprensiva anche del profilo religioso (non corrisponde ad istruzione ad esempio) e dal momento che le funzioni amministrative regionali devono essere conferite ed esplicate dagli enti infraregionali, si perviene così a riconoscere a questi ultimi la legittimazione a governare anche il fenomeno di cui è parola.

Sempre in questa prospettiva si rinviene un terzo elemento determinativo, che sembra confortare la conclusione testè raggiunta, ed a tal fine si passi a rileggere il 2° comma dell'art. 3 cost., nel quale viene riconosciuta la competenza a *"rimuovere ogni ostacolo di ordine economico e sociale"* che limitano di fatto la "libertà e l'uguaglianza" (ancora una volta) alla Repubblica (e non allo Stato) in altri termini ed ancora a tutti i livelli di governo ivi inclusi i livelli locali, e se si prospetta ancora qualche dubbio va subito aggiunto che la nozione di uguaglianza sostanziale è desumibile dallo stesso art. 3 citato, nel cui primo comma è sancito l'imperativo categorico di superare ogni distinzione di *razza*, di lingua, di *religione*, di opinioni politiche ecc.; insomma il superamento delle condizioni ostacolative della piena uguaglianza costituisce l'imperativo categorico di ogni livello di governo della società.

Si avverte un'ulteriore obiezione che si radica nella dizione letterale di quest'ultima disposizione costituzionale che sembra limitare l'efficacia dell'imperativo categorico (così piace definirlo) soltanto nei confronti dei "cittadini" e non anche degli immigranti, dei rifugiati, ma la perplessità è superabile qualora si consideri che l'accoglienza include una complessa disciplina di origine giuridica internazionale che ha finito per configurarla come una funzione universale, che opera a favore del superamento di un siffatto distinguo e soprattutto anche la Costituzione impone che la legislazione (e/o normativa) in materia deve adeguarsi al diritto internazionale (art. 10°, 2° co. Cost.).

È pur vero però che, secondo l'art. 2 Cost., il "cittadino può legittimamente rivendicare le proprie libertà, "connesse al suo statuto di persona (e non di individuo) a condizione che assolva ai rispettivi "doveri inderogabili" di solidarietà politica, economica e sociale", pertanto la corrispondente situazione giuridica dell'immigrante, in forza della quale può maturare la pretesa di rivendicare la libertà e la presupposta uguaglianza, si riconnette ad una siffatta complessiva situazione includente anche i menzionati doveri,

insomma il diritto di azionare i diritti di libertà si riconnette progressivamente per così dire ad una nozione di cittadinanza costituzionale non più radicata necessariamente, secondo una visione prettamente storica, nell'*jus sanguinus* e nell'*jus soli*.

Anzi, volendo ulteriormente spigolare su questo delicato profilo ci si potrebbe domandare se è del tutto errato prevedere che la cittadinanza tourt court in futuro ricomprenda anche il dovere di svolgere una attività, secondo la propria capacità, che concorra "al progresso materiale e spirituale della società", solitamente trascurato in dottrina, di cui all'art. 4, 2° co. Cost..

E si può altrettanto legittimamente supporre che, qualora si voglia incedere sulla strada di ogni tentativo di futura integrazione culturale, l'ossequio ad un tale dovere risulterebbe pressappoco una condizione indefettibile.

Una ulteriore conseguenza si intende, per finire, desumere da quanto fin qui premesso e consiste nell'osservazione che se il citato art. 3 Cost., sancisce che sia la Repubblica, nel suo composito sistema dei livelli di governo, a dover superare ogni ostacolo in termini di opinioni politiche, di condizioni economiche e di credo religioso ecc., che possono impedire l'uguaglianza sostanziale ed allora non si può evitare di ritenere che un tale compito si impone anche all'Amministrazione pubblica, chiamata per destino ad attuare gli atti normativi adottati dai vari livelli di governo ed un tale compito non può non essere misurato in termini di legittimità con il canone della imparzialità di cui all'art. 97, 1° co., Cost., cosicchè anche l'interesse religioso rientra a pieno titolo tra gli interessi che devono essere bilanciati ad opera del potere discrezionale amministrativo a pena di illegittimità per parzialità e irragionevolezza per l'appunto.

Ad una tale conclusione non fa da ostacolo la vecchia impostazione ermeneutica (che ci si augura essere stata definitivamente abbandonata), secondo cui tutte le disposizioni costituzionali avrebbero bisogno della intermediazione legislativa per poter essere attuate, poiché il compito, di cui si discute in questa sede, risulta sancito ed imposto direttamente dal Costituente alla Repubblica, in conseguenza ogni autorità che agisca in nome e per conto di questa assume anche il dovere di assolvere a tale compito.

Infine, tradirei un mio personale stato emotivo, se non esprimessi un consiglio rivolto a chiunque intenda approfondire una tale complessa e drammatica tematica, di nutrire un soffio di utopia, perché senza un pensiero utopico è molto difficile non deprimersi a fronte di tante indicibili barbarie, ed un tale stato d'animo non è consentito, né consigliabile a chi voglia o debba prospettare una qualche adeguata, seppur parziale, soluzione.

Diritto e religioni

PARTE II

Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania Sez. I di Napoli, 26 ottobre 2011 n. 4978[1]

Contributi pubblici - Premio di nuzialità - In favore dei soli matrimoni cattolici - Misura discriminatoria - Configurabilità - Conseguenze - Illegittimità.

Costituisce principio generale in materia di interventi e servizi sociali quello secondo cui la Repubblica (e dunque gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze) promuove interventi per garantire la non discriminazione (cfr. art. 1, co. 1, legge 8 novembre 2000, n. 328), compresa quella fondata su distinzioni religiose, e dunque deve agire, come imposto dalla Carta fondamentale, nell'osservanza del principio di eguaglianza di tutti i cittadini. Resta, pertanto, escluso che l'amministrazione possa legittimamente stanziare risorse pubbliche per l'integrazione di un premio da assegnare esclusivamente in favore di cittadini di religione cattolica, né un negozio giuridico privato sarebbe stato idoneo a vincolarla in tal senso. L'amministrazione comunale che stanzi somme per un premio di nuzialità, è tenuta a destinarlo non soltanto ai matrimoni di una determinata confessione religiosa, ma ai matrimoni in generale, dettando condizioni di assegnazione non discriminatorie.

[1] Si ripubblica la massima della sentenza, già edita in questa *Rivista*, 2012, n. 1, p. 428 ss., per introdurre lo studio della Dott.ssa Angela Valletta.

Onere testamentario e discriminazione religiosa

Angela Valletta

1. *I profili della questione*

Con sentenza n. 4978/2011 del 26.10.2011, il T.A.R. Campania ha accolto il ricorso proposto dall'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (U.A.A.R.) contro il Comune di Torre del Greco in relazione all'avviso pubblico, da quest'ultimo diffuso ogni anno, per l'erogazione di un "premio di maritaggio a favore di fanciulle bisognose" nella parte in cui prescrive il matrimonio religioso cattolico quale condizione per la concessione del suddetto contributo[1].

Il Comune di Torre del Greco è subentrato nella gestione del patrimonio e delle attività della Congregazione della Carità di Torre del Greco in virtù della legge 3 giugno del 1937 istitutiva degli Enti Comunali di Assistenza e del successivo d.P.R. 616/77. Taluni dei beni immobiliari, costituenti il suddetto patrimonio, erano stati oggetto di una volontà testamentaria espressa da un sacerdote locale nel lontano 1883 a favore della Congregazione e che ne vincolava la rendita per il sostegno delle fanciulle in condizioni di bisogno economico che volessero sposarsi.

Sebbene la volontà testamentaria potesse essere ricostruita nella direzione volta alla promozione dei soli matrimoni religiosi cattolici, il giudice amministrativo campano ha ritenuto influente tale fatto. Questo in ragione di una consolidata giurisprudenza interpretativa dell'art. 647 c.c., per cui l'onere illecito si considera non apposto, anche se l'illiceità sopravvenuta dell'onere testamentario determini l'estinzione dell'obbligazione nascente dal modus. I mutamenti del quadro normativo successivi all'espressione della volontà testamentaria del sacerdote campano e l'affermazione a livello costituzionale e del diritto interno del principio di uguaglianza e del divieto di discriminazione su base religiosa fanno dunque perdere di rilevanza pratica l'interpretazione corretta della clausola testamentaria, in quanto anche se quest'ultima venisse interpretata nel senso di affermare il requisito del matrimonio religioso cattolico, tale obbligazione sarebbe comunque da ritenersi estinta per incompatibilità con norme imperative di diritto pubblico, quelle appunto relative ai principi costituzionali di uguaglianza e al divieto di discriminazioni, anche su base religiosa. La sentenza in esame pone l'accento sulla stessa legislazione precedente alla Costituzione sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza[2] che prevedeva l'esercizio dell'assistenza e della beneficenza ai bisognosi senza distinzioni di culto religioso o di opinioni politiche.

Il T.A.R. Campania sottolinea che, per l' effetto dell'evoluzione della normativa in materia di Congregazioni di Carità, poi divenute Enti Comunali di Assistenza ed infine incorporate a pieno titolo nell'Amministrazione comunale, l'obbligazione

---

[1] Cfr. www.cirdi.org.

[2] Legislazione risalente al 1890 n. 6972 e rimasta in vigore fino alla legge di riordino del 2001 n. 207.

testamentaria è venuta in capo ad un'istituzione pubblica, l'Ente locale, vincolato dunque nell'erogazione di prestazioni sociali alla stretta osservanza del principio di uguaglianza di tutti i cittadini quale principio generale in materia di intereventi e servizi sociali, per effetto della legge n. 328/2000.

Il T.A.R. Campania, annullando le delibere e i regolamenti comunali del Comune di Torre del Greco che vincolavano il premio di maritaggio alla celebrazione del matrimonio religioso cattolico, conclude che un' Amministrazione pubblica non può legittimamente stanziare risorse pubbliche per assegnare prestazioni sociali esclusivamente in favore di cittadini di religione cattolica, né un negozio giuridico privato quale una volontà testamentaria sarebbe idonea a vincolarla in tal senso.

2. *Onere testamentario e potere dispositivo del testatore*

In una società multiculturale e multireligiosa come la nostra è ormai diventato frequente affrontare questioni in cui il fattore religioso è sempre più imperante.

La questione sottoposta all'attenzione del tribunale appare abbastanza controversa. Bisogna difatti analizzare, da un lato, il potere dispositivo del testatore, dall'atro, l'obbligo o meno da parte di un ente pubblico laico, nel caso di specie il Comune di Torre del Greco, di dare esecuzione all'onere testamentario.

Innanzitutto appare opportuno, prima di affrontare nel merito la questione, definire cosa si intende per *"onere testamentario"* o *"modus testamentario"*.

Nel diritto romano è difficile rinvenire una definizione dell'istituto in esame però, dalla ricostruzione dei giuristi dell'epoca, il *"modus"* si presenta come una disposizione accessoria con la quale chi stipula una donazione o un altro atto a titolo gratuito (*mortis causa* o *inter vivos*) limita il vantaggio patrimoniale del beneficiario, imponendogli l'obbligo di eseguire una prestazione a favore proprio o di un terzo[3].

Premesso ciò, occorre ripercorrere l'*iter* logico seguito dalla Corte a sostegno della sua decisione.

Non appare anzitutto condivisibile la parte della sentenza in cui si afferma che:*"… Poiché la vicenda di cui si controverte trae, in definitiva, origine da una scheda testamentaria redatta quasi centotrenta anni addietro ed essendo altresì ignota, allo stato degli atti, la data di apertura della successione del Sacerdote, giova rammentare che, in base all'art. 647 del Codice Civile attualmente vigente, l'onere illecito si considera non apposto ed osservare che, per un consolidato orientamento giurisprudenziale dal quale non vi è motivo di discostarsi, l'illiceità sopravvenuta dell'onere testamentario produce la estinzione dell'obbligazione nascente dal modus"*.

L'ultima e consolidata giurisprudenza sostiene che, in tema di legato modale, l'adempimento dell'onere non si configura come condizione sospensiva dell'efficacia della disposizione testamentaria del *de cuius* in favore dell'onerato[4]. L'impossibilità

---

[3] Cfr. Pietro Gelato, *Modo*, in *D. Disc. Priv.,* sez. civ., XI, Giuffrè, Milano, 1994, p. 387; Ugo Carnevali, *Modo,* in *Enc. dir*., XXVI, Milano 1976, pp. 686 ss.; Enrico Gabrielli (a cura di), *Commentario del Codice civile,* UTET, Torino, 2011; Michele Giorgianni, *Il modus testamentario*, in *Riv. trim. di diritto processuale civile*, 1957, p. 889. Per ulteriori approfondimenti sul tema si rinvia a: Giovanni Bonilini, *Trattato di diritto delle successioni e delle donazioni,* Giuffrè, Milano, 2009; Id., *Dei legati*, Giuffrè, Milano, 2006; Nicolò Visalli, *Il modus testamentario,* in *Giust. civ.,* 2003, 7-8, 305.

[4] Cfr. ex multis Cass. Civ., Sez. III, 11906/13, in *www.foroitaliano.it.*

dell'onere che, ai sensi dell'art. 647 c.c., rende nullo il legato al quale risulti apposto, ove esso stesso ne abbia costituito l'unico motivo determinante, è soltanto l'impossibilità originaria, ossia già esistente al momento dell'apertura della successione e non quella sopravvenuta. Difatti non trova ragione la disapplicazione delle norme sull'inadempimento delle obbligazioni per ragioni che non trovano fondamento alcuno in diritto, ossia rilevando che il terzo comma dell'art. 647 c.c., secondo il quale l'impossibilità di adempimento dell'onere, quando questo è stato il motivo determinante la disposizione testamentaria, rende nulla la disposizione, si possa applicare anche nelle ipotesi in cui la (ritenuta) impossibilità non sia originaria, ma, come nella fattispecie, sopravvenuta[5].

L'assenza nella citata norma di una distinzione tra impossibilità originaria e impossibilità sopravvenuta non è conforme ai principi di diritto in quanto nel nostro ordinamento la "nullità", prevista come conseguenza dell'impossibilità dell'onere tanto dall'art. 794 c.c. quanto dall'art. 647 c.c., attiene esclusivamente al momento genetico e mai a quello funzionale del negozio, sicché non è concepibile che un accordo o una disposizione divengano nulli in forza di un evento successivo al loro perfezionamento; questi principi sono stati applicati sia con riferimento all'art. 794 c.c.[6], sia con riferimento all'art. 647 c.c. e all'onere apposto al legato[7]. Pertanto la disposizione testamentaria si perfeziona e diventa efficace sin dall'apertura della successione così che non può configurarsi una nullità per fatti genetici con la conseguenza che resta esclusa la possibilità di applicare l'art. 647 comma 3 c.c., mentre la successiva impossibilità dell'adempimento dell'onere deve trovare la sua disciplina nei principi generali della risoluzione o dell'estinzione dell'obbligazione[8].

Nel caso in esame il T.A.R. lamenta la mancanza, agli atti, dell'indicazione della data di apertura della successione, definendola causa di estinzione sopravvenuta dell'onere testamentario ma come sopra definito non dovrebbe rientrare in questa ipotesi sia perché è presente un verbale notarile di constatazione di testamento segreto, sia perché trattasi di un atto risalente ad oltre centotrenta anni orsono e quindi di difficile reperimento dato il lungo interevallo di tempo intercorso nonché gli innumerevoli eventi storici susseguitisi. Anche il secondo aspetto sottolineato dal T.A.R. da un lato è poco attento perché se è vero che il contesto culturale, normativo, sociale e religioso era diverso ed indubbiamente il bando del Comune di Torre del Greco palesemente lede il principio di uguaglianza e il divieto di discriminazione religiosa, è pur vero però che in questo modo è stata lesa la stessa volontà testamentaria del disponente.

Il nostro Codice Civile disciplina all'art. 629 le cosiddette "*Disposizioni a favore*

---

[5] Cfr. Cesare Massimo Bianca, *Diritto Civile,* vol. 2, Giuffrè, Milano, 2014.

[6] Cfr. Cass. Civ. 17/4/1993 n. 4560, in *www.foroitaliano.it.*

[7] Cfr. Cass. Civ. 15/10/1954 n. 3741, con l'affermazione che per la sussistenza dei requisiti di validità del negozio giuridico, in genere, e del negozio testamentario in particolare occorre, di regola, avere riguardo al tempo in cui il negozio stesso si costituisce, in *www.foroitaliano.it.*

[8] Cfr. sul punto Guido Capozzi, *Successioni e donazioni,* terza ed., Annamaria Ferrucci e Carmine Ferrentino (a cura di), Giuffrè, Milano, 2010; Raul Apicella – Carlo Carbone, *Successioni e donazioni,* Gruppo 24 ore, Milano, 2011; Gianluca Pasqualini, *Le disposizioni modali e la tutela del legittimario,* in *Riv. Notariato*, 1997, 04, p. 781; Ugo Carnevali, *Modo*, in *Enc. dir*., XXVI, Milano 1976, pp. 686 ss.; Id., *La donazione modale,* Giuffrè, Milano, 1969; Id., *L'adempimento dell'onere,* in *Commentario del Codice Civile – Delle Successioni – artt. 565-712,* a cura di Francesco Cuffaro - Francesco Delfini, UTET, Torino, 2011.

dell'anima": *"Le disposizioni a favore dell'anima sono valide qualora siano determinati i beni o possa essere determinata la somma da impiegarsi a tale fine. Esse si considerano come un onere a carico dell'erede o del legatario, e si applica l'articolo 648. Il testatore può designare una persona che curi l'esecuzione della disposizione, anche nel caso in cui manchi un interessato a richiedere l'adempimento"*[9].

L'errore è stato commesso proprio nell'interpretazione della volontà testamentaria. Perché il testatore, da quanto risulta dal verbale notarile di constatazione di testamento segreto del 2 aprile 1883, dopo l'istituzione di alcuni legati, aveva stabilito: *"Istituisco per tutto il dippiù della mia eredità erede universale e particolare la Congrega di Carità di Torre del Greco con l'obbligo però di passare una metà di tutta la rendita al Parroco pro tempore della Parrocchiale Chiesa di Santa Croce di Torre del Greco per celebrare messe con la elemosina di lire una e centesimi settanta per ognuna in quella Chiesa tanto per l'anima mia come per le anime di mio padre, di mia madre e di tutti i miei fratelli e sorelle defunti. L'altra metà di detta rendita adibirla per maritaggi a favore di donzelle povere di questa Torre del Greco, non meno di cento lire per ognuno prelevate tutte le spese, con l'assistenza però e l'intesa del Parroco pro tempore della Parrocchiale Chiesa di Santa Croce di questa Torre"*.

Come ben si può notare non vi è alcuna specificazione in merito al tipo di matrimonio da doversi celebrare e dato che esecutori di detto onere erano state designate le Congregazioni di Carità , va da sé che il sacerdote era pienamente a conoscenza del fatto che dette Istituzioni, nell'ambito del processo di laicizzazione dell'assistenza e beneficenza, fossero state costituite in ogni Comune, ai sensi della legge 3 agosto 1862 e del regolamento del 27 novembre 1862, per la difesa dei diritti dei poveri e per l'esercizio generico dell'assistenza, senza distinzione di culto o di opinioni politiche.

Stesso discorso vale per gli Enti Comunali di Assistenza che sono subentrati, ai sensi della legge 3 giugno 1937 n. 847, nel patrimonio e nelle attività delle soppresse Congregazioni di Carità.

Quindi non si può parlare di illiceità dell'onere testamentario, tra l'altro validamente costituito, ma di una assolutamente errata interpretazione della volontà testamentaria del disponente.

3. *Enti pubblici e declinazione del sostantivo "laicità" nel lessico istituzionale*

L'interpretazione di una volontà testamentaria costituisce un'attività molto complessa. Nel caso di specie è stato commesso un errore *ab origine*, in effetti non è stata mai rispettata la chiara disposizione testamentaria perché si è dedotto che il

---

[9] Cfr. Roberto Triola, *Il testamento,* Giuffrè, Milano, 2012, pp. 161 ss. Le disposizioni a favore dell'anima sono reputate valide quando siano determinati i beni o possa essere determinata la somma da impiegarsi a tal fine, si considerano come un onere a carico dell'erede o del legatario, con applicazione dell'art. 648. Il testatore, inoltre, può designare una persona che curi l'esecuzione della disposizione, anche nel caso in cui manchi un interessato a richiedere l'adempimento. Il legislatore, poi, disciplina pure le disposizioni a favore dei poveri (art. 630): qualora espresse genericamente, senza che se ne determini l'uso o il pubblico istituto a cui beneficio sono fatte , s'intendono in favore dei poveri del luogo in cui il testatore aveva il domicilio al tempo della sua morte e i beni sono devoluti all'ente comunale di assistenza. Cfr. Fernando Bocchini – Enrico Quadri, *Diritto Privato,* Terza Ed., Giappichelli, Torino, 2008, p. 1063; Alberto Trabucchi, *Istituzioni di Diritto Civile,* CEDAM, Padova, 2011.

disponente, per il solo fatto che fosse ministro di culto cattolico, avesse disposto la destinazione della rendita soltanto alle fanciulle bisognose che avessero intenzione di contrarre matrimonio religioso.

Anche se si volesse giustificare l'obbligatorietà dell'adempimento dell'onere testamentario, così come erroneamente interpretato, sarebbe impossibile. *In primis* dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana nel 1948, il quadro normativo non solo italiano ma anche e soprattutto europeo si è evoluto nel porre ancora di più l'accento sul divieto di discriminazione, sottolineando una sorta di correlazione nonché di corrispondenza tra i concetti di uguaglianza sostanziale e formale. Di poi la rivoluzionaria sentenza n. 203 del 1989 della Corte Costituzionale dalla quale è emerso, con particolare intensità, un raccordo strettissimo tra laicità, elevata a principio supremo dell'ordinamento costituzionale, e divieto di discriminazioni, espresso con assoluta evidenza da alcune specifiche affermazioni, oltre che, in generale, dalla materia del contendere che ha caratterizzato tale pronuncia. Nella costruzione di quello che viene appunto definito come "uno dei profili della forma di Stato delineata dalla Carta costituzionale della Repubblica" la Corte, in particolare, prende le distanze da una concezione del fenomeno religioso come elemento strettamente correlato alla sfera del puro "privato", non ponendosi quindi in una prospettiva di mera astensione/estraneità verso di esso, bensì in un'ottica di laicità "positiva", cioè a sostegno delle attività religiose, in quanto bisogno/interesse dei cittadini da tutelarsi nel nostro ordinamento. Ciò emerge dalla citatissima formulazione secondo la quale il principio di laicità 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; infatti l'attitudine laica dello Stato – comunità risponde non a postulati ideologizzati ed astratti di estraneità, ostilità o confessione dello Stato – persona, o dei suoi gruppi dirigenti, rispetto alla religione o ad un particolare credo, ma si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini[10].

---

[10] Cfr. Corte Cost. sent. n. 203/1989, punti 4 e 7 in diritto, in *Giur. Cost*., 1989, I, 890 segg., in particolare 898-899 e 900-901. Sul principio di laicità si rinvia a: Mario Tedeschi, *Quale laicità? Fattore religioso e principi costituzionali, Fattore religioso e principi costituzionali ,* in *Dir. Eccl,* 1993, pp. 569 ss. 12; Aa. Vv., *Il principio di laicità nello stato democratico,* Mario Tedeschi (a cura di), Rubbettino, Soveria Mannelli, 1996; Giuseppe Dalla Torre, *Il primato della coscienza. Laicità e libertà nell'esperienza giuridica contemporanea,* Studium, Roma, collana *Coscienza del tempo,* 1992, con particolare riferimento al saggio *Laicità dello Stato. A proposito di una nozione giuridicamente inutile,* pp. 35 ss.; Id., *Laicità dello Stato: una nozione giuridicamente inutile?,* in *Riv. Int. fil. dir.*, 1991, pp. 274 ss.; Francesco Finocchiaro, *La repubblica italiana non è uno Stato laico*, in *Dir. Eccl,*, 1, 1997, pp. 11 ss. Scrive, al riguardo, Francesco Alicino: *"Definire un concetto in ambito giuridico vuol dire innanzitutto delimitare, assegnare confini. Un concetto indefinito è un concetto senza alcun limite: non sappiamo quando e a cosa si applica; che cosa include e che cosa esclude. Un tale presupposto, valido per ogni esperienza normativa, risulta particolarmente importante per chi cerchi di ragionare attorno agli ordinamenti giuridici detti «laici»"* (*Esercizi di laicità. Ovvero de-finire (giuridicamente) lo Stato laico*, www.statoechiese.it, 2008, p. 6). Il problema della sua non univocità di senso e della connessa inutilizzabilità, si è posto, non solo in ambito giuridico, ma anche in ambito filosofico; scrive Adriano Pessina: *"[…] ci si dovrebbe chiedere se sia davvero necessario mantenere nel linguaggio filosofico una nozione che originariamente non appartiene alla riflessione filosofica e che col tempo è diventata equivoca"* (*Laicità e filosofia*, in Giuseppe Dalla Torre [a cura di], *Lessico della laicità*, Studium, Roma, 2007, p. 52); Paolo Cavana, *Interpretazioni della laicità. Esperienza francese ed esperienza italiana a confronto,* AVE, collana *Polis,* Roma, 1998; Sara Domianello, *Sulla laicità*

Lo Stato laico, dunque, non è lo Stato ateo, così come una società laica non è una società atea. Sviscerare la vita pubblica da qualsiasi retaggio religioso equivarrebbe a depauperarla di tutto il suo bagaglio culturale e storico.

Il *punctum dolens* è, dunque, quanto un ente pubblico laico debba sentirsi obbligato ad adempiere a legati di tal genere. In concreto in quanto capace di agire come soggetto *iure privatorum* fino a che punto potrebbe spingersi nella realizzazione di tale facoltà? La pubblica amministrazione, in tale veste di soggetto *iure privatorum,* si pone sullo stesso piano di un soggetto privato, per cui la disciplina dei contratti posti in essere non differisce rispetto agli schemi negoziali utilizzati da qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento giuridico[11].

Occorre, tuttavia, tenere presente che la valutazione discrezionale operata dall'amministrazione di ricorrere allo strumento contrattuale privato, poiché ritenuto più adatto per raggiungere i fini che la stessa si propone, è pur sempre funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico, per cui nella fase preordinata alla stipulazione del contratto, la formazione della volontà della P.A. sarà comunque caratterizzata dall'emanazione di una serie di atti qualificati come amministrativi, e, dunque, do-

---

nella Costituzione, Giuffré, Milano, 1999; Cesare Mirabelli, *Prospettive del principio di laicità dello Stato,* in *Quad. dir. pol. eccl.,* 2001, 2, pp. 331 ss.; Luciano Guerzoni, *Note preliminari per uno studio della laicità dello Stato sotto il profilo giuridico,* il Mulino, Bologna, 1989, pp. 61 ss.; Id., Stato laico e Stato liberale. Un' ipotesi interpretativa, in *Dir. eccl.,* 1977, I, pp. 511 ss.; Id., *Considerazioni critiche sul "principio supremo" di laicità dello Stato alla luce dell'esperienza giuridica contemporanea,* in *Dir. Eccl.,* 1, 1992, pp. 86 ss.; Antonio Spadaro, *Laicità e confessioni religiose: dalle etiche collettive (laiche e religiose) alla «meta-etica» pubblica (costituzionale),* in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, atti del XXII convegno annuale, Napoli, 26-27 ottobre 2007, Padova 2008, p. 74 ss.; Claudio Vasale, *Laicità e politica*, in Giuseppe Dalla Torre (a cura di), *Lessico della laicità,op. cit.,* pp. 82 ss.; Giovan Battista Varnier, *La coesistenza religiosa: nuova sfida per lo Stato laico,* Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008; Paolo Stefanì, *La laicità nell'esperienza giuridica dello Stato,* Cacucci, Bari, 2007; Giuseppe Dalla Torre, *Le "laicità" e la "laicità",* in *Archivio giuridico*, vol. CCXXVII, 2007, p. 8; Ombretta Fumagalli Carulli, *"A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio". Laicità dello Stato e libertà della Chiesa.* Giuffrè, Milano, 2006; Salvatore Berlingò, *Alla riscoperta della laicità in Europa,* in *Derecho y opiniòn,* n. 8, 2000, pp. 261 ss.; Francesco Finocchiaro, *Alle origini della laicità statale,* in *Dir. Eccl.,* 2002, 1, pp. 1257 ss.; Marco Ventura, *La laicità dell'Unione Europea. Diritti, mercato, religione,* Giappichelli, Torino, 2001; Carlo Cardia, *Le sfide della laicità. Etica, multiculturalismo, islam,* San Paolo Edizioni, Cinisello Balsamo, 2007; Germana Carobene, *Il binomio laicità – libertà religiosa nel sistema francese ed in quello italiano di fronte alle problematiche dei nuovi movimenti religiosi,* in *Dir. Eccl.,* 2004, 1, pp. 699 ss.; Aa. Vv., *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso,* di Antonio Fuccillo (a cura di), Giappichelli, Torino, 2014; Antonio Fuccillo – Raffaele Santoro, *Giustizia, diritto, religioni. Percorsi nel diritto ecclesiastico civile vivente,* Giappichelli, Torino, 2014; Mario Ricca, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale,* Torri del Vento Edizioni, Palermo, 2012; Id., *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale,* Dedalo, Bari, 2008; Id., *Democrazia e cultura. Uguaglianza, pluralismo, interculturalità. Una retrospettiva sulle trasfigurazioni del soggetto nel prisma della legge,* in Mario Ricca, *Dike meticcia. Rotte di diritto interculturale,* Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.

[11] Per ulteriori approfondimenti sul tema si rinvia: Salvatore Buscema - Angelo Buscema, *I contratti della pubblica amministrazione,* Wolters Kluwer Italia, 2008; Eugenio Mele, *I contratti delle pubbliche amministrazioni,* Giuffrè, Milano, 2011; Vincenzo Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo,* Giappichelli, Torino, 2014; Guido Corso, *Manuale di diritto amministrativo,* Giappichelli, Torino, 2013; Domenico Sorace, *L'ente pubblico fra diritto comunitario e diritto nazionale,* in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.,* 1984; Lorenzo Ferrara, *Enti pubblici ed enti privati dopo il caso IPAB: verso una svalutazione del criterio sostanziale di distinzione,* in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.,* 1990.

minati dal diritto pubblico (c.d. "procedura di evidenza pubblica")[12].

In conclusione la P.A., in quanto ente pubblico laico, avrebbe potuto tuttavia destinare i fondi della rendita attivando un bando che non fosse stato discriminatorio, evitando così violazioni di norme costituzionali ed europee.

[12] Sul punto cfr. Elio Casetta, *Riflessioni in tema discrezionalità amministrativa, attività vincolata e interpretazione,* in *Dir. economia,* 1998, p. 503; David J. Gallican, *La discrezionalità amministrativa,* Milano, 1999; Filippo Salvia, *Attività amministrativa e discrezionalità tecnica,* in *Dir. proc. amm.,* 1992; Luigi Levita, *L'attività discrezionale della pubblica amministrazione. Forme e limiti dell'esercizio del potere amministrativo,* Halley Editrice web, 2008; Giovanni Cofrancesco – Fabrizio Borasi, *Le figure della discrezionalità amministrativa,* Giappichelli, Torino, 2012.

Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sez. II, 27 gennaio 2015, n. 91

Associazioni culturali islamiche - Destinazione al culto degli immobili - Uso dei locali riservato agli associati - Insussistenza di un abusivo mutamento di destinazione

L'utilizzo dei locali di un'associazione culturale islamica per lo svolgimento di un'attività cultuale non integra l'ipotesi di abusivo mutamento della destinazione d'uso quando l'accesso a tali attività sia riservato esclusivamente agli associati. Infatti, affinché possa riscontrarsi siffatto mutamento occorre che l'accesso all'edificio sia incontrollato e non limitato alle sole persone fisiche dei soci, alla stregua di quanto accade per gli edifici di culto veri e propri, caratterizzati dalla necessaria ed indefettibile apertura al pubblico. Di conseguenza, non è ammissibile una compressione del diritto di esercitare in forma privata, ancorché comunitaria, il diritto di libertà religiosa garantito dall'art. 19 Cost.

Omissis (…)

FATTO

Con l'impugnata ordinanza n. 86 del 12 giugno 2014 il Comune di Cittadella ha ordinato la chiusura immediata dei locali utilizzati e la sospensione delle attività intraprese dall'Associazione culturale islamica "ASAR" nell'immobile da questa condotto in locazione e sito nella via Pascoli del medesimo Comune.

In particolare, l'amministrazione, sulla base dell'attività ispettiva svolta dal Corpo di Polizia Locale, dalla quale era emerso che detto immobile veniva utilizzato come centro di aggregazione e preghiera di persone di religione islamica, ha contestato all' Associazione culturale "ASAR" l'abusivo mutamento della destinazione d'uso dell'immobile da produttivo-artigianale a luogo di culto.

A fondamento del ricorso l'associazione ha dedotto:

l'eccesso di potere per carenza di presupposto e di istruttoria, e per errata qualificazione della destinazione dell'immobile come luogo di culto, svolgendo l'associazione attività di varia natura, senza preminenza del fine religioso, ed essendo l'accesso ai locali non indiscriminato e illimitato, bensì riservato ai soli soci;

la violazione di legge (urbanistica regionale e statale) stante l'irrilevanza ai fini urbanistici dell'uso di fatto dell'immobile, comunque, nel caso di specie, inidoneo a produrre concreti e rilevanti riflessi sul carico urbanistico;

l'eccesso di potere per sviamento dall'interesse pubblico e per disparità di trattamento rispetto alle altre associazioni presenti nel territorio comunale alle quali è stato sempre garantito il rispetto della libertà di riunione, di associazione e di religione.

Si è costituito il Comune di Cittadella eccependo in via preliminare l'inammissibilità del ricorso: a) per carenza di legittimazione ad agire dell'associazione, non venendo rappresentato un interesse omogeneo della totalità degli associati bensì

solo quello limitato di una parte di essi, ovvero di quelli interessati all'esercizio del diritto di culto; b) per tardività e/o per omessa impugnazione del provvedimento presupposto, non essendo stata impugnata l'ordinanza n. 66 del 15 maggio 2014, di comunicazione di inizio del procedimento e di contestuale divieto di utilizzo dei locali in difformità del certificato di agibilità.

Nel merito il Comune ha argomentato in ordine all'infondatezza dei motivi di ricorso, essendo il provvedimento impugnato giustificato, *in primis*, dall'incompatibilità edilizio-urbanistica dell'attività culturale statutariamente perseguita dall'Associazione ASAR rispetto alla destinazione produttivo artigianale dell'immobile contratto in locazione. A detta incompatibilità, secondo la tesi del Comune, va poi aggiunta quella derivante dall'attività di preghiera concretamente svolta nell'immobile in questione, situato, quest'ultimo, in ZTO "D", quando lo strumento urbanistico riserva per la realizzazione di centri sociali e chiese esclusivamente le ZTO "F". Né tale deroga alla zonizzazione potrebbe ritenersi giustificata ex art. 32 L 383/2000, non trattandosi di associazione iscritta nel registro delle associazioni di promozione sociale.

Con ordinanza emessa all'esito della camera di consiglio del 10 settembre 2014 il Tribunale ha accolto la proposta istanza cautelare.

All'udienza del 17 dicembre 2014, all'esito della discussione delle parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente, il Collegio ritiene che l'Associazione "ASAR" sia pienamente legittimata ad agire avverso il provvedimento in esame, lesivo dell'interesse collettivo degli associati, statutariamente tutelato, a professare liberamente la propria fede religiosa quale modalità di espressione della cultura islamica e ad esercitare liberamente il proprio diritto di associazione.

L'interesse fatto valere è dunque riferito in maniera omogenea a tutti gli associati.

Sotto il secondo profilo d'inammissibilità evidenziato dalla difesa del Comune, si osserva che l'ordinanza qui impugnata, n. 86 del 12 giugno 2014, è l'atto conclusivo del procedimento, mentre l'ordinanza n. 66 del 15 maggio 2014 è l'atto presupposto di comunicazione di avvio del procedimento: atto endoprocedimentale e, come tale, non impugnabile. Né alcuna preclusione può farsi derivare dalla mancata impugnazione di tale ultimo provvedimento nella parte in cui contestualmente vietava l'utilizzo dei locali in difformità dal certificato di agibilità, trattandosi di prescrizione di natura interlocutoria, diretta a produrre effetti nelle more dello svolgimento del procedimento sanzionatorio e, dunque, impugnabile solo facoltativamente, e comunque destinata a perdere effetti con l'adozione dell'atto conclusivo del procedimento.

Le eccezioni sollevate in via preliminare devono, quindi, essere disattese.

Nel merito il ricorso è infondato.

La Costituzione italiana sancisce il principio di eguale libertà delle confessioni religiose ed il loro diritto ad organizzarsi secondo i propri statuti. Gli articoli 8 e 19 stabiliscono il dovere dello Stato di salvaguardare la libertà religiosa in un regime di pluralismo confessionale. Ai sensi dell'art. 19 della Costituzione, nessun soggetto può ordinare ad altro, in sintesi estrema, di non pregare a casa propria. Identico precetto si desume dall'ordinamento europeo. La libertà di religione e di culto è riconosciuta anche dall'art. 9 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, esecutiva in Italia per la legge 4 agosto 1955 n. 848.

Infine, il codice penale colpisce con pene anche detentive le offese alle confessioni religiose mediante vilipendio di persone o di cose e il "turbamento di funzioni reli-

giose del culto di una confessione religiosa" senza più distinguere (a partire dalla L. n. 85/2006), ai fini dell'intensità della tutela, tra culto cattolico e altri culti ammessi.

Tutto ciò non toglie che il Comune è titolare del potere di sanzionare l'uso di un locale difforme dalla destinazione urbanistica prevista negli strumenti urbanistici approvati.

L'uso difforme non può tuttavia essere identificato con il mero fatto che nel locale si svolga la preghiera, del venerdì o di altra ricorrenza, in quanto per ravvisare la presenza di un luogo di culto in senso rilevante per le norme edilizie e urbanistiche è necessario che i locali siano aperti a tutti coloro che vogliano accostarsi alle pratiche cultuali o alle attività in essi svolte con presenze diffuse, organizzate e stabili (cfr. Cons. St., sez. I, parere n. 2489/2014 del 29/07/2014 reso su ricorso straordinario al Capo dello Stato; Tar Lombardia, Brescia, nn. 242/2013 e 522/2013).

Nel caso di specie, tale presupposto, allo stato, non si configura, essendo la partecipazione all'attività dell'associazione ASAR condizionata all' assunzione della qualifica di soci, previa deliberazione assembleare, cui segue il rilascio di una tessera di riconoscimento indispensabile ai fini dell'accesso ai locali dell'associazione (come risulta comprovato dai documenti depositati dalla ricorrente).

D'altra parte, che le persone trovate all'interno del capannone nel corso dei vari accessi della polizia locale fossero tutte appartenenti all'associazione risulta pacificamente ammesso dai verbalizzanti della polizia locale (cfr. informativa del 13 maggio 2014) e, peraltro, le stesse persone, quando richieste, hanno tutte esibito il tesserino attestante l'iscrizione all'associazione (cfr. verbale del 23 maggio 2014).

Infine, anche nei momenti di massima affluenza della preghiera del venerdì è stata valutata, approssimativamente, la presenza di non più di una novantina di persone adulte.

Ne deriva che l'esistenza di una procedura di selezione dei frequentatori dello stabile e la limitatezza e prevedibilità del loro numero, impedisce di ricondurre il capannone in questione alla categoria dei luoghi di culto, caratterizzati, invece, oltre che dalla consacrazione del luogo secondo le liturgie proprie di ogni religione e dall'esercizio, all'interno, di cerimonie religiose con l'assistenza di un ministro del culto (elementi questi comunque non ricorrenti nella fattispecie) anche, e soprattutto, dall'apertura indiscriminata al pubblico dei fedeli.

Tale circostanza, in particolare, differenzia la presente fattispecie da quella decisa dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 5778/2011, richiamata dalla difesa del Comune.

Ugualmente, non è possibile assimilare l'immobile in questione, destinato ad ospitare i locali di un'associazione culturale - religiosa, le cui attività statutarie sono dirette in favore di un ristretto numero di associati, con gli immobili destinati a "centro culturale", la cui nozione dal punto di vista urbanistico configura un'opera di interesse collettivo, ossia una categoria logico-giuridica certamente distinta rispetto a quella delle opere pubbliche in senso stretto, ma che tuttavia comprende quegli impianti ed attrezzature che, sebbene non destinati a scopi di stretta cura della p.a., siano idonei a soddisfare bisogni della collettività, ancorché vengano realizzati e gestiti da soggetti privati.

I centri sociali/culturali che il PRG del Comune di Cittadella colloca in zona a funzione pubblica "F" sono appunto quelli "d'interesse pubblico" che svolgono un servizio d'interesse generale e collettivo in quanto destinati a soddisfare esigenze primarie della generalità dei consociati.

Inoltre, elemento dirimente ai fini dell'inserimento in zona "F" degli edifici che

ospitano tali ultime attività è evidentemente la loro indiscriminata apertura al pubblico, che procura un notevole carico urbanistico.

Al contrario, nel caso di specie, il servizio offerto dall'associazione ASAR interessa una ristretta cerchia di cittadini e non si estende oltre la sfera privatistica dei suoi associati, i soli autorizzati a frequentare l'immobile dalla prima condotto in locazione; come accade in qualsiasi altra associazione culturale privata che svolge la propria attività in locali non aperti al pubblico.

Ciò premesso, occorre quindi ricordare che di norma, ai fini urbanistici, non rileva l'uso di fatto dell'immobile in relazione alle molteplici attività umane che il titolare è libero di esplicare; il mutamento d'uso dell'immobile, in assenza di opere edilizie, diviene rilevante, in base all' articolo 32 del D.P.R. n. 380/2001, esclusivamente ove implichi variazione degli standard previsti dal Decreto Ministeriale 2 aprile 1968, il che si verifica nel caso di passaggio da una autonoma categoria urbanistica all'altra fra quelle previste dal citato D.M.

Quindi, occorre distinguere il caso di specie, di esercizio di un' attività associativa all'interno di un capannone industriale-artiginale, nel quale si svolgono, privatamente e saltuariamente, preghiere religiose, attività espressione dello *ius utendi* del proprietario ed inidonea a comportare l'assegnazione dell'unità immobiliare ad una diversa categoria funzionale, da altri e ben diversi casi di mutamenti di destinazione d'uso suscettibili, per l'afflusso di persone o di utenti, di creare centri di aggregazione (chiese, moschee, centri sociali, ecc.) aventi come destinazione principale o esclusiva l'esercizio del culto religioso o altre attività con riflessi di rilevante impatto urbanistico, che richiedono la verifica delle dotazioni di attrezzature pubbliche rapportate a dette destinazioni (cfr. Cons. St. n. 5778/2011).

Ciò non toglie che ove l'amministrazione comunale dovesse in futuro accertare, nel corso di eventuali sopralluoghi, l'accesso indiscriminato al predetto capannone o comunque il ripetersi, in più occasioni, di un significativo superamento degli effettivi frequentatori dell'immobile rispetto al numero degli iscritti all'associazione, si verificherebbero i presupposti del mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante.

Alla luce di quanto finora esposto risulta irrilevante la mancata iscrizione dell'associazione "ASAR" nel registro delle associazioni di promozione sociale di cui alla L. 383/2000, non necessitando l'associazione di ottenere, in forza di tale iscrizione, deroghe alla normativa urbanistica; il che differenzia la presente fattispecie da quella decisa da questa sezione con sentenza n. 801/2012 e da quella presa in considerazione dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 181/2013, sentenze citate dalla difesa del Comune.

In conclusione, per le sopra esposte ragioni, il provvedimento impugnato risulta illegittimo, in quanto fondato sul presupposto di un abusivo mutamento di destinazione d'uso, in realtà, allo stato, non sussistente.

Il ricorso deve essere quindi accolto con l'annullamento dell'atto impugnato.

(…).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato.

(…)

Associazioni culturali islamiche e destinazione non abusiva degli immobili al culto

Fabio Balsamo

1. *L'utilizzo degli immobili per l'esercizio del culto tra normativa urbanistica e tutela del diritto di libertà religiosa. Il caso delle associazioni culturali islamiche*

La più recente giurisprudenza amministrativa è stata frequentemente chiamata a valutare la sussistenza di un'abusiva destinazione al culto degli immobili utilizzati dalle associazioni culturali islamiche. Sul punto non è sempre stata offerta una risposta omogenea, come si può riscontrare, in taluni casi, dalla divergenza tra le interpretazioni sostenute dal Consiglio di Stato e dai singoli TAR[1]. Tale disorientamento sembrerebbe anche spiegarsi con il notevole ambito di discrezionalità riconosciuto al giudice amministrativo[2] in una materia, quella dell'edilizia di culto[3], caratterizzata dalla mancanza di una legge quadro nazionale e da alcune normative regionali[4] in cui

---

[1] Al riguardo emblematica è la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 181/2013, in cui è stata pronunciata l'incompatibilità tra associazioni religiose ed associazioni di promozione sociale, sia per l'impossibilità di ricondurre il fine di religione e di culto al fine di ricerca etica e spirituale e sia per la necessità di impedire un utilizzo del tutto strumentale ed opportunistico della normativa di estremo favore di cui all'art. 32 della legge 383/2000 (che consente l'utilizzo degli immobili compatibilmente con tutte le destinazioni d'uso). Infatti la pronuncia qui richiamata ha come principale finalità quella di impedire che l'adozione del modello di associazione di promozione sociale avvenga allo scopo di «porre un edificio destinato al culto in qualsiasi parte del territorio comunale». Per una più approfondita descrizione della *querelle* giudiziaria, caratterizzata da un aperto contrasto tra TAR Piemonte e Consiglio di Stato, si rinvia al recente contributo di Erminia Camassa, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell'islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico,* in Aa.Vv., *Comunità islamiche in Italia - Identità e forme giuridiche*, a cura di Carlo Cardia e Giuseppe Dalla Torre, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 138-142.

[2] Sul ruolo e sull'importanza del giudice amministrativo nella tutela degli interessi religiosi collettivi si rinvia a Fabiano Di Prima, *Giudice amministrativo e interessi religiosi collettivi. Istanze confessionali, conflitti e soluzioni giurisprudenziali,* Libellula Edizioni, Tricase, 2013.

[3] L'edilizia di culto è disciplinata infatti dal diritto comune in materia di edilizia ed urbanistica, tanto statale che regionale, salvo le disposizioni contenute nel Concordato e nelle Intese con le confessioni diverse dalla cattolica.

[4] A cui spetta, ai sensi dell'art. 10, secondo comma del d.P.R. 380/2001, stabilire con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinate a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività. Al riguardo ha suscitato notevole perplessità la legge regionale lombarda sull'edilizia di culto l.r. 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio – Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi), come di recente modificata dalle l.r. del 3 febbraio 2015, n. 2. Tali modifiche, che hanno esasperato il carattere di forte avversione nei confronti delle minoranze, già presente nella precedente normativa,

lo strumentale richiamo ad esigenze di sicurezza pubblica spesso giustifica l'adozione di politiche che, prescrivendo stringenti requisiti per l'edificazione di nuovi edifici di culto, risultano discriminatorie delle minoranze religiose in via di diffusione[5].

Pertanto, in mancanza di una normativa regionale[6], l'unico riferimento normativo pare essere quello rappresentato dal Testo Unico sull'Edilizia (d.P.R. 380/2001), che all'art. 16, ottavo comma, include tra le opere di urbanizzazione secondaria quelle relative alle chiese e agli altri edifici religiosi. L'espressione «chiese ed altri edifici religiosi», adottata dal Testo Unico, però, differisce dall'espressione «chiese ed altri edifici per servizi religiosi», contenuta nel previgente art. 44 della l. 865/1971, e ciò costituisce un rilievo da non sottovalutare[7].

Infatti, il riferimento ad "edifici per servizi religiosi", differentemente dall'espressione "edifici religiosi", parrebbe evocare una categoria più ampia della tradizionale categoria degli edifici di culto. Tale locuzione, quindi, si attaglierebbe meglio a quelle nuove presenze confessionali che confermano l'impossibilità di delineare un modello unico di luogo di culto per tutte le confessioni religiose.

È questo il caso dell'Islam, ad esempio, in cui esiste una netta differenza tra la moschea, la sala di preghiera e il centro islamico . Pur essendo il culto la principale finalità cui sono destinati tutti questi edifici, parrebbe riduttivo ricondurre alla categoria dei luoghi di culto in senso stretto la sede di un centro islamico, così come potrebbe risultare una forzatura estendere tale qualifica alle sale di associazioni private in cui, accanto ad una serie di attività dal carattere "effettivamente" sociale

---

hanno indotto il Consiglio dei Ministri ad impugnare la legge dinanzi alla Corte Costituzionale. Sul punto cfr. Giuseppe Casuscelli, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio,* in *Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale, www.statoechiese.it,* 27 aprile 2015, nonché Alessandro Tira, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: profili di illegittimità e ombre di opportunità*, in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose, www.olir.it*, Anno XII, n. 2/2015; Giancarlo Anello, *La legge cd. "anti-moschee" della Regione Lombardia e la memoria (corta) del legislatore. Alcuni moniti a tutela della libertà religiosa*, in *Confronti Costituzionali*, 18 febbraio 2015; Natascia Marchei, *La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, *Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale, www.statoechiese.it,* 31 marzo 2015.

[5] In particolare ci si riferisce alla recente legge lombarda che subordina l'edificazione di nuovi edifici di culto al rispetto a numerosi requisiti, quali la "presenza diffusa, organizzata e consistente" o il "significativo insediamento" della confessione religiosa, oltre alla presenza di strade di collegamento adeguatamente dimensionate, adeguate opere di urbanizzazione primaria, adeguati servizi igienici o aree di parcheggio. Al riguardo si rinvia a quanto sarcasticamente affermato da Giuseppe Casuscelli, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio,* cit., p. 18: « La fobia del legislatore lombardo per la costruzione di nuovi edifici di culto non ha avuto neanche timore del ridicolo: una pagoda buddista sarà mai congrua con il paesaggio lombardo? Nel comune di Pedesina (33 abitanti), o di Morterone (37 abitanti, o di Menarola (47 abitanti) come saranno determinati la "presenza diffusa, organizzata e consistente" e il "significativo insediamento"? E nel comune di Fiorano al Serio (3.041 abitanti si una superficie di 1,14 kmq) come si determineranno le "distanze adeguate tra le aree e gli edifici da destinare alle diverse confessioni religiose"?»

[6] Per una disamina delle norme regionali in materia di attrezzature religiose si rinvia al contributo di Alberto Roccella, *Gli edifici di culto nella legislazione regionale*, in *Jus,* 2-3/2008, pp. 505-560.

[7] Così Salvatore Berlingò, *A trent'anni dagli Accordi di Villa Madama: edifici di culto e legislazione civile,* in *Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale, www.statoechiese.it,* 12 gennaio 2015, p. 6.

e culturale[8], si svolge saltuariamente la preghiera comunitaria. Lo stesso vale per il Buddismo, in cui sono molteplici le iniziative di cui si rende promotore il centro culturale. In altri termini, sarebbe stato più agevole ricavare dall'espressione "edifici per servizi religiosi" un'interpretazione diretta a considerare gli edifici di culto solo una specie degli edifici destinati a servizi religiosi, con la conseguenza di non ravvisare un abusivo mutamento di destinazione dell'immobile al culto in qualsivoglia ipotesi di svolgimento di attività cultuali all'interno di associazioni culturali.

Un altro parametro di riferimento che avrebbe potuto favorire una simile interpretazione è rappresentato dal Parere del Comitato per l'Islam Italiano del 27 gennaio 2011 sui luoghi di culto islamici[9], che, tuttavia, si connota per una sua intrinseca contraddittorietà. Il Parere fa propria la condivisibile distinzione tra esercizio del culto in luoghi privati, espressione delle più fondamentali garanzie costituzionali e come tale declinabile con ampi margini di discrezionalità, ed esercizio del culto in luoghi pubblici o aperti al pubblico, per i quali pare doveroso pretendere il rispetto non solo degli ordinari standard di legalità, ma anche di una maggiore «disponibilità volta ad assicurare piena trasparenza e volontà di fattiva integrazione nel contesto di insediamento»[10]. In tal senso, sembrerebbe dunque desumersi la necessità di un regime più rigoroso e puntuale esclusivamente per l'esercizio pubblico del culto, dovendosi al contrario riconoscere per l'esercizio del culto in luoghi privati una maggiore libertà. Questa lettura è però disattesa dallo stesso Documento, impostato sulla neutralizzazione delle specificità confessionali e sulla assimilazione di tutti i luoghi di culto islamici tra loro, sulla base della destinazione funzionale dell'immobile alla preghiera. Di conseguenza, i 764 luoghi di culto richiamati nel Parere[11], in gran parte edifici privati e non aperti al pubblico, quali magazzini o scantinati, per il fatto che siano utilizzati da una ristretta e definita cerchia di fedeli per la preghiera non individuale – non diversamente da quanto avviene regolarmente nei locali delle numerose associazioni di ispirazione cattolica[12] – assumerebbero, in questo caso, un'immediata rilevanza pubblica, con tutte le conseguenze che ne derivano. In questo senso il Parere dimostra di operare una confusione tra i piani dell'esercizio individuale del culto e dell'esercizio privato del culto, avallando un parallelismo tra esercizio in forma associata del culto ed esercizio pubblico. In realtà, al contrario, l'esercizio privato del culto ben può manifestarsi in *forma associata*, dal momento che l'esercizio in forma associata può avvenire tanto in locali privati e non aperti al pubblico (esercizio privato del culto appunto), quanto in locali privati ma aperti al

---

[8] La polivalenza delle associazioni culturali islamiche è ribadita da Andrea Bettetini, *La condizione giuridica dei luoghi di culto, tra autoreferenzialità e principio di effettività,* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1-2010, pp. 4-5.

[9] Il Parere è consultabile sul sito della CO.RE.IS., e precisamente al seguente indirizzo internet *http://www.coreis.it/documenti/0457_Luoghi_di_culto_islamici_-_Parere_del_Comitato_per_lxIslam_Italiano.pdf*

[10] Al riguardo, non si può non guardare con una certa perplessità alla scelta di rinviare a criteri evanescenti quali appunto la disponibilità o la volontà di fattiva integrazione.

[11] Stefano Allievi, *La Guerra delle moschee. L'Europa e la sfida del pluralismo religioso*, Marsilio, Padova, 2010, pp. 45-46.

[12] Cfr. Antonio Fuccillo - Raffaele Santoro, *Giustizia e religione. Percorsi nel diritto ecclesiastico civile vivente*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 75-78, ed in particolare p. 75.

pubblico o pubblici, come tradizionalmente sono gli edifici di culto in senso stretto[13]. Infatti, nel diritto di libertà religiosa, come garantito dall'art. 19 Cost., vi è certamente ricompreso il diritto di una comunità di fedeli all'esercizio del culto pubblico e comunitario[14], ma ciò non sembra impedire che il culto comunitario sia esercitato anche in forma privata allorquando non possa essere esercitato in forma pubblica.

È questo il caso dell'Islam in Italia, che, dovendo far fronte alla mancanza di edifici di culto veri e propri come le moschee[15], attraverso le proprie associazioni culturali[16] garantisce agli associati il diritto di esercitare in forma comunitaria, anche se privatamente, almeno la preghiera del venerdì[17]. È in riferimento a tali ipotesi che si pone il problema di verificare quali siano le modalità attraverso le quali il diritto all'esercizio del culto comunitario possa legittimamente manifestarsi nel tessuto urbano, dal momento che tali attività sono effettivamente svolte in un immobile non deputato al culto, e con la premessa che «la condivisione della preghiera non qualifica l'ambiente utilizzato come edificio di culto, neppure in via temporanea durante l'azione cultuale».

---

[13] Si rinvia, *ex plurimis,* a Giorgio Peyrot, s.v. *Edifici di culto acattolico,* in *Enciclopedia del diritto,* Vol. XIV, 1965, pp. 284-297, ed in particolare p. 291 ss. per il regime della necessaria apertura al pubblico. Al riguardo, autorevole dottrina non ritiene sufficienti ai fini della destinazione al culto di un edificio la «destinazione virtuale mediante atti dell'autorità, cui non abbia fatto seguito un assoggettamento effettivo dell'edificio alla frequentazione del pubblico, intesa come generalità dei fedeli». Così Francesco Zanchini di Castiglionchio, s.v. *Edifici di culto*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XII, 1989, p. 4.

[14] Cfr. Alberto Fabbri, *L'utilizzo di immobili per lo svolgimento di attività di culto*, cit., p. 1. Questo in base al fondamentale principio che la destinazione di un immobile non si identifica con l'uso che in concreto ne fa il soggetto che lo utilizza, ma con quella impressa dal titolo abilitativo assentito (ovviamente quando tale titolo sussista e sia determinato sul punto). Ciò significa che il concetto di uso urbanisticamente rilevante è ancorato alla tipologia strutturale dell'immobile, quale individuata nell'atto di concessione, senza che esso possa essere influenzato da utilizzazioni difformi rispetto al contenuto degli atti autorizzatori e/o pianificatori. In tal senso di esprime la sentenza della Corte di Cassazione, Sez. III, del 5 marzo 2009, n. 9894, consultabile al link *http://www.infocds.it/public/articoli/pdf/sentenza_cass_pen_9894_2009_ristrutturazione.pdf*

[15] Le moschee ufficiali al momento risultano solo otto, al netto della presenza di alcune moschee dismesse dei secoli passati. Cfr. Luciano Zannotti, *La costruzione di una moschea: l'esempio di Colle Val d'Elsa*, in *Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale, www.statoechiese.it,* 27 ottobre 2014. Si rinvia inoltre a Raffaele Botta, *"Diritto alla moschea" tra "intesa islamica" e legislazione regionale sull'edilizia di culto*, in Aa.Vv., *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, a cura di Silvio Ferrari, il Mulino, Bologna, 2000.

[16] Si tratta prevalentemente di associazioni di piccole dimensioni, in cui, oltre all'attività cultuale, si svolgono una serie di altre attività, ivi compresa, in mancanza di edifici di culto veri e propri,

[17] Sull'indefettibile natura comunitaria della preghiera del venerdì cfr. Giancarlo Anello, *La legge cd. "anti-moschee" della Regione Lombardia e la memoria (corta) del legislatore. Alcuni moniti a tutela della libertà religiosa*, in *Confronti Costituzionali*, 18 febbraio 2015, in cui si afferma che: «la distinzione assiologica tra la preghiera e la moschea è scandita in diversi *ahadith* della *sunnah* di al-Bukhari, relativi, da un lato, alla varietà di luoghi leciti per la preghiera individuale (sui tetti delle case, sul*minbar*, sull'impiantito, su monticelli di terra, sopra i canali di scolo, sul tetto della moschea, sulla neve, sul terreno destinato ai cammelli, in luoghi di culto non musulmani); dall'altro, alla modalità, necessariamente congregazionale, di esecuzione della preghiera del venerdì. In essa, infatti, assume fondamentale rilievo il processo collettivo, simbolizzato dal rito di disporsi su lunghe linee diritti, fianco a fianco allineati».

Occorre pertanto far sì che il diritto di libertà religiosa costituzionalmente tutelato si muova all'interno di una corretta e non strumentale applicazione della normativa edilizia, anche al fine di evitare che il rischio di una «proliferazione di luoghi di culto al di fuori delle regole» che «dia luogo ad incomprensioni con la popolazione circostante, nonché a fenomeni di disturbo della quiete pubblica»[18] non costituisca solo un pretestuoso ostacolo alla realizzazione delle necessarie politiche di integrazione[19]. A tal fine, sembrerebbe pertanto necessario distinguere, anche per la diversa portata delle ricadute sulla collettività locale interessata dallo svolgimento delle attività religiose, tra esercizio comunitario del culto in forma pubblica ed esercizio comunitario del culto in forma privata, tratteggiandosi così una chiara linea di demarcazione tra quelle associazioni culturali islamiche che consentono l'accesso di qualsivoglia soggetto alle attività cultuali e tra quelle altre associazioni che, al contrario, si limitano ad offrire tale "servizio religioso", unitamente ad altri servizi ed attività, esclusivamente al ristretto numero dei singoli associati.

2. *Gli "edifici di culto" delle "nuove" religioni tra paradossi normativi e riletture giurisprudenziali*

I giudici amministrativi, in particolar modo quelli dei TAR, si sono dimostrati particolarmente sensibili nei confronti delle istanze dei gruppi religiosi di minoranza[20], nonostante la rigida applicazione della normativa urbanistica effettuata dai Comuni[21]. Chiamata a pronunciarsi sulle ipotesi di presunto mutamento di destinazione degli immobili al culto la giurisprudenza amministrativa ha prodotto una sistematica ricostruzione delle caratteristiche che deve presentare un immobile ai fini della sua riconduzione nella categoria degli edifici di culto. Da qui, con riferimento agli edifici di culto delle "nuove" confessioni religiose, ne è scaturita una distinzione tra edifici di culto in senso stretto ed edifici destinati anche alla preghiera, realizzandosi un parziale rimedio alle aporie di una legislazione non al passo con i tempi nel delineare i tratti distintivi degli edifici di culto delle «nuove religioni»[22].

---

[18] Così si legge nel Parere del Comitato per l'Islam Italiano del 27 gennaio 2011 sui luoghi di culto islamici.

[19] Per i rischi derivanti dalla distorta applicazione della normativa urbanistica si rinvia a Tiziana Rapisarda, *I luoghi di culto e la confessione religiosa islamica. Pluralismo religioso e convivenza multiculturale*, in *Diritto e Religioni*, 1-2011, p. 490, secondo cui il Comune «facendo ricorso alla normativa urbanistica nega in modo indebito l'autorizzazione per modificare la destinazione d'uso di un edificio esistente in luogo di culto musulmano, lede il diritto della comunità musulmana di disporre di un luogo di culto, comprimendo il diritto soggettivo di libertà religiosa, attraverso un uso distorto degli strumenti urbanistici».

[20] Cfr. Mario Tedeschi, *Le minoranze religiose tra autonomia e immobilismo del legislatore,* in *Diritto e Religioni*, 2-2008, pp. 328-336.

[21] Cfr. Luciano Zannotti, *I luoghi della convivenza religiosa e del pluralismo culturale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1-2010, pp. 75-92; Aa.Vv., *Libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, a cura di Nicola Fiorita e Donatella Loprieno, Firenze University Press, Firenze, 2009, nonché Giuseppe Casuscelli, *Edifici ed edilizia di culto. Problemi generali*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1979, p. 76 ss.

[22] Sul tema si rinvia a Carlo Cardia, *Edifici di culto e nuove religioni,* in *Il Diritto ecclesiastico*,

L'importanza di queste pronunce diviene ancora più apprezzabile in presenza di leggi regionali che, prescrivendo onerosi requisiti per l'apertura del luogo di culto o richiedendo specifici titoli abilitativi per la destinazione dei locali ad attività cultuali, anche in assenza di opere[23], rischiano di realizzare, di fatto, una situazione analoga a quella prevista all'indomani dell'entrata in vigore del R.D. 28 febbraio 1930, n. 289. L'art. 1 del R.D. 289/1930, infatti, dopo aver sancito, al primo comma, il principio secondo cui i fedeli di ciascun culto *ammesso* possono avere un proprio tempio, subordinava tale diritto ad un'autorizzazione governativa che verificasse la comprovata necessità di soddisfacimento di «effettivi bisogni religiosi di importanti nuclei di fedeli» e della presenza di «mezzi sufficienti per sostenere le spese di manutenzione». Il successivo intervento della Corte Costituzionale con sentenza del 24 novembre 1958, n. 59, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, secondo e terzo comma del R.D. 289/1930, avrebbe poi eliminato ogni forma di preventivo vaglio per l'apertura di templi o oratori, oltre che per gli effetti civili, anche per l'esercizio del culto. In altri termini, come sottolineato da autorevole dottrina, tali autorizzazioni avrebbero leso il principio di eguale libertà delle confessioni religiose, in virtù del quale non possono tollerarsi discriminazioni tra i differenti culti in ordine all'accesso alle attività religiose[24]. Tuttavia, simili discriminazioni per l'esercizio del culto sembrano ora ripresentarsi in una forma più subdola, ossia sotto la veste di restrizioni dall'apparente carattere generale, giustificate dalla necessità di approntare un'adeguata pianificazione urbanistica ed uno stretto controllo su quei «mutamenti di destinazione d'uso suscettibili, per l'afflusso di persone e di utenti, di creare centri di aggregazione (chiese, moschee, centri sociali, ecc.) aventi come destinazione principale o esclusiva l'esercizio del culto religioso o altre attività con riflessi di rilevante impatto urbanistico»[25].

Al riguardo, è da segnalare che la chiusura di luoghi adibiti al culto in mancanza di mutamento di destinazione d'uso legittimato dal rilascio di un permesso a costruire, pur riguardando principalmente le associazioni culturali islamiche, ha prodotto i suoi effetti pregiudizievoli anche nei confronti delle minoranze cristiane, al punto che in Lombardia, in seguito all'applicazione della già citata l.r. 21/2005, si è assistito alla chiusura di ben ventitré luoghi di preghiera evangelici[26]. La stessa sorte sarebbe toccata alla sempre più numerosa comunità romena ortodossa, se non fosse intervenuta in soccorso la Chiesa Cattolica. Infatti, 70 delle 98 parrocchie ortodosse esistenti in

---

1-2/2008, p. 19, nonché a Valerio Tozzi, *Edilizia di culto (libertà delle confessioni)*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di Raffaele Botta, ESI, Napoli, 2006, p. 335 ss.

[23] L'art. 52, comma 3-bis della legge regionale lombarda 12/2005 stabilisce che «i mutamenti di destinazione d'uso di immobili, anche non comportanti la realizzazione di opere edilizie, finalizzati alla creazione di luoghi di culto e luoghi destinati a centri sociali, sono assoggettati a permesso di costruire».

[24] Così Francesco Finocchiaro, *Uguaglianza e fattore religioso*, Giuffrè, Milano, 1958, pp. 184-185, p. 190 ss.

[25] Si tratta di limitazioni spesso avallate dallo stesso Consiglio di Stato. Cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 27 ottobre 2011, n. 5778, cui si riferisce il passo citato, nonché Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 15 gennaio 2013, n. 181.

[26] Cfr. Isabella Bolgiani, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in *Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale, www.statoechiese.it,* 23 settembre 2013, p. 1, nonché Claudio Del Frate, *Chiuse (per legge) 23 Chiese*, in *Corriere della Sera*, 25 gennaio 2013.

Italia sono «allocate in Chiese o cappelle cattoliche, o in una porzione di aree conventuali, sulla base di rapporti di fatto instaurati con i rispettivi enti cattolici, di semplici contratti di comodato, o dietro corresponsione di somme poco più che simboliche», a dimostrazione dell'elevato grado di maturazione raggiunto dall'ecumenismo[27].

Che l'attuale situazione sia indice della profonda contraddittorietà dell'ordinamento giuridico italiano altresì emerge dalla lettura del Testo Unico sull'immigrazione (D. Lgs. 296/1998 e successive modifiche), in cui l'art. 42 stabilisce che lo «Stato, le regioni, le province e i comuni, nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore, nonché in collaborazione con le autorità o con enti pubblici e privati dei Paesi di origine, favoriscono…la conoscenza e la valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e *religiose* degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia e ogni iniziativa di informazione sulle cause dell'immigrazione». Pertanto, a fronte di una normativa nazionale chiara nell'invitare le Regioni ed i Comuni a favorire l'integrazione attraverso la condivisione delle espressioni religiose, si riscontra un opposto atteggiamento di chiusura nei confronti delle attività religiose delle minoranze[28], approccio contrario anche alle diverse indicazioni contenute in numerosi Statuti regionali[29]. Questo rilievo trova conferma nella stessa giurisprudenza, che ha ricordato come non si configuri un'abusiva destinazione degli immobili al culto nel caso in cui un'associazione coinvolga in attività religiose comunità appartenenti ad una determinata confessione al solo fine di promuoverne l'integrazione e l'inserimento nella società[30].

In atto, la giurisprudenza amministrativa ha interpretato l'attuale quadro normativo operando una delimitazione della portata della categoria di edificio di culto, anche al fine di distinguere le ipotesi di un effettivo mutamento abusivo della destinazione degli immobili al culto – tali da implicare reali problematiche urbanistiche – da quelle diverse ipotesi di utilizzo degli immobili come luoghi privati di preghiera, che non necessariamente integra detta violazione della normativa urbanistica. In altri termini, i T.A.R., con pronunce spesso ribaltate dalle successive valutazioni del Consiglio di Stato[31], hanno inteso subordinare l'accertamento di un mutamento abusivo della destinazione urbanistica alle sole ipotesi di utilizzo dell'immobile secondo i parametri caratterizzanti la categoria dell'edificio di culto in senso stretto. Tuttavia, poiché il problema della destinazione d'uso coinvolge sia «l'edificio – che deve essere provvisto delle caratteristiche richieste per lo svolgimento delle attività a cui è adibito –, sia l'area in cui l'edificio si trova, che può essere destinata allo svolgimento di alcune

---

[27] Si rinvia a Carlo Cardia, *Edifici di culto e nuove religioni*, cit., p. 15.

[28] Si rinvia, in particolare, ad Alessandro Ferrari, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 3-4/2010, pp. 673-695.

[29] Cfr. Raffaele Santoro, *Il dialogo interculturale nel diritto regionale*, in Aa.Vv., *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso,* a cura di Antonio Fuccillo, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 23-46.

[30] In questo senso si esprime il T.A.R. Lombardia, sez. II, sentenza 23 settembre 2010, n. 6415. Sul punto cfr. Antonio Fuccillo - Raffaele Santoro, *Giustizia e religione. Percorsi nel diritto ecclesiastico civile vivente*, cit., pp. 78-79.

[31] Si tratta di decisioni che suscitano notevoli dubbi, essendo spesso assunte sulla base di valutazioni squisitamente politiche.

attività e non di altre», i T.A.R. sono stati chiamati ad intervenire anche per impedire che la previsione di particolari pre-condizioni ai fini dell'individuazione di aree del territorio comunale da destinare ad attrezzature per il culto islamico non si traduca in un'ingiustificata compressione dell'esercizio del diritto di libertà religiosa dei fedeli musulmani, giacché è oramai pacifico che «l'apertura di un edificio di culto costituisce una componente essenziale e costitutiva del diritto di libertà religiosa». Su questo secondo aspetto si segnala la sentenza del T.A.R. Lombardia dell'8 novembre 2013, n. 2485, in cui si è affermato che la convenzione tra Comune e confessione religiosa richiesta dall'art. 70 l.r. lombarda n. 12/2005 – convenzione che costituisce una delle condizioni cui subordinare la concessione di spazi da destinare ad attrezzature religiose di confessioni prive di intesa –, lungi dall'incidere sulle pratiche di culto[32], debba riguardare esclusivamente aspetti urbanistici ed edilizi. Da qui anche la legittimità del rifiuto alla stipula di una siffatta convenzione da parte della confessione. Allo stesso modo, nella pronuncia richiamata, si ribadisce che la scelta di assegnare aree comunali per l'esercizio del culto islamico non possa discendere dal preventivo gradimento o dalla condizione della tolleranza sociale della maggioranza della popolazione esistente. Pertanto, anche in mancanza di queste condizioni, il Comune, ad avviso dei giudici di primo grado, non può negare la possibilità di destinare una porzione del proprio territorio ad attrezzature religiose per un determinato culto a motivo del forte impatto ambientale[33].

Invece, con riferimento al primo aspetto, ossia al mutamento abusivo della destinazione dell'immobile al culto, la più recente giurisprudenza amministrativa ha sostenuto, a più riprese, che non è riscontrabile una violazione della normativa urbanistica nell'ipotesi che il fine religioso di un'associazione culturale islamica rivesti il carattere dell'accessorietà e della marginalità[34], così come nel caso in cui la sede dell'associazione sia stata occasionalmente usata per la preghiera. In altri termini, il T.A.R. Lombardia, con sentenza del 25 ottobre 2010, n. 7050[35], ha sostenuto, che non possa qualificarsi luogo di culto «un centro culturale o altro luogo di riunione nel quale si svolgano, privatamente e saltuariamente, preghiere religiose, tanto più ove si consideri che non rileva di norma ai fini urbanistici l'uso di fatto dell'immobile in relazione alle molteplici attività umane che il titolare è libero di esplicare».

In tal senso, si assiste ad una chiara affermazione della mancanza di un apprezzabile "impatto urbanistico" in presenza di forme private, ancorché comunitarie, di esercizio del culto. Questa interpretazione, maggiormente conforme al dettato costituzionale, era già desumibile dalla pronuncia del T.A.R. Lombardia del 17 settembre 2009, n. 4665, in cui l'utilizzo della propria residenza per riunioni di adepti, a scopo religioso, non era stato ritenuto di per sé sufficiente a configurare l'illecito edilizio di cui all'art.

---

[32] Anche perché potrebbero essere vietate solo le pratiche contrarie al buon costume ai sensi dell'art. 19 Cost.

[33] Cfr. *Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sez. II di Milano, 8 novembre 2013, n. 2485*, in *Diritto e Religioni*, 2-2013, pp. 535-538.

[34] Tuttavia, tale fattispecie presenta notevoli profili problematici a causa delle operazioni di mimetismo giuridico rappresentate dalla minimizzazione dell'importanza del fine di culto nell'ambito degli statuti delle associazioni islamiche. Cfr. sul punto Erminia Camassa, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell'islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico,* cit., p. 132.

[35] In senso conforme T.A.R. Lombardia, sez. Brescia, 29 maggio 2013, n. 522.

31 del Testo Unico sull'edilizia[36]. In estrema sintesi, nessun soggetto può ordinare ad altro di non pregare in casa propria.

Più di recente, nel tentativo di circoscrivere l'ambito di operatività dell'abusivo mutamento di destinazione al culto di un immobile alle sole ipotesi di utilizzo dell'edificio in un modo analogo a quello degli edifici di culto veri e propri, il T.A.R. Lombardia, con l'importante pronuncia dell'8 novembre 2013, n. 2486, ha affermato che «affinché un immobile possa considerarsi trasformato in luogo di culto è necessario che esso costituisca, in ragione delle funzioni che gli sono state impresse, in assenza di titolo edilizio, un forte centro di aggregazione umana presso il quale si riunisce, a fini religiosi e sociali, un elevato numero di persone» . Di conseguenza, sulla scorta di questa interpretazione, non potrà integrarsi un mutamento abusivo della destinazione al culto di un immobile in presenza di forme comunitarie di esercizio del culto non coinvolgenti un numero elevato di persone. Per cui, ad avviso dei giudici, è sulla base di un non ben definito criterio quantitativo, dato appunto dal più o meno elevato numero dei fedeli partecipanti alla preghiera, che sarebbe possibile discernere tra le contrapposte ipotesi di legittima o abusiva destinazione di un immobile al culto. Non vi è dubbio che, pur approvandosi la finalità di tale pronuncia, il proposto criterio ermeneutico appare però criticabile per le inevitabili incertezze applicative che ne possono derivare.

3. *La pronuncia del T.A.R. Veneto del 27 gennaio 2015, n. 91*

Pur ponendosi nello stesso solco diretto a limitare la configurabilità di un abusivo mutamento della destinazione di un immobile al culto in presenza dello svolgimento di attività religiose, la pronuncia del T.A.R. Veneto del 27 gennaio 2015, n. 91 si fa preferire alla sentenza del T.A.R. Lombardia 2486/2013 per il pregio di aver isolato criteri maggiormente affidabili per una omogenea individuazione delle condotte effettivamente integranti una violazione della normativa urbanistica. La decisione, inoltre, si fa apprezzare anche per lo sforzo di definire i confini dell'esercizio privato del culto, entro i quali, ad avviso del Tribunale[37], sembra potersi escludere un mutamento di destinazione dell'immobile al culto, ravvisabile soltanto in presenza di una sua effettiva *deputatio ad cultum publicum*. Infine, in tal modo, seppure incidentalmente, si è affrontata la necessità di determinare i requisiti che un edificio debba presentare per essere qualificato come un luogo di culto islamico[38], operazione fondamentale per garantire compiutamente il diritto di libertà religiosa dei fedeli delle cd. "nuove minoranze"[39].

---

[36] Cfr. Antonio Fuccillo - Raffaele Santoro, *Giustizia e religione. Percorsi nel diritto ecclesiastico civile vivente*, cit., p. 79.

[37] E ciò costituisce l'aspetto più rilevante della pronuncia in esame.

[38] Difatti manca del tutto una disamina di cosa sia un luogo di culto acattolico, o islamico. Così Anna Acquaviva, *I luoghi adibiti al culto: il cambiamento di destinazione d'uso e la disciplina normativa delle cappelle private appartenenti ad istituti religiosi,* in *Il Diritto ecclesiastico,* 1-2/2010, p. 280.

[39] Distingue tra vecchie e nuove minoranze Alessandro Ferrari, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, cit., p. 674, nonché Marco Parisi, *Profili giuridici della tutela delle minoranze culturali e religiose nello spazio sociale europeo*, in *Il Diritto di famiglia e delle persone,* 1-2014, p. 449.

Con la sentenza qui in commento il T.A.R. Veneto ha accolto il ricorso proposto dall'Associazione Culturale Islamica "Asar" avverso l'ordinanza del Comune di Cittadella (Padova) con la quale si ordinava la chiusura immediata dei locali e la sospensione delle attività della ricorrente sulla scorta di un'attività ispettiva del Corpo di Polizia locale che aveva rilevato un abusivo mutamento della destinazione d'uso dell'immobile da produttivo-artigianale a luogo di culto. Infatti, da siffatte rilevazioni emergeva che l'immobile fosse in realtà utilizzato come centro di aggregazione e preghiera di religione islamica. A fondamento del ricorso l'Associazione deduceva che nei locali comuni si svolgessero attività di varia natura, anche religiose, ma senza una preminenza del fine religioso, e che l'accesso ai locali, anziché essere indiscriminato ed illimitato, fosse riservato esclusivamente ai soci. La ricorrente altresì lamentava che l'ordinanza fosse viziata da un eccesso di potere per sviamento dell'interesse pubblico e per disparità di trattamento rispetto alle altre associazioni presenti nel territorio comunale alle quali, al contrario, era sempre stato garantito il rispetto della libertà di riunione, di associazione e di religione. Il Comune, di contro, eccepiva, oltre ad una serie di rilievi formali, l'incompatibilità della destinazione effettiva dell'immobile con la formale destinazione produttivo-artigianale, unitamente al rilievo che i locali dell'associazione sorgessero in un'area urbana diversa da quella che il Piano Regolatore individuava per la realizzazione di centri sociali e chiese.

Il T.AR. Veneto ha accolto il ricorso proposto dall'Associazione culturale islamica sostenendo, in punto di diritto, che il Comune, pur essendo titolare del potere di sanzionare l'uso di un locale difforme dalla destinazione urbanistica, non può riscontrare detta difformità «nel mero fatto che nel locale si svolga la preghiera, del venerdì o di altra ricorrenza, in quanto per ravvisare la presenza di un luogo di culto in senso rilevante per le norme edilizie ed urbanistiche è necessario che i locali siano aperti a tutti coloro che vogliano accostarsi alle pratiche cultuali o alle attività in essi svolti con presenze diffuse, organizzate e stabili»[40]. Infatti, dai verbali della polizia municipale risultava che la partecipazione all'attività religiosa dell'associazione fosse condizionata all'assunzione della qualifica di soci, previa deliberazione assemblare, e che l'accesso ai locali, anche per la preghiera del venerdì, richiedesse l'esibizione della relativa tessera di riconoscimento.

È quindi soltanto un accesso generalizzato ed incontrollato al pubblico dei fedeli a costituire condizione per ritenere sussistente una destinazione al culto dell'immobile. Per cui, in assenza di un'apertura al pubblico dell'edificio, lo stesso non potrà qualificarsi, ai fini dell'applicazione delle norme urbanistiche, come luogo di culto. Difatti, ad avviso del Giudice veneto, «l'esistenza di una procedura di selezione dei frequentatori dello stabile e la limitatezza e prevedibilità del loro numero, impedisce di ricondurre il capannone in questione alla categoria dei luoghi di culto, caratterizzati, invece, oltre che dalla consacrazione del luogo secondo le liturgie proprie di ogni religione e dall'esercizio, all'interno, di cerimonie religiose…, anche e soprattutto dall'apertura indiscriminata al pubblico dei fedeli».

Riconducendosi le attività religiose dell'associazione culturale "Asar" ad una forma di esercizio comunitario, ma privato, del culto, viene inoltre meno l'ulteriore eccezione

[40] Il principio qui affermato si può già rinvenire nel Parere del Consiglio di Stato, sez. I, n. 2489/2014 del 29/07/2014, reso su ricorso straordinario al Presidente della Repubblica avverso la diffida del Comune di Farra di Soligo ad acconsentire assembramenti di persone e/o riunioni di preghiera in locali ad uso residenziale. Il testo del Parere è consultabile al sito *www.giustizia-amministrativa.it*.

proposta dal Comune di Cittadella, rappresentata dalla circostanza che l'immobile *de quo* fosse collocato in una zona (ZTO "D") diversa da quella destinata ad attività d'interesse pubblico, tra cui sono ricomprese anche le attività cultuali (ZTO "F"). Invero, è proprio la mancanza di un accesso indiscriminato ed illimitato ai locali dell'associazione culturale ad impedirne l'assimilazione ad opera di interesse collettivo, intesa come opera attraverso la quale si eroga un servizio d'interesse generale che, richiedendo la necessaria apertura al pubblico, è potenzialmente idonea a provocare un rilevante carico urbanistico. Pertanto, dal momento che l'immobile, nel caso di specie, ospita attività culturali e religiose dirette esclusivamente in favore di un ristretto numero di associati – i soli autorizzati a frequentare l'associazione, analogamente a qualsiasi altra associazione culturale privata che svolga la propria attività in locali non aperti al pubblico – non sarà possibile configurare, dal punto di vista urbanistico, in capo ai locali dell'associazione "Asar" la qualifica di opera di interesse collettivo. Da qui, l'impossibilità di censurare la collocazione di detta associazione in una zona diversa da quella destinata dal Piano Regolatore per i servizi religiosi.

Infatti, soltanto nell'ipotesi in cui «l'amministrazione comunale dovesse in futuro accertare, nel corso di eventuali sopralluoghi, l'accesso indiscriminato al predetto capannone o comunque il ripetersi, in più occasioni, di un significativo superamento degli effettivi frequentatori dell'immobile rispetto al numero degli iscritti all'associazione, si verificherebbero i presupposti del mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante». Soltanto in tale circostanza, quindi, utilizzandosi l'immobile come vero e proprio edificio di culto, si integrerebbe un abusivo mutamento di destinazione d'uso, con l'ulteriore necessità di rispettare la conformità dell'attività cultuale svolta con la zona di ubicazione dell'edificio.

4. *Osservazioni conclusive*

La giurisprudenza amministrativa, nelle ultime pronunce, ha posto alla base dell'interpretazione dell'art. 19 Cost. una netta differenziazione tra esercizio privato e pubblico del culto, ricollegando a questi due distinti piani di esercizio del diritto di libertà religiosa un diverso regime di incidenza della normativa urbanistica. Pertanto, sembrerebbe potersi finalmente affermare che il diritto di esercitare il culto in forma associata, ma privata, non possa subire compressioni diverse da quelle giustificate dal rispetto del buon costume. Infatti, nell'ambito di forme private di esercizio del diritto di libertà religiosa l'incidenza delle normativa edilizio-urbanistica appare fortemente attenuata, dal momento che il principio secondo cui "nessun soggetto può ordinare ad altro di non pregare in casa propria"[41] è stato interpretato fino a ricomprendere nel concetto di "casa propria" ogni edificio privato non aperto al pubblico, come i locali di un'associazione privata. Da qui la necessità di elaborare univoci criteri di distinzione tra i due ambiti, privato e pubblico, quale presupposto fondamentale per un concreta tutela del diritto di libertà religiosa dei fedeli. La sentenza in questa sede indagata ha il merito di aver addotto elementi chiari per l'individuazione di quella sfera intangibile di libertà che compete ai membri di un'associazione culturale e/o religiosa, elementi che hanno l'ulteriore pregio di entrare nel dibattito relativo alla

[41] Principio già espresso in T.A.R. Lombardia, sez. II, sentenza 17 settembre 2009, n. 4665, nonché in T.A.R. Lombardia, Brescia, nn. 242/2013 e 522/2013.

comprensione della eterogenea categoria dei luoghi di culto acattolici, circoscrivendone la portata ai soli edifici effettivamente aperti alla generalità dei fedeli. In tal modo, anche la determinazione del "concetto urbanistico di luogo di culto islamico" viene ancorata alla demarcazione tra ambito privato ed ambito pubblico di esercizio del diritto di libertà religiosa, allorché soltanto gli edifici utilizzati per l'esercizio pubblico del culto, richiedendo una necessaria apertura alla collettività, potranno assumere la qualifica di edifici di culto rilevante ai fini delle norme urbanistiche.

Tuttavia, il condivisibile tentativo di contrapporre ad un ambito privato, sostanzialmente intangibile, un ambito pubblico di esercizio comunitario del culto, fortemente intaccabile dall'incidenza della normativa urbanistica e dagli ostacoli di una controversa legislazione regionale, non riesce a porre rimedio ad un notevole inconveniente. Infatti, l'attuale assetto normativo, nonostante la significativa e rilevante apertura della giurisprudenza alle istanze dei gruppi religiosi di minoranza, non sembra comunque in grado di favorire adeguatamente l'integrazione tra le diverse componenti religiose, che, per sottrarsi ai rigorosi controlli urbanistici connessi a forme pubbliche di esercizio del culto, potrebbero valutare come più opportuna la soluzione di rimanere confinate in un piano esclusivamente privatistico, richiudendosi così in sé stesse.

Ebbene, accettare una siffatta logica significherebbe limitarsi ad ammettere un'attuazione solo negativa del diritto di libertà religiosa, dimenticando, al contrario, che, per la sua dimensione anche positiva, lo Stato debba attivarsi concretamente per promuovere e favorire la realizzazione del pluralismo religioso nello spazio pubblico[42]. Pertanto, la pronuncia qui in commento, sicuramente apprezzabile, pur arginando i rischi di politiche discriminatorie sembra confermare la necessità di un non più differibile intervento del legislatore nazionale[43] sull'edilizia di culto che risulti compatibile con gli artt. 8 e 19 Cost e con le precedenti pronunce della Corte Costituzionale[44].

---

[42] Si rinvia *ex plurimis* a Mario Tedeschi, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 122.

[43] L'intervento del legislatore nazionale in materia di libertà religiosa e di edilizia di culto si rende ancora più necessario per garantire un uniforme esercizio del diritto di libertà religiosa sul territorio nazionale.

[44] In particolare ci si riferisce alla sentenza della Corte Costituzionale n. 195 del 1993. Sul punto cfr. Roberto Mazzola, *La questione dei luoghi di culto alla luce delle proposte di legge in materia di libertà religiosa. Profili problematici,* in Aa.Vv., *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulla libertà religiosa*, cit., pp. 198-199; Giuseppe D'Angelo, *Pronunce recenti in materia di edifici ed edilizia di culto: uno sguardo d'insieme*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3-2008, pp. 743-744; Pasquale Colella, *Un passo avanti a garanzia dell'eguale libertà delle confessioni religiose*, in *Giurisprudenza costituzionale,* 1-1994, c. 100 ss.

Presentazione

La parte relativa alla legislazione e giurisprudenza canonica del presente numero prosegue nell'opera di pubblicazione di documenti che alimentano il processo riformatore in chiave economica del Regnante Pontefice, Francesco. Tre sono i documenti che perseguono sulla strada di condurre la gestione dei beni patrimoniali della Chiesa in senso generale e dello Stato Città del Vaticano in modo particolare dentro i confini delle finalità di carattere religioso e che allontanano, si spera, dalla Chiesa le ombre del recente e meno recente passato: lo *Statuto del Consiglio per l'economia,* della *Segreteria per l'economia* e dell'*Ufficio del Revisore generale.*

Altro documento importante, non tanto sul piano giuridico ma teologico ed ecclesiologico è la Bolla *Misericordiae Vulus di indizione del Giubileo straordinario della Misericordia.*

Nella parte giurisprudenziale si pubblica una interessante sentenza *coram* Caberletti in tema di simulazione totale del consenso matrimonio e di timore incusso al fine di indurre un soggetto al matrimonio.

Misericordiae Vultus

Bolla di indizione del Giubileo straordinario della Misericordia

FRANCESCO VESCOVO DI ROMA SERVO DEI SERVI DI DIO
A QUANTI LEGGERANNO QUESTA LETTERA
GRAZIA, MISERICORDIA E PACE

1. Gesù Cristo è il volto della misericordia del Padre. Il mistero della fede cristiana sembra trovare in questa parola la sua sintesi. Essa è divenuta viva, visibile e ha raggiunto il suo culmine in Gesù di Nazareth. Il Padre, «ricco di misericordia» (*Ef* 2,4), dopo aver rivelato il suo nome a Mosè come «Dio misericordioso e pietoso, lento all'ira e ricco di amore e di fedeltà» (*Es* 34,6), non ha cessato di far conoscere in vari modi e in tanti momenti della storia la sua natura divina. Nella «pienezza del tempo» (*Gal* 4,4), quando tutto era disposto secondo il suo piano di salvezza, Egli mandò suo Figlio nato dalla Vergine Maria per rivelare a noi in modo definitivo il suo amore. Chi vede Lui vede il Padre (cfr *Gv* 14,9). Gesù di Nazareth con la sua parola, con i suoi gesti e con tutta la sua persona[1] rivela la misericordia di Dio.

2. Abbiamo sempre bisogno di contemplare il mistero della misericordia. È fonte di gioia, di serenità e di pace. È condizione della nostra salvezza. Misericordia: è la parola che rivela il mistero della SS. Trinità. Misericordia: è l'atto ultimo e supremo con il quale Dio ci viene incontro. Misericordia: è la legge fondamentale che abita nel cuore di ogni persona quando guarda con occhi sinceri il fratello che incontra nel cammino della vita. Misericordia: è la via che unisce Dio e l'uomo, perché apre il cuore alla speranza di essere amati per sempre nonostante il limite del nostro peccato.

3. Ci sono momenti nei quali in modo ancora più forte siamo chiamati a tenere fisso lo sguardo sulla misericordia per diventare noi stessi segno efficace dell'agire del Padre. È per questo che ho indetto un *Giubileo Straordinario della Misericordia* come tempo favorevole per la Chiesa, perché renda più forte ed efficace la testimonianza dei credenti.

L'Anno Santo si aprirà l'8 dicembre 2015, solennità dell'Immacolata Concezione. Questa festa liturgica indica il modo dell'agire di Dio fin dai primordi della nostra storia. Dopo il peccato di Adamo ed Eva, Dio non ha voluto lasciare l'umanità sola e in balia del male. Per questo ha pensato e voluto Maria santa e immacolata nell'amore (cfr *Ef* 1,4), perché diventasse la Madre del Redentore dell'uomo. Dinanzi alla gravità del peccato, Dio risponde con la pienezza del perdono. La misericordia sarà sempre più grande di ogni peccato, e nessuno può porre un limite all'amore di Dio che perdona. Nella festa dell'Immacolata Concezione avrò la gioia di aprire la Porta Santa. Sarà in questa occasione una *Porta della Misericordia*, dove chiunque entrerà potrà sperimentare l'amore di Dio che consola, che perdona e dona speranza.

---

[1] Cfr Conc. Ecum. Vat. II, Cost. dogm. *Dei Verbum*, 4.

La domenica successiva, la Terza di Avvento, si aprirà la Porta Santa nella Cattedrale di Roma, la Basilica di San Giovanni in Laterano. Successivamente, si aprirà la Porta Santa nelle altre Basiliche Papali. Nella stessa domenica stabilisco che in ogni Chiesa particolare, nella Cattedrale che è la Chiesa Madre per tutti i fedeli, oppure nella Concattedrale o in una chiesa di speciale significato, si apra per tutto l'Anno Santo una uguale *Porta della Misericordia*. A scelta dell'Ordinario, essa potrà essere aperta anche nei Santuari, mete di tanti pellegrini, che in questi luoghi sacri spesso sono toccati nel cuore dalla grazia e trovano la via della conversione. Ogni Chiesa particolare, quindi, sarà direttamente coinvolta a vivere questo Anno Santo come un momento straordinario di grazia e di rinnovamento spirituale. Il Giubileo, pertanto, sarà celebrato a Roma così come nelle Chiese particolari quale segno visibile della comunione di tutta la Chiesa.

4. Ho scelto la data dell'8 dicembre perché è carica di significato per la storia recente della Chiesa. Aprirò infatti la Porta Santa nel cinquantesimo anniversario della conclusione del Concilio Ecumenico Vaticano II. La Chiesa sente il bisogno di mantenere vivo quell'evento. Per lei iniziava un nuovo percorso della sua storia. I Padri radunati nel Concilio avevano percepito forte, come un vero soffio dello Spirito, l'esigenza di parlare di Dio agli uomini del loro tempo in un modo più comprensibile. Abbattute le muraglie che per troppo tempo avevano rinchiuso la Chiesa in una cittadella privilegiata, era giunto il tempo di annunciare il Vangelo in modo nuovo. Una nuova tappa dell'evangelizzazione di sempre. Un nuovo impegno per tutti i cristiani per testimoniare con più entusiasmo e convinzione la loro fede. La Chiesa sentiva la responsabilità di essere nel mondo il segno vivo dell'amore del Padre.

Tornano alla mente le parole cariche di significato che san Giovanni XXIII pronunciò all'apertura del Concilio per indicare il sentiero da seguire: «Ora la Sposa di Cristo preferisce usare la medicina della misericordia invece di imbracciare le armi del rigore… La Chiesa Cattolica, mentre con questo Concilio Ecumenico innalza la fiaccola della verità cattolica, vuole mostrarsi madre amorevolissima di tutti, benigna, paziente, mossa da misericordia e da bontà verso i figli da lei separati».[2] Sullo stesso orizzonte, si poneva anche il beato Paolo VI, che si esprimeva così a conclusione del Concilio: «Vogliamo piuttosto notare come la religione del nostro Concilio sia stata principalmente la carità… L'antica storia del Samaritano è stata il paradigma della spiritualità del Concilio… Una corrente di affetto e di ammirazione si è riversata dal Concilio sul mondo umano moderno. Riprovati gli errori, sì; perché ciò esige la carità, non meno che la verità; ma per le persone solo richiamo, rispetto ed amore. Invece di deprimenti diagnosi, incoraggianti rimedi; invece di funesti presagi, messaggi di fiducia sono partiti dal Concilio verso il mondo contemporaneo: i suoi valori sono stati non solo rispettati, ma onorati, i suoi sforzi sostenuti, le sue aspirazioni purificate e benedette… Un'altra cosa dovremo rilevare: tutta questa ricchezza dottrinale è rivolta in un'unica direzione: servire l'uomo. L'uomo, diciamo, in ogni sua condizione, in ogni sua infermità, in ogni sua necessità».[3]

Con questi sentimenti di gratitudine per quanto la Chiesa ha ricevuto e di responsabilità per il compito che ci attende, attraverseremo la Porta Santa con piena fiducia di essere accompagnati dalla forza del Signore Risorto che continua a sostenere il

---

[2] Discorso di apertura del Conc. Ecum. Vat. II, *Gaudet Mater Ecclesia*, 11 ottobre 1962, 2-3.

[3] *Allocuzione nell'ultima sessione pubblica*, 7 dicembre 1965.

nostro pellegrinaggio. Lo Spirito Santo che conduce i passi dei credenti per cooperare all'opera di salvezza operata da Cristo, sia guida e sostegno del Popolo di Dio per aiutarlo a contemplare il volto della misericordia.[4]

5. L'Anno giubilare si concluderà nella solennità liturgica di Gesù Cristo Signore dell'universo, il 20 novembre 2016. In quel giorno, chiudendo la Porta Santa avremo anzitutto sentimenti di gratitudine e di ringraziamento verso la SS. Trinità per averci concesso questo tempo straordinario di grazia. Affideremo la vita della Chiesa, l'umanità intera e il cosmo immenso alla Signoria di Cristo, perché effonda la sua misericordia come la rugiada del mattino per una feconda storia da costruire con l'impegno di tutti nel prossimo futuro. Come desidero che gli anni a venire siano intrisi di misericordia per andare incontro ad ogni persona portando la bontà e la tenerezza di Dio! A tutti, credenti e lontani, possa giungere il balsamo della misericordia come segno del Regno di Dio già presente in mezzo a noi.

6. «È proprio di Dio usare misericordia e specialmente in questo si manifesta la sua onnipotenza».[5] Le parole di san Tommaso d'Aquino mostrano quanto la misericordia divina non sia affatto un segno di debolezza, ma piuttosto la qualità dell'onnipotenza di Dio. È per questo che la liturgia, in una delle collette più antiche, fa pregare dicendo: «O Dio che riveli la tua onnipotenza soprattutto con la misericordia e il perdono».[6] Dio sarà per sempre nella storia dell'umanità come Colui che è presente, vicino, provvidente, santo e misericordioso.

"Paziente e misericordioso" è il binomio che ricorre spesso nell'Antico Testamento per descrivere la natura di Dio. Il suo essere misericordioso trova riscontro concreto in tante azioni della storia della salvezza dove la sua bontà prevale sulla punizione e la distruzione. I Salmi, in modo particolare, fanno emergere questa grandezza dell'agire divino: «Egli perdona tutte le tue colpe, guarisce tutte le tue infermità, salva dalla fossa la tua vita, ti circonda di bontà e misericordia» (103,3-4). In modo ancora più esplicito, un altro Salmo attesta i segni concreti della misericordia: «Il Signore libera i prigionieri, il Signore ridona la vista ai ciechi, il Signore rialza chi è caduto, il Signore ama i giusti, il Signore protegge i forestieri, egli sostiene l'orfano e la vedova, ma sconvolge le vie dei malvagi» (146,7-9). E da ultimo, ecco altre espressioni del Salmista: «[Il Signore] risana i cuori affranti e fascia le loro ferite.… Il Signore sostiene i poveri, ma abbassa fino a terra i malvagi» (147,3.6). Insomma, la misericordia di Dio non è un'idea astratta, ma una realtà concreta con cui Egli rivela il suo amore come quello di un padre e di una madre che si commuovono fino dal profondo delle viscere per il proprio figlio. È veramente il caso di dire che è un amore "viscerale". Proviene dall'intimo come un sentimento profondo, naturale, fatto di tenerezza e di compassione, di indulgenza e di perdono.

7. "Eterna è la sua misericordia": è il ritornello che viene riportato ad ogni versetto del Salmo 136 mentre si narra la storia della rivelazione di Dio. In forza della misericordia, tutte le vicende dell'antico testamento sono cariche di un profondo valore salvifico. La misericordia rende la storia di Dio con Israele una storia di salvezza. Ripetere continuamente: "Eterna è la sua misericordia", come fa il Salmo, sembra

---

[4] Cfr Conc. Ecum. Vat. II, Cost. dogm. *Lumen Gentium*, 16; Cost. past. *Gaudium et spes*, 15.

[5] Tommaso D'aquino, *Summa Theologiae*, II-II, q. 30, a. 4.

[6] XXVI Domenica del Tempo Ordinario. Questa colletta appare già, nell'VIII secolo, tra i testi eucologici del *Sacramentario Gelasiano* (1198).

voler spezzare il cerchio dello spazio e del tempo per inserire tutto nel mistero eterno dell'amore. È come se si volesse dire che non solo nella storia, ma per l'eternità l'uomo sarà sempre sotto lo sguardo misericordioso del Padre. Non è un caso che il popolo di Israele abbia voluto inserire questo Salmo, il "Grande *hallel*" come viene chiamato, nelle feste liturgiche più importanti.

Prima della Passione Gesù ha pregato con questo Salmo della misericordia. Lo attesta l'evangelista Matteo quando dice che «dopo aver cantato l'inno» (26,30), Gesù con i discepoli uscirono verso il monte degli ulivi. Mentre Egli istituiva l'Eucaristia, quale memoriale perenne di Lui e della sua Pasqua, poneva simbolicamente questo atto supremo della Rivelazione alla luce della misericordia. Nello stesso orizzonte della misericordia, Gesù viveva la sua passione e morte, cosciente del grande mistero di amore che si sarebbe compiuto sulla croce. Sapere che Gesù stesso ha pregato con questo Salmo, lo rende per noi cristiani ancora più importante e ci impegna ad assumerne il ritornello nella nostra quotidiana preghiera di lode: "Eterna è la sua misericordia".

8. Con lo sguardo fisso su Gesù e il suo volto misericordioso possiamo cogliere l'amore della SS. Trinità. La missione che Gesù ha ricevuto dal Padre è stata quella di rivelare il mistero dell'amore divino nella sua pienezza. «Dio è amore» (*1 Gv* 4,8.16), afferma per la prima e unica volta in tutta la Sacra Scrittura l'evangelista Giovanni. Questo amore è ormai reso visibile e tangibile in tutta la vita di Gesù. La sua persona non è altro che amore, un amore che si dona gratuitamente. Le sue relazioni con le persone che lo accostano manifestano qualcosa di unico e di irripetibile. I segni che compie, soprattutto nei confronti dei peccatori, delle persone povere, escluse, malate e sofferenti, sono all'insegna della misericordia. Tutto in Lui parla di misericordia. Nulla in Lui è privo di compassione.

Gesù, dinanzi alla moltitudine di persone che lo seguivano, vedendo che erano stanche e sfinite, smarrite e senza guida, sentì fin dal profondo del cuore una forte compassione per loro (cfr *Mt* 9,36). In forza di questo amore compassionevole guarì i malati che gli venivano presentati (cfr *Mt* 14,14), e con pochi pani e pesci sfamò grandi folle (cfr *Mt* 15,37). Ciò che muoveva Gesù in tutte le circostanze non era altro che la misericordia, con la quale leggeva nel cuore dei suoi interlocutori e rispondeva al loro bisogno più vero. Quando incontrò la vedova di Naim che portava il suo unico figlio al sepolcro, provò grande compassione per quel dolore immenso della madre in pianto, e le riconsegnò il figlio risuscitandolo dalla morte (cfr *Lc* 7,15). Dopo aver liberato l'indemoniato di Gerasa, gli affida questa missione: «Annuncia ciò che il Signore ti ha fatto e la misericordia che ha avuto per te» (*Mc* 5,19). Anche la vocazione di Matteo è inserita nell'orizzonte della misericordia. Passando dinanzi al banco delle imposte gli occhi di Gesù fissarono quelli di Matteo. Era uno sguardo carico di misericordia che perdonava i peccati di quell'uomo e, vincendo le resistenze degli altri discepoli, scelse lui, il peccatore e pubblicano, per diventare uno dei Dodici. San Beda il Venerabile, commentando questa scena del Vangelo, ha scritto che Gesù guardò Matteo con amore misericordioso e lo scelse: *miserando atque eligendo.*[7] Mi ha sempre impressionato questa espressione, tanto da farla diventare il mio motto.

9. Nelle parabole dedicate alla misericordia, Gesù rivela la natura di Dio come quella di un Padre che non si dà mai per vinto fino a quando non ha dissolto il peccato e vinto il rifiuto, con la compassione e la misericordia. Conosciamo queste parabole,

[7] Cfr. *Om.* 21: *CCL* 122, 149-151.

tre in particolare: quelle della pecora smarrita e della moneta perduta, e quella del padre e i due figli (cfr *Lc* 15,1-32). In queste parabole, Dio viene sempre presentato come colmo di gioia, soprattutto quando perdona. In esse troviamo il nucleo del Vangelo e della nostra fede, perché la misericordia è presentata come la forza che tutto vince, che riempie il cuore di amore e che consola con il perdono.

Da un'altra parabola, inoltre, ricaviamo un insegnamento per il nostro stile di vita cristiano. Provocato dalla domanda di Pietro su quante volte fosse necessario perdonare, Gesù rispose: «Non ti dico fino a sette volte, ma fino a settanta volte sette» (*Mt*18,22), e raccontò la parabola del "servo spietato". Costui, chiamato dal padrone a restituire una grande somma, lo supplica in ginocchio e il padrone gli condona il debito. Ma subito dopo incontra un altro servo come lui che gli era debitore di pochi centesimi, il quale lo supplica in ginocchio di avere pietà, ma lui si rifiuta e lo fa imprigionare. Allora il padrone, venuto a conoscenza del fatto, si adira molto e richiamato quel servo gli dice: «Non dovevi anche tu aver pietà del tuo compagno, così come io ho avuto pietà di te?» (*Mt* 18,33). E Gesù concluse: «Così anche il Padre mio celeste farà con voi se non perdonerete di cuore, ciascuno al proprio fratello» (*Mt* 18,35).

La parabola contiene un profondo insegnamento per ciascuno di noi. Gesù afferma che la misericordia non è solo l'agire del Padre, ma diventa il criterio per capire chi sono i suoi veri figli. Insomma, siamo chiamati a vivere di misericordia, perché a noi per primi è stata usata misericordia. Il perdono delle offese diventa l'espressione più evidente dell'amore misericordioso e per noi cristiani è un imperativo da cui non possiamo prescindere. Come sembra difficile tante volte perdonare! Eppure, il perdono è lo strumento posto nelle nostre fragili mani per raggiungere la serenità del cuore. Lasciar cadere il rancore, la rabbia, la violenza e la vendetta sono condizioni necessarie per vivere felici. Accogliamo quindi l'esortazione dell'apostolo: «Non tramonti il sole sopra la vostra ira» (*Ef*4,26). E soprattutto ascoltiamo la parola di Gesù che ha posto la misericordia come un ideale di vita e come criterio di credibilità per la nostra fede: «Beati i misericordiosi, perché troveranno misericordia» (*Mt* 5,7) è la beatitudine a cui ispirarsi con particolare impegno in questo Anno Santo.

Come si nota, la misericordia nella Sacra Scrittura è la parola-chiave per indicare l'agire di Dio verso di noi. Egli non si limita ad affermare il suo amore, ma lo rende visibile e tangibile. L'amore, d'altronde, non potrebbe mai essere una parola astratta. Per sua stessa natura è vita concreta: intenzioni, atteggiamenti, comportamenti che si verificano nell'agire quotidiano. La misericordia di Dio è la sua responsabilità per noi. Lui si sente responsabile, cioè desidera il nostro bene e vuole vederci felici, colmi di gioia e sereni. È sulla stessa lunghezza d'onda che si deve orientare l'amore misericordioso dei cristiani. Come ama il Padre così amano i figli. Come è misericordioso Lui, così siamo chiamati ad essere misericordiosi noi, gli uni verso gli altri.

10. L'architrave che sorregge la vita della Chiesa è la misericordia. Tutto della sua azione pastorale dovrebbe essere avvolto dalla tenerezza con cui si indirizza ai credenti; nulla del suo annuncio e della sua testimonianza verso il mondo può essere privo di misericordia. La credibilità della Chiesa passa attraverso la strada dell'amore misericordioso e compassionevole. La Chiesa «vive un desiderio inesauribile di offrire misericordia».[8] Forse per tanto tempo abbiamo dimenticato di indicare e di vivere la via della misericordia. La tentazione, da una parte, di pretendere sempre e solo la giustizia ha fatto dimenticare che questa è il primo passo, necessario e indispensabi-

[8] Esort. ap. *Evangelii gaudium*, 24.

le, ma la Chiesa ha bisogno di andare oltre per raggiungere una meta più alta e più significativa. Dall'altra parte, è triste dover vedere come l'esperienza del perdono nella nostra cultura si faccia sempre più diradata. Perfino la parola stessa in alcuni momenti sembra svanire. Senza la testimonianza del perdono, tuttavia, rimane solo una vita infeconda e sterile, come se si vivesse in un deserto desolato. È giunto di nuovo per la Chiesa il tempo di farsi carico dell'annuncio gioioso del perdono. È il tempo del ritorno all'essenziale per farci carico delle debolezze e delle difficoltà dei nostri fratelli. Il perdono è una forza che risuscita a vita nuova e infonde il coraggio per guardare al futuro con speranza.

11. Non possiamo dimenticare il grande insegnamento che san Giovanni Paolo II ha offerto con la sua seconda Enciclica *Dives in misericordia*, che all'epoca giunse inaspettata e colse molti di sorpresa per il tema che veniva affrontato. Due espressioni in particolare desidero ricordare. Anzitutto, il santo Papa rilevava la dimenticanza del tema della misericordia nella cultura dei nostri giorni: «La mentalità contemporanea, forse più di quella dell'uomo del passato, sembra opporsi al Dio di misericordia e tende altresì ad emarginare dalla vita e a distogliere dal cuore umano l'idea stessa della misericordia. La parola e il concetto di misericordia sembrano porre a disagio l'uomo, il quale, grazie all'enorme sviluppo della scienza e della tecnica, non mai prima conosciuto nella storia, è diventato padrone ed ha soggiogato e dominato la terra (cfr *Gen* 1,28). Tale dominio sulla terra, inteso talvolta unilateralmente e superficialmente, sembra che non lasci spazio alla misericordia… Ed è per questo che, nell'odierna situazione della Chiesa e del mondo, molti uomini e molti ambienti guidati da un vivo senso di fede si rivolgono, direi, quasi spontaneamente alla misericordia di Dio».[9]

Inoltre, san Giovanni Paolo II così motivava l'urgenza di annunciare e testimoniare la misericordia nel mondo contemporaneo: «Essa è dettata dall'amore verso l'uomo, verso tutto ciò che è umano e che, secondo l'intuizione di gran parte dei contemporanei, è minacciato da un pericolo immenso. Il mistero di Cristo … mi obbliga a proclamare la misericordia quale amore misericordioso di Dio, rivelato nello stesso mistero di Cristo. Esso mi obbliga anche a richiamarmi a tale misericordia e ad implorarla in questa difficile, critica fase della storia della Chiesa e del mondo».[10] Tale suo insegnamento è più che mai attuale e merita di essere ripreso in questo Anno Santo. Accogliamo nuovamente le sue parole: «La Chiesa vive una vita autentica quando professa e proclama la misericordia – il più stupendo attributo del Creatore e del Redentore – e quando accosta gli uomini alle fonti della misericordia del Salvatore di cui essa è depositaria e dispensatrice».[11]

12. La Chiesa ha la missione di annunciare la misericordia di Dio, cuore pulsante del Vangelo, che per mezzo suo deve raggiungere il cuore e la mente di ogni persona. La Sposa di Cristo fa suo il comportamento del Figlio di Dio che a tutti va incontro senza escludere nessuno. Nel nostro tempo, in cui la Chiesa è impegnata nella nuova evangelizzazione, il tema della misericordia esige di essere riproposto con nuovo entusiasmo e con una rinnovata azione pastorale. È determinante per la Chiesa e per la credibilità del suo annuncio che essa viva e testimoni in prima persona la misericordia. Il suo linguaggio e i suoi gesti devono trasmettere misericordia per penetrare nel cuore

---

[9] N. 2.

[10] Lett. Enc. *Dives in misericordia*, 15.

[11] *Ibid*., 13.

delle persone e provocarle a ritrovare la strada per ritornare al Padre.

La prima verità della Chiesa è l'amore di Cristo. Di questo amore, che giunge fino al perdono e al dono di sé, la Chiesa si fa serva e mediatrice presso gli uomini. Pertanto, dove la Chiesa è presente, là deve essere evidente la misericordia del Padre. Nelle nostre parrocchie, nelle comunità, nelle associazioni e nei movimenti, insomma, dovunque vi sono dei cristiani, chiunque deve poter trovare un'oasi di misericordia.

13. Vogliamo vivere questo Anno Giubilare alla luce della parola del Signore: *Misericordiosi come il Padre*. L'evangelista riporta l'insegnamento di Gesù che dice: «Siate misericordiosi, come il Padre vostro è misericordioso» (*Lc* 6,36). È un programma di vita tanto impegnativo quanto ricco di gioia e di pace. L'imperativo di Gesù è rivolto a quanti ascoltano la sua voce (cfr *Lc* 6,27). Per essere capaci di misericordia, quindi, dobbiamo in primo luogo porci in ascolto della Parola di Dio. Ciò significa recuperare il valore del silenzio per meditare la Parola che ci viene rivolta. In questo modo è possibile contemplare la misericordia di Dio e assumerlo come proprio stile di vita.

14. Il *pellegrinaggio* è un segno peculiare nell'Anno Santo, perché è icona del cammino che ogni persona compie nella sua esistenza. La vita è un pellegrinaggio e l'essere umano è *viator*, un pellegrino che percorre una strada fino alla meta agognata. Anche per raggiungere la Porta Santa a Roma e in ogni altro luogo, ognuno dovrà compiere, secondo le proprie forze, un pellegrinaggio. Esso sarà un segno del fatto che anche la misericordia è una meta da raggiungere e che richiede impegno e sacrificio. Il pellegrinaggio, quindi, sia stimolo alla conversione: attraversando la Porta Santa ci lasceremo abbracciare dalla misericordia di Dio e ci impegneremo ad essere misericordiosi con gli altri come il Padre lo è con noi.

Il Signore Gesù indica le tappe del pellegrinaggio attraverso cui è possibile raggiungere questa meta: «Non giudicate e non sarete giudicati; non condannate e non sarete condannati; perdonate e sarete perdonati. Date e vi sarà dato: una misura buona, pigiata, colma e traboccante vi sarà versata nel grembo, perché con la misura con la quale misurate, sarà misurato a voi in cambio» (*Lc*6,37-38). Dice anzitutto di *non giudicare* e di *non condannare*. Se non si vuole incorrere nel giudizio di Dio, nessuno può diventare giudice del proprio fratello. Gli uomini, infatti, con il loro giudizio si fermano alla superficie, mentre il Padre guarda nell'intimo. Quanto male fanno le parole quando sono mosse da sentimenti di gelosia e invidia! Parlare male del fratello in sua assenza equivale a porlo in cattiva luce, a compromettere la sua reputazione e lasciarlo in balia della chiacchiera. Non giudicare e non condannare significa, in positivo, saper cogliere ciò che di buono c'è in ogni persona e non permettere che abbia a soffrire per il nostro giudizio parziale e la nostra presunzione di sapere tutto. Ma questo non è ancora sufficiente per esprimere la misericordia. Gesù chiede anche di *perdonare* e di *donare*. Essere strumenti del perdono, perché noi per primi lo abbiamo ottenuto da Dio. Essere generosi nei confronti di tutti, sapendo che anche Dio elargisce la sua benevolenza su di noi con grande magnanimità.

Misericordiosi come il Padre, dunque, è il "motto" dell'Anno Santo. Nella misericordia abbiamo la prova di come Dio ama. Egli dà tutto se stesso, per sempre, gratuitamente, e senza nulla chiedere in cambio. Viene in nostro aiuto quando lo invochiamo. È bello che la preghiera quotidiana della Chiesa inizi con queste parole: «O Dio, vieni a salvarmi, Signore, vieni presto in mio aiuto» (*Sal*70,2). L'aiuto che invochiamo è già il primo passo della misericordia di Dio verso di noi. Egli viene a salvarci dalla condizione di debolezza in cui viviamo. E il suo aiuto consiste nel farci cogliere la sua presenza e la sua vicinanza. Giorno per giorno, toccati dalla sua compassione, possiamo anche noi diventare compassionevoli verso tutti.

15. In questo Anno Santo, potremo fare l'esperienza di aprire il cuore a quanti vivono nelle più disparate periferie esistenziali, che spesso il mondo moderno crea in maniera drammatica. Quante situazioni di precarietà e sofferenza sono presenti nel mondo di oggi! Quante ferite sono impresse nella carne di tanti che non hanno più voce perché il loro grido si è affievolito e spento a causa dell'indifferenza dei popoli ricchi. In questo Giubileo ancora di più la Chiesa sarà chiamata a curare queste ferite, a lenirle con l'olio della consolazione, fasciarle con la misericordia e curarle con la solidarietà e l'attenzione dovuta. Non cadiamo nell'indifferenza che umilia, nell'abitudinarietà che anestetizza l'animo e impedisce di scoprire la novità, nel cinismo che distrugge. Apriamo i nostri occhi per guardare le miserie del mondo, le ferite di tanti fratelli e sorelle privati della dignità, e sentiamoci provocati ad ascoltare il loro grido di aiuto. Le nostre mani stringano le loro mani, e tiriamoli a noi perché sentano il calore della nostra presenza, dell'amicizia e della fraternità. Che il loro grido diventi il nostro e insieme possiamo spezzare la barriera di indifferenza che spesso regna sovrana per nascondere l'ipocrisia e l'egoismo.

È mio vivo desiderio che il popolo cristiano rifletta durante il Giubileo sulle *opere di misericordia corporale* e *spirituale*. Sarà un modo per risvegliare la nostra coscienza spesso assopita davanti al dramma della povertà e per entrare sempre di più nel cuore del Vangelo, dove i poveri sono i privilegiati della misericordia divina. La predicazione di Gesù ci presenta queste opere di misericordia perché possiamo capire se viviamo o no come suoi discepoli. Riscopriamo le opere di *misericordia corporale*: dare da mangiare agli affamati, dare da bere agli assetati, vestire gli ignudi, accogliere i forestieri, assistere gli ammalati, visitare i carcerati, seppellire i morti. E non dimentichiamo le opere di *misericordia spirituale*: consigliare i dubbiosi, insegnare agli ignoranti, ammonire i peccatori, consolare gli afflitti, perdonare le offese, sopportare pazientemente le persone moleste, pregare Dio per i vivi e per i morti.

Non possiamo sfuggire alle parole del Signore: e in base ad esse saremo giudicati: se avremo dato da mangiare a chi ha fame e da bere a chi ha sete. Se avremo accolto il forestiero e vestito chi è nudo. Se avremo avuto tempo per stare con chi è malato e prigioniero (cfr *Mt* 25,31-45). Ugualmente, ci sarà chiesto se avremo aiutato ad uscire dal dubbio che fa cadere nella paura e che spesso è fonte di solitudine; se saremo stati capaci di vincere l'ignoranza in cui vivono milioni di persone, soprattutto i bambini privati dell'aiuto necessario per essere riscattati dalla povertà; se saremo stati vicini a chi è solo e afflitto; se avremo perdonato chi ci offende e respinto ogni forma di rancore e di odio che porta alla violenza; se avremo avuto pazienza sull'esempio di Dio che è tanto paziente con noi; se, infine, avremo affidato al Signore nella preghiera i nostri fratelli e sorelle. In ognuno di questi "più piccoli" è presente Cristo stesso. La sua carne diventa di nuovo visibile come corpo martoriato, piagato, flagellato, denutrito, in fuga… per essere da noi riconosciuto, toccato e assistito con cura. Non dimentichiamo le parole di san Giovanni della Croce: «Alla sera della vita, saremo giudicati sull'amore».[12]

16. Nel Vangelo di Luca troviamo un altro aspetto importante per vivere con fede il Giubileo. Racconta l'evangelista che Gesù, un sabato, ritornò a Nazaret e, come era solito fare, entrò nella Sinagoga. Lo chiamarono a leggere la Scrittura e commentarla. Il passo era quello del profeta Isaia dove sta scritto: «Lo Spirito del Signore è sopra di me; per questo mi ha consacrato con l'unzione e mi ha mandato a

[12] *Parole di luce e di amore*, 57.

portare ai poveri il lieto annuncio, a proclamare ai prigionieri la liberazione e ai ciechi la vista; a rimettere in libertà gli oppressi, a proclamare l'anno di misericordia del Signore» (61,1-2). "Un anno di misericordia": è questo quanto viene annunciato dal Signore e che noi desideriamo vivere. Questo Anno Santo porta con sé la ricchezza della missione di Gesù che risuona nelle parole del Profeta: portare una parola e un gesto di consolazione ai poveri, annunciare la liberazione a quanti sono prigionieri delle nuove schiavitù della società moderna, restituire la vista a chi non riesce più a vedere perché curvo su sé stesso, e restituire dignità a quanti ne sono stati privati. La predicazione di Gesù si rende di nuovo visibile nelle risposte di fede che la testimonianza dei cristiani è chiamata ad offrire. Ci accompagnino le parole dell'Apostolo: «Chi fa opere di misericordia, le compia con gioia» (*Rm* 12,8).

17. La Quaresima di questo Anno Giubilare sia vissuta più intensamente come momento forte per celebrare e sperimentare la misericordia di Dio. Quante pagine della Sacra Scrittura possono essere meditate nelle settimane della Quaresima per riscoprire il volto misericordioso del Padre! Con le parole del profeta Michea possiamo anche noi ripetere: Tu, o Signore, sei un Dio che toglie l'iniquità e perdona il peccato, che non serbi per sempre la tua ira, ma ti compiaci di usare misericordia. Tu, Signore, ritornerai a noi e avrai pietà del tuo popolo. Calpesterai le nostre colpe e getterai in fondo al mare tutti i nostri peccati (cfr 7,18-19).

Le pagine del profeta Isaia potranno essere meditate più concretamente in questo tempo di preghiera, digiuno e carità: «Non è piuttosto questo il digiuno che voglio: sciogliere le catene inique, togliere i legami del giogo, rimandare liberi gli oppressi e spezzare ogni giogo? Non consiste forse nel dividere il pane con l'affamato, nell'introdurre in casa i miseri, senza tetto, nel vestire uno che vedi nudo, senza trascurare i tuoi parenti? Allora la tua luce sorgerà come l'aurora, la tua ferita si rimarginerà presto. Davanti a te camminerà la tua giustizia, la gloria del Signore ti seguirà. Allora invocherai e il Signore ti risponderà, implorerai aiuto ed egli dirà: "Eccomi!". Se toglierai di mezzo a te l'oppressione, il puntare il dito e il parlare empio, se aprirai il tuo cuore all'affamato, se sazierai l'afflitto di cuore, allora brillerà fra le tenebre la tua luce, la tua tenebra sarà come il meriggio. Ti guiderà sempre il Signore, ti sazierà in terreni aridi, rinvigorirà le tue ossa; sarai come un giardino irrigato e come una sorgente le cui acque non inaridiscono» (58,6-11).

L'iniziativa "*24 ore per il Signore*", da celebrarsi nel venerdì e sabato che precedono la IV domenica di Quaresima, è da incrementare nelle Diocesi. Tante persone si stanno riavvicinando al sacramento della Riconciliazione e tra questi molti giovani, che in tale esperienza ritrovano spesso il cammino per ritornare al Signore, per vivere un momento di intensa preghiera e riscoprire il senso della propria vita. Poniamo di nuovo al centro con convinzione il sacramento della Riconciliazione, perché permette di toccare con mano la grandezza della misericordia. Sarà per ogni penitente fonte di vera pace interiore.

Non mi stancherò mai di insistere perché i confessori siano un vero segno della misericordia del Padre. Non ci si improvvisa confessori. Lo si diventa quando, anzitutto, ci facciamo noi per primi penitenti in cerca di perdono. Non dimentichiamo mai che essere confessori significa partecipare della stessa missione di Gesù ed essere segno concreto della continuità di un amore divino che perdona e che salva. Ognuno di noi ha ricevuto il dono dello Spirito Santo per il perdono dei peccati, di questo siamo responsabili. Nessuno di noi è padrone del Sacramento, ma un fedele servitore del perdono di Dio. Ogni confessore dovrà accogliere i fedeli come il padre nella parabola del figlio prodigo: un padre che corre incontro al figlio nonostante avesse

dissipato i suoi beni. I confessori sono chiamati a stringere a sé quel figlio pentito che ritorna a casa e ad esprimere la gioia per averlo ritrovato. Non si stancheranno di andare anche verso l'altro figlio rimasto fuori e incapace di gioire, per spiegargli che il suo giudizio severo è ingiusto, e non ha senso dinanzi alla misericordia del Padre che non ha confini. Non porranno domande impertinenti, ma come il padre della parabola interromperanno il discorso preparato dal figlio prodigo, perché sapranno cogliere nel cuore di ogni penitente l'invocazione di aiuto e la richiesta di perdono. Insomma, i confessori sono chiamati ad essere sempre, dovunque, in ogni situazione e nonostante tutto, il segno del primato della misericordia.

18. Nella Quaresima di questo Anno Santo ho l'intenzione di inviare i *Missionari della Misericordia*. Saranno un segno della sollecitudine materna della Chiesa per il Popolo di Dio, perché entri in profondità nella ricchezza di questo mistero così fondamentale per la fede. Saranno sacerdoti a cui darò l'autorità di perdonare anche i peccati che sono riservati alla Sede Apostolica, perché sia resa evidente l'ampiezza del loro mandato. Saranno, soprattutto, segno vivo di come il Padre accoglie quanti sono in ricerca del suo perdono. Saranno dei missionari della misericordia perché si faranno artefici presso tutti di un incontro carico di umanità, sorgente di liberazione, ricco di responsabilità per superare gli ostacoli e riprendere la vita nuova del Battesimo. Si lasceranno condurre nella loro missione dalle parole dell'Apostolo: «Dio ha rinchiuso tutti nella disobbedienza, per essere misericordioso verso tutti» (*Rm* 11,32). Tutti infatti, nessuno escluso, sono chiamati a cogliere l'appello alla misericordia. I missionari vivano questa chiamata sapendo di poter fissare lo sguardo su Gesù, «sommo sacerdote misericordioso e degno di fede» (*Eb* 2,17).

Chiedo ai confratelli Vescovi di invitare e di accogliere questi Missionari, perché siano anzitutto predicatori convincenti della misericordia. Si organizzino nelle Diocesi delle "missioni al popolo", in modo che questi Missionari siano annunciatori della gioia del perdono. Si chieda loro di celebrare il sacramento della Riconciliazione per il popolo, perché il tempo di grazia donato nell'Anno Giubilare permetta a tanti figli lontani di ritrovare il cammino verso la casa paterna. I Pastori, specialmente durante il tempo forte della Quaresima, siano solleciti nel richiamare i fedeli ad accostarsi «al trono della grazia per ricevere misericordia e trovare grazia» (*Eb* 4,16).

19. La parola del perdono possa giungere a tutti e la chiamata a sperimentare la misericordia non lasci nessuno indifferente. Il mio invito alla conversione si rivolge con ancora più insistenza verso quelle persone che si trovano lontane dalla grazia di Dio per la loro condotta di vita. Penso in modo particolare agli uomini e alle donne che appartengono a un gruppo criminale, qualunque esso sia. Per il vostro bene, vi chiedo di cambiare vita. Ve lo chiedo nel nome del Figlio di Dio che, pur combattendo il peccato, non ha mai rifiutato nessun peccatore. Non cadete nella terribile trappola di pensare che la vita dipende dal denaro e che di fronte ad esso tutto il resto diventa privo di valore e di dignità. È solo un'illusione. Non portiamo il denaro con noi nell'al di là. Il denaro non ci dà la vera felicità. La violenza usata per ammassare soldi che grondano sangue non rende potenti né immortali. Per tutti, presto o tardi, viene il giudizio di Dio a cui nessuno potrà sfuggire.

Lo stesso invito giunga anche alle persone fautrici o complici di corruzione. Questa piaga putrefatta della società è un grave peccato che grida verso il cielo, perché mina fin dalle fondamenta la vita personale e sociale. La corruzione impedisce di guardare al futuro con speranza, perché con la sua prepotenza e avidità distrugge i progetti dei deboli e schiaccia i più poveri. È un male che si annida nei gesti quotidiani per estendersi poi negli scandali pubblici. La corruzione è un accanimento nel peccato, che

intende sostituire Dio con l'illusione del denaro come forma di potenza. È un'opera delle tenebre, sostenuta dal sospetto e dall'intrigo.*Corruptio optimi pessima*, diceva con ragione san Gregorio Magno, per indicare che nessuno può sentirsi immune da questa tentazione. Per debellarla dalla vita personale e sociale sono necessarie prudenza, vigilanza, lealtà, trasparenza, unite al coraggio della denuncia. Se non la si combatte apertamente, presto o tardi rende complici e distrugge l'esistenza.

Questo è il momento favorevole per cambiare vita! Questo è il tempo di lasciarsi toccare il cuore. Davanti al male commesso, anche a crimini gravi, è il momento di ascoltare il pianto delle persone innocenti depredate dei beni, della dignità, degli affetti, della stessa vita. Rimanere sulla via del male è solo fonte di illusione e di tristezza. La vera vita è ben altro. Dio non si stanca di tendere la mano. È sempre disposto ad ascoltare, e anch'io lo sono, come i miei fratelli vescovi e sacerdoti. È sufficiente solo accogliere l'invito alla conversione e sottoporsi alla giustizia, mentre la Chiesa offre la misericordia.

20. Non sarà inutile in questo contesto richiamare al rapporto tra *giustizia* e *misericordia*. Non sono due aspetti in contrasto tra di loro, ma due dimensioni di un'unica realtà che si sviluppa progressivamente fino a raggiungere il suo apice nella pienezza dell'amore. La giustizia è un concetto fondamentale per la società civile quando, normalmente, si fa riferimento a un ordine giuridico attraverso il quale si applica la legge. Per giustizia si intende anche che a ciascuno deve essere dato ciò che gli è dovuto. Nella Bibbia, molte volte si fa riferimento alla giustizia divina e a Dio come giudice. La si intende di solito come l'osservanza integrale della Legge e il comportamento di ogni buon israelita conforme ai comandamenti dati da Dio. Questa visione, tuttavia, ha portato non poche volte a cadere nel legalismo, mistificando il senso originario e oscurando il valore profondo che la giustizia possiede. Per superare la prospettiva legalista, bisognerebbe ricordare che nella Sacra Scrittura la giustizia è concepita essenzialmente come un abbandonarsi fiducioso alla volontà di Dio.

Da parte sua, Gesù parla più volte dell'importanza della fede, piuttosto che dell'osservanza della legge. È in questo senso che dobbiamo comprendere le sue parole quando, trovandosi a tavola con Matteo e altri pubblicani e peccatori, dice ai farisei che lo contestavano: «Andate e imparate che cosa vuol dire: *Misericordia io voglio e non sacrifici*. Io non sono venuto infatti a chiamare i giusti, ma i peccatori» (*Mt* 9,13). Davanti alla visione di una giustizia come mera osservanza della legge, che giudica dividendo le persone in giusti e peccatori, Gesù punta a mostrare il grande dono della misericordia che ricerca i peccatori per offrire loro il perdono e la salvezza. Si comprende perché, a causa di questa sua visione così liberatrice e fonte di rinnovamento, Gesù sia stato rifiutato dai farisei e dai dottori della legge. Questi per essere fedeli alla legge ponevano solo pesi sulle spalle delle persone, vanificando però la misericordia del Padre. Il richiamo all'osservanza della legge non può ostacolare l'attenzione per le necessità che toccano la dignità delle persone.

Il richiamo che Gesù fa al testo del profeta Osea – «voglio l'amore e non il sacrificio» (6,6) – è molto significativo in proposito. Gesù afferma che d'ora in avanti la regola di vita dei suoi discepoli dovrà essere quella che prevede il primato della misericordia, come Lui stesso testimonia, condividendo il pasto con i peccatori. La misericordia, ancora una volta, viene rivelata come dimensione fondamentale della missione di Gesù. Essa è una vera sfida dinanzi ai suoi interlocutori che si fermavano al rispetto formale della legge. Gesù, invece, va oltre la legge; la sua condivisione con quelli che la legge considerava peccatori fa comprendere fin dove arriva la sua misericordia.

Anche l'apostolo Paolo ha fatto un percorso simile. Prima di incontrare Cristo sulla via di Damasco, la sua vita era dedicata a perseguire in maniera irreprensibile la giustizia della legge (cfr *Fil* 3,6). La conversione a Cristo lo portò a ribaltare la sua visione, a tal punto che nella Lettera ai Galati afferma: «Abbiamo creduto anche noi in Cristo Gesù per essere giustificati per la fede in Cristo e non per le opere della Legge» (2,16). La sua comprensione della giustizia cambia radicalmente. Paolo ora pone al primo posto la fede e non più la legge. Non è l'osservanza della legge che salva, ma la fede in Gesù Cristo, che con la sua morte e resurrezione porta la salvezza con la misericordia che giustifica. La giustizia di Dio diventa adesso la liberazione per quanti sono oppressi dalla schiavitù del peccato e di tutte le sue conseguenze. La giustizia di Dio è il suo perdono (cfr *Sal* 51,11-16).

21. La misericordia non è contraria alla giustizia ma esprime il comportamento di Dio verso il peccatore, offrendogli un'ulteriore possibilità per ravvedersi, convertirsi e credere. L'esperienza del profeta Osea ci viene in aiuto per mostrarci il superamento della giustizia nella direzione della misericordia. L'epoca di questo profeta è tra le più drammatiche della storia del popolo ebraico. Il Regno è vicino alla distruzione; il popolo non è rimasto fedele all'alleanza, si è allontanato da Dio e ha perso la fede dei Padri. Secondo una logica umana, è giusto che Dio pensi di rifiutare il popolo infedele: non ha osservato il patto stipulato e quindi merita la dovuta pena, cioè l'esilio. Le parole del profeta lo attestano: «Non ritornerà al paese d'Egitto, ma Assur sarà il suo re, perché non hanno voluto convertirsi» (*Os* 11,5). Eppure, dopo questa reazione che si richiama alla giustizia, il profeta modifica radicalmente il suo linguaggio e rivela il vero volto di Dio: «Il mio cuore si commuove dentro di me, il mio intimo freme di compassione. Non darò sfogo all'ardore della mia ira, non tornerò a distruggere Èfraim, perché sono Dio e non uomo; sono il Santo in mezzo a te e non verrò da te nella mia ira» (11,8-9). Sant'Agostino, quasi a commentare le parole del profeta dice: «È più facile che Dio trattenga l'ira più che la misericordia».[13] È proprio così. L'ira di Dio dura un istante, mentre la sua misericordia dura in eterno.

Se Dio si fermasse alla giustizia cesserebbe di essere Dio, sarebbe come tutti gli uomini che invocano il rispetto della legge. La giustizia da sola non basta, e l'esperienza insegna che appellarsi solo ad essa rischia di distruggerla. Per questo Dio va oltre la giustizia con la misericordia e il perdono. Ciò non significa svalutare la giustizia o renderla superflua, al contrario. Chi sbaglia dovrà scontare la pena. Solo che questo non è il fine, ma l'inizio della conversione, perché si sperimenta la tenerezza del perdono. Dio non rifiuta la giustizia. Egli la ingloba e supera in un evento superiore dove si sperimenta l'amore che è a fondamento di una vera giustizia. Dobbiamo prestare molta attenzione a quanto scrive Paolo per non cadere nello stesso errore che l'Apostolo rimproverava ai Giudei suoi contemporanei: «Ignorando la giustizia di Dio e cercando di stabilire la propria, non si sono sottomessi alla giustizia di Dio. Ora, il termine della Legge è Cristo, perché la giustizia sia data a chiunque crede» (*Rm* 10,3-4). Questa giustizia di Dio è la misericordia concessa a tutti come grazia in forza della morte e risurrezione di Gesù Cristo. La Croce di Cristo, dunque, è il giudizio di Dio su tutti noi e sul mondo, perché ci offre la certezza dell'amore e della vita nuova.

22. Il Giubileo porta con sé anche il riferimento all'*indulgenza*. Nell'Anno Santo della Misericordia essa acquista un rilievo particolare. Il perdono di Dio per i nostri peccati non conosce confini. Nella morte e risurrezione di Gesù Cristo,

[13] *Enarr. in Ps*. 76, 11.

Dio rende evidente questo suo amore che giunge fino a distruggere il peccato degli uomini. Lasciarsi riconciliare con Dio è possibile attraverso il mistero pasquale e la mediazione della Chiesa. Dio quindi è sempre disponibile al perdono e non si stanca mai di offrirlo in maniera sempre nuova e inaspettata. Noi tutti, tuttavia, facciamo esperienza del peccato. Sappiamo di essere chiamati alla perfezione (cfr *Mt* 5,48), ma sentiamo forte il peso del peccato. Mentre percepiamo la potenza della grazia che ci trasforma, sperimentiamo anche la forza del peccato che ci condiziona. Nonostante il perdono, nella nostra vita portiamo le contraddizioni che sono la conseguenza dei nostri peccati. Nel sacramento della Riconciliazione Dio perdona i peccati, che sono davvero cancellati; eppure, l'impronta negativa che i peccati hanno lasciato nei nostri comportamenti e nei nostri pensieri rimane. La misericordia di Dio però è più forte anche di questo. Essa diventa *indulgenza* del Padre che attraverso la Sposa di Cristo raggiunge il peccatore perdonato e lo libera da ogni residuo della conseguenza del peccato, abilitandolo ad agire con carità, a crescere nell'amore piuttosto che ricadere nel peccato.

La Chiesa vive la comunione dei Santi. Nell'Eucaristia questa comunione, che è dono di Dio, si attua come unione spirituale che lega noi credenti con i Santi e i Beati il cui numero è incalcolabile (cfr *Ap* 7,4). La loro santità viene in aiuto alla nostra fragilità, e così la Madre Chiesa è capace con la sua preghiera e la sua vita di venire incontro alla debolezza di alcuni con la santità di altri. Vivere dunque l'indulgenza nell'Anno Santo significa accostarsi alla misericordia del Padre con la certezza che il suo perdono si estende su tutta la vita del credente. Indulgenza è sperimentare la santità della Chiesa che partecipa a tutti i benefici della redenzione di Cristo, perché il perdono sia esteso fino alle estreme conseguenze a cui giunge l'amore di Dio. Viviamo intensamente il Giubileo chiedendo al Padre il perdono dei peccati e l'estensione della sua indulgenza misericordiosa.

23. La misericordia possiede una valenza che va oltre i confini della Chiesa. Essa ci relaziona all'Ebraismo e all'Islam, che la considerano uno degli attributi più qualificanti di Dio. Israele per primo ha ricevuto questa rivelazione, che permane nella storia come inizio di una ricchezza incommensurabile da offrire all'intera umanità. Come abbiamo visto, le pagine dell'Antico Testamento sono intrise di misericordia, perché narrano le opere che il Signore ha compiuto a favore del suo popolo nei momenti più difficili della sua storia. L'Islam, da parte sua, tra i nomi attribuiti al Creatore pone quello di Misericordioso e Clemente. Questa invocazione è spesso sulle labbra dei fedeli musulmani, che si sentono accompagnati e sostenuti dalla misericordia nella loro quotidiana debolezza. Anch'essi credono che nessuno può limitare la misericordia divina perché le sue porte sono sempre aperte.

Questo Anno Giubilare vissuto nella misericordia possa favorire l'incontro con queste religioni e con le altre nobili tradizioni religiose; ci renda più aperti al dialogo per meglio conoscerci e comprenderci; elimini ogni forma di chiusura e di disprezzo ed espella ogni forma di violenza e di discriminazione.

24. Il pensiero ora si volge alla Madre della Misericordia. La dolcezza del suo sguardo ci accompagni in questo Anno Santo, perché tutti possiamo riscoprire la gioia della tenerezza di Dio. Nessuno come Maria ha conosciuto la profondità del mistero di Dio fatto uomo. Tutto nella sua vita è stato plasmato dalla presenza della misericordia fatta carne. La Madre del Crocifisso Risorto è entrata nel santuario della misericordia divina perché ha partecipato intimamente al mistero del suo amore.

Scelta per essere la Madre del Figlio di Dio, Maria è stata da sempre preparata dall'amore del Padre per essere *Arca dell'Alleanza*tra Dio e gli uomini. Ha custodito

nel suo cuore la divina misericordia in perfetta sintonia con il suo Figlio Gesù. Il suo canto di lode, sulla soglia della casa di Elisabetta, fu dedicato alla misericordia che si estende «di generazione in generazione» (*Lc* 1,50). Anche noi eravamo presenti in quelle parole profetiche della Vergine Maria. Questo ci sarà di conforto e di sostegno mentre attraverseremo la Porta Santa per sperimentare i frutti della misericordia divina.

Presso la croce, Maria insieme a Giovanni, il discepolo dell'amore, è testimone delle parole di perdono che escono dalle labbra di Gesù. Il perdono supremo offerto a chi lo ha crocifisso ci mostra fin dove può arrivare la misericordia di Dio. Maria attesta che la misericordia del Figlio di Dio non conosce confini e raggiunge tutti senza escludere nessuno. Rivolgiamo a lei la preghiera antica e sempre nuova della *Salve Regina*, perché non si stanchi mai di rivolgere a noi i suoi occhi misericordiosi e ci renda degni di contemplare il volto della misericordia, suo Figlio Gesù.

La nostra preghiera si estenda anche ai tanti Santi e Beati che hanno fatto della misericordia la loro missione di vita. In particolare il pensiero è rivolto alla grande apostola della misericordia, santa Faustina Kowalska. Lei, che fu chiamata ad entrare nelle profondità della divina misericordia, interceda per noi e ci ottenga di vivere e camminare sempre nel perdono di Dio e nell'incrollabile fiducia nel suo amore.

25. Un Anno Santo straordinario, dunque, per vivere nella vita di ogni giorno la misericordia che da sempre il Padre estende verso di noi. In questo Giubileo lasciamoci sorprendere da Dio. Lui non si stanca mai di spalancare la porta del suo cuore per ripetere che ci ama e vuole condividere con noi la sua vita. La Chiesa sente in maniera forte l'urgenza di annunciare la misericordia di Dio. La sua vita è autentica e credibile quando fa della misericordia il suo annuncio convinto. Essa sa che il suo primo compito, soprattutto in un momento come il nostro colmo di grandi speranze e forti contraddizioni, è quello di introdurre tutti nel grande mistero della misericordia di Dio, contemplando il volto di Cristo. La Chiesa è chiamata per prima ad essere testimone veritiera della misericordia professandola e vivendola come il centro della Rivelazione di Gesù Cristo. Dal cuore della Trinità, dall'intimo più profondo del mistero di Dio, sgorga e scorre senza sosta il grande fiume della misericordia. Questa fonte non potrà mai esaurirsi, per quanti siano quelli che vi si accostano. Ogni volta che ognuno ne avrà bisogno, potrà accedere ad essa, perché la misericordia di Dio è senza fine. Tanto è imperscrutabile la profondità del mistero che racchiude, tanto è inesauribile la ricchezza che da essa proviene.

In questo Anno Giubilare la Chiesa si faccia eco della Parola di Dio che risuona forte e convincente come una parola e un gesto di perdono, di sostegno, di aiuto, di amore. Non si stanchi mai di offrire misericordia e sia sempre paziente nel confortare e perdonare. La Chiesa si faccia voce di ogni uomo e ogni donna e ripeta con fiducia e senza sosta: «Ricordati, Signore, della tua misericordia e del tuo amore, che è da sempre» (*Sal* 25,6).

Dato a Roma, presso San Pietro, l'11 aprile, Vigilia della II Domenica di Pasqua o della Divina Misericordia, dell'Anno del Signore 2015, terzo di pontificato.

Franciscus

Statuto del Consiglio per l'economia

Natura e competenza

Art. 1

§1. Il Consiglio per l'Economia è l'ente della Santa Sede competente a vigilare sulle strutture e attività amministrative e finanziarie dei dicasteri della Curia Romana, delle istituzioni collegate alla Santa Sede o che fanno riferimento ad essa e delle amministrazioni del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, indicati nell'elenco allegato al presente Statuto.

§2. Sentiti la Segreteria per l'Economia e la Segreteria di Stato, il Consiglio modificherà come necessario l'elenco degli enti e amministrazioni di cui all'allegato.

§3. Il Consiglio per l'Economia esercita le sue funzioni alla luce del Vangelo e secondo la dottrina sociale della Chiesa. Esso si attiene inoltre alle migliori pratiche riconosciute a livello internazionale in materia di pubblica amministrazione, con il fine di una gestione finanziaria e amministrativa etica ed efficiente.

Funzioni

Art. 2

§1. Il Consiglio sottopone all'approvazione del Santo Padre indirizzi e norme volti ad assicurare che:

a) siano tutelati i beni degli enti e amministrazioni di cui all'art. 1 §1;

b) siano ridotti i rischi finanziari e istituzionali;

c) le risorse umane, finanziarie e materiali degli enti e amministrazioni di cui all'art. 1 §1 siano attribuite in maniera razionale e gestite con prudenza e efficienza;

d) gli enti e le amministrazioni di cui all'art. 1 §1 svolgano i propri compiti in modo efficiente, secondo le attività, i programmi e i bilanci preventivi per essi approvati.

§2. Nel predisporre i summenzionati indirizzi e norme il Consiglio esamina le proposte presentate dalla Segreteria per l'Economia, nonché eventuali suggerimenti che siano offerti dalla Segreteria di Stato, dal Comitato di Sicurezza Finanziaria, dall'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF) e dalle varie amministrazioni della Santa Sede e del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano.

§3. Il Consiglio garantisce che, nella preparazione dei summenzionati indirizzi e norme, gli enti e le amministrazioni interessati siano consultati tempestivamente ed in modo trasparente.

§4. Il Consiglio determina i criteri, ivi incluso quello del valore, per determinare quali atti di alienazione, acquisto o straordinaria amministrazione posti in essere dagli enti e amministrazioni di cui all'art. 1 §1 richiedano, *ad validitatem*, l'approvazione del Prefetto della Segreteria per l'Economia.

Art. 3

§ 1. Il Consiglio verifica i bilanci preventivi annuali e i bilanci consuntivi consolidati della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano, prepara raccomandazioni sugli stessi e li sottopone all'approvazione del Santo Padre.

§2. Il Consiglio riceve ed esamina:

a) le relazioni della Segreteria per l'Economia;

b) la relazione annuale del Revisore Generale;

c) le relazioni patrimoniali e finanziarie degli enti e amministrazioni di cui all'art. 1 §1;

d) le valutazioni annuali del rischio della situazione finanziaria e patrimoniale della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano.

§3. Ove necessario, il Consiglio richiede direttamente agli enti e amministrazioni di cui all'art. 1 §1 ogni ulteriore informazione o documentazione, di natura finanziaria o amministrativa, che sia rilevante in relazione alle attività da esso svolte.

§4. Il Consiglio, quando necessario e nel rispetto della sua autonomia operativa, richiede all'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF) informazioni rilevanti ai fini delle attività da esso svolte.

§5. Il Consiglio è informato con cadenza annuale riguardo le attività dello IOR.

§6. Ove opportuno, il Consiglio propone alle autorità competenti l'adozione di provvedimenti appropriati.

Art. 4

§1. Il Consiglio riceve ed esamina il programma annuale di revisione preparato dal Revisore Generale.

§2. Il Consiglio può richiedere al Revisore Generale di effettuare revisioni specifiche.

§3. Quando lo ritenga necessario, e dopo aver consultato, laddove opportuno, la Segreteria per l'Economia, il Consiglio ordina la revisione da parte di professionisti esterni su specifici enti, amministrazioni, attività o programmi.

Direzione e Struttura

Art. 5

§1. Il Consiglio è composto da quindici (15) membri nominati *ad quinquennium* dal Santo Padre. Otto (8) membri sono scelti tra Cardinali e Vescovi che rappresentano l'universalità della Chiesa e sette (7) membri laici tra esperti di varie nazionalità.

§2. Il Consiglio è presieduto da un Cardinale Coordinatore e assistito da un Vice Coordinatore, entrambi nominati dal Santo Padre tra i membri del Consiglio. Il Cardinale Coordinatore è responsabile del corretto funzionamento del Consiglio nell'ambito delle competenze ad esso assegnate.

§3. Il Segretario di Stato e il Prefetto della Segreteria dell'Economia partecipano alle riunioni del Consiglio senza diritto di voto.

§4. Un Prelato Segretario, nominato *ad quinquennium* dal Santo Padre, assiste il Coordinatore ed il Vice Coordinatore nell'attività del Consiglio. Egli è inoltre responsabile della direzione dell'Ufficio del Consiglio.

Art. 6

§1. I membri del Consiglio vengono proposti al Santo Padre dal Cardinale Coordinatore, sentito il Segretario di Stato ed il Prefetto della Segreteria per l'Economia e dopo aver svolto tutte le verifiche necessarie riguardo le qualità personali e le competenze dei membri proposti. I membri del Consiglio possono essere nominati per due soli mandati consecutivi e cessano dalla carica una volta compiuti gli ottanta (80) anni di età.

§2. I membri devono essere di comprovata reputazione, liberi da conflitti di interesse e dotati di riconosciuta competenza professionale nel campo legale, economico o amministrativo o in altre materie rientranti nell'ambito di attività del Consiglio.

§3. Nel caso in cui la posizione di un membro resti vacante il Cardinale Coordinatore, sentito il Segretario di Stato e il Prefetto della Segreteria per l'Economia, sottopone al Santo Padre una lista di tre candidati per la nomina nel Consiglio sino a scadenza del mandato in corso.

§4. Tutti i membri del Consiglio devono rendere noto ogni conflitto di interesse che derivi da altri incarichi, investimenti privati o rapporti di collaborazione in essere con la Santa Sede, lo Stato della Città del Vaticano o qualsiasi altro soggetto che sia in rapporti di affari con gli stessi, o per qualsiasi altra ragione. Il membro che versi in una situazione di conflitto di interesse non dovrà partecipare alle discussioni in relazione alle quali il conflitto abbia rilevanza.

Art. 7

§1. L'Ufficio del Consiglio è dotato di risorse umane e materiali adeguate, proporzionate all'ambito delle sue funzioni istituzionali, entro i limiti di cui alla sua tabella organica.

§2. Il personale dell'Ufficio del Consiglio, così come eventuali consulenti esterni, è scelto tra persone di comprovata reputazione, libere da ogni conflitto di interesse e che abbiano un adeguato livello di formazione nel campo legale, economico o amministrativo o in altre materie rientranti nell'ambito di attività del Consiglio. Ogni conflitto di interessi che dovesse sorgere durante il loro mandato deve essere reso noto.

§3. Per la nomina e l'impiego del personale si osservano le norme ed i principi contenuti nel *Regolamento Generale della Curia Romana*, del 30 aprile 1999 e nel *Regolamento della Commissione indipendente di valutazione per le assunzioni di personale laico presso la Sede Apostolica*, del 30 novembre 2012 ed eventuali modifiche ed integrazioni.

Riunioni del Consiglio

Art. 8

§1. Il Cardinale Coordinatore convoca le riunioni del Consiglio. Il Consiglio si riunisce di norma quattro volte all'anno e quando il Coordinatore, sentito il Segretario di Stato e il Prefetto della Segreteria per l'Economia, lo ritenga necessario o quando ciò sia formalmente richiesto da più di un terzo dei suoi membri.

§2. Ove necessario, il Cardinale Coordinatore invita a partecipare alle riunioni del Consiglio persone che non siano membri dello stesso.

§3. Sotto la direzione del Cardinale Coordinatore, l'Ufficio del Consiglio comunica le date delle riunioni, prepara l'ordine del giorno dopo aver sentito il Segretario di Stato e il Prefetto della Segreteria per l'Economia e assicura che la documentazione rilevante sia inviata ai membri e ai partecipanti almeno due settimane prima della riunione prevista.

Art. 9

§1. Il Cardinale Coordinatore presiede le riunioni del Consiglio. In sua assenza le riunioni sono presiedute dal Vice Coordinatore o, in assenza di quest'ultimo, da un membro designato dal Cardinale Coordinatore.

§2. Per la validità delle riunioni del Consiglio è richiesta la presenza di almeno

dieci (10) membri. Per la validità delle deliberazioni del Consiglio è richiesto il voto favorevole di almeno otto (8) membri.

§3. Il Prelato Segretario è responsabile della tenuta del verbale delle discussioni e delle decisioni prese durante le riunioni del Consiglio. Una volta approvato dal Consiglio alla riunione successiva, il verbale viene firmato dal Coordinatore e dal Prelato Segretario e registrato nel libro dei verbali del Consiglio.

Art. 10

§1. Il Consiglio può costituire e nominare comitati per lo studio e la discussione di specifiche questioni secondo le esigenze del caso. Esso può anche incaricare singoli membri per lo studio di specifici argomenti e consultare esperti esterni.

§2. Il Consiglio istituisce un comitato di revisione composto da quattro dei suoi membri con il compito di verificare i bilanci preventivi annuali ed i bilanci consuntivi consolidati della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano.

Previsioni ulteriori

Art. 11

Le lingue di lavoro utilizzate dal Consiglio sono l'inglese e l'italiano.

Art. 12

§1. Il Prelato Segretario è responsabile della conservazione degli archivi del Consiglio. Gli archivi devono essere custoditi in un luogo sicuro all'interno dello Stato della Città del Vaticano.

§2. Il Prelato Segretario stabilisce direttive e procedure atte a garantire l'efficace custodia e conservazione dei documenti che possiedano una rilevanza legale e storica, in consultazione con la Commissione Centrale per gli Archivi della Santa Sede e seguendo quanto è stabilito nel Motu Proprio "*La Cura vigilantissima*" del 21 marzo 2005.

Art. 13

Tutti i documenti, dati e informazioni in possesso del Consiglio sono:

a) usati unicamente per gli scopi previsti dalla legge;

b) protetti in modo da assicurare la loro sicurezza, integrità e confidenzialità;

c) coperti dal segreto d'ufficio.

Art. 14

Su proposta del Cardinale Coordinatore e sentiti il Segretario di Stato e il Prefetto della Segreteria per l'Economia, il Consiglio adotta le proprie norme procedurali.

Art. 15

Nelle materie non disciplinate dal presente Statuto, si applicano le rilevanti disposizioni del Diritto Canonico ed il Regolamento Generale della Curia Romana.

Questo decido e stabilisco, nonostante qualsiasi disposizione in contrario.

Il presente Statuto viene approvato *ad experimentum*. Ordino che sia promulgato mediante affissione nel Cortile di San Damaso, entrando in vigore il 1° marzo 2015, prima di essere pubblicato negli *Acta Apostolicae Sedis*.

Dato a Roma, dal Palazzo Apostolico, il 22 febbraio 2015, Festa della Cattedra di San Pietro, secondo di Pontificato.

Statuto della Segreteria per l'economia

Natura e competenza

Art. 1

La Segreteria per l'Economia è il dicastero della Curia Romana competente per il controllo e la vigilanza in materia amministrativa e finanziaria sui dicasteri della Curia Romana, sulle istituzioni collegate alla Santa Sede o che fanno riferimento ad essa e sulle amministrazioni del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, di cui all'art. 1 §1 dello Statuto del Consiglio per l'Economia.

Art. 2

§1. La Segreteria attua gli indirizzi e le norme di cui all'art. 2 §1 dello Statuto del Consiglio per l'Economia. La Segreteria deve sentire il Consiglio sulle materie di maggiore importanza o attinenti a principi generali.

§2. Nelle materie di propria competenza, la Segreteria sottopone all'esame del Consiglio per l'Economia proposte di indirizzi e di norme.

§3. Su richiesta del Consiglio per l'Economia ed entro i limiti del proprio bilancio preventivo approvato, la Segreteria fornisce al Consiglio risorse, assistenza e pareri.

Art. 3

§1. La Segreteria agisce in collaborazione con la Segreteria di Stato, la quale ha competenza esclusiva sulle materie afferenti alle relazioni con gli Stati e con gli altri soggetti di diritto pubblico internazionale.

§2. La Segreteria garantisce che le materie riguardanti gli enti e amministrazioni di cui all'art. 1 siano trattati tenendo nel debito conto l'autonomia e le competenze di ciascuno di essi.

Direzione e Struttura

Art. 4

§1. Il Prefetto, nominato dal Santo Padre *ad quinquennium*, dirige e rappresenta la Segreteria.

§2. La Segreteria ha due sezioni: la sezione per il controllo e la vigilanza; la sezione amministrativa.

§3. Un Prelato Segretario Generale, nominato dal Santo Padre *ad quinquennium*, assiste il Prefetto nel coordinamento e nell'amministrazione della sezione per il controllo e la vigilanza.

§4. Un Prelato Segretario, nominato dal Santo Padre *ad quinquennium*, assiste il Prefetto nel coordinamento e nell'amministrazione della sezione amministrativa.

§5. Il Prefetto può istituire un Ufficio del Prefetto e nominare un Direttore con il compito di coordinare l'Ufficio e assisterlo nel coordinamento e dell'amministrazione della Segreteria.

§6. Uno o più sottosegretari possono essere nominati all'interno di ciascuna sezione.

§7. La Segreteria adotta tutte le misure e procedure necessarie a garantire la piena distinzione e separazione operativa tra le due sezioni. Ogni anno, la Segreteria trasmette al Consiglio per l'Economia una relazione sulle misure e procedure adottate ai sensi del presente paragrafo.

Art. 5

§1. Durante la Sede Vacante, il governo ordinario della Segreteria per l'Economia è affidato al Prelato Segretario Generale e al Prelato Segretario.

§2. Durante la Sede Vacante, la Segreteria fornisce al Camerlengo di Santa Romana Chiesa o ad un suo delegato i più recenti bilanci consuntivi consolidati della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano e quelli preventivi per l'anno in corso.

Sezione I
Sezione per il Controllo e la Vigilanza

Art. 6

§1. Su proposta di questa Sezione, il Prefetto emana decreti esecutivi generali e istruzioni per l'attuazione degli indirizzi e delle norme di cui all'art. 2 §1 dello Statuto del Consiglio per l'Economia. Essi comprendono linee guida, modelli e procedure finalizzati a una efficace pianificazione, previsione di bilancio e gestione delle risorse umane, finanziarie e materiali affidate ai dicasteri della Curia Romana o alle istituzioni collegate alla Santa Sede o che fanno riferimento ad essa.

§2. Questa Sezione fornisce inoltre assistenza e supporto agli enti e amministrazioni di cui all'art.1 nell'ambito della loro gestione economica e amministrativa.

Art. 7

Nel corso della elaborazione delle proposte, dei decreti esecutivi generali e delle istruzioni sopra menzionati, la Segreteria svolge consultazioni adeguate, tempestive e trasparenti con gli enti e amministrazioni interessati.

Art. 8

§1. Questa Sezione monitora le attività dei dicasteri della Curia Romana e delle istituzioni collegate alla Santa Sede o che fanno riferimento ad essa, analizza le relazioni sui risultati di gestione e fornisce assistenza e supporto al fine di assicurare che:

a) le attività si svolgano in modo efficiente e nel rispetto dei piani operativi e dei programmi approvati;

b) le risorse umane, finanziarie e materiali siano attribuite in maniera razionale e gestite con prudenza ed efficienza;

c) le spese siano effettuate nel rispetto dei bilanci preventivi approvati, tenendo nel debito conto un uso prudente ed efficiente delle risorse;

d) le scritture contabili e gli archivi siano tenuti in modo fedele, conformemente alle norme e alle procedure approvate;

e) i regolamenti e le procedure siano chiaramente compresi e fedelmente osservati.

§2. Ove necessario, previa autorizzazione del Prefetto, questa Sezione conduce verifiche *in loco* sui dicasteri della Curia Romana e sulle istituzioni collegate alla Santa Sede o che fanno riferimento ad essa.

§3. Sulla base delle informazioni ottenute, questa Sezione analizza il rendimento della gestione economica e amministrativa, riferisce in ordine agli eventuali scostamenti rispetto agli indirizzi, ai bilanci preventivi e ai progetti approvati, e formula

proposte al Prefetto su eventuali azioni correttive che si rendano necessarie.

Art. 9

§1. Su proposta di questa Sezione il Prefetto sottopone al Consiglio i bilanci preventivi e consuntivi annuali dei dicasteri della Curia Romana e delle istituzioni collegate alla Santa Sede o che fanno riferimento ad essa.

§2. Su proposta di questa Sezione, il Prefetto può formulare raccomandazioni ai dicasteri della Curia Romana o alle istituzioni collegate alla Santa Sede o che fanno riferimento ad essa. Egli può anche richiedere loro, direttamente, ogni informazione o documentazione di natura finanziaria o amministrativa rilevante in relazione alle proprie attività.

§3. Gli enti e le amministrazioni di cui all'art.1 rispetteranno fedelmente e implementeranno i bilanci approvati.

Art. 10

Questa Sezione:

a) prepara il bilancio preventivo annuale e il bilancio consuntivo consolidato della Santa Sede, che il Prefetto sottopone al Consiglio per l'Economia entro la data stabilita dallo stesso Consiglio;

b) controlla il bilancio preventivo annuale e il bilancio consuntivo dello Stato della Città del Vaticano;

c) realizza la valutazione annuale del rischio della situazione finanziaria e patrimoniale della Santa Sede, che il Prefetto sottopone al Consiglio per l'Economia entro la data stabilita dallo stesso Consiglio;

d) prepara la relazione annuale sulle proprie attività, che il Prefetto sottopone al Consiglio per l'Economia entro la data da esso stabilita.

Art. 11

Il Prefetto, su proposta di questa Sezione, approva ogni atto di alienazione, acquisto o di straordinaria amministrazione posto in essere dai dicasteri della Curia Romana o dalle istituzioni collegate alla Santa Sede o che fanno riferimento ad essa per il quale sia necessaria la sua approvazione *ad validitatem* in base ai criteri di cui all'art. 2 §4 dello Statuto del Consiglio per l'Economia.

Art. 12

Quando questa Sezione viene a conoscenza di possibili danni al patrimonio degli enti e amministrazioni di cui all'art. 1, essa assicura che siano adottate misure correttive ivi incluse, ove opportuno, azioni civili o penali e sanzioni amministrative.

Art. 13

Su proposta di questa Sezione il Prefetto può richiedere al Revisore Generale di effettuare revisioni specifiche sugli enti e amministrazioni indicati all'art. 1. Il Prefetto informa il Consiglio per l'Economia delle richieste così presentate al Revisore Generale.

Art. 14

Questa Sezione assiste il Prefetto quale autorità competente per lo scambio di informazioni di natura fiscale nelle ipotesi e secondo le modalità previste negli accordi internazionali stipulati dalla Santa Sede o dallo Stato della Città del Vaticano.

Sezione II
Sezione Amministrativa

Art. 15

Questa Sezione pone in atto indirizzi, modelli e procedure in materia di appalti volti ad assicurare che tutti i beni e i servizi richiesti dai dicasteri della Curia Romana e dalle istituzioni collegate alla Santa Sede o che fanno riferimento ad essa siano acquisiti nel modo più prudente, efficiente ed economicamente vantaggioso, in conformità a controlli e procedure interne appropriati.

Art. 16

§1. Questa Sezione, in collaborazione con la Segreteria di Stato, assicura che i requisiti legali e amministrativi riguardanti il personale degli enti e delle amministrazioni di cui all'art. 1 siano stabiliti ed osservati.

§2. In particolare, questa Sezione cura gli adempimenti giuridico-amministrativi relativi al personale dei dicasteri e degli uffici della Curia Romana e, su specifico mandato, quello di altre istituzioni collegate. In tale ambito operativo, fermo restando che spetta alla Segreteria di Stato l'accertamento dei requisiti di idoneità dei candidati all'assunzione, questa Sezione:

a) collabora ad attività di studio per la stesura di normative e tabelle organiche;

b) effettua attività di elaborazione degli stipendi;

c) effettua pratiche di assunzione e segue l'iter di promozione, attribuzione di classi di merito, cessazioni dal servizio, trasferimenti, aspettative, occupandosi – per quanto di competenza – della gestione delle risorse umane;

d) propone e valuta piani di formazione e percorsi di crescita professionali;

e) svolge le pratiche relative alle assicurazioni contro gli infortuni e intrattiene i rapporti operativi con le compagnie assicuratrici;

f) cura i dati anagrafici del personale.

Art. 17

Questa Sezione fornisce i servizi amministrativi e tecnici necessari per l'attività ordinaria dei dicasteri della Santa Sede.

Art. 18

Questa Sezione fornisce assistenza, in conformità con quanto previsto nei rispettivi statuti, al Fondo Pensioni e al Fondo di Assistenza Sanitaria ("FAS").

Art. 19

Questa Sezione prepara una relazione annuale sulle proprie attività che il Prefetto presenta al Consiglio per l'Economia entro la data da esso stabilita.

Personale e Uffici

Art. 20

La Segreteria è composta da vari dipartimenti e uffici, come indicato nella sua tabella organica.

Art. 21

§1. La Segreteria è dotata di risorse umane e materiali adeguate, proporzionate

all'ambito delle sue funzioni istituzionali, entro i limiti della sua tabella organica.

§2. Il personale e i consulenti esterni della Segreteria sono scelti tra soggetti di comprovata reputazione, liberi da ogni conflitto di interesse e dotati di un adeguato livello di formazione ed esperienza professionale nelle materie rientranti nell'ambito di attività della Segreteria. Ogni conflitto di interesse che dovesse sorgere durante il loro mandato deve essere reso noto e devono essere adottate misure idonee a risolverlo.

§3. Per la nomina e l'impiego del personale si osservano le norme ed i principi contenuti nel *Regolamento Generale della Curia Romana*, del 30 aprile 1999 e nel *Regolamento della Commissione indipendente di valutazione per le assunzioni di personale laico presso la Sede Apostolica*, del 30 novembre 2012 ed eventuali modifiche ed integrazioni.

Previsioni ulteriori

Art. 22

§2. Tutti i documenti, dati e informazioni in possesso della Segreteria sono:

a) usati unicamente per gli scopi previsti dalla legge;

b) protetti in modo da assicurare la loro sicurezza, integrità e confidenzialità;

c) coperti dal segreto d'ufficio.

Art. 23

§1. La Segreteria ha un archivista responsabile della conservazione dei suoi archivi, che dovranno essere custoditi in un luogo sicuro all'interno dello Stato della Città del Vaticano.

§2. Il Prefetto stabilisce direttive e procedure atte a garantire l'efficace custodia e conservazione dei documenti che possiedano una rilevanza legale e storica, in consultazione con la Commissione Centrale per gli Archivi della Santa Sede e seguendo quanto è stabilito nel Motu Proprio "*La Cura vigilantissima*" del 21 marzo 2005

Art. 24

Le lingue di lavoro utilizzate dalla Segreteria sono l'inglese e l'italiano.

Art. 25

La Segreteria predispone il proprio regolamento ai sensi dell'art. 1 §2 del Regolamento Generale della Curia Romana.

Art. 26

Nelle materie non disciplinate dal presente Statuto, si applicano le rilevanti disposizioni del Diritto Canonico ed il Regolamento Generale della Curia Romana.

Questo decido e stabilisco, nonostante qualsiasi disposizione in contrario.

Il presente Statuto viene approvato *ad experimentum.* Ordino che sia promulgato mediante affissione nel Cortile di San Damaso, entrando in vigore il 1° marzo 2015, prima di essere pubblicato negli *Acta Apostolicae Sedis*.

Dato a Roma, dal Palazzo Apostolico, il 22 febbraio 2015, Festa della Cattedra di San Pietro, secondo di Pontificato.

Statuto dell'Ufficio del Revisore generale

Natura

ART. 1

§1. L'Ufficio del Revisore Generale è l'ente della Santa Sede al quale è affidato il compito di revisione dei dicasteri della Curia Romana, delle istituzioni collegate alla Santa Sede o che fanno riferimento ad essa e delle amministrazioni del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, di cui all'art. 1 §1 dello Statuto del Consiglio per l'Economia.

§2. L'Ufficio è diretto dal Revisore Generale, coadiuvato da due Revisori aggiunti.

Funzioni

ART. 2

§1. Il Revisore Generale, in piena autonomia e indipendenza e seguendo le migliori prassi riconosciute a livello internazionale in materia di pubblica amministrazione:

a) attua, secondo un proprio programma annuale di revisione, una verifica contabile e amministrativa sugli enti e amministrazioni di cui all'art. 1 §1;

b) svolge revisioni specifiche sugli enti e amministrazioni di cui all'art.1 §1, quando lo ritenga necessario o ove sia richiesto dal Consiglio per l'Economia;

c) riceve segnalazioni di anomalie nelle attività degli enti e amministrazioni di cui all'art. 1§1, ed indaga in merito;

d) propone alle autorità competenti l'adozione di provvedimenti appropriati.

§2. Il Revisore Generale effettua, in particolare, revisioni specifiche sugli enti e amministrazioni di cui all'art. 1 §1 ogniqualvolta vi siano ragionevoli motivi per sospettare che:

a) l'attuazione di iniziative e attività si discosti in modo sostanziale da indirizzi, bilanci preventivi e progetti approvati;

b) vi siano anomalie nell'impiego o nell'attribuzione di risorse finanziarie o materiali;

c) vi siano irregolarità nella tenuta dei bilanci o delle scritture contabili;

d) vi siano significative irregolarità nella concessione di appalti o di contratti per servizi esterni o nello svolgimento di transazioni o alienazioni;

e) sia stato commesso un atto di corruzione, appropriazione indebita o frode a danno di uno degli enti o amministrazioni di cui all'art. 1 §1.

ART. 3

Il Revisore Generale sottopone al Consiglio per l'Economia, un programma di revisione annuale e una relazione annuale sulle proprie attività.

ART. 4

§1. Il Revisore Generale può richiedere agli enti e amministrazioni di cui all'art.1 §1 ogni informazione e documentazione di natura finanziaria o amministrativa rilevante e, ove necessario, conduce ispezioni *in loco*.

§2. Il Revisore Generale:

a) informa il Consiglio e la Segreteria per l'Economia di eventuali irregolarità rilevate a seguito di indagini e revisioni da esso svolte;

b) invia un rapporto all'Autorità di Informazione Finanziaria, secondo la normativa applicabile, ove vi siano fondate ragioni per sospettare che fondi, beni, attività, iniziative o transazioni economiche siano connesse o in rapporto con attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo;

c) riferisce all'autorità giudiziaria competente ogni prova di attività criminosa individuata nel corso della sua attività.

ART. 5

§1. Il Revisore Generale ed i Revisori aggiunti sono nominati *ad quinquennium* dal Santo Padre e scelti tra persone di comprovata reputazione, libere da ogni conflitto di interesse e che abbiano competenze e capacità professionali riconosciute nel settore rilevante per le sue attività. Il Revisore Generale può essere nominato solo per due mandati.

§2. Per la nomina del Revisore Generale e dei Revisori aggiunti, il Cardinale Coordinatore del Consiglio per l'Economia, sentito il Segretario di Stato e il Prefetto della Segreteria per l'Economia e dopo aver svolto tutte le necessarie verifiche riguardo le qualità personali e la competenza dei candidati, sottopone al Santo Padre una lista di almeno tre candidati.

Segnalazioni di attività anomale

ART. 6

§1. Il Revisore Generale garantisce la confidenzialità, l'integrità e la sicurezza delle segnalazioni inerenti attività anomale e dei documenti, dati e informazioni ad esse relativi, e protegge l'identità dei soggetti che effettuano tali segnalazioni. L'identità della persona che fa una segnalazione può essere rivelata soltanto all'autorità giudiziaria quando quest'ultima, con decisione motivata, ne affermi la necessità a fini di indagine o di attività giudiziaria.

§2. La segnalazione in buona fede al Revisore Generale di attività anomale non produce alcun genere di responsabilità per la violazione del segreto di ufficio o di eventuali altri vincoli alla divulgazione che siano dettati da disposizioni di legge, amministrative o contrattuali.

Personale

ART. 7

§1. L'Ufficio del Revisore Generale è dotato di risorse umane e materiali adeguate, proporzionate all'ambito delle sue funzioni istituzionali, secondo i limiti di cui alla sua tabella organica.

§2. Il personale e i consulenti esterni dell'Ufficio del Revisore Generale sono scelti tra soggetti di comprovata reputazione, liberi da ogni conflitto di interesse e che abbiano un adeguato livello di formazione ed esperienza professionale nelle materie rientranti nell'ambito di attività dell'Ufficio. Ogni conflitto di interesse che dovesse sorgere durante il loro mandato deve essere reso noto e devono essere adottate misure idonee a risolverlo.

§3. Per la nomina e l'impiego del personale si osservano le norme ed i princi-

pi contenuti nel *Regolamento Generale della Curia Romana*, del 30 aprile 1999 e nel *Regolamento della Commissione indipendente di valutazione per le assunzioni di personale laico presso la Sede Apostolica*, del 30 novembre 2012 ed eventuali modifiche ed integrazioni.

Previsioni ulteriori

ART. 8

§1. Tutti i documenti, i dati e le informazioni in possesso dell'Ufficio del Revisore Generale:

a) sono utilizzati esclusivamente per gli scopi previsti dalla legge;

b) sono custoditi in modo garantirne la sicurezza, integrità e confidenzialità;

c) sono coperti dal segreto d'ufficio.

§2. Il personale dell'Ufficio del Revisore Generale impiegato nella revisione di uno degli enti e amministrazioni di cui all'art. 1 §1 è tenuto a osservare ogni prescrizione in materia di sicurezza e riservatezza applicabile al personale di quell'ente o amministrazione.

ART. 9

§1. L'Ufficio del Revisore Generale ha un archivista responsabile della conservazione dei suoi archivi, che devono essere custoditi in un luogo sicuro all'interno dello Stato della Città del Vaticano.

§2. Il Revisore Generale stabilisce direttive e procedure atte a garantire l'efficace custodia e conservazione dei documenti che possiedano una rilevanza legale e storica, in consultazione con la Commissione Centrale per gli Archivi della Santa Sede e seguendo quanto è stabilito nel Motu Proprio "*La Cura vigilantissima*" del 21 marzo 2005.

ART. 10

Le lingue di lavoro utilizzate dall'Ufficio del Revisore Generale sono l'inglese e l'italiano.

ART. 11

L'Ufficio del Revisore Generale predispone il proprio regolamento ai sensi dell'art. 1 §2 del *Regolamento Generale della Curia Romana*.

ART. 12

Nelle materie non disciplinate dal presente Statuto, si applicano le rilevanti disposizioni del Diritto Canonico ed il Regolamento Generale della Curia Romana.

Questo decido e stabilisco, nonostante qualsiasi disposizione in contrario.

Il presente Statuto viene approvato *ad experimentum*. Ordino che sia promulgato mediante affissione nel Cortile di San Damaso, entrando in vigore il 1° marzo 2015, prima di essere pubblicato negli *Acta Apostolicae Sedis*.

Dato a Roma, dal Palazzo Apostolico, il 22 febbraio 2015, Festa della Cattedra di San Pietro, secondo di Pontificato.

Rotae Romanae Tribunal – Sosnovien. – Nullitatis matrimonii – 18 marzo 2010 – coram Caberletti

Nullità del matrimonio – Consenso – Invalidità del consenso – Simulazione totale – Timore grave incusso – Timore reverenziale

Il consenso matrimoniale è la causa efficiente del matrimonio, che ha un duplice oggetto: la persona dell'altro coniuge e la costituzione di una comunità di vita materiale e spirituale, del consorzio di tutta la vita delle persone che contraggono il matrimonio stesso.

Chi, però, con atto positivo di volontà esclude il matrimonio stesso o una sua proprietà o elemento essenziale contrae invalidamente.

La simulazione totale si verifica quando il soggetto vuole che il matrimonio sia solo apparenza, ma non sostanza, nel senso che ciò che egli non vuole è sia la persona dell'altro coniouge sia la sostenza stessa del consorzio di vita coniugale.

Il timore che segue ad una violenza perpetrata ai danni di un soggetto per indurlo alla celebrazione delle nozze rende invalido il consenso prestato e quindi nullo il matrimonio.

La violenza si distingue in grave, lieve e moderatamente grave, a seconda se il male minacciato produca un imminente pericolo per la perosna che lo subisce e per le conseguenze che inducono la perosna a liberarsi della minaccia scegliendo il matrimonio.

Tra la violenza e il timore causato vi deve essere una stretta correlazione, al fine di dimostrare che il consenso prestato non è sul piano giuridico l'esito di un processo di formazione della volontà che parta dall'interno dell'animo, che si manifesta all'esterno.

Una particolare forma di timore è il timore reverenziale, che si fonda sul particolare rapporto che esiste tra il soggetto attivo e passivo del timore.

(Omissis) 1. – **Facti species.** – T. A. et R. die … in ecclesia … sacra nuptias canonicas celebraverunt.

Sibi obviam venerant uno anno cum dimidio antequam matrimonium contraherent, et mulier inopinate praegnans facta est, cum vir studia in universitate adhuc non implevissent.

Unio tantum a filio ante nuptias concepto recreata est. Mulier iterum querebatur quia vir sua officia non adimplebat, ac tandem consuetudinem adulterinam cum alia muliere intexuit.

Die 9 iunii 1998 sententia divortium concedens lata est.

A viro die 6 novembris 2001 supplici libello exhibito, die 8 decembris 2001 formula dubii statuta est, complectens quattuor capita nullitatis, scilicet incapacitatem mulieris conventae assumendi essentialia officia coniugalia, simulationem ex parte viri actoris, dolum a muliere patratum, mulieris impotentiam (cf. Summ. 4); per decretum diei 15 martii 2002 novum caput additum est, scilicet metus in virum incussus (cf. Summ. 74).

Partibus auditis, quinque testibus excussis, peritia ex officio exarata, die 8 iulii 2003 lata est sententia affirmativa dumtaxat pro simulatione ex parte actoris et pro metu in eundem incusso.

Per decretum diei 10 februarii 2004 Tribunal appellationis causam ad examen ordinarium remisit.

Formula dubii die 21 aprilis 2004 statuta est tantum sub capitibus simulationis ex parte viri actoris et sub metu in eundem incusso.

Nulla instructione suppletiva peracta, die 20 septembris 2005 Tribunal negative ad utrumque dubium respondit.

Actore ad N. A. T. appellante, die 10 maii 2007 dubium hac sub forma a Ponente statutum est: «An constet de matrimonii nullitate ob simulationem totalem ex parte actoris et, subordinate, ob gravem metum viro incussum» (Summ. alt. 6).

Vir suum novum vadimonium reddidit.

I. De simulatione totali

2. – **In Iure**. – «Matrimonium facit partium consensus inter personas iure habiles legitime manifestatus, qui nulla humana potestate suppleri valet» (can. 1057, § 2).

Consensus nupturientium proinde haberi debet uti «causa efficiens unica et adaequata matrimonii» (U. Navarrete, *De convalidatione matrimonii,* Romae 1964-1965, p. 23).

Summa cum sapientia Paulus VI, f. m., recolit principium, «in universa doctrina canonica ac theologica a traditione recepta […] saepe propositum […] ab Ecclesiae magisterio ut unum ex praecipuis capitibus» (*Allocutio ad Praelatos Auditores Romanae Rotae diei 9 februarii 1976,* in: *A.A.S* 68 [1976], iuxta quod «*matrimonium facit partium consensus*» , ideoque matrimonium oritur solummodo *in* et *ex* consensu partium, in definito momento elicito: «Vi huius principii, omnibus probe cogniti, matrimonium existit eo ipso temporis momento, quo coniuges matrimonialem consensum praestant iuridice validum. Talis consensus est *actus voluntatis* indolis pacticiae (vel *foedus coniugii*, ut dictione utamur, quae hodie potior habetur quam vox *contractus*), qui quidem puncto temporis indivisibili gignit iuridicum effectum, seu matrimonium "in facto esse", vel vitalem statum, neque postea ullam vim habet ad "realitatem iuridicam", quam creavit» (Pulus VI, *alloc. cit.,* ibid.).

Duplex est obiectum consensus: «*Obiectum* matrimonii *materiale* sunt ipsae contrahentium personae, quae sunt et simul et *subiectum*; *formale* est vitae consuetudo» (P. Gasparri, *Tractatus canonicus de matrimonio*, vol. I, apud Civitatem Vaticanam 1932, p. 15, n. 7), et in canone 1057, § 2, hac distinctione implicite suscepta, patet obiectum materiale in mutua partium traditione atque acceptatione, cum obiectum formale habeatur ex intentione nubentium «ad constituendum matrimonium».

Doctrinam ad consensum iugalem pertinentem, quae in Concilio Vaticano II significata est tantum quoad illius obiectum materiale, vigens canon 1057, § 2, reficit in obiecto formali consensus definiendo: «l'enunciato ove veniva dichiarato che l'istituto del matrimonio "nasce dall'atto umano" con il quale i coniugi si scambiano "se stessi" (G. S., 48; *erronee habetur L. G., 48*), senza ulteriore determinazione, si fermava a indicare l'oggetto materiale, globale del dono vicendevole costituito dalla loro persona e dalla loro attività. Non era precisata la ragione formale, la nota propria che delinea la specie dle mutuo dono di "se stessi", degli sposi. Lo precisa il can. 1057 § 2 dicendo che la finalità specifica per cui l'uomo e la donna donano "se stessi", reciprocamente, è "per costituire il matrimonio", per fondare e attuare insieme "il

consorzio di tutta la vita, ordinato per sua indole naturale al bene dei coniugi e alla generazione ed educazione della prole" (ca. 1055, § 1). Pertanto, l'oggetto specifico del consenso matrimoniale è lo stesso matrimonio quale viene delineato nella riferita definizione» (A. Abate, *Il matrimonio nella nuova legislazione canonica*, Roma-Brescia 1985, p. 41).

3. – Evenire autem potest quod matrimonium excludatur, quia nubens in suo interno animo aliud intendit ac illud quod verba vel signa adhibita in consensu proferendo significant: «si alterutra vel utraque pars positivo voluntatis actu excludat matrimonium ipsum […] invalide contrahit» (can. 1101, § 2); ex huiusmodi voluntatis actu, quippe qui simulatio recte dicitur, matrimonium oriri nequit, et ratio a consensus natura plane depromitur: «Qui igitur solum externe pronuntiat formulam consensus matrimonialis et interne positivo voluntatis actu detrectat inire matrimonium, non contrahit validum matrimonium, quoniam huius causam efficientem non ponit» (coram Wynen, sent. diei 16 octobris 1945, RRDec., vol. XXXVII, p. 555, n. 4).

Simulatio totalis fieri potest «*per simulationem voluntatis matrimonialis*» (A. Stankiewicz, *De iurisprudentia rotali recentiore circa simulationem totalem et partialem,* in *Monitor eccl.* 122 [1997] p. 210), quum subiectum agens «comoediam agere mavult» (coram Parisella, sent. diei 16 iunii 1983, RRDec., vol. LXXV, p. 343, n. 3) ideoque ipsi «deest matrimonialis voluntas» (coram Funghini, sent. diei 14 octobris 1992, ibid., vol. LXXXIV, p. 467, n. 9), aut si «*Voluntas autem simulandi*» (A. Stankiewicz, *a. c.*, p. 211) habetur, non intendendo alteram partem uti coniugem, vel consortium totius vitae omnino respuendo, vel fines unioni iugali omnino contrarios aut solummodo exclusivos volendo, foederi iugali prorsus repulso.

Iurisprudentia N. O. distinguit simulationem totalem inter ac simulationem partialem, etsi effectus sit idem, scilicet nullitas actus iuridici, sequatur; nam qui totalem simulationem patrare vult, animum servat matrimonium nullatenus ac numquam contrahendi, cum e contra qui partialem simulationem perficit, matrimonium quidem velit, sed ad ipsius effigiem vel ad suum libitum intentum, excludens aliquod matrimonii elementum essentiale vel aliquam eius proprietatem essentialem : «totalis simulatio significat consensum deficere quia ficte sit praestitus et partialis potius indicat consensum non propter fictionem sed quia non sit praestitus eo uno modo quo oportebat praestaretur» (coram Egan, sent. diei 19 iunii 1984, RRDec., vol. LXXVI, . 478, n. 4), et subitili cum ingenio animadvertitur: «le due forme di simulazione si differenziano nettamente; e la differenziazione avviene appunto sulla base del diverso oggetto che nelle due categorie ha quel 'positivus voluntatis actus'. Nella simulazione totale, tale oggetto è senza dubbio dato dal contenuto e dagli effetti della manifestazione di volontà. Qui il soggetto, coscientemente e deliberatamente, esclude che all'apparenza del matrimonio consegua la sostanza; egli vuole che il matrimonio di cui cmpie la celebrazione sia una mera apparenza, una finzione. Nella simulazione parziale, il soggetto non pone in essere una finzione; tutt'altro; egli soltanto non *esclude* il contenuto e gli effetti della manifestazione ma può benissimo che egli li voglia […] Oggetto del 'positivus voluntatis actus' di esclusione è dunque soltanto un aspetto del matrimonio, anzi uno dei tre specifici aspetti dell'istituto matrimoniale» (O. Giacchi, *Il consenso nel matrimonio canonico*, Milano 1973, p. 95).

Tandem memoretur oportet quod Iurisprudentia traditionalis tenebat exclusionem contractus per exclusionem sacramenti perfici, «se *iurisprudentia recentior* iam pacifice admittit directam quoque exclusionem sacramentalitatis, positivo voluntatis actu peragendam, prout elementi essentialis matrimonii» (A. Stankiewicz, *a. c.,* p. 435).

4. – Simulatio quidem solummodo per actum positivum voluntatis evenire potest, scilicet subiectum eligat oportet simulacrum matrimonii aut pseudo-matrimonium. Minime igitur sufficiunt actus facultatis intellectivae, inter quos adsunt errores, velleitates, praevisiones, dubia, aut animi status qui nondum actus voluntatis fiunt, uti habetur sic dicta voluntas habitualis, ac nequaquam illa quam vocant voluntatem interpretativam, cum ista sit tantum hypothesia peracta, consensu iam elicito, postquam convictus in ruinam pervenerat.

Ut simulatio patretur necesse est ut nubens a mera inertia exeat et suam perversam electionem contra veritatem foederis iugalis faciat: «quoniam […] externa consensus manifestatio per positivum actum fit, ad eiusdem effectum eliminandum opus est altero positivo actu huic contrario» (coram Heard, sent. diei 29 novembris 1952, RRDec., vol. XLIV, p. 634, n. 2).

Minime igitur sufficiunt ad simulationem totalem efficiendam solummodo mens contraria instituto matrimoniali, vel desiderium seipsum uti coniugem non tradendi aut alteram partem uti coniugem non recipiendi, vel matrimonium tantum pro forma celebratum: «matrimonii pro forma tantum celebratio totalem coniugii simulationem per se non inducit, nisi altera vel utraque pars positivo voluntatis actu ex ritu nuptiali pro forma celebrato removerit mutuam traditionem et acceptationem ad constituendum consortium coniugale» (coram Stankiewicz, sent. diei 26 iunii 1986, ibid., vol. LXXVIII, p. 401, n. 8).

Per se etiam quivis finis operantis, nisi contrarius sit fini operis, seu intimae communitatis vitae et amoris coniugalis (cf. *Gaudium et spe,* n. 48), per se gignere non valet simulationem totalem: «Accurate inquirendum est num revera positivo voluntatis actu nupturiens ipsum excludat matrimonium vel num quid matrimonio extraneo velit quin ipsum matrimonium excludat» (coram Huot, sent. diei 24 novembris 1987, RRDec., vol. LXXIX, p. 652, n. 7).

Probatio actus voluntatis positivi, quo matrimonium ipsum exclusum esse dicitur, a confessione iudiciali praesumpti simulantis initium capit, sed ea per confessionem extraiudicialem, a testibus fide dignis relatam, firmetur oportet: «Fundamentum […] totius probationis constituitur confessione ipsius simulantis, qui sive ante sive brevi post nuptias fictionem sui consensus aliis personis manifestavit, dummodo id a testibus fide dignis in iudicio reveletur» (coram Wynen, sent. diei 31 ianuarii 1952, ibid., vol. XLIV, p. 47, n. 6).

Probatio attamen indirecta probationem directam, per confessionem simulantis receptam, plane roborat, et componitur causa simulandi, gravi, proportionata, super causam nubendi praevalenti, una cum circumstantiis antecedentibus, concomitantibus ac matrimonium subsequentibus.

Prout elementum magni ponderis ad simulationem totalem patrandam deindeque probandam aestimatur advertentia ipsius simulationis, quia, qui matrimonium ipsum excludit, scit se consensum falsum protulisse ideoque ipsi conscientia est de matrimonii nullitate vel de foederis iugalis inexistentia: «Animadvertendum quoque est eum, qui excludit bonum prolis vel sacramenti, plerumque ignorare se invalide contrahere. Dum qui excludit matrimonium ipsum perspectum habet se non praestare consensum matrimonialem, sed speciem nuptiarum ponere» (coram De Jorio, sent. diei 29 aprilis 1964, ibid., vol. LVI, p. 314, n. 7).

Metus incussus nubenti, quin requisita pro consensu irritando attegerit, quidem uti causa simulandi proxima haberi potest; ast caput simulationis totalis et caput metus tantum subordinate concordanda sunt, quia in simulatione totali defectus cuiusvis voluntatis consensum iugalem eliciendi adsit, cum vero in consensu meticuloso vo-

luntarium simplex, etsi involuntarium secundum quid exstet, habeatur.

II. De metu matrimonium irritante

5. – Pernotate sunt definitiones ac distinctiones quoad vim ac quoad metum in tractatu de actibus humanis datae: «Vis est motio cuius principium est extra, in contrarium renitente eo qui patitur […] Metus est mentis trepidatio, instantis vel futuri periculi causa» (E. Genicot – I Salsmans, *Institutiones Theologiae Moralis*, Louvain-Bruxelles 1931, vol. 1, pp. 27-28, nn. 24 et 27); «Distingui solet vis absoluta et vis secundum quid. Prior sola proprie hoc nomen meretur et continet ambo elementa datae definitionis. Posterior *duplici ratione* intellegitur. Alii vim secundum quid vocant coactionem quae patientis resistentia frangi vel saltem debilitari potest: alii, ut S. Alphonsus […] hoc nomine appellant coactionem quae nullatenus infringi potest, sed cui voluntas patientis non omnino repugnat […] Distinguitur metus *absolute gravis, levis, relative gravis.* Metus absolute gravis est quando "cadit in virum constantem", scil. quando vere *imminet periculum grave*. Ad hoc requiritur: *a)* Ut *malum magni momenti* timeatur, ex. gr. mors, amissio magnae hereditatis. *b)* Ut sit *solida probabilitas huius mali incurrendi*. Hinc non est grave periculum, si is qui minatur mortem vel verbera, cognoscitur esse vaniloquus. *c)* Ut non *facile medium ad malum depellendum* habeatur, ex. gr. monendo aliquem qui certe periculum avertet. Metus levis est quando deest una vel plures ex illis condicionibus. Sed propter adiuncta personae, ex gr. sexum, aetatem, timidam indolem, vividam phantasiam, idem fieri potest relative gravis» (E. Genicot – I. Salsmans, *o. c.*, pp. 28-29, nn. 25 et 28); alia distinctio quoad metum patet: «Distinguitur metus *ab intrinseco* et metus *ab extrinseco* incussus. Prior ille est qui oritur e causa intrinseca ipsi homini timenti, ex. gr. morbo iam contracto; posterior, ille qui e causa extrinseca oritur […] Quamvis illa causa extrinseca possit esse naturalis vel libera, hic unice ad liberam attendum» (E. Genicot – I. Salsmans, *o. c.*, p. 29, n. 28).

De consectariis voluntatem afficientibus animadvertitur: «Vis absoluta *prorsus tollit voluntarium* […] cum voluntarium sit a principio intrinseco, violento vero ab extrinseco […] is [metus] secundum quid non tollit omnino voluntarium, sed illud *tanto magis minuit* quanto vehementior est vis illata, vel quanto minus voluntas vi illatae acquiescit […] Quod fit ex metu, *per se* est voluntarium simpliciter […] Quod fit ex metu, *regulariter*, est etiam involuntarium secundum quid» (E. Genicot – I. Salsmans, *o. c.*, p. 28, n. 26 et p. 30, n. 29).

Inter vim et metus relatio causalitatis conspicitur: «Vis et metus sunt termini conexi. *Vis* enim tamquam *causa efficiens* existit in eo, qui per *impulsum externum* incutit *metum* […] *metus* vero est *effectus* in eo, qui vim patitur» (F. X. Wernz – P. Vidal, *Ius Canonicum ad normam Codicis exactum,* Romae 1946 [3], pp. 624-625, n. 495).

6. – Actus iuridicus, quippe qui est consensus iugalis, actus humanus esse debet, et actus humanus dicitur si in animo subiecti agentis oritur et ex ipso procedit, libertate essentiali fruente: «la scelta di un atto morale è sempre un atto *interno* e non può mai essere intesa come suo contenuto una descrizione esterna dell'atto. La realizzazione esterna dell'atto scelto è subordinata alla scelta e aggiunge maggiore intensità al volere» (L. Melina – J. Noriega – J. J. Pérez-Soba, *Camminare nella Luce dell'Amore. I fondamenti della morale cristiana,* Siena 2008, p. 544).

Legislator igitur pro libertate subiecti actum iuridicum ponentis tuenda edixit: «§ 1. Actus positus ex vi ab extrinseco personae illata, cui ipsa nequaquam resistere

potuit, pro infecto habeatur. § 2. Actus positus ex metu gravi, iniuste incusso […] valet, nisi aliud iure caveatur» (can. 125).

Quod ad validitatem actus ex metu eliciti attinet, in iure matrimoniali aliud a Lege canonica cavetur ac in praecepto generali, ut dignitas sive connubii sive contrahentis provideatur (cf, *Gaudium et spes*, nn. 17, 26, 29, 52; can. 219): «Invalidum est matrimonium initum ob vim vel metum gravem ab extrinseco, etiam haud consulto incussum, a quo ut quis se liberet, eligere cogatur matrimonium» (can. 1103).

Non quilibet metus, «etiamsi det cusam contractui, matrimonii nullitatem secumfert», uti explicite can. 1087, § 2 Codicis piani-benedictiniquasi pleonastice recolebat, sed solummodo metus qualificatus, seu peculiaribus notis ornatus, consensum vitiare valet. Tria igitur a Lege canonica requiruntur ut metus vim irritantem obtineat.

Praeprimis gravis esse debet, et gravitas esse potest absoluta, scilicet oportet ut metus capax sit perturbandi etiam personam quae in communibus vitae circumstantiis firmitate praedita habetur, sed etiam gravitas relativa aestimanda est, seu mensura istius gravitatis componitur si attenditur personalitati sive metum incutientis sive metum patientis, istius aetati ac sexu, educationi receptae.

Praeterea Lex canonica expostulat ut metus ab extrinseco oriatur, scilicet causa metus, quae est vis moralis aut conditionalis, ab alia persona, distincta a metuente, moveri oportet, ideoque non sufficit ad consensum vitiandum metus ab intrinseco, seu motus a maeroribus vel ab angustiis quas nubens in suo animo animadvertit, quin aliud subiectum egisset.

Attamen summa cum prudentia inspicienda est conditio interior praesumpti metuentis, cum in communibus adiunctis etiam actio per se nullatenus vim afferens, in aliquo subiecto ob eius fragilem indolem maius resonare valet quam in aliis, ideoque, uti sapienter animadvertitur, limes inter intrinsecum et extrinsecum statum valde brevis videtur: «Iam vero, positis criteriis subiectivo et relativo ad dimitiendam gravitatem metus, nemo est qui non videat quam maxime minui momentum distinctionis inter metum ab extrinseco et metum ab intrinseco» (U. Navarrete, *Oportetne ut supprimantur verba «ab intrinseco et iniuste incussum» in can. 1087, circa metum irritantem matrimonium,* in: *Ius Populi Dei. Miscellanea in honorem Raymundi Bidagor,* Roma 1972, vol. III, p. 576).

Ac tandem necesse est ut metus in matrimonio ineundo irrestibilis aut indeclinabilis sentiatur, quia nubens censet ne ullam aliam viam ingredi possit ad vitandum malum, ab alia persona iactatum, nisi nuptiarum celebrationem accipiendo..

7. – Metus, praeterquam communis, esse potest reverentialis; haec distinctio non tantum ex indole personarum venit, quia, cum personae extraneae a metuentis relationibus familiaribus vel subordinationis metum sic dictum communem incutiant, metum reverentialem patiens vero a parentibus vel a domino aut a superiore coactus matrimonium init, sed distinctio fluit etiam ex mediis adhibitis ad nubentis animum reluctantem flectendum; et in metu reverentiali media adhibita ad animum patientis perturbandum esse possunt «preces instantes, dura eloquia, obiurgationes continuae, minae, etc., prouti tenuit S. H. T. post eius restaurationem pluribus in suis decisionibus» (coram Exc. mo Sebastastianelli, sent. diei 26 aprilis 1916, RRDec., vol. VIII, p. 133, n. 2).

Obiectum istius metus est indignatio parentum aut superioris: «metus dirimit matrimonium si sit gravis, etiam tantum relative […] quod iure merito extensum est ad metum reverentialem, id est, ad metum quo reformidamus indignationem eius, in cuius potestate constituti sumus, modo tamen accedat aliquid aliud, v. g. preces

importunae, et instantissimae, iurgia, vexationes etc., ita ut metus sit revera gravis» (coram Many, ibid., vol.III, p. 115, n. 2); «Distinguitur non solum ratione personarum metum inferentium sed etiam a natura malorum quae timentur. Metus reverentialis enim est formido mali ex recusatione oboedientiae pendentis, quorum primum est indignatio illius in quorum potestate metum patiens est constitutus, amissio amoris, affectus, aestimationis parentum quorum amissio grave malum vel damnum pro eodem constituere potest» (coram Bottone, sent. diei 29 octobris 1999, ibid., vol. XCI, p. 639, n. 8).

Metus reverentialis praesumitur levis (cf. P. Bianchi, *Il metus reverentialis nell'interpretazione della Giurisprudenza Rotale successiva al 1983* , in: *Studi Giuridici LXXI. La "vis vel metus" nel consensi matrimoniale canonico (ca. 1103),* Città del Vaticano 2006, pp. 179-188), cum iuvenes plerumque morem parentibus gerere soliti sint, quamvis nonnumquam non libenter sed libere, cum metu scilicet non ex metu, matrimonium eligunt: «parentum interventus quandam ambiguitatem quandoque praeseferre potest, eo quod pro obiecto habet, minus liberi voluntatem, nuptiis infensam, magis vero facinus quoddam, ab eo patratum, vel […] noxiam eius consuetudinem cum alia puella. Nefas tamen est matrimonium nullitate affectum declarare, nisi prius plane constet, actis funditus expensis, contrahentem, non cum metu tantum, sed ex metu, invitum ad aras accessisse» (coram Ferraro, sent. diei 26 martii 1985, RRDec., vol. XXVII, p. 191, n. 7).

Ideoque recte animadvertitur: «Per superare il confine del *morem gerere* ci deve essere una qualche azione esterna che vinca un'apprezzabile resistenza del soggetto passivo, le cui motivazioni per accedere alle nozze vanno comunque ben analizzate» (P. Bianchi, *a. c.*, p. 190).

Tum in metu communi tum in metu reverentiali probationis fulcrum sistit in coactione quam nubens passus est. Ideoque summa cum consideratione, prudentia quidem adhibita, habendae sunt confessiones iudiciales illius qui metum passus est necnon subiecti metum incutientis. Coactio vero expostulat aversionem praesumpti metum patientis erga matrimonium vel erga alteram partem; ideoque aversio indirecte probare valet matrimonium ob metum contractum esse. Amor praeiugalis inter partes aut consuetudo sponsalicia aequo animo ducta quidem aversionem excludunt. Indicia tandem pro metu afferunt circumstantiae ex quibus principem locum tenent indoles, mores familiares, cultus metus victimae.

III. De simulatione totali ex parte viri actoris

8. – **In facto.** – Vir actor asserit se numquam de matrimonii cum domina R. cogitavisse ideoque matrimonium noluisse: «Non ho mai pensato al matrimonio con la convenuta […] Non ho mai voluto sposarmi con la convenuta […] non ho mai pensato di sposarmi con lei […] Non ho avuto mai in progetto di sposarla» (P. A., Summ. 31/5, 94; Summ. alt., vad. actoris 1/3), et ipse contendit se nuptias accepisse tantummodo quia puella inopinate, et immo dolose, praegnans facta erat: «Non ero cosciente delle conseguenze della convivenza sessuale. Avevo fiducia nella convenuta e nel suo calendario, convinto che dalla nostra convivenza non ci sarebbe stata la gravidanza […] Se non ci fosse stata la gravidanza non ci saremmo sposati» (P. A., Summ. 25-36/17).

Actoris mater eiusque frater necnon testis, qui olim viri condiscipulus in universitate erat, referunt dominum T. matrimonium noluisse: «L'attore non voleva sposarsi. Non voleva in generale il matrimonio con la convenuta. Si è sposato solo a causa del

bambino […[Il consenso dell'attore di sposarsi con la convenuta non scaturiva dalla sua convinzione interiore. L'attore diceva prima della celebrazione delle nozze: "Io non ci starò con lei". L'attore non ha voluto questo matrimonio» (M. Summ. 62/14-15); «Si vedeva che egli non voleva questo matrimonio» (M., Summ. 67/15); «Secondo me l'attore non ha avuto la convinzione interiore di contrarre questo matrimonio […] Durante il viaggio dal fotografo, già dopo la celebrazione delle nozze, l'attore ha menzionato della lite avuta con la convenuta prima della celebrazione delle nozze. L'attore ha affermato che a causa di questa lite ha voluto tirarsi indietro dal contrarre il matrimonio con la convenuta» (P., Summ. 72/16). Unusquisque testis testimonium plenae probitatis ac credibilitatis obtinuit (cf. Summ. 47-49), ideoque notitiae allatae uti veridicae aestimari possunt.

Ast mulier alia prorsus dissimilia refert, et immo asseverat virum ipsum nuptias proposuisse: «Dopo un anno della conoscenza l'attore per due volte mi ha proposto di sposarci senza la conoscenza dei genitori e di partire in qualche posto […] L'attore mi diceva di voler sposarmi ancora prima di essere rimasta incinta. Già prima di essere incinta l'attore mi presentava agli altri come la sua futura moglie» (P. C., Summ. 38/6, 40/17).

Conventae mater eiusque vitricus firmant virum nuptias cum domina R. voluisse: «Mi sembra che l'attore abbia voluto contrarre il matrimonio con la convenuta» (C., Summ. /15); «Prima del matrimonio le parti passavano molto tempo insieme. Il loro comportamento indicava che progettavano di sposarsi nel futuro […] Le parti si sono sposate liberamente e per l'amore […] Si vedeva che volevano sposarsi» (S., Summ. 57)6-8); et uterque testis testimonio sufficientis credibilitatis gaudet (Summ. 49-51), idcirco ab ipsis relata in dubium ponenda non videntur.

9. – Vir iterum contendit causam simulandi fuisse suum defectum amoris et immo ipse refert se odium erga mulierem animadvertisse, quia ipsi tantum ad lasciviam descenderant: «Non sono esistiti mai tra noi l'amore […] È stata solo una relazione sessuale […] Di sicuro da parte mia non vi era alcum amore verso la convenuta. È stato solo un casuale contatto fisico da parte mia e niente di più […] Non vi era l'affetto tra di noi. Praticamente noi ci odiavamo» (P. A., Summ. 32/8, 32-33/9, 35/17).

Frater actoris refert partes nullo amore captas fuisse: «Le parti non provavano la simpatia e non si amavano» (m. Summ. 68/18), et de aversione locutus est olim domini Thomae condiscipulus: «si notava l'avversione dell'attore per la celebrazione delle nozze con la convenuta. Per tutto il tempo della celebrazione delle nozze e del ricevimento si notava l'avversione dell'attore verso questo matrimonio» (P. , Summ. 71/7).

Conventa quidem aliquam dubitationem quoad sponsi amorem pandit: «Secondo me l'attore ha contratto liberamente. Mi è difficile dire se per amore» (P. C., Summ. 18/9); conventae propinqui vero censent amorem inter partes reapse affuisse: «Ritengo che vi fosse l'amore tra di loro» (C., Summ. 52/7); «Le parti si sono sposate liberamente e per l'amore» (Stanislaus, Summ. 57/7).

Actor fatetur quod, saltem ex sua parte, omino debilis fuerat cuasa nubendi; ipse enim asserit se accepisse matrimonium solummodo graviditatis causa: «Se non ci fosse stata la gravidanza non ci saremmo mai sposati» (P. A., Summ. 36/17); etiam tempore non suspecto, scilicet perdurante processu ad divortium obtinendum, huiusmodi causa nubendi ad lucem venerat: «Dal racconto di T. risulta che si incontravano raramente e passavano poco tempo insieme. Durante l'estate del 1994 hanno avuto la relazione sessuale e la convenuta è rimasta incinta. L'attore dà colpa alla convenuta per quanto era accaduto. Secondo lui la convenuta ha iniziato con

lui la relazione sessuale molto irresponsabilmente […] L'attore afferma di non aver voluto ancora formare la famiglia e se non ci fosse sopravvenuta la gravidanza non si sarebbe sposato. Egli afferma inoltre che se allora avesse lavorato e fosse finanziariamente indipendente dai suoi genitori avrebbe pagato gli alimenti al figlio ma non si sarebbe sposato» (Summ. 9).

Etiam viri proximi agnoscunt hanc fuisse causam nuptias contrahendi, cum autem mulier ac familiares contendant praegnatiam solummodo urgentes fecisse nuptias, de quibus iamdudu consilium susceptum erat: «Sono del parere che anche se non fossi rimasta incinta ci saremmo sposati ugualmente» (P. C., Summ. 40/17 e); «Penso che il fatto che la convenuta fosse rimasta incinta ha affrettato la decisione di contrarre il matrimonio che, in ogni caso, sarebbe stata presa» (C., Summ. 54/18 c); «La gravidanza della convenuta ha affrettato la decisione delle parti di contrarre il matrimonio» (Stanislaus Summ. 59/18 c).

Quidem levitas voluntatis pro connubio instaurando eminet ex quadam circumstantia immediate praenuptiali, scilicet ex contentione orta inter sponsos, quae ipsis suaserat celebrationi renuntiare: «Non mi ricordo quale era la causa della nostra lite prima delle nozze. Probabilmente si trattava di qualche particolare legato alle nozze. La lite era talmente forte e seria che abbiamo deciso di andare dal sacerdote e di annullare il matrimonio […] Ancora prima delle nozze abbiamo avuto un serio litigio. Stavamo per andare insieme dal parroco per disdire il matrimonio» (P. A., Summ 34/15; Summ. alt. Vad. actoris, 2/3); attamen tandem actor matrimonium accepit: «Poi però ci siamo riconciliati» (ib.).

Quidem verba actoris pugnant cum actu positivo voluntatis matrimonium ipsum excludentis; et immo dominus Thomas iam in primo vadimonio rettulerat se tandem consensum praebuisse pro matrimonio ineundo, etsi statim, quasi in contradictionem vertens, contendat se nubere noluisse: «alla fine ho acconsentito a questo matrimonio. Non l'ho voluto però, dicevo a mia madre (perché faceva di più la pressione su di me) che non volevo sposarmi con la convenuta» (P. A., Summ. 32/9).

IV. De gravi metu viro illato

10. – Quamvis partes ex oppositis militant positionibus atque paupera insuper media probationis videntur, tamen probatur virum, valde cohaerentem in suis depositionibus, gravem metum ab extrinseco passum esse.

Vir iam a suo primo vadimonio refert se coartationem passum esse ad matrimonium ineundum, ne scandalum in oppidulo oriretur, ac deinde summa cum cohaerentia iterum asserit se ob metum reverentialem matrimonium contraxisse: «Ho contratto questo matrimonio costretto dai miei genitori. Abitavamo nell'ambiente piccolo e i genitori avevano paura che cosa avesse detto la gente […] I miei genitori mi costringevano […] La costrizione è durata per qualche mese prima della celebrazione delle nozze ma non so precisamente quanto […] Secondo me questa è stata una costrizione psichica […] Ho contratto questo matrimonio a causa della sua gravidanza e sotto costrizione. Stavo sotto la totale costrizione di mia madre, agendo contro la mia coscienza» (P. A., Summ. 32/9, 76/1-2, 77/3; Summ. alt. vad. actoris, 1/3); et quidem viri parentes suas minas in filium patefecerunt: «I genitori mi hanno posto un ultimatum: se non l'avessi sposata allora avrei dovuto pagare da solo gli studi e mantenere tutta la mia famiglia, cioè la convenuta e il bambino. All'inizio mi ha detto di non contrarre questo matrimonio ed essa avrebbe mantenuto la convenuta e il bambino. Poi mi ha messo l'ultimatum circa il matrimonio […] I genitori mi hanno

detto che se non mi fossi sposato loro non mi avrebbero voluto mantenere; di conseguenza avrei dovuto rinunciare agli studi […] Si trattava di una decisione ferma dei miei genitori e ho avuto paura di oppormi. Quindi sono stato costretto a fare la loro volontà […] Se non avessi acconsentito di sposarmi mi sarei trovato sotto le minacce del taglio dei fondi del finanziamento, della rottura delle relazioni con i miei genitori e dell'interruzione degli studi. Non ero indipendente dal punto di vista finanziario prima di contrarre il matrimonio […] Di sicuro i genitori e in modo particolare mio padre avrebbero fatto valere le minacce se non avessi adempiuto la loro volontà (P. A., Summ. 76-77 1-3, 77/5-6).

In nostro iudicii gradu dominus T. summatim, sed perclare, fatetur se matrimonium ob metum reverentialem contraxisse: «Il motivo decisivo di contrarre il matrimonio fu la gravidanza della convenuta e la pressione da parte dei genitori. Ho avuto paura delle conseguenze nel caso avessi dovuto rinunciare al matrimonio. Da parte dei genitori sentivo delle persuasioni e la costrizione. Mia madre mi diede un ultimatum: o mi sposo o essi avrebbero smesso di pagarmi gli studi, dovendo io in tal caso provvedere da solo alle mie necessità. Mia madre ha avuto un influsso decisivo sulla mia decisione matrimoniale. I genitori mi costringevano a prendere questa decisione […] mi costringevano tutti e due: madre e padre. Perciò, sotto la costrizione e per aver la santa pace, ho contratto questo matrimonio» (P. A., Summ. alt., vad. 2/4-6). Grave damnum pro sua vita futura, ob studiorum intermissionem, dominus T. quidem passus foret, ideoque, in casu, metus reverentialis, sat proximus videtur metui communi.

Mater actoris candide agnoscit filium matrimonium celebravisse sub pressu ab eadem peracto: «L'attore non voleva sposarsi […] Si è sposato solo a causa del bambino e a causa di me» (M., Summ. 62/14).

Domini T. frater atque eius condiscipulus viri animum omnino pressum esse agnoscebant: «L'attore si è deciso di contrarre il matrimonio con la convenuta soprattutto sotto l'influsso dei suoi genitori. Egli dava ascolto ai genitori. Si vedeva che egli non voleva questo matrimonio. Poi si è convinto di dover fare ciò che volevano i suoi genitori» (M., Summ. 67/15); «L'attore ha contratto il matrimonio con la convenuta non volendo deludere i suoi genitori i quali egli rispettava molto» (P., Summ. 72/16).

Sedula Vinculi Tutrix censet coactionem nullatenus evenisse, ideoque virum solummodo morem parentibus gessisse: «exhortationes et preces ab actoris parentibus expletae, si verae sunt, uti coactiones in filium exercitae definiri non possunt sed tantummodo benevolum monitum […] etiam reverentiae status actoris erga matrem non probatur, quia ex actis timorem amissionis relationis affectivae cum ea evidenter haud deducitur» (Animadversiones 13/18), ast, uti iam supra probatum est, domino T. grave malum impendebat, et quidem a parentibus palam significatum, scilicet intermissio studiorum, cui futura vita decora, a iuvene magni aestimata, prorsus adstringebatur.

11. – Vir iterum in suo primo vadimonio contenderat se minime amorem erga conventam animadvertisse, sed tantummodo impulsu erotico ductum fuisse (cf. Summ. 32-33/9, 35/17d), et domini T. amicus eiusdem aversionem erga mulierem aspexerat perdurante ritu nuptiali: «si notava l'avversione dell'attore per la celebrazione delle nozze con la convenuta» (P., Summ. 71/7).

Conventa praeterea in viro viderat nimium vinculum cum parentibus, ex quo quidem eminet defectus amoris pro uxore: «All'inizio la nostra vita comune andava concordemente. Ero però sorpresa che l'attore, dopo il ritorno da Cracovia dove studiava, si recava per primo dai suoi genitori e solo dopo veniva a casa» (P. C.,

Summ. 40-41); et eadem censet dominum Thomam sensu responsabilitatis caruisse, cum paratus non fuisset ad officia iugalia adimplenda, erga uxorem prorsus neglegens: «Prima delle nozze molto spesso uscivamo insieme, invece dopo le nozze molto raramente. L'attore diceva di avere la vita sociale nel posto di lavoro. Sono del parere che le difficoltà nella nostra unione scaturivano dalla mancanza del senso di responsabilità da parte dell'attore. L'attore non era preparato per la vita in matrimonio e in generale per assumere altri obblighi» (P. C., Summ. 41/20).

Ipsa conventa agnoscit actorem indole valde debili praeditum esse, quia omnino matri submissus ipse manebat: «A casa la madre faceva tutto per lui» (P. C., Summ. 41/20).

Huiusmodi indoles quidem gravem reddit, in casu, metum reverentialem, quia dominus Thomas ne ullam aliam viam ingredi poterat, nisi parentum voluntatem, uti ipse palam fassus est: «Mio padre ha avuto un carattere deciso […] Per tutte le decisioni più importanti ho dovuto avere sempre il consenso dei miei genitori. Praticamente mio padre decideva di tutto ciò ed egli non accettava alcuna opposizione» (P. A., Summ. 77/4).

12. – Quibus omnibus tum in iure tum in facto perpensis, Nos infrascripti Patres Auditores de Turno, pro Tribunali sedentes et solum Deum prae oculis habentes, Christi nomine invocato, declaramus, decernimus et definitive sententiamus, ad proposita dubia respondentes: *Affirmative, seu constare de nullitate matrimonii, in casu, ob metum viro incussum dumtaxat. (Omissis).*

Presentazione

La sezione di Giurisprudenza e legislazione costituzionale e comunitaria di questo numero raccoglie due pronunce della Corte costituzionale; due della Corte di Giustizia dell'Unione Europea; quattro Risoluzioni del Parlamento europeo; la sintesi di un'intesa sottoscritta dal Governo *ex* art. 8 Cost. ed un ricorso promosso dello stesso Governo davanti alla Consulta per l'impugnazione di una legge regionale.

Nella sentenza n. 96 di quest'anno la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), nella parte in cui non consentono di accedere alla PMA da parte di coppie fertili portatrici di patologie genetiche trasmissibili, per violazione degli artt. 3 e 32 Cost. I giudici costituzionali hanno rilevato, in particolare, un profilo di irragionevolezza non superabile laddove «con palese antinomia normativa (sottolineata anche dalla Corte di Strasburgo nella richiamata sentenza Costa e Pavan contro Italia), il nostro ordinamento consente, comunque, a tali coppie di perseguire l'obiettivo di procreare un figlio non affetto dalla specifica patologia ereditaria di cui sono portatrici, attraverso la, innegabilmente più traumatica, modalità della interruzione volontaria (anche reiterata) di gravidanze naturali – quale consentita dall'art. 6, comma 1, lettera b), della legge 22 maggio 1978, n. 194 (…) – quando, dalle ormai normali indagini prenatali, siano, appunto "accertati processi patologici […] relativi a rilevanti anomalie o malformazioni del nascituro, che determinino un grave pericolo per la salute fisica o psichica della donna"» (punto 9 del *Considerato in diritto*). La Consulta ha precisato, peraltro, i termini dell'ampliamento del ricorso a tecniche di PMA, rilevando come le patologie della coppia debbano rispondere «ai criteri di gravità di cui all'art. 6, comma 1, lettera b), della legge n. 194 del 1978», ed essere «adeguatamente accertate, per esigenze di tutela, da apposite strutture pubbliche» (ancora punto 9 del Considerato in diritto). Si estende, così, la platea dei soggetti legittimati a ad accedere alla PMA, (non solo le coppie sterili o infertili, ma anche quelle con particolari patologie genetiche), assumendo come disciplina di riferimento quella dettata dalla legge n. 194 del 1978, che consente il c.d. "aborto terapeutico" nei casi in cui la patologia di cui potrebbero soffrire gli embrioni sarebbe in grado di incidere gravemente sulla salute fisica o psichica della donna.

Appare meritevole di attenzione, poi, l'ordinanza n. 40, con la quale la Corte costituzionale ha ammesso il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti della Corte di Cassazione sul tema dell'avvio delle trattative per la conclusione di un'intesa *ex* art. 8, comma 3, Cost. (nel caso specifico, su richiesta dell'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti). La pronuncia si segnala non tanto per l'indagine relativa alla sussistenza del profilo soggettivo e di quello oggettivo ai fini della valutazione sull'ammissibilità, peraltro piuttosto scontata, quanto perché apre la via ad una fase ulteriore che dovrebbe chiarire la natura dell'accertamento preliminare relativo alla qualificazione dell'istante come confessione religiosa, con evidenti ricadute sulla sindacabilità in sede giurisdizionale di un eventuale rifiuto.

La prima delle due decisioni della Corte di Giustizia dell'Unione europea riguarda

la legittimità della previsione di legge che in Francia esclude in modo permanente la donazione di sangue da parte di uomini che abbiano avuto rapporti sessuali con una persona dello stesso sesso. Alla luce dei tradizionali criteri di concretezza e proporzionalità, il giudice ritiene che tale esclusione non leda il principio di non discriminazione e possa essere giustificata, purché si dimostri che esiste, per tali persone, un alto rischio di contrarre gravi malattie infettive, come l'HIV, e che non sono disponibili tecniche efficaci di ricerca o metodi atti ad assicurare un livello elevato di protezione della salute dei riceventi meno restrittivi dell'esclusione. La seconda pronuncia si inserisce, invece, nel tema, attualissimo, dei rapporti tra sviluppo tecnologico e diritto, intercettando il problema, molto delicato, offerto dall'esigenza di tracciare un confine tra la (legittima) protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche e il divieto assoluto di utilizzare embrioni umani a fini industriali o commerciali.

Sul versante normativo, si segnalano alcune risoluzioni del Parlamento europeo rivolte ad "orientare" l'azione degli Stati in settori disparati e riconducibili, in estrema sintesi, o alla manifestazione di una posizione unitaria di ferma opposizione nei confronti delle persecuzioni per motivi religiosi e delle violazioni dei diritti umani delle minoranze religiose (Risoluzione 27 novembre 2014, relativa alle leggi sulla blasfemia adottate in Pakistan; Risoluzione 30 aprile 2015 sulla persecuzione dei cristiani nel mondo, in relazione all'uccisione di studenti in Kenya per mano del gruppo terroristico *alShabaab*), oppure alla verifica dei progressi in materia di uguaglianza tra donne e uomini nell'UE, (Risoluzione 10 marzo 2015, che a tal proposito denuncia, peraltro, ritardi ancora consistenti; sulla scorta di questi risultati lo stesso Parlamento ha successivamente varato la Risoluzione 9 giugno 2015, sulla strategia dell'Unione europea per la parità tra donne e uomini dopo il 2015, anch'essa riportata *infra* nel testo).

Completano la rassegna il testo di un ricorso promosso dal Governo davanti alla Corte costituzionale avverso una legge della Regione Lombardia in materia di edilizia di culto (in particolare, per disciplinare la realizzazione di attrezzature di interesse comune destinate a servizi religiosi), in quanto ritenuta lesiva del divieto di discriminazione tra confessioni religiose e della competenza esclusiva dello Stato in materia di rapporti tra la Repubblica e le stessa confessioni religiose, nonché la sintesi dell'intesa sottoscritta nel mese di giugno tra lo Stato italiano e l'Istituto Buddista Italiano *Soka Gakkai*.

Corte costituzionale,
Sentenza 05 giugno 2015, n. 96

Illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge n. 40/2004, nella parte in cui non consentono il ricorso alle tecniche di PMA alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili

Abstract. *La normativa in esame (artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge n. 40/2004, nella parte in cui non consentono il ricorso alle tecniche di PMA alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili), appare il risultato di un irragionevole bilanciamento degli interessi in gioco, in violazione anche del canone di razionalità dell'ordinamento – ed è lesiva del diritto alla salute della donna fertile portatrice (ella o l'altro soggetto della coppia) di grave malattia genetica ereditaria – nella parte in cui non consente, e dunque esclude, che, nel quadro di disciplina della legge suddetta, possano ricorrere alla PMA le coppie affette da tali patologie, adeguatamente accertate, per esigenza di cautela, da apposita struttura pubblica specializzata. Ciò al fine esclusivo della previa individuazione di embrioni cui non risulti trasmessa la malattia del genitore comportante il pericolo di rilevanti anomalie o malformazioni (se non la morte precoce) del nascituro, alla stregua del medesimo "criterio normativo di gravità" già stabilito dall'art. 6, comma 1, lettera b), della legge n. 194 del 1978.*

Fonte: www.cortecostituzionale.it

Corte Costituzionale, Ordinanza 17 marzo 2015, n. 40:

Ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti della Corte di Cassazione sul tema dell'avvio delle trattative per la conclusione di un'intesa ex art. 8, comma 3, Cost.

[…]

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della sentenza della Corte di cassazione-sezioni unite civili, 28 giugno 2013, n. 16305, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato in cancelleria il 22 settembre 2014 ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2014, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 25 febbraio 2015 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che, con ricorso depositato in data 22 settembre 2014 (reg. confl. pot. amm. n. 5 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri, in proprio e a nome del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Corte di cassazione, sezioni unite civili, in relazione alla sentenza n. 16305 del 12 marzo-28 giugno 2013 con la quale è stato respinto il ricorso per motivi attinenti alla giurisdizione proposto dallo stesso Presidente del Consiglio avverso la sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, n. 6083 del 18 novembre 2011;

che il ricorrente riferisce in ordine alla richiesta dell'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti (UAAR), associazione non riconosciuta, costituita con atto notarile nel 1991, la quale aveva proposto ricorso avanti al TAR Lazio chiedendo l'annullamento della delibera del Consiglio dei ministri in data 27 novembre 2003, con la quale, recependo il parere dell'Avvocatura generale dello Stato, il Consiglio dei ministri decideva di non avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione, ritenendo che la professione di ateismo non potesse essere assimilata ad una confessione religiosa;

che con sentenza 31 dicembre 2008, n. 12359, il TAR Lazio dichiarava inammissibile il ricorso per difetto assoluto di giurisdizione, ritenendo che la determinazione impugnata avesse natura di atto politico non sindacabile;

che il Consiglio di Stato, con la citata sentenza n. 6083 del 2011, riformando la decisione di primo grado, affermava la giurisdizione del giudice amministrativo ritenendo che l'atto impugnato fosse espressione di mera discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione, come tale sindacabile dal giudice amministrativo in sede di giurisdizione generale di legittimità e che, pertanto, l'avvio delle trattative potesse «addirittura considerarsi obbligatorio sol che si possa pervenire a un giudizio di qualificabilità del soggetto istante come confessione religiosa, salva restando

da un lato la facoltà di non stipulare l'intesa all'esito delle trattative ovvero – come già detto – di non tradurre in legge l'intesa medesima, e dall'altro lato la possibilità, nell'esercizio della discrezionalità tecnica cui si è accennato, di escludere motivatamente che il soggetto presenti le caratteristiche che le consentirebbero di rientrare fra le "confessioni religiose"»;

che le parti venivano quindi rimesse avanti al primo giudice;

che avverso tale decisione, il Presidente del Consiglio dei ministri proponeva ricorso straordinario ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, Cost., alle sezioni unite della Corte di cassazione, sostenendo che il rifiuto di avviare le trattative per la conclusione dell'intesa ex art. 8 Cost. doveva qualificarsi come "atto politico", come tale insindacabile;

che la Corte di cassazione, con sentenza n. 16305 del 2013, respingeva il ricorso affermando che l'accertamento preliminare relativo alla qualificazione dell'istante come confessione religiosa costituirebbe esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione atteso che il soggetto che avanza l'istanza di avvio delle trattative per la conclusione dell'intesa sarebbe portatore di una pretesa costituzionalmente tutelata all'apertura delle stesse, azionabile in giudizio, di tal che il Governo avrebbe l'obbligo giuridico di avviare le trattative ex art. 8 Cost. per il solo fatto che una qualsiasi associazione lo richieda e a prescindere dalle evenienze che si possono verificare nel prosieguo dell'iter legislativo;

che, ad avviso della Corte di cassazione, «l'apertura della trattativa è dovuta in relazione alla possibile intesa, disciplinata, nel procedimento, secondo i canoni dell'attività amministrativa; [mentre] la legge di approvazione segue le regole e le possibili vicende […] proprie degli atti di formazione [per cui] le variabili fattuali della seconda fase non incidono sulla natura della situazione giuridica che sta alla base delle bilateralità pattizia voluta dal costituente»;

che «negare la sindacabilità del diniego di apertura della trattativa per il fatto che questa è inserita nel procedimento legislativo significa privare il soggetto istante di tutela e aprire la strada […] a una discrezionalità foriera di discriminazioni»;

che, successivamente a tale pronuncia, il TAR Lazio, con sentenza 3 luglio 2014 n. 7068, ha respinto nel merito il ricorso della UAAR escludendo che essa possa qualificarsi come confessione religiosa;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, ed il Consiglio dei ministri, non condividendo i principi affermati dalla Corte di cassazione e ritenendo che il rifiuto di avviare le trattative finalizzate alla stipula dell'intesa sia un atto politico, come tale sottratto al sindacato giurisdizionale, hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri nei confronti della Corte di cassazione;

che, in ordine alla ammissibilità del conflitto, i ricorrenti sostengono che sarebbe pacifica la legittimazione soggettiva del Presidente del Consiglio dei ministri in proprio e del Consiglio dei ministri a dichiarare definitivamente la volontà del potere di riferimento e che, nel caso di specie, il rifiuto all'avvio delle trattative sarebbe stato opposto dal Consiglio dei ministri, organo al quale, ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), sono riservate le determinazioni sulle intese;

che, in ordine alla legittimazione passiva, le sezioni unite della Corte di cassazione sarebbero competenti a dichiarare la definitiva volontà del potere giudiziario, in considerazione della efficacia vincolante per tutti i giudici comuni, anche in altri processi, delle decisioni da essa assunte in ordine alla giurisdizione;

che, quanto al profilo oggettivo, i ricorrenti richiamando gli artt. 7, 8, 92 e 95 Cost.,

osservano come la Corte di cassazione, con la sentenza n. 16305 del 2013, avrebbe illegittimamente esercitato il suo potere giurisdizionale menomando la funzione di indirizzo politico che la Costituzione assegna al Governo in materia religiosa la quale sarebbe assolutamente libera nel fine e quindi insuscettibile di controllo da parte dei giudici comuni;

che, nel merito, si afferma come non possa essere condivisa la conclusione delle sezioni unite in ordine alla doverosità dell'avvio delle trattative per la stipula dell'intesa ex art. 8, comma terzo, Cost.;

che tale ultima disposizione costituirebbe norma sulle fonti, dal momento che le intese integrerebbero il presupposto per l'avvio dell'iter legislativo finalizzato alla emanazione della legge che regola i rapporti tra Stato e confessione religiosa, e, pertanto, parteciperebbero della stessa natura, di atto politico, delle successive fasi dell'iter;

che inoltre, se il Governo è libero di non dare seguito alla stipula dell'intesa omettendo di esercitare l'iniziativa per l'emanazione della legge prevista dall'art. 8, terzo comma, Cost., a maggior ragione deve essere libero, nell'esercizio delle sue valutazioni politiche, di non avviare alcuna trattativa;

che tale conclusione troverebbe conferma nella sentenza della Corte costituzionale n. 346 del 2002, ove si afferma che il Governo non è vincolato a norme specifiche per quanto riguarda l'obbligo di negoziare e stipulare l'intesa;

che, infine, vi è di ciò conferma nella recente sentenza di questa Corte n. 81 del 2012 la quale avrebbe riconosciuto l'esistenza di spazi riservati alla scelta politica;

che, in definitiva, il rifiuto del Consiglio dei ministri di avviare le trattative per la conclusione dell'intesa sarebbe espressione della fondamentale funzione di direzione e di indirizzo politico del Governo, in quanto tale libera nel fine ed insuscettibile di controllo da parte dei giudici comuni, non tollerando interferenze da parte del potere giudiziario di tal che sarebbe abnorme la sentenza che annulla il diniego di avvio delle trattative imponendo al Governo di riesaminare la questione o di concludere l'intesa con un determinato soggetto;

che, conseguentemente, i ricorrenti chiedono alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava alla Corte di cassazione, sezioni unite civili, di affermare la sindacabilità, ad opera dei giudici comuni, del rifiuto del Consiglio dei ministri di avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost.

Considerato che in questa fase del giudizio, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), questa Corte è chiamata a deliberare, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile in quanto vi sia «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», sussistendone i requisiti soggettivo ed oggettivo e restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità del conflitto;

che sotto il profilo soggettivo, il Presidente del Consiglio dei ministri, sia in proprio sia in rappresentanza del Consiglio dei ministri, è legittimato a promuovere il presente conflitto in quanto organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene in ordine alla stipula delle intese con le confessioni religiose diverse da quella cattolica, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione;

che sussiste, altresì, la legittimazione a resistere nel conflitto della Corte di cassazione dal momento che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, si deve riconoscere ai singoli organi giurisdizionali la legittimazione ad essere parti di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto in posizione di piena indipendenza garantita dalla Costituzione e competenti a dichiarare definitivamente, nell'esercizio

delle relative funzioni, la volontà del potere cui appartengono (ex plurimis, ordinanze n. 286 del 2014 e n. 69 del 2013);

che, quanto al profilo oggettivo del conflitto, il ricorso è finalizzato a tutelare la sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite del Governo che, secondo la prospettazione del ricorrente, ad esso sarebbero attribuite dagli artt. 8, terzo comma, 92 e 95 Cost. i quali assegnano a detto organo la funzione di indirizzo politico in materia religiosa, e che la sentenza della Corte di cassazione, esorbitando dalle proprie competenze, avrebbe menomato.

Per questi motivi,

la CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Corte di cassazione con l'atto indicato in epigrafe;

2) dispone:

a) che la cancelleria della Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri;

b) che, a cura del ricorrente, il ricorso e la presente ordinanza siano notificati alla Corte di cassazione, entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria della Corte entro il termine perentorio di trenta giorni dalla notificazione, a norma del l'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

[…]

Fonte: www.cortecostituzionele.it

Presidenza del Consiglio dei Ministri, 9 aprile 2015
Ricorso per questione di illegittimità costituzionale degli artt. 70 - commi 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater e 72 - commi 4, 7 lett. e) e lett. g), e 5, della L.R. 2/2015 della Regione Lombardia

Edilizia di culto, Governo del territorio, Libertà religiosa, Principio di uguaglianza, Attrezzature religiose, Divieto di discriminazione, Appartenenza confessionale, Libero esercizio del culto, Competenza esclusiva dello Stato in materia di rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato […].

Nei confronti della Regione Lombardia […] per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 70, commi 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater e 72, commi 4, 5 e 7 lett. e) e g), della legge regionale n. 2 del 3 febbraio 2015, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Lombardia n. 6 del 5 febbraio 2015, recante "Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi", giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 12 marzo 2015.

La Regione Lombardia ha dettato disposizioni in materia di governo del territorio modificando la previgente Legge Regionale n. 12 dell'11 marzo 2005 "Legge per governo del territorio" con riferimento alle norme contenute nel capo III - intitolato Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi - in relazione specificamente negli articoli 70 e 72.

Precisamente, l'art. 1, comma 1, lett. b) della L.R. 2/2015 ha sostituito il comma 2 dell'art. 70, L.R. 12/2005 ulteriormente aggiungendo i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater. Pertanto, il contenuto dell'art. 70 della L.R. 12/2005 - riportante testualmente:

"1. La Regione ed i comuni concorrono a promuovere, conformemente ai criteri di cui al presente capo, la realizzazione di attrezzature di interesse comune destinate a servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica; 2. Le disposizioni del presente capo si applicano anche agli enti delle altre confessioni religiose come tali qualificate in base a criteri desumibili dall'ordinamento ed aventi una presenza diffusa, organizzata e stabile nell'ambito del comune ove siano effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo, ed i cui statuti esprimano il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e previa stipulazione di convenzione tra il comune e le confessioni interessate; 3. I contributi e le provvidenze disciplinati dalla presente legge hanno natura distinta ed integrativa rispetto ai finanziamenti a favore dell'edilizia di culto previsti in altre leggi dello Stato e della Regione, nonché in atti o provvedimenti amministrativi dei comuni diretti a soddisfare specifici interessi locali nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali".

È stato così modificato dalla L.R. 2/2015: "1. La Regione ed i comuni concorrono a promuovere, conformemente ai criteri di cui al presente capo, la realizzazione di attrezzature di interesse comune destinate a servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica; 2.2. Le disposizioni del presente capo si applicano anche agli enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha già approvato con legge la relativa intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione; 2-bis. Le disposizioni del presente capo si applicano altresì agli enti delle altre confessioni religiose che presentano i seguenti requisiti: a) presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo; b) i relativi statuti esprimono il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione. 2-ter. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente capo gli enti delle confessioni religiose di cui ai commi 2 e 2-bis devono stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato. Le convenzioni prevedono espressamente la possibilità della risoluzione o della revoca, in caso di accertamento da parte del comune di attività non previste nella convenzione; 2-quater. Per consentire ai comuni la corretta applicazione delle disposizioni di cui al presente capo, viene istituita e nominata con provvedimento di Giunta regionale, che stabilisce anche composizione e modalità di funzionamento, una consulta regionale per il rilascio di parere preventivo e obbligatorio sulla sussistenza dei requisiti di cui al comma 2-bis. La consulta opera senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale; 3. I contributi e le provvidenze disciplinati dalla presente legge hanno natura distinta ed integrativa rispetto ai finanziamenti a favore dell'edilizia di culto previsti in altre leggi dello Stato e della Regione, nonché in atti o provvedimenti amministrativi dei comuni diretti a soddisfare specifici interessi locali nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali".

Anche l'art. 72 - la cui versione precedente era: «Art. 72 - (Rapporti con la pianificazione comunale). - 1. Nel piano dei servizi e nelle relative varianti, le aree che accolgono attrezzature religiose, o che sono destinate alle attrezzature stesse, sono specificamente individuate, dimensionate e disciplinate sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'art. 70. Le attrezzature religiose sono computate nella loro misura effettiva nell'ambito della dotazione globale di spazi per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale di cui all'art. 9, senza necessità di regolamentazione con atto di asservimento o regolamento d'uso. 2. Qualunque sia la dotazione di attrezzature religiose esistenti, nelle aree in cui siano previsti nuovi insediamenti residenziali, il piano dei servizi, e relative varianti, assicura nuove aree per attrezzature religiose, tenendo conto delle esigenze rappresentate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'art. 70. Su istanza dell'ente interessato, le nuove aree per attrezzature religiose sono preferibilmente localizzate in continuità con quelle esistenti. 3. In aggiunta alle aree individuate ai sensi del comma 2, il piano dei servizi e i piani attuativi possono prevedere aree destinate ad accogliere attrezzature religiose di interesse sovracomunale. Le aree necessarie per la costruzione delle suddette attrezzature sono specificamente individuate, dimensionate e normate, nell'ambito della pianificazione urbanistica comunale, sulla base delle istanze all'uopo presentate dagli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica e delle altre confessioni religiose di cui all'art. 70. 4. Le aree destinate ad accogliere gli edifici di culto e le altre attrezzature per i servizi religiosi, anche di interesse sovracomunale, sono ripartite fra gli enti che ne abbiano fatto istanza in base alla consistenza ed incidenza sociale delle rispettive confessioni».

È stato modificato, anche nella intitolazione, ed integrato come segue: «Art. 72 - (Piano per le attrezzature religiose). - 1. Le aree che accolgono attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse sono specificamente individuate nel piano delle attrezzature religiose, atto separato facente parte del piano dei servizi, dove vengono dimensionate e disciplinate sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'art. 70. 2. L'installazione di nuove attrezzature religiose presuppone il piano di cui al comma 1; senza il suddetto piano non può essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa da confessioni di cui all'art. 70. 3. Il piano di cui al comma 1 è sottoposto alla medesima procedura di approvazione dei piani componenti il PGT di cui all'art. 13. 4. Nel corso del procedimento per la predisposizione del piano di cui al comma 1 vengono acquisiti i pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, fatta salva l'autonomia degli organi statali. Resta ferma la facoltà per i comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale. 5. I comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose sono tenuti ad adottare e approvare il piano delle attrezzature religiose entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale recante "Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi"». Decorso detto termine il piano è approvato unitamente al nuovo PGT. 6. Il piano delle attrezzature religiose può avere valenza sovracomunale, sulla base di una convenzione tra comuni limitrofi che individua il comune capofila. La procedura di cui all'art. 4 deve avvenire singolarmente in ogni comune. Il provvedimento finale e conclusivo della procedura è unico e ne è responsabile il comune capofila. Il piano delle attrezzature religiose sovracomunale costituisce parte del piano dei servizi dei singoli comuni che hanno aderito alla convenzione di cui sopra. 7. Il piano delle attrezzature religiose deve prevedere tra l'altro: a) la presenza di strade di collegamento adeguatamente dimensionate o, se assenti o inadeguate, ne prevede l'esecuzione o l'adeguamento con onere a carico dei richiedenti; b) la presenza di adeguate opere di urbanizzazione primaria o, se assenti o inadeguate, ne prevede l'esecuzione o l'adeguamento con onere a carico dei richiedenti; c) distanze adeguate tra le aree e gli edifici da destinare alle diverse confessioni religiose. Le distanze minime sono definite con deliberazione della Giunta regionale; d) uno spazio da destinare a parcheggio pubblico in misura non inferiore al 200 per cento della superficie lorda di pavimento dell'edificio da destinare a luogo di culto. Il piano dei servizi può prevedere in aggiunta un minimo di posteggi determinati su coefficienti di superficie convenzionali; e) la realizzazione di un impianto di videosorveglianza esterno all'edificio, con onere a carico dei richiedenti, che ne monitori ogni punto di ingresso, collegato con gli uffici della polizia locale o forze dell'ordine; f) la realizzazione di adeguati servizi igienici, nonché l'accessibilità alle strutture anche da parte di disabili; g) la congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel PTR. 8. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle attrezzature religiose esistenti alla entrata in vigore della legge recante "Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi".

Ebbene, è avviso del Governo che, con tali disposizioni modificative ed integrative, la Regione Lombardia abbia travalicato i limiti fissati dalla Costituzione alla propria competenza legislativa, come si chiarirà attraverso l'illustrazione dei seguenti

Motivi

1. Violazione degli artt. 3, 8 e 19 Cost. in relazione all'art. 70, commi 2 e 2-bis, lett. a), L.R. 2/2015. La nuova formulazione dell'art. 70 va a specificare la norma previgente - che prevedeva, come sopra riportato, che "2. Le disposizioni del presente capo si applicano anche agli enti delle altre confessioni religiose come tali qualificate in base a criteri desumibili dall'ordinamento…" - attraverso l'introduzione nel comma 2-bis, oltre alla "presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo;" anche che "i relativi statuti esprimono il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione". Prescindendo, per il momento da quest'ultima previsione, che sarà esaminata nel 2° motivo di ricorso relativo alla violazione del comma 2-quater, dell'art. 70, deve osservarsi che, restando sostanzialmente invariato il 1° comma - che recita "La Regione ed i comuni concorrono a promuovere, conformemente ai criteri di cui al presente capo, la realizzazione di attrezzature di interesse comune destinate a servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica". - la nuova formulazione dei commi 2 e 2-bis - sopra riprodotti - introducono un'irragionevole disparità di trattamento a danno delle confessioni acattoliche prive di intesa o con intesa non ancora approvata con legge, rispetto alla Chiesa Cattolica e alle altre confessioni religiose con intesa già approvata con legge. In proposito, deve rilevarsi che la tutela della libertà religiosa per le confessioni diverse dalla cattolica esige cura e attenzione particolari nella considerazione che le condizioni di queste confessioni (ancor più di quelle di nuova formazione) sono disagiate e precarie proprio in materia di edifici di culto e di attrezzature religiose essenziali. Frapporre ostacoli alla loro libertà di culto, interponendo difficoltà o complicazioni amministrative, finanziarie, logistiche, alla costruzioni di nuovi templi, significa violare i principi costituzionali di libertà religiosa e di eguaglianza dei cittadini. Pertanto, la previsione contenuta nel comma 2 - secondo cui le disposizioni del capo III si applicano agli enti delle altre confessioni religiose con cui sia intercorsa intesa con lo Stato - ed il previsto requisito della presenza diffusa e consistente a livello territoriale - di cui alla lett. a) del comma 2-bis - violano gli artt. 3, 8 e 19 della Costituzione, perché irragionevolmente discriminano tra soggetti portatori di interessi identici (la proclamazione delle rispettive fedi) e, quindi, limitano e impediscono l'esercizio della libertà religiosa, diritto fondamentale ed inviolabile, e di professare la propria fede religiosa in forma associata e di esercitarne in privato o in pubblico il culto. In proposito, la Corte costituzionale ha ritenuto che il rispetto dei principi di libertà religiosa e di uguaglianza deve essere garantito "in riferimento al medesimo diritto di tutti gli appartenenti alle diverse fedi o confessioni religiose di fruire delle eventuali facilitazioni disposte in via generale dalla medesima disciplina comune dettata dallo Stato perché ciascuno possa in concreto più agevolmente esercitare il culto della propria lode religiosa" e, pertanto, "ne consegue che qualsiasi discriminazione in danno dell'una o dell'altra fede religiosa è costituzionalmente inammissibile in quanto contrasta con il diritto di libertà e con il principio di uguaglianza.[…] È determinante la finalità che caratterizza la disposizione impugnata e l'effetto che ne discende: finalità ed effetto essendo quelli di facilitare l'esercizio del culto, l'agevolazione non può essere subordinata alla condizione che il culto si riferisca ad una confessione religiosa la quale abbia chiesto e ottenuto la regolamentazione dei propri rapporti con lo Stato ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione". (Corte costituzionale, sent. n. 195/1993).

2. Violazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) Cost. in riferimento all'art. 70, commi 2-bis, lett. b) e 2-quater, L.R. 2/2015. In una lettura congiunta dei due commi 2-bis e 2-quater dell'art. 70, della L.R. in esame, con riferimento alle confessioni religiose, il comma 2-bis, sub lett. b) prevede che "i relativi statuti esprimono il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione", e che, ai sensi del successivo comma 2-quater, "Per consentire ai comuni la corretta applicazione delle disposizioni di cui al presente capo, viene istituita e nominata con provvedimento di Giunta regionale, che stabilisce anche composizione e modalità di funzionamento, una consulta regionale per il rilascio di parere preventivo e obbligatorio sulla sussistenza dei requisiti di cui al comma 2-bis. La consulta opera senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale". È evidente che tali previsioni modificative si pongono in sensibile contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione laddove la valutazione dei requisiti di cui al comma 2-bis (presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo, carattere religioso delle finalità istituzionali e rispetto dei principi e dei valori della Costituzione da parte degli enti delle confessioni religiose) viene, ai sensi del comma 2-quater, affidata a una "consulta regionale", da nominarsi con provvedimento della Giunta regionale, competente al rilascio di un parere preventivo e obbligatorio sulla sussistenza dei requisiti di cui al menzionato comma 2 bis. Infatti, l'attribuzione a un organo regionale del compito di valutare la conformità dello statuto regolante l'ente di natura religiosa ai principi e ai valori della Costituzione, determina una lesione della sfera di attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato della materia dei rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose, di cui all'art. 117, comma 2, lett. c) Cost.

3. Violazione dell'art. 19 Cost. in riferimento al comma 2-ter dell'art. 70 L.R. 2/2015. Il comma 2-ter, dell'art. 70 della L.R. 2/2015 sancisce "Ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente capo gli enti delle confessioni religiose di cui ai commi 2 e 2-bis devono stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato. Le convenzioni prevedono espressamente la possibilità della risoluzione o della revoca, in caso di accertamento da parte del comune di attività non previste nella convenzione". Si ritiene che la previsione della risoluzione o revoca in caso di accertamento di attività non previste nella convenzione, sia formula troppo generale e generica, dal momento che ben può un ente di culto svolgere anche attività diverse da quelle di religione o di culto (es., culturale o sportiva per i giovani), purché sempre nel rispetto delle leggi italiane che regolano tali attività. Pertanto, si ritiene che il comma 2-ter, che accorda la facoltà di revoca unilaterale da parte del comune, e' suscettibile di violare la libertà di religione e di culto di cui all'art. 19 Cost.

4. Violazione dei principi europei ed internazionali in materia di libertà di religione e di culto consacrati nell'art. 117, comma 1 e 2, lett. a) Cost. in riferimento ai commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, L.R. 2/2015. Anche l'Unione Europea garantisce la libertà religiosa e l'eliminazione delle discriminazioni basate sull'appartenenza religiosa. Il Trattato di Lisbona e l'obbligatorietà della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nonostante rimanga prerogativa dell'ordinamento nazionale di ogni singolo Stato membro la definizione dello status di cui godono le confessioni, associazioni e comunità religiose, esplicite disposizioni comunitarie, salvaguardano la libertà religiosa e contrastano la discriminazione religiosa. Per quanto riguarda i Trattati, gli artt. 10 e 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) definiscono l'impegno dell'Unione nel perseguire la lotta alle discriminazioni fondate anche sulla religione nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche europee, affermando

anche il principio del dialogo con le confessioni religiose e salvaguardando i sistemi nazionali di disciplina dei rapporti tra Stato e confessioni religiose di ciascuno Stato membro. In aggiunta, all'art. 19 del TFUE, viene sancita la competenza dell'Unione nell'elaborazione di opportuni provvedimenti per combattere le discriminazioni fondate anche sulla religione: in tal modo l'Unione diviene soggetto attivo in questa materia, con i conseguenti riflessi sugli ordinamenti nazionali. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, divenuta dal 1° dicembre 2009 vincolante per gli Stati membri al pari dei Trattati, prevede agli artt. 10, 21 e 22 che "l'Unione rispetta la diversità religiosa", che la libertà religiosa "include la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti" e che "e' vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura […]". Anche il Comitato diritti umani delle Nazioni Unite, nell'esercizio della sua funzione di interprete del Patto internazionale sui diritti civili e politici, ha chiarito che la libertà di religione e il diritto di manifestare il proprio credo comprendono una vasta gamma di atti. Il concetto di culto, infatti, si estende a tutti gli atti che sono espressione diretta di fede, come ad esempio la costruzione di luoghi di culto, l'uso di formule e oggetti rituali, l'utilizzo di simboli e il rispetto di ferie e giorni di riposo. Il diritto di professare liberamente la propria religione si traduce, quindi, anche nell'utilità concreta relativa alla costruzione e/o utilizzo di luoghi appositamente dedicati alla preghiera e alla discussione delle questioni riguardanti gli interessi sociali e culturali della comunità cui l'individuo appartiene. (par. 4 del General Comment all'art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (30.VII.1993). Pertanto, conformemente all'art. 18, gli Stati hanno l'obbligo di adottare misure infrastrutturali e condizioni favorevoli per facilitare lo sviluppo libero e non discriminatorio delle comunità religiose e dei loro membri. Il terzo comma del citato art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici stabilisce, inoltre, che "la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo può essere sottoposta unicamente alle restrizioni previste dalla legge e che siano necessarie per la tutela della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico o della sanità pubblica, della morale pubblica o degli altri diritti e libertà fondamentali". Il Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite ha osservato (Par. 8) che il terzo comma dell'art. 18 deve essere interpretato restrittivamente: non sono ammesse restrizioni se non per i motivi sopra specificati e tali limitazioni possono essere applicate solo per gli scopi cui sono stati prescritti e devono essere proporzionate e direttamente correlate a tali specifici scopi. Le restrizioni, inoltre, non possono essere imposte o applicate per fini discriminatori.

5. Violazione degli artt. 117, comma 2, lett. h) e 118, comma 3, della Costituzione in relazione all'art 72, comma 4 e comma 7, lett. e) L.R. 2/2015. Come premesso, la L.R. 2/2015 ha modificato anche l'art. 72 della L.R. 12/2005. Il comma 4 del nuovo art. 72 - intitolato "Piano per le attrezzature religiose" - stabilisce "Nel corso del procedimento per la predisposizione del piano di cui al comma 1 vengono acquisiti i pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, fatta salva l'autonomia degli organi statali. Resta ferma la facoltà per i comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale". Tale comma, quindi, prevede che nell'ambito

del procedimento per la predisposizione del piano delle attrezzature religiose, vengano acquisiti i pareri, tra gli altri, di esponenti rappresentanti delle forze dell'ordine, oltre agli uffici provinciali di questura e di prefettura, al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica. Tutto ciò viola l'art. 117, comma 2, lett. h) della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza ma anche l'art. 118, comma 3, della Costituzione, che affida alla sola legge statale il potere di disciplinare forme di coordinamento fra Stato e Regioni nella materia della sicurezza pubblica. Del pari, la previsione di cui al comma 7, lett. e) dello stesso art. 72, in ordine alla possibilità che il piano preveda "la realizzazione di un impianto di videosorveglianza esterno all'edificio, con onere a carico del richiedente, che monitori ogni punto di ingresso, collegato con gli uffici della polizia locale o forze dell'ordine", contrasta sia con il citato art. 117, comma 2, lett. h), della Costituzione che con l'art. 118, comma 3, della Costituzione, che affida alla sola legge statale il potere di disciplinare forme di coordinamento fra Stato e Regioni nella materia della sicurezza pubblica. A proposito della materia della sicurezza pubblica, codesta Corte costituzionale con la sentenza n. 45 del 1957 rileva "doversi ritenere insussistente nel nostro ordinamento giuridico la regola che ad ogni libertà costituzionale possa corrispondere un potere di controllo preventivo da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, in ordine ai futuri comportamenti del cittadino". Ed anche che "la promozione della legalità, in quanto tesa alla diffusione dei valori di civiltà e pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica, non è attribuzione monopolistica, ne' può divenire oggetto di contesa tra i distinti livelli di legislazione e di governo: è tuttavia necessario che misure predisposte a tale scopo nell'esercizio di una competenza propria della Regione, per esempio nell'ambito dell'organizzazione degli uffici regionali, non costituiscano strumenti di politica criminale, ne', in ogni caso, generino interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati (da ultimo, sentenza n. 325 del 2 dicembre 2011)".

6. Violazione dell'art. 19 della Costituzione in riferimento all'art. 72, comma 4, ultimo periodo, della L.R. 2/2015. L'ultimo periodo del comma 4 del nuovo art. 72 della L.R. n. 12/2005 contiene la previsione: "Resta ferma la facoltà per i comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale". La disposizione prevede dunque la possibilità per i comuni, in merito agli anzidetti piani, di indire referendum. Tale previsione, oltre a creare un'ulteriore aggravio nel procedimento per la predisposizione del piano delle attrezzature religiose, consentendo che la possibilità di destinare aree ad attrezzature religiose sia subordinata a decisioni espressione di maggioranze politiche o culturali o altro, è suscettibile di violare l'art. 19 della Costituzione, che garantisce la libertà religiosa. In proposito, la Corte costituzionale già nel 1958 chiarì che "con l'art. 19 il legislatore costituente riconosce a tutti il diritto di professare la propria fede religiosa, in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato o in pubblico il culto, col solo e ben comprensibile, limite che il culto non si estrinsechi in riti contrari al buon costume. La formula di tale articolo non potrebbe, in tutti i suoi termini, essere più ampia, nel senso di comprendere tutte le manifestazioni del culto, ivi indubbiamente incluse, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l'apertura di templi ed oratori e la nomina dei relativi ministri". (Sent. Cort. Cost. n. 59/1958).

7. Violazione degli artt. 3, 8 e 19 della Costituzione in relazione al comma 7, lett. g) dell'art. 72 della L.R. 2/2015. La previsione contenuta nel comma 7, lett. g), dell'art. 72 della L.R. n. 12/2005, e' suscettibile di applicazioni discriminatorie ed e'

priva di intrinseca logicità. Come visto, esso prevede "la congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel PTR". Considerato che per loro natura, in Italia e in tutto il mondo, gli edifici di culto presentano specificità stilistiche e architettoniche derivate dalla storia nazionale e da quella delle singole confessioni religiose, che non possono essere ignorate o censurate sulla base delle "caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo" (formula già per se' ambigua e non priva di una qualche inafferrabilità concettuale), la formula si presta ad applicazioni così ampiamente discrezionali da consentire facilmente effetti discriminatori verso alcuni enti religiosi e non verso altri. Pertanto, il comma 7, lett. g) dell'art. 72 della L.R. n. 12/2005, sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. c) della L.R. n. 2/2015, consentendo effetti discriminatori verso alcuni enti religiosi e non verso altri; viola gli artt. 3, 8 e 19 della Cost., che garantiscono, in condizioni di uguaglianza, la libera professione di fede religiosa. 8. Violazione dell'art. 117, comma 2, lett. l) Cost. e dell'art. 3 D.M. Lavori Pubblici n. 1444/1968 in relazione al comma 5,dell'art. 72, L.R. 2/2015. Il comma 5 del nuovo art. 72, così come sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. c) della legge regionale in esame, stabilisce che i comuni che "intendono prevedere nuove attrezzature religiose" sono tenuti ad adottare e approvare il piano delle attrezzature religiose, con ciò stabilendo che i comuni hanno la facoltà e non l'obbligo di prevedere nuove attrezzature religiose. La disposizione contrasta con l'art. 3 del decreto del Ministero dei lavori pubblici n. 1444/1968 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17, della legge 6 agosto 1967, n. 765), che nel determinare i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, ha stabilito che nei piani regolatori comunali, ai sensi dell'art. 17, della legge 765/1967, debbano essere individuati almeno 2 mq per abitante da destinare ad attrezzature di interesse comune, tra cui quelle religiose. Pertanto, il comma 5, dell'art. 72, della l.r. n. 12/2005, contrastando con le prescrizioni del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, in tema di dotazione minima riservata a spazi pubblici o riservati alle attività collettive - che, come affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze 120/1996 e 232/2005, hanno carattere inderogabile, in quanto materia inerente all'ordinamento civile che rispondono ad esigenze pubblicistiche sovrastanti gli interessi dei singoli, e rientrano quindi nella competenza legislativa esclusiva dello Stato - viola, l'art. 117, secondo comma, lett. l) Cost., che riserva allo Stato la materia dell'ordinamento civile.

P. Q. M.

Tutto quanto considerato in narrativa, si conclude perché gli artt. 70 - commi 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater e 72 - commi 4, 7 lett. e) e lett. g), e 5, della L.R. 2/2015 della Regione Lombardia siano dichiarati costituzionalmente illegittimi per contrasto con gli articoli della Costituzione evidenziati. Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2015 e dell'allegata relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni.

[…]

Fonte: www.olir.it

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, IV Sezione. Sentenza 29 aprile 2015, n. C-528/13

Affaire Geoffrey Lèger c. Ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, Établissement français du sang: esclusione della donazione di sangue da persona che abbia avuto una relazione con altra dello stesso sesso

Abstract.. *La controindicazione permanente alla donazione di sangue per un uomo che abbia avuto rapporti sessuali con un altro uomo in Francia è prevista dalla legge. La limitazione in parola rispetta, tuttavia, il contenuto essenziale del principio di non discriminazione. Infatti, tale limitazione non rimette in discussione detto principio in quanto tale, atteso che essa verte unicamente sulla questione, di portata limitata, delle esclusioni dalla donazione di sangue allo scopo di tutelare la salute dei riceventi. Resta in ogni caso da verificare se la stessa limitazione corrisponda ad una finalità di interesse generale, a norma dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, e, in caso affermativo, se essa rispetti il principio di proporzionalità ai sensi di tale disposizione. Al riguardo, occorre ricordare che la direttiva 2004/33 reca attuazione della direttiva 2002/98. Conformemente alla sua base giuridica, ossia l'articolo 152, paragrafo 4, lettera a), CE, quest'ultima direttiva ha come obiettivo la protezione della sanità pubblica. Nel caso di specie, l'esclusione permanente dalla donazione di sangue è preordinata a ridurre al minimo il rischio di trasmissione di una malattia infettiva ai riceventi. Tale esclusione contribuisce pertanto all'obiettivo generale di garantire un livello elevato di protezione della salute umana, che costituisce una finalità riconosciuta dall'Unione all'articolo 152 CE, e, in particolare, ai paragrafi 4, lettera a), e 5 di tale articolo, nonché all'articolo 35, seconda frase, della Carta, i quali impongono che nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione sia garantito un livello elevato di protezione della salute umana. Quanto al principio di proporzionalità, dalla giurisprudenza della Corte risulta che le misure previste dalla normativa nazionale non devono eccedere i limiti di ciò che è appropriato e necessario al conseguimento degli obiettivi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva tra esse e che gli inconvenienti causati non devono essere esorbitanti rispetto agli obiettivi perseguiti (v. sentenze ERG e a., C379/08 e C380/08, EU:C:2010:127, punto 86; Urbán, C210/10, EU:C:2012:64, punto 24, nonché Texdata Software, C418/11, EU:C:2013:588, punto 52).*

Fonte: www.olir.it

Corte di Giustizia
Sentenza 18 dicembre 2014, n. C-364/13
Grande Sezione: biotecnologie ed ovuli umani indotti a dividersi attraverso partenogenesi

Bioetica, Protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche, Attivazione partenogenetica di ovociti, Produzione di cellule staminali embrionali umane, Brevettabilità, Esclusione delle utilizzazioni di embrioni umani a fini industriali o commerciali

Abstract. *L'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 98/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 1998, sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche, deve essere interpretato nel senso che un ovulo umano non fecondato il quale, attraverso la partenogenesi, sia stato indotto a dividersi e a svilupparsi, non costituisce un «embrione umano», ai sensi della suddetta disposizione, qualora, alla luce delle attuali conoscenze della scienza, esso sia privo, in quanto tale, della capacità intrinseca di svilupparsi in essere umano, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.*

[…]

LA CORTE (Grande Sezione), […] ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 98/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 1998, sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche (GU L 213, pag. 13).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'International Stem Cell Corporation (in prosieguo: l'«ISCO») e il Comptroller General of Patents, Designs and Trade Marks (in prosieguo: il «Comptroller») in merito al diniego di registrazione di brevetti nazionali con la motivazione che le domande di registrazione, relative all'attivazione partenogenetica di ovociti, riguardano l'uso di «embrioni umani» ai sensi della direttiva 98/44.

Contesto normativo
Il diritto dell'Unione

3 I considerando da 1 a 3, 16, da 37 a 39, 42 e 43 della direttiva 98/44 sono del seguente tenore:

«(1) considerando che la biotecnologia e l'ingegneria genetica stanno acquisendo una funzione crescente in una vasta gamma di attività industriali; che la protezione

delle invenzioni biotecnologiche assumerà indubbiamente un'importanza fondamentale per lo sviluppo industriale della Comunità;

(2) considerando che, soprattutto nel campo dell'ingegneria genetica, la ricerca e lo sviluppo esigono una notevole quantità di investimenti ad alto rischio che soltanto una protezione giuridica adeguata può consentire di rendere redditizi;

(3) considerando che una protezione efficace e armonizzata in tutti gli Stati membri è essenziale al fine di mantenere e promuovere gli investimenti nel settore della biotecnologia;

(…)

(16) considerando che il diritto dei brevetti dev'essere esercitato nel rispetto dei principi fondamentali che garantiscono la dignità e l'integrità dell'uomo; che occorre ribadire il principio secondo cui il corpo umano, in ogni stadio della sua costituzione e del suo sviluppo, comprese le cellule germinali, la semplice scoperta di uno dei suoi elementi o di uno dei suoi prodotti, nonché la sequenza o sequenza parziale di un gene umano, non sono brevettabili; che tali principi sono conformi ai criteri di brevettabilità previsti dal diritto dei brevetti, secondo i quali una semplice scoperta non può costituire oggetto di brevetto;

(…)

(37) considerando che, nella presente direttiva, va altresì riaffermato il principio secondo cui sono escluse dalla brevettabilità le invenzioni il cui sfruttamento commerciale sia contrario all'ordine pubblico o al buon costume;

(38) considerando che è altresì importante inserire nel dispositivo stesso della presente direttiva un elenco indicativo di invenzioni escluse dalla brevettabilità, per fornire ai giudici e agli uffici nazionali dei brevetti orientamenti di massima ai fini dell'interpretazione del riferimento all'ordine pubblico o al buon costume; che questo elenco non può certo essere considerato esauriente; che i procedimenti la cui applicazione reca pregiudizio alla dignità umana, come ad esempio i procedimenti per la produzione di esseri ibridi risultanti da cellule germinali o totipotenti umane o animali, devono ovviamente essere esclusi anch'essi dalla brevettabilità;

(39) considerando che l'ordine pubblico e il buon costume corrispondono in particolare a principi etici o morali riconosciuti in uno Stato membro e la cui osservanza è indispensabile in particolare in materia di biotecnologia, data la portata potenziale delle invenzioni in questo settore ed il loro nesso intrinseco con la materia vivente; che questi principi etici o morali completano le normali verifiche giuridiche previste dal diritto dei brevetti, a prescindere dal settore tecnico dell'invenzione;

(…)

(42) considerando inoltre che le utilizzazioni di embrioni umani a fini industriali o commerciali devono a loro volta essere escluse dalla brevettabilità; che tale esclusione non riguarda comunque le invenzioni a finalità terapeutiche o diagnostiche che si applicano e che sono utili all'embrione umano;

(43) considerando che l'articolo F, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea stabilisce che l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario».

4 L'articolo 1 della direttiva in esame così dispone:

«1. Gli Stati membri proteggono le invenzioni biotecnologiche tramite il diritto nazionale dei brevetti. Essi, se necessario, adeguano il loro diritto nazionale dei brevetti per tener conto delle disposizioni della presente direttiva.

2. La presente direttiva non pregiudica gli obblighi degli Stati membri derivanti da accordi internazionali, in particolare dall'accordo TRIPS [sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale] e dalla Convenzione sulla diversità biologica».

5 L'articolo 3 della medesima direttiva recita:

«1. Ai fini della presente direttiva, sono brevettabili le invenzioni nuove che comportino un'attività inventiva e siano suscettibili di applicazione industriale, anche se hanno ad oggetto un prodotto consistente in materiale biologico o che lo contiene, o un procedimento attraverso il quale viene prodotto, lavorato o impiegato materiale biologico.

2. Un materiale biologico che viene isolato dal suo ambiente naturale o viene prodotto tramite un procedimento tecnico può essere oggetto di invenzione, anche se preesisteva allo stato naturale».

6 A norma dell'articolo 5, paragrafi 1 e 2, della direttiva di cui trattasi:

«1. Il corpo umano, nei vari stadi della sua costituzione e del suo sviluppo, nonché la mera scoperta di uno dei suoi elementi, ivi compresa la sequenza o la sequenza parziale di un gene, non possono costituire invenzioni brevettabili.

2. Un elemento isolato dal corpo umano, o diversamente prodotto, mediante un procedimento tecnico, ivi compresa la sequenza o la sequenza parziale di un gene, può costituire un'invenzione brevettabile, anche se la struttura di detto elemento è identica a quella di un elemento naturale».

7 L'articolo 6 della direttiva 98/44 è formulato nei seguenti termini:

«1. Sono escluse dalla brevettabilità le invenzioni il cui sfruttamento commerciale è contrario all'ordine pubblico o al buon costume; lo sfruttamento di un'invenzione non può di per sé essere considerato contrario all'ordine pubblico o al buon costume per il solo fatto che è vietato da una disposizione legislativa o regolamentare.

2. Ai sensi del paragrafo 1, sono considerati non brevettabili in particolare:

(…)

c) le utilizzazioni di embrioni umani a fini industriali o commerciali;

(…)».

Il diritto del Regno Unito

8 Il punto 3, lettera d), dell'allegato A2 della legge del Regno Unito sui brevetti del 1977 (UK Patents Act 1977), che dà attuazione all'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 98/44, così recita:

«Non sono invenzioni brevettabili:

(…)

d) le utilizzazioni di embrioni umani a fini industriali o commerciali».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

9 Dalla decisione di rinvio emerge che l'ISCO ha presentato due domande di registrazione di brevetti nazionali (in prosieguo: le «domande di registrazione») presso l'United Kingdom Intellectual Property Office (Ufficio della proprietà intellettuale del Regno Unito).

10 Si trattava delle seguenti domande di registrazione:

– la domanda GB0621068.6, intitolata «Attivazione partenogenetica di ovociti per la produzione di cellule staminali embrionali umane», relativa a metodi di produzione di linee cellulari staminali umane pluripotenti da ovociti partenogeneticamente attivati

e di linee cellulari staminali prodotte secondo siffatti metodi; e

– la domanda GB0621069.4, intitolata «Cornea sintetica ottenuta da cellule staminali retinali», relativa a metodi di produzione di cornea sintetica o tessuto corneale, comportanti l'isolamento di cellule staminali pluripotenti da ovociti attivati partenogeneticamente, e rivendicazioni di procedimenti di fabbricazione riguardanti la cornea sintetica o il tessuto corneale ottenuti mediante tali metodi.

11 Con decisione del 16 agosto 2012, lo Hearing Officer (consigliereauditore), agente dell'United Kingdom Intellectual Property Office, agendo per conto del Comptroller, ha negato la registrazione delle suddette domande.

12 A tal riguardo, lo Hearing Officer ha considerato che le invenzioni descritte nelle domande di registrazione riguardassero ovuli umani non fecondati che, attraverso la partenogenesi, sono stati indotti a dividersi e a svilupparsi e che essi erano «tali da dare avvio al processo di sviluppo di un essere umano come l'embrione creato mediante fecondazione di un ovulo» ai sensi del punto 36 della sentenza Brüstle (C34/10, EU:C:2011:669).

13 Di conseguenza, a giudizio dello Hearing Officer, tali invenzioni costituivano «utilizzazioni di embrioni umani a fini industriali o commerciali», ai sensi del punto 3, lettera d), dell'allegato A2 della legge del Regno Unito sui brevetti del 1977, che dà attuazione all'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 98/44 e, pertanto, esse erano escluse dalla brevettabilità.

14 L'ISCO ha impugnato tale decisione dello Hearing Officer dinanzi alla High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division (Patents Court).

15 Nell'ambito di tale ricorso, l'ISCO ha fatto valere che, nella sentenza Brüstle (EU:C:2011:669), la Corte aveva inteso escludere dalla brevettabilità unicamente gli organismi idonei ad avviare il processo di sviluppo che conduce ad un essere umano. Orbene, organismi come quelli che formano oggetto delle domande di registrazione non potrebbero subire un siffatto processo di sviluppo. Di conseguenza, dovrebbero poter essere brevettati in base alla direttiva 98/44.

16 Da parte sua, il Comptroller sottolinea che la questione essenziale è di stabilire cosa abbia inteso la Corte nella sentenza Brüstle (EU:C:2011:669) per «organismo tale da dare avvio al processo di sviluppo di un essere umano come l'embrione creato mediante fecondazione di un ovulo». Esso rileva che è possibile che, nelle osservazioni scritte depositate dinanzi alla Corte in tale causa, il contesto scientifico e tecnico relativo alla partenogenesi sia stato presentato in modo inesatto.

17 Il giudice del rinvio osserva che la partenogenesi consiste nell'attivazione di un ovocita, in assenza di spermatozoi, attraverso un insieme di tecniche chimiche ed elettriche. Tale ovocita, denominato «partenote», sarebbe in grado di dividersi e di svilupparsi. Tuttavia, stando alle attuali conoscenze scientifiche, i partenoti di mammiferi non potrebbero mai svilupparsi a termine in quanto, a differenza di un ovulo fecondato, essi non contengono DNA paterno, il quale è necessario per lo sviluppo del tessuto extraembrionale. Per quanto concerne i partenoti umani, sarebbe stato dimostrato che essi si sviluppano solo fino allo stadio della blastocisti, in circa cinque giorni.

18 Il giudice del rinvio precisa che, dinanzi allo Hearing Officer, l'ISCO ha modificato le sue domande di registrazione al fine di escludere l'eventuale uso di qualsiasi metodo volto, mediante interventi genetici supplementari, ad ovviare al fatto che il partenote non possa svilupparsi in essere umano.

19 Secondo il giudice del rinvio, escludere i partenoti dalla brevettabilità non garantisce assolutamente l'equilibrio tra, da un lato, la ricerca nel campo della bio-

tecnologia che deve essere incentivata mediante il diritto dei brevetti e, dall'altro, il rispetto dei principi fondamentali che garantiscono la dignità e l'integrità dell'uomo, obiettivi enunciati segnatamente ai considerando 2 e 16 della direttiva 98/44.

20 Ciò premesso, la High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division (Patents Court), ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se gli ovuli umani non fecondati, stimolati a dividersi e svilupparsi attraverso la partenogenesi, e che, a differenza degli ovuli fecondati, contengono solo cellule pluripotenti e non sono in grado di svilupparsi in esseri umani, siano compresi nell'espressione "embrioni umani", di cui all'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 98/44 (…)».

Sulla questione pregiudiziale

21 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 98/44 debba essere interpretato nel senso che un ovulo umano non fecondato il quale, attraverso la partenogenesi, sia stato indotto a dividersi e svilupparsi sino ad uno stadio determinato, costituisca un «embrione umano» ai sensi della suddetta disposizione.

22 In via preliminare, va ricordato che la direttiva 98/44 non è intesa a disciplinare l'uso di embrioni umani nell'ambito di ricerche scientifiche e che essa ha ad oggetto esclusivamente la brevettabilità delle invenzioni biotecnologiche (v. sentenza Brüstle, EU:C:2011:669, punto 40).

23 Peraltro, l'«embrione umano», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), della direttiva in parola, deve essere considerato nel senso che designa una nozione autonoma del diritto dell'Unione, che deve essere interpretata in modo uniforme sul territorio di quest'ultima (v. sentenza Brüstle, EU:C:2011:669, punto 26).

24 Per quanto riguarda siffatta interpretazione, al punto 34 della sentenza Brüstle (EU:C:2011:669), la Corte ha rilevato che dal contesto e dallo scopo della direttiva 98/44 emerge che il legislatore dell'Unione ha inteso escludere qualsiasi possibilità di brevettabilità quando il rispetto dovuto alla dignità umana potrebbe esserne pregiudicato e che conseguentemente la nozione di «embrione umano», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), della suddetta direttiva, deve essere intesa in senso ampio.

25 Al punto 35 della sentenza in parola, la Corte ha indicato che, in tal senso, sin dalla fase della sua fecondazione, qualsiasi ovulo umano deve essere considerato come un «embrione umano», ai sensi e ai fini dell'applicazione dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), della medesima direttiva, dal momento che siffatta fecondazione è tale da dare avvio al processo di sviluppo di un essere umano.

26 Al punto 36 della medesima sentenza, la Corte ha precisato che tale qualificazione deve essere riconosciuta anche all'ovulo umano non fecondato in cui sia stato impiantato il nucleo di una cellula umana matura e all'ovulo umano non fecondato indotto a dividersi e a svilupparsi attraverso la partenogenesi. La Corte ha aggiunto che, anche se tali organismi non sono stati oggetto, in senso proprio, di una fecondazione, gli stessi, come emerge dalle osservazioni scritte presentate dinanzi alla Corte nella causa che ha dato luogo alla suddetta sentenza Brüstle (EU:C:2011:669), per effetto della tecnica utilizzata per ottenerli, sono tali da dare avvio al processo di sviluppo di un essere umano come l'embrione creato mediante fecondazione di un ovulo.

27 Dalla sentenza Brüstle (EU:C:2011:669) risulta quindi che un ovulo umano non fecondato deve essere qualificato come «embrione umano», ai sensi dell'articolo

6, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 98/44, nei limiti in cui siffatto organismo sia «tale da dare avvio al processo di sviluppo di un essere umano».

28 Come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 73 delle sue conclusioni nella presente causa, tale espressione deve essere intesa nel senso che, per poter essere qualificato come «embrione umano», un ovulo umano non fecondato deve necessariamente avere la capacità intrinseca di svilupparsi in essere umano.

29 Di conseguenza, nell'ipotesi in cui un ovulo umano non fecondato non soddisfi tale condizione, il solo fatto che tale organismo inizi un processo di sviluppo non è sufficiente per considerarlo un «embrione umano», ai sensi e ai fini dell'applicazione della direttiva 98/44.

30 Per contro, nell'ipotesi in cui un siffatto ovulo avesse la capacità intrinseca di svilupparsi in essere umano, alla luce dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), della direttiva in parola, esso dovrebbe essere trattato allo stesso modo di un ovulo umano fecondato, in tutte le fasi del suo sviluppo.

31 Nella causa che ha dato luogo alla sentenza Brüstle (EU:C:2011:669), dalle osservazioni scritte presentate dinanzi alla Corte risultava che un ovulo umano non fecondato che, attraverso la partenogenesi, sia stato indotto a dividersi e a svilupparsi, aveva la capacità di svilupparsi in essere umano.

32 Proprio per tale motivo, in base alle suddette osservazioni, nella sentenza di cui trattasi la Corte ha dichiarato che, per definire la nozione di «embrione umano», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 98/44, un ovulo umano non fecondato che è stato indotto a dividersi e a svilupparsi attraverso la partenogenesi doveva essere equiparato a un ovulo fecondato e, di conseguenza, doveva essere qualificato come «embrione».

33 Tuttavia, nella presente causa, il giudice del rinvio, come si evince dal punto 17 della presente sentenza, ha sottolineato in sostanza che secondo le conoscenze scientifiche di cui dispone, un partenote umano, per effetto della tecnica usata per ottenerlo, non è in grado in quanto tale di dare inizio al processo di sviluppo che conduce ad un essere umano. Tale valutazione risulta condivisa da tutti gli interessati che hanno presentato osservazioni scritte dinanzi alla Corte.

34 Peraltro, come rilevato al punto 18 della presente sentenza, nel procedimento principale, l'ISCO ha modificato le sue domande di registrazione al fine di escludere l'eventuale impiego di interventi genetici supplementari.

35 Ciò premesso, il procedimento principale verte unicamente sulla qualificazione, alla luce dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 98/44, di un partenote umano in quanto tale e non di un partenote che sia oggetto di interventi supplementari rientranti nell'ambito dell'ingegneria genetica.

36 Spetta al giudice del rinvio verificare se, alla luce delle conoscenze sufficientemente comprovate e convalidate dalla scienza medica internazionale (v., per analogia, sentenza Smits e Peerbooms, C157/99, EU:C:2001:404, punto 94), partenoti umani, come quelli oggetto delle domande di registrazione nel procedimento principale, abbiano o meno la capacità intrinseca di svilupparsi in essere umano.

37 Il giudice del rinvio, nell'ipotesi in cui accertasse che tali partenoti sono privi di siffatta capacità, dovrebbe trarne la conclusione che essi non costituiscono «embrioni umani», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 98/44.

38 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione posta dichiarando che l'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 98/44, deve essere interpretato nel senso che un ovulo umano non fecondato il quale, attraverso la partenogenesi, sia stato indotto a dividersi e a svilupparsi non costituisce un «em-

brione umano», ai sensi della suddetta disposizione, qualora, alla luce delle attuali conoscenze della scienza, esso sia privo, in quanto tale, della capacità intrinseca di svilupparsi in essere umano, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.

Sulle spese

39 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi,

la CORTE (GRANDE SEZIONE) dichiara:

L'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 98/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 1998, sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche, deve essere interpretato nel senso che un ovulo umano non fecondato il quale, attraverso la partenogenesi, sia stato indotto a dividersi e a svilupparsi, non costituisce un «embrione umano», ai sensi della suddetta disposizione, qualora, alla luce delle attuali conoscenze della scienza, esso sia privo, in quanto tale, della capacità intrinseca di svilupparsi in essere umano, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.

Fonte: www.olir.it

Parlamento europeo
Risoluzione 27 novembre 2014
Pakistan: leggi sulla blasfemia

Pakistan, Legge sulla blasfemia, Libertà religiosa, Violazione dei diritti fondamentali, Dignità umana, Persecuzioni per motivi religiosi, Diritti umani, Minoranze religiose, Intolleranza

Il Parlamento europeo,

– viste le sue precedenti risoluzioni sul Pakistan,

– visti l'articolo 18 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e l'articolo 18 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966,

– vista la Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1981 sull'eliminazione di tutte le forme d'intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o sul credo,

– viste le relazioni del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di religione o di credo,

– vista la relazione del 4 aprile 2013 del Relatore speciale delle Nazioni Unite sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati, Gabriela Knaul, redatta a seguito della sua missione in Pakistan dal 19 al 29 maggio 2012,

– vista la propria risoluzione dell'11 dicembre 2013 sulla relazione annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo nel 2012 e sulla politica dell'Unione europea in materia, che condanna la persecuzione dei cristiani e di altre minoranze religiose,

– visti gli orientamenti dell'UE sulla promozione e la tutela della libertà di religione o di credo,

– visti il piano d'impegno quinquennale UE-Pakistan del marzo 2012, che prevede priorità tra cui il buon governo e il dialogo sui diritti umani, nonché il secondo dialogo strategico UE-Pakistan, strettamente correlato, del 25 marzo 2014,

– viste le conclusioni del Consiglio sul Pakistan dell'11 marzo 2013, in cui si ribadiscono le aspettative dell'UE riguardo alla promozione e al rispetto dei diritti umani e si condannano tutti gli atti di violenza, tra cui quelli contro le minoranze religiose,

– vista la dichiarazione del 18 ottobre 2014 del portavoce del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) sulla decisione dell'Alta corte di Lahore di confermare la condanna di Asia Bibi in Pakistan,

– visto il comunicato stampa emesso il 29 ottobre 2014 dalla delegazione dell'Unione europea in Pakistan, in occasione della visita in Pakistan, dal 26 al 29 ottobre 2014, del rappresentante speciale dell'Unione europea per i diritti umani,

– vista la risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2014 sul ruolo regionale e le relazioni politiche del Pakistan con l'UE,

– visti l'articolo 135, paragrafo 5, e l'articolo 123, paragrafo 4, del suo regolamento,

A. considerando che Asia Bibi, una donna cristiana del Punjab, è stata arresta nel 2009 e condannata a morte nel 2010 per blasfemia a norma dell'articolo 295-C del Codice penale pakistano; che il 16 ottobre 2014 l'Alta corte di Lahore ha respinto

l'appello di Asia Bibi e ha confermato il verdetto; che il 24 novembre 2014 l'imputata ha presentato appello dinanzi alla Corte suprema, procedura che può durare anni; che il Presidente del Pakistan, con provvedimento presidenziale di grazia, può ancora ribaltare la decisione dell'Alta corte di Lahore e concedere ad Asia Bibi il condono della pena;

B. considerando che il 7 novembre 2014 una coppia di cristiani, Shama Bibi e Shahbaz Masih, è stata percossa da una folla che li accusava di aver bruciato pagine del corano nel Pakistan orientale; che i corpi delle due persone sono stati inceneriti in una fornace per mattoni, e che secondo alcune voci esse sarebbero state gettate nella fornace ancora vive;

C. considerando che recentemente sono state inflitte a cittadini pakistani diverse condanne a morte per aver violato le leggi sulla blasfemia; fra essi Sawan Masih, un cristiano accusato di aver insultato il profeta Maometto in una conversazione, e una coppia di cristiani, Shafqat Emmanuel e Shagufta Kausar, accusati di aver insultato il Profeta in un sms;

D. considerando che il 7 maggio 2014 è stato assassinato l'avvocato Rashid Rehman, attivista dei diritti umani, il quale qualche settimana prima era stato minacciato per aver difeso un conferenziere incriminato in base alla legge pakistana sulla blasfemia;

E. considerando che ad ottobre 2014 Mohammad Asghar, cittadino britannico di origine pakistana, a cui nel Regno Unito era stata diagnosticata una malattia mentale ma che ciononostante era stato imprigionato per blasfemia, è stato ferito da un colpo d'arma da fuoco sparato da una guardia carceraria; che il suo aggressore è stato arrestato e accusato di tentato omicidio dalle autorità provinciali, mentre altre otto guardie carcerarie sono state sospese dalle loro funzioni;

F. considerando che il 5 novembre 2014 uno sciita 45enne, Tufail Haider, è stato ucciso da un agente di polizia che lo stava interrogando, il quale ha successivamente sostenuto che il signor Haider aveva formulato osservazioni spregiative nei confronti di «compagni del profeta Maometto»;

G. considerando che si ha notizia che dal 1987 all'ottobre 2014 in Pakistan siano state accusate di blasfemia 1438 persone, tra cui 633 musulmani, 494 ahmadi, 187 cristiani e 21 induisti; che dal 1990 sono almeno 60 le persone uccise dalla violenza della folla in vicende legate alla blasfemia;

H. considerando che varie decine di persone, tra cui musulmani, induisti, cristiani e altri, sono attualmente detenute con imputazioni di blasfemia; che fino ad oggi non sono state eseguite condanne a morte per reati di blasfemia, ma che varie persone accusate di blasfemia sono state uccise da folle violente; che la magistratura pakistana è sottoposta a enormi pressioni da parte di taluni leader religiosi affinché siano confermate ed eseguite le condanne a morte, generalmente decise da giudici di grado inferiore; che i procedimenti giudiziari durano spesso molti anni, con effetti devastanti per cittadini pakistani innocenti, le loro famiglie e le comunità di cui fanno parte;

I. considerando che la legislazione pakistana sulla blasfemia fa sì che per le minoranze religiose sia pericoloso esprimersi liberamente o praticare apertamente il proprio culto; che è ben documentato il diffuso uso improprio di queste leggi; che, anziché proteggere le comunità religiose, tali leggi hanno immerso la società pakistana in un clima di paura; che ogni tentativo di riformare le leggi stesse o la loro applicazione è stato soffocato mediante minacce ed omicidi; che i tentativi di discutere tali problemi nei media, online o offline, sono spesso fatti bersaglio di minacce e vessazioni, anche da parte del governo;

J. considerando che il Pakistan svolge un ruolo importante nel promuovere la stabilità nell'Asia meridionale, e ci si potrebbe aspettare che fungesse da esempio nel rafforzamento dello Stato di diritto e dei diritti umani;

K. considerando che il Pakistan ha recentemente ratificato sette dei nove principali strumenti internazionali in materia di diritti dell'uomo, tra cui il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ICCPR) e la Convenzione della Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, strumenti che comprendono numerose disposizioni riguardanti l'amministrazione della giustizia, il diritto a un processo equo, l'uguaglianza davanti alla legge e il divieto di discriminazione;

L. considerando che attraverso i dispositivi delle Nazioni Unite in materia di diritti umani il Pakistan è stato invitato ad abrogare le leggi sulla blasfemia o, come minimo, a porre in essere immediate salvaguardie per impedire l'uso improprio delle leggi al fine di vittimizzare dei cittadini, spesso membri di comunità religiose minoritarie;

M. considerando che l'UE e il Pakistan hanno approfondito e ampliato i loro legami bilaterali, come testimoniato dal piano d'impegno quinquennale, lanciato nel febbraio 2012, e dal secondo dialogo strategico UE-Pakistan, tenutosi nel marzo 2014; che l'obiettivo del piano d'impegno quinquennale UE-Pakistan è di instaurare una relazione strategica e creare un partenariato per la pace e lo sviluppo fondato su valori e principi condivisi;

N. considerando che il Pakistan ha aderito al sistema di preferenze generalizzate SPG+ solo nel gennaio 2014; che tale regime dovrebbe fornire un forte incentivo a rispettare i diritti fondamentali dell'uomo e dei lavoratori, l'ambiente e i principi di buon governo;

1. si dichiara profondamente preoccupato e rattristato per la decisione dell'Alta corte di Lahore del 16 ottobre 2014 di confermare la condanna a morte di Asia Bibi per blasfemia; invita la Corte suprema ad avviare il procedimento relativo alla causa rapidamente e senza indugio e a difendere nella propria sentenza lo Stato di diritto e il pieno rispetto dei diritti umani;

2. invita i tribunali pakistani inoltre a procedere rapidamente alla revisione delle condanne a morte nei confronti di Sawan Masih, Mohammad Asgar e Shafqat Emmanuel e sua moglie Shagufta Kausar, così come quelle di tutti gli altri cittadini attualmente nel braccio della morte con l'accusa di aver violato le leggi sulla blasfemia;

3. condanna con fermezza gli omicidi di Shama Bibi e Shahbaz Masih e porge le proprie condoglianze alle loro famiglie, nonché alle famiglie di tutte le vittime innocenti uccise a causa delle leggi sulla blasfemia in Pakistan; fa appello affinché i colpevoli di tali atti vengano consegnati alla giustizia; prende atto della decisione del governo del Punjab di istituire una commissione per accelerare le indagini sulle uccisioni di Shama Bibi e Shahbaz Masih e di ordinare che i quartieri cristiani della provincia vengano posti sotto un regime di protezione aggiuntiva da parte delle forze di polizia; sottolinea tuttavia la necessità di porre fine al clima di impunità e di mettere in atto riforme più ampie per affrontare la questione della violenza contro le minoranze religiose, che rimane capillarmente diffusa in Pakistan;

4. esprime profonda preoccupazione per il fatto che le controverse leggi sulla blasfemia si prestano a utilizzi impropri che possono avere conseguenze per i fedeli di tutte le religioni in Pakistan; esprime particolare preoccupazione per il fatto che in Pakistan si registra un crescente ricorso alle leggi sulla blasfemia per colpire minoranze vulnerabili, tra cui ahmadi e cristiani, leggi cui si erano pubblicamente opposti i defunti Shahbaz Bhatti e Salman Taseer (rispettivamente ex ministro ed ex governatore), uccisi per il loro impegno a favore della tolleranza religiosa;

5. invita il governo pakistano a riesaminare attentamente, con finalità abrogative, le leggi sulla blasfemia e la loro applicazione attuale, con particolare riferimento alle sezioni 295 B e C del codice penale, che prescrivono l'ergastolo obbligatorio (295 B e C) o addirittura la pena di morte (295 C) per presunti atti di blasfemia; invita il governo del Pakistan ad abolire la pena di morte, anche per i casi di blasfemia o apostasia, e di mettere in atto misure di salvaguardia per prevenire l'abuso di disposizioni di legge in materia di blasfemia o apostasia;

6. fa appello alle autorità pakistane affinché garantiscano l'indipendenza dei tribunali, lo Stato di diritto e il giusto processo, in linea con gli standard internazionali in materia di procedimenti giudiziari, tenendo conto anche delle recenti raccomandazioni del relatore speciale delle Nazioni Unite sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati; invita inoltre le autorità pakistane a offrire protezione sufficiente a tutte le persone coinvolte in cause per blasfemia, ad esempio tutelando i giudici dalle pressioni esterne, proteggendo gli accusati e le loro famiglie e comunità dalla violenza delle masse e offrendo soluzioni a coloro che, pur essendo assolti, non possono tornare ai loro luoghi di origine;

7. ricorda che la costituzione pakistana garantisce la libertà di religione e i diritti delle minoranze; plaude alle misure adottate dal governo pakistano fin dal novembre del 2008 nell'interesse delle minoranze religiose, quali l'assegnazione alle minoranze di una quota del 5% dei posti di lavoro nel settore pubblico federale, il riconoscimento di festività non musulmane e la proclamazione di una Giornata nazionale delle minoranze;

8. esorta il governo pakistano, tuttavia, a incrementare gli sforzi finalizzati a una maggiore comprensione tra le religioni, ad affrontare attivamente l'ostilità di matrice religiosa da parte di attori della società, a combattere l'intolleranza religiosa, gli atti di violenza e di intimidazione nonché a contrastare l'impunità, reale o percepita che sia;

9. condanna fermamente qualunque atto di violenza nei confronti di comunità religiose nonché tutti i tipi di discriminazione e intolleranza fondati sulla religione o sulle convinzioni personali; pone l'accento sul diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione in quanto diritto umano fondamentale; sottolinea inoltre che tutti i pakistani, indipendentemente dalla loro fede e religione, meritano uguale rispetto e la promozione e protezione dei loro diritti umani;

10. invita il SEAE e la Commissione a utilizzare qualsiasi strumento a loro disposizione, come formulato tra l'altro negli orientamenti dell'UE sulla promozione e la tutela della libertà di religione o di credo, per aiutare le comunità religiose e per esercitare pressioni sul governo pakistano affinché si adoperi maggiormente per la protezione delle minoranze religiose; apprezza a tale riguardo la recente visita del rappresentante speciale dell'Unione europea per i diritti umani in Pakistan e le discussioni che vi ha tenuto;

11. sottolinea che la concessione dello status SPG+ sottostà a delle condizioni ed è soggetta, tra l'altro, alla ratifica e all'attuazione di 27 convenzioni internazionali, come indicato nell'allegato VIII del nuovo regolamento di base SPG, la maggior parte delle quali in materia di diritti umani, e che l'Unione europea può decidere di ritirare le preferenze SPG+ se un paese non rispetta gli impegni assunti;

12. esorta il SEAE e la Commissione a verificare rigorosamente il rispetto da parte del Pakistan degli impegni da esso assunti nel quadro dell'SPG+, nonché a promuovere e difendere i diritti umani nel paese;

13. invita il SEAE e la Commissione a lavorare con le autorità pakistane per riformare il modo in cui vengono utilizzate le leggi sulla blasfemia, anche attuando le misure suggerite nel precedente paragrafo 6;

14. incoraggia il governo del Pakistan a lavorare con gli organismi delle Nazioni Unite, tra cui il relatore speciale sulla libertà di religione o di credo, per affrontare le giustificate preoccupazioni in materia di diritti umani;

15. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, al vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, al rappresentante speciale dell'Unione europea per i diritti umani, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri, al Segretario generale delle Nazioni Unite, al Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, nonché al governo e al parlamento del Pakistan.

Fonte: www.europar.europa.eu

Parlamento europeo
Risoluzione 10 marzo 2015
Progressi in materia di uguaglianza tra donne e uomini nell'UE nel 2013

Uguaglianza, Pari opportunità, Divieto di discriminazione, Famiglia, Diritti fondamentali, Occupazione, Imprenditorialità, Violenza contro le donne, Aborto, Interruzione della gravidanza, Contraccezione, Diritti umani.

Il Parlamento europeo,

– visti l'articolo 2 e l'articolo 3, paragrafo 3, secondo comma del trattato sull'Unione europea (TUE) e l'articolo 8 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE),

– visto l'articolo 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

– vista la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU),

– vista la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW) del 18 dicembre 1979,

– vista la Convenzione delle Nazioni Unite del 1949 per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione,

– visti la dichiarazione e la piattaforma d'azione di Pechino del 15 settembre 1995, adottate alla quarta Conferenza mondiale sulle donne e i successivi documenti finali adottati in occasione delle sessioni speciali delle Nazioni Unite di Pechino +5 (2000), Pechino +10 (2005) e Pechino +15 (2010),

– visto il regolamento (UE) n. 606/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile,

– vista la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI,

– vista la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e in particolare l'articolo 6 afferente sulle donne con disabilità, del 13 dicembre 2006,

– vista la direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, sull'ordine di protezione europeo,

– vista la direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI,

– vista la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguar-

dante il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori senza incarichi esecutivi delle società quotate in Borsa e relative misure (direttiva «Più donne alla guida delle imprese europee» (COM(2012)0614),

– vista la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul),

– visto il Patto europeo per la parità di genere (2011-2020) del 7 marzo 2011,

– vista la comunicazione della Commissione del 5 marzo 2010 dal titolo «Maggiore impegno verso la parità tra donne e uomini – Carta per le donne» (COM(2010)0078),

– vista la comunicazione della Commissione del 21 settembre 2010 dal titolo «Strategia per la parità tra donne e uomini 2010-2015» (COM(2010)0491),

– vista la comunicazione della Commissione intitolata «Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» (COM(2010)2020),

– visto il documento di lavoro dei servizi della Commissione del 16 settembre 2013 sulla revisione intermedia della strategia per la parità tra donne e uomini (2010-2015) (SWD(2013)0339),

– visto il documento di lavoro dei servizi della Commissione dell'8 maggio 2013 sui progressi compiuti in termini di parità tra donne e uomini nel 2012 (SWD(2013)0171),

– vista la comunicazione della Commissione, del 25 novembre 2013, dal titolo «Verso l'eliminazione delle mutilazioni genitali femminili» (COM(2013)0833),

– vista la relazione dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE) intitolata «Valutazione dell'attuazione della piattaforma di azione di Pechino negli Stati membri dell'UE: violenza contro le donne – sostegno alle vittime», pubblicata nel 2012,

– viste le conclusioni del Consiglio, del 5-6 giugno 2014, dal titolo «Prevenire e combattere tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze, compresa la mutilazione genitale femminile»,

– vista la sua risoluzione del 6 febbraio 2014 sull'eliminazione della mutilazione genitale femminile,

– viste le direttive europee adottate dal 1975 in poi sui diversi aspetti della parità di trattamento tra uomini e donne (direttiva 2010/41/UE, direttiva 2010/18/UE, direttiva 2006/54/UE, direttiva 2004/113/CE, direttiva 92/85/CEE, direttiva 86/613/CEE(12) e direttiva 79/7/CEE,

– vista la sua risoluzione del 12 settembre 2013 sull'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore,

– vista la sua risoluzione del 12 marzo 2013 sull'impatto della crisi economica sull'uguaglianza di genere e i diritti della donna,

– vista la sua risoluzione dell'11 giugno 2013 sulla mobilità educativa e professionale delle donne nell'UE,

– vista la sua risoluzione del 12 marzo 2013 sull'eliminazione degli stereotipi di genere nell'Unione europea,

– vista la sua risoluzione del 6 febbraio 2013 sulla 57a sessione del Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani: prevenzione ed eliminazione di ogni forma di violenza contro le donne e le ragazze,

– vista la sua risoluzione dell'11 settembre 2012 sulle condizioni di lavoro delle donne nel settore dei servizi,

– vista la sua risoluzione del 24 maggio 2012 recante raccomandazioni alla Commissione sull'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore,

– viste le sue risoluzioni del 10 febbraio 2010 sulla parità tra donne e uomini nell'Unione europea – 2009, dell'8 marzo 2011 sulla parità tra donne e uomini nell'Unione europea – 2010 e del 13 marzo 2012 sulla parità tra donne e uomini nell'Unione europea – 2011,

– vista la sua risoluzione del 6 luglio 2011 sulle donne e la direzione delle imprese,

– vista la sua risoluzione del 5 aprile 2011 sulle priorità e sulla definizione di un nuovo quadro politico dell'UE in materia di lotta alla violenza contro le donne,

– vista la sua risoluzione dell'8 marzo 2011 sugli aspetti della povertà femminile nell'Unione europea,

– vista la sua risoluzione del 17 giugno 2010 sugli aspetti di genere della recessione economica e della crisi finanziaria,

– vista la sua risoluzione del 3 febbraio 2009 sulla non discriminazione in base al sesso e la solidarietà tra le generazioni,

– vista la sua risoluzione del 26 febbraio 2014 su sfruttamento sessuale e prostituzione, e sulle loro conseguenze per la parità di genere,

– vista la sua risoluzione del 13 ottobre 2005 su donne e povertà nell'Unione europea,

– vista la sua risoluzione del 25 febbraio 2014 sull'eliminazione della violenza contro le donne,

– vista la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 92/85/CEE del Consiglio concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (direttiva sul congedo di maternità (COM(2008)0637),

– viste le conclusioni del Consiglio del 20 maggio 2014 sull'uguaglianza tra donne e uomini nello sport,

– vista la direttiva 2006/54/CE riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego,

– vista la relazione della Commissione sui progressi compiuti in merito agli obiettivi di Barcellona intitolata «Lo sviluppo dei servizi di cura della prima infanzia in Europa per una crescita sostenibile e inclusiva» del 3 giugno 2013,

– vista la relazione della Commissione del settembre 2014 dal titolo «Dati statistici sulle donne imprenditrici in Europa»,

– visto lo studio dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) del marzo 2014 dal titolo «Violenza contro le donne: un'indagine a livello di UE» che, per la prima volta, ha fornito dati sull'ampiezza, la natura e le conseguenze di varie forme di violenza contro le donne nonché le risposte delle vittime a incidenti violenti e la consapevolezza dei propri diritti,

– visto l'articolo 168 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea in materia di salute pubblica, e in particolare il paragrafo 7, in cui si afferma che «l'azione dell'Unione rispetta le responsabilità degli Stati membri per la definizione della loro politica sanitaria e per l'organizzazione e la fornitura di servizi sanitari e di assistenza medica»,

– visto l'articolo 52 del suo regolamento,

– vista la relazione della commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere (A8-0015/2015),

A. considerando che la parità tra donne e uomini è un diritto fondamentale sancito dai trattati fin dal trattato di Roma del 1957 e dalla Carta dei diritti fondamentali

dell'Unione europea; che, nonostante il fatto che l'Unione europea abbia adottato numerosi testi per assicurare pari opportunità e trattamento a uomini e donne e per lottare contro tutte le forme di discriminazione basate sul sesso e che l'Unione si sia fissata il compito specifico di integrare il principio di uguaglianza di genere in tutte le sue attività, i progressi compiuti restano insufficienti e persistono ancora molte diseguaglianze tra uomini e donne;

B. considerando che il principio della parità di trattamento fra donne e uomini comporta il divieto di qualunque discriminazione, diretta o indiretta, anche per quanto riguarda la maternità, la paternità e il fatto di condividere responsabilità familiari;

C. considerando che è essenziale tenere in considerazione le numerose e interconnesse forme di discriminazione che molte donne e ragazze subiscono in Europa (disabilità, contesto migratorio, origine etnica, età, orientamento sessuale, identità di genere, gravidanza, situazione abitativa, basso livello d'istruzione, vittime di violenza, ecc.) e il fatto che le loro condizioni sono peggiorate negli ultimi anni;

D. considerando che la strategia Europa 2020 per fare dell'Europa una economia intelligente, sostenibile e inclusiva comporta obiettivi ambiziosi, quali il tasso di occupazione del 75% e la riduzione di almeno 20 milioni del numero di persone colpite o a rischio di povertà e di esclusione sociale entro il 2020, che possono essere raggiunti solo se gli Stati membri attuano politiche innovative per una vera parità tra donne e uomini;

E. considerando che le politiche di consolidamento finanziario condotte dagli Stati membri riguardano principalmente il settore pubblico, in cui le donne sono più presenti e sono i maggiori beneficiari, comportando così una doppia penalizzazione, e che tali politiche portano a una maggiore precarizzazione del lavoro, tra cui l'aumento del tempo parziale (32% delle donne rispetto all'8,2% degli uomini) e dei contratti temporanei, per non parlare delle riduzioni salariali;

F. considerando che il numero di donne che vive in condizione di povertà e di esclusione, in particolare donne anziane, la cui pensione è inferiore in media del 39% rispetto a quella degli uomini, e madri sole, è maggiore rispetto a quello degli uomini; che le donne, per ragioni di vita familiare, lavorano più spesso degli uomini a tempo parziale, con contratti di lavoro temporaneo o a tempo determinato e che la povertà delle donne è in gran parte dovuta alla precarietà del loro lavoro;

G. considerando che la lotta contro la povertà è uno dei cinque obiettivi misurabili proposti dalla Commissione nel quadro della strategia Europa 2020; che l'orientamento integrato 10 della strategia Europa 2020 (Promuovere l'inclusione sociale e lotta alla povertà) potrebbe stimolare l'adozione di politiche nazionali per proteggere in particolare le donne dal rischio di povertà, garantendo la sicurezza del reddito per le famiglie monoparentali e le donne anziane;

H. considerando che il tasso di natalità diminuisce nell'Unione europea e che tale tendenza è aggravata dalla crisi, poiché la disoccupazione, la precarietà e l'incertezza sul futuro e sull'economia spingono le famiglie, e in particolare le donne più giovani, a rimandare la decisione di avere figli, il che aggrava ulteriormente l'invecchiamento della popolazione dell'Unione;

I. considerando che l'attuale sistema di tassazione in taluni Stati membri rispecchia una concezione limitativa della famiglia favorendo le famiglie monoattive, scoraggiando di frequente il lavoro delle donne e non sostenendo in modo adeguato le famiglie monoparentali, numerose e con familiari a carico;

J. considerando che le donne rappresentano quasi il 60% dei laureati nell'UE e che, ciò malgrado, la loro rappresentanza nella fascia dirigenziale o in ruoli decisionali

è sproporzionatamente bassa e che la percentuale di donne scienziati e ingegneri dell'UE è inferiore al 33% mentre le donne costituiscono quasi l'80% della popolazione attiva nei settori della salute, dell'istruzione e del benessere;

K. considerando che esiste una forte segregazione orizzontale o ripartizione del lavoro in base al genere: all'incirca metà delle donne con un'occupazione si concentra in 10 delle 130 professioni della classificazione internazionale tipo delle professioni (CITP) dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e solo il 16% di lavoratori occupa posti di lavoro nei settori in cui la proporzione tra donne e uomini è paritaria;

L. considerando che il ruolo delle piccole e medie imprese (PMI), che rappresentano il 99% delle aziende europee e forniscono due posti di lavoro su tre nel settore privato, è fondamentale per la realizzazione della strategia Europa 2020 di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; che soltanto il 31% degli imprenditori nell'UE sono donne; che il tasso d'imprenditorialità fra le donne è pari al 10% nell'UE rispetto al 19% degli uomini; che è necessario promuovere e sostenere l'incremento dell'imprenditorialità tra le donne;

M. considerando che le donne costituiscono circa il 42% degli operatori coinvolti regolarmente nel settore dell'agricoltura nell'UE e che gestiscono tre aziende agricole europee su dieci, e che la promozione delle pari opportunità tra uomini e donne, insieme a una maggiore partecipazione delle donne alla vita economica e sociale, soprattutto nell'agricoltura, devono costituire una preoccupazione costante in Europa;

N. considerando che il tasso di occupazione femminile è pari al 63%; che la differenza di retribuzione tra uomini e donne è del 16,4%; che il 73% dei deputati nazionali è rappresentato da uomini e che le donne rappresentano il 17,8% dei consigli d'amministrazione delle grandi aziende e trascorrono tre volte tanto di tempo alla settimana a occuparsi dei lavori domestici rispetto agli uomini (per esempio assistenza all'infanzia, agli anziani e ai disabili e lavori domestici);

O. considerando che il 37% dei deputati al Parlamento europeo recentemente eletti, 9 su 28 nuovi Commissari e 7 su 28 giudici alla Corte di giustizia all'Unione europea sono donne;

P. considerando che il tasso di disoccupazione femminile è sottostimato, visto che molte donne non sono iscritte alle liste di collocamento, in particolare le donne che risiedono nelle zone rurali o nelle regioni periferiche e molte di coloro che si occupano solo dei lavori domestici e dei figli; che tale situazione crea una disparità in termini di accesso ai servizi pubblici (sussidi, pensioni, congedi per maternità o per malattia, accesso alla sicurezza sociale, ecc.);

Q. considerando che, a questo ritmo, si dovrebbe attendere l'anno 2038 per raggiungere l'obiettivo di un tasso di occupazione del 75% per le donne e che la parità di retribuzione diventerebbe realtà nel 2084; che la parità nei parlamenti nazionali, nelle istituzioni europee e nei consigli di amministrazione delle imprese europee sarebbe possibile nel 2034 ma che si dovrebbe attendere il 2054 affinché i lavori domestici siano equamente ripartiti;

R. considerando che la mancata promozione di politiche che prevedono una conciliazione della vita professionale e della vita privata in generale e la mancanza di servizi di assistenza per i bambini e di servizi di assistenza per gli anziani e le persone che necessitano di cure speciali, in particolare, costituiscono uno dei principali ostacoli all'indipendenza economica delle donne e al loro progredire verso posti di responsabilità, e alla pari partecipazione delle donne e degli uomini al mercato del lavoro, anche come strumento di prevenzione e riduzione della povertà;

S. considerando che la condivisione delle responsabilità familiari e domestiche tra

uomini e donne, in particolare mediante un maggiore ricorso al congedo parentale e di paternità, è una condizione indispensabile per la realizzazione della parità tra donne e uomini; che un quarto degli Stati membri non propone il congedo di paternità;

T. considerando che i ruoli e gli stereotipi di genere tradizionali continuano a esercitare una forte influenza sulla suddivisione dei ruoli tra donne e uomini in casa, sul lavoro e nella società in generale, limitando quindi il ventaglio di scelte occupazionali e lo sviluppo personale e lavorativo delle donne, il che pertanto impedisce loro di realizzare appieno il proprio potenziale in quanto individui e attori economici;

U. considerando il ruolo che possono svolgere i media sia nella diffusione degli stereotipi, nello svilimento dell'immagine della donna e nell'ipersessualizzazione delle bambine, sia nel superamento degli stereotipi di genere, nella promozione della partecipazione delle donne al processo decisionale e nella promozione dell'uguaglianza tra uomini e donne;

V. considerando che il Consiglio non ha ancora adottato una posizione ufficiale in seguito all'approvazione di due risoluzioni legislative del Parlamento europeo su temi fondamentali per la parità tra donne e uomini, ossia le risoluzioni del 20 ottobre 2010 sulla proposta di direttiva sul congedo di maternità e del 20 novembre 2013 sulla proposta di direttiva relativa ad un migliore equilibrio donne-uomini tra gli amministratori non esecutivi delle società quotati in borsa e alle misure connesse;

W. considerando che nella sua relazione sull'attuazione della direttiva 2006/54/CE in data 6 dicembre 2013, la Commissione solleva interrogativi circa la conformità della legislazione nazionale di 26 Stati membri con le nuove disposizioni della direttiva;

X. considerando che, stando allo studio della FRA del marzo 2014, una donna su tre nell'UE è stata vittima di violenza e/o di abusi sessuali, mentre una su cinque ha subito una violenza fisica dopo i 15 anni e quasi una su due ha subito una violenza psicologica; che la violenza contro le donne costituisce una violazione dei diritti fondamentali che comporta conseguenze psicologiche potenzialmente gravi, colpisce tutti gli strati della società, indipendentemente dall'età, dal livello d'istruzione, dal reddito, dalla posizione sociale e dal paese di provenienza o di residenza, e costituisce uno dei reati meno denunciati; che la violenza contro le donne è uno dei principali ostacoli a un'autentica parità tra uomini e donne;

Y. considerando che la violenza contro le donne e le ragazze su Internet è in aumento e che, a tal proposito, il comportamento dei minori sui social network si rivela particolarmente preoccupante;

Z. considerando che la Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani giungerà a termine nel 2016; che stando a una relazione di Eurostat del 2014 sulla tratta di esseri umani, la maggior parte (80%) delle vittime registrate della tratta nell'UE è costituita da donne e ragazze;

AA. considerando che sei Stati membri non hanno ancora firmato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul) e che solo otto la hanno ratificata;

AB. considerando che la raccolta di dati affidabili, comparabili e disaggregati per sesso è particolarmente importante nel quadro dell'elaborazione delle politiche pubbliche nazionali e dell'UE, in particolare per quanto attiene alla violenza contro le donne;

AC. considerando che le donne hanno problemi di salute specifici, che vengono coinvolte con minore frequenza rispetto agli uomini nelle sperimentazioni cliniche e che tali differenze hanno importanti implicazioni per la salute delle donne;

AD. considerando che le ragazze e le donne partecipano meno dei ragazzi e degli uomini all'attività fisica, soprattutto fra i 15 e i 24 anni, e che lo sport costituisce un mezzo di affermazione e di sviluppo, nonché un veicolo di cittadinanza e di solidarietà e che la pratica regolare dello sport migliora la salute fisica e psichica; che le violenze contro le donne, gli stereotipi, le differenze di retribuzione e gli ostacoli alla partecipazione delle donne alle cariche dirigenziali sono presenti anche nell'ambito dello sport;

AE. considerando che i diritti sessuali e riproduttivi sono diritti umani fondamentali e che dovrebbero essere presi in considerazione nel programma d'azione dell'Unione in materia di salute;

AF. considerando che la formulazione e l'attuazione delle politiche sulla salute e i diritti sessuali e riproduttivi sono di competenza degli Stati membri;

AG. considerando che la relazione annuale sulla parità tra donne e uomini redatta dalla Commissione europea costituisce uno strumento di fondamentale importanza per valutare l'evoluzione della situazione delle donne in Europa;

Parità tra donne e uomini nel quadro della strategia Europa 2020

1. invita le istituzioni dell'UE e gli Stati membri a tenere conto delle questioni di genere, dei diritti delle donne e delle pari opportunità nell'elaborazione delle loro politiche, nelle loro procedure di bilancio e nell'applicazione dei programmi e delle azioni dell'UE, in particolare mediante misure d'azione positiva, specialmente collegate a pacchetti di stimolo, procedendo sistematicamente a valutazioni di impatto secondo il genere caso per caso;

2. denuncia che gli obiettivi della strategia per la parità tra donne e uomini 2010-2015 (COM(2010)0491) presto falliranno, soprattutto per quanto riguarda l'indipendenza economica, tra le altre ragioni a causa del ritiro della proposta di direttiva sul congedo di maternità; sottolinea che nel contempo le differenze economiche tra uomini e donne sono in progressivo aumento;

3. invita il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri a integrare la dimensione di genere nella strategia Europa 2020 per misurare i progressi nella riduzione del divario occupazionale di genere e affinché le misure strategiche dell'analisi annuale della crescita si traducano in raccomandazioni specifiche per paese;

4. invita la Commissione e gli Stati membri a elaborare un piano generale di investimenti nelle infrastrutture sociali, dal momento che si stima che, con un piano di investimenti attento agli aspetti di genere, il prodotto interno lordo europeo (PIL) aumenterebbe gradualmente, fino a raggiungere entro il 2018 il 2,4% in più, il che non si verificherebbe senza il piano di investimenti;

5. rileva che la partecipazione paritaria di donne e uomini al mercato del lavoro può accrescere significativamente il potenziale economico dell'Unione, garantendo al contempo la sua natura equa e inclusiva; ricorda che, secondo le proiezioni dell'Organizzazione per la cooperazione economica e lo sviluppo (OCSE), la totale convergenza dei tassi di partecipazione può tradursi in un aumento del 12,4% del PIL pro capite entro il 2030;

6. sottolinea l'urgenza di lottare contro la povertà femminile, in particolare la povertà delle donne, delle donne anziane e delle madri single ma anche delle donne vittime della violenza di genere, delle donne disabili, delle donne migranti e delle donne appartenenti a minoranze; chiede pertanto agli Stati membri di attuare strategie di inclusione più efficaci e di utilizzare in modo più efficiente le risorse destinate alle

politiche sociali, tra cui il Fondo sociale europeo e i Fondi strutturali;

7. ritiene deplorevole che l'efficacia delle politiche sociali volta a ridurre la povertà sia scesa di quasi il 50% nel 2012 rispetto al 2005 nei nuclei familiari con un solo adulto, che comprendono la maggior parte delle vedove e delle madri sole; è anche preoccupato per il fatto che l'efficacia delle politiche sociali applicate in alcuni Stati membri rappresenti soltanto un terzo della media europea; invita pertanto gli Stati membri a rafforzare le politiche sociali che riguardano in particolare i disoccupati, in modo da far fronte al crescente aumento della povertà, soprattutto tra le donne;

8. invita il Consiglio e la Commissione ad affrontare la dimensione di genere della povertà e dell'esclusione sociale; ritiene deplorevole che le raccomandazioni specifiche per paese (RSP) adottate finora nel quadro dei cicli annuali del semestre europeo non siano state allineate in modo sufficiente agli obiettivi occupazionali e sociali della strategia Europa 2020; chiede che le RSP affrontino sistemicamente le cause strutturali della povertà femminile;

9. invita la Commissione e gli Stati membri a tener conto dell'evoluzione delle strutture familiari al momento di elaborare le loro politiche di imposizione e di indennizzazione, in particolare sostenendo finanziariamente le famiglie monoparentali e le persone anziane attraverso crediti di imposta o aiuti in materia di assistenza sanitaria;

10. invita gli Stati membri e la Commissione a garantire che si tenga conto della parità tra uomini e donne e dell'integrazione della prospettiva di genere nei finanziamenti nell'ambito della politica di coesione e che queste siano promosse durante tutta la preparazione e i relativi programmi, anche in relazione al monitoraggio, alla rendicontazione e alla valutazione;

11. si rammarica che la relazione annuale non sia ormai più che un documento di lavoro allegato alla relazione sull'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e sollecita la Commissione a rendere a tale relazione tutta la sua legittimità politica favorendone una adozione ufficiale e distinta;

Parità tra donne e uomini in materia di occupazione e presa di decisioni

12. insiste sull'impellente necessità di ridurre i divari retributivi e pensionistici tra donne e uomini anche tenendo presente la persistente concentrazione di donne in occupazioni a tempo parziale, scarsamente retribuite e precarie e garantendo strutture di qualità sufficiente per i figli e per le altre persone dipendenti; deplora con la massima durezza il fatto che oltre un terzo delle donne anziane che vivono nell'UE non riceve alcun tipo di pensione; esorta gli Stati membri ad assicurare la piena attuazione dei diritti previsti nella direttiva 2006/54/CE, in particolare il principio della parità di retribuzione e della trasparenza retributiva e di rivedere le loro legislazioni nazionali sulla parità di trattamento al fine di semplificarle e di aggiornarle; invita la Commissione a continuare a valutare regolarmente il recepimento delle direttive relative alla parità fra donne e uomini e la invita a proporre una rifusione della direttiva 2006/54/CE quanto prima conformemente all'articolo 32 della stessa e in base all'articolo 157 TFUE seguendo el raccomandazioni dettagliate stabilite nell'allegato della risoluzione del Parlamento del 24 maggio 2012;

13. deplora con la massima durezza il fatto che le donne non ricevano la stessa retribuzione nei casi in cui svolgono le stesse funzioni degli uomini o funzioni di pari valore e condanna altresì la segregazione orizzontale e verticale; evidenzia inoltre che la stragrande maggioranza dei salari bassi e praticamente la totalità dei salari molto bassi sono attribuibili al tempo parziale e ricorda che circa l'80% dei lavoratori

poveri sono donne; segnala che, secondo le conclusioni della Valutazione del valore aggiunto europeo, un punto percentuale di diminuzione del divario retributivo di genere aumenterà la crescita economica dello 0,1%, il che significa che l'eliminazione di tale divario riveste un'importanza cruciale nel contesto dell'attuale crisi economica; invita pertanto gli Stati membri, i datori di lavoro e i sindacati a redigere e applicare strumenti di valutazione occupazionale specifici e pratici per aiutare a determinare il lavoro di pari valore e quindi assicurare la parità retributiva tra donne e uomini;

14. invita la Commissione e gli Stati membri ad attuare politiche proattive a favore dell'occupazione femminile di qualità per raggiungere gli obiettivi Europa 2020, lottando contro gli stereotipi, la segregazione professionale verticale e orizzontale, favorendo la transizione tra tempo parziale e tempo pieno e mirando in particolare la categoria dei giovani che non studiano, non lavorano né seguono una formazione (NEET); invita gli Stati membri a stabilire obiettivi specifici riguardo all'occupazione nel quadro dei relativi programmi di riforma nazionale, al fine di assicurare la parità di accesso di uomini e donne al mercato del lavoro e la loro permanenza in esso;

15. invita la Commissione e gli Stati membri ad attuare politiche proattive per incoraggiare le donne ad abbracciare carriere scientifiche nonché a promuovere, in particolare mediante campagne d'informazione di sensibilizzazione, l'entrata delle donne in settori tradizionalmente considerati «maschili», soprattutto quello delle scienze e delle nuove tecnologie, al fine di sfruttare appieno il capitale umano rappresentato dalle donne europee; insiste in particolare sulle nuove possibilità offerte dalla tecnologia dell'informazione e delle telecomunicazioni (TIC) e invita la Commissione a integrare pienamente la dimensione di genere nella priorità conferita all'agenda digitale nei prossimi cinque anni;

16. sottolinea che l'indipendenza finanziaria costituisce un mezzo chiave per garantire la parità e che l'imprenditorialità tra le donne costituisce un potenziale sottostimato e sottosfruttato di crescita e di competitività nell'UE; invita pertanto l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE) a raccogliere maggiori e migliori informazioni sull'imprenditorialità tra le donne; invita gli Stati membri, la Commissione, e altri organi pertinenti, quali le camere di commercio, e l'industria a incoraggiare, promuovere, e sostenere l'imprenditorialità tra le donne facilitando l'accesso al credito, riducendo la burocrazia e altri ostacoli alla creazione di imprese da parte di donne, integrando la prospettiva di genere nelle politiche pertinenti, promuovendo la creazione di una piattaforma elettronica d'informazione e scambio, unica e multilingue, per le imprenditrici sociali, e sostenendo le reti regionali e europee sia di mentori sia tra pari;

17. è convinto che, per favorire il reinserimento delle donne nel mondo del lavoro siano necessarie politiche multidimensionali (che includano la formazione professionale e l'apprendimento permanente, la promozione di un'occupazione più stabile e modelli lavorativi personalizzati) e richiama l'attenzione sulla diffusione del concetto di orari lavorativi flessibili; osserva che l'esigenza di flessibilità interessa in misura maggiore i lavoratori a tempo parziale, per la maggior parte donne; sostiene pertanto che la contrattazione collettiva è un diritto che deve essere tutelato dato che contribuisce a lottare contro la discriminazione e a tutelare e a rafforzare i diritti;

18. sottolinea il fatto che una maggiore flessibilità nell'organizzazione del lavoro può aumentare le opportunità per le donne di partecipare attivamente al mercato del lavoro ma segnala, al contempo, che questa flessibilità può avere un impatto negativo sullo retribuzioni e sulle pensioni femminili; sottolinea pertanto la necessità di proposte specifiche per conciliare lavoro e vita privata e incoraggia gli uomini e

le donne a condividere le responsabilità professionali, familiari e sociali in modo più equilibrato, in particolare per quanto riguarda l'assistenza alle persone dipendenti e l'assistenza ai bambini;

19. invita gli Stati membri a includere, nel quadro dei programmi di sviluppo rurale, delle strategie volte a promuovere la creazione di posti di lavoro per le donne nelle zone rurali che garantiscano loro pensioni dignitose, politiche volte a favorire la rappresentanza delle donne nei forum politici, economici e sociali di tale settore e la promozione delle opportunità nelle zone rurali in rapporto alla multifunzionalità dell'agricoltura;

20. sottolinea il crescente consenso all'interno dell'UE per quanto riguarda la necessità di promuovere l'uguaglianza di genere attraverso, tra l'altro, la presenza delle donne nel processo decisionale economico e politico - una questione di diritti fondamentali e di democrazia - dato che attualmente ciò rispecchia un deficit democratico; accoglie pertanto con favore i sistemi di parità stabiliti per legge e le quote di genere introdotte in alcuni Stati membri e chiede al Consiglio di prendere posizione in merito alla direttiva su un miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori senza incarichi esecutivi delle società quotate in Borsa onde proseguire al più presto il processo legislativo; invita il Consiglio e la Commissione ad adottare le misure necessarie a incoraggiare gli Stati membri a far sì che consentano gli uomini e le donne partecipino a parità di condizioni nei diversi ambiti del processo decisionale; invita anche le istituzioni dell'UE a fare quanto in loro potere per garantire la parità di genere nel Collegio dei commissari e tra le alte cariche di tutte le istituzioni, agenzie, istituti e organi dell'UE;

21. invita la Commissione europea e gli Stati membri a esaminare la possibilità di includere delle clausole di genere nei bandi di gara per appalti pubblici al fine di incoraggiare le imprese a perseguire la parità tra i sessi al loro interno; riconosce che tale idea può essere sviluppata soltanto nel quadro del rispetto del diritto dell'UE in materia di concorrenza;

Conciliazione della vita professionale e privata

22. si congratula con la Svezia, il Belgio, la Francia, la Slovenia, la Danimarca e il Regno Unito che hanno raggiunto gli obiettivi di Barcellona e invita gli Stati membri a proseguire i loro sforzi; chiede agli Stati membri di andare al di là degli obiettivi di Barcellona adottando un approccio più sistemico ed integrato in materia di istruzione e di servizi di assistenza prescolare tra le autorità nazionali e locali, in particolare per i bambini molto piccoli di età inferiore ai tre anni; invita la Commissione a continuare a fornire un sostegno finanziario agli Stati membri per offrire sistemi di assistenza all'infanzia, in particolare asili nido, a prezzi accessibili per i genitori anche attraverso la creazione di queste strutture sul luogo di lavoro; è convinto che i progetti familiari, la vita privata e le ambizioni professionali possono essere integrati in modo armonioso solo nel caso in cui, sul piano socio-economico, le persone interessate siano realmente libere di scegliere e godano del sostegno fornito dall'adozione di decisioni politiche ed economiche a livello UE e nazionale, senza che ne derivi uno svantaggio e sempreché siano disponibili le infrastrutture indispensabili; invita gli Stati membri a aumentare le dotazioni di bilancio assegnate all'infanzia, soprattutto mediante il rafforzamento delle reti pubbliche di scuole materne, asili nido e servizi che offrano attività ricreative per i bambini; invita la Commissione a far fronte alla mancanza di strutture di accoglienza per l'infanzia economicamente accessibili nelle RSP;

23. deplora con la massima durezza il fatto che, nonostante il livello di finanziamenti UE disponibili (sono stati destinati 3,2 miliardi di euro dei Fondi strutturali per il periodo 2007-2013 per assistere gli Stati membri nello sviluppo di strutture di assistenza all'infanzia e nella promozione dell'occupazione femminile), alcuni Stati membri hanno realizzato tagli di bilancio che stanno interessando la disponibilità (per esempio, a causa della chiusura di asili nido), la qualità (a causa della mancanza di personale) e il rincaro dei servizi di assistenza all'infanzia;

24. invita la Commissione europea e gli Stati membri ad istituire un congedo di paternità retribuito per un minimo di 10 giorni lavorativi e a promuovere misure, legislative e non legislative, che consentano agli uomini e in particolare ai padri, di esercitare il loro diritto di conciliare vita privata e professionale, tra l'altro promuovendo il congedo parentale, che verrà preso indifferentemente, ma senza poter essere trasferito, dal padre o dalla madre fino a quando il loro bambino raggiunga una certa età;

25. deplora il blocco del Consiglio relativamente alla direttiva sul congedo di maternità ed esorta gli Stati membri a rilanciare i negoziati in materia e ribadisce la sua volontà di cooperare;

26. invita gli Stati membri a istituire servizi di assistenza a prezzi accessibili, flessibili, di qualità e di facile accesso a persone che non sono in grado da sole di realizzare attività della vita quotidiana per il fatto che non dispongono di autonomia funzionale sufficiente per poter conciliare vita privata, famiglia e lavoro;

Lotta alla violenza contro le donne

27. chiede alla Commissione di incoraggiare la ratifica a livello nazionale e di avviare la procedura di adesione dell'Unione alla Convenzione di Istanbul quanto prima; osserva che l'adesione immediata di tutti gli Stati membri alla Convenzione di Istanbul contribuirà all'elaborazione di una politica integrata e alla promozione della cooperazione internazionale in materia di lotta contro qualsiasi forma di violenza contro le donne;

28. ribadisce la sua richiesta alla Commissione di presentare, in base all'articolo 84 del TFUE, una proposta legislativa relativa ad un atto che stabilisca misure volte a incoraggiare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della violenza contro le donne e le ragazze sostenendo un quadro di politiche globale ed efficace in materia di violenza basata sul genere, incentrato sulla prevenzione, sul perseguimento dei colpevoli, sulla protezione delle vittime e su un'adeguata fornitura di servizi e sull'insegnamento in materia di parità, e introducendo sanzioni per i comportamenti discriminatori e violenti contro le donne; invita inoltre gli Stati membri ad adoperarsi sistematicamente per dare alle donne la possibilità di denunciare la violenza alle autorità e per garantire l'istruzione e la formazione di esperti che diano assistenza alle vittime;

29. invita la Commissione a garantire un'attuazione efficace e dotata di risorse sufficienti della sua comunicazione sull'eliminazione delle mutilazioni genitali femminili;

30. invita il Consiglio dell'Unione europea ad attivare la «clausola passerella» e ad adottare una decisione unanime che inserisca la violenza di genere fra i reati elencati all'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE, che già prevede la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale delle donne e dei minori;

31. invita la Commissione europea a regolamentare meglio il mercato digitale onde proteggere le donne e le ragazze dalla violenza su Internet;

32. raccomanda agli Stati membri di menzionare nei loro piani d'azione nazionali per l'eliminazione della violenza domestica l'obbligo di prestare alle donne migranti prive di documenti esattamente la stessa assistenza fornita alle donne in situazione regolare e di non costringere le istituzioni a segnalare tali casi alle autorità;

33. raccomanda agli Stati membri di rafforzare i servizi pubblici gratuiti nell'ambito dell'assistenza sanitaria al fine di fornire sostegno a tutte le donne vittima di violenza, ivi comprese le rifugiate, con misure miranti tra l'altro ad aumentare le relative capacità, prestando sostegno specializzato alle donne di diverse nazionalità, nonché alle donne disabili;

34. ribadisce la sua richiesta alla Commissione e agli Stati membri di istituire un Anno europeo della lotta alla violenza contro le donne nel 2016 assegnando risorse sufficienti per condurre azioni di sensibilizzazione; ritiene necessario, a tal fine, garantire la formazione adeguata delle autorità e dei servizi interessati, nonché di professionisti quali agenti di polizia, medici, magistrati, avvocati, insegnanti e di tutti coloro che, dato il loro ruolo, possono apportare un aiuto alle donne vittime di violenza;

35. chiede alla Commissione di creare un registro degli ordini di protezione europei, dato che il termine per il recepimento da parte degli Stati membri della direttiva 2011/99/UE sull'ordine di protezione europeo scade l'11 gennaio 2015;

36. riconosce che, nelle regioni colpite dalla guerra, la violenza contro le donne costituisce una chiara violazione dei loro diritti fondamentali e si manifesta attraverso un trattamento degradante e umiliante della donna; sottolinea che la parità fra donne e uomini è un fattore essenziale per la costruzione della pace, dato che è un'espressione della necessità di prevenire e di lottare contro questo tipo di fenomeni che colpiscono le donne;

37. invita l'EIGE, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e Eurostat a continuare a raccogliere dati comparabili, in particolare dati armonizzati sulla violenza, per dare agli Stati membri e alla Commissione gli strumenti necessari per elaborare politiche efficaci; invita altresì la Commissione e gli Stati membri a concentrare la loro attenzione sulla situazione negli Stati membri per quanto concerne i meccanismi istituzionali esistenti di parità tra i sessi, affinché la crisi economica e le riforme attuate in relazione ad essa non danneggino detti meccanismi senza i quali la priorità orizzontale della parità tra donne e uomini in tutte le politiche, con le specificità che ciò comporta in termini di gestione della priorità, non produrrà alcun risultato;

38. invita la Commissione a salvaguardare il programma DAPHNE, sia a livello di dotazione finanziaria che di visibilità, nell'ambito del programma Diritti e cittadinanza, onde garantire alle associazioni che lottano contro la violenza nei confronti delle donne di continuare a lavorare;

39. ribadisce alla Commissione europea di creare un osservatorio europeo contro la violenza di genere nella sede dell'attuale Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, guidato da un coordinatore europeo nell'ambito della prevenzione della violenza contro le donne e le bambine;

40. esorta la Commissione a condannare fermamente le campagne mediatiche o altre comunicazioni che descrivono le vittime della violenza sessuale come responsabili di tali azioni, poiché dette ipotesi sono contrarie a tutti i principi dell'uguaglianza di genere;

Lotta agli stereotipi di genere

41. sottolinea il ruolo decisivo dell'istruzione nella lotta contro gli stereotipi di

genere e nel porre fine alla discriminazione basata sul genere; sottolinea che i ragazzi e gli uomini devono essere inclusi nella promozione dei diritti delle donne e nell'uguaglianza di genere; sollecita la Commissione a intraprendere un'azione politica decisiva per combattere gli stereotipi di genere e suggerisce agli Stati membri di aumentare la sensibilizzazione sulla parità dei diritti e di opportunità tra uomini e donne nei loro sistemi educativi;

42. invita il Consiglio e la Commissione europea ad adottare misure affinché i media utilizzino un linguaggio non sessista nei programmi da loro organizzati, onde assicurare che le donne vi partecipino in modo attivo e siano equamente rappresentate, e a garantire la presenza di immagini diverse di entrambi i sessi che vadano al di là dell'idea generale di bellezza e degli stereotipi sessisti dei ruoli svolti nei diversi ambiti della vita, in particolare quando si tratta di contenuti rivolti a giovani e bambini;

43. invita gli Stati membri e i rispettivi organismi di regolamentazione dei media a prestare attenzione al ruolo attribuito alle donne nei media, soprattutto televisivi, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, assicurando che la dignità delle donne sia rispettata, non vengano veicolati stereotipi di genere e si freni qualsiasi tendenza all'ipersessualizzazione delle bambine;

44. invita gli Stati membri, a seguito dell'adozione delle conclusioni del Consiglio sulla parità di genere nello sport, a sfruttare appieno le possibilità offerte dallo sport per promuovere la parità di genere, in particolare definendo dei piani d'azione concreti per lottare contro gli stereotipi e la violenza, per favorire l'uguaglianza tra i professionisti dello sport e per promuovere lo sport femminile;

Sfide della società

45. osserva che vari studi dimostrano che i tassi di aborto sono simili nei paesi in cui la procedura è legale e in quelli in cui è vietata, dove i tassi sono persino più alti (Organizzazione mondiale per la sanità, 2014);

46. rileva che l'elaborazione e l'attuazione delle politiche in materia di salute e diritti sessuali e riproduttivi e in materia di educazione sessuale sono di competenza degli Stati membri; sottolinea, nondimeno, che l'UE può contribuire alla promozione delle migliori pratiche fra gli Stati membri;

47. insiste sul fatto che le donne debbano avere il controllo della loro salute e dei loro diritti sessuali e riproduttivi, segnatamente attraverso un accesso agevole alla contraccezione e all'aborto; sostiene pertanto le misure e le azioni volte a migliorare l'accesso delle donne ai servizi di salute sessuale e riproduttiva e a meglio informarle sui loro diritti e sui servizi disponibili; invita gli Stati membri e la Commissione a porre in atto misure e azioni per sensibilizzare gli uomini sulle loro responsabilità in materia sessuale e riproduttiva;

48. sottolinea l'importanza delle politiche attive di prevenzione, educazione e informazione dirette ad adolescenti, giovani e adulti affinché i cittadini possano godere di una buona salute sessuale e riproduttiva, evitando in tal modo malattie trasmesse sessualmente e gravidanze indesiderate;

49. invita gli Stati membri, nell'applicazione del regolamento (UE) n. 536/2014 sulla sperimentazione clinica di medicinali per uso umano, a garantire la parità nella rappresentazione tra uomini e donne nella sperimentazione clinica prestando particolare attenzione alla trasparenza per quanto riguarda la composizione di genere dei partecipanti; invita la Commissione, nel valutare la corretta attuazione del presente regolamento, a monitorare specificamente gli aspetti della parità tra uomini e donne;

50. rammenta che l'Unione ha ratificato la convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità il 22 gennaio 2011, la quale precisa che gli Stati firmatari si impegnano a garantire e promuovere la piena realizzazione di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali per tutte le persone con disabilità senza discriminazioni di alcun tipo sulla base della disabilità e ad astenersi dall'intraprendere ogni atto o pratica che sia in contrasto con la convenzione;

Parità tra donne e uomini nelle relazioni esterne dell'UE

51. invita la Commissione a promuovere con determinazione la parità tra donne e uomini nel quadro delle relazioni esterne tra l'Unione e i paesi terzi, rafforzando così un approccio strategico globale in materia di parità; ritiene importante, a tale riguardo, rafforzare altresì la cooperazione con le organizzazioni internazionali e regionali al fine di promuovere la parità tra donne e uomini, e rafforzare la sensibilizzazione sui diritti delle donne;

52. invita l'UE a porre termine alle politiche che creano dipendenza tra i membri della famiglia nell'ambito del ricongiungimento familiare e chiede all'UE e ai suoi Stati membri di concedere alle donne migranti uno stato di residenza autonomo, in particolare nei casi di violenza domestica;

53. invita la Commissione europea a garantire l'inserimento della parità di genere e dei diritti delle donne in tutti gli accordi di partenariato e in tutti i negoziati con i paesi terzi;

54. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione, nonché ai governi degli Stati membri.

Fonte: www.europar.europa.eu

Parlamento europeo
Risoluzione 30 aprile 2015 sulla persecuzione dei cristiani nel mondo, in relazione all'uccisione di studenti in Kenya per mano del gruppo terroristico alShabaab

Persecuzioni religiose, Cristiani, Attacchi terroristici, Minoranza religiosa, Islam, Diritti fondamentali, Libertà religiosa, Discriminazione, Appartenenza confessionale, Religione, Musulmani, Violenze contro i cristiani

Il Parlamento europeo,

– viste le sue precedenti risoluzioni sul Kenya,

– visto il secondo accordo di partenariato rivisto stipulato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 (accordo di Cotonou), con particolare riferimento agli articoli 8, 11 e 26 ivi contenuti,

– viste le dichiarazioni del vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Federica Mogherini, del 23 novembre 2014 sul massacro di 28 viaggiatori civili, e del 3 aprile 2015 sulla strage all'università di Garissa,

– vista la dichiarazione alla stampa resa dal Consiglio per la pace e la sicurezza dell'Unione africana (UA), in occasione della sua 497a riunione tenutasi il 9 aprile 2015, sull'attacco terroristico perpetrato all'università di Garissa in Kenya,

– visto il raid delle forze aeree kenyote sui campi di addestramento di al-Shabaab in Somalia in risposta alla carneficina perpetrata all'università di Garissa,

– vista la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, – vista la dichiarazione delle Nazioni Unite del 1981 sull'eliminazione di ogni forma di intolleranza e di discriminazione basata sulla religione o il credo,

– vista la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli,

– visti gli orientamenti dell'UE sul diritto umanitario internazionale,

– visto l'articolo 123, paragrafi 2 e 4, del suo regolamento,

A. considerando che i recenti attacchi terroristici perpetrati a Garissa, in Kenya, hanno preso di mira i giovani, il mondo dell'istruzione e quindi il futuro del paese; che i giovani rappresentano speranza e pace e sono i futuri sostenitori dello sviluppo del paese; che l'istruzione è fondamentale per contrastare l'estremismo violento e il fondamentalismo;

B. considerando che in tutto il mondo il numero di attacchi contro le minoranze religiose, in particolare i cristiani, è aumentato enormemente negli ultimi mesi; che ogni giorno si registrano massacri, percosse e arresti di cristiani ad opera di terroristi jihadisti, soprattutto in alcune parti del mondo arabo;

C. considerando che i cristiani sono il gruppo religioso maggiormente perseguito;

che l'estremismo e le persecuzioni di tale natura stanno diventando un fattore significativo alla base del crescente fenomeno della migrazione di massa; che, secondo i dati, ogni anno vengono uccisi più di 150 000 cristiani;

D. considerando che il 15 febbraio 2015 l'ISIS/Da'ish ha decapitato 21 cristiani copti egiziani in Libia;

E. considerando che a Garissa i terroristi hanno attaccato intenzionalmente i non musulmani e isolato i cristiani per sottoporli a una brutale esecuzione; che al-Shabaab ha apertamente e pubblicamente dichiarato di condurre una guerra contro i cristiani nella regione;

F. considerando che la protezione dei diritti dei bambini e dei giovani, nonché il potenziamento delle competenze, dell'istruzione e dell'innovazione, sono aspetti

fondamentali per migliorare le loro opportunità economiche, sociali e culturali, e per potenziare lo sviluppo del paese;

G. considerando che al-Shabaab ha regolarmente preso di mira studenti, scuole e altre strutture d'istruzione; che nel dicembre 2009 in un attentato suicida 19 persone sono morte durante una cerimonia di laurea di studenti di medicina a Mogadiscio, mentre nell'ottobre 2011 il gruppo terroristico ha rivendicato la responsabilità per un attentato dinamitardo in cui hanno perso la vita 70 persone, tra cui studenti in attesa dei risultati degli esami presso il ministero dell'Istruzione somalo, sempre a Mogadiscio;

H. considerando che il 25 marzo 2015 almeno 15 persone hanno perso la vita in un attacco perpetrato da al-Shabaab in un hotel di Mogadiscio, e che Yusuf Mohamed Ismail BariBari, rappresentante permanente della Somalia presso le Nazioni Unite a Ginevra, Svizzera, era tra le vittime;

I. considerando che il Kenya sta assistendo a un aumento degli attacchi ai danni di civili dall'ottobre 2011, quando le sue truppe sono entrate nella parte meridionale della Somalia per partecipare a un'operazione in coordinamento con l'esercito somalo contro un'area controllata da al-Shabaab dopo che il gruppo terroristico aveva preso in ostaggio quattro persone;

J. considerando che dal novembre 2011 le truppe kenyote fanno parte della missione dell'Unione africana in Somalia (AMISOM), istituita il 19 gennaio 2007 dal Consiglio di pace e di sicurezza dell'Unione Africana e autorizzata il 20 febbraio 2007 dal Consiglio di sicurezza dell'ONU (risoluzione 1744(2007)), che di recente ha autorizzato l'UA a prorogare la sua missione fino al 30 novembre 2015 (risoluzione 2182(2014));

K. considerando che i principali fautori della lotta contro il gruppo terroristico al-Shabaab sono l'esercito etiope e, in misura minore, l'esercito ugandese;

L. considerando che al-Shabaab ha stretto legami con altri gruppi islamisti in Africa, quali Boko Haram in Nigeria e al Qaida nel Maghreb islamico;

M. considerando che il gruppo terroristico al-Shabaab bombarda e uccide regolarmente soprattutto civili in Somalia e nei paesi vicini, come a Kampala, in Uganda, nel luglio 2010, e sempre più spesso in Kenya, dove hanno suscitato un'attenzione internazionale soltanto le azioni di più ampia portata, anche se gli attacchi di minore entità sono stati una caratteristica costante;

N. considerando che al-Shabaab ha rivendicato la responsabilità per le incursioni condotte nel luglio 2014 nei villaggi di Hindi, Gamba, Lamu e Tana River lungo la costa kenyota, dove sono state giustiziate più di 100 persone, e per due attacchi nella contea di Mandela negli ultimi mesi del 2014, dove sono state uccise 64 persone;

O. considerando che dopo l'attacco terroristico presso l'università di Garissa il

governo kenyota ha minacciato l'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) di chiudere entro tre mesi il campo profughi di Dadaab; che l'UNHCR ha avvertito che tale atto avrà "gravi conseguenze umanitarie e pratiche"; che la convenzione delle Nazioni Unite sui rifugiati proibisce di respingere i profughi nelle zone in cui sono minacciate le loro vite o la loro libertà;

P. considerando che la Forza di pronto intervento africana (ASF) non è ancora operativa e che l'UE ha reso noto di volere sostenere le capacità africane preposte al mantenimento della pace nel quadro della sua strategia di sicurezza per l'Africa;

Q. considerando che in base all'articolo 11 dell'accordo di partenariato ACP-UE "le attività di pacificazione e prevenzione e risoluzione di conflitti mirano in particolare ad assicurare un'equa distribuzione delle opportunità politiche, economiche, sociali e culturali tra tutti i settori della società, il rafforzamento della legittimità democratica e dell'efficienza dei sistemi di governo, la creazione di efficaci meccanismi di conciliazione pacifica degli interessi di gruppo, […] il superamento delle divisioni tra settori diversi della società e la promozione di una società civile attiva e organizzata";

1. condanna con la massima fermezza gli attacchi terroristici deliberati perpetrati da alShabaab il 2 aprile 2015 a Garissa, in cui sono stati assassinati 147 giovani e innocenti studenti universitari e altri 79 sono rimasti feriti; condanna fermamente tutte le violazioni dei diritti umani, in particolare le uccisioni di persone sulla base delle loro religioni, convinzioni o origini etniche;

2. ribadisce la propria condanna per le incursioni condotte da al-Shabaab nell'estate del 2014 in diversi villaggi lungo la costa kenyota, tra cui Mpeketoni, dove sono state giustiziate 50 persone; esprime una ferma condanna per l'incursione nel centro commerciale Westgate di Nairobi il 24 settembre 2013, in cui sono stati rinvenuti 67 cadaveri; condanna l'attentato di al-Shabaab del 25 marzo 2015 a Mogadiscio in cui ha perso la vita l'ambasciatore Yusuf Mohamed Ismail Bari-Bari, rappresentante permanente della Somalia presso le Nazioni Unite a Ginevra;

3. esprime il suo cordoglio alle famiglie delle vittime e al popolo e al governo della Repubblica del Kenya; si dichiara a fianco del popolo kenyota di fronte a questi deprecabili atti di aggressione;

4. ricorda che la libertà di religione è un diritto fondamentale e condanna fermamente ogni violenza o discriminazione fondata sulla religione;

5. condanna i recenti attacchi contro le comunità cristiane in diversi paesi, soprattutto per quanto riguarda i 12 cristiani gettati in mare durante una recente traversata partita dalla Libia e i 30 cristiani etiopi massacrati il 19 aprile 2015, ed esprime la propria solidarietà alle famiglie delle vittime;

6. esprime profonda preoccupazione per l'abuso della religione ad opera dei responsabili di atti terroristici in diverse parti del mondo e per il diffondersi di episodi di intolleranza, repressione e violenza contro i cristiani, soprattutto in alcune parti del mondo arabo; denuncia la strumentalizzazione della religione in vari conflitti; condanna il numero crescente di attacchi contro le chiese in tutto il mondo, in particolare quello che il 15 marzo 2015 ha provocato la morte di 14 persone in Pakistan; condanna fermamente la detenzione, le sparizioni, la tortura, la riduzione in schiavitù e le esecuzioni pubbliche dei cristiani in Corea del Nord; ribadisce e sostiene il diritto inalienabile di tutte le minoranze religiose ed etniche che vivono in Iraq e in Siria, compresi i cristiani, di continuare a vivere in condizioni di dignità, uguaglianza e sicurezza in quelli che storicamente e tradizionalmente sono i loro paesi di origine; osserva che per secoli i membri di diversi gruppi religiosi hanno convissuto nella regione in modo pacifico;

7. esorta le istituzioni dell'UE a rispettare gli obblighi assunti a norma dell'articolo 17 del TFUE di mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le chiese e con altre organizzazioni religiose, filosofiche e aconfessionali, per assicurare che la persecuzione delle comunità cristiane e di altre comunità religiose rappresenti una questione prioritaria dell'UE;

8. condanna il ricorso a un'antica legge (il "patto dei dhimmi") da parte dell'ISIS/Da'ish in Siria e in Iraq a scopo di estorsione ai danni dei cristiani, attraverso l'imposizione di tasse e restrizioni legate alla religione, pena la morte;

9. rinnova la sua solidarietà a tutti i cristiani oggetto di persecuzione in varie parti dell'Africa, con particolare riferimento alle recenti atrocità avvenute in Libia, Nigeria e Sudan;

10. condanna e respinge ogni interpretazione errata del messaggio dell'Islam intesa a creare un'ideologia violenta, crudele, totalitaria, oppressiva ed espansionistica che legittimi lo sterminio delle minoranze cristiane; esorta i leader musulmani a condannare pienamente ogni attacco terroristico, compresi quelli perpetrati contro le comunità e le minoranze religiose, in particolare i cristiani;

11. invita le autorità ad avviare un'indagine approfondita, rapida, imparziale ed efficace per identificare i responsabili e condurre dinanzi alla giustizia gli autori, gli organizzatori, i finanziatori e i sostenitori di questi atti riprovevoli di terrorismo;

12. riconosce che la vera risposta deve essere organizzata nell'ambito di azioni coordinate con altri paesi africani e invita il vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e il Consiglio ad affrontare in cooperazione con l'Unione africana le minacce terroristiche e alla sicurezza concernenti quest'area regionale, onde sostenere i suoi sforzi fondamentali intesi a contrastare al-Shabaab attraverso l'AMISOM; sollecita l'Unione europea a sostenere con fermezza l'attuazione dei meccanismi continentali e regionali per la gestione dei conflitti, in particolare per quanto concerne la Forza di pronto intervento africana (ASF);

13. invita il governo kenyota ad assumersi le sue responsabilità nonché a combattere la violenza di al-Shabaab e le cause profonde del fenomeno; ritiene che, solo una volta gestite adeguatamente le fratture che caratterizzano la società politica e civile kenyota e le disparità regionali in termini di sviluppo, sarà possibile conseguire la sicurezza; si rammarica del ritardo nella risposta delle forze di polizia; esorta, in particolare, il governo ad astenersi dall'usare gli attacchi terroristici come pretesto per reprimere le libertà civili; invita le autorità kenyote ad adottare una strategia per combattere il terrorismo basata sullo Stato di diritto e sul rispetto dei diritti fondamentali; insiste sulla necessità di un controllo democratico e giudiziario delle politiche antiterrorismo;

14. esorta le autorità del Kenya ad assicurare che sia evitata ogni divisione tra fedi e che non si traccino paralleli tra la comunità musulmana e al-Shabaab, nonché ad adottare ogni provvedimento necessario a garantire che sia preservata l'unità del paese nell'interesse della sua crescita sociale ed economica e della sua stabilità nonché della dignità e dei diritti umani del suo popolo; invita il governo kenyota, i leader dell'opposizione e i maggiori rappresentanti delle fedi religiose ad affrontare i problemi delle storiche lagnanze di emarginazione, dei divari regionali all'interno del paese e della discriminazione istituzionale, e a garantire che le operazioni antiterrorismo abbiano per bersaglio solo gli autori dei reati e non più ampie comunità etniche e religiose;

15. ricorda al Servizio europeo per l'azione esterna e agli Stati membri l'impegno da loro assunto, nell'ambito del piano d'azione dell'UE sui diritti umani e la democrazia

adottato nel giugno 2012, volto a garantire che la questione dei diritti umani sia presa in considerazione in tutti i tipi di dialogo sulla lotta al terrorismo con i paesi terzi;

16. chiede all'UE di attuare un programma concernente le missioni di formazione militare in Kenya e di fornire attrezzature moderne, collaborando con le forze militari e di polizia del Kenya e istruendo queste ultime al fine di contrastare il terrorismo e impedire l'espansione di al-Shabaab;

17. esorta il governo kenyota a compiere ogni sforzo necessario per conformarsi allo Stato di diritto, ai diritti umani, ai principi democratici e alle libertà fondamentali, e invita l'UE a guidare i suoi partner internazionali lungo questo percorso e a raccogliere un contributo finanziario per rafforzare i programmi esistenti in materia di governance, onde garantire la sicurezza nazionale e apportare pace e stabilità al paese e alla regione; afferma con determinazione che la spirale di violenza di al-Shabaab va affrontata insieme ai paesi vicini; chiede che l'UE fornisca tutto il sostegno necessario, finanziario, logistico e di esperti, compresa la possibilità di ricorrere al Fondo per la pace in Africa e agli strumenti UE di gestione delle crisi;

18. invita le forze di sicurezza kenyote a garantire risposte legittime nell'ambito del contrasto alla minaccia terroristica; chiede al governo kenyota di garantire la sicurezza e la protezione dei campi profughi situati nel suo territorio, conformemente al diritto internazionale;

19. sottolinea che il terrorismo internazionale è finanziato attraverso il riciclaggio illegale di denaro, le richieste di riscatto, le estorsioni, il traffico di droga e la corruzione; invita la Commissione e gli Stati membri a rafforzare la cooperazione con i paesi terzi in materia di condivisione delle informazioni legate al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo;

20. ribadisce il proprio sostegno a tutte le iniziative volte a favorire il dialogo e il rispetto reciproco tra comunità religiose e di altro tipo; invita tutte le autorità religiose a promuovere la tolleranza e ad adottare iniziative contro l'odio e la radicalizzazione violenta ed estremista;

21. denuncia il fatto che gli istituti di istruzione e gli edifici scolastici siano diventati un bersaglio degli attacchi terroristici, il cui scopo è mettere a repentaglio l'istruzione e la dignità di tutti i cittadini, come pure generare sfiducia e divisione fra comunità; rammenta il rapimento e la scomparsa, avvenuti nel 2014 e condannati in tutto il mondo, di ragazze cristiane dal villaggio nigeriano di Chibok ad opera del gruppo terroristico di matrice jihadista Boko Haram;

22. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, al vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri, al governo del Kenya, alle istituzioni dell'Unione africana, all'Autorità intergovernativa per lo sviluppo (IGAD), al Segretario generale delle Nazioni Unite, all'Assemblea generale delle Nazioni Unite e ai copresidenti dell'Assemblea parlamentare paritetica ACP-UE.

Fonte: www.europarl.europa.eu

Parlamento europeo, Risoluzione del 9 giugno 2015 sulla strategia dell'Unione europea per la parità tra donne e uomini dopo il 2015 (2014/2152(INI))

Il Parlamento europeo,

– visti l'articolo 2 e l'articolo 3, paragrafo 3, secondo comma, del trattato sull'Unione europea (TUE) nonché l'articolo 8 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE),

– visto l'articolo 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

– vista la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU),

– vista la dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948,

– vista la Convenzione delle Nazioni Unite del 1979 sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW),

– vista la Convenzione delle Nazioni Unite del 1949 per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione,

– visti la dichiarazione e la piattaforma d'azione di Pechino, adottate alla quarta Conferenza mondiale sulle donne il 15 settembre 1995, i successivi documenti finali adottati in occasione delle sessioni speciali delle Nazioni Unite di Pechino +5 (2000), Pechino +10 (2005) e Pechino +15 (2010) e il documento finale della conferenza di revisione di Pechino +20,

– visto il regolamento (UE) n. 606/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile,

– visto il regolamento (CE) n. 1567/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2003, sul sostegno alle politiche e alle azioni riguardanti la salute e i diritti riproduttivi e sessuali nei paesi in via di sviluppo,

– vista la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI2,

– vista la direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, sull'ordine di protezione europeo3,

– vista la direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI4,

– vista la direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma e che abroga la direttiva 86/613/CEE del Consiglio5,

– vista la direttiva 2010/18/UE del Consiglio, dell'8 marzo 2010, che attua l'accordo quadro riveduto in materia di congedo parentale concluso da BusinessEurope, UEAPME, CEEP e CES e abroga la direttiva 96/34/CE6,

– vista la direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione)7,

– vista la direttiva 92/85/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (decima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE)8,

– viste la direttiva 2004/113/CE del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura, e la sentenza pronunciata in materia dalla Corte di giustizia dell'Unione europea il 1° marzo 2011 nella causa Test-Achats (C-236/09)9,

– vista la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (convenzione di Istanbul),

– visto il patto europeo per la parità di genere (2011-2020), adottato dal Consiglio europeo nel marzo 2011,

– vista la comunicazione della Commissione, del 5 marzo 2010, dal titolo "Maggiore impegno verso la parità tra donne e uomini – Carta per le donne" (COM(2010)0078),

– vista la comunicazione della Commissione, del 21 settembre 2010, dal titolo "Strategia per la parità tra donne e uomini 2010-2015" (COM(2010)0491),

– vista la comunicazione della Commissione, del 3 marzo 2010, dal titolo "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" (COM(2010)2020),

– vista la comunicazione della Commissione, del 20 settembre 2011, dal titolo "Sostenere la crescita e l'occupazione – Un progetto per la modernizzazione dei sistemi d'istruzione superiore in Europa" (COM(2011)0567),

– visto il documento di lavoro dei servizi della Commissione, del 16 settembre 2013, sulla revisione intermedia della strategia per la parità tra donne e uomini (2010-2015) (SWD(2013)0339),

– visto il documento di lavoro dei servizi della Commissione, dell'8 marzo 2010, relativo al piano d'azione dell'UE sulla parità di genere e l'emancipazione femminile nella cooperazione allo sviluppo (2010-2015) (SWD(2010)0265),

– viste le conclusioni del Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" del 19 e 20 giugno 2014,

– visto lo studio del dipartimento tematico C del Parlamento europeo da titolo "Study on the Evaluation of the Strategy for Equality between Women and Men 2010-2015 as a contribution to achieve the goals of the Beijing Platform for Action" (Studio sulla valutazione della strategia per la parità tra donne e uomini 2010-2015 quale contributo al raggiungimento degli obiettivi della piattaforma d'azione di Pechino), pubblicato nel 2014,

– vista la relazione dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) dal titolo "Violence against women: An EU-wide survey: Main results" (Violenza contro le donne: un'indagine a livello di Unione europea - Risultati principali), pubblicata nel marzo 2014,

– vista la relazione dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) dal titolo "Discrimination against and living conditions of Roma women in 11 EU Member States" (Discriminazione e condizioni di vita delle donne rom in 11 Stati membri dell'UE), pubblicata nell'ottobre 2014,

– vista la relazione dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) dal titolo "Being Trans in the EU - Comparative analysis of the EU LGBT

survey data" (Essere trans nell'UE - Analisi comparativa dei dati del sondaggio LGBT nell'UE), pubblicata nel dicembre 2014,

– viste le sue risoluzioni del 15 giugno 1995 sulla quarta Conferenza mondiale sulle donne svoltasi a Pechino: lotta per la parità, lo sviluppo e la pace, del 10 marzo 2005 sul seguito della quarta Conferenza mondiale sulla piattaforma d'azione per le donne (Pechino +10) e del 25 febbraio 2010 su Pechino +15 – Programma d'azione delle Nazioni Unite a favore della parità tra gli uomini e le donne,

– viste le sue risoluzioni del 10 febbraio 2010 sulla parità tra donne e uomini nell'Unione europea – 2009, dell'8 marzo 2011 sulla parità tra donne e uomini nell'Unione europea – 2010, del 13 marzo 2012 sulla parità tra donne e uomini nell'Unione europea – 2011, nonché del 10 marzo 2015 sui progressi concernenti la parità tra donne e uomini nell'Unione europea nel 2013,

– vista la sua risoluzione del 12 settembre 2013 sull'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore,

– vista la sua risoluzione del 12 marzo 2013 sull'eliminazione degli stereotipi di genere nell'Unione europea,

– viste le sue risoluzioni del 17 giugno 2010 sugli aspetti di genere della recessione economica e della crisi finanziaria e del 12 marzo 2013 sull'impatto della crisi economica sull'uguaglianza di genere e i diritti della donna,

– vista la sua risoluzione del 6 febbraio 2013 sulla 57a sessione della commissione sullo status delle donne (CSW) delle Nazioni Unite: prevenzione ed eliminazione di ogni forma di violenza contro le donne e le ragazze,

– vista la sua risoluzione del 24 maggio 2012 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore,

– vista la sua risoluzione del 20 novembre 2013 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori senza incarichi esecutivi delle società quotate in borsa e relative misure,

– vista la sua risoluzione del 25 febbraio 2014 recante raccomandazioni alla Commissione sulla lotta alla violenza contro le donne,

– vista la sua risoluzione del 25 febbraio 2014 sul semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche: analisi annuale della crescita 20141,

– visto l'articolo 52 del suo regolamento,

– vista la relazione della commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere e il parere della commissione per l'occupazione e gli affari sociali (A8-0163/2015),

A. considerando che il diritto alla parità di trattamento è un diritto fondamentale riconosciuto dai trattati dell'Unione, emblematico e profondamente radicato nella società europea, imprescindibile per l'ulteriore sviluppo di quest'ultima, che dovrebbe applicarsi tanto nella legislazione, nella pratica e nella giurisprudenza quanto nella vita reale;

B. considerando che l'Unione ha storicamente compiuto passi importanti nei confronti del potenziamento dei diritti delle donne e dell'uguaglianza di genere, ma che negli ultimi decenni si è assistito a un rallentamento in tutta l'Unione dell'azione politica e della riforma per quanto concerne l'uguaglianza di genere; che la precedente strategia della Commissione è stata eccessivamente debole e non si è tradotta in misure sufficienti a favore dell'uguaglianza di genere; che la strategia successiva dovrà

dare nuovo slancio e realizzare azioni concrete per rafforzare i diritti delle donne e promuovere l'uguaglianza di genere;

C. considerando che con la precedente strategia della Commissione sono stati raggiunti alcuni degli obiettivi stabiliti, ma non la completa parità di genere; che spesso in tale strategia mancavano riferimenti all'interazione tra le diverse forme di discriminazione, come pure la definizione di obiettivi precisi e di misure di valutazione efficaci, mentre l'integrazione della dimensione di genere ha continuato a essere applicata soltanto in misura limitata;

D. considerando che l'uguaglianza di genere costituisce un valore fondamentale dell'Unione sancito dai trattati e dalla Carta dei diritti fondamentali, e che l'Unione si è assunta il compito specifico di inserirla in tutte le sue attività; che l'uguaglianza di genere è un obiettivo strategico imprescindibile per il conseguimento degli obiettivi generali dell'Unione, come quello riguardante la partecipazione al mercato del lavoro perseguito nel quadro della strategia Europa 2020, ed è altresì una fondamentale risorsa economica per favorire una crescita economica equa e inclusiva; che la riduzione delle disparità a livello professionale è un obiettivo non soltanto in termini di parità di trattamento, ma anche di efficienza e fluidità del mercato del lavoro;

E. considerando che il divario a livello di istruzione, occupazione, salute e discriminazione tra i rom e la società in generale continua a essere profondo e che la situazione delle donne rom nell'Unione è addirittura peggiorata a causa delle forme multiple di discriminazione basate sia sull'etnia che sul sesso;

F. considerando che la situazione economica e politica in Europa può solo essere migliorata, mentre le conseguenze del cambiamento demografico possono essere fermate se si sfruttano il talento e le potenzialità di tutte le donne e di tutti gli uomini;

G. considerando che non si può continuare a restare ancorati a modelli economici ridondanti e non sostenibili dal punto di vista ambientale, che seguono una ripartizione del lavoro basata sul genere obsoleta e superata grazie all'ingresso delle donne nel mercato del lavoro; che è necessario elaborare un modello nuovo e socialmente sostenibile basato sulla conoscenza e sull'innovazione, che integri l'intera gamma delle competenze femminili nel tessuto produttivo, anche mettendo in discussione talune norme settoriali e i fattori che attribuiscono a uomini e donne incarichi diversi, che ripristini l'equilibrio delle responsabilità tra uomini e donne nella sfera pubblica e privata e concili la vita personale con quella professionale sia dei lavoratori che delle lavoratrici;

H. considerando che fornire accesso a servizi a costi contenuti e di qualità per la cura dell'infanzia e per l'assistenza ad anziani e ad altre persone a carico è essenziale per assicurare l'equa partecipazione degli uomini e delle donne al mercato del lavoro, all'istruzione e alla formazione;

I. considerando che la piattaforma d'azione di Pechino celebra quest'anno il suo ventesimo anniversario e che i suoi obiettivi e la sua completa attuazione risultano più attuali che mai;

J. considerando che la violenza contro le donne, sia essa fisica, sessuale o psicologica, rappresenta un grande ostacolo all'uguaglianza tra uomini e donne e continua a essere la più diffusa violazione dei diritti umani che colpisce tutti i livelli della società, ma è anche uno dei reati meno denunciati; che, nonostante le misure adottate per contrastarla, secondo l'indagine condotta dalla FRA nel marzo 2014, il 55% delle donne ha subito nel corso della sua vita una o più forme di molestie sessuali, mentre il 33% delle donne subisce violenze fisiche e/o sessuali fin dai 15 anni di età; che una vita priva di violenze è una condizione essenziale per la piena partecipazione

alla società ed è necessario introdurre misure rigorose per combattere la violenza contro le donne;

K. considerando che la prostituzione forzata è una forma di violenza che colpisce soprattutto le donne più vulnerabili, è legata principalmente alle reti della criminalità organizzata e alla tratta di esseri umani ed è un ostacolo alla parità tra donne e uomini;

L. considerando che le donne, a causa delle strutture tradizionali e dei disincentivi fiscali, hanno finito per costituire una fonte di reddito secondaria, status che si traduce in segregazione verticale e orizzontale sul mercato del lavoro, periodi di interruzione dell'attività professionale e disparità retributiva fondata sul genere; che inoltre il lavoro domestico, di cura e di assistenza ai bambini, agli anziani e ad altre persone a carico non remunerato è svolto molto più spesso dalle donne, alle quali resta pertanto meno tempo a disposizione per intraprendere un'attività lavorativa retribuita, il che a sua volta porta a percepire una pensione considerevolmente più bassa – ragion per cui la conciliazione tra vita professionale e familiare (anche per contribuire al conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020) dovrebbe continuare a essere sostenuta da provvedimenti concreti, prevedendo in particolare un maggiore coinvolgimento degli uomini;

M. considerando che il tasso di occupazione femminile è pari al 63% o al 53,5% se l'occupazione è misurata in termini di posizioni equivalenti a tempo pieno; che il divario retributivo di genere si attesta al 16,4%, mentre quello pensionistico di genere ammonta mediamente al 39%; che la partecipazione delle donne al mercato del lavoro non sempre si traduce in ruoli di influenza, posizioni di potere e ruoli decisionali, che sono ricoperti prevalentemente dagli uomini, il che limita la possibilità delle donne di esercitare influenza ed è segno di deficit democratico nel processo decisionale, dato che le donne costituiscono metà della popolazione; che la promozione dell'uguaglianza di genere va oltre il divieto di discriminazione sulla base del genere e che le misure positive a favore delle donne si sono dimostrate fondamentali per il pieno inserimento di queste ultime nel mercato del lavoro, nel processo decisionale politico ed economico e nella società in generale; che l'esclusione delle donne dalle posizioni di potere e dagli organi decisionali si ripercuote negativamente sulla loro capacità di influenzare sia il loro stesso sviluppo e la loro stessa emancipazione che lo sviluppo della società;

N. considerando le quote di genere e le liste chiuse nel processo decisionale politico si sono rivelate estremamente efficaci nel contrastare la discriminazione e gli squilibri di potere legati al genere, come pure nel migliorare la rappresentanza democratica negli organi decisionali politici;

O. considerando che la mancata promozione di politiche finalizzate all'equilibrio tra vita professionale e privata, l'insufficiente promozione di un orario di lavoro flessibile, specialmente per gli uomini, nonché il basso tasso di utilizzo del congedo parentale e di paternità rappresentano ostacoli considerevoli per l'indipendenza economica delle donne e per l'equa divisione delle responsabilità familiari e domestiche;

P. considerando che la povertà in Europa ha troppo spesso il volto di una donna, tra cui in particolare quello di madri single, donne con disabilità, donne giovani e meno giovani, donne migranti e donne appartenenti a minoranze etniche, le quali sono tutte colpite dalla povertà e dall'esclusione sociale, situazione inasprita ulteriormente dalla crisi e da specifiche misure di austerità, che non dovrebbero giustificare un minore impegno a favore dell'uguaglianza, nonché da lavori precari e a tempo parziale, dalla riduzione di salari e pensioni, dalla difficoltà di accedere ai servizi sociali e sanitari di base e dal fatto che sono soprattutto i posti di lavoro nel settore pubblico e i servizi

nel campo dell'assistenza a essere soggetti a tagli, situazione che rende la prospettiva dell'uguaglianza di genere ancora più importante;

Q. considerando che le donne delle zone rurali sono maggiormente colpite dalle discriminazioni multiple e dagli stereotipi di genere rispetto a quelle delle zone urbane e che il tasso di occupazione delle prime è molto più basso rispetto a quello delle donne che vivono nelle città; che le zone rurali risentono dell'assenza di opportunità di lavoro di elevata qualità; che, inoltre, molte donne non risultano essere mai attive nel mercato del lavoro ufficiale e pertanto non sono né iscritte ai centri per l'impiego né prese in considerazione nelle statistiche sulla disoccupazione, con conseguenti problemi finanziari e giuridici specifici per quanto riguarda l'accesso ai congedi di maternità e di malattia, l'acquisizione di diritti pensionistici e l'accesso alla sicurezza sociale, nonché difficoltà in caso di divorzio;

R. considerando che i tradizionali ruoli e stereotipi di genere influenzano ancora profondamente la ripartizione dei compiti in famiglia, nell'istruzione, nella carriera professionale, nel lavoro e nella società in generale;

S. considerando che gli stereotipi di genere e le strutture tradizionali incidono negativamente sulla salute e sull'accesso universale alla salute sessuale e riproduttiva e ai relativi diritti, i quali sono diritti umani fondamentali e pertanto non dovrebbero mai essere limitati; che il diritto a esercitare il controllo sul proprio corpo e il diritto all'autodeterminazione sono condizioni imprescindibili per l'uguaglianza universale;

T. considerando che nel mondo una coppia su sei ha problemi di infertilità di qualche tipo; che la Commissione dovrebbe proporre una nuova analisi comparativa della fecondazione medicalmente assistita nell'UE visto che lo studio del 2008 (SANCO/2008/C6/051), che all'epoca aveva messo in luce le significative disuguaglianze nell'accesso alle cure per la fertilità, risulta ormai datato;

U. considerando che esistono ancora istituti di istruzione che applicano la segregazione dei sessi e che spesso i materiali didattici contengono stereotipi che contribuiscono a perpetuare la separazione dei ruoli tradizionali attribuiti a ragazze e ragazzi, il che si ripercuote negativamente sulle loro possibilità di scelta; che tali modelli vengono ulteriormente rafforzati soprattutto dalle rappresentazioni e dall'immagine delle donne diffuse dai mezzi di comunicazione, dal materiale disponibile su Internet e dalla pubblicità;

V. considerando che oggi i transgender sono frequentemente vittime di discriminazione, molestie e violenze nell'UE a causa della loro identità o espressione di genere;

W. considerando che l'Unione ha una responsabilità e funge anche da modello per quanto concerne l'uguaglianza di genere e i diritti delle donne, che dovrebbero diventare un elemento fondamentale delle sue azioni esterne; che l'uguaglianza di genere, la lotta contro la violenza basata sul genere e l'emancipazione femminile sono essenziali per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo internazionali e per il successo delle politiche dell'UE in materia di affari esteri, cooperazione allo sviluppo e commercio internazionale; che le donne non solo sono più vulnerabili agli effetti dell'energia, dell'ambiente e del cambiamento climatico, ma sono anche attori efficienti rispetto alle strategie di mitigazione e adattamento, nonché motore per un modello di crescita equo e sostenibile;

X. considerando che i meccanismi istituzionali costituiscono una base necessaria per la realizzazione dell'uguaglianza di genere; che tale uguaglianza deve anche essere considerata un importante aspetto trasversale di tutti i settori politici dell'UE e degli Stati membri, assieme ai concetti di integrazione della dimensione di genere, bilancio di genere e valutazione d'impatto di genere;

Y. considerando che i dati disaggregati per genere costituiscono uno strumento essenziale per realizzare un reale progresso e valutare efficacemente i risultati;

Z. considerando che negli ultimi anni i movimenti contrari all'uguaglianza di genere hanno ottenuto consensi pubblici in vari Stati membri e hanno tentato di rafforzare i tradizionali ruoli di genere, mettendo in discussione i successi raggiunti finora in materia di uguaglianza di genere;

Aa. considerando che le sfide in atto e l'esperienza acquisita hanno dimostrato che la mancanza di coerenza strategica fra i vari settori ha impedito di realizzare l'uguaglianza di genere in passato, e che è necessario destinare risorse adeguate e giungere a un coordinamento, una diffusione e una promozione migliori dei diritti delle donne, alla luce delle diverse realtà;

Raccomandazioni generali

1. invita la Commissione a elaborare e adottare una nuova strategia specifica per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere in Europa, che miri a creare pari opportunità e si basi sui settori prioritari della strategia precedente, nell'ottica di porre fine a tutte le forme di discriminazione a cui le donne sono esposte nel mercato del lavoro per quanto riguarda retribuzioni, pensioni, processo decisionale, accesso a beni e servizi e conciliazione tra vita familiare e professionale, come pure a tutte le forme di violenza nei confronti delle donne, nonché al fine di eliminare le strutture e le pratiche discriminatorie connesse al genere; sottolinea che la nuova strategia per i diritti delle donne e la parità di genere deve tenere debitamente conto delle forme multiple e intersettoriali di discriminazione di cui all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali, che trovano origine in fattori comuni ma hanno conseguenze diverse sulle donne, e prevedere azioni specifiche per rafforzare i diritti di diversi gruppi di donne, tra cui le donne con disabilità, le donne migranti e appartenenti a minoranze etniche, le donne rom, le donne anziane, le madri sole e le LGBTI;

2. invita inoltre la Commissione a mettere a punto misure volte a eliminare le discriminazioni nei confronti di tutte le donne nella loro diversità, nel quadro di una strategia più ampia contro la discriminazione e di una tabella di marcia specifica e particolare per le persone LGTBI; a tale proposito, esorta il Consiglio a raggiungere quanto prima una posizione comune sulla proposta di direttiva recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale che, dalla sua approvazione da parte del Parlamento europeo ad aprile 2009, risulta bloccata;

3. deplora che la strategia per la parità tra uomini e donne 2010-2015 non affronti in modo specifico la questione della disabilità, nonostante il fatto che le donne disabili si trovino spesso in una posizione più svantaggiata rispetto agli uomini con disabilità e siano maggiormente esposte al rischio di povertà e di esclusione sociale; invita pertanto la Commissione a rispondere alle esigenze delle donne con disabilità per assicurare una loro maggiore partecipazione al mercato del lavoro; si rammarica in questo contesto che la strategia europea in materia di disabilità 2010-2020 non comprenda nemmeno una prospettiva di genere integrata o un capitolo separato sulle politiche in materia di disabilità specifiche di genere;

4. invita la Commissione a coinvolgere in maniera strutturata la società civile e le parti sociali nell'elaborazione e nella valutazione continua della strategia;

5. chiede agli Stati membri di rafforzare e far rispettare il pieno esercizio della contrattazione collettiva nei settori privato e pubblico, quale strumento indispensabile

per la regolamentazione dei rapporti di lavoro, la lotta alle discriminazioni salariali e la promozione dell'uguaglianza;

6. invita la Commissione, nel valutare l'applicazione della direttiva 2004/113/CE che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura, a tenere conto dei casi di discriminazione;

7. invita la Commissione a chiarire il ruolo che auspica sia svolto dall'UE nel mondo e in cooperazione con gli Stati membri, incluse le rispettive autorità competenti, per quanto riguarda la promozione della parità di genere, sia all'interno che all'esterno dei confini dell'Unione, e a perseguire tali obiettivi sia attraverso il concetto di integrazione della dimensione di genere in tutti i settori, sia attraverso singole misure mirate e concrete; sottolinea che è necessario integrare la prospettiva di genere e la lotta contro la violenza di genere nella politica esterna, nella politica di cooperazione allo sviluppo e nella politica di commercio internazionale dell'UE, assicurando al contempo le risorse umane e gli strumenti finanziari necessari;

8. si rammarica ancora una volta del fatto che la strategia Europa 2020 non includa una soddisfacente prospettiva di genere e, pertanto, invita la Commissione e il Consiglio a provvedere all'integrazione dell'uguaglianza di genere in tutti i programmi e in tutte le azioni e le iniziative intraprese nel quadro di detta strategia e a introdurre nella strategia un pilastro specifico per la parità tra donne e uomini, a considerare gli obiettivi della futura strategia come una componente del semestre europeo e a includere una prospettiva di genere nelle raccomandazioni specifiche per paese e nell'analisi annuale della crescita;

9. invita la Commissione e gli Stati membri a raccogliere, analizzare e pubblicare dati statistici affidabili e disaggregati per genere e indicatori della parità di genere in tutti gli ambiti strategici e a tutti i livelli di governance, basandosi sul lavoro svolto dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere e dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali, nell'ottica di valutare la concezione e l'applicazione delle strategie per l'uguaglianza di genere nell'Unione e negli Stati membri, aggiornare dette strategie e valutare l'applicazione dell'integrazione delle tematiche di genere in tutte le pertinenti politiche nazionali e dell'UE e, ove possibile, a disaggregare ulteriormente tali dati sulla base dell'origine razziale o etnica, della religione o del credo e della disabilità, al fine di consentire un'analisi intersettoriale per tutti gli ambiti strategici, documentando così le forme multiple di discriminazione di cui sono vittima determinati gruppi di donne; incoraggia la Commissione e gli Stati membri ad avviare valutazioni d'impatto delle politiche degli Stati membri sul genere, specialmente nell'ambito di proposte di riforma del lavoro e delle pensioni;

10. invita la Commissione a elaborare la strategia sotto forma di piano d'azione concreto, con una chiara definizione delle parti interessate responsabili, garantendo che tenga conto in particolare delle specifiche raccomandazioni formulate in appresso per quanto riguarda i seguenti settori: violenza nei confronti delle donne; lavoro e orari; partecipazione delle donne ai processi di gestione e decisione; risorse finanziarie; salute; sapere, istruzione e mezzi di comunicazione; situazione a livello globale; meccanismi istituzionali e integrazione della dimensione di genere; sottolinea la necessità di proporre, laddove applicabile e rispettando appieno le competenze dell'UE, soluzioni legislative per rafforzare il quadro giuridico per la parità tra donne e uomini;

Violenza nei confronti delle donne e violenza di genere

11. ribadisce il suo appello alla Commissione, già lanciato nella risoluzione del 25

febbraio 2014 contenente raccomandazioni in materia di lotta alla violenza contro le donne, affinché presenti una proposta di atto legislativo che preveda un sistema coerente per la raccolta di statistiche e un approccio rafforzato degli Stati membri alla prevenzione e alla repressione di tutte le forme di violenza nei confronti di donne e ragazze e della violenza di genere, e che faciliti inoltre l'accesso alla giustizia;

12. chiede alla Commissione di includere nella futura strategia una definizione di violenza di genere conforme alle disposizioni della direttiva 2012/29/UE e di presentare quanto prima una strategia globale in materia di violenza contro donne e ragazze e violenza di genere che contenga un atto legislativo vincolante; invita il Consiglio ad attivare la "clausola passerella" e ad adottare una decisione unanime che inserisca la violenza di genere fra i reati elencati all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE;

13. invita la Commissione a valutare la possibilità che l'Unione aderisca alla Convenzione di Istanbul e ad avviare tale procedura quanto prima, nonché a promuovere, attraverso la nuova strategia, la ratifica della convenzione di Istanbul da parte degli Stati membri e ad adoperarsi attivamente per combattere la violenza contro le donne e le ragazze; chiede agli Stati membri di firmare e ratificare quanto prima la Convenzione di Istanbul;

14. invita nuovamente la Commissione a dichiarare il 2016 Anno europeo della lotta alla violenza contro le donne, un anno durante il quale occorre dare priorità alla promozione di strategie lungimiranti ed efficaci per ridurre significativamente la violenza contro donne e ragazze;

15. invita l'UE a sostenere gli Stati membri nell'elaborazione di campagne e strategie contro le molestie quotidiane ai danni delle donne nei luoghi pubblici e a garantire lo scambio delle migliori pratiche tra i diversi Stati membri;

16. ritiene che sia assolutamente necessario continuare a monitorare il recepimento e l'attuazione della direttiva che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, del regolamento sul riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile e della direttiva sull'ordine di protezione europeo fino al 2015 e oltre;

17. chiede alla Commissione di includere nella strategia campagne di "tolleranza zero" e di appoggiare gli Stati membri nel sensibilizzare maggiormente la società alla problematica della violenza contro le donne e nella promozione di campagne di sensibilizzazione annuali sulle cause della violenza e degli abusi, nonché sulla prevenzione, l'accesso alla giustizia e il sostegno alle vittime; sottolinea l'importanza di includere l'intera società, in particolare gli uomini e, più specificamente, i ragazzi, nella lotta alla violenza contro le donne; esorta altresì la Commissione a dare seguito alle sue iniziative nell'ambito della lotta alle mutilazioni genitali femminili;

18. sottolinea che, per combattere in modo efficace la violenza contro le donne e l'impunità, occorre cambiare l'atteggiamento nei confronti di donne e ragazze nella società, laddove troppo spesso le donne sono rappresentate in ruoli subordinati e la violenza nei loro confronti è troppo spesso tollerata o sottovalutata; invita la Commissione a sostenere gli Stati membri nelle loro azioni finalizzate a prevenire e combattere la violenza nelle sue molteplici forme e cause e a proteggere le donne vittime di abusi, nonché ad adottare da un lato misure specifiche per ciascuno dei diversi aspetti, come un maggiore appoggio ai centri di accoglienza delle donne e alle organizzazioni di sostegno alle donne vittime della violenza di genere, e dall'altro misure preventive, come la lotta agli stereotipi di genere e ai comportamenti socio-culturali discriminatori già in tenera età e l'imposizione di pene agli aggressori;

19. rileva che la femminilizzazione della povertà può avere come conseguenza un aumento della tratta delle donne, dello sfruttamento sessuale e della prostituzione forzata, nonché una maggiore dipendenza finanziaria delle donne; invita la Commissione e gli Stati membri a esaminare i motivi che spingono le donne a prostituirsi e le modalità per scoraggiare la domanda; sottolinea l'importanza di programmi per l'abbandono della prostituzione;

20. sottolinea l'importanza di una formazione sistematica del personale qualificato incaricato dell'assistenza alle donne vittima di violenza fisica, sessuale o psicologica; ritiene che tale formazione sia indispensabile per gli operatori di prima e di seconda linea, compresi i servizi sociali di emergenza e i servizi in ambito medico, della protezione civile e del mantenimento dell'ordine;

21. invita gli Stati membri a dare piena attuazione alla direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani ed esorta la Commissione a valutarne e monitorarne l'attuazione e a identificare le migliori pratiche che gli Stati membri dovrebbero condividere nell'ottica dell'adozione di una nuova strategia di lotta alla tratta degli esseri umani una volta che quella attuale giungerà a scadenza nel 2016, garantendo che tale nuova strategia includa una prospettiva di genere e conferisca priorità ai diritti delle vittime della tratta, prevedendo un pilastro specifico dedicato alla tratta ai fini di sfruttamento sessuale e prestando particolare attenzione ai nuovi metodi delle tratta che si stanno sviluppando in seguito alla soppressione di altri metodi più consolidati, nonché ad assicurare che tutte le politiche, i bilanci e i risultati degli Stati membri legati all'elaborazione della strategia siano trasparenti e accessibili;

22. invita la Commissione ad assistere gli Stati membri garantendo che le vittime di atti persecutori (stalking), quando si spostano da uno Stato membro all'altro, possano beneficiare della tutela prevista dalle attuali misure quali l'ordine di protezione europeo, il regolamento sul riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile e la direttiva dell'UE sulle vittime, nonché a valutare ulteriori misure per migliorare la protezione delle vittime di stalking, considerando che i dati indicano che il 18% delle donne nell'UE è stato vittima di stalking dall'età di 15 anni e che una vittima su cinque ha affermato che tali comportamenti abusivi sono durati due o più anni;

23. invita la Commissione ad assistere le autorità competenti degli Stati membri nell'elaborazione dei rispettivi programmi d'azione in materia di parità di genere e a prestare particolare attenzione alle nuove forme di violenza contro le donne e le ragazze quali le molestie on-line (cyber harassment), le persecuzioni on-line (cyber stalking) e il bullismo online (cyber bullying), nonché a realizzare valutazioni continue; sottolinea altresì, in tale contesto, l'importanza di una stretta cooperazione con la società civile, al fine di individuare i settori problematici in una fase precoce e contrastarli in modo più efficace.

24. invita la Commissione a provvedere affinché gli Stati membri consentano il pieno riconoscimento giuridico del genere preferito da una persona, inclusi il cambio del nome di battesimo, del numero di previdenza sociale e di altri indicatori del genere sui documenti di identità;

25. esorta nuovamente la Commissione a istituire quanto prima, presso l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, un osservatorio europeo della violenza contro le donne, diretto da un coordinatore europeo in materia di prevenzione della violenza contro donne e ragazze;

Lavoro e orari

26. invita la Commissione a prestare particolare attenzione, nella nuova strategia, alle diverse possibilità di conciliazione tra vita familiare e professionale; deplora a tal riguardo la situazione di stallo in cui si trovano i negoziati per l'adozione della direttiva sulla tutela della maternità, ribadendo la sua piena disponibilità a cooperare; nel frattempo, invita gli Stati membri a garantire la protezione dei diritti relativi alla maternità, ad adottare misure per impedire il licenziamento ingiusto delle lavoratrici durante la gravidanza e a proteggere donne e uomini con responsabilità familiari da ingiusto licenziamento;

27. richiama l'attenzione sul fatto che, nonostante i finanziamenti disponibili a livello dell'Unione, alcuni Stati membri hanno operato tagli di bilancio che si stanno ripercuotendo sulla disponibilità, sulla qualità e sui costi dei servizi di assistenza all'infanzia, pregiudicando così la conciliazione tra vita familiare e professionale, con conseguenze negative in particolare per le donne; esorta la Commissione a monitorare il conseguimento degli obiettivi di Barcellona e a continuare a sostenere gli Stati membri nella creazione di strutture per l'infanzia di elevata qualità, a prezzi accessibili e con orari di apertura adeguati, nonché a sviluppare successivamente nuovi obiettivi nel campo delle strutture di custodia dei bambini; sottolinea in questo contesto l'importanza di aumentare la disponibilità, la qualità e l'accessibilità dei servizi di cura e assistenza a prezzi accessibili per bambini, anziani e persone che necessitano di cure speciali, inclusa l'assistenza delle persone a carico, garantendo che la disponibilità di detti servizi sia compatibile con gli orari di lavoro a tempo pieno sia delle donne che degli uomini; osserva che il miglioramento dei servizi di asili nido e scuola materna dipende non solo dalle politiche pubbliche necessarie, ma anche da incentivi alle imprese affinché propongano simili soluzioni;

28. sottolinea l'importanza di modalità di lavoro flessibili per la conciliazione tra vita familiare e professionale per le donne e gli uomini, purché il lavoratore compia la sua scelta liberamente, e incarica la Commissione di incentivare e coordinare lo scambio delle migliori pratiche; sottolinea in questo contesto la necessità di condurre campagne di sensibilizzazione per quanto riguarda l'equa suddivisione dei lavori domestici e dei compiti di assistenza e cura, di migliorare gli investimenti nelle infrastrutture di assistenza, di incoraggiare la partecipazione degli uomini e di introdurre un congedo di paternità di almeno 10 giorni, nonché di garantire la possibilità per entrambi i genitori di usufruire di un congedo parentale, ma prevedendo forti incentivi per i padri, come un congedo parentale non trasferibile; sottolinea che il congedo parentale paritario arreca benefici a tutti i componenti di una famiglia e può fungere da incentivo per ridurre la discriminazione a esso associata;

29. invita ad adottare i provvedimenti necessari per favorire maggiori tassi di occupazione tra le donne, come servizi di custodia dei bambini e di assistenza a prezzi accessibili, adeguati regimi di congedo di maternità, di paternità e parentale, nonché la flessibilità dell'orario e del luogo di lavoro; sottolinea l'importanza di condizioni di lavoro buone e sicure per la conciliazione tra vita professionale e privata per le donne e gli uomini e invita la Commissione a incentivare e coordinare il rafforzamento dei diritti dei lavoratori per una maggiore uguaglianza di genere; pone in evidenza che il miglioramento dell'equilibrio tra vita familiare, privata e professionale è un elemento importante per la ripresa economica, la demografia sostenibile e il benessere personale e sociale e osserva che la partecipazione paritaria di uomini e donne al mercato del lavoro potrebbe accrescere significativamente il potenziale economico dell'Unione, confermando al contempo la sua natura equa e inclusiva; segnala che,

secondo le proiezioni dell'OCSE, la totale convergenza dei tassi di partecipazione si tradurrebbe in un aumento del 12,4 % del PIL pro capite entro il 2030; precisa che, sebbene il lavoro a tempo parziale, svolto prevalentemente da donne, può agevolare la conciliazione tra vita familiare e professionale, è altrettanto vero che esso comporta minori possibilità di carriera, retribuzioni e pensioni più basse, sottoutilizzo del capitale umano e, pertanto, minore crescita economica e prosperità;

30. sottolinea l'importanza di invitare l'EIGE a una raccolta di dati esaurienti suddivisi per genere relativamente alla ripartizione del tempo dedicato al lavoro domestico e ai compiti di assistenza e cura e al tempo libero, con l'obiettivo di effettuare valutazioni periodiche;

31. raccomanda, dal momento che la composizione e la definizione delle famiglie si evolve nel tempo, che le normative in ambito familiare e lavorativo siano rese più complete per quanto concerne le famiglie monoparentali e genitorialità LGBT;

32. invita la Commissione e gli Stati membri a promuovere la voce delle donne nel dialogo sociale e la rappresentanza delle donne nei sindacati in tutti i settori;

33. esorta la Commissione, nel quadro della strategia, a incoraggiare gli Stati membri a ratificare la convenzione n. 189 dell'Organizzazione internazionale del lavoro al fine di rafforzare i diritti di coloro che si occupano di lavori domestici e assistenza in Europa;

34. invita la Commissione a sostenere le autorità competenti degli Stati membri nella creazione di incentivi per i datori di lavoro affinché trasformino il lavoro informale in lavoro regolare; mette in evidenza gli elevati livelli di lavoro non dichiarato ravvisabili soprattutto nei settori con una prevalenza di lavoro femminile, come il lavoro domestico presso privati; esorta gli Stati membri a contrastare il lavoro precario e il lavoro non dichiarato delle donne in quanto fenomeno che contribuisce alla piena deregolamentazione delle strutture retributive delle lavoratrici determinando un aumento della povertà femminile, in particolare in età avanzata, con un impatto negativo sulla sicurezza sociale delle donne e sui livelli di PIL dell'UE, nonché a garantire un'adeguata protezione sociale a tutti i lavoratori; chiede la rapida creazione di una piattaforma europea nell'ottica di evitare e scoraggiare il lavoro sommerso in modo più efficace;

35. sottolinea che la femminilizzazione della povertà è il risultato di diversi fattori, tra cui l'interruzione di carriera delle donne, il divario retributivo (16,4 %) e pensionistico (39 %) tra uomini e donne, le disuguaglianze di genere nella progressione di carriera, il fatto che le donne siano spesso impiegate con contratti atipici (ad esempio il part-time forzato, i contratti interinali o "a zero ore"), la mancanza di uno status previdenziale per le persone che assistono il coniuge che svolge una libera professione e la povertà delle famiglie monoparentali con una donna come capofamiglia; sottolinea che una riduzione dei livelli di povertà per 20 milioni di persone entro il 2020 può essere conseguita mediante politiche di lotta alla povertà e alla discriminazione basate sull'integrazione della dimensione di genere, programmi d'azione che dedichino particolare attenzione alle donne svantaggiate e siano sostenuti da azioni dirette a contrastare la povertà femminile, nonché il miglioramento delle condizioni lavorative nei settori caratterizzati da redditi bassi, in cui le donne sono sovrarappresentate; sottolinea che la discriminazione multipla che le donne si trovano a dover affrontare sulla base della disabilità, dell'origine etnica e razziale, dello status socioeconomico, dell'identità di genere e di altri fattori contribuisce alla femminilizzazione della povertà; evidenzia l'importanza di monitorare gli effetti di genere che l'imposizione fiscale e i modelli di orario lavorativo hanno sulle donne e sulle famiglie;

36. si attende che la Commissione adotti tutte le misure a sua disposizione per garantire la piena attuazione delle direttive dell'UE sulla parità di trattamento tra uomini e donne, anche ad opera delle parti sociali che partecipano ai negoziati sugli accordi collettivi, nonché per favorire il dialogo con le parti sociali onde valutare questioni come la trasparenza retributiva e le condizioni per i contratti di lavoro a orario parziale o a tempo determinato per le donne, incoraggiando altresì la partecipazione femminile ai settori "verdi" e innovativi; sottolinea che le pensioni sono un fattore importante nel determinare l'indipendenza economica dei loro beneficiari e che i divari pensionistici rispecchiano gli svantaggi accumulati di una carriera trascorsa in un mercato del lavoro discriminatorio sul piano del genere; invita la Commissione e gli Stati membri ad adottare opportune misure volte a ridurre il divario pensionistico legato al genere, conseguenza diretta dell'analogo divario retributivo, nonché a valutare l'impatto dei sistemi pensionistici sulle donne, con particolare attenzione ai contratti a tempo parziale e atipici;

37. sottolinea l'importanza di sensibilizzare al concetto di titolarità condivisa a livello di Unione europea al fine di assicurare il pieno riconoscimento dei diritti delle donne nel settore agricolo; esorta la Commissione e gli Stati membri a contribuire alla promozione di una strategia in grado di comportare la creazione di posti di lavoro per le donne delle zone rurali e, implicitamente, di garantire pensioni dignitose per le donne nell'UE che vivono in condizioni precarie, e chiede un sostegno per gli sforzi politici intesi a rafforzare il ruolo delle donne nell'agricoltura e per la loro rappresentanza adeguata in tutti i forum politici, economici e sociali del settore agricolo;

38. invita la Commissione e gli Stati membri a tenere conto degli ostacoli socioeconomici incontrati dalle donne in circostanze specifiche, come ad esempio nelle zone rurali, nei settori a prevalenza maschile, in età avanzata, nonché dalle donne con disabilità; sottolinea che la maggiore precarizzazione dell'occupazione femminile rispetto a quella maschile, precarizzazione aggravatasi in ragione della crisi, continua a essere una costante ed esprime preoccupazione circa il numero e la percentuale di donne vittime della povertà lavorativa; ritiene che per favorire il reinserimento delle donne nel mercato del lavoro occorrono soluzioni politiche multidimensionali, che integrino l'apprendimento permanente, la lotta al lavoro precario e la promozione del lavoro con diritti e prassi differenziate di organizzazione del lavoro; chiede alla Commissione e agli Stati membri di rafforzare una prospettiva di genere in tutti i programmi per la creazione di occupazione, creando posti di lavoro di elevata qualità conformemente all'agenda dell'OIL per il lavoro dignitoso;

39. sottolinea che la crescita economica e la competitività dell'Unione dipendono dalla riduzione del divario esistente tra il livello di istruzione delle donne (che rappresentano il 60 % dei laureati in Europa) e la loro partecipazione e posizione sul mercato del lavoro; evidenzia la necessità di contrastare tutti i fenomeni di segregazione verticale e orizzontale, come la segregazione che limita l'occupazione femminile a certi settori ed esclude le donne dai livelli più elevati della gerarchia aziendale; pone in risalto che la vigente legislazione, caratterizzata da azioni positive in particolare nel settore pubblico di alcuni Stati membri, ha migliorato la parità di genere a livello di primo impiego ma che è necessario estenderla a tutti i livelli di carriera;

Partecipazione ai processi decisionali e imprenditoria femminile

40. precisa che l'aumento di gran lunga maggiore della proporzione di donne nei consigli di amministrazione è stato registrato nei paesi che hanno già adottato una legislazione di quote obbligatorie e che negli Stati membri in cui non sono state

adottate misure vincolanti le imprese sono ancora ben lungi dall'aver conseguito un equilibrio di genere accettabile; sottolinea la necessità di favorire procedure trasparenti nella nomina delle donne a membri non esecutivi dei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa; incoraggia i settori pubblico e privato a prevedere regimi volontari per la promozione delle donne a posizioni dirigenziali; invita la Commissione a includere nella strategia provvedimenti concreti per promuovere la parità di rappresentanza di donne e uomini nelle posizioni dirigenziali e a sostenere il Consiglio durante i negoziati per l'adozione della direttiva sul miglioramento dell'equilibrio di genere negli organi non esecutivi; invita il Consiglio a raggiungere quanto prima una posizione comune sulla presente proposta di direttiva;

41. invita la Commissione a creare incentivi per gli Stati membri affinché garantiscano una più equilibrata rappresentanza delle donne e degli uomini nei consigli comunali e regionali, così come nei parlamenti nazionali e nel Parlamento europeo, e sottolinea al riguardo l'importanza di liste elettorali paritarie guidate di volta in volta da un uomo e da una donna; sottolinea l'importanza delle quote per rafforzare la presenza femminile nei processi decisionali politici; invita tutte le istituzioni dell'UE ad adottare misure interne per rafforzare l'uguaglianza nell'ambito dei propri organi decisionali, proponendo candidati sia femminili che maschili per incarichi di alto livello nell'UE; ritiene che l'uguaglianza debba costituire un obbligo per la Commissione e che la nomina della Commissione sulla base dell'uguaglianza sia un importante indicatore del futuro lavoro in materia;

42. richiama l'attenzione sull'attuale squilibrio nella partecipazione delle donne e degli uomini ai processi decisionali nella politica, nell'amministrazione e in economia e sul fatto che gli ostacoli alla partecipazione femminile possono essere imputati a una combinazione di discriminazione in base al sesso e comportamenti stereotipati che tendono a persistere in seno alle imprese, alla politica e alla società; fa notare che, pur rappresentando il 60 % dei nuovi laureati, le donne sono sottorappresentate in settori come la scienza e la ricerca; chiede alla Commissione e agli Stati membri di sensibilizzare le donne alle possibilità di formazione in tale ambito e di garantire loro le stesse opportunità che hanno gli uomini di accedere alla professione e di farvi carriera; rileva che il percorso professionale delle donne non presenta in generale progressi significativi; invita gli Stati membri a incoraggiare e sostenere le donne affinché intraprendano carriere professionali brillanti, anche mediante azioni positive quali programmi di *networking* e di tutoraggio, nonché creando condizioni adeguate e garantendo le stesse opportunità degli uomini a tutte le età in termini di formazione, avanzamento, riqualificazione e aggiornamento; sottolinea l'importanza delle politiche destinate a garantire la parità di genere sul lavoro, che riconoscano le possibili vulnerabilità delle donne nelle professioni dirigenziali, e la necessità che la Commissione promuova politiche contro le molestie sul luogo di lavoro;

43. sottolinea che, pur rappresentando il 52% della popolazione totale europea, le donne sono soltanto un terzo dei lavoratori autonomi o di coloro che fanno impresa nell'UE; pone l'accento sull'importanza dei programmi di sostegno per le donne nel mondo dell'impresa e per quelle nel mondo scientifico e accademico ed esorta l'UE a sostenere in maniera più concreta tali programmi; invita la Commissione a condurre analisi e formulare proposte sul modo in cui le donne possono essere incentivate a fare impresa; sottolinea che le potenziali imprenditrici, scienziate e docenti universitarie devono essere a conoscenza dei programmai di sostegno e delle possibilità di finanziamento; invita gli Stati membri a favorire misure e azioni di assistenza e consulenza per le donne che decidano di diventare imprenditrici e a incoraggiare

l'imprenditorialità femminile, ad agevolare l'accesso al credito e a ridurre la burocrazia e altri ostacoli alle nuove imprese create da donne;

Risorse finanziarie

44. richiama l'attenzione sul persistente divario retributivo di genere che è rimasto pressoché immutato negli ultimi anni; sottolinea che tale divario retributivo deriva dall'insufficiente partecipazione delle donne al mercato del lavoro, dalla segregazione verticale e orizzontale e dal fatto che i settori in cui le donne sono sovrarappresentate presentano spesso retribuzioni inferiori; invita la Commissione a monitorare l'attuazione della direttiva 2006/54/UE e a presentare provvedimenti specifici, legislativi e non legislativi, che tengano conto delle differenze retributive strutturali al fine di garantire trasparenza retributiva e a imporre sanzioni, riducendo in tal modo il divario retributivo legato al genere, nonché a presentare una relazione annuale sui progressi compiuti in tal senso; incoraggia gli Stati membri a riconoscere le potenzialità insite nella recente direttiva sugli appalti pubblici quale strumento per promuovere e rafforzare la politica di integrazione della dimensione di genere, prendendo in considerazione la possibilità di stabilire requisiti basati sulla legislazione nazionale vigente in materia di parità di trattamento e uguaglianza di genere, quali prerequisiti per gli appalti pubblici, se del caso; invita la Commissione e gli Stati membri a esaminare se le clausole sociali negli appalti pubblici possano essere utilizzate come strumento potenziale per rafforzare le politiche di inclusione sociale; riconosce che tale idea può essere sviluppata soltanto nel quadro del rispetto del diritto dell'UE in materia di concorrenza;

45. chiede alla Commissione e agli Stati membri di tenere conto degli sviluppi e dei cambiamenti demografici nelle dimensioni e nella composizione dei nuclei familiari in sede di definizione delle loro politiche di bilancio, dei regimi di previdenza sociale e dei servizi pubblici;

46. invita la Commissione a sostenere gli Stati membri nella lotta alla povertà, che colpisce soprattutto le madri sole e che si è ulteriormente aggravata a causa della crisi, traducendosi in una maggiore emarginazione sociale;

47. invita la Commissione ad aiutare gli Stati membri a utilizzare maggiormente i Fondi strutturali per investire nei servizi pubblici per l'infanzia e nell'assistenza agli anziani, quale strategia di base per accrescere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro;

48. ribadisce che la direttiva 2006/54/CE, nella sua forma attuale, non è sufficientemente efficace per affrontare il divario retributivo legato al genere e per raggiungere l'obiettivo della parità di genere in materia di occupazione; esorta la Commissione a rivedere quanto prima la presente direttiva;

49. ritiene che le politiche e gli strumenti per la lotta alla disoccupazione giovanile, quali la Garanzia per i giovani e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, debbano rispondere alle esigenze specifiche dei ragazzi e delle ragazze per permettere loro di entrare nel mercato lavoro; osserva che il tasso di giovani donne né occupate né iscritte a corsi di istruzione o formazione (NEET) è superiore a quello degli uomini; chiede altresì la raccolta di dati disaggregati per genere nell'ambito della disoccupazione giovanile, in modo che possano essere messe a punto politiche mirate basate su dati concreti;

50. invita la Commissione a orientare più chiaramente tanto il pacchetto di investimenti deciso nel 2014, quanto la Garanzia per i giovani verso le esigenze particolari e la situazione specifica delle ragazze e delle donne;

51. sottolinea l'importanza dello scambio di esempi di prassi e iniziative eccellenti

al fine di contrastare la tendenza alla dequalificazione delle donne, sviluppandone le competenze o fornire loro una formazione che consenta il reinserimento nel mondo del lavoro dopo essersi dedicate esclusivamente alla cura dei figli e di altre persone a carico; sottolinea inoltre l'importanza di migliorare e agevolare il riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche, onde evitare il sottoutilizzo delle competenze di donne altamente qualificate, il che si verifica abitualmente tra le donne immigrate;

Salute

52. chiede alla Commissione di sostenere gli Stati membri nel garantire servizi di qualità elevata, geograficamente ben ripartiti e agilmente accessibili nei settori della salute sessuale e riproduttiva e dei relativi diritti, dell'interruzione di gravidanza e della contraccezione sicure e legali, nonché dell'assistenza sanitaria in generale;

53. esorta la Commissione europea a inserire la salute sessuale e riproduttiva e i relativi diritti nella sua prossima strategia sanitaria dell'UE, al fine di garantire l'uguaglianza di genere e integrare le politiche nazionali in materia di salute sessuale e riproduttiva e relativi diritti;

54. invita gli Stati membri a concentrarsi sulla prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili e sulle relative metodologie preventive, nonché sulla prevenzione e la ricerca finalizzate a migliorare la diagnosi precoce di malattie, quali i tumori femminili (al seno, al collo dell'utero e alle ovaie) mediante controlli/check-up (ginecologici) regolari;

55. rinnova l'invito alla Commissione e all'Organizzazione mondiale della sanità a depennare i disturbi dell'identità di genere dall'elenco dei disturbi mentali e comportamentali e a garantire una riclassificazione non patologizzante in sede di negoziati relativi all'undicesima versione della classificazione internazionale delle malattie (ICD-11), nonché a garantire che la diversità di genere nell'infanzia non sia patologizzata;

56. invita la Commissione, riconoscendo l'importanza dei diritti sessuali e riproduttivi, a creare modelli di prassi eccellenti di educazione sessuale per i giovani di tutta Europa;

57. sottolinea la necessità che la Commissione proceda a un audit di genere al fine di garantire che le politiche sanitarie dell'Unione e la ricerca finanziata da quest'ultima si incentrino sempre di più sullo stato di salute e la diagnosi sanitaria delle donne;

58. sottolinea l'importanza di avviare campagne di sensibilizzazione sui sintomi delle malattie specifiche di genere nonché sui ruoli di genere e gli stereotipi che si ripercuotono sulla salute, e invita la Commissione a sostenere finanziariamente i programmi di ricerca che tengano conto delle questioni di genere;

59. invita la Commissione a incoraggiare gli Stati membri a promuovere il sostegno (medico) e a porre fine alla discriminazione nell'accesso al trattamento di fertilità e alla riproduzione assistita; sottolinea altresì, in tale contesto, l'importanza di sostenere l'adozione;

60. invita la Commissione e gli Stati membri ad adoperarsi per l'attuazione di programmi di educazione sessuale nelle scuole e a garantire consulenza e possibilità di contraccezione ai giovani;

Sapere, istruzione e media

61. invita la Commissione a creare incentivi per una formazione competente all'utilizzo critico dei media negli Stati membri, che metta in discussione gli stereotipi e le strutture tradizionali, nonché a condividere esempi di prassi eccellenti per verificare la presenza di rappresentazioni stereotipate nei materiali didattici sinora utilizzati;

invita la Commissione, a tale proposito, a sostenere programmi di sensibilizzazione in merito agli stereotipi, al sessismo e ai ruoli di genere tradizionali nell'istruzione e sui media, nonché a condurre campagne per la promozione di modelli di ruolo femminili e maschili positivi; sottolinea in questo contesto che la lotta al bullismo e ai pregiudizi nei confronti delle persone LGBTI nelle scuole, sia degli studenti, sia dei genitori o degli insegnanti, deve figurare tra gli sforzi dell'UE per combattere gli stereotipi di genere; sottolinea a tale riguardo l'importanza di una formazione pedagogica attenta alle questioni di genere per gli insegnanti, affinché questi ultimi possano trasmettere chiaramente quali sono i benefici derivanti dalla parità e da una società variegata;

62. invita gli Stati membri, e in particolare le loro autorità di regolamentazione dei media, a esaminare lo spazio dedicato alle donne, in termini sia quantitativi che qualitativi, e a promuovere un'immagine equilibrata e non stereotipata della donna, che ne rispetti la dignità, la pluralità dei ruoli e l'identità, nonché a garantire che i media audiovisivi commerciali non veicolino la discriminazione sessuale né diano un'immagine vessatoria della donna, con particolare riferimento ai media basati su Internet che sono spesso mirati alle donne e alle ragazze; sottolinea la necessità che gli Stati membri promuovano un maggiore accesso delle donne alle opportunità di lavoro nel mondo dei media e, in particolare, alle strutture decisionali; invita la Commissione a sensibilizzare gli Stati membri rispetto alla necessità che gli organi di informazione pubblici e legittimi fungano da modello nel presentare la diversità; chiede alla Commissione e agli Stati membri di impegnarsi con maggiore convinzione per porre fine agli stereotipi sessisti veicolati dai media e richiama l'attenzione sulle misure importanti contenute nella relazione del Parlamento sull'eliminazione degli stereotipi di genere, approvata nel 2013;

63. sottolinea il ruolo determinante svolto dall'istruzione e dall'emancipazione nel combattere gli stereotipi di genere e nel porre fine alle discriminazioni basate sul genere, nonché l'impatto positivo sia per le donne sia per la società e l'economia in generale; sottolinea l'estrema importanza di inculcare tali valori fin dalla tenera età e di condurre campagne di sensibilizzazione nei luoghi di lavoro e a livello dei media, sottolineando il ruolo degli uomini nella promozione della parità, nell'equa suddivisione delle responsabilità familiari e nel conseguimento di un giusto equilibrio tra vita lavorativa e vita privata;

64. sottolinea che la parità di genere dovrebbe essere un criterio da rispettare in tutti i programmi culturali, di istruzione e di ricerca, finanziati dall'UE e chiede alla Commissione di inserire un settore specifico della ricerca di genere nell'ambito del programma Orizzonte 2020;

65. incarica la Commissione di condurre uno studio sull'incidenza quotidiana della rappresentazione dei generi nell'opinione pubblica, nei media e negli istituti di istruzione, incentrandosi in particolare sul bullismo nelle scuole, sull'incitamento all'odio e sulla violenza di genere;

66. invita la Commissione a sostenere campagne e iniziative per promuovere la partecipazione attiva dei cittadini alla società, che siano rivolte in particolare alle donne e alle migranti;

Situazione a livello mondiale

67. invita la Commissione a garantire che la cooperazione europea allo sviluppo persegua un approccio fondato sui diritti umani, in particolare evidenziando l'uguaglianza di genere, l'emancipazione femminile, la lotta a qualsiasi forma di violenza nei confronti delle donne e l'eliminazione del lavoro minorile; sottolinea che l'acces-

so universale alla salute, in particolare alla salute sessuale e riproduttiva e ai diritti associati, è un diritto umano fondamentale e pone in evidenza il diritto di accesso su base volontaria ai servizi di pianificazione familiare, tra cui l'assistenza all'aborto sicuro e legale, l'informazione e l'educazione per ridurre la mortalità materna e infantile ed eliminare tutte le forme di violenza di genere, comprese le pratiche della mutilazione genitale femminile, dei matrimoni di minori e di quelli precoci e forzati, del genericidio, della sterilizzazione forzata e dello stupro coniugale;

68. sottolinea l'assoluta necessità di integrare la dimensione di genere in tutti gli aspetti della programmazione per la sicurezza alimentare, dal momento che in Africa l'agricoltura è praticata per l'80 % dalle donne;

69. invita la Commissione ad adoperarsi, nell'ambito delle politiche di allargamento e di vicinato, nonché nei settori della cooperazione allo sviluppo e delle relazioni commerciali e diplomatiche, a favore dell'introduzione di una norma che definisca i diritti delle donne come diritti umani e che ne renda obbligatorio il rispetto e parte dei dialoghi strutturati in tutti i partenariati e negoziati bilaterali dell'Unione europea; sottolinea l'importanza di una cooperazione partecipativa con tutte le parti interessate, e in particolare con le organizzazioni per i diritti delle donne e della società civile e le associazioni dei governi locali e regionali, nel quadro della cooperazione allo sviluppo; esorta la Commissione a riconoscere che, dando priorità alle ragazze nello sviluppo globale, si offre un quadro per garantire il rispetto, la promozione e l'adempimento dei diritti umani delle ragazze e chiede di porre la "Dichiarazione delle ragazze" e i suoi obiettivi al centro della strategia dell'UE per la parità di genere dopo il 2015; sottolinea l'importanza delle campagne di informazione e sensibilizzazione nelle comunità in cui vengono praticate le violazioni dei diritti umani basate sul genere;

70. invita la Commissione a incoraggiare gli Stati membri a mettere a punto un piano d'azione basato sulle risoluzioni n. 1325 e 1820 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulle donne, la pace e la sicurezza; rammenta alla comunità internazionale le necessarie garanzie per le donne e le ragazze, in particolare la protezione contro lo stupro utilizzato come arma di guerra e la prostituzione forzata; condanna fermamente il continuo ricorso alla violenza sessuale contro le donne come arma di guerra; sottolinea la necessità di fare di più per garantire il rispetto del diritto internazionale, la protezione delle vittime, l'accesso al sostegno medico e psicologico per le donne e le ragazze vittime di abusi nei conflitti;

71. sottolinea che la fornitura di aiuti umanitari da parte dell'UE e dei suoi Stati membri non dovrebbe essere soggetta alle restrizioni imposte da altri partner donatori per quanto riguarda le cure mediche necessarie, ivi compreso l'accesso all'aborto sicuro per le donne e le ragazze vittime di stupro nei conflitti armati;

72. sottolinea l'importanza di politiche attente alle questioni di genere in materia di asilo e migrazione, del riconoscimento del rischio di mutilazione genitale quale motivo di asilo, nonché dell'elaborazione delle relative linee guida e del coordinamento degli esempi di prassi eccellenti; sottolinea al riguardo l'assoluta necessità di prevedere un diritto di soggiorno individuale, in assenza del quale si creerebbe uno squilibrio di poteri, con particolare riferimento alle donne migranti nei casi di violenza domestica; invita la Commissione a valutare e individuare azioni specifiche che possano garantire il rafforzamento e il pieno rispetto dei diritti delle donne richiedenti asilo nel corso dell'intera procedura di asilo;

73. invita la Commissione a raccogliere dati specifici per genere ai fini di una valutazione dell'impatto sulle donne delle politiche in materia di clima, ambiente ed energia;

74. precisa che, sebbene nelle missioni di gestione delle crisi militari e civili in cui interviene l'Unione europea partecipino consulenti di genere, resta da incrementare la partecipazione delle donne nelle operazioni e missioni, a tutti i livelli decisionali, e ai negoziati sui processi di pace e di ricostruzione; insiste sulla necessità di una strategia dedicata in materia di diritti delle donne e delle ragazze e parità di genere per ciascuna missione; ritiene inoltre che uno specifico capitolo sulla parità di genere debba essere saldamente ancorato nel prossimo piano d'azione sui diritti umani del SEAE; sottolinea a tale proposito l'importanza di una collaborazione continuativa e intensa tra la commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere e il SEAE;

Meccanismi istituzionali e integrazione della dimensione di genere

75. invita la Commissione a promuovere il ricorso all'integrazione della dimensione di genere, al bilancio di genere e alla valutazione dell'impatto di genere in tutti i settori e per ciascuna proposta legislativa, a ogni livello di governance, contribuendo in tal modo al conseguimento di obiettivi specifici in materia di parità; invita la Corte dei conti a integrare la dimensione di genere anche nella valutazione dell'esecuzione del bilancio dell'Unione; chiede agli Stati membri a introdurre analogamente la dimensione di genere nel loro bilancio per analizzare i programmi e le politiche governativi, i loro effetti sull'attribuzione delle risorse e il loro contributo alla parità tra uomini e donne;

76. invita inoltre la Commissione a promuovere la cooperazione tra gli Stati membri, le organizzazioni per i diritti della donna e le parti sociali;

77. sottolinea l'importanza di un adeguato finanziamento degli organismi nazionali per l'uguaglianza di genere e antidiscriminazione; invita la Commissione a monitorare attentamente l'efficacia degli organismi e delle procedure nazionali per la gestione dei reclami riguardo all'attuazione delle direttive in materia di parità di genere; invita a tale proposito anche la Commissione ad appoggiare l'attuazione della Carta europea per la parità delle donne e degli uomini nella vita locale e la continuità delle ONG, in particolare le organizzazioni per i diritti della donna e altre organizzazioni che si occupano di questioni relative all'uguaglianza di genere, tramite un sostegno finanziario adeguato e prevedibile; chiede inoltre alla Commissione di continuare a sostenere finanziariamente il programma Daphne e di non limitarne la visibilità, in modo da consentire soprattutto alle organizzazioni per i diritti delle donne che operano sul terreno negli Stati membri di portare avanti il loro impegno contro la violenza nei confronti delle donne;

78. evidenzia l'importanza della cooperazione tra Commissione e Parlamento e propone pertanto che il Commissario alla giustizia, ai consumatori e alla parità di genere riferisca ogni anno, in forma orale e scritta, alla commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere in merito ai progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi stabiliti nella strategia – sia dal punto di vista della Commissione che da quello degli Stati membri, adottando un approccio specifico per paese nella presentazione di relazioni, con informazioni specifiche su ciascuno Stato membro;

79. invita la Commissione a collaborare con il Parlamento e il Consiglio e a convocare un vertice annuale dell'UE sull'uguaglianza di genere e i diritti delle donne, al fine di verificare i progressi compiuti e rinnovare gli impegni;

80. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi degli Stati membri.

Fonte: www.europar.europa.eu

Firenze: Firma dell'intesa tra lo Stato italiano e l'Istituto buddista italiano Soka Gakkai (27 giugno 2015)

Il Presidente del Consiglio Matteo Renzi ha firmato a Firenze, durante una cerimonia a Villa di Bellagio, **l'intesa tra lo Stato italiano e l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai**, rappresentato dal suo presidente, Tamotsu Nakajima. L'intesa, sottoscritta **ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione** rappresenta il pieno riconoscimento da parte dello Stato italiano della fede professata in Italia. In particolare i ministri di culto potranno prestare assistenza spirituale per i fedeli buddhisti che si trovano negli istituti di cura; viene ribadito il diritto a non frequentare l'insegnamento della religione; possono essere previsti nei cimiteri aree riservate alla sepoltura dei fedeli dell'Istituto. Inoltre sono previste detrazioni fiscali per i contributi volontari dei fedeli. L'Istituto, inoltre, concorrerà alla ripartizione dell'8 per mille. L'Istituto buddista Soka Gakkai è stato fondato il 27 marzo 1998 e attualmente conta settantacinquemila fedeli in Italia.

Fonte: www.olir.it

Presentazione

La sezione di legislazione e giurisprudenza civile del presente numero si caratterizza per l'interesse dei documenti pubblicati, sia legislativi sia giurisprudenziali.

In evidenza, la *Legge 6 maggio 2015, n. 55*, recante "Disposizioni in materia di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio nonché di comunione tra i coniugi", che interviene sulla disciplina della separazione e del divorzio, riducendo i tempi per la domanda di divorzio, fino a questo momento fissati dal legislatore in tre anni dalla avvenuta separazione giudiziale o consensuale tra i coniugi. A corredo di tale legge è presente nella sezione un articolo di Raffaele Santoro inerente il rapporto tra riacquisto dello *status libertatis* e trascrizione del matrimonio canonico.

Per la parte giurisprudenziale, in evidenza la sentenza della *Corte di Cassazione, Sezione Prima Civile, 21 aprile 2015, n. 8087* che ha accolto il ricorso, proposto da una coppia unita in matrimonio e in cui uno dei coniugi aveva ottenuto la rettificazione dell'attribuzione di sesso, contro l'annotazione – avvenuta proprio a seguito di tale rettifica – a margine dell'atto di matrimonio dell'intervenuta cessazione dei suoi effetti.

In tema di delibazione di sentenze ecclesiastiche dichiarative di nullità matrimoniale, di rilievo la seguente decisione: *Corte di Cassazione, Sezione Prima Civile, Sentenza 1 aprile 2015, n. 6611* in cui viene stabilito che per rifiutare la delibazione di una sentenza ecclesiastica dichiarativa della nullità del matrimonio concordatario, per vizio di mente di uno dei coniugi, è necessario che la convivenza si sia protratta per almeno tre anni.

In chiusura, la sentenza del *Tribunale Civile di Roma, Sentenza 9 gennaio 2013* (Beni culturali, alienabilità, riconoscibilità interesse, patrimonio storico e artistico, usucapione), cui segue un articolo di Manlio Miele sul tema oggetto di tale pronunciamento.

Legge 6 maggio 2015, n. 55

Disposizioni in materia di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio nonché di comunione tra i coniugi

Art. 1

1. Al secondo capoverso della lettera *b)*, del numero 2), dell'articolo 3 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, e successive modificazioni, le parole: « tre anni a far tempo dalla avvenuta comparizione dei coniugi innanzi al presidente del tribunale nella procedura di separazione personale anche quando il giudizio contenzioso si sia trasformato in consensuale» sono sostituite dalle seguenti: «dodici mesi dall'avvenuta comparizione dei coniugi innanzi al presidente del tribunale nella procedura di separazione personale e da sei mesi nel caso di separazione consensuale, anche quando il giudizio contenzioso si sia trasformato in consensuale».

Art. 2

1. All'articolo 191 del codice civile, dopo il primo comma è inserito il seguente: «Nel caso di separazione personale, la comunione tra i coniugi si scioglie nel momento in cui il presidente del tribunale autorizza i coniugi a vivere separati, ovvero alla data di sottoscrizione del processo verbale di separazione consensuale dei coniugi dinanzi al presidente, purché omologato. L'ordinanza con la quale i coniugi sono autorizzati a vivere separati è comunicata all'ufficiale dello stato civile ai fini dell'annotazione dello scioglimento della comunione».

Art. 3

1. Le disposizioni di cui agli articoli 1 e 2 si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, anche nei casi in cui il procedimento di separazione che ne costituisce il presupposto risulti ancora pendente alla medesima data.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Riacquisto dello status libertatis *e trascrizione del matrimonio canonico. Alcune riflessioni a margine della Legge 6 maggio 2015, n. 55*

Raffaele Santoro

1. *L'autonomia degli effetti civili nel sistema matrimoniale concordatario e i riflessi delle innovazioni introdotte con la Legge 6 maggio 2015, n. 55*

La semplificazione del processo di scioglimento del matrimonio civile e cessazione degli effetti civili del matrimonio canonico, realizzata con la Legge 6 maggio 2015, n. 55 - *Disposizioni in materia di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio nonché di comunione tra i coniugi*, sollecita a riflettere sui rapporti tra ordinamento canonico e ordinamento civile con particolare riferimento al riacquisto dello *status libertatis* necessario per la trascrizione dell'eventuale successivo matrimonio canonico.

Con questo intervento legislativo è stato sancito che:

a) in caso di separazione giudiziale il termine è ridotto da 3 anni a 12 mesi, inteso quale durata minima del periodo di separazione ininterrotta dei coniugi che permette di presentare la domanda di divorzio, il quale decorre sempre dalla comparizione dei coniugi di fronte al presidente del Tribunale nella procedura di separazione personale (art. 1);

b) in caso di separazione consensuale, nonché di trasformazione da giudiziale in consensuale, il suddetto termine è ridotto a 6 mesi e decorre analogamente dalla comparsa dei coniugi di fronte al presidente del Tribunale nella procedura di separazione personale (art. 1);

c) circa lo scioglimento della comunione legale è stato anticipato lo scioglimento della comunione legale, in quanto, in caso di separazione giudiziale, al momento in cui il presidente del Tribunale autorizza i coniugi a vivere separati, mentre in caso di separazione consensuale, alla data di sottoscrizione del processo verbale di separazione dei coniugi dinanzi al presidente, purché successivamente omologato (art. 2).

È stato inoltre sancito che le disposizioni di questa legge si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della stessa (art. 3).

Tale innovazione legislativa probabilmente renderà sempre meno frequente il ricorso al procedimento di delibazione di una sentenza ecclesiastica per il riacquisto dello stato di libero, al di fuori di quei casi in cui siano coinvolti interessi economici legati alla possibile applicazione del regime patrimoniale previsto per il Patrimonio putativo negli artt. 128 ss. c.c.[1].

[1] Cfr. Antonio Fuccillo, Raffaele Santoro, *Giustizia, diritto, religioni. Percorsi nel diritto ecclesiastico civile vivente*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 264-265.

Nella medesima scia si è posto anche l'ordinamento canonico[2], nel quale, attraverso l'istituzione di una Commissione speciale di studio per la riforma del processo matrimoniale canonico da parte di Papa Francesco il 27 agosto 2014, è stata avviata una attenta riflessione per «semplificarne la procedura, rendendola più snella e salvaguardando il principio di indissolubilità del matrimonio»[3]. I lavori della Commissione speciale sono stati trasfusi nelle Lettere apostoliche *Mitis Iudex Dominus Iesus* e *Mitis et Misericors* del 15 agosto 2015, con le quali Papa Francesco ha riformato il processo canonico per le cause di dichiarazione di nullità del matrimonio.

Anche in questo rinnovato contesto, continuano a permanere numerose questioni inerenti la trascrizione del matrimonio canonico nei registri dello stato civile, nonostante siano trascorsi trent'anni dall'entrata in vigore della legge 25 marzo 1985, n. 121 - *Ratifica ed esecuzione dell'accordo con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modifiche al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede*[4].

L'origine di questo *status quo* è rinvenibile nella mancata attuazione del relativo art. 8[5], diversamente da quanto avvenne per l'art. 34 del Concordato lateranense con la legge 27 maggio 1929, n. 847 - *Disposizioni per l'applicazione del Concordato dell'11 febbraio 1929 fra la Santa Sede e l'Italia, nella parte relativa al matrimonio*[6]. A ciò si aggiunge la fisiologica complessità del sistema matrimoniale concordatario, articolandosi in un reticolato di norme dalla natura eterogenea (statuali e canoniche)[7] che trovano un punto di intersezione nell'unità dell'esperienza che scaturisce dalla duplice qualificazione dei fedeli, in quanto contemporaneamente membri dello Stato e della Chiesa cattolica[8].

All'interno di questo complesso regime giuridico, il matrimonio come atto è regolato dal diritto canonico, le cui norme disciplinano i vizi formali e genetici del vincolo matrimoniale[9], mentre al diritto statuale è riservata la disciplina del rapporto

---

[2] Cfr. Luigi Sabbarese, *Celerità e semplicità nei processi matrimoniali. Quaestio semper urgens*, in Aa.Vv., *Sistema matrimoniale canonico* in synodo, a cura di Luigi Sabbarese, Urbaniana University Press, Città del Vaticano, 2015, pp. 11-17; Manuel Jesus Arroba Conde, *Le proposte di snellimento dei processi matrimoniali nel recente sinodo*, *ivi*, pp. 61-85.

[3] Sala Stampa Vaticana, *Comunicato*, 20 settembre 2014, edito nel sito ufficiale della Santa Sede (www.vatican.va).

[4] Cfr. Ombretta Fumagalli Carulli, *Matrimonio ed enti tra libertà religiosa e intervento dello Stato*, Vita e Pensiero, Milano, 2012, pp. 104-124.

[5] Cfr. Antonio Fuccillo, Raffaele Santoro, *Giustizia, diritto, religioni. Percorsi nel diritto ecclesiastico civile vivente*, cit., pp. 264-265.

[6] Cfr. Attilio Nicora, *Verifica dell'attuazione delle disposizioni concordatarie nel decennio 1984-1994*, in Id., *Comunione e corresponsabilità*, Servizio C.E.I. per la Promozione del Sostegno Economico alla Chiesa Cattolica, Roma, 2004, p. 246.

[7] Cfr. Mario Tedeschi, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 127-128.

[8] Cfr. Mario Ricca, *Pantheon. Agenda per la laicità interculturale*, Torri del Vento, Palermo, 2012, p. 169.

[9] In merito, si rinvia a Aa.Vv., *Diritto matrimoniale canonico*, vol. 2, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2003; Aa.Vv., *Diritto matrimoniale canonico*, vol. 3, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2005; Aa.Vv., *I vizi del consenso matrimoniale canonico*, a cura di Raffaele Santoro, Claudio Marras, Urbaniana University Press, Città del Vaticano, 2012; Aa.Vv., *Manual de Derecho Matrimonial Canònico*, Colex, Madrid, 2002; Marco Canonico, *Il matrimonio canonico*, in Aa.Vv.,

coniugale, che si sostanzia nell'insieme dei diritti e doveri reciproci che discendono dal matrimonio.

Del resto, essendo lo Stato e la Chiesa cattolica indipendenti e sovrani ciascuno nel proprio ordine (art. 7, com. 1, Cost.)[10], il legislatore canonico ha sancito che il matrimonio dei cattolici, anche quando sia cattolica una sola delle parti, è retto non soltanto dal diritto divino, ma anche da quello canonico, salva la competenza dell'autorità civile circa gli effetti puramente civili del matrimonio stesso (can. 1059 *c.j.c.*)[11].

Di conseguenza, nel disciplinare il processo matrimoniale, il legislatore canonico ha sancito che le cause matrimoniali dei battezzati per diritto proprio spettano al giudice ecclesiastico (can. 1671 § 1 *c.j.c.*) e che le cause sugli effetti puramente civili del matrimonio spettano al magistrato civile, a meno che il diritto particolare non stabilisca che le medesime cause, qualora siano trattate incidentalmente e accessoriamente, possano essere esaminate e decise dal giudice ecclesiastico (can. 1671 § 2 *c.j.c.*)[12]. Queste norme, nel tracciare il confine tra i due ordinamenti, sono state sancite anche nell'art. 3 dell'Istruzione *Dignitas connubii* al fine di ribadire la competenza della Chiesa sul matrimonio dei cattolici[13].

Sotto il profilo sistematico, la normativa pattizia non ha istituito un terzo tipo di matrimonio, interposto tra quello civile e quello canonico, avendo di fatto introdotto un punto di collegamento tra i due ordinamenti, al fine di riconoscere gli effetti civili al matrimonio canonico attraverso il procedimento di trascrizione nei registri dello stato civile[14]. Del resto, quanto solitamente per ragioni di sintesi viene indicato con il termine *matrimonio concordatario* è in realtà un *matrimonio canonico civilmente riconosciuto*[15], poiché il vincolo religioso, già perfettamente costituito all'interno dell'ordinamento canonico, continua a conservare la propria

---

Elementi essenziali dell'ordinamento giuridico canonico, a cura di Giovanni Barberini, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 137-212; Angelo D'Auria, *Il consenso matrimoniale. Dottrina e giurisprudenza canonica*, Aracne, Roma, 2007; Francesco Finocchiaro, *Il matrimonio nel diritto canonico*, Il Mulino, Bologna, 2001; Paolo Moneta, *Il matrimonio nel diritto della Chiesa*, Il Mulino, Bologna, 2014; Luciano Musselli, Mario Tedeschi, *Manuale di diritto canonico*, Monduzzi, Bologna, 2006, pp. 101-232; Piero Pellegrino, *Il consenso matrimoniale nel codice di diritto canonico latino*, Giappichelli, Torino, 1998; Luigi Sabbarese, *Il matrimonio canonico nell'ordine della natura e della grazia. Commento al Codice di Diritto Canonico. Libro IV, Parte I, Titolo VII*, Urbaniana University Press, Città del Vaticano, 2006; Enrico Vitali, Salvatore Berlingò, *Il matrimonio canonico*, Giuffrè, Milano, 2003. Inoltre, circa la disciplina del matrimonio nel *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium*, si rinvia a Dimitrios Salachas, *Il sacramento del matrimonio nel Nuovo Diritto Canonico delle Chiese Orientali*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2003.

[10] Cfr. Giuseppe Dalla Torre, *Il fattore religioso nella Costituzione. Analisi e interpretazioni*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 24-40.

[11] Cfr. Giuseppe Dalla Torre, Gerardina Boni, *Conoscere il diritto canonico*, Edizioni Studium, Roma, 2009, p. 133.

[12] Cfr. Manuel Jesus Arroba Conde, *Diritto processuale canonico*, Ediurcla, Roma, 2006, pp. 601-602.

[13] Cfr. Pietro Antonio Bonnet, *La competenza ecclesiale sul matrimonio dei cattolici (can. 1059 cic)*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Giovanni Barberini*, a cura di Anna Talamanca, Marco Ventura, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 47-87.

[14] Cfr. Raffaele Balbi, *Il matrimonio religioso con effetti civili*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 1-2.

[15] Cfr. Mario Ricca, *Le religioni*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 151.

autonomia rispetto alla integrazione degli effetti civili[16], quale atto ulteriore legato ad una presunta (trascrizione tempestiva) o espressa (trascrizione tardiva) manifestazione di volontà delle parti[17].

È su questo secondo aspetto che incidono le innovazioni introdotte con la Legge 6 maggio 2015, n. 55, avendo previsto una più rapida modalità per ottenere la cessazione degli effetti civili del matrimonio canonico.

2. *La sussistenza di un precedente vincolo matrimoniale valido agli effetti civili quale impedimento inderogabile alla trascrizione del matrimonio canonico*

Il Protocollo addizionale dell'Accordo di Villa Madama, nel punto 4 (lett. a), include nel novero degli impedimenti inderogabili alla trascrizione del matrimonio canonico la sussistenza tra gli sposi di un altro matrimonio valido agli effetti civili, posto a presidio del principio monogamico, la cui tutela è rafforzata dalla previsione del reato di bigamia (art. 556 c.p.)[18].

Oltre al matrimonio civile contratto tra le parti, oppure da una di esse con una terza persona, rientra nel limite previsto da questa norma anche il matrimonio celebrato all'estero dal cittadino italiano secondo la legge del luogo (art. 115 c.c.), a condizione che sussistano i requisiti sostanziali circa lo stato e la capacità delle persone previsti dall'ordinamento italiano[19]. Difatti, in quest'ultimo caso, il matrimonio produce automaticamente i propri effetti, in quanto, diversamente dal regime concordatario interno, la trascrizione assume una funzione dichiarativa e non costitutiva degli effetti civili[20].

Ne consegue che deve essere dichiarata la nullità della trascrizione di un matrimonio canonico per violazione dell'impedimento di libertà di stato anche nell'ipotesi

---

[16] Cfr. Raffaele Santoro, *La trascrizione tardiva del matrimonio canonico*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 64.

[17] In merito, si rinvia a Carlo Cardia, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 369-374; Pierluigi Consorti, *Diritto e religione*, Laterza, Roma-Bari, 2010, pp. 108-110; Giuseppe Dalla Torre, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 163-176; Paolo Di Marzio, *Il matrimonio concordatario e gli altri matrimoni religiosi con effetti civili*, Cedam, Padova, 2008; Sara Domianello, *I matrimoni "davanti a ministri di culto"*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto di famiglia*, diretto da Paolo Zatti, vol. 1/I, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 423-446; Francesco Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2003, pp. 439-463; Sandro Gherro, Manlio Miele, *Corso di diritto ecclesiastico*, Cedam, Padova, 2006, pp. 75-93; Matteo Lugli, *Il matrimonio celebrato davanti a ministri di culto cattolico*, in Aa.Vv., *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di Giuseppe Casuscelli, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 241-258; Paolo Moneta, *Matrimonio religioso e ordinamento civile*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 25-89; Mario Ricca, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, cit., pp. 338-343; Mario Tedeschi, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 299-307; Antonio Vitale, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 371-384; Enrico Vitali, Antonio Giuseppe Chizzoniti, *Manuale breve. Diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 159-168.

[18] Cfr. Francesco Antolisei, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, vol. 1, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 466-471.

[19] Cfr. Gennaro Franciosi, Raffaele Picaro, *Matrimonio e filiazione*, Utet, Torino, 2000, p. 145.

[20] Cfr. Paolo Di Marzio, *Il matrimonio concordatario e gli altri matrimoni religiosi con effetti civili*, cit., p. 97.

in cui si tratti di un matrimonio religioso celebrato tra due persone già unite da un valido matrimonio civile contratto all'estero e non trascritto in Italia[21].

Diversamente, non assume alcun rilievo la presenza di un precedente matrimonio civile dichiarato nullo o sciolto e di un matrimonio canonico civilmente riconosciuto qualora siano cessati gli effetti civili, oppure sia dichiarato nullo con sentenza ecclesiastica resa efficace nella Repubblica italiana mediante il procedimento di delibazione[22].

La trascrizione di un matrimonio canonico celebrato in presenza di tale impedimento non é mai ammessa e, di conseguenza, l'azione civile di nullità della trascrizione è imprescrittibile[23]. È questa un'ipotesi di intrascrivibilità assoluta prevista espressamente dall'articolo 8 dell'Accordo di Villa Madama anche nel contesto della disciplina della trascrizione tardiva, laddove richiede che le parti debbano aver conservato ininterrottamente lo stato libero dal momento della celebrazione a quello della richiesta di trascrizione[24].

La previsione di questo limite costituisce la logica conseguenza della retroattività degli effetti civili, la quale opera anche quando l'istanza di trascrizione del matrimonio canonico sia proposta dai coniugi all'ufficiale di stato civile oltre cinque giorni dalla celebrazione congiuntamente oppure da parte di uno di essi con la conoscenza e la non opposizione dell'altro, anche se, in questo caso, sono fatti salvi i diritti legittimamente acquisiti dai terzi[25].

3. *La trascrizione del matrimonio canonico in caso di riacquisto dello* status libertatis *attraverso una sentenza di cessazione degli effetti civili*

L'autonomia del matrimonio canonico rispetto al riconoscimento degli effetti civili rende il procedimento di delibazione e quello di cessazione degli effetti civili due vie autonome e alternative per il riacquisto dello *status libertatis*, la cui scelta è affidata alla libertà delle parti.

Nel sistema matrimoniale concordatario, per la trascrizione del successivo matrimonio canonico, il venir meno dell'impedimento inderogabile che scaturisce dal precedente vincolo matrimoniale non deve dunque necessariamente avvenire mediante la delibazione della sentenza ecclesiastica di nullità del precedente vincolo matrimoniale, essendo sufficiente la pronuncia di una sentenza di cessazione degli effetti civili del matrimonio canonico.

Dall'innesto degli effetti civili sul vincolo matrimoniale canonico consegue che sono da ritenere contrarie al dettato normativo alcune prassi, tra le quali il rifiuto da parte di alcuni ufficiali di stato civile di procedere alla trascrizione dell'atto di matrimonio canonico, qualora le parti, pur avendo ottenuto la pronuncia di una sen-

---

[21] Cfr. Tribunale di Milano, sentenza 16 aprile 2007, n. 4499, citata in Antonio Fuccillo, Raffaele Santoro, *Giustizia, diritto, religioni. Percorsi nel diritto ecclesiastico civile vivente*, cit., p. 216, scaricabile integralmente dal supporto informativo del medesimo volume.

[22] In merito, *ex plurimis*, si rinvia a Marco Canonico, *L'efficacia civile delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1996.

[23] Cfr. Matteo Lugli, *Il matrimonio celebrato davanti a ministri di culto cattolico*, cit., p. 251.

[24] Cfr. Raffaele Balbi, *Il matrimonio religioso con effetti civili*, cit., pp. 38-39.

[25] Cfr. Mario Tedeschi, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 301.

tenza ecclesiastica di nullità matrimoniale, abbiano riacquistato lo *status libertatis* in ambito civile mediante una sentenza di cessazione degli effetti civili e non attraverso la delibazione della sentenza canonica.

La Conferenza Episcopale Italia, per la tutela del vincolo matrimoniale, nel n. 44 del *Decreto generale sul matrimonio canonico*, ha previsto che, in caso di matrimonio solo canonico tra una persona canonicamente e civilmente libera e un'altra persona cattolica, già sposata civilmente e attualmente separata e in attesa di divorzio:

a) l'Ordinario del luogo può concedere l'autorizzazione solo in presenza di gravi ragioni e in circostanze eccezionali;

b) è necessario che il parroco esamini anzitutto che la persona che è in attesa di ottenere lo scioglimento del precedente matrimonio civile (oppure la cessazione degli effetti civili del precedente matrimonio canonico dichiarato nullo) abbia contratto doveri verso altre persone oppure verso i figli e se sia disposto a farlo (can. 1071 § 1, n. 3), oltre ad accertare la sincerità della richiesta del matrimonio, quale scelta unica e irrevocabile;

c) poiché il matrimonio canonico non potrà essere trascritto nei registri dello stato civile, il parroco, ottenuta la licenza dell'Ordinario del luogo, non proceda alla celebrazione del sacramento senza chiedere e ottenere dai nubendi l'impegno di regolarizzare non appena possibile la loro posizione matrimoniale agli effetti civili (punto 2)[26].

Inoltre, nella medesima norma del *Decreto generale sul matrimonio canonico*, si prevede anche che:

a) in presenza di una richiesta di matrimonio solo canonico da parte di persone religiosamente libere per effetto di una sentenza ecclesiastica di nullità matrimoniale, l'Ordinario deve verificare con certezza che la sentenza canonica non possa essere resa esecutiva nell'ordinamento italiano dalla competente Corte d'Appello, oppure che si preveda fondatamente che la sentenza dichiarante l'esecutività giungerà in tempi eccessivamente lunghi e vi siano serie ragioni di urgenza pastorale;

b) diversamente, in caso di provvedimento di dispensa da un matrimonio rato e non consumato[27], essendo certo che il provvedimento di dispensa non viene ricono-

---

[26] Cfr. Gennaro Fusco, Claudio Marras, Paolo Palumbo, Raffaele Santoro, *Commento giuridico-pastorale al decreto generale sul matrimonio canonico*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2014, pp. 104-106.

[27] In merito si rinvia a Piero Amenta, *Le procedure amministrative in materia di matrimonio canonico: storia, legislazione e prassi*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2008, pp. 113-182; Alessandro Bucci, *Dispensa "super rato" e non consumato. Evoluzione storica e problematica giuridica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011; Linda Ghisoni, *Lo scioglimento del matrimonio rato e non consumato: dalla Congregazione per il Culto Divino e la Disciplina dei Sacramenti al Tribunale della Rota Romana*, in Aa.Vv., *Lo scioglimento del matrimonio canonico*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2013, pp. 161-178; Lucia Graziano, *Il motu proprio "Quaerit semper" e la dispensa pontificia del matrimonio rato e non consumato*, in *Famiglia e Diritto*, 12, 2011, p. 1159-1166; Joaquìn Llobell, *Il m.p. "Quaerit semper" sulla dispensa dal matrimonio non consumato e le cause di nullità della sacra ordinazione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), luglio 2012, pp. 1-52; Andrea Migliavacca, *Procedimenti amministrativi per lo scioglimento del vincolo coniugale*, in Aa.Vv., *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali*, a cura del Gruppo Italiano Docenti di Diritto Canonico, Glossa, Milano, 1999, pp. 161-177; Gian Paolo Montini, *Il matrimonio inconsumato (can. 1061)*, in Aa.Vv., *Diritto matrimoniale canonico*, vol. 3, cit., pp. 397-422; Orazio Pepe, *La fase diocesana del processo super rato et non consummato*, in Aa.Vv., *Lo scioglimento del matrimonio canonico*, cit., pp. 153-160; Luigi Sabbarese, *Il matrimonio*

sciuto agli effetti civili[28], la richiesta può essere accolta;

c) in ambedue i casi spetta all'Ordinario del luogo provvedere alla rimozione di eventuali clausole vincolanti apposte alla sentenza canonica o al rescritto di dispensa e dare le indicazioni opportune affinché si provveda ad assicurare la rilevanza anche civile del matrimonio contratto in forma canonica (punto 4)[29].

In ogni caso, a norma dell'art. 8 dell'Accordo di Villa Madama e del relativo Protocollo addizionale, al fine di poter ottenere la trascrizione di un successivo matrimonio canonico è necessario che, in ambito civile, lo *status libertatis* sia riacquistato prima della sua celebrazione, attraverso la delibazione della sentenza ecclesiastica con la quale sia stata dichiarata la nullità del precedente matrimonio canonico, oppure la pronuncia di una sentenza di cessazione degli effetti civili qualora le parti non abbiano ottenuto oppure richiesto la delibazione della sentenza ecclesiastica.

Quest'ultima ipotesi tenderà ad essere sempre più diffusa, non solo per effetto delle innovazioni introdotte con la legge n. 55 del 2015, che ha reso più rapido il procedimento che, partendo dalla separazione coniugale, culmina con la cessazione degli effetti civili del matrimonio canonico, ma anche per la progressiva e non del tutto condivisibile espansione del limite dell'ordine pubblico, previsto in ambito pattizio per la delibazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale.

---

canonico nell'ordine della natura e della grazia. Commento al Codice di Diritto Canonico. Libro IV, Parte I, Titolo VII, cit., pp. 472-487.

[28] Cfr. Mario Tedeschi, *Gli effetti civili della "dispensa super rato et non consummato" nell'ordinamento italiano*, in Id., *Scritti di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 295-308.

[29] Cfr. Gennaro Fusco, Claudio Marras, Paolo Palumbo, Raffaele Santoro, *Commento giuridico-pastorale al decreto generale sul matrimonio canonico*, cit., pp. 108-109.

Corte di Cassazione. Sezione Prima Civile
Sentenza 21 aprile 2015, n. 8097

Matrimonio – Rettifica di sesso da parte di uno dei coniugi – Annotazione a margine dell'atto di matrimonio – Cessazione effetti civili – Cancellazione dell'annotazione

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 170 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità degli artt. 2 e 4 della l. n. 164 del 1982, nella parte in cui non prevedono che la sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso di uno dei coniugi consenta, comunque, ove entrambi lo richiedano, di mantenere in vita un rapporto di coppia giuridicamente regolato da altra forma di convivenza registrata, che tuteli adeguatamente i diritti ed obblighi della coppia, con le modalità da statuirsi dal legislatore. In questo senso, dunque, nel caso di specie, la Corte di Cassazione ha ritenuto necessario, al fine di dare attuazione alla declaratoria di illegittimità suddetta, accogliere il ricorso de qua e conservare alle parti ricorrenti il riconoscimento dei diritti e doveri conseguenti al vincolo matrimoniale fino a quando il legislatore non consenta loro di mantenere in vita il rapporto di coppia, con altra forma di convivenza registrata che ne tuteli adeguatamente diritti ed obblighi.

Fonte: www.olir.it

Corte di Cassazione. Sezione Prima Civile
Sentenza 1 aprile 2015, n. 6611

Matrimonio – Delibazione – Convivenza – Vizio psichico – Vizio del consenso – Nullità del matrimonio

In tema di delibazione della sentenza ecclesiastica dichiarativa della nullità di un matrimonio concordatario per difetto di consenso, le situazioni di vizio psichico assunte dal giudice ecclesiastico come comportanti inettitudine del soggetto, al momento della manifestazione del consenso, a contrarre il matrimonio non si discostano sostanzialmente dall'ipotesi d'invalidità contemplata dall'articolo 120 c.c., cosicché è da escludere che il riconoscimento dell'efficacia di una tale sentenza trovi ostacolo in principi fondamentali dell'ordinamento italiano. Le Sezioni Unite hanno inoltre specificato i caratteri che deve assumere, per i fini che qui interessano, la convivenza coniugale, sotto il profilo della riconoscibilità dall'esterno – attraverso fatti e comportamenti che vi corrispondano in modo non equivoco -, nonché della stabilità – individuando, sulla base di specifici riferimenti normativi (Legge n. 184 del 1983, articolo 6, commi 1 e 4) una durata minima di tre anni. Nel caso di specie, invece, il legame coniugale era già dissolto - se non prima - certamente dopo un solo anno dalla celebrazione del matrimonio, cioè entro un arco temporale inferiore rispetto a quello individuato dalle Sezioni Unite ai fini della tutela del matrimonio-rapporto (cfr. SU Cassazione, sentenze nn. 16379 e 16380 del 17 luglio 2014).

Fonte: www.olir.it

Tribunale Civile di Roma
Sentenza 9 gennaio 2013

Beni culturali – Alienabilità – Riconoscibilità interesse – Patrimonio storico e artistico – Usucapione

La legislazione di tutela dei beni culturali è informata al presupposto fondamentale, in considerazione dell'importanza che essi rivestono – anche alla luce della tutela costituzionale del patrimonio storico-artistico garantita dall'art. 9 Cost. –, dell'appartenenza allo Stato dei beni; di conseguenza, anche gli istituti dei modi di acquisto della proprietà sono derogati in considerazione della peculiarità degli oggetti.

Applicando i principi di cui sopra, si deve ritenere, quindi, che i beni in oggetto rientrano nel patrimonio indisponibile dello Stato e, in quanto tali, non sono suscettibili di formare oggetto di usucapione della proprietà da parte dei soggetti che ne hanno acquisito il possesso.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA
SECONDA SEZIONE CIVILE

in composizione monocratica, nella persona del giudice dott. Eugenio Curtarola ha emesso la seguente

SENTENZA

nella causa civile di primo grado iscritta al n. 20880 del ruolo generali affari contenziosi dell'anno 2008, trattenuta in decisione all'udienza del 7.10.2011 e vertente

TRA

A.F., nata a (omissis) il (omissis)
elett.te dom.ta in (omissis)

-ATTRICE-

E

"PROCURATORIA DI SAN MARCO", in persona del legale rappresentante pro tempore
elett.te dom.ta in (omissis)

-CONVENUTA-

"MINISTERO DELL'INTERNO", in persona del Ministro pro tempore
"MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI", in persona del Ministro pro tempore
dom.ti in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, presso gli uffici dell'Avvocatura Generale dello Stato, che li rappresenta e difende ex lege

-CONVENUTI-

OGGETTO: acquisto ex artt, 1153 e 1161 c.c.

CONCLUSIONI

All'udienza di precisazione delle conclusioni del 7.10.2011 i procuratori delle parti precisavano le rispettive conclusioni come da verbale

MOTIVI DELLA DECISIONE

In applicazione dell'art. 58, comma 2, legge n. 69/09 e quindi delle novellate disposizioni di cui agli artt. 132 c.p.c. e 118 disp. att. c.p.c., si omette di dar conto delle fasi processuali della lite.

Con atto di citazione notificato il 7-11.3.2008 A.F. esponeva che:

con asta svoltasi a Firenze il 31.5 e il 2.6.1999 era stato posto in vendita tutto l'arredamento esistente nella Villa L'Imperialino – Viale del Poggio Imperatore n. 19 – Firenze;

nell'occasione, l'antiquario C. aveva acquistato due tarsie allegoriche, così descritte in catalogo: "noce, acero, ebano, pero, palissandro e melo. Medaglione centrale con figura su fondo di passaggio. Attorno una decorazione a grottesche con animali fantastici, putti e fiori. Da cartoni attribuiti a Giovanni Martini per le figure ed a Giovanni da Udine per le grottesche. Venezia, 1520 ca. cm. 106x142";

il C., successivamente, aveva venduto le due tarsie alla A., titolare di una galleria d'antiquariato in Roma, acquisto avvenuto in assoluta buona fede, con tutti gli effetti previsti dall'art. 1153 c.c. e le cose acquistate erano state inserite nel Registro di Commercio tenuto ai sensi del Regolamento D.P.S. 6.5.1940 n. 635;

il 16 maggio 2007, però, le due tarsie erano state sequestrate nell'ambito del procedimento penale n. 2851/07 contro ignoti, per il delitto di ricettazione in quanto la "Procuratoria di San Marco" aveva reclamato la proprietà dei beni come appartenenti alla Basilica di San Marco in Venezia; il predetto procedimento si era concluso con il mantenimento del sequestro, ai sensi dell'art. 263 c.p.c., sino alla definizione della controversia civile in ordine alla proprietà delle tarsie.

Tutto ciò premesso, l'attrice conveniva in giudizio la "Procuratoria di San Marco", il "Ministero dell'Interno" e il "Ministero per i Beni e le Attività culturali" affinché venisse dichiarato pienamente legittimo (art. 1153 c.c. o, in alternativa, art. 1161, 1146 c.c.) l'acquisto delle due tarsie lignee, con conseguente ordine di restituzione dei beni (la A., nell'atto introduttivo, formulava una domanda di condanna per evizione anche nei confronti della "Commissione d'Arte S.a.s. San Marco" ma, non essendo andata a buon fine la notifica della citazione, rinunciava espressamente alla domanda).

Costituitesi in giudizio, le parti convenute contestavano in fatto e in diritto delle richieste avanzate dall'attrice.

In particolare, la "Procuratoria di San Marco" chiedeva che venisse accertata la nullità delle alienazioni delle due tarsie e la perdurante proprietà dei medesimi beni in capo alla Basilica di San Marco, con conseguente emanazione di ogni opportuno provvedimento necessario al fine di far conseguire alla stessa Procuratoria, quale ente amministratore della Basilica, il definitivo possesso dei beni.

In primo luogo va rilevato che dagli elementi di prova acquisiti in corso di causa si può evincere con ragionevole certezza che le due tarsie per cui è causa corrispondono esattamente a quello collocate anticamente, insieme ad altre sei, all'interno della Basilica di San Marco a Venezia, in quanto realizzare, su disegni di Jacopo Sansovino, presumibilmente nel 1536.

Al riguardo, basta richiamare gli accertamenti eseguiti dal Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale, il catalogo di presentazione delle opere redatto dalla stessa Galleria A. e la relazione redatta dall'Arch. E.V. in data 26 novembre 2008.

Ciò premesso, va senz'altro respinta la domanda formulata dall'attrice con rife-

rimento al disposto di cui all'art. 1153 c.c.

Non v'è dubbio, infatti, che l'alienazione delle due tarsie, in quanto beni artistici appartenenti a un ente legalmente riconosciuto, era soggetta all'autorizzazione prescritta dall'art. 26 legge n. 1089/39 (ora art. 56 D.Lgs. n. 42/04), autorizzazione correlata al diritto di prelazione esercitabile dallo Stato (art. 28).

Di conseguenza, nel caso in esame, sono affette da nullità le alienazioni compiute in violazione della predetta disposizione (vendita all'asta e successivi trasferimenti); né può essere opposta dall'attrice alcuna pretesa in forza del principio di cui all'art. 1153 c.c.

Al riguardo, pronunciando in un caso analogo, la Suprema Corte ha affermato che: "la disposizione di cui all'art. 1153 c.c. – sull'acquisto della proprietà in forza del possesso di buona fede di beni mobili, conseguito in esecuzione di atto astrattamente idoneo all'effetto traslativo – non opera con riguardo a cose di interesse artistico e storico appartenenti ad enti o istituti legalmente riconosciuti diversi dallo Stato o da altri enti o istituti pubblici e soggette, a norma del combinato disposto, degli articoli 26 e 28 della legge 1 giugno 1939 n. 1089 al regime dell'inalienabilità senza previa autorizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione e della prelazione statale nell'acquisto di esse, in quanto si tratta di beni per i quali è espressamente vietata (art. 32) all'alienante la *traditio* in pendenza del termine per i detti adempimenti, mentre la consegna della cosa per potere produrre gli effetti di cui al citato art. 1153, deve essere non vietata dalla legge per motivi di interesse generale" (v. Cass. Sez. I n. 4260 del 7 aprile 1992).

Anche la domanda di usucapione proposta dall'attrice non appare fondata per le seguenti considerazioni.

La legislazione di tutela dei Beni Culturali è informata al presupposto fondamentale, in considerazione dell'importanza che essi rivestono – anche alla luce della tutela costituzionale del patrimonio storico-artistico garantita dall'art. 9 Cost. – dell'appartenenza allo Stato dei beni; di conseguenza, anche gli istituti dei modi di acquisto della proprietà sono derogati in considerazione della peculiarità degli oggetti.

Come rilevato dalla Suprema Corte in una decisione avente ad oggetto analoghe questioni giuridiche (v. Cass. n. 6496/90), l'art. 1 della legge n. 1089 del 1939 applicabile alla fattispecie *ratione temporis*, ha stabilito l'assoggettamento alla specifica tutela dettata dalla stessa legge di tutte le "cose, immobili o mobili, che presentato interesse artistico, storico, archeologico o etnografico".

In particolare, è stato specificato che alcune categorie di beni andavano comunque ricompresi tra le "cose" oggetto della tutela legale (art. 1) mentre erano altresì sottoposte alla legge "le cose immobili che a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere" fossero state riconosciute di interessa particolarmente importante, e come tali avessero formato oggetto di notificazione in forma amministrativa (art. 2).

In sostanza, l'art. 1 si riferiva ai beni, sia immobili che mobili, che "presentavano" interesse storico, artistico, ecc., che *rilevavano* cioè di per sé, *direttamente,* l'intrinseco valore o pregio artistico, storico, archeologico o etnografico da cui l'interesse derivava, valore o pregio che non era attribuito né dipendeva (e non poteva dipendere) da una valutazione discrezionale di carattere giuridico amministrativo, vale a dire da una valutazione *lato sensu* politica della esistenza del valore e dell'opportunità della tutela, ma che era *riconoscibile* ed *accertabile oggettivamente* (sia pur con il margine di opinabilità che tale tipo di giudizio, come qualunque giudizio tecnico, comportava), attraverso una valutazione di carattere squisitamente ed esclusivamente tecnico

scientifico, fondata sui canoni e sui criteri dettati dalla scienza, dalla storia, dalla storia dell'arte e dello sviluppo della civiltà, della cultura e delle tecniche di espressione plastica, figurativa e architettonica.

L'art. 2, invece, si riferiva a beni (immobili) che, indipendentemente dal loro valore e delle loro qualità intrinseche, che potevano anche completamente mancare, non rientrando quindi tra le cose che di per sé presentavano pregio o valore artistico o storico, potevano però assumere un significato di documentazione, testimonianza o simbolo di un fatto collegato con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte o della cultura (ad esempio, la casa natale di un personaggio illustre, il luogo dove si era svolto o era accaduto un importante avvenimento storico, e così via), e per essi quindi, e soltanto per essi, era necessario il "riconoscimento dell'interesse", costituito da un provvedimento, questa volta propriamente discrezionale, che sottoponesse il bene a tutela, previa valutazione da un lato dell'importanza del "fatto" cui il bene era collegato, dall'altro del significato e della rilevanza testimoniale o simbolica del bene in relazione a quel fatto e conseguentemente dell'opportunità politico-amministrativa della tutela stessa.

Di conseguenza, i beni indicati nell'art. 1 dovevano ritenersi soggetti, tout court, alle disposizioni della legge di tutela, che da un lato attribuivano alla Pubblica Amministrazione una serie di poteri di intervento sulle cose a salvaguardia della loro integrità e conservazione e del godimento, attuale o potenziale, di esse da parte della collettività, e dall'altro stabilivano, allo stesso fine, a carico dei proprietari o detentori una serie di obblighi, divieti e limitazioni alle facoltà di uso e disposizione; i beni di cui all'art. 2 erano soggetti alle stesse disposizioni, ma solo se fosse intervenuto il provvedimento che li avesse riconosciuti meritevoli della tutela e li avesse alla stessa sottoposti.

Peraltro, anche per i beni di cui all'art. 1 – che pure tutti concorrevano a formare il "patrimonio storico e artistico della nazione" di cui all'art. 9 della Costituzione imponeva la tutela affidandola alla Repubblica quale Stato – la legge del 1939, al fine di conciliare le esigenze della tutela pubblicistica con quella dei privati proprietari volta alla difesa dei propri interessi, aveva stabilito all'art. 3 che "ai privati proprietari, possessori e detentori a qualsiasi titolo" venissero notificate le cose indicate nell'art. 1 che erano di "interesse particolarmente importante" e che, trattandosi di beni immobili, la notificazione dovesse essere poi trascritta nei registri immobiliari, l'applicazione delle disposizioni di tutela previste dalla legge e l'opponibilità del vincolo ai terzi rimanendo condizionata all'espletamento di dette formalità.

Tuttavia, le indicate formalità, per le cose di cui all'art. 1, erano imposte solo se esse appartenevano ai "privati", e per di più a privati persone fisiche. Per gli enti pubblici e le persone giuridiche (province, comuni, enti ed istituti legalmente riconosciuti), l'art. 4 della legge prescriveva, invece, che essi dovessero presentare un elenco delle cose indicate nell'art. 1 di loro spettanza e dichiarare quelle che venivano ad aggiungersi successivamente, ma tali formalità non avevano alcuna efficacia né costitutiva né condizionante del vincolo storico-artistico, *il quale derivava immediatamente ed automaticamente dalla legge*, in quanto le cose suddette restavano comunque sottoposte alle disposizioni di legge anche se non risultavano comprese negli indicati elenchi e dichiarazioni (art. 4, comma 3).

Per quanto riguardava specificamente l'alienazione, o in genere il compimento di atti di disposizione sulle cose soggette a tutela, la legge, nell'ambito delle cose appartenenti a persone giuridiche, stabiliva poi un regime differenziato proprio per le cose appartenenti allo Stato o ad altri enti o istituti legalmente riconosciuti rispetto

a quelle appartenenti agli altri enti o istituti legalmente riconosciuti: nel primo caso la regola era quella dell'inalienabilità (art. 23), prevedendosi eccezionalmente la possibilità di autorizzare l'alienazione purché non ne derivasse danno alla conservazione della cosa e non ne fosse menomato il pubblico godimento, e sentito in ogni caso il Consiglio nazionale dell'educazione, delle scienze e delle arti (art. 24); nel secondo caso la disciplina era più attenuata, prevedendosi di norma la possibilità di alienazione, sia pur previa autorizzazione ministeriale, la quale poteva essere rifiutata quando si fosse ritenuto possibile un grave danno al patrimonio storico-artistico nazionale, sentito (solo) in questo caso il Consiglio nazionale dell'educazione, delle scienze e delle arti (art. 26).

In forza delle predette considerazioni, la Suprema Corte, con la sentenza citata, ha pronunciato il seguente principio: "Nel sistema della legge n. 1089 del 1939, ai fini della opponibilità ai terzi delle previste prescrizioni limitative della disponibilità delle cose di interesse storico-artistico, la previa notifica e trascrizione del vincolo mentre è necessaria ove esso sia riferito a cose di proprietà di privati (persone fisiche) ovvero agli immobili ("riconosciuti di interesse particolarmente rilevante"), di cui all'art. 2 della legge cit., anche se appartenenti ad enti pubblici (o persone giuridiche), non è prescritta con riguardo alle cose (che "presentano interesse storico-artistico") di cui al precedente art. 1, appartenenti "alle provincie, ai comuni enti ed istituti legalmente riconosciuti". In tale ultima ipotesi (indipendentemente dalla inclusione negli "elenchi descritti" di cui all'art. 4, che non ha carattere costitutivo) il vincolo di disposizione deriva direttamente dalla legge, in relazione alle qualità intrinseche dei beni suddetti (ed alla natura del soggetto proprietario), prescinde da valutazioni discrezionali, ed è altresì oggettivamente riconoscibile ed accertabile, come l'analogo vincolo afferente i beni del patrimonio indisponibile degli indicati enti".

Per completare l'inquadramento giuridico della questione è opportuno rilevare che la normativa vigente ha, in sostanza, ribadito i detti principi.

In effetti, secondo tale normativa, i beni artistici di proprietà dello Stato, delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali (inclusi quelli degli enti pubblici, delle persone giuridiche provate senza fini di lucro e gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti) che presentino "interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico" sono considerati – *rectius*, si presumono – essere "beni culturali" (cfr. art. 10, comma 1, Cod. beni cult.). Più precisamente, tali opere, qualora siano di Autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre 50 anni, si considerano "beni culturali", fino all'espletamento della procedura di verifica della sussistenza dell'interesse artistico, da parte degli organi competenti del Ministero (d'ufficio oppure su richiesta di coloro cui tali beni appartengono) "sulla base di indirizzi di carattere generale stabiliti dal Ministero" (art. 12, comma 2, Cod. beni cult.).

Nell'ipotesi di beni appartenenti a privati non è, invece, prevista tale presunzione e successiva verifica, essendo bensì stabilita (art. 13 comma 1) una procedura di *dichiarazione,* che accerta la sussistenza dell'interesse artistico di cui all'art. 10, comma 3. Tale dichiarazione non riguarda le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie, archivi, documenti, raccolte librarie dello Stato, delle Regioni, di altri enti pubblici territoriali ed altri enti pubblici (cfr. art. 13, comma 1, Cod. beni cult., che rinvia all'elenco di cui all'art. 10, comma 2, stesso Codice).

Sono oggetto della dichiarazione (art. 13 e art. 10, c. 3 e c. 4): singoli beni che rivestono un interesse artistico, storico o bibliografico "particolarmente importante" e che appartengono a persone fisiche, ad imprese, banche, società o altre persone giuridiche private con fine di lucro; raccolte librarie che rivestono un "eccezionale

interesse culturale" e che appartengono a privati (persone fisiche; imprese, banche, società o altre persone giuridiche private con fine di lucro; fondazioni, associazioni, enti religiosi o altre persone giuridiche private senza fini di lucro); singoli beni, a chiunque essi appartengano, che rivestono un interesse "particolarmente importante" per il loro riferimento alla storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose.

In ogni caso, come ribadito dalla Suprema Corte, "il mancato riconoscimento dell'interesse culturale di oggetti archeologici da parte dell'autorità, a mezzo di apposito atto di notifica, *non dimostra il carattere privato del bene, e la sua impossibilità di ascriverlo al patrimonio indisponibile dello Stato (e quindi la possibilità di apprensione o usucapione da parte di privati)*, essendo il requisito del carattere culturale insito negli stessi beni, per il loro appartenere alla categoria delle cose d'interesse archeologico (cfr. Cass. Sez. I n. 2995/06).

Nel caso in esame, è del tutto evidente che le tarsie allegoriche realizzate da Jacopo Sansovino presumibilmente nel 1536, integranti un ciclo di opere poste all'interno della Basilica di San Marco, presentano, per le loro qualità intrinseche, un notevole interesse storico-artistico e rientrano tra le cose indicate nell'art. 1 della legge 1089 del 1939 (v. anche estratto del catalogo Antonacci, in cui è stato sottolineato il "considerevole interesse storico" e non il meno rilevante "interesse e valore artistico" delle opere).

Applicando i principi di cui sopra, si deve ritenere, quindi, che i beni in oggetto rientrano nel patrimonio indisponibile dello Stato e, in quanto tali, non sono suscettibili di formare oggetto di usucapione della proprietà da parte dei soggetti che ne hanno acquisito il possesso.

Per tutte le considerazioni sopra esposte, la domanda formulata dall'attrice deve essere necessariamente respinta e, in accoglimento della riconvenzionale proposta dalla convenuta, deve essere ordinata la consegna delle due tarsie per cui è causa alla "Procuratoria di San Marco", quale ente amministratore dei beni della Basilica di San Marco in Venezia.

La complessità delle questioni di diritto poste a fondamento della decisione giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P. Q. M.

il Tribunale, definitivamente pronunciando sulle domande proposte da A.F. nei confronti della "PROCURATORIA DI SAN MARCO", del "MINISTERO DELL'INTERNO" e del "MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI" con atto di citazione notificato il 7-11.3.2008 nonché sulla domanda riconvenzionale proposta dalla

"PROCURATORIA DI SAN MARCO", ogni diversa domanda ed eccezione disattese, così provvede:

rigetta le domande proposte da A.F.;

in accoglimento della domanda riconvenzionale proposta dalla parte convenuta, ordina la consegna delle due tarsie lignee per cui è causa alla "Procuratoria di San Marco", quale ente amministratore dei beni della Basilica di San Marco in Venezia;

dichiara interamente compensate le spese di lite tra le parti.

Roma, 31 dicembre 2012

Il Giudice

Depositata in cancelleria
Roma, li 9 gen. 2013

Sulle cose d'arte di fabbricerie (e affini). Cose d'arte d'interesse (anche) religioso tra regime privato e interesse pubblico

Manlio Miele

1. *Premessa*

L'attrazione dei beni culturali nella sfera del pubblico interesse, e quindi nell'ambito di regolamentazione del diritto pubblico, costituisce in Italia un movimento antico e inesorabile. Salvatore Settis, in una *lectio* padovana del 20 novembre 2007, ne aveva messo in luce sia gli aspetti diacronici preunitari e postunitari, sia il fondamento giuridico posto alla base delle norme di tutela, storicamente rintracciabile nel diritto romano[1]. Per l'Autore, «le norme di tutela del patrimonio culturale sono un'"invenzione" italiana»[2]. La legislazione vincolistica in materia, per la verità, è sempre più sentita come problema di etica pubblica o, se si vuole, di filosofia politica. Alla domanda su «come giustificare, in maniera pertinente alla particolare natura etica del problema, la tutela pubblica di beni culturali – tramite imposizione di comportamenti e/o utilizzo di risorse pubbliche – una volta escluso che abbiano un valore intrinseco e che siano indispensabili per la sopravvivenza umana», si sono offerte sei motivazioni che meriterebbero di essere approfondite[3].

Se passiamo all'ambito strettamente giuridico, non può essere dimenticata l'impostazione di Massimo Severo Giannini, che già nel 1963, in rapporto alle cose d'arte private, le considerava come beni «oggetto di due diritti dominicali, l'uno del privato, l'altro dello Stato». I poteri e le facoltà di entrambi sarebbero da considerarsi come «reciprocamente condizionati»[4]. D'altra parte rimane per noi, qui, punto di riferimento costante, la legge 1 giugno 1939, n. 1089, non solo perché, come espressamente dichiarato nella sentenza annotata (d'ora in poi «sent.»), essa regola la controversia *ratione temporis*, ma anche perché non va dimenticato che il Costituente, all'atto di redigere l'art 9 Cost.[5], questa legge aveva dinanzi[6].

---

[1] Salvatore Settis, *La tutela del patrimonio culturale e paesaggistico e l'art. 9 della Costituzione*, intr. di Anna Pellanda, Umberto Vincenti, Jovene, Napoli, 2008, pp. 21-22.

[2] Ivi, p. 21.

[3] V. Stefano Moroni, *La giustificazione della tutela dei beni culturali come problema di etica pubblica*, in Aa.Vv., *Beni culturali. Giustificazione della tutela*, a cura di Francesco Ventura, Città Studi, Torino, 2001, pp. 9-28.

[4] Massimo Saverio Giannini, *I beni pubblici*, Mario Buzzoni, Roma, 1963, p. 92.

[5] «Dall'immediato dopoguerra, tutte le norme in materia vengono però a far capo ai precetti costituzionali», come dice giustamente Alessandro Catelani, *Definizione e disciplina dei beni culturali nell'ordinamento vigente*, in Aa.Vv., *I beni e le attività culturali*, a cura di Alessandro Catelani, Salvatore Cattaneo, Cedam, Padova, 2002, p. 82. La norma costituzionale sulla tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione costituisce quindi «criterio costituzionalizzato, ed ha carattere programmatico». Ivi.

[6] La prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione iniziava l'esame del futuro art.

2. *Le cose d'arte tra pubblica tutela e libera circolazione*

La sent. si pronuncia, nella sostanza, su un'azione tesa alla declaratoria di legittimo acquisto della proprietà in capo a parte attrice oltre che sulla riconvenzionale della convenuta, con cui si chiedeva la pronuncia della nullità degli atti di alienazione intervenuti sull'oggetto materiale. Questo era dato da beni mobili di interesse culturale (due tarsie lignee del 1520), sicuramente di per sé tutelati dal regime vincolistico riconducibile alla l. n. 1089 del 1939 nonché al d. lgs. n. 490 del 1999 e al vigente d. lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali, d'ora in poi «C.b.c.»). Per tali fonti normative, i beni culturali, anche mobili, appartenenti alle «persone giuridiche private senza fine di lucro» non potevano e non possono essere *validamente* alienati senza l'autorizzazione del Ministero[7]. L'autorizzazione può essere concessa, per l'odierno art. 57, co. 5, C.b.c., purché «dalla alienazione non derivi un grave danno alla conservazione o al pubblico godimento dei beni». Per la l. 1089 del 1939, art. 26, co. 2, il Ministro poteva viceversa rifiutare l'autorizzazione «qualora ritenga che l'alienazione produca un grave danno al patrimonio nazionale tutelato dalla presente legge o al pubblico godimento della cosa».

Questa autorizzazione – diversamente da quanto detto in sent.[8] – svolge una sua funzione di tutela indipendentemente dal diritto di prelazione dello Stato. Il diritto di prelazione, infatti, può essere esercitato dal Ministero solo quando il bene sia alienato a titolo oneroso mentre la necessaria autorizzazione soddisfa sempre l'intento di pubblica tutela: essa è comunque necessaria.

Cotesta necessità è sanzionata dalla nullità dell'alienazione. Lo statuisce in modo

---

9 il 18 ottobre 1946. Una prima stesura del testo costituzionale prevedeva: «I monumenti artistici, storici e naturali del Paese costituiscono patrimonio nazionale in qualsiasi parte del territorio della Repubblica e sono sotto la protezione dello Stato». Interessante notare l'intervento del costituente Cevolotto nella seduta del 29 ottobre 1946: «Cevolotto osserva che dicendo: "I monumenti artistici, storici e naturali del Paese costituiscono patrimonio nazionale" se ne potrebbe trarre l'illazione ch'essi debbano essere espropriati quando appartengano a privati. Se tali monumenti costituiscono patrimonio nazionale, non sono più patrimonio privato, mentre è da rilevare che la maggior parte dei monumenti nazionali sono patrimonio privato, sia pure vincolato. Per questa ragione ritiene opportuno mutare la formula, altrimenti si dovranno espropriare tutti i monumenti con la conseguenza che lo Stato dovrebbe assumersi la manutenzione di tutti i monumenti nazionali. Insiste, pertanto, sulla opportunità di discutere l'articolo nella seduta di domani, in quanto esso deve essere studiato con maggiore ponderazione». Come si vede, era già chiaro che, nella gestione dei beni culturali presenti sul territorio nazionale, la definizione dei confini tra l'interesse pubblico e l'interesse privato passa anche attraverso la prudente ponderazione dei pesi connessi al loro mantenimento.

7 Art. 56, co. 1, lett. b, C.b.c.; art. 55, co. 3, d. lgs. n. 490 del 1999; art. 26 della l. n. 1089 del 1939, per il quale «le cose appartenenti ad enti o istituti legalmente riconosciuti, diversi da quelli indicati nell'art. 23, possono essere alienate previa autorizzazione del Ministro della pubblica istruzione».

8 «… l'alienazione delle due tarsie, in quanto beni artistici appartenenti a un ente legalmente riconosciuto, era soggetta all'autorizzazione prescritta dall'art. 26 legge n. 1089/39 (ora art. 56 d. lgs. n. 42/04), *autorizzazione correlata al diritto di prelazione esercitabile dallo Stato* (art. 28)». Ma l'autorizzazione è necessaria anche quando il diritto di prelazione non può essere esercitato. Viceversa, l'autorizzazione non impedisce l'esercizio della prelazione, che ha una sua autonomia procedurale. Il Consiglio di Stato ha precisato che il termine per esercitare la prelazione decorre dalla data di stipula del contratto (di compravendita) e non dalla data dell'istanza per ottenere l'autorizzazione. Cons. St., V sez., 24 maggio 1995, n. 348 (in *Cons. St.*, XLVI, 1995, I, p. 631).

non equivoco, ora, l'art. 164. co. 1, C.b.c., che peraltro non riproduce – pare senza effetti sostanziali – la testuale espressione di cui all'art. 61, co. 1, della legge 1089 del 1939, il quale statuiva una nullità «di pieno diritto».

Sulla natura della nullità s'è molto scritto, anche in rapporto a molteplici pronunce della Cassazione. La discussione sulla configurabilità, nel caso, di una nullità relativa, sembra separare giurisprudenza e dottrina. La giurisprudenza, forse da sempre in materia, segue la costruzione di una nullità relativa e ciò sulla convinzione per cui l'autorizzazione è scolpita nell'interesse dello Stato, onde solo lo Stato può contestarne la mancanza[9]. Neppure il giudice potrebbe rilevarla d'ufficio (ancora la Cass.) e in tal modo, s'è detto, lo Stato «esercita un potere di vigilanza e di controllo sugli atti di alienazione aventi ad oggetto opere d'arte dei privati, a tutela dell'integrità del patrimonio artistico e storico nazionale»[10].

La dottrina non sembra seguire, in tale orientamento, la giurisprudenza. La quale, però, neppure è apparsa completamente dirimente sul punto. Se noi prendiamo, ad esempio, una pronuncia delle Sezioni unite non recentissima[11], la stessa Corte pareva vacillare col riconoscere – sull'art. 61 della legge 1089 del 1939 – che «la nullità… è stabilita nel solo interesse dello Stato e non può essere fatta valere nei rapporti tra i soggetti privati, mentre la più attenta dottrina ha sostenuto che tecnicamente la previsione dovrebbe essere annoverata nella categoria dell'inefficacia relativa od inopponibilità, anziché in quella dell'invalidità». E ancora, in altra pronuncia, il principio per cui «si tratta di una nullità, o, se si vuole, di una inefficacia, che nonostante la drastica locuzione usata dall'art. 61, può essere fatta valere non dai privati contraenti, ma soltanto dallo Stato, nel cui esclusivo interesse è stata predisposta»[12]. La nullità relativa diventava quindi, già nel sistema di cui alla legge n. 1089 del 1939, un'inefficacia relativa, alla stregua della quale dovevano essere disciplinate tutte le fattispecie di cui alla legge stessa. Essa, si noti, doveva riferirsi «anche all'ipotesi che per la cessione di beni culturali appartenenti a persona giuridica non sia stata richiesta la preventiva autorizzazione ministeriale»[13].

Pare chiaro che, con siffatto meccanismo che configura non una nullità ma un'inefficacia relativa, lo Stato venga tutelato in relazione al suo interesse alla prelazione; la quale, mancando la denuncia, può essere esercitata in ogni momento o, più esattamente, senza limiti di tempo. Soprattutto, come esercizio di vero potere ablativo, potrà essere fatta valere senza che l'acquirente possa opporre l'usucapione

---

[9] Da ultimo, con riguardo all'art. 56 del vigente C.b.c., Cass. civ., sez. III, 20 marzo 2012, n. 4378, in *Giust. civ. Mass.*, LXII, 2012, pp. 363-364. Sulle analoghe nullità previste dalla legge n. 1089 del 1939, v. Cass. civ., sez. II, 24 maggio 2005, n. 10920: «La nullità prevista, a tutela delle cose di interesse storico e artistico, dall'art. 61 l. 1 giugno 1939 n. 1089 per le alienazioni, le convenzioni e gli atti giuridici in genere, compiuti contro i divieti stabiliti dalla legge stessa o senza l'osservanza delle condizioni e modalità da essa prescritte, è di carattere relativo, essendo stabilita nell'interesse esclusivo dello Stato e non può, quindi, essere dedotta dai privati o essere rilevata di ufficio dal giudice» (*Giust. civ. Mass.*, LV, 2005, p. 1160).

[10] Filippo De Maria, *sub* art. 164, in Aa.Vv., *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di Marco Cammelli, II ed., Bologna, 2007, p. 676.

[11] Cass. civ., sez. un., 15 maggio 1971, n. 1440, in *Giust. civ. Mass.*, XX, 1971, pp. 780-781.

[12] Cass. civ., 14 febbraio 1975, n. 590, cit. da Giovanni Casu, *Testo unico in materia di beni culturali e ambientali*, in Aa.Vv., *Il commercio giuridico dei beni culturali*, Ipsoa, Milano, 2001, p. 49, nota 62.

[13] Ivi, p. 50.

o la prescrizione dell'azione di ripetizione[14].

Ma v'ha di più. Lo Stato e gli enti territoriali, non sembra ozioso ricordarlo, sono tutelati in rapporto ai beni culturali, in proprietà, altresì per la loro sottoposizione al regime di demanialità stabilito dall'art. 822 cod. civ. L'interesse pubblico, per essi, viene tutelato in modo pressoché totale, se si considera anche solo il disposto dell'odierno art. 53, co. 2, C.b.c., per il quale i «beni del demanio culturale non possono essere alienati, né formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei limiti e con le modalità previsti dal presente codice». Nel caso dei volumi pertinenti ad una biblioteca demaniale, quindi, la Cassazione negava la possibilità dell'acquisto di *singoli* volumi, da parte di terzi, in forza dell'art. 1153 cod.civ.; e, più in generale, negava la possibilità dell'acquisto in buona fede *a non domino* di beni mobili assoggettati al regime della demanialità, e ciò sulla convinzione che «il legislatore abbia dato prevalenza, con la previsione di cui all'art. 1145 c.c., all'interesse alla tutela dei beni demaniali rispetto all'interesse alla tutela dell'acquisto in buona fede dei beni mobili "a non domino"»[15]. L'appena citato articolo 53 presenta, anche, un suo rilievo, in termini di chiarezza, dal momento che risolve definitivamente la nota problematica interpretativa derivante dalla successione nel tempo tra la legge n. 1089 del 1939 ed il codice civile del 1942[16]. Problematica che, comunque, aveva visto prevalere la tesi secondo cui l'art. 24 della legge n. 1089 del 1939 trovava applicazione solo per i beni culturali degli enti pubblici diversi da quelli territoriali, mentre per i beni culturali demaniali di cui al cod. civ. doveva ritenersi l'inalienabilità assoluta e la loro sottrazione alla circolazione economica, «ancorché regolamentata»[17].

Dunque, due sembrerebbero gli strumenti giuridici precipui, ancorché non unici, per la difesa, pubblicistica e costituzionalmente garantita[18], del patrimonio d'arte italiano: anzitutto, la non opponibilità allo Stato del contratto non denunciato e, più in generale, dell'alienazione non autorizzata; in secondo luogo, il regime della demanialità.

La sent. c'impone di chiederci se i beni culturali, o qualche loro specie, tenessero rapporto con il patrimonio indisponibile dello Stato, se con tale espressione intendiamo riferirci alla nozione tecnica di cui all'art. 826 cod. civ. La risposta sembrerebbe univoca, laddove il testo del co. 2 dispone come facciano parte del «patrimonio indisponibile dello Stato… le cose d'interesse storico, archeologico, paletnologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo». Di questi beni del patrimonio indisponibile, lo Stato tiene la proprietà, si badi, a titolo privato, fatti salvi i limiti derivanti dalla natura dell'ente proprietario e dalla destinazione dei beni[19]. L'art. 826 cod. civ. tratta solo, evidentemente, di cose mobili, mentre l'art. 91, co. 1, C.b.c., ora, ricorda anche l'art. 822, con una disposizione molto

---

[14] Filippo De Maria, *op. cit.*, pp. 680-681.

[15] Cass. civ., sez. I, 28 agosto 1998, n. 8589, in *Giust. civ. Mass.*, XLVIII, 1998, p. 1804.

[16] La si trova illustrata, ad es., da Marco Martinelli, *sub* art. 53, in Aa.Vv., *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di Maria Alessandra Sandulli, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 406-407.

[17] Ivi, p. 407.

[18] Cfr. Giuseppe Celeste, *La prelazione in materia di beni culturali*, in Aa.Vv., *Il commercio giuridico dei beni culturali*, *cit.*, pp. 109-110.

[19] V. Raffaele Resta, *sub* art. 826, in *Comm. Scialoja-Branca*, IV ed., Zanichelli, Bologna-Roma, 1976, pp. 123-124.

chiara: se le cose «indicate nell'art. 10, da chiunque e in qualunque modo» ritrovate nel sottosuolo «o sui fondali marini» sono immobili, fanno parte del demanio; se sono mobili, fanno parte del patrimonio indisponibile[20]. Non a caso, nella massima di Cassazione citata dalla sent.[21], sono menzionati gli «oggetti archeologici», la cui non usucapibilità e la cui appartenenza al patrimonio indisponibile dello Stato derivano dalla loro appartenenza ad una delle categorie di cose mobili enumerate dall'art. 826 cod. civ.[22], che tutte debbono essere rinvenute nel sottosuolo[23]. Requisito un po' difficile per due tarsie cinquecentesche.

3. *Dubbi*

Sulla sent. sia ora permessa un'osservazione meramente oggettiva, che prescinde cioè dalla condotta e dagli episodi processuali specifici; dal testo, in effetti, non si arguisce come sia avvenuta, quanto meno, la prima alienazione. Traspare però che, per la natura dei beni oggetto dell'azione, la vicenda deve essere apparsa piuttosto paradossale al tribunale. E in effetti sembra un'enormità che opere d'arte mobili eccezionali, già immobilizzate in una chiesa tra le più insigni tra quelle appartenenti (o forse, meglio qui, «pertinenti») al patrimonio culturale nazionale, risultassero prive di una tutela efficace di fronte al pur legittimo principio della libera circolazione, specialmente se sorretta dalla buona fede dei terzi. Libera circolazione che, va notato, presidia anche l'interesse del proprietario di disfarsi di un bene culturale che per lui non ha più attrattiva o che non è più in grado di mantenere[24], tenuto conto che,

---

[20] V. Giuseppe Chiara, *sub* art. 826, in Emilio Castorina, Giuseppe Chiara, *Beni pubblici*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 319 ss.

[21] Si tratta della Cass. civ., sez. I, 10 febbraio 2006, n. 2995, in *Giust. civ. Mass.*, LVI, 2006, p. 377.

[22] «Il mancato riconoscimento dell'interesse culturale di oggetti archeologici da parte dell'autorità, a mezzo di apposito atto di "notifica", non dimostra il carattere privato del bene, e la sua impossibilità di ascriverlo al patrimonio indisponibile dello Stato (e quindi la possibilità di apprensione o usucapione da parte di privati), essendo il requisito del carattere culturale insito negli stessi beni, per il loro appartenere alla categoria delle cose d'interesse archeologico».

[23] Per tale sentenza, inoltre, «l'appartenenza della cosa mobile ad antica civiltà e il suo rinvenimento nel sottosuolo ne comportano di diritto l'attribuzione al patrimonio indisponibile dello Stato come bene d'interesse archeologico, senza che sia a tale fine necessario l'espresso riconoscimento dell'interesse culturale dell'oggetto da parte della competente autorità; tale essendo sin dall'entrata in vigore della l. 20 settembre 1909 n. 364 il normale regime proprietario delle cose d'interesse archeologico, su chi contesti il diritto dominicale dello Stato grava l'onere di provare, in via di eccezione, che il rinvenimento e l'appropriazione della cosa da parte di privati si sono verificati anteriormente all'entrata in vigore della detta legge».

[24] Lo adombra bene una pronuncia di Cassazione, per la quale «come in precedenza affermato (sent. n. 1440 S.U. del 15.5.1971) la nullità prevista dall'art. 61 Legge 6.1.1939 n. 1089 per gli atti effettuati in spregio alle disposizioni della Legge stessa è stabilita nel solo interesse dello Stato e non può quindi essere fatta valere nei rapporti tra i soggetti privati. Trattasi invero di un istituto posto in essere per il perseguimento di un fine proprio dello Stato, quale depositario e titolare della tutela del patrimonio storico ed artistico della collettività, ed al quale rimangono quindi totalmente estranei quegli altri e diversi interessi attinenti unicamente ai rapporti fra singoli soggetti privati, e che per nulla possono incidere sui predetti interessi statuali». Cass. civ., sez. III, 12 giugno 1990, n. 5688, in *Giust. civ. Mass.*, XL, 1990, p. 1115.

come è stato osservato, «il vero interesse dello Stato non è quello di acquisire interamente il patrimonio culturale italiano, bensì quello di conservarne l'utilizzazione e di avvantaggiarne la fruizione da parte dell'intera collettività»[25].

Paradosso ed enormità sembrerebbero aver condotto il tribunale ad una pronuncia, diciamo così, piuttosto generosa e nella linea dell'*equity*, ma della quale non sono neppure esattamente percepibili gli effetti. Da questo punto di vista, un passaggio della parte motiva attira particolarmente l'attenzione: «applicando i principi di cui sopra, si deve ritenere, quindi, che i beni in oggetto rientrano nel patrimonio indisponibile dello Stato e, in quanto tali, non sono suscettibili di formare oggetto di usucapione della proprietà da parte dei soggetti che ne hanno acquisito il possesso». Ma se i beni «rientrano» nel patrimonio indisponibile dello Stato, a chi andrebbero consegnati?

Del resto, sullo sfondo, assolutamente non affrontate in sent., sono rimaste e rimangono alcune questioni probabilmente assai rilevanti in rapporto alla decisione, qui perlomeno accennabili.

Anzitutto la sent. non lambisce minimamente il problema della natura dell'attrice Procuratoria di san Marco. Notoriamente, ma ancora prima per lo statuto[26], apparterrebbe questa alla categoria delle fabbricerie. Un po' sbrigativamente la sent. la definisce «ente amministratore dei beni della Basilica di San Marco in Venezia», neppure interrogandosi se essa non sia invece dotata di una propria autonoma personalità giuridica e di un proprio patrimonio. Prevengo subito l'obiezione, osservando che la domanda è sicuramente lecita anche per i territori del Lombardo-Veneto. Nei quali è vero che le fabbricerie generalmente dovevano essere considerate come meri organi di amministrazione dell'ente chiesa, e ciò in forza di due fonti del Regno italico, precisamente il decreto del 26 maggio 1807 e l'ordinanza ministeriale del 15 settembre 1807. Ma ciò non valeva nel caso delle chiese cattedrali, per le quali l'art. 33 dell'ordinanza ministeriale cit. parlava testualmente di «stabilimenti», termine questo che indicava un'autonoma personalità giuridica[27].

Un passaggio ulteriore, intimamente connesso all'interrogativo appena posto, concerne la qualifica pubblica o privata della Procuratoria. Certo, sul punto, la sent. non avrebbe potuto trarre argomenti troppo convincenti dal noto parere emesso dal Consiglio di Stato nel 2000, per il quale «sotto il profilo della natura giuridica, le Fabbricerie non possono… qualificarsi né come enti ecclesiastici in senso proprio, né come come enti di diritto pubblico»[28].

Questo parere, come ho già avuto modo di dire, mi sembrerebbe assolutamente non appagante perché caratterizzato da eccessiva generalizzazione[29]. Una generalizzazione che, poi, neppure lo stesso Consiglio di Stato segue, come dimostra il parere

---

[25] Così Giovanni Casu, *op. cit.*, p. 49.

[26] L'art. 1 dello Statuto della Procuratoria ne parla come di «fabbriceria soggetta alle disposizioni della Legge 20 maggio 1985, n° 222».

[27] «Le Fabbriche delle Cattedrali, i Santuarî, i Tempî per qualunque titolo indipendenti ed altri stabilimenti simili non sono sottoposti alle discipline particolari delle Chiese parrocchiali per la resa dei conti». V. Francesco Ruffini, *La rappresentanza giuridica delle parrocchie*, Unione Tipografica Editrice, Torino, 1896, p. 119.

[28] Cons. St., comm. spec., par. 28 settembre 2000, n. 289, in *Cons. St.*, LI, 2000, I, p. 2409-2412.

[29] Manlio Miele, *Il riconoscimento degli enti ecclesiastici*, in Sandro Gherro, Manlio Miele, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Cedam, Padova, 2009, pp. 187-190.

sulla natura giuridica «dell'ente Cappella del Tesoro di San Gennaro in Napoli»[30]. In questo – e conto di ritornare sul punto – la normativa generale sulle fabbricerie, per la quale appunto esse avrebbero «natura essenzialmente privatistica», deve cedere il posto alla realtà storica dell'ente, con il riconoscimento di una serie di particolarità giuridiche che nella vigente normativa generale non trovano alcun fondamento; compresa quella, per cui il Sindaco *pro tempore* di Napoli ne deve costituire il presidente in forza del proprio ufficio, senza essere all'uopo nominato[31]. Le fabbricerie italiane, specialmente quelle delle chiese cattedrali o comunque insigni per storia ed arte, pare debbano essere invece esaminate caso per caso, alla luce della loro singola storia (giuridica). Sulla Procuratoria di san Marco, ad esempio, il tribunale probabilmente avrebbe potuto ricavare qualche idea addirittura da una pronuncia delle sezioni unite della Cassazione che, proprio in riferimento a tale storico Ente, in epoca non proprio lontana aveva modo di dire: «Le fabbricerie debbono considerarsi, come pubbliche amministrazioni, di carattere misto, civile ed ecclesiastico, costituite, in piena autonomia e con una propria disciplina giuridica, per assicurare la conservazione, la manutenzione ed il restauro degli edifici sacri, nonché delle loro pertinenze ed accessori; e, cioè, un demanio pubblico speciale, di alto interesse nazionale, per il valore storico, artistico ed architettonico. Pertanto le vertenze relative ai rapporti di impiego tra le fabbricerie ed i loro dipendenti sono di competenza esclusiva del Consiglio di Stato»[32]. E sarà anche bene ricordare che tale pronuncia confermava una sentenza della Corte d'Appello di Venezia, la quale aveva definito la Procuratoria come «ente pubblico»[33].

In secondo luogo, la lettura della sent. induce ad una considerazione di carattere generale: che in Italia una porzione cospicua, se non maggioritaria, del patrimonio artistico e culturale in genere, appartiene a quella categoria di persone giuridiche che è data dagli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, precipuamente cattolici. Il dato è talmente evidente che, non a caso, il c.d. Nuovo Concordato (l. 25 marzo 1985, n. 121), contiene, come novità rispetto a quello del 1929, lo specifico e noto articolo 12[34], talvolta *funditus* criticato[35], alla base del quale, però, non credo sia estranea una realistica considerazione della situazione di fatto[36].

---

[30] Cons. St., sez. I, parere 14 marzo 2012, nel sito del Consiglio di Stato.

[31] A tacere di altro, non risulta molto agevole conciliare la presunta natura privatistica dell'Ente con una siffatta partecipazione istituzionale.

[32] Cass. civ., sez. un., 22 giugno 1948, n. 969, in *Dir. eccl.*, LIX, 1948, p. 236.

[33] Appello Venezia, 2 febbraio 1946, in *Dir. eccl.*, LVII, 1946, p. 71 ss.

[34] Di cui il co. 1 dice, tra l'altro, che «la Santa Sede e la Repubblica italiana, nel rispettivo ordine, collaborano per la tutela del patrimonio storico ed artistico. Al fine di armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso, gli organi competenti delle due Parti concorderanno opportune disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali d'interesse religioso appartenenti ad enti e istituzioni ecclesiastiche».

[35] V. Piero Bellini, *I beni culturali di proprietà ecclesiastica nel nuovo Concordato*, in *Dir. eccl.*, XCV, 1984, I, p. 265 ss., sulla prospettazione di una *res mixta*, nuova rispetto al Concordato lateranense. Ma si veda Francesco Margiotta Broglio, *sub* art. 9, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, *cit.*, per il quale rimane fermo il caposaldo «dell'integrale competenza dello Stato in materia» (p. 84).

[36] Oltre che, naturalmente, motivazioni di principio, sulle quali, di recente, Marta Tigano, *Tra economie dello Stato ed «economia» della Chiesa: i beni culturali d'interesse religioso*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 30 ss.

La natura degli enti ecclesiastici venne ampiamente discussa nel passato e va da sé che tale disputa coinvolga quella relativa alla disciplina applicabile alla gestione del loro patrimonio. Problemi notevoli, sui quali ci si può qui solo soffermare con alcuni accenni diacronici. Basterebbe pensare che, prima del Concordato lateranense e sotto il codice civile del 1865, questi enti venivano denominati «istituti pubblici ecclesiastici», analoghi ai «corpi morali legalmente riconosciuti» e come tali disciplinati secondo le «leggi e gli usi osservati come diritto pubblico» (art. 2), da cui una concezione di tipo strettamente pubblicistico, riflesso di quella relativa alla personalità morale in genere. A.C. Jemolo, prima del Concordato, aveva così modo di dire che «la più importante delle attività svolte dallo Stato nei riguardi degli enti ecclesiastici è quella che ha per oggetto la loro creazione, la loro estinzione, o le trasformazioni che siano apportate alla loro personalità»[37]. Né concezione troppo diversa si sosteneva dopo l'entrata in vigore della normativa lateranense[38], ragion per cui, anche in epoca relativamente recente, non si trovava alcuna difficoltà a discutere se gli enti ecclesiastici avessero carattere pubblicistico o privatistico[39]. Ma, soprattutto, la gestione del patrimonio di questi enti risentiva di un'impostazione di per sé vincolistica, certamente espressione di un'attitudine limitativa, che però, nel contempo, produceva effetti di salvaguardia e di tutela. In quest'ottica sembra doversi leggere la questione, ampiamente dibattuta in epoca preconcordataria e per noi non più rilevante, se le chiese e le cose sacre in genere dovessero considerarsi *res extra commercium*. Basterebbe prendere in mano un coevo manuale di diritto ecclesiastico per vedere disputata la «posizione delle cose sacre e in particolar modo la commerciabilità delle chiese», la loro inalienabilità, la demanialità delle chiese e l'esistenza di un demanio ecclesiastico[40]. Per la mancanza di una disposizione espressa nel cod. civ. del 1865, sulla questione della commerciabilità degli edifici di culto vi fu dunque una «fioritura di dottrine» e se alla tesi delle demanialità delle chiese aderì lo stesso Francesco Ruffini, non per questo venne universalmente accettata[41]. Sulle chiese di interesse artistico, però, all'epoca chiamate «monumentali», una qualche certezza c'era. Infatti «per riguardo alle chiese dichiarate come monumenti nazionali è a notarsi che il decreto della autorità competente, che le dichiara come tali, conferisce loro il carattere di cose demaniali»[42].

Oggidì noi sappiamo che i beni degli enti ecclesiastici – chiese comprese – sono, in genere, in commercio e che se una qualche limitazione vincola la loro gestione essa deriva o da motivi autoorganizzativi interni di tipo confessionale, o da una qualificazione legislativa generale esterna, come, per l'appunto, nel caso delle norme vincolistiche in tema di tutela dei beni culturali[43]. Su un presupposto, però, comune

---

[37] Arturo Carlo Jemolo, *L'amministrazione ecclesiastica*, Società Editrice Libraria, Milano, 1916, p. 254.

[38] V. ad es. un commento molto diffuso come quello di Raffaele Jacuzio, *Commento della nuova legislazione in materia ecclesiastica*, Utet, Torino, 1932, p. 219.

[39] V. Tommaso Mauro, *sub* voce *enti ecclesiastici* (dir. eccl.), in *Enc. dir.*, XIV, 1965, pp. 1026-1027.

[40] Cfr. Andrea Galante, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Società Editrice Libraria, Milano, 1914, pp. 553-554.

[41] Come notava Mario Petroncelli, *sub* voce *edifici di culto cattolico*, in *Enc. dir.*, XIV, 1965, p. 299.

[42] Andrea Galante, *Manuale*, *cit.*, ivi.

[43] Cfr. Antonio Fuccillo, *La circolazione dei beni culturali d'interesse religioso*, in *Dir. eccl.*, CIV, 1993, I, spec. p. 640 ss.

e ormai indiscusso: che gli enti ecclesiastici non sono enti pubblici, con tutto quello che ciò comporta sulla natura e sulla gestione del loro patrimonio[44]. Una gestione che, per usare le parole del Consiglio di Stato, in linea generale è connotata da «sostanziale autonomia e tendenziale estraneità alla Pubblica amministrazione»[45].

Parlando di limiti derivanti da «motivi autoorganizzativi interni di tipo confessionale», ovviamente intendo riferirmi ai controlli gerarchici propri dell'ordinamento canonico, controlli che costituiscono un vero e proprio «sistema di tutele»[46]. Ora, sull'ampiezza del valore (*rectius* dell'efficacia civile) dei controlli canonici poteva aversi controversia sotto la legislazione posteriore al Concordato lateranense[47]. È noto però che, in sede di revisione concordataria, si volle espressamente sciogliere qualunque dubbio in proposito e la Relazione al disegno di quella che poi sarebbe stata la legge di ratifica (l. 25 marzo 1985, n. 121), sul co. 5 dell'art 7, osserva che questo «conserva specifica rilevanza ai controlli canonici sull'amministrazione degli enti». Giustamente, quindi, si è osservato come, dopo l'Accordo di modificazioni del 1984[48], il «sistema ordinamentale canonico di gestione patrimoniale viene… recepito nel suo complesso dallo Stato ed acquista valore civile: i controlli canonici sulla gestione divengono a tutti gli effetti parte integrante del regime civilistico dell'ente ecclesiastico»[49].

Va dunque osservato come la sent. non si occupi dei riflessi dell'eventuale ecclesiasticità dell'ente proprietario e, conseguentemente, dei beni stessi. Ché se fosse vero che i beni alienati appartenevano ad un ente ecclesiastico solo gestito da un organo amministrativo, appariva necessario verificare l'avvenuta osservanza – almeno in occasione della prima alienazione – dei controlli canonici posti a tutela delle cose preziose per motivi di arte o di storia; per alienare le quali, sia per il *Codex* del 1917 che per quello del 1983, era ed è necessaria una licenza della Santa Sede «ad validitatem»[50].

Non è infine il caso, qui, di spingersi oltre su questioni di dettaglio, come quella relativa ai vincoli derivanti dalla *deputatio ad cultum* nei suoi rapporti con la *dicatio ad patriam*[51], e alla misura della loro estensione rispetto ai beni mobili, immobilizzati per pertinenzialità o per accessorietà, tema questo che dovrebbe essere ripreso[52]. Ri-

---

[44] V. Andrea Bettetini, *Gli enti e i beni ecclesiastici*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 33 ss. e Francesco Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, XI ed., a cura di Andrea Bettetini, Gaetano Lo Castro, Zanichelli, Bologna, 2012, p. 284 ss.

[45] Cons. St., sez. V, 8 marzo 2005, n. 936, in *Cons. St.*, LVI, 2005, I, pp. 406-407.

[46] Come nota Alessandro Perego, *Gli enti ecclesiastici tra dato normativo e diritto vivente*, in Ombretta Fumagalli Carulli, *Matrimonio ed enti tra libertà religiosa e intervento dello Stato*, Vita e Pensiero, Milano, 2012, p. 255.

[47] Si veda il dibattito dottrinale in Paolo Cavana, *Enti ecclesiastici e controlli confessionali*, Giappichelli, Torino, 2002, I, p. 102 ss.

[48] Entrato in vigore alla data dello scambio degli strumenti di ratifica, avvenuto il 3 giugno 1985.

[49] Alessandro Perego, *op. ult. cit.*, p. 254.

[50] Rispettivamente can. 1532, § 1, 1, e can. 1292, § 2. L'urgenza di osservare la disposizione venne più volte ribadita in sede canonica, come può arguirsi, ad es., dall'indice, *sub* voce *alienazione*, del *Codice dei beni culturali di interesse religioso*, I, *Normativa canonica*, a cura di Maria Vismara Missiroli, Giuffrè, Milano, 1993.

[51] Si ricordi Michele Cantucci, *Dicatio ad patriam* e *deputatio ad cultum* delle cose di interesse artistico e storico, in *Raccolta di scritti in on. di A.C. Jemolo*, Giuffrè, Milano, 1963, I, 1, p. 87 ss.

[52] Ne aveva parlato Pietro Gismondi, *La* deputatio ad cultum *delle immagini sacre*, in *Giur. compl.*

mane però da sottolineare la tendenziale importanza, in controversie che hanno per oggetto cose antiche e che, soprattutto, vedono enti antichi come parti nel processo, di una soddisfacente ricostruzione storica. Nella sent., infatti, riemerge inconsciamente quella domanda che, secondo A.C. Jemolo, in sede di redazione del cod. civ. vigente, dominò in materia di chiese e beni destinati al pubblico culto: «se possono trasportarsi ai beni con destinazione al culto i principi elaborati nel diritto statale per i beni demaniali o per la proprietà indisponibile dello Stato e degli enti territoriali»[53]. Alla domanda, pur con una formula che ha aperto o lasciato aperte altre questioni, si diede indubbiamente – ma da parte del legislatore – risposta negativa[54].

Infine una piccola chiosa. La sent. cita una nota pronuncia della Cass. (sez. I, 7 aprile 1992, n. 4260)[55], definendola come emessa «su un caso analogo». Ma nello svolgimento di quel processo[56], in tutti i suoi gradi, la nullità dell'originaria alienazione era stata opposta, e poi fatta valere, dal Ministero per conto dello Stato. Ciò in applicazione della regola generale sulla natura relativa della nullità, o dell'inefficacia, di cui sopra s'è parlato. Quella pronuncia, pertanto, ammesso che sia da ritenersi espressione di un orientamento consolidato[57], poteva certamente essere valorizzata in presenza di un conforme atteggiamento processuale dello Stato, che però, dal testo della sent., non risulta espressamente. In nessun caso, però, gli importanti beni oggetto del contendere potevano essere restituiti alla loro sede storica in forza di una loro inclusione «nel patrimonio indisponibile dello Stato»[58].

---

della Corte supr. di Cass., *sez. civ.*, XXXII, 1953, p. 241 ss. ma anche, tra altri, Domenico Barillaro, *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, Società Tipografica Modenese, Modena 1959, *passim*.

[53] V. Chiara Minelli, *La rilevanza giuridica della* «Deputatio ad cultum» (art. 831 Codice civile), in Aa.Vv., *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato*, a cura di Juan Ignacio Arrieta, Marcianum Press, Venezia, 2007, pp. 260-261.

[54] La ricostruzione in Chiara Minelli, *op. ult. cit.*, pp. 260-267.

[55] *Giust. civ. Mass.*, XLII, 1992, pp. 567-568.

[56] Lo si può trovare in *Giust. civ.*, XLII, 1992, I, pp. 2386-2389.

[57] Cfr. invece *Giur. it.*, CXLVI, 1994, I, coll. 1241-1248, con nota critica di Andrea Deangeli, nonché *Foro it.*, CXV, 1992, I, coll. 2402-2405.

[58] La difformità della dottrina cit. in *Giust. civ.*, XLII, 1992, I, p. 2389 (cioè Carlo Argiroffi, *Del possesso di buona fede di beni mobili*, in *Comm. Schlesinger*, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 154-155) non pare direttamente utilizzabile nel nostro caso; là, infatti, si fa riferimento ai beni del patrimonio indisponibile dello Stato. Tuttavia è vero che se si ammette l'acquisto *ex* art. 1153 cod. civ. per i beni del patrimonio indisponibile, a maggior ragione dovrebbe ammettersi per quelli che in tale patrimonio non rientrano.

Presentazione

Questo numero della rubrica è dedicato in particolar modo alla giurisprudenza, con due testi legislativi molto interessanti ed un rinvio alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Relativamente alla Chiesa cattolica: le ore di lavoro svolte dalle numerarie ausiliarie dell'Opus Dei oltre quanto previsto dal loro contratto di lavoro non possono essere considerate come 'lavoro nero" (Francia); manifestare le proprie opinioni critiche nei confronti della Chiesa cattolica saltando sull'altare a Messa iniziata *etc.* costituisce il reato premeditato di disturbo di funzione religiosa, reato previsto dallo StGB (Germania).

Relativamente all'Ebraismo: d'uno spettacolo teatrale contenente numerose espressioni antisemite non può essere vietata a priori la rappresentazione in un comune, non spettando alla PA, che è laica, difendere d'ufficio una confessione religiosa (Francia); il singolo fedele può o far parte d'una comunità religiosa, oppure uscirne se non ne condividesse più gli insegnamenti, ma non è possibile scindere l'appartenenza 'dogmatico-fideistica' da quella 'amministrativo-burocratica' (Germania).

Relativamente all'Islam: può essere negata, senza che ciò violi la sua libertà religiosa, la cittadinanza a chi si rifiutasse d'accettare per motivi religiosi l'eguaglianza fra uomini e donne (Francia); la circoncisione maschile, avendo motivazioni religiose, non può essere equiparata alle mutilazioni genitali femminili, e quindi non può essere vietata (Regno Unito); le cerimonie di circoncisione non si possono svolgere durante il Venerdì Santo (Germania).

Relativamente ai simboli religiosi: una statua d'un personaggio religioso posta in luogo pubblico non costituisce *in se ipsa* una violazione della laicità dello Stato (Francia); le direttive europee anti-discriminazione, la vietano in maniera totale ed assoluta, oppure la consentono se fosse motivata da reali ed effettivi motivi professionali? (Francia); una legge d'un Land non può vietare in maniera generalizzata al personale delle scuole pubbliche d'indossare simboli religiosi, il divieto è possibile solo per giustificati motivi (Germania); costituisce discriminazione religiosa il divieto per i detenuti musulmani di farsi crescere la barba (Stati Uniti); una legge statale dispone l'installazione d'un monumento ai Dieci Comandamenti (Stati Uniti).

Relativamente alla libertà religiosa: non si può rimproverare ad una scuola confessionale cattolica d'impartire insegnamenti troppo cattolici (Canada); un consiglio comunale non può iniziare le proprie sedute con una preghiera (Canada); la recita del *Pledge of allegiance* nelle scuole pubbliche non viola l'*Establishment Clause* (Stati Uniti); la nuova legge sulla successione al Trono ha eliminato il divieto di successione al trono per chi fosse sposato con un/a cattolico/a, divieto introdotto nel 1689 (Regno Unito).

Stefano Testa Bappenheim

I) FRANCIA

Cour de Cassation, Chambre criminelle, del 20 gennaio 2015, n. 13-83301

www.courdecassation.fr

Le ore di lavoro svolte dalle numerarie ausiliarie dell'Opus Dei oltre quanto previsto dal loro contratto di lavoro non possono essere considerate come 'lavoro nero" e non danno perciò luogo ad evasione contributiva, stante il particolare vincolo ch'esse hanno volontariamente assunto, e che è sempre rescindibile, con la Prelatura.

La sentenza d'appello, inolte, affermando che lo scopo della scuola alberghiera Dosnon non fosse «faire du social, mais de créer ou de susciter des vocations", è andata *ultra petita*, giacché nessuna prova al riguardo è stata trovata nella documentazione sequestrata in tante perquisizioni, e un tribunale non può fare il processo alle intenzioni.

II) GERMANIA

Amtsgericht Köln, sentenza del 3 dicembre 2014, n. 647 Ds 240-14

www.ag-koeln.nrw.de/

Un'appartenente al gruppo 'Femen', a Messa appena iniziata, saltò dalla prima fila dei banchi sull'altare, urlando dichiarazioni politiche sulla Chiesa, iniziando a spogliarsi e mostrando così d'avere scritto addosso 'I am God'.

Arrestata e processata, rivendica la libertà d'opinione.

L'AG di Colonia respinge questa tesi difensiva condannandola (a differenza di quanto fatto, *mutatis mutandis*, dal Tribunale di Parigi con le Femen a Notre Dame) ad una pena pecuniaria per turbamento di funzione religiosa, dato che per la manifestazione delle proprie opinioni critiche nei confronti della Chiesa cattolica, cosa di per sé legittima, non era necessario saltare sull'altare *etc.*, e soprattutto il fatto d'essere andata con una scritta sul corpo dimostra la premeditazione di voler disturbare la funzione religiosa, reato previsto dallo StGB.

III) FRANCIA

CE, n. 387726, del 6 febbrajo 2015

www.conseil-etat.fr

Il fatto che uno spettacolo teatrale contenga numerose espressioni antisemite, simili a quelle per le quali l'autore è già stato oggetto di numerose condanne in sede penale, non costituisce motivo sufficiente perché il sindaco possa vietarne *a priori* la rappresentazione nel proprio comune, dato che, essendoci la legge di separazione del 1905, non spetta alla PA difendere d'ufficio una confessione religiosa, la quale, se si sentisse offesa, potrà agire *ex post* in giudizio.

IV) GERMANIA

BVerfG, del 17 dicembre 2014, n. 2 BvR 278-11

www.bverfg.de

La vicenda prende le mosse dalla sentenza del BVerwG n. 7 C 22.09, del 23 settembre 2010 (citata in questa Rubrica nel n. 2/2010).

Una coppia d'Ebrei francesi si trasferisce a Francoforte sul Meno, ma sui moduli indica come religione non 'ebraica', bensì 'mosaica', e non si iscrive alla locale Comunità ebraica, la quale però li iscrive *ex officio* ricevuta notizia del loro arrivo, asserendo che l'appartenenza sarebbe determinata automaticamente dal luogo di residenza e dal fatto che i due francesi siano ebrei, cosa che deriva dall'essere nati da madre ebrea.

I francesi fanno ricorso amministrativo contro questo provvedimento della Comunità ebraica, sostenendo di non aver scritto a caso d'essere di religione 'mosaica', giacché essi dichiarano d'aderire ad una corrente 'liberal' dell'Ebraismo, e non vogliono voler far parte della Comunità ebraica di Francoforte, a loro parere troppo tradizionalista.

Il BVerwG diede loro ragione, riconoscendo loro il diritto di dirsi e considerarsi Ebrei senza iscriversi alla Comunità ebraica locale, sulla base del presupposto che l'appartenenza ad una comunità religiosa giuridicamente costituita possa aversi, secondo il diritto statale, e sulla base del diritto fondamentale alla libertà religiosa e di coscienza, solo con un atto volontario delle persone interessate, dato che la libertà religiosa e di coscienza non ammette certo l'automatico trasferimento d'una tale iscrizione.

Contro questa sentenza la Comunità ebraica di Francoforte presenta al BVerfG un ricorso costituzionale diretto, asserendo che se i due erano Ebrei in Francia, ove facevano parte della locale Comunità ebraica, sono Ebrei anche in Germania, ed il fatto di dichiararsi di religione 'mosaica' anziché 'ebraica' non li esime dall'iscrizione nelle fila della Comunità ebraica francofortese, a prescindere dalle pur legittime opinioni critiche che i due possano avere sull'orientamento di quest'ultima o del suo Rabbino.

Dalle dichiarazioni della coppia francese riguardo all'iscrizione nei registri, dal punto di vista d'un terzo oggettivo che si basi sulla volontà dichiarata dai due, si desume la loro volontà di appartenere alla comunità ebraica, dato che non si sono dichiarati, seppur fittiziamente, atei. Le dichiarazioni riguardo all'iscrizione sono adatte come fondamento volontario d'un legame d'adesione in una comunità religiosa.

Inoltre i due francesi non hanno usato nessuna sigla che identificasse inequivocabilmente una comunità religiosa riconosciuta come di diritto pubblico, però il termine 'mosaica' è riconoscibile dall'esterno come segno del fatto che i due francesi vogliano appartenere alla comunità ebraica.

In particolare quest'espressione non lascia assolutamente capire ad un terzo osservatore che i francesi sono sì Ebrei ma appartenenti ad una determinata e specifica corrente liberal dell'Ebraismo.

Viceversa religione 'mosaica' viene percepito da un soggetto terzo osservatore come sinonimo di appartenenza alla religione 'ebraica' *tout court*.

Allo Stato, sulla base del proprio dovere alla neutralità in materia religiosa e di visione del mondo, non è concessa la valutazione di fede e dottrina d'una comunità religiosa.

Anche il BVerwG aveva riconosciuto che, al di là delle differenti sensibilità ebraiche indicate dai due francesi, si trattasse comunque di sensibilità interne all'Ebraismo.

Allo Stato, sulla base del suo dovere di neutralità religiosa ed in materia di visione del mondo, non spetta valutare dottrina e dogmi d'una comunità religiosa.

Esso vede una comunità religiosa legata alla fede ebraica, senza poter o dover tener conto delle correnti di pensiero liberali od ortodosse al suo interno, cosicché è vietato allo Stato porre in dubbio questa valutazione.

Anche il singolo fedele non può mettere in dubbio una tale valutazione. La comunità religiosa costituita stabilisce come debba essere la dottrina, il culto ed i dogmi.

Il singolo fedele può o far parte di questa comunità religiosa, oppure uscirne se non ne condividesse più gli insegnamenti, ma non è possibile scindere l'appartenenza 'dogmatico-fideistica' da quella 'amministrativo-burocratica'.

La parte attrice è la sola comunità ebraica a Francoforte; essa ex art. 140 GG in combinato disposto con l'art. 137 comma 3 WRV ha una coscienza di sé protetta costituzionalmente come comunità unitaria, il cui scopo è proprio quello di riunire tutte le differenti correnti di pensiero dell'Ebraismo francofortese in un'unica comunità. La differenza invocata dai due francesi fra comunità ebraiche liberal e comunità ebraiche ortodosse è argomento dai risvolti teologici interno all'Ebraismo, su cui lo Stato non può pronunciarsi.

Se si è Ebrei a Francoforte si deve essere iscritti alla Comunità ebraica; si può naturalmente uscire dalla Comunità ebraica, con la dichiarazione di *Austritt*, ma allora non ci si potrà più qualificare come appartenenti a quella religione (a prescindere dalla propria corrente o sfumatura teologica).

V) FRANCIA

CE, n. 385652, del 25 febbrajo 2015

www.conseil-etat.fr/

Può essere negata, senza che ciò violi la sua libertà religiosa, la cittadinanza francese a chi, pur avendo sposato una cittadina francese, si rifiutasse d'accettare per motivi religiosi i valori essenziali della società francese, in particolare l'eguaglianza fra uomini e donne.

VI) REGNO UNITO

Family Court dell'Inghilterra e del Galles, sentenza Matter of B and G (Children) [2015] EWFC 3, J13C00295, del 14 gennajo 2015

www.judiciary.gov.uk

La circoncisione maschile, avendo motivazioni religiose, non può essere equiparata alle mutilazioni genitali femminili, e quindi non può essere vietata.

VII) GERMANIA

OVwG Nordreno-Vestfalia, sentenza del 23 marzo 2015, n. 4 b 135-15

www.ovg.nrw.de/

Un albergatore può rifiutarsi di mettere a disposizione il proprio salone per una cerimonia di circoncisione il Venerdì Santo.

Le cerimonie per le circoncisioni, secondo la normativa sui giorni festivi, di Venerdì Santo non sono ammissibili.

Un albergo aveva, negli ultimi due anni, affittato il proprio salone per ospitarvi cerimonie di circoncisione islamiche, anche nel giorno del Venerdì Santo.

Il Comune di Colonia gli vietò tale utilizzo futuro ancora di Venerdì Santo, come pure negli altri giorni proclamati festivi dalla normativa del Land sui giorni festivi.

Contro questo provvedimento ha presentato ricorso l'albergatore, sostenendo che la circoncisione sia obbligatoria per gli uomini musulmani e che l'accettazione nella comunità religiosa degli adulti venga tradizionalmente festeggiata solennemente, sicché il divieto violerebbe la libertà religiosa dei musulmani di Colonia.

Quest'istanza viene però respinta dal VwG di Colonia, contro la cui sentenza viene proposto appello all'OVwG, che conferma la sentenza di primo grado.

Una cerimonia per la circoncisione, dice l'OVwG, che accanto a letture del Corano si compone di musica, danze e festeggiamenti, ha in ogni caso anche un carattere di divertimento, e quindi è vietata di Venerdì Santo dalle disposizioni sui giorni festivi.

Musica, danze e festeggiamenti sono in contrasto – quantomeno nel caso qui citato, in cui si parla d'un salone da almeno 400 invitati – col carattere particolarmente serio e di raccoglimento del Venerdì Santo.

Il fatto che le cerimonie di circoncisione islamiche siano religiosamente motivate è, dal punto di vista dello scopo della legge, costituzionalmente protetto, di proteggere particolarmente il Venerdì Santo in quanto giorno festivo centrale cristiano come giorno del lutto e del raccoglimento, assolutamente irrilevante.

I conflitti in materia di libertà religiosa ex art, 4 comma 2 GG che potrebbero sorgere sono da risolvere nell'ambito delle possibilità di eccezione previste dalla legge.

Un'eccezione non è qui però possibile, poiché le cerimonie di circoncisione islamica qui in discussione non sono legate né ad una data specifica del calendario né ad una specifica età del bambino: per la religione islamica la circoncisione può essere fatta in un lasso di tempo che va dalla nascita al quattordicesimo anno d'età.

Non v'è perciò nessun interesse religioso costituzionalmente protetto a celebrarle proprio durante il Venerdì Santo, tenendo conto poi che la circoncisione vera e propria spesso è già avvenuta settimane prima.

Ne discende che la parte attrice, cioè l'albergo, non può in nessun modo invocare la protezione dell'art. 4 comma 2 GG, dato che l'affitto del suo salone per le feste non ha ragioni religiose, ma solo commerciali.

VIII) FRANCIA

Tribunal Administratif di Rennes, nn. 1203099, 1204355, 1204356, del 30 aprile 2015

www.tribunal-administratif.fr/

Una statua d'un personaggio religioso (qui: San Giovanni Paolo II), quantunque enorme (8 metri circa), posta in luogo pubblico, finanziata da fondi pubblici ed evidente richiamo alla religione d'appartenenza, non costituisce *in se ipsa* una violazione della legge del 1905; la violazione è costituita dal simbolo religioso che sovrasta la statua.

IX) FRANCIA

Cour de Cassation, Chambre sociale, 9 aprile 2015, n. 13-19.855

www.courdecassation.fr

Tizia è stata assunta a tempo indeterminato da una società di consulenza ed ingegneria gestionale nel 2008; a maggio del 2009 è stata inviata a svolgere la propria attività presso un'importantissima compagnia assicuratrice francese, ove si è presentata indossando il velo islamico, il che ha disturbato alcuni dei presenti, come ha scritto alcuni giorni dopo la società d'assicurazioni, chiedendo che il fatto non si ripetesse in futuro.

La società di consulenza ricorda a Tizia che, al momento della sua assunzione, dato ch'ella portava già il velo, le era stato detto con estrema chiarezza come ciò non costituisse alcun problema per la società di consulenza, mentre avrebbe potuto rendersi necessario che se lo togliesse recandosi da clienti esterni.

Ricevuta la lamentela da parte del cliente, la società di consulenza ha chiesto a Tizia se fosse disposta, dovendovisi recare di nuovo, a non indossare il velo; di fronte ad un rifiuto di questa, la società - affermando di non poterla utilizzare altrimenti - la licenzia senza preavviso ed addebitandogliene la colpa, non pagandole così nemmeno l'indennità di mancato preavviso.

Ritenendolo illegittimo e nullo perché dovuto a discriminazione religiosa, Tizia impugna il licenziamento, che viene però confermato in primo grado e dalla Corte d'Appello di Parigi, donde il ricorso alla Cour de Cassation, la quale ricorda come il codice del lavoro francese abbia assorbito le direttive 78/2000/CE e 43/2000/CE, le quali vietano la discriminazione in materia d'assunzione lavorativa nelle imprese private.

La Cour de Cassation, però, ritenendo non sia chiaro se le succitate direttive vietino la discriminazione in maniera totale ed assoluta, oppure se la consentano laddove fosse motivata da reali ed effettivi motivi professionali, rinvia la questione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

X) GERMANIA

Bundesverfassungsgericht, sentenza 1 BvR 471/10, 1 BvR 1181/10, del 27 gennajo 2015

www.bverfg.de

Una legge d'un Land non può vietare in maniera generalizzata al personale delle scuole pubbliche d'indossare simboli religiosi (qua: un'insegnante col velo islamico): il divieto è possibile solo per giustificati motivi, perché lo Stato non può imporre una laicità che faccia *tabula rasa* dei sentimenti religiosi della popolazione e della sua storia, giacché questa non sarebbe laicità, bensì guerra alla religione, come fecero nei periodi più bui le peggiori dittature che la Storia ricordi.

XI) STATI UNITI D'AMERICA

U.S. Supreme Court, sentenza Holt, aka Muhammad vs. Hobbs, Arkansas Department of Correction, et alii, del 20 gennajo 2015

www.supremecourt.gov

Il regolamento carcerario vieta ai detenuti di portare la barba, salvo a quelli con visi sfregiati, cui la concede sino ad una lunghezza massima d'un quarto di pollice; un detenuto musulmano chiede di potersi lasciar crescere per motivi religiosi la barba sino a mezzo pollice di lunghezza: vistasi respinta la richiesta, il detenuto presenta un certiorari dinanzi alla Corte Suprema, asserendo la violazione della propria libertà religiosa.

La Corte gli dà ragione, riconoscendo questa violazione e definendola ingiustificata: le limitazioni alla libertà religiosa, come agli altri diritti fondamentali, sono possibili solo in presenza di uno straordinario interesse governativo, che dev'essere tanto più rilevante quanto più a lungo si dovrebbe protrarre la limitazione *de qua*.

XII) STATI UNITI D'AMERICA, Arkansas,

The Ten Commandments Monument Display Act

www.arkleg.state.ar.us

L'Arkansas ha approvato una legge che autorizza l'installazione d'un monumento ai Dieci Comandamenti dinanzi al Campidoglio.

THE TEN COMMANDMENTS MONUMENT DISPLAY ACT.

BE IT ENACTED BY THE GENERAL ASSEMBLY OF THE STATE OF ARKANSAS:

SECTION 1. LEGISLATIVE FINDINGS. The General Assembly finds that:

(1) The Ten Commandments, found in the Bible at Exodus 20:1-17 and Deuteronomy 5:6-21, are an important component of the moral foundation of the laws and legal system of the United States of America and of the State of Arkansas;

(2) The courts of the United States of America and of various states frequently cite the Ten Commandments in published decisions;

(3) The Ten Commandments represent a philosophy of government held by many of the founders of this nation and by many Arkansans and other Americans today, that God has ordained civil government and has delegated limited authority to civil government, that God has limited the authority of civil government, and that God has endowed people with certain unalienable rights, including life, liberty, and the pursuit of happiness;

(4) In order that they may understand and appreciate the basic principles of the American system of government, the people of the United States of America and of the State of Arkansas need to identify the Ten Commandments, one of many sources, as influencing the development of what has become modern law; and

(5) The placing of a monument to the Ten Commandments on the grounds of the Arkansas State Capitol would help the people of the United States and of the State of Arkansas to know the Ten Commandments as the moral foundation of the law.

SECTION 2. Arkansas Code Title 22, Chapter 3, Subchapter 2 is amended to add an additional section to read as follows:

22-3-221. Ten Commandments Monument Display Act.

(a) This section shall be known and may be cited as the "Ten Commandments Monument Display Act".

(b)(1) The Secretary of State shall permit and arrange for the placement on the State Capitol grounds of a suitable monument commemorating the Ten Commandments and containing the following text, which was displayed on the monument declared constitutional in Van Orden v. Perry, 545 U.S. 677 (2005):

"The Ten Commandments

I AM the LORD thy God.

Thou shalt have no other gods before me.

Thou shalt not make to thyself any graven images.

Thou shalt not take the Name of the Lord thy God in vain.

Remember the Sabbath day, to keep it holy.

Honor thy father and thy mother, that thy days may be long upon the land which the Lord thy God giveth thee.

Thou shalt not kill.

Thou shalt not commit adultery.

Thou shalt not steal.

Thou shalt not bear false witness against thy neighbor.

Thou shalt not covet thy neighbor's house.

Thou shalt not covet thy neighbor's wife, nor his manservant, nor his maidservant, nor his cattle, nor anything that is thy neighbor's."

(2)(A) The Secretary of State shall arrange for the monument to be designed, constructed, and placed on the State Capitol grounds by private entities at no expense to the State of Arkansas.

(B) The monument shall be placed on the State Capitol grounds where there are other monuments.

(3) The Secretary of State shall:

(A) Approve the design and site selection for the monument under this subsection; and

(B) Arrange a suitable time for its placement.

(4)(A) Before approving the design and site selection for the monument under this subsection, the Secretary of State shall consult the Capitol Arts and Grounds Commission and obtain the commission's views on design and site selection.

(B) The monument under this subsection shall be exempt from §§ 22-3-301 et seq. and 22-3-501 et seq.

(c) In the event that the legality or constitutionality of the monument under subsection (b) of this section is challenged in a court of law, the Attorney General may:

(1) Prepare and present a legal defense of the monument; or

(2)(A) Request that Liberty Legal Institute prepare and present a legal defense of the monument.

(B) A request that Liberty Legal Institute prepare and present a legal defense of the monument shall not be subject to § 25-16-702.

(d) The placement of the monument under this section shall not be construed to mean that the State of Arkansas favors any particular religion or denomination over others.

XIII) CANADA

Cour Suprême, sentenza 2015 csc 12, del 19 marzo 2015

www.scc-csc.gc.ca/home-accueil/index-fra.aspx

Nel 2008 il Governo canadese introduce il corso di Etica e cultura religiosa come materia obbligatoria nelle scuole del Québec.

Questo corso presenta le religioni come sostanzialmente equivalenti, non potendo gli insegnanti "affermare la verità d'una religione in particolare".

Trattandosi di materia 'religiosamente' sensibile, però, la stessa legge che l'ha introdotta prevedeva la possibilità, per le scuole confessionalmente orientate, di chiedere l'esenzione da quest'insegnamento basato sui programmi ministeriali, sostituendolo con uno più conforme all'ispirazione religiosa della scuola, a condizione che questo fosse stato giudicato come 'equivalente' dal Ministero.

La Loyola School chiede quest'esenzione, che le viene rifiutata con la motivazione che il programma alternativo proposto fosse troppo cattolico.

La scuola fa ricorso, vincendolo in primo grado, ma perdendolo in appello, sicché la questione giunge ora dinanzi alla Corte Suprema.

Questa dà ragione alla scuola, affermando che accanto alla libertà religiosa delle persone fisiche vi sia la libertà religiosa delle persone giuridiche, ed essendo la Loyola School una scuola cattolica il Governo non può impedirle di impartire insegnamenti basati sui principî del Cattolicesimo, o comunque da esso fortemente improntati.

XIV) CANADA

Cour Suprême, sentenza n. 2015 CSC 16, del 15 aprile 2015.

www.scc-csc.gc.ca/home-accueil/index-fra.aspx

Le sedute del consiglio municipale della città di Saguenay iniziano sempre con una preghiera recitata dal Sindaco, preceduta e seguita da un segno di croce, e si svolgono in una sala ove si trovano una statua del Sacro Cuore di Gesù, ornata da una lampada rossa, ed un enorme crocifisso al muro.

Un consigliere, proclamatosi ateo, chiede che tutto ciò abbia fine, e, ricevuta risposta negativa, passa alle vie legali, vincendo in primo grado ma perdendo in appello, ed arrivando così alla Corte Suprema, che gli dà ragione e vieta in futuro venga nuovamente recitata la preghiera introduttiva, argomentando che "il fatto d'impedire al consiglio comunale di recitare la preghiera non equivale a far trionfare l'ateismo e l'agnosticismo sulle convinzioni religiose. V'è una distinzione fra miscredenza e reale neutralità. Quest'ultima presuppone l'astensione, che però non è una presa di posizione a favore d'una prospettiva o di un'altra".

XV) STATI UNITI D'AMERICA

Superior Court of New Jersey, American Humanist Association vs Matawan-Aberdeen Regional School District, del 4 febbrajo 2015

www.njd.uscourts.gov/

Il *Pledge of allegiance* recitato nelle scuole pubbliche non viola l'*Establishment Clause*: la Corte si dice non insensibile al fatto che i ricorrenti, non religiosi, possano sentirsi marginalizzati dall'inserimento delle parole "*under God*" nel testo del giuramento. I sentimenti soggettivi, tuttavia, non possono e non debbono servire a valutare le norme costituzionali, dato che potenzialmente qualunque cosa, parola o simbolo può non piacere alla sensibilità di qualcuno, senz'essere però per questo incostituzionale.

XVI) REGNO UNITO

Legge sulla successione al trono, Succession to the Crown Act 2013

http://www.parliament.uk/

Succession to the Crown Act 2013 - 2013 CHAPTER 20

An Act to make succession to the Crown not depend on gender; to make provision about Royal Marriages; and for connected purposes.

Be it enacted by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows:

1. Succession to the Crown not to depend on gender

In determining the succession to the Crown, the gender of a person born after 28 October 2011 does not give that person, or that person's descendants, precedence over any other person (whenever born).

2. Removal of disqualification arising from marriage to a Roman Catholic

(1)A person is not disqualified from succeeding to the Crown or from possessing it as a result of marrying a person of the Roman Catholic faith.

(2)Subsection (1) applies in relation to marriages occurring before the time of the coming into force of this section where the person concerned is alive at that time (as well as in relation to marriages occurring after that time).

3. Consent of Sovereign required to certain Royal Marriages

(1)A person who (when the person marries) is one of the 6 persons next in the line of succession to the Crown must obtain the consent of Her Majesty before marrying.

(2)Where any such consent has been obtained, it must be—

(a)signified under the Great Seal of the United Kingdom,

(b)declared in Council, and

(c)recorded in the books of the Privy Council.

(3)The effect of a person's failure to comply with subsection (1) is that the person and the person's descendants from the marriage are disqualified from succeeding to the Crown.

(4)The Royal Marriages Act 1772 (which provides that, subject to certain exceptions, a descendant of King George II may marry only with the consent of the Sovereign) is repealed.

(5)A void marriage under that Act is to be treated as never having been void if—

(a)neither party to the marriage was one of the 6 persons next in the line of succession to the Crown at the time of the marriage,

(b)no consent was sought under section 1 of that Act, or notice given under section 2 of that Act, in respect of the marriage,

(c)in all the circumstances it was reasonable for the person concerned not to have been aware at the time of the marriage that the Act applied to it, and

(d)no person acted, before the coming into force of this section, on the basis that the marriage was void.

(6)Subsection (5) applies for all purposes except those relating to the succession to the Crown.

4. Consequential amendments etc

(1)The Schedule contains consequential amendments.

(2)References (however expressed) in any enactment to the provisions of the Bill of Rights or the Act of Settlement relating to the succession to, or possession of, the Crown are to be read as including references to the provisions of this Act.

(3)The following enactments (which relate to the succession to, and possession of, the Crown) are subject to the provision made by this Act—

Article II of the Union with Scotland Act 1706;

Article II of the Union with England Act 1707;

Article Second of the Union with Ireland Act 1800;

Article Second of the Act of Union (Ireland) 1800.

5. Commencement and short title

(1)This section comes into force on the day on which this Act is passed.

(2)The other provisions of this Act come into force on such day and at such time as the Lord President of the Council may by order made by statutory instrument appoint.

(3)Different days and times may be appointed for different purposes.

(4)This Act may be cited as the Succession to the Crown Act 2013.

SCHEDULE

Consequential amendments

Treason Act 1351

The Treason Act 1351 (declaration of offences to be adjudged treason) has effect as if—

(a)the first reference to eldest son and heir were a reference to eldest child and heir;

(b)the second reference to eldest son and heir were a reference to eldest son if the heir.

Bill of Rights

In section 1 of the Bill of Rights, omit—

(a)"or by any King or Queene marrying a papist";

(b)"or shall marry a papist";

(c)"or marrying".

Act of Settlement

In the Act of Settlement—

(a)in the preamble, omit "or marry a papist" and "or marrying";

(b)in section 2, omit "or shall marry a papist".

Regency Act 1937

In section 3(2) of the Regency Act 1937 (persons disqualified from becoming or be-

ing Regent), after "Crown" insert " , or is a person disqualified from succeeding to the Crown by virtue of section 3(3) of the Succession to the Crown Act 2013 ".

Supplementary

The amendments made by paragraphs 2 and 3 apply in relation to marriages occurring before the time of the coming into force of section 2 where the person concerned is alive at that time (as well as in relation to marriages occurring after that time).

Note: entrata in vigore il 26 marzo scorso (Hansard, Lords, HLWS-483), questa riforma cambia, *in primis*, la linea di successione al trono, che seguirà l'ordine di nascita a prescindere dal sesso.

Essendo stato introdotto quando il Duca e la Duchessa di Cambridge stavano aspettando il loro primo erede, questa legge stabiliva che se fosse stata una figlia, questa sarebbe succeduta al padre a prescindere dal fatto che ulteriori figli suoi fratelli fossero maschi.

Il problema non si è posto, però, perché, come sappiamo, William e Kate hanno avuto un primogenito maschio.

Quest'Act, *in secundis*, rimuove il divieto di successione al trono per chi fosse sposato con un/a cattolico/a, divieto introdotto nel 1689.

Permane, però, il divieto di cingere la corona di San Giacomo per chi appartenesse a Santa Romana Chiesa.

In tertiis, infine, il requisito previsto dal Royal Marriages Act del 1772, secondo il quale i matrimoni di tutti i successori di Giorgio II avrebbero dovuto ricevere approvazione reale (a pena di matrimonio nullo) viene ristretto: ora tale *placet* è necessario solo per le prime sei persone in linea di successione al trono, e la sanzione in qualche misura mitigata: il matrimonio non placitato non sarà più nullo, ma porterà solamente all'esclusione dalla successione al Trono.

Ciò porterà a conseguenze differenti per le due figlie del Duca di York: Beatrice, sesta in linea di successione, avrà bisogno ancora del *placet* regio per sposarsi, mentre sua sorella Eugenia, settima in linea di successione, no.

Presentazione

di Vincenzo Maiello

La sezione di 'Giurisprudenza e legislazione penale' di questo numero della Rivista riporta diverse massime interessanti e si segnala, in particolare, la sentenza Sez. pen. I, sentenza 13 aprile 2015, n. 14960, in tema di fattore religioso e struttura del reato, con particolare riferimento alla configurabilità dell'esimente ex art. 51 c.p. in caso di esercizio di diritti riconosciuti dall'ordinamento o dalla comunità religiosa di appartenenza. La Suprema Corte, in ossequio al principio di laicità, nega la possibilità di invocare, neppure in forma putativa, la scriminante dell'esercizio di un diritto correlata a facoltà asseritamente riconosciute dall'ordinamento dello Stato di provenienza o dalla sua religione di appartenenza, qualora tale diritto debba ritenersi oggettivamente incompatibile con le regole dell'ordinamento italiano, in cui l'agente ha scelto di vivere, attesa l'esigenza di valorizzare - in linea con l'art. 3 Cost. - la centralità della persona umana, quale principio in grado di armonizzare le culture individuali rispondenti a culture diverse, e di consentire quindi l'instaurazione di una società civile multietnica. viene eseguito in modo che il cadavere sia definitivamente sottratto alle ricerche.

Viene poi in rilievo Sez. pen. I, sentenza 17 dicembre 2014, n. 43562, che affronta il problema della configurabilità del delitto previsto dall'art. 595 c.p. nell'ipotesi in cui l'addebito lesivo si indirizzi verso il complesso di quanti professano una data religione, in assenza di uno specifico riferimento a singoli individui o ad entità di facile determinazione. Il problema è stato affrontato più volte dalla giurisprudenza con esiti contrastanti. In particolare, una più risalente presa di posizione ha negato che la formulazione di addebiti offensivi rivolti nei confronti di una "collettività religiosa" potesse integrare gli estremi del delitto previsto dall'art. 595 c.p., dal momento che la stessa non costituisce un ente distinto dalle persone dei singoli fedeli (persona giuridica o associazione non riconosciuta) e, quindi, non è suscettibile di essere considerata destinataria autonoma di un'attività diffamatoria. Viceversa, la giurisprudenza più recente, in cui si inserisce la suindicata pronuncia perviene ad esiti applicativi del tutto diversi, concludendo per il riconoscimento della qualità di soggetto passivo del delitto di diffamazione in capo alla Comunità religiosa. Ciò sulla base della considerazione secondo cui, se da una parte è pacifica la irrilevanza delle offese in forma collettiva, non potrebbe negarsi, dall'altra, agli enti summenzionati il ruolo di istituzione preposta alla tutela degli interessi degli appartenenti alla religione (nel caso di specie ebraica), e in conseguenza di ciò la possibilità di azionare una tutela dell'onore di tutti i fedeli della stessa. La decisione, ancora, ritiene legittimato ad agire anche il singolo membro della comunità religiosa, sulla base della considerazione che l'offesa rivolta alla collettività si riverbererebbe inevitabilmente anche su ciascuno dei suoi componenti. Tale soluzione ha trovato positivo riscontro in ampi settori della dottrina.

Si segnala, ancora, Sez. pen. I, sentenza 27 gennaio 2015, n. 1534, in cui la Suprema Corte sostiene, qualificando il reato di cui all'art. 5 l. n. 152/1975 in termini di reato di pericolo concreto, che il burqa non può essere ricondotto al concetto di "altri

mezzi atti a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona" quando l'uso di quel particolare velo, in un contesto di apprezzabile pericolo per la sicurezza o l'ordine pubblico, non abbia avuto in concreto l'effetto di rendere difficoltoso il riconoscimento della persona che lo indossava, attesa la sua disponibilità, dietro richiesta, ad una temporanea rimozione per mostrare il volto al personale (femminile) delle forze dell'ordine. Questa motivazione non ha permesso di affrontare il problema relativo all'esistenza di un "giustificato motivo" dell'uso del burqa in luogo pubblico: un controllo che avrebbe richiesto di valutare la possibile rilevanza della motivazione religiosa della condotta in esame.

Infine, vengono riportate Sez. pen. I, sentenza 4 marzo 2015, n. 31243, secondo cui la specialità della fattispecie di cui al delitto *ex* art. 403 c.p. rispetto a quelle contemplate dagli artt. 594 e 595 c.p. esclude la possibilità di concorso tra i relativi reati; e Sez. pen. I, sentenza 25 marzo 2015, n. 33145, alla cui stregua in relazione al delitto di violazione di sepolcro ex art. 407 c.p. il termine "violazione" esprime un concetto anche normativo e non soltanto materiale, sicché sono suscettibili di integrare l'elemento oggettivo del reato le sole manomissioni idonee a ledere il bene giuridico tutelato dalla norma: pertanto le condotte in concreto inoffensive della pietas potranno, se del caso, configurare meri illeciti amministrativi.

Corte di Cassazione. Sezione Prima Penale. Sentenza 17 dicembre 2014, n. 43562

Diffamazione – Soggetto passivo – Comunità religiosa – Sussistenza

Deve riconoscersi la qualità di soggetto passivo del delitto di diffamazione in capo ad una determinata Comunità religiosa, sulla base della considerazione secondo cui, se da una parte è pacifica la irrilevanza delle offese in forma collettiva, non potrebbe negarsi, dall'altra, agli enti summenzionati il ruolo di istituzione preposta alla tutela degli interessi degli appartenenti alla religione ebraica, e in conseguenza di ciò la possibilità di azionare una tutela dell'onore di tutti i fedeli della stessa. Legittimato ad agire è anche il singolo membro della comunità, sulla base della considerazione che l'offesa rivolta alla collettività si riverbererebbe inevitabilmente anche su ciascuno dei suoi componenti.

Corte di Cassazione. Sezione Prima Penale. Sentenza 27 gennaio 2015, n. 1534

Reato di cui all'art. 5 l. n. 152/1975 – Donna musulmana che indossa il burqa – Esclusione

Non risponde del reato previsto dall'art. 5 l. n. 152/1975 ("Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico") la donna musulmana che entra in un'aula del Tribunale al fine di assistere al processo che vede imputato il proprio marito (imam di quella città), indossando il burqa poiché il velo non è tale da rendere difficile il riconoscimento da parte delle forze dell'ordine".

Corte di Cassazione. Sezione Prima Penale. Sentenza 4 marzo 2015, n. 31243

Concorso di reati – Offese a una confessione religiosa mediante vilipendio di persone – Ingiuria e Diffamazione - Esclusione

La specialità della fattispecie di cui al delitto ex art. 403 c.p. rispetto a quelle contemplate dagli artt. 594 e 595 c.p. esclude la possibilità di concorso tra i relativi reati.

Corte di Cassazione. Sezione Prima Penale. Sentenza 25 marzo 2015, n. 33145

Violazione di sepolcro (art. 407) – Elemento oggettivo – Nozione di violazione

In relazione al delitto di violazione di sepolcro ex art. 407 c.p. il termine "violazione" esprime un concetto anche normativo e non soltanto materiale, sicché sono suscettibili di integrare l'elemento oggettivo del reato le sole manomissioni idonee a ledere il bene giuridico tutelato dalla norma: pertanto le condotte in concreto inoffensive della pietas potranno, se del caso, configurare meri illeciti amministrativi.

Corte di Cassazione. Sezione Terza Penale. Sentenza 13 aprile 2015, n. 14960

Esercizio di un diritto - Reati contro la persona e contro la famiglia - Esercizio di facoltà riconosciute dall'ordinamento dello Stato di appartenenza o dal credo religioso, ma contrastanti con l'ordinamento interno - Configurabilità della scriminante anche in forma putativa - Esclusione - Ragioni.

In tema di cause di giustificazione, lo straniero imputato di un delitto contro la persona o contro la famiglia (nella specie: maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale, violazione degli obblighi di assistenza familiare) non può invocare, neppure in forma putativa, la scriminante dell'esercizio di un diritto correlata a facoltà asseritamente riconosciute dall'ordinamento dello Stato di provenienza o dalla sua religione di appartenenza, qualora tale diritto debba ritenersi oggettivamente incompatibile con le regole dell'ordinamento italiano, in cui l'agente ha scelto di vivere, attesa l'esigenza di valorizzare - in linea con l'art. 3 Cost. - la centralità della persona umana, quale principio in grado di armonizzare le culture individuali rispondenti a culture diverse, e di consentire quindi l'instaurazione di una società civile multietnica. viene eseguito in modo che il cadavere sia definitivamente sottratto alle ricerche.

Presentazione

In questa rassegna della giurisprudenza tributaria pertinente al diritto ecclesiastico spicca la presenza di due decisioni, che vertono sulla rilevanza in ambito fiscale della qualifica di onlus da parte di un ente ecclesiastico.

La Commissione tributaria regionale del Lazio si è occupata dell'esatta interpretazione dell'art. 10, n. 9, del d.lgs. n. 460/97, che consente il godimento delle agevolazioni fiscali, previste per le onlus, a favore degli enti ecclesiastici, a condizione che per le attività considerate di utilità sociale siano tenute separatamente le scritture contabili.

Il dubbio interpretativo riguardava la necessità per gli enti ecclesiastici, che per legge possono essere considerati onlus, di iscriversi o meno all'anagrafe delle onlus, così come richiesto in via generale per le onlus dall'art. 11 del d.lgs. n. 460/97, quale presupposto per la fruizione delle agevolazioni. Nella sentenza in questione questa iscrizione si reputa non necessaria, in virtù di un'ermeneutica fondata sul tenore letterale delle disposizioni, ma che, tuttavia, suscita qualche perplessità, soprattutto sotto il profilo "applicativo".

Infatti, l'iscrizione all'anagrafe delle onlus consente all'amministrazione finanziaria di poter esercitare in ogni momento il controllo per la verifica della sussistenza dei requisiti indispensabili per essere classificati come onlus. Se per gli enti ecclesiastici questo onere di iscrizione non sussiste, ne consegue che l'amministrazione finanziaria potrebbe effettuare i suoi controlli unicamente in occasione della richiesta di fruizione di un beneficio fiscale, non potendosi diversamente immaginare una potestà di controllo generale sugli enti ecclesiastici, circa la loro osservanza della disciplina prevista per le onlus!

In un'altra sentenza, invece, la Cassazione ha ritenuto la qualifica di onlus, goduta da un ente ecclesiastico, ininfluente ai fini dell'esenzione dall'Ici di un immobile di proprietà dell'ente medesimo e utilizzato per attività sanitarie.

Ancora in materia di Ici, si riportano altre due massime della Cassazione, che subordinano l'esenzione alla prova rigorosa dello svolgimento di attività senza scopo di lucro.

La rassegna si chiude con una interessante pronuncia della Commissione tributaria provinciale di Napoli, che si è occupata della legittimità o meno di una disposizione regolamentare del Comune di Napoli, la quale prevede un "contributo per giardinaggio, nettezza e decoro", che, nella questione oggetto di causa, era stato richiesto a carico di una confraternita avente in gestione cappelle cimiteriali.

La Commissione tributaria ha ritenuto la *ratio* del contributo in questione assimilabile a quella della Tarsu, con la conseguenza che simili dovevano essere i criteri di quantificazione del tributo. Così non era nel caso in esame. Infatti, mentre la Tarsu viene commisurata alla dimensione dell'immobile soggetto a tassazione, il contributo introdotto dal regolamento del Comune di Napoli era rapportato al numero di sepolture: di qui la statuita illegittimità del criterio di calcolo del contributo comunale.

Cassazione civile, Sez. V, sentenza 4 marzo 2015, n. 4342

Ici – Enti ecclesiastici – Svolgimento di attività sanitarie – Esenzione – Non compete

L'esenzione dall'Ici, ai sensi dell'art. 7, lett. i, del d.lgs. n. 504 del 1992, spetta solo in caso di destinazione esclusiva dell'immobile di ente ecclesiastico a fini di religione o di culto. Tra questi fini non rientra l'attività sanitaria, e, pertanto, in questo caso, l'immobile non gode dell'esenzione dall'Ici.

Cassazione civile, Sez. V, sentenza 13 marzo 2015, n. 5062

Ici – Immobili di enti ecclesiastici – Natura non commerciale dell'ente proprietario – Mancata prova in concreto della natura non commerciale dell'attività svolta –Esenzione – Non compete

Ai fini dell'esenzione dall'Ici, di cui all'art. 7, comma primo, lett. i, del d.lgs. n. 504 del 1992, non è sufficiente che l'ente ecclesiastico proprietario abbia natura non commerciale, ma occorre la prova in concreto che l'attività svolta sia senza fine di lucro.

Cassazione civile, Sez. V, sentenza 29 aprile 2015, n. 8649

Ici – Ente ecclesiastico qualificato onlus – Immobile destinato ad attività sanitaria – Esenzione – Non compete

Ai fini dell'esenzione dall'Ici, di cui all'art. 7, comma primo, lett. i, del d.lgs. n. 504 del 1992, non è sufficiente la qualifica soggettiva di onlus. Pertanto, un immobile di proprietà di un ente ecclesiastico, qualificato come onlus, per godere dell'esenzione dall'Ici, ha l'onere, comunque, di provare in concreto che l'attività svolta nell'immobile abbia natura non commerciale.

Commissione tributaria regionale del Lazio, Sez. IX, 3 novembre 2014, n. 6536

Imposta di Registro – Agevolazioni fiscali - Enti ecclesiastici qualificabili onlus - Iscrizione all'anagrafe onlus - Non necessaria

L'agevolazione fiscale dell'applicazione dell'imposta di registro in misura fissa non è subordinata, per gli enti ecclesiastici all'iscrizione all'anagrafe delle onlus, essendo sufficiente la separatezza delle scritture contabili di cui all'art. 20-bis del D.P.R. 600/1973.

Svolgimento del processo

Con atto depositato in data 20 febbraio 2014, l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale III di Roma, propone appello avverso la Sentenza n. 323/LXXII/13 emessa dalla CTP di Roma in accoglimento del ricorso presentato dalla Congregazione Suore apostolato cattolico, in persona del legale rappresentate *pro tempore*, contro l'avviso di liquidazione dell'imposta e irrogazione delle sanzioni n. 2004001SC000000058/0/002, notificato il 16 maggio 2012, emesso dall'Ufficio a seguito della registrazione della sentenza civile emessa dal Tribunale di Velletri.

La ricorrente eccepiva l'erronea determinazione dei beni oggetto della citata sentenza del Tribunale di Velletri ed il difetto di presupposto impositivo, in quanto, rivestendo, nella specie, l'Ente in parola la qualificazione di ente ecclesiastico, esso aveva titolo a beneficiare della registrazione dell'imposta di registro a tassa fissa; l'Ente ricorrente, previa sospensione dell'esecutorietà dell'atto impugnato, chiedeva l'annullamento dell'avviso di liquidazione con condanna dell'Ufficio al rimborso dell'imposta di Euro 162.213,05, corrisposto in via prudenziale.

Il ricorso veniva dunque accolto sia in punto di determinazione dei beni oggetto della citata sentenza, sia in ordine alla sussistenza dei presupposti per beneficiare dell'imposta di registro a tassa fissa, ai sensi e per gli effetti di cui alla nota II-*quater* della tariffa parte prima, art. 1, allegata al T.U. 25 aprile 1986, n. 131; veniva, altresì, ordinato all'Ufficio di rimborsare all'ente l'importo di Euro 162.213,05.

L'Agenzia delle entrate, quanto alla legittimazione per l'Ente ecclesiastico Congregazione Suore apostolato cattolico delle agevolazioni fiscali in materia di imposta di registro, ravvisa nella specie il difetto di iscrizione dell'ente medesimo nell'anagrafe delle ONLUS, *ex* art. 11, comma 2, D.lgs. n. 460/1997; quanto al valore dei beni da assoggettare all'imposta di registro proporzionale, l'Agenzia fa rilevare che il primo giudice sarebbe incorso in errore poiché il tenore letterale della sentenza potrebbe indurre a ritenere usucapita l'intera particella 76. Sicché, in subordine, l'Agenzia ritiene che vi sarebbe spazio per un'interpretazione del dispositivo con l'espunzione del fabbricato di categoria B1 indicato come particella 76 dalla stima.

Resiste in giudizio la Congregazione religiosa facendo rilevare che, nella specie, si versa in un'ipotesi ente religioso senza fini di lucro, che esercita opere di religione e di culto secondo le proprie finalità e che l'Ente ha trovato riconoscimento ad opera

del Ministero dell'Interno; talché sarebbero presenti i presupposti per l'applicazione dei benefici per il pagamento dell'imposta di registro a tassa fissa.

Motivi della decisione

In via preliminare, così come suggerito dall'Agenzia delle entrate e senza che la parte appellante abbia, sul punto, formulato obiezioni, ad una lettura del dispositivo formulato dal primo giudice, deve ritenersi che, nella specie, oggetto dell'imposta di registro sono da considerarsi i solo beni usucapiti e non l'intera particella 76; e cioè deve farsi riferimento alla particella 76 per la parte trasferita, che assunse il n. 597, e non invece alla particella 76 che per la parte trasferita assunse il n. 597; dal che consegue l'espunzione dal fabbricato di categoria B1 indicato come particella 76 dalla stima.

In relazione al merito, l'appello dell'Ufficio risulta non fondato e deve essere rigettato; giova, al riguardo, considerare che l'art. 11, comma 1, del D.lgs. n. 460 del 4 dicembre 1997, dispone che: "È istituita presso il Ministero delle finanze l'anagrafe unica delle ONLUS. Fatte salve le disposizioni contemplate nel regolamento di attuazione dell'art. 8 della l. 29 dicembre 1993 n. 580, in materia di istituzione del Registro delle imprese, approvato con D.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581, i soggetti che intraprendono l'esercizio delle attività previste dall'art. 10, ne danno comunicazione, entro trenta giorni, alla direzione regionale delle entrate del Ministero delle Finanze, nel cui ambito territoriale si trova il loro domicilio fiscale, in conformità ad apposito modello approvato con decreto del Ministero delle Finanze. La predetta comunicazione è effettuata entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto da parte dei soggetti che, alla predetta data, svolgono le attività previste dall'art. 10. Alla medesima direzione deve essere, altresì, comunicata ogni successiva modifica che comporti la perdita della qualifica di ONLUS".

Il successivo comma 2 dell'art. 11 prescrive poi che "l'effettuazione delle comunicazioni di cui al comma 1 è condizione necessaria per beneficiare delle agevolazioni previste dal presente decreto".

Quanto agli Enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese e le associazioni di promozione sociale ricomprese tra gli Enti di cui all'art. 3, comma 6, lettera e) della l. 25 agosto 1991, n. 287, le cui finalità assistenziali siano riconosciute dal Ministero dell'Interno, l'art. 10 del medesimo D.lgs. n. 460 del 1997 prescrive che essi siano "considerati ONLUS limitatamente all'esercizio delle attività elencate alla lettera a) del comma 1".

Lo stesso comma 9 aggiunge poi che "fatta eccezione per la prescrizione di cui alla lettera c) del comma1, agli stessi enti e associazioni si applicano le disposizioni anche agevolative del presente decreto, a condizione che, per tali attività, siano tenute separatamente le scritture contabili, previste dall'art. 20-*bis* del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, introdotto dall'art. 25, comma 1".

Con tale previsione, il legislatore ha chiaramente inteso configurare una speciale disciplina per gli Enti ecclesiastici, che possono essere qualificati ONLUS, con il beneficio delle disposizioni agevolative, alla sola condizione indicata nella stessa disposizione, e cioè la separativa delle scritture contabili. Orbene, nel caso all'esame non è in discussione né la corretta tenuta delle scritture contabili né il riconoscimento delle finalità assistenziali svolte dall'Ente ecclesiastico di specie stante, anche per questo profilo, il riconoscimento del Ministero dell'interno.

Tanto premesso, non ha pregio l'argomento portato dall'Amministrazione finan-

ziaria secondo la quale l'iscrizione nell'anagrafe unica delle ONLUS costituirebbe, anche per gli Enti ecclesiastici, condizione per beneficiare delle agevolazioni fiscali in questione, proprio perché la disciplina nella specie applicabile, si trova racchiusa nel citato comma 9 dell'art. 10 D.lgs. n. 460 del 1997, senza l'ulteriore condizione individuata dall'Ufficio, consistente nell'iscrizione nell'anagrafe delle ONLUS, proprio perché, nel caso in esame, si versa nell'ipotesi di Ente ecclesiastico al quale sono estesi benefici fiscali con le condizioni stabilite nella norma citata di cui al comma 9, art. 10 D.lgs. n. 460 del 1997.

In considerazione della complessità della fattispecie, segnatamente di ordine interpretativo, sussistono giusti motivi per la compensazione delle spese.

P.Q.M.

La Commissione respinge l'appello dell'Ufficio e ritiene le spese compensate.

Commissione tributaria provinciale di Napoli, Sez. XX, 11 marzo 2014, n. 9357

TARSU – Cappelle cimiteriali gestite da una confraternita – Imposizione commisurata alle sepolture e non alla dimensione dell'immobile – Illegittimità

Il "contributo per giardinaggio, nettezza e decoro", imposto dal Comune di Napoli a carico di una confraternita con finalità di gestione di cappelle cimiteriali, sia se considerato come tributo assimilabile alla TARSU, sia se considerato quale fattispecie impositiva autonoma, deve essere commisurato alla dimensione dell'immobile soggetto a tassazione e non al numero di sepolture in concessione.

Svolgimento del processo

Con ricorso depositato in data 8.2.2012 ed iscritto al n. 1958/12 RGR, l'Arciconfraternita di San Bonaventura, rappresentata e difesa dall'Avv. Gianluca Actis, impugnava gli avvisi di pagamento n° 57/2011 (importo Euro 4.023,00), 143/2011 (importo Euro 3.888,00) e 144/2011 (importo Euro 19.791,00), attinenti al pagamento del "*contributo per giardinaggio, nettezza e decoro (art. 54, comma 3, lett. d) ed e) del RPCM)*" delle aree cimiteriali, e relativo ad "acconto" per gli anni 2009, 2010 e 2011, emessi dal Comune di Napoli. La ricorrente espone innanzitutto di essere un ente morale privo di fini di lucro cui è stato regolarmente e formalmente riconosciuto il prevalente scopo di culto, e di avere tra i suoi compiti istituzionali quello di provvedere alla sistemazione e conservazione delle salme dei confratelli e dei loro familiari. Dispone pertanto di due Cappelle sepolcrali edificate su area demaniale e gestite in concessione municipale all'interno del Cimitero Monumentale di Poggioreale in Napoli, in area del Cimitero Nuovo ed area del Cimitero Nuovissimo. Specifica quindi che dall'avviso di pagamento emerge che l'importo richiesto con l'avviso di pagamento è stato calcolato in ragione del "*numero delle sepolture in concessione*". Prospetta la ricorrente che il Comune abbia attivato un tributo che si risolve in una duplicazione della TARSU, da ritenersi "*non applicabile alle aree cimiteriali*", con la conseguenza che l'Ente impositore avrebbe operato un aggiramento della normativa vigente.

A sostegno della propria tesi della non assoggettabilità delle aree cimiteriali al pagamento di un tributo per la raccolta dei rifiuti, l'opponente invoca la disposizione di cui all'art. 62, comma 2, D.L.vo 507/94 che, nell'elencare i casi di esenzione dal tributo, prevede l'ipotesi di aree che per loro natura non siano suscettibili di produrre rifiuti domestici, e tra queste rientrerebbero le aree cimiteriali secondo quanto ritenuto dalle sentenze nn. 305/11 e 536/11 della Commissione Tributaria Provinciale di Napoli che la ricorrente allega in copia. L'opponente opera anche riferimento alla Circolare Min. Finanze n. 95/E del 22.6.94 che ricomprende tra le aree non suscettibili di tassazione per la raccolta di rifiuti quelle in cui la presenza dell'uomo è sporadica, e cita infine giurisprudenza della Suprema Corte e del Consiglio di Stato.

Contesta ancora la ricorrente che il Comune di Napoli, avendo approvato il Re-

golamento di cui all'art. 68 del D.L.vo 507/93 con delibera 27.6.1994, ed avendo ivi previsto all'art. 4, comma 1, che non sono soggetti alla tassa per la raccolta dei rifiuti solidi urbani i "*locali adibiti al culto religioso con esclusione di eventuali annessi locali adibiti ad abitazione ed usi diversi da quello del culto in senso stretto*", ha poi violato lo spirito della disposizione dallo stesso Ente pubblico territoriale introdotta. L'opponente ritiene in proposito che la "*corretta accezione di 'luogo di culto'*" può trarsi dal combinato disposto "*degli artt. 2 e 16 della L. 20.5.1985 n. 222 (Concordato tra lo Stato Italiano e la Chiesa Cattolica)*", da cui potrebbe desumersi "*che tutti i luoghi e locali delle Confraternite aventi finalità di culto vanno senz'altro ricompresi nell'accezione di luoghi di culto*". Ne discenderebbe che gli ambienti cimiteriali gestiti dalla ricorrente Confraternita dovrebbero considerarsi esenti dalla TARSU perché "*adibiti al culto religioso, nonché di esiguo utilizzo temporale, in via del tutto occasionale, con attività limitata a pochissime ore*"; e ad opinare diversamente si violerebbero gli "*artt. 2 e 16 del Nuovo Concordato fra Stato Italiano e Chiesa cattolica*".

Tanto premesso, e richiesto l'annullamento dell'avviso di pagamento opposto per le ragioni precedentemente riassunte, la ricorrente contesta anche gli "*erronei criteri adottati ai fini della determinazione del tributo … rapportato alle 'sepolture in concessione' e cioè, a quanto è dato di comprendere, al numero delle nicchie o tumuli esistenti nei locali, senza invece riferirsi alle superfici utili dei locali stessi*".

La ricorrente contesta pure che la normativa sulla TARSU vigente, dettata agli artt. 62 e 63 del D.L.vo 507/93, individua quali soggetti tenuti al pagamento del tributo coloro che occupano o detengono i locali oggetto della tassazione. Pertanto non la Confraternita avrebbe potuto essere assoggettata al pagamento del tributo, bensì gli occupanti dei loculi posti a fondamento del calcolo dell'entità del tributo dovuto, "*non è quindi, secondo il Legislatore, la titolarità di un diritto ma la detenzione di un locale ad ingenerare l'attitudine alla produzione di un rifiuto e quindi l'obbligo della contribuzione*". Infine la ricorrente contesta che l'avviso di pagamento risulta emesso dal Comune di Napoli in violazione dell'art. 6, Dl 55/83 (conv. con L. 131/83) il quale ha previsto, al comma III, che si provvedesse all'individuazione delle categorie dei "*servizi pubblici a domanda individuale*". Detta individuazione è avvenuta con D.M. 31.12.1983, che non prevede nelle 19 categorie indicate alcun riferimento ai servizi di "*contributi per giardinaggio, nettezza e decoro delle aree cimiteriali*".

Conclude pertanto l'opponente domandando la sospensione dell'atto impugnato e comunque l'annullamento del provvedimento contestato "*in considerazione dell'illegittimità dell'imposizione, in quanto non dovuta*". In via subordinata domanda annullarsi l'avviso di pagamento per essere stato utilizzato, "*ai fini della determinazione del tributo … un criterio in violazione della normativa vigente*". In via ancor più gradata domanda annullarsi l'atto di imposizione perché rivolto a soggetto che "*non potrebbe in alcun caso essere destinatario del tributo*", e comunque perché imposizione tributaria che non trova fondamento in alcuna "*autorizzazione normativa di previsione*".

Il Comune di Napoli, pur evocato in giudizio, non si costituiva.

Con memoria integrativa depositata in sede di udienza il ricorrente conferma le proprie ragioni di opposizione. Insiste nella propria interpretazione secondo cui il Comune di Napoli avrebbe infruttuosamente tentato "*di vedere riconosciuta indirettamente la distinzione tra il contributo richiesto e la TARSU*". Conferma che le cappelle cimiteriali in questione non potrebbero essere assoggettate alla TARSU in quanto "*luoghi di culto … ogni Confraternita comprende una Chiesa ed in ogni Cappella cimiteriale sussistono Altari consacrati per le celebrazioni liturgiche*". Ancora, ribadisce l'affermazione che la tassa per la raccolta dei rifiuti, comunque denominata,

"*è dovuta non già dal proprietario, ma da colui che occupa o detiene i locali oggetto del tributo … soggetto passivo del tributo è il conduttore e non il locatore*". Infine conferma le proprie ragioni di opposizione in merito al "quantum *ed al criterio di calcolo autonomamente operato dal Comune di Napoli … sono stati motivatamente e dettagliatamente additati come del tutto erronei i criteri adottati dal Comune di Napoli ai fini della determinazione del tributo*". Conclude insistendo per l'accoglimento del ricorso e l'annullamento dell'avviso di pagamento.

Motivi della decisione

La Commissione deve innanzitutto rilevare che il riconoscimento in favore della Confraternita impugnante di avere scopo, esclusivo o comunque prevalente, di culto, non appare dimostrata. Sembra preferibile evitare in questa sede di ripercorrere le vicende delle Confraternite nel diritto canonico ed in quello italiano, anche attraverso l'analisi delle modifiche normative succedutesi con la legislazione eversiva, il Concordato lateranense e l'Accordo di Villa Madama (c.d. Nuovo Concordato). Basti osservare che non per il solo fatto di essere una Confraternita la indicata qualità di avere scopo esclusivo o prevalente di culto deve ritenersi propria dell'ente, conseguendo invece l'attribuzione della qualifica ad un accertamento di natura pubblicistica. In ogni caso la vicenda in questione è stata condivisibilmente ricostruita con dovizia di precisazioni dal Giudice di legittimità, con analitica pronuncia cui appare pertanto opportuno operare espresso richiamo: Cass. SS.UU., sent. 10.4.1997 n. 3127.

Occorre tuttavia ugualmente evidenziare, innanzitutto, che le disposizioni normative invocate per affermare la propria natura di ente avente finalità di religione o di culto dalla opponente Confraternita, pertanto gli artt. 2 e 16 della L. 222/85, diversamente da quanto si legge in ricorso non sono parte del c.d. Nuovo Concordato, cui è stata assicurata ratifica ed esecuzione con legge 25.3.1985, n. 121. Le disposizioni invocate sono comunque parte di legislazione di derivazione pattizia, espressamente prevista dall'art. 7 del Nuovo Concordato. Tanto premesso l'invocato art. 16 della L. n. 222 del 1985 effettivamente individua le "*attività di religione o di culto*" riconosciute "*agli effetti delle leggi civili*", ed elenca: "*quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana*". Occorre allora sottolineare che in nessuna delle ricordate attività sembra possa correttamente ricomprendersi la gestione di una cappella cimiteriale. L'attuale regime di imposizione fiscale delle attività svolte dagli enti ecclesiastici risulta allora fondata sulla natura della specifica attività in concreto esercitata. Se essa rientra tra le attività che lo Stato ha inteso riconoscere quali attività di religione o di culto, l'imposizione tributaria di questa attività godrà del regime fiscale di favore, se invece essa non è ricompresa tra le attività di religione o di culto, sebbene sia svolta da un ente avente finalità di religione o di culto, detta attività sarà ugualmente assoggettata all'ordinario regime di imposizione. In relazione al fatto, poi, che le cappelle cimiteriali possano essere considerate luoghi di culto l'affermazione non appare fondata, neppure in base alla costatazione che le cappelle delle Confraternite sono dotate di altare. L'altare è presente anche nella gran parte delle cappelle cimiteriali assegnate in concessione ai privati, che rimangono però anch'esse strutture per la sepoltura e custodia dei defunti, e non divengono per ciò solo luoghi di culto. La valutazione operata dal Collegio si ritiene peraltro essere in sintonia con l'orientamento interpretativo proposto anche dalla Suprema Corte

con la decisione assunta da Cass. sez. V, sent. 17.12.2004-23.2.2005, n. 3711, su cui occorrerà tornare da qui a poco.

Deve quindi rilevarsi che non risulta condivisibile la tesi di parte ricorrente neppure nella parte in cui ritiene senz'altro inapplicabile il tributo costituito dalla TARSU in relazione alle aree cimiteriali; ed altrettanto deve rilevarsi in relazione all'affermazione secondo cui nelle aree cimiteriali non possono prodursi rifiuti urbani (invocando il disposto di cui all'art. 62 del D.L.vo 507/93), sebbene tanto si legga affermato in una delle sentenze pronunciate da Commissione Tributaria Provinciale di Napoli prodotte in copia da parte ricorrente. Anzi, l'opinione contraria del Collegio trova il conforto anche della giurisprudenza della Suprema Corte che, proprio in giudizio relativo alla debenza della TARSU da parte di una Confraternita per la raccolta dei rifiuti in ambito cimiteriale, ed in riferimento ad una sentenza della Commissione Tributaria Regionale della Campania, ha proposto alcune valutazioni che si ritiene di poter condividere. La Suprema Corte ha reputato infatti fondata l'opinione del Giudice impugnato, secondo cui nelle aree cimiteriali sono "*prodotti rifiuti a tutti gli effetti urbani derivanti 'dalle frequentazioni umane, residui vegetali delle aiuole, dei transiti e delle offerte votive dei fiori'. Tale inattaccabile 'ratio decidendi' rende irrilevante anche la questione concernente l'art. 25 del regolamento che esenta dalla TARSU i luoghi destinati al culto*". Occorre in proposito rilevare che l'art. 25 del Regolamento sulla gestione delle aree cimiteriali adottato dal Comune di Ercolano con delibera 926/94 aveva esentato dal pagamento della TARSU i luoghi di culto ma, efficacemente, la Cassazione replica che il Regolamento, "*facendo specifico riferimento agli edifici destinati ed aperti al culto, non sembra possa legittimamente estendersi a quelli che, come nella verificata ipotesi, siano adibiti a funzioni cimiteriali … luoghi di culto propriamente detti sono quelli destinati alla venerazione della divinità in genere e specificamente, nell'accezione teologico-cattolica, della Trinità, dei Santi e della Madonna*", Cass. sez. V, sent. 17.12.2004-23.2.2005, n. 3711. Oltre a ciò non deve trascurarsi il disposto di cui all'art. 7, comma 1, D.L.vo 22/1997 che, in generale, espressamente ricomprende i rifiuti cimiteriali nell'elenco dei rifiuti urbani.

Neppure merita condivisione l'affermazione dell'opponente secondo cui, richiamando normativa secondaria (Circ. Min. Finanze n. 95/E del 22.6.1994), la non suscettibilità dell'assoggettamento a tassazione delle aree cimiteriali dipenderebbe dalla presenza sporadica dell'uomo all'interno delle stesse che, a quanto è dato capire, comporterebbe la produzione di quantitativi irrilevanti di rifiuti che per questo sarebbero stati esclusi dalla imposizione. In realtà appartiene al notorio che le cappelle funerarie sono frequentemente oggetto di visita da parte di parenti ed amici, che anzi recano assai spesso con sé offerte votive destinate a divenire un rifiuto, urbano e non (fiori, lumini consumati, etc. Cfr. ancora, per la riconducibilità dei rifiuti cimiteriali ai rifiuti solidi urbani l'art. 7, comma 1, D.L.vo 22/1997). Non solo, la giurisprudenza del Consiglio di Stato e della Suprema Corte citata a sostegno delle proprie tesi dall'opponente appare aspecifica, ed anzi, ad una attenta lettura di quanto deciso dal Giudice di legittimità con la sentenza 27.11.2002, n. 16785, invocata dall'opponente, la Corte afferma in proposito cose diverse e condivisibili, assai restringendo l'ipotesi di esenzione dal pagamento della TARSU in relazione a locali non abitabili. Il ricorrente ritiene di interpretare la pronuncia nel senso che "*un qualsiasi locale, residenziale o commerciale, non abitato e non abitabile, in quanto sprovvisto di arredi e di servizi essenziali, non è soggetto alla tassa in questione*". Trattasi di lettura della decisione che il Collegio stima essere parziale. Infatti, la stessa massima ufficiale della decisione afferma che "*in materia di tassa per lo smaltimento*

dei rifiuti solidi urbani, l'art. 62, secondo comma, D.L.vo n. 507/93, nello stabilire che non sono soggetti alla stessa i locali e le aree che 'risultino in obbiettive condizioni di non utilizzabilità', sottrae all'imposizione gli immobili oggettivamente inutilizzabili, e non già quelli lasciati in concreto inutilizzati, per qualsiasi ragione, dai titolari della relativa disponibilità (nella fattispecie la S.C. ha escluso l'obbiettiva inutilizzabilità di un alloggio non abitato e non arredato, ma allacciato ai 'servizi' di rete elettrico, idrico, etc." (Cass. sez. V, sent. 27.11.2002, n. 16785, *RV* 558769). Pertanto la Suprema Corte afferma che un locale pur non utilizzato, ma utilizzabile e regolarmente collegato ai servizi di rete, risulta comunque assoggettato al pagamento del tributo. Resta solo da evidenziare come nessuno abbia contestato che le cappelle funerarie gestite dalla Confraternita opponente siano utilizzate per il servizio per il quale sono state edificate e risultino collegate ai servizi di rete.

Tanto premesso una diversa considerazione merita, secondo l'opinione del Collegio, la contestazione subordinata proposta dall'opponente secondo cui il Comune, nell'esercitare la propria pretesa impositiva, ha errato nell'adottare un criterio di calcolo dell'importo del tributo dovuto non solo irrazionale ma pure in violazione delle disposizioni normative disciplinanti la materia.

In effetti, qualora si ritenga di poter condividere l'opinione di parte ricorrente secondo cui in realtà il Comune di Napoli ha inteso richiedere alla Confraternita odierna opponente il pagamento della TARSU, occorre tener conto delle norme disciplinatrici della materia, e ricordare che l'Ente impositore ha calcolato l'ammontare del tributo dovuto in considerazione del numero delle sepolture presenti in ciascuna delle cappelle date in concessione alla Confraternita. La tesi proposta dalla ricorrente è che i soggetti passivi del tributo dovrebbero allora considerarsi coloro che occupano i loculi presenti nella cappella, stante il disposto di cui all'art. 63, comma 1, D.L.vo 507/93 liddove la norma detta: "*La tassa è dovuta da coloro che occupano o detengono i locali o le aree … con vincolo di solidarietà tra i componenti del nucleo familiare o tra coloro che usano in comune i locali o le aree stesse*". A questa prospettazione potrebbe però replicarsi ricordando il disposto di cui al comma 3 dello stesso articolo 63, secondo cui "*nel caso di locali in multiproprietà … il soggetto che gestisce i servizi comuni è responsabile del versamento della tassa*".

Quello che induce però a rinvenire un possibile fondamento nella tesi sostenuta da parte ricorrente è il disposto di cui all'art. 65, D.L.vo n. 507/93, secondo cui: "*La tassa è commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie per unità di superficie imponibile dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati producibili nei locali ed aree per il tipo di uso, cui i medesimi sono destinati, nonché al costo dello smaltimento*", ed il criterio di calcolo in base alla dimensione della superficie imponibile appare riprodotto anche al comma 2 dello stesso art. 65. Pertanto il criterio di calcolo dell'importo del tributo adottato dal Comune di Napoli effettivamente appare non solo irrazionale, ma pure in contrasto con la normativa vigente.

Rimane invero da valutare un'altra ipotesi, e cioè che l'atto impositivo emanato dal Comune non corrisponda ad una forma anomala di applicazione della TARSU, bensì alla richiesta del pagamento di un autonoma tassa, richiesta quale "*contributo per giardinaggio, nettezza e decoro*", come sembra possa correttamente opinarsi stante il richiamo al RPCM adottato dal Comune di Napoli (art. 54, comma 3, lett. d) ed e) operato dall'Ente impositore nello stesso avviso di pagamento. L'art. 54 citato prevede che nell'ambito dei servizi cimiteriali alcuni di essi siano forniti gratuitamente (es.: visita necroscopica, recupero e trasporto delle salme accidentate, etc.), mentre altri servizi, indicati al comma 3, si prevede effettivamente che siano prestati a pagamento.

Tra questi ultimi sono indicati i servizi di "*giardinaggio e nettezza delle aree cimiteriali*", lett. d), ed il "*corrispettivo per gli oneri di manutenzione degli spazi e delle infrastrutture cimiteriali*", di cui alla lettera e). Tuttavia, anche l'art. 55 (Determinazione delle tariffe) dello stesso RPCM prevede che "*la contribuzione alle spese di mantenimento degli spazi e delle infrastrutture cimiteriali sarà articolata in rapporto alla dimensione ed alla tipologia di suolo o di manufatto in uso o in concessione*".

Pure in base alla stessa normativa secondaria invocata nell'atto impositivo, pertanto, l'Ente impositore avrebbe dovuto commisurare il tributo richiesto in rapporto alla dimensione dell'immobile assoggettato a tributo, mentre ha invece adottato un provvedimento in contrasto con la normativa vigente, oltre che irrazionale.

Non resta pertanto alla Commissione che accogliere il ricorso proposto dalla opponente Confraternita per tali ultime ragioni. Gli ulteriori motivi restano assorbiti.

Sussistono giusti motivi per dichiarare interamente compensate tra le parti le spese di lite, tenuto conto dell'accoglimento solo parziale delle contestazioni proposte dal ricorrente, e della oggettiva complessità della materia trattata, che ha già visto verificarsi contrasti giurisprudenziali.

P.Q.M.

La Commissione accoglie il ricorso proposto dalla Arciconfraternita di San Bonaventura, ed annulla gli avvisi di pagamento nn° 57/2011, 143/2011 e 144/2011, emessi dal Comune di Napoli. Dichiara interamente compensate tra le parti le spese di lite.

Diritto e religioni

PARTE III

Letture

Patrick Valdrini, *Comunità, persone, governo. Lezioni sui libri I e II del CIC 1983*, Lateran University Press, Città del Vaticano, 2013

Attraverso le tre parole chiave che campeggiano nel titolo e che sono immediatamente spiegate nella *Premessa* del volume, Patrick Valdrini conduce per mano il lettore in un affascinante itinerario all'interno dell'ordinamento della Chiesa cattolica. Ed invero, pur rivolgendosi principalmente agli studenti – ovvero, forse, pure ai 'profani' che nutrano curiosità nei confronti di questo singolarissimo sistema giuridico – come il sottotitolo, volutamente modesto e sommesso, *Lezioni* (e nell'*Avvertenza* si parla di «rielaborazione di dispense»), vorrebbe indicare, già dalla lettura delle prime pagine, e poi via via inoltrandosi nelle sue oltre trecento, si dimostra come sia decisamente riduttivo definire manualistica o meramente didattica l'opera qui presa in esame. Aprendo un manuale ci si attende di imbattersi, infatti, in una serie di nozioni basilari, indiscusse e tralatizie, spiegate con chiarezza e rigore ma in forma elementare, normalmente non problematica, in un'illustrazione cioè che privilegi i principi pacificamente acquisiti e consolidati piuttosto che insistere criticamente sulle *quaestiones* aperte. Al contrario, nel testo elaborato da Patrick Valdrini, non solo si resta sorpresi dinanzi ad un ordine sistematico di presentazione della materie assolutamente originale ed atipico: ma, pur senza che si trascuri di fornire le cognizioni basilari e di sagomare con cura le coordinate normative di riferimento per ogni comparto analizzato, tuttavia non ci si accontenta di questa indagine globale ed ovviamente, data l'economia del lavoro, necessariamente concisa. Per converso, intercalando ed interrompendo – ma senza iati e forzature – l'incedere del trattato generale, e quindi la trama principale della sceneggiatura, frequentemente l'occhio di bue illumina e si concentra su alcuni snodi disciplinari spesso trascurati nei volumi rientranti in questa tipologia: proprio da essi, invece, a nostro parere, traspare ancora più incisivamente la specificità dell'ordinamento ecclesiale, irriducibile a quelli secolari, e la natura del diritto canonico quale «strumento al servizio della finalità salvifica della Chiesa» (p. 17), risultato e proiezione della *realitas complexa* di quest'ultima come icasticamente effigiata nel n. 8 della Costituzione conciliare *Lumen gentium*. Una specificità, si constata, che non va mai oscurata né contaminata, ma che nondimeno non preclude un confronto proficuo e dialogico con gli ordinamenti giuridici secolari odierni, con le loro dinamiche e con le loro categorie. Un'andatura brillantemente dialettica ritma pertanto il susseguirsi degli argomenti: così, diversamente da quanto di solito avviene nei manuali, ampio spazio è riservato alla delineazione del *forum* dottrinale (e senza, va detto, alcuna discriminazione o parzialità tra le differenti 'scuole'), segnatamente in merito alle ultime riforme apportate al diritto della Chiesa: ciò che rende eloquentemente l'idea di come le statuizioni normative non siano sovente il prodotto di risoluzioni autoritative imposte dall'alto, ma siano (e talora, invero, auspicatamente dovrebbero essere) frutto dell'apporto

di tutte le componenti del popolo di Dio. Abbiamo accennato alle riforme: e infatti altra caratteristica del libro è che si rimane sinceramente e piacevolmente sorpresi sull'ineccepibile aggiornamento dell'Autore, che è edotto di ogni modifica innovativa intervenuta in questi ultimi anni: anni costellati da un attivismo inusuale del legislatore ecclesiastico, quasi frenetico se raffrontato all'immobilismo di altri periodi. Così il lettore è informato di ogni sia minimo 'sussulto' dell'ordinamento canonico, ciò che non è scevro di significato, traducendo anzi quelli che sono i crinali più delicati e quindi le linee di tendenza nonché le prospettive future di questa bimillenaria 'avventura' giuridica ancora estremamente vivace ed esuberante. Per la nostra sensibilità personale abbiamo poi oltremodo gradito i, sia pur assai condensati – e in ciò affiora l'abilità del Maestro nell'additare ai discepoli gli *essentialia*, per così dire –, *excursus* storici che accompagnano la dissertazione: essi sovente sunteggiano in poche righe secoli di eventi e soprattutto di complessi e travagliati moti intellettuali e culturali che hanno coinvolto la Chiesa nel rapportarsi ai poteri temporali, influendo altresì sulle sue strutture: d'altronde è nelle origini e nella parabola evolutiva degli istituti e delle norme che solo può saldamente radicarsi una comprensione dei medesimi che non sia superficiale, o, peggio ancora, ottusamente giuspositivista.

In una carrellata dei contenuti dell'opera che non intende certo essere esaustiva, ma in qualche modo suffragare quanto sinora rilevato, possiamo notare come il primo dei tre nuclei tematici affrontato subito presenti alcune peculiarità: anzitutto la locuzione prescelta, *comunità gerarchiche* (contrapposta a *comunità associative*), oltre che assente nel dettato codiciale ed inedita nel panorama dottrinale, pare *prima facie* ambigua e contraddittoria accostando due concetti, quello di comunità e quello di gerarchia, tra loro quasi antistanti. Ma è proprio attraverso quest'azzeccato abbinamento che Valdrini riassume gli esiti cui è gradualmente approdata la riflessione ecclesiologica con la conquista di un'integrazione fertile ed armonica tra la dimensione giuridico-istituzionale-societaria e quella comunionale-spirituale-carismatica: pure se, come trapela da numerosi degli anfratti dell'ordinamento vivisezionati, è non di rado un'interrelazione tendenziale che conosce momenti di tensione e di frizione, salutari però al fine di pervenire a sintesi sempre più soddisfacenti. Non convenzionale neppure l'opzione di anticipare l'ostensione dell'organizzazione delle Chiese particolari rispetto a quella relativa alla suprema autorità della Chiesa, disattendendo la sistematica del libro II del *Codex Iuris Canonici* ed i consueti assetti espositivi: una scelta non casuale ma evidentemente dettata dal desiderio di esaltare la crucialità di esse *in quibus et ex quibus una et unica Ecclesia catholica exsistit*. Abbiamo inoltre notato come Valdrini, nella enumerazione dei fattori identificativi e costitutivi degli istituti giuridici, distillata in schemi classificatori utili mnemonicamente ai discenti, adotti – pur senza ovviamente discostarsi dal dato normativo e senza in alcun modo tradirlo, anzi per meglio penetrarlo ed esplicarlo – una terminologia non del tutto aderente a quella 'classica', ma invece sempre evocativa di quel sostrato che al canonista preme rimarcare. Entrando quindi *in medias res* e dunque nella disamina delle comunità gerarchiche, l'Autore, senza mai dimenticarne la sostanza (quali fondamentali, necessari e originari «luoghi di riunione degli uomini che annunciano il compimento del cammino storico delle società, specialmente quando si celebra l'eucaristia, sacramento di comunione, luogo d'espressione del suo carattere escatologico»: p. 19), esordisce appunto con la disciplina delle Chiese particolari: nulla veramente sfugge all'attenzione, indugiandosi sulle *rationes* ispiratrici delle norme – con uno sguardo sempre ai dibattiti conciliari ed ai lavori preparatori della codificazione – e sul confronto tra

visioni divergenti che ha condotto alla loro redazione (si vedano ad esempio le acute annotazioni sui criteri di erezione). Stupisce, in questa sede, la minuzia con cui vengono dipinte le Chiese particolari assimilate alle diocesi, non raramente solo citate nei manuali, e di cui per contro qui si prospettano notizie dettagliate su realtà (spesso ignorate) diffuse in tutto il mondo – corredate da meticolosi rinvii normativi – e che sono notevolmente emblematiche della varietà e della cattolicità della Chiesa. Una vasta parentesi è dedicata agli ordinariati personali, all'interno della quale l'Autore si dilunga su quelli per gli anglicani contemplati dalla Costituzione Apostolica *Anglicanorum coetibus* di Benedetto XVI del 2009: una creazione novella e di straordinaria attualità, sulla quale la dottrina ha appena iniziato ad interrogarsi. Sono state oggetto invece di 'schermaglie' serrate sin dal loro apparire, segnatamente sulla loro natura giuridica, le prelature personali: ed è davvero ammirevole il rispetto di Valdrini per le correnti dottrinali antagonistiche cui viene data equanimemente voce, pur esternando al riguardo l'Autore la sua personale preferenza, motivata peraltro con equilibrio. Trascorrendo poi alle diocesi, alle parrocchie ed ai raggruppamenti di Chiese particolari, emerge a nostro avviso nell'esposizione, sempre assai circostanziata e tecnicamente ineccepibile, oltre alle stimolanti digressioni storiche (talora intrattenendosi anche su profili, come ad esempio il *pallium*, forse marginali ma che nondimeno rendono suggestivamente l'unicità di questo universo giuridico), l'incessante focalizzarsi sulle implicazioni teologiche e quindi sull'intreccio tra queste e le istanze più squisitamente giuridiche. Così si scandagliano le ripercussioni della corresponsabilità e della partecipazione comunitaria, i riflessi della sinodalità e la pregnanza delle istanze consultive: e si ripercorrono le *querelles* che in alcuni casi sono insorte, adducendo le molteplici tesi proposte (come riguardo allo statuto teologico e giuridico delle conferenze dei vescovi, ovvero ancora alla loro autorità dottrinale). Non ci si prefiguri però un ragionare speculativo del tutto teorico e magari astruso. Tutt'altro: Valdrini scende in una plastica ed altresì pratica ricognizione dei vari enti ed organismi, protesa a segnalare difficoltà ed ostacoli che potrebbe incontrare chi agisce attivamente sul campo nella società odierna; solerte ad individuare, con perizia tecnica ma pure con avvertita sensibilità pastorale, le urgenze che la vita ecclesiale e la *cura animarum* pongono oggi, diversamente da altre epoche (per esempio per la penuria di sacerdoti oppure per l'accentuata mobilità dei *christifideles*). E forse qualche canonista docente nelle Università statali rimarrà sconcertato dinanzi al caleidoscopio di questioni, proprio anche prettamente giuridiche, che la missione apostolica suscita per essere idonea ed efficace in ogni congiuntura. D'altra parte in questa preoccupazione ci sembra pulsi il cuore dell'organizzazione ecclesiastica, radicata su capisaldi superiormente sanciti e al contempo composta da persone e indirizzata al bene delle persone in ogni istante del pellegrinare terreno della Chiesa. Questo vale anche per la sezione incardinata sull'autorità suprema della Chiesa: in cui alle considerazioni sui gangli prioritari – quali i rapporti tra romano pontefice e collegio dei vescovi – si alterna il minuto resoconto di ogni tratto della fisionomia dell'esercizio della potestà del papa per giungere alla regolazione della vacanza dell'ufficio – ed a quella rinuncia che è balzata prepotentemente alla ribalta l'11 febbraio 2013 – nonché all'elezione del successore di Pietro. Veramente puntuale la ricostruzione (ed inusitata, per lo meno in misura così consistente, all'interno di un manuale) delle diatribe dottrinali tuttora non sedate sull'origine della potestà di governo e sulla trasmissione della *potestas sacra*, diatribe teologico-giuridiche che invero si collocano al centro dell'ordinamento giuridico della Chiesa; così come

pregevole risulta la costante sottolineatura dell'imprescindibile ragionevolezza e giustizia insita in ogni estrinsecazione potestativa, dovendo essere il potere mai arbitrario ma sempre volto al bene comune della Chiesa ed al bene dei fedeli.

Certamente non possiamo qui che abbozzare un'idea sbiadita e sommaria di tutto quanto il volume abbraccia ed include: sarebbe per converso interessante seguire passo a passo il 'viaggio' di Valdrini nella seconda parte, ove la disciplina riservata alla persone fisiche nella codificazione giovanneo-paolina viene sempre traguardata alla luce della novità conciliare e quindi del superamento di impostazioni vetuste; ove l'appartenenza alla Chiesa – volontaria e contrassegnata da una responsabilità esigente –, la capacità giuridica e la capacità di agire in essa, gli stati delle persone, i doveri e i diritti dei fedeli, dei laici e dei chierici vengono letti sempre con la lente delle più raffinate categorie giuridiche (al di là di alcune incoerenze codiciali), ma senza mai ottenebrare l'indole peculiarissima della *societas Ecclesiae* che non può non rifrangersi sulla loro corretta raffigurazione e realizzazione. Anche qui l'Autore non esita ad addentrarsi su versanti ostici e spinosi, come la condizione dei battezzati fuori della Chiesa cattolica o l'abbandono della Chiesa 'con atto formale', non limitandosi, in quest'ultimo caso, a riepilogare le accese dispute dottrinali ed i recenti provvedimenti normativi, ma registrando gli inconvenienti residui e le complicanze 'di gestione' cui in futuro la canonistica si dovrà applicare. Assai dilatata è la trattazione dei doveri e dei diritti delle persone nella Chiesa, ove lo sforzo è quello di coglierne l'analogia ma pure far sì che si stagli con nettezza l'ineludibile dissomiglianza rispetto alle concettualizzazioni degli ordinamenti giuridici secolari, innervati su presupposti niente affatto coincidenti. La seconda parte, dopo le persone giuridiche, si conclude con quelle comunità associative che Valdrini aveva specularmente opposto alle comunità gerarchiche: e pure qui egli dà prova di grande perizia nel lumeggiare distinzioni tutt'altro che semplici ed anzi ancora velate di qualche perplessità, come appunto quella tra associazioni private e pubbliche, con le correlate conseguenze in ordine alla divaricazione della disciplina alle medesime destinata.

Anche la terza parte, imperniata sulla parola chiave 'governo', non delude quanto a completezza: definita l'identità dell'ufficio ecclesiastico e perlustrata sottilmente la normativa che lo concerne, si passa al regime dell'esercizio della potestà di governo, nella cornice dei *tria munera Christi* e dei diversi modi di partecipazione ai medesimi, senza che nulla venga tralasciato (uffici, persone abili, atti giuridici …). Un esame che mira a rappresentare nella sua configurazione operativa quell'architettura che permetta alla Chiesa di «garantire l'unità e la comunione ecclesiale» (p. 21) secondo il progetto divino che l'informa e la plasma; sì che ogni omologazione agli assetti degli ordinamenti secolari finisce per essere equivoca e fuorviante. Il penultimo, assai esteso, capitolo investiga le fonti del diritto canonico. La sua articolazione incarna paradigmaticamente il *quid* connotante il volume, che risiede in quell'essere intessuto di postulati teologici ed insieme di capillari disposizioni giuridiche, di escursioni nell'epopea del pensiero filosofico (come l''intermezzo' sulle discordanti nozioni di diritto naturale coraggiosamente compendiate in qualche facciata) e nelle vicende del diritto positivo canonico dall'*utrumque ius* alla codificazione vigente, ed al contempo di premura alle impellenze della contemporaneità.

Esaurito il nostro periplo, non ci possiamo esimere da qualche osservazione, la quale peraltro rende maggiormente credibile il nostro dichiarato apprezzamento per lo sforzo compiuto dall'autorevole canonista francese (ma che ormai, se possiamo permetterci, come spesso succedeva nel medioevo, si può reputare italiano, non tanto per l'ascendenza paterna ma per la sua permanenza nella nostra penisola

pluriennale e soprattutto assai feconda). Così alcune asserzioni ci sono parse un poco apodittiche e non sempre approfonditamente giustificate, soprattutto laddove si discostano dalla *communis opinio doctorum*; talora la descrizione su punti non marginali (nel nostro sentire) poteva essere più dettagliata per l'insidia di possibili imprecisioni che s'annida in un'eccessiva sinossi; ancora Valdrini ci sembra troppo 'indulgente' con il legislatore canonico che forse meritava qualche reprimenda (anche se, in verità, a volte filtra, ma sempre con elegante garbo, il dissenso dell'Autore avverso infelici soluzioni normative); e infine nelle bibliografie finali la menzione dei contributi pubblicati negli ultimi anni (in sé encomiabile e che denota la sollecitudine dell'Autore per gli sviluppi della canonistica) pare talvolta sacrificare la letteratura forse non recentissima, ma, più che prestigiosa, fondante nonché formativa, su certi temi, per gli studenti. Agevole ribattere che siamo dinanzi ad un manuale, un 'genere letterario' con attributi ben cristallizzati: ma Patrick Valdrini, col suo appassionante e convincente disquisire, ci ha 'viziato', abituandoci ed incalzandoci a pretendere di più di una pura delucidazione dei libri I e II del *Codex Iuris Canonici*: sì che, dinanzi a questo modello, non invidiamo chi oserà cimentarsi ancora in una simile impresa. In definitiva, dalla pur breve rassegna che abbiamo tracciato ci sembra risalti con nitore come il volume ora recensito offra un'immagine dell'ordinamento canonico estremamente avvincente e coinvolgente, palesando l'inesauribile ricchezza dei suoi aspetti, al di sotto dei quali palpitano persone concrete con la loro esperienza quotidiana e non astratte ed accademiche teorie. Ma soprattutto gli squarci innumerevoli che Valdrini dischiude sulla pluralità ed altresì sulla stessa difformità delle opinioni dottrinali nonché sulle evoluzioni magisteriali e sugli ininterrotti svolgimenti normativi, pur sempre inalveati in una coesa ed antichissima tradizione, tratteggiano un quadro del diritto canonico tutt'altro che statico e stagnante: per converso rivelano come la Chiesa, anche e proprio nelle sue 'impalcature' giuridiche, sia quella misterica *realitas complexa* rimembrata all'inizio, viva ed altresì 'inquieta', perché alla inesausta e generosa ricerca di una sempre maggiore aderenza alla *voluntas Fundatoris*, con prescrizioni che siano viepiù adeguate e consentanee al disegno divino calato nelle situazioni storiche perennemente cangianti.

Geraldina Boni

LORENZO DECLICH, *L'Islam nudo. Le spoglie di una civiltà nel mercato globale*, Jouvence, Milano, 2015, pp. 147.

Economia e religione costituiscono un binomio estremamente redditizio, sia che si guardi all'influenza che le regole di mercato hanno esercitato sulla religione o, viceversa, all'incidenza dei precetti religiosi sul sistema economico.

Per quanto riguarda il primo punto, riprendendo il pensiero di Simonnot, si può affermare che le confessioni agiscono come un qualsiasi attore economico, sia sul versante interno che su quello esterno: competono tra loro per accaparrarsi il maggior numero di seguaci, fidelizzano la propria clientela attraverso la costruzione di santuari e la venerazione di beati e martiri – operazione tanto più necessaria se si pensa che nel mercato religioso esiste un elevato grado di asimmetria informativa –, si dotano di meccanismi attraverso cui attingere alla "parte benedetta", ovvero a quelle somme di denaro che ogni individuo è disposto a donare per garantire la salvezza della propria anima. In un regime di libero mercato, per avere maggiori *chances* di riuscita, ogni religione deve presentarsi come nuova, offrendo elementi appetibili ai soggetti che si intende convertire, e autentica, operazione possibile soltanto attraverso una rielaborazione dei testi sacri esistenti che consente di porsi come continuatrice della tradizione e depositaria della Verità.

Tra i monoteismi tradizionali, l'Islam è sicuramente quello che è riuscito a far proprie queste regole in tempi brevi, divenendo appetibile per una parte consistente della popolazione mondiale e, di conseguenza, degli attori economici. È in questo secondo filone che si inserisce il libro di Lorenzo Declich. L'Autore riflette su una realtà nuova e ancora in evoluzione, quella dell'*islamic market*, anche alla luce dei mutamenti del religioso nelle società secolari.

Originariamente nato per soddisfare le esigenze dei migranti stabilmente insediatisi in Paesi a maggioranza non musulmana, il mercato islamico *primigenio* si identifica con l'apertura di esercizi commerciali, perlopiù macellerie, gestite da musulmani e destinate quasi esclusivamente ai correligionari. La nascita di un mercato con queste caratteristiche può essere compreso solo se si pensa che l'Islam, al pari delle altre religioni, considera il cibo come un dono divino, per cui il gesto di portare il cibo alla bocca cessa di essere un modo attraverso cui soddisfare i propri bisogni fisiologici, per divenire uno strumento di elevazione spirituale. Da ciò deriva l'obbligo per i fedeli di rispettare talune prescrizioni, riassumibili nel divieto di assunzione di alcuni (pochi) alimenti, nell'astensione dal consumo di cibo in determinati periodi e nella macellazione degli animali leciti secondo specifiche ritualità. L'alimentazione, al pari delle altre sfere dell'agire umano, ruota intorno ai due estremi *halal/haram*, tra cui si collocano tutta una serie di azioni intermedie, che il credente è invitato a compiere o meno, senza perciò incorrere in una condanna. Merita di essere ricordata la prescrizione coranica che consente ai musulmani che versano in stato di necessità di cibarsi di sostanze proibite. Tale previsione risulta particolarmente importante nei casi in cui un credente si trovi a vivere al di fuori di un paese musulmano, dal momento che si consente una rilettura delle norme alimentari rendendo leciti dei comportamenti proibiti. Se è vero, infatti, che durante la permanenza in territori non musulmani il fedele è tenuto a rispettare la legge del territorio in cui risiede salvo nel caso in cui questa sia in conflitto con la legge religiosa, è altrettanto vero che in caso di necessità assoluta, è consentito il consumo di sostanze vietate. Il principio per cui la necessità rende leciti i comportamenti vietati spesso utilizzato per derogare al rispetto dei precetti alimentari in situazioni di difficoltà, ben evidenzia il carattere elastico della religione islamica

che consente di porre in essere un comportamento altrimenti vietato o di sottrarsi all'osservanza di un obbligo, per evitare un grave danno.

Il processo di globalizzazione in atto ha però consentito al mercato di entrare nel settore tradizionalmente riservato alla religione, quello della spiritualità, per orientarlo al raggiungimento dei fini che gli sono propri, producendo uno svuotamento di contenuto di istituti religiosi che erano in grado di fornire una risposta di senso in un orizzonte oramai privo di punti di riferimento. Il mercato, quindi, avrebbe fagocitato la religione e, nel privarla dei suoi elementi spirituali, l'avrebbe rimpacchettata e venduta sotto forma di prodotto, trasformando il concetto di *halal* da "regola religiosa" in uno "stile di vita".

La proliferazione di certificazioni e di certificatori di dubbia natura pone anzitutto il problema dell'effettiva conformità dei prodotti alle prescrizioni religiose: l'assenza di una normativa specifica sull'utilizzo dei marchi religiosi ha favorito la diffusione di pratiche ingannevoli nei confronti dei consumatori e in particolare dei consumatori/fedeli costretti, più o meno inconsapevolmente, a contravvenire al loro credo. L'Autore nota come lo sviluppo incontrollato dell'etichettatura abbia agito in due sensi, deresponsabilizzando i musulmani che, al momento di fare acquisti, si affidano all'etichetta e si ritengono da questa autorizzati, e annullando il ruolo della comunità locale in favore dell'industria che diviene così l'unico soggetto legittimato a stabilire "l'islamicità" di un prodotto. Le potenzialità economiche del mercato *halal*, considerato il "*next 1 billion market*", hanno spinto gli *stakeholders* a estendere la "strategia del bollino" dal settore agro-alimentare, a settori nuovi, come quello cosmetico o turistico che fino a non molto tempo addietro venivano considerati neutri. Si tratta dunque di vere e proprie invenzioni di mercato che poco o nulla hanno a che vedere con la religione, snaturando anzi quella capacità di adattamento a situazioni e contesti differenti, da sempre cara all'Islam.

L'Autore, acutamente, si chiede se l'*halalizzazione* del mondo sia una risposta ai reali bisogni dei musulmani, o piuttosto una strategia degli attori economici, avente come unico fine la massimizzazione del profitto. Dalle indagini riportate all'interno del testo emerge che i fedeli musulmani sono propensi ad acquistare gli stessi beni di chi musulmano non è, senza peraltro interrogarsi sulla loro liceità. Appare quindi chiaro che l'*islamic market* lungi dal rispondere alle esigenze dei consumatori rappresenti piuttosto una «"invenzione", o un auspicio" appositamente "creata dal mondo del marketing per "vestire" i soliti brand di un dato religioso-culturale dietro cui si cela il "deserto reale"».

L'esito paradossale dell'*halal business* è pienamente visibile nei Paesi musulmani, dove per partecipare alla spartizione del ricco bottino, le autorità statali si piegano alla logica dell'islamicamente corretto sovvertendo le consuetudini, mettendo in pericolo l'economia nazionale o stravolgendo il proprio essere. Emblematica è la "deculturazione gastronomica" pakistana: la liceità dei piatti tradizionali, fino a non molto tempo addietro regolarmente consumati da una popolazione a maggioranza musulmana, viene messa in discussione da una neonata organizzazione privata che si propone di certificare la conformità dei prodotti, alimentari e non, alla Legge, in Pakistan e all'estero.

In Malesia il marchio *halal* diventa "interruttore di inclusione/esclusione fondamentale", per cui solo coloro che si sono dotati di un certificato, rilasciato dagli enti governativi a ciò preposti, potranno tenere aperta la propria attività. Le condizioni per il rilascio sono piuttosto stringenti: nel caso della ristorazione, il bollino *halal* deve essere apposto su tutti gli alimenti e bevande – acqua inclusa-, e deve essere rilasciato al ristorante, operazione possibile solo se il personale impiegato professa la religione islamica.

In Arabia Saudita il rigore wahabita non ha impedito ai regnanti di dotarsi di una "monocultura *saudi kingdom style*, piena di pomposa, stucchevole autocelebrazione orientata al mercato" in cui non soltanto il territorio, ma anche ciò che è considerato sacro finisce nel "tritacarne della globalizzazione". Consapevoli della limitatezza delle risorse petrolifere, i re hanno deciso di trasformare La Mecca da luogo sacro dell'Islam a *business* del futuro, dove quel poco che resta della storia e della spiritualità diviene oggetto di mercificazione: è il caso dell'acqua sacra che i pellegrini bevono dopo aver compiuto il rito del *sa'ī* e che viene oggi pompata in enormi cisterne prima di essere in parte distribuita ai fedeli e in parte venduta. La città è stata completamente stravolta anche sotto il profilo architettonico tanto che il suo simbolo non è più "il *Masjid al-Haram*, la Grande Moschea, ridotto a un "puntino", bensì un orologio, il più grande del mondo, che assomiglia pericolosamente al *Big Ben* di Londra: al centro della *Abraj al-bayat* troneggia la *Royal Mecca Clock Tower*, la seconda torre più alta del mondo".

La religione diviene dunque un potente strumento utilizzato da politici e attori di mercato per finalità prettamente economiche.

Ma quali sono i fattori che hanno reso possibile la creazione di un mercato islamico il cui successo, anche in tempi di crisi, non sembra destinato ad arrestarsi? Lorenzo Declich annovera tra le possibili cause il cambiamento della religione nelle società secolarizzate. La teoria della secolarizzazione per cui allo sviluppo della modernità si accompagnerebbe un inevitabile declino del sacro viene ben presto messa in discussione sul finire degli anni '70 quando le religioni iniziano a riproporsi come attori pubblici. L'autore, riprendendo il pensiero di Olivier Roy, sostiene che la secolarizzazione ha prodotto un mutamento della religione: la mondializzazione in atto e il conseguente allentamento dei confini ha consentito alla religione di deterritorializzarsi, deculturarsi e di trovare nuovi marcatori attraverso cui veicolare il proprio messaggio. L'incontro/scontro delle religioni tradizionali con la modernità ha piuttosto prodotto due risultati, da un lato il tentativo di resistere alla modernità ha ceduto, trasformandosi in quello che l'autore definisce "orientamento accomodazionista della religione", vale a dire un adattamento *sic et simpliciter* delle pratiche religiose alla realtà corrente; dall'altro ha favorito la nascita del fondamentalismo. Prodotto della stessa modernità che tenta di combattere, il fondamentalismo islamico si propone come la risposta alla globalizzazione e all'occidentalizzazione dell'Islam. Ma per consentire la diffusione e il radicamento del proprio messaggio, il fondamentalismo fa uso delle strategie di comunicazioni occidentali e, rileva l'Autore, costruisce il proprio "corredo iconografico" attingendo "al serbatoio dei luoghi comuni occidentali sull'islam" piuttosto che "all'islam nella sua dimensione storica", per cui può ben affermarsi che il purismo che si propugna come valore assoluto, è in realtà anch'esso costruito in base alle regole del mercato.

I mutamenti del religioso e l'ingresso del mercato nel campo spirituale hanno prodotto uno snaturamento dell'Islam: le spinte provenienti da un lato e dall'altro hanno contribuito alla creazione di una presunta identità islamica, omogenea al suo interno – tanto da poter etichettare i suoi appartenenti anche come consumatori islamici –, togliendo così all'Islam la pluralità che sin dalle origini lo ha contraddistinto, come pure la flessibilità e quella capacità di adattamento che gli hanno consentito di diffondersi in tempi relativamente brevi in buona parte del mondo. La trasformazione dell'Islam, in favore di un islam di mercato è resa possibile dagli stessi musulmani che sembrano interessati, oggi più che mai, al rispetto di precetti che pur mantenendo integra la forma si trovano snaturati nella sostanza.

L'alternativa al vuoto formalismo, potrebbe essere data dall'avvio di una riflessione sull'etica islamica: soltanto attraverso un'attenta rilettura dei principi islamici, l'*halal* cesserebbe di essere un'etichetta, per trasformarsi in produttore di senso dell'agire umano.

Nicola Fiorita

CARMELA ELEFANTE, *Enti ecclesiastici ospedalieri, sanità pubblica e* spending review, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 181.

L'impegno alla reciproca collaborazione tra Stato e Chiesa cattolica per la promozione dell'uomo e il bene del Paese, sancito dall'art. 1 degli Accordi di modifica del Concordato Lateranense, ha tratto rinnovato impulso dall'affermazione del principio di sussidiarietà con la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione. Questo legame è stato attentamente indagato dalla dottrina, che ha sottolineato la necessità di inquadrare la materia degli enti ecclesiastici nella cornice del principio di sussidiarietà, tanto verticale quanto orizzontale, contribuendo così a definire la loro piena inclusione tra le formazioni sociali che le istituzioni pubbliche sono chiamate a favorire, ai sensi dell'art. 118, quarto comma Cost., nello svolgimento di attività di interesse generale. Non che in passato non fosse già diffusa la consapevolezza della evidente rilevanza delle ricadute sociali delle attività caritative realizzate dalle Chiese, attività diverse da quelle di religione o di culto che spesso hanno anche supplito alle mancanze dello Stato. Piuttosto, ciò che costituisce il nuovo oggetto di indagine è rappresentato dal ruolo ufficialmente pubblico che, nell'ambito di una profonda ristrutturazione del *welfare*, si è scelto di riconoscere in capo agli enti confessionali, tenuti quindi a contribuire, quali dimensione aggregata del singolo cittadino, al progresso anche materiale della società (art. 4 Cost.). L'impatto di questa investitura, che rende gli enti destinatari dei rilevanti flussi economici pubblici, anche previsti dalla legislazione di favore, si riverbera sugli stessi ordinamenti confessionali, da sempre strutturati in enti incaricati di gestire il patrimonio in forme tali da non compromettere la destinazione dei beni alle finalità ecclesiali.

L'A., approcciandosi al tema degli enti ecclesiastici ospedalieri, dimostra di aver fatto proprie tali conclusioni, sottolineando, sin dalle prime pagine, che «guardare agli enti ecclesiastici equivale a guardare al complessivo stato delle relazioni tra Stato e Chiese» (p. 1). Tale affermazione appare certamente condivisibile, perché è proprio nella previsione di una più o meno ampia ed intangibile "area di specialità" dell'ecclesiasticità che si misura la sensibilità dello Stato nell'arretrare di fronte al riconoscimento delle singole autonomie confessionali. Al riguardo, con specifico riferimento agli enti ecclesiastici ospedalieri, l'A. non manca di evidenziare come «gli originari tratti di specialità» stiano subendo una drastica riduzione, anche a causa delle posizioni della più recente giurisprudenza amministrativa finalizzate ad attrarre al diritto comune lo statuto giuridico di siffatti enti (p. 27). Da qui, la necessità di un'indagine, che da una prospettiva ecclesiasticistica, ricerchi un equilibrio tra le contrapposte esigenze di inserimento delle strutture sanitarie confessionali all'interno del sistema di sanità pubblica e di rispetto della potestà organizzativa della confessione di appartenenza.

Senza non aver prima ricordato come nel passato, per lungo tempo e fino all'unità d'Italia, l'assistenza sanitaria fosse considerata «di spettanza esclusiva delle organizzazioni religiose» (p. 32) l'A. effettua una disamina dell'azione legislativa in materia. I primi interventi del 1968 e del 1978, sulla base del riconoscimento del diritto alla salute come diritto costituzionalmente garantito, miravano alla realizzazione di un servizio sanitario pubblico che risultasse affiancato da un'offerta sanitaria

privata assoggettata al controllo pubblico, in particolare regionale, sui costi delle prestazioni, sull'organizzazione del servizio e sulla distribuzione territoriale (pp. 46-47). In questo contesto la Chiesa ha assunto un ruolo di primo piano, attraverso i propri enti ecclesiastici esercenti attività ospedaliera, enti che hanno ricevuto uno specifico inquadramento nell'ambito della legislazione di settore, attenta a garantirne una peculiare autonomia gestionale ed amministrativa, pur prevedendo la necessaria attività di vigilanza pubblica in materia tecnico-sanitaria. L'A., a tal fine, fa notare come lo stesso strumento della convenzione risultasse particolarmente funzionale alla realizzazione di un contemperamento tra la speciale autonomia degli enti ecclesiastici ospedalieri ed i necessari controlli da eseguirsi nei loro confronti in quanto strutture non appartenenti alle singole Unità Sanitarie Locali (p. 85). Chiude la prima parte dell'opera una ricognizione dei passaggi fondamentali delle riforme del 1992 e del 1999, in cui, con i necessari adattamenti, gli enti ecclesiastici ospedalieri operano sulla base di una piena equiparazione con gli enti ospedalieri pubblici.

La seconda parte del lavoro si prefigge di esaminare il ruolo degli ospedali religiosi nell'attuale regime della sanità pubblica, caratterizzato da una scarsezza di risorse che ha richiesto un netto contenimento dei costi ed una ridefinizione dei rapporti pubblico-privato da cui è scaturito anche l'assoggettamento delle strutture private equiparate a più stringenti vincoli economico-finanziari, ulteriormente irrigiditi dalla modifica dell'art. 97 Cost. che impone il pareggio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico (p. 118). Di conseguenza, il vincolo della spesa pubblica va a gravare anche sugli stessi accordi stipulati dagli enti ospedalieri privati, ispirati ai principi della vincolatività e della invalicabilità della spesa preventivata.

È da queste premesse che si dipana la parte centrale dell'opera recensita, che si interroga, sulla scorta degli interventi normativi e giurisprudenziali più recenti, su un "nuovo ruolo" degli enti ecclesiastici ospedalieri nell'attuale sistema della sanità pubblica, sullo sfondo di un'incrinatura del principio di equiparazione tra strutture pubbliche e private, aggravatasi in seguito alla riforma introdotta con il d.l. 112/2008 che pare non risparmiare nemmeno l'area di specialità degli enti ecclesiastici ospedalieri. Infatti, l'A. fa notare che a partire dalla legge di conversione n. 133/2008 si è affermato il principio secondo cui «tutti gli operatori sanitari, comprese le aziende ospedaliere pubbliche, sono sottoposti ai tetti di spesa». Inoltre, agli stessi, compresi gli enti ecclesiastici che svolgono attività ospedaliera, «la remunerazione delle prestazioni extra letto non è dovuta». La disciplina in esame finisce così per ostacolare «il riconoscimento di posizioni differenziate per gli operatori di ispirazione religiosa» (p. 128), e ciò costituisce una novità rispetto al recente passato. A tal proposito, l'A., in altri termini, segnala sia il rischio, già rilevato da attenta dottrina, di «pericolose forme di omogeneizzazione fra realtà diverse», sia la tendenza, giustificata dai controlli pubblici diretti al contenimento dei costi, all'affermazione della priorità dell'offerta pubblica sulla complementare offerta privata e della relativa divaricazione tra enti ospedalieri pubblici e privati per quanto concerne la remunerazione delle prestazioni effettuate (p. 130), al punto che si tende a «valorizzare il profilo soggettivo dell'ente erogatore piuttosto che la valenza pubblicistica della prestazione» (p. 130).

La più recente giurisprudenza amministrativa, richiamata dall'A., ha marcato, alla luce di questo mutato quadro normativo, il carattere privatistico degli enti ecclesiastici ospedalieri, segnando un solco rispetto al regime previsto per le sole strutture ospedaliere pubbliche. Si tratta di pronunce che sottraggono tali enti da un regime pubblicistico, anche sulla base di argomenti formali quali l'impossibilità di un'equiparazione effettiva alle strutture

pubbliche in mancanza di un decreto del Presidente della Repubblica che riconosca, *ex* art. 19 L. 222/1985, un mutamento sostanziale nel fine dell'ente ecclesiastico esercente attività ospedaliera (TAR Puglia, sez. II, n. 453 del 2012). O ancora, sulla base dell'asserito carattere privatistico, si è negato agli enti religiosi ospedalieri il diritto ad ottenere un ripianamento del disavanzo, a differenza di quanto previsto per le strutture sanitarie pubbliche. Pertanto, si può convenire con l'A. affermando che la «rimodulazione del binomio pubblico-privato nell'ambito sanitario…incide…sul ruolo degli enti confessionali, che entro determinati limiti, vengono ricondotti rigidamente nella categoria dei privati *tout court* non assumendo rilievo la specificità confessionale che li aveva da sempre contraddistinti» (p. 143). Segue un'indagine sulla disciplina del personale dipendente degli enti ecclesiastici ospedalieri, che conserva rilevanti profili di specialità, e la trattazione di una serie di ipotesi particolari. In particolare, è questo il caso della vicenda riguardante l'Ordine Mauriziano, che colpisce per la svalutazione, in seguito al dissesto, della sua natura ecclesiastica e della sua controversa riconduzione sul piano pubblicistico. Altrettanto significativa è la situazione dell'ospedale pediatrico Bambino Gesù, entità patrimoniale della Santa Sede ai cui beni immobili è riconosciuta l'extraterritorialità, e del Policlinico Gemelli.

In conclusione, pur costatandosi una generalizzata tendenza all'attenuazione della specialità degli enti ecclesiastici ospedalieri, non sembra ipotizzabile un ridimensionamento del ruolo di siffatti enti nel sistema sanitario italiano. Al contrario, la necessità di navigare il principio di sussidiarietà tra le secche di una crisi delle risorse, oltre a sollecitare - e ad aver già sollecitato - una riflessione interna alle stesse confessioni religiose in vista di una razionalizzazione dei costi e di un corretto e ponderato uso del patrimonio per i fini caritativi, richiede uno sforzo di adattamento, al quale gli enti confessionali si stanno già preparando per continuare ad offrire la loro collaborazione al settore dell'assistenza sanitaria. Ed in questo senso, sembrano condivisibili i rilievi conclusivi dell'A. di questo apprezzabile lavoro.

Fabio Balsamo

PÉTER ERDÖ, «*Il peccato e il delitto. La relazione tra due concetti fondamentali alla luce del diritto canonico*», Giuffré, Milano, 2014, pp. 1-143.

L'oggetto di indagine del breve e densissimo lavoro di Peter Erdö è duplice: giungere, attraverso i concetti di peccato e delitto, ad una più precisa percezione della divisione dei sistemi giuridici canonico e statuale e, così, individuare l'ambito di legittimazione del criterio morale nel terreno giuridico; esaminare il «rapporto organico nel diritto canonico tra peccato e delitto» attraverso il lungo tragitto di emancipazione concettuale del peccato dal dominio del dogma teologico (p. 7).

Lo scopo dello studio è pratico: «misurare il livello di consapevolezza etica (…) dei comportamenti umani» per individuare «strategie adatte a promuovere l'osservanza spontanea del diritto» (pp. 2-3).

L'analisi muove i passi dalle fonti antico e neo-testamentarie sussunte dalla *Traditio* apostolica, per attingervi una nozione teologico-giuridica complessiva del peccato e del delitto (Cap. II, pp. 9-74).

L'A. si prefigge così di individuare il contributo della dottrina canonista di commento, specialmente dei secoli XII-XIII, sulla relazione tra i due termini e di comprendere l'effetto che la tardiva emancipazione del diritto dal fardello della sacralità ha prodotto sulla percezione delle condotte umane in violazione delle regole. Detta percezione, infatti, sembra poggiare interamente sul profilo della «loro gravità, non tanto nella loro natura» (p. 125).

Solo alla fine del medioevo il processo di razionalizzazione avviato dal pensiero greco-romano si compie e si fa chiara la distinzione per categorie: il peccato sta alla morale come il delitto alla legge, specialmente penale (p. 13). Il lungo percorso verso l'autonomia distintiva risuona dalle riflessioni di Sant'Agostino, di Isidoro di Siviglia, di San Girolamo e culmina con l'approccio soggettivista e iperformalista di Pietro Abelardo, per il quale «il peccato può essere solo quello contrario alla coscienza» (p. 16). Si tratta però di bagliori, perché, avverte Erdö, ancora in Graziano «non troviamo in nessuna parte una chiara distinzione concettuale» tra i due termini (p. 20). Sembra insomma sussistere nel pensiero teologico-canonista del XII secolo un'evidente difficoltà a separare con sicurezza la nozione del delitto dalla realtà teologica del peccato (p. 21). La tensione teorica è tutta ripiegata nell'analisi della dinamica del peccato (mortale o veniale) per giungere, con San Tommaso, a nuovi criteri (alla gravità, aggiunge la materia e lo scopo) così da rendere più sfumato il rigido inquadramento sistematico binario. La penitenza si mostra così il mezzo elettivo di purificazione.

L'A. si sofferma sul sacramento della penitenza e ne esamina la prassi consuetudinaria della costrizione soggettiva, per procedere poi alle fonti emergenti (i *Libri Paenitentiales*) e alle ricadute strettamente giuridiche della loro diffusione. Avverte che la disciplina penitenziale è vista come un parametro liturgico-giuridico il cui prolungato dominio limiterà l'evoluzione del diritto penale: con il suo potente carico sacramentale, la penitenza acquista un'autonomia logico-concettuale da quel rapporto dialettico delitto-peccato che appariva agli occhi della scienza legale l'unico parametro di riferimento (pp. 30-31). La disciplina penitenziale tende ad attrarre alla teologia la nozione di peccato. Il fenomeno è corroborato dall'esplosione di *Summae confessorum* tra XII e XVI sec., in contemporanea con lo sforzo della dottrina canonica di impostare il diritto della Chiesa per rami scientifici.

Nel XIII secolo il genere delle *Summae* confessionali si specializza ed il peccato diviene oggetto di trattazione autonoma (si veda la *Summa Pisana* e la *Summa Angelica*) ma la distinzione tra peccato morale e delitto non è ancora chiara.

Si fa dunque strada il tema della punibilità: è dell'«età barocca» la trattazione della punibilità di un atto moralmente incolpevole. Il problema della qualificazione dell'atto umano, che è alla base della punibilità, sembra risolto dall'Azpilcueta, per il quale: «l'atto morale concreto è buono, se è buono o almeno neutrale sotto ogni aspetto» (p. 44). Il Dottor Navarro dunque, si affida a categorie morali che lo inducono a prefigurare, nella dialettica tra peccato e delitto, categorie intermedie: in particolare il *reatus*, che tuttavia egli preferisce ricondurre al peccato, perché «il *reatus* è un'obbligazione, proveniente dal peccato, di sopportare la pena» (p. 48). Persiste, dunque, un impedimento concettuale alla distinzione dei termini: l'identificazione del *reatus*, osserva l'A., serve a «distinguere nettamente i sistemi normativi violati», non le condotte umane che originano quelle violazioni (p. 49).

Erdö propone quindi al lettore una sintesi del pensiero giuridico del XVI secolo, sulla percezione del luogo giuridico/ordinamento normativo in cui venivano ad incidere il peccato ed il delitto. Si tratta di posizioni che, intese ad inquadrare il peccato in un perimetro razionale che prescinde da Dio (Juan Azor o Alfonso de Castro), si distaccano dalla radice patristica (pp. 51-58).

Ma nel XVII secolo «la visione teologico-giuridica della relazione tra le nozioni di peccato e di delitto si approfondisce». Al di là delle valutazioni sinonimiche rilevate da giuristi del calibro di Manuel Gonzalez Téllez e Pietro Maria Passerini, il nome di spicco è quello di Domenico Ursaya: il primo ad individuare, nel delitto, elementi sostanziali e naturali; il primo

ad acquisire il delitto come concetto «del diritto nel senso moderno della parola», in quanto appartenente «all'assetto delle norme create o sanzionate dall'autorità umana» (pp. 63-64).

Il compimento del distacco tecnico del peccato dal delitto è confermato dal percorso teorico di Placidus Bockhn e Dionysius Gothofredus, ormai irrimediabilmente attratti dal commento del delitto e dalla convinzione della sussistenza al suo interno di una dimensione pubblica (*delictum*) e privata (*crimen*) (pp. 64-69). Ma questa evoluzione dottrinale che sembra culminare all'occaso dell'esperienza giuseppinista (p. 70), non esaurisce affatto, avverte Erdö, il tema del rapporto tra delitto e peccato. «La divisione dei due sistemi non significava la loro rigida separazione» (p. 125).

Ad intuire tale situazione è Giovanni Devoti il quale, attingendo a San Tommaso e a Sant'Agostino, propone un «terzo sistema normativo: quello della morale», un triangolo entro cui collocare il rapporto delitto-peccato, giacché: «in ogni delitto c'è qualche elemento di peccato». Si apre così la strada a delitti misti e fori misti in concorrenza tra loro, all'insegna di un approccio processualistico del rapporto delitto-peccato ricco di spunti, pienamente moderno ed in linea con il più attuale Magistero ecclesiastico, il quale «ribadisce anche oggi che la legge morale naturale costituisce il fondamento sul quale si può costruire il sistema delle norme morali» (p. 73).

È istruttivo riflettere come il can.2195 CIC 1917 abbia evitato formalmente la distinzione del binomio giuridico e abbia preferito il termine *delictum* per indicare la violazione della norma penale in generale. Richiamando Gommar Michiels, avverte tuttavia Erdö il persistere di una distinzione sostanziale tra delitto e peccato, perché il delitto è la violazione di un precetto ecclesiale provvisto di sanzione, senza che ciò precluda la violazione di una condotta moralmente imputabile (pp. 76-77).

Il CIC 1983, invece, si astiene da ogni definizione (ritenendo l'atto logico del definire, ossia del circoscrivere una realtà fattuale, una pratica «*periculosa*») del delitto i cui elementi si ricavano tuttavia indirettamente, a far capo dal soggetto colpito (can.1321 §1). Precisa però l'A. che il concetto canonico di delitto si piega necessariamente alla missione salvifica della Chiesa e al fondamento divino del diritto, in antitesi con le posizioni positiviste. Questo recupero di posizioni più «sobrie» garantisce dal rischio di derive autoritarie del giudice ecclesiastico e ad un recupero del piano teologico del diritto, in quanto sistema di norme morali (p. 84). Il CIC 1983 non eredita dal precedente *Codex* neppure l'elemento soggettivo del delitto (can.2195 §1 CIC '17) e irrigidisce l'imputabilità prendendone in considerazione solo la gravità a scapito della morale (p. 86).

Il confronto tra i due codici conduce al dubbio se sia peccato grave ogni delitto canonico e quale sia il senso dell'imputabilità di fronte a tali categorie dell'agire. Erdö si sofferma su tale delicatissima questione, avvertendo che «(…) Nel diritto canonico la base dell'imputabilità è stata ed è tuttora la libertà umana» (p. 89). All'*actus humanus*, dunque, si associa un giudizio pratico (l'imputabilità).

Dopo attento esame della dottrina (De Castro, Azpilcueta) e delle fonti (Concilio di Vienne; Libro V delle Clementine; *85 Canones Apostolici*), Erdö conclude che nel CIC '83 «non ogni delitto ecclesiastico viene considerato come peccato mortale» (p. 97).

È chiaro, tuttavia, che nella prospettiva adottata dall'A., il pilastro reggente il sistema dell'imputabilità di qualsivoglia delitto (grave o lieve), è l'ordine morale fondato da Dio: un ordine giuridico-sociale che è impossibile pensare separato dalla morale essendone, semmai, «parte integrale». È quindi «giusto che sia anche moralmente peccato quello che viene punito» (p. 100).

Altra questione è la certezza morale a

fondamento della convinzione del giudice che irroga la pena. A questo punto diviene strategica l'espressione qualificante di «grave imputabilità», adottata dal CIC '83. Occorre però rammentare che al giudice canonico è dato giudicare «secondo coscienza e prudenza» e, quindi, di astenersi dalla pena pur vigendo nel sistema il principio di presunzione dell'imputabilità (can.1321 §3).

A conclusione del tema dell'imputabilità, l'A. affronta la questione della vigenza nell'attuale CIC del principio classico «*ignorantia facti, non iuris, excusat*»: questione che «proprio sotto l'influsso della nozione di peccato (…) diventa problematica» (p. 105). Dopo aver ripercorso la nota differenza tra ignoranza vincibile e invincibile, e le sue diverse conseguenze in funzione dei principi primi o secondi della *lex naturalis* con cui debba essere declinata, Erdö ammette che «lo stato di conoscenza è un fatto interno dell'uomo», verso cui il diritto può solo impiegare presunzioni (p. 109) e che il CIC attuale, nel rispetto delle sue antiche tradizioni (pp. 112-113), ammette temperamenti in ordine alla prova dell'ignoranza.

Il raffinato A. conclude con una succinta prospettiva circa il nesso che lega il peccato – quale «violazione deliberata di un precetto divino» (p. 115) – ai sacramenti e ai sacramentali (pp. 115-122). Egli sottolinea, attraverso la dottrina di Innocenzo III, i robusti fondamenti teologici della competenza giudiziale ecclesiastica sul carattere peccaminoso dell'atto umano: motivazioni che rinviano direttamente alla base morale del diritto della Chiesa. Su tali suggestioni Erdö conclude ribadendo che, benché peccato e delitto rispondano non solo a nozioni ma a sistemi differenti, tra essi permane anche nel diritto vigente una speciale «relazione specifica». La legittimità del diritto penale ecclesiastico, infatti, «proviene dal bisogno di autenticità dottrinale e morale» (p. 124), ossia di un'esigenza di superiore legittimazione rinviante al Dio creatore che supera le più immediate esteriorità, ammettendo anche la «possibilità della remissione o dell'attenuazione della pena canonica» (p. 128).

Fabio Vecchi

DANIELE FERRARI, a cura di, *Lo status giuridico delle coppie* same sex: *una prospettiva multilivello*, Primiceri Editore, Padova-Pavia, 2014, pp. VII-204.

Pochi temi, come il riconoscimento giuridico delle coppie *same sex* e l'attivazione del relativo statuto di diritti e doveri, hanno sollecitato, negli ultimi due decenni, l'attenzione della dottrina e della giurisprudenza. L'una e l'altra, evidentemente, consapevoli di una mancata, piena, tipizzazione sul piano normativo degli istituti idonei allo scopo e, contemporaneamente, entrambe consce delle diffuse ricadute civili del *vuoto* legislativo, in Italia. Accanto a tali istanze, si è, del resto, evidenziato sempre più il coinvolgimento di soggetti sociali, tradizionalmente estranei all'area degli operatori del diritto, che hanno espressamente adottato rivendicazioni riformatrici. Allo scopo di colmare, in un senso o in un altro, la *lacuna* interna al sistema e resa palese dal mutamento delle abitudini, degli stili di vita e delle esigenze diffuse. Senonché, come successo in casi simili, quando si registrava la convergenza di non poche posizioni giurisprudenziali e dottrinali con specifici settori dell'associazionismo sociale, i risultati degli auspicati interventi normativi restavano sovente al di sotto delle aspettative che li avevano sollecitati. Ricordiamo, in tal senso, almeno: il diritto *antidiscriminatorio*, le ipotesi di una nuova legislazione organica sulla libertà religiosa, la riforma penitenziaria. Tutti esempi di inattuato, irrealizzato o inadeguato riformismo legislativo. Perciò, quale che sarà la scelta del legislatore, che pare ad oggi ben lungi dal trovare coerente destinazione, è sempre opportuno riflettere, dando conto degli approcci giungenti dal diritto com-

parato e dal contenzioso giurisdizionale, invero irriducibile ad un'unità, ma sempre ricco di nuovi spunti e nuove stimolazioni. Il volume curato da Daniele Ferrari può ben inserirsi nell'ambito degli sforzi compiuti dagli studi, nel tentativo di offrire maggiori delucidazioni, per il momento in cui la disciplina di riferimento venisse auspicabilmente aggiornata, assecondando un chiaro intento di politica legislativa. I saggi, quivi meritoriamente raccolti, sono stati pubblicamente presentati nel corso di un appuntamento seminariale svoltosi a Genova nel 2013 e riguardante, più ampiamente, il tema dell'identità sessuale nella società contemporanea. L'ottica prescelta è certo apprezzabile, anche perché le ricadute civilistiche degli orientamenti sessuali sono difficilmente confutabili, quanto alla complessiva impalcatura del diritto di famiglia in qualsiasi ordinamento giuridico dato.

Seguendo alcuni dei rilievi che erano stati già formalizzati in C. Cost. n. 138/2010, uno dei saggi di apertura, quello di Roberto Romboli, (*Il matrimonio tra persone dello stesso sesso ed il diritto ad una vita familiare per le coppie omosessuali*, pp. 1 e ss.), indica i punti di partenza della riflessione, che saranno, in larga misura, ripresi nel volume, in special modo nei contributi dedicati all'ordinamento giuridico italiano. Essi sarebbero costituiti, in primo luogo, dall'opportunità *de iure condito* di volgere verso una decisa equiparazione dei diritti delle coppie omosessuali, nei confronti del tradizionale modello dell'unione familiare eterosessuale -specifico approccio ermeneutico, solo in parte riconducibile alla più ampia previsione dell'art. 14 CEDU. Successivamente, l'A. si propone di perseguire la possibilità di operare in direzione di un rinnovamento legislativo radicale, anche a Costituzione invariata. Per la stessa ammissione dell'A., però, questa seconda opzione, in special modo, incontra ancora resistenze di non poco momento, soprattutto ove esse siano basate su un'interpretazione "tradizionalistica", pur in buona parte superata dagli stessi orientamenti della Corte Costituzionale, degli artt. 29-31 Cost.

Nel saggio successivo, di Elisabetta Palici di Suni, *Il matrimonio* same-sex *in Italia*, è da rimarcare l'attenzione riservata ai profili riguardanti il ruolo degli enti locali (pp. 42-46). Esso, se pure può aver esercitato, nella materia in questione, una non secondaria valenza di punto di critica, rispetto alle mancate scelte effettuate dal legislatore statale, non può ergersi a mera supplenza (che sarebbe *extra ordinem*) di attribuzioni regolative, altrove non messe in opera. Difatti, l'A.: "*sul piano giuridico, tuttavia, l'iscrizione ai registri comunali non mi sembra ponga solo un problema di ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni e Comuni: essa potrebbe infatti dar luogo a discriminazioni*" (p. 45).

Nel contributo successivo, di Luca Giacomelli, *"Se il legislatore tace, il giudice dice no": il dialogo tra Corti e la tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali nell'esperienza italiana* (pp. 47 e ss.), vengono ripresentate le problematiche all'interno delle quali rischia di rimanere irrisolta la questione delle unioni tra persone dello stesso sesso. Difatti, se si registra un diffuso accordo, anche al di fuori della comunità dei giuristi, circa la massima operatività possibile della tutela (in materia di libertà) degli orientamenti sessuali, le maggiori difficoltà operative sorgono proprio nel raccordare a scelte sessuali diverse eguali libertà nell'accesso agli istituti di garanzia, normalmente previsti per gli orientamenti eterosessuali. È, forse, per tali ragioni che lo slancio verso *una definizione gender neutral di matrimonio* (p. 77), ancorché orientato alla massimizzazione di quelle stesse istituzioni giuridiche, pare ancora destinato a rimanere incompiuto, restando su una serie di temi (educazione della prole, funzione procreativa, libertà di scelta dei riti matrimoniali) prevalente il paradigma tradizionalistico, dall'A. contestato. Tale paradigma, in effetti, esercita, ai sensi della legislazione vigente in materia

di famiglia (sulla quale, sinteticamente, a seguire, Damiano Fiorato, *La nozione di famiglia: prospettive* de iure condendo *e* de iure condito, pp. 83 e ss.), la propria comprensibile egemonia.

Argomentazioni, del resto, che trovano un'ulteriore sistematizzazione nel saggio a firma del Curatore dell'opera, *Lo* status *giuridico delle coppie* same sex *in Europa* (pp. 90 e ss.). Lungi dal ritenere del tutto scoraggiante la discrasia, individuata da Romboli, tra un diritto *politico* del legislatore tendenzialmente inerte e un diritto *giurisprudenziale* delle massime autorità giurisdizionali italiane più *dinamico* e meno *coeso*, l'A. si concentra su una breve panoramica delle discipline osservabili nell'Unione Europea. In essa, v'è giusto motivo di sottolineare l'esiguo numero di disposizioni costituzionali vigenti nel Continente che espressamente limitino il diritto a contrarre matrimonio alla coppia eterosessuale e, parallelamente, i numerosi ordinamenti in cui il medesimo ambito sia stato oggetto nell'ultimo decennio di riforme legislative di varia natura. E, potrebbe soggiungersi, di alterna fortuna, quanto alla loro materiale messa in opera. Ferrari, del resto, rileva come la scelta di estendere la piena libertà matrimoniale, conosciuta nell'ambito *ius-privatistico*, alle unioni omosessuali sia stata non occasionalmente superata dall'accorgimento di introdurre modalità di riconoscimento, sì, alternative al paradigma matrimoniale in senso stretto, ma fondamentalmente orientate a preservarne la continuità degli effetti, anche in riferimento agli statuti personali. Tali, diversi, regimi, più che concorrenziali o addirittura in reciproca esclusione l'uno con l'altro, meriterebbero, forse, di potersi integrare, a garanzia di una sistematica delle relazioni familiari non dimentica delle rilevanti modificazioni in atto.

A chiudere il volume, due saggi che affrontano il tema più generale dell'opera, in riferimento a specifici ordinamenti nazionali: quello di Andrea Perelli, in merito al diritto iberico (*Il matrimonio omosessuale dinanzi al Tribunal Constitucional Spagnolo*, pp. 133 e ss.), e quello di Eleonora Ceccherini (*Quando l'eguaglianza non basta. Brevi riflessioni sulla giurisprudenza statunitense in tema di* same-sex marriage *alla luce della sentenza* Windsor, pp. 155 e ss.). La valenza archetipica dei due casi di studio affrontati sembra effettivamente innegabile. In Spagna, essa è dovuta a un ormai non estemporaneo adeguamento delle disposizioni civilistiche, in materia di matrimonio, che si è combinato, però, con un testo costituzionale, come ricordato dall'A., che poteva essere ritenuto, all'opposto, tra quelli maggiormente influenzati da un'accezione matrimonialistica di evidente derivazione romano-canonica. Negli Stati Uniti, all'opposto, per quanto risulti completa l'analisi della pronuncia richiamata nel titolo del saggio (e che, forse, non ha esaurito la propria spinta, nel proiettarsi su decisioni future), ulteriore elemento di interesse potrebbe essere costituito dalla presenza, nei singoli Stati, se non sempre di reali differenziazioni sul piano normativo, almeno di trattamenti agevolativi, a livello decentrato, che realizzano, pur nei ridotti ambiti loro propri, un parziale riconoscimento giuridico della mutazione civile intervenuta, in merito all'accezione dell'unione coniugale.

In conclusione, il volume curato da Daniele Ferrari, per quanto si inserisca senz'altro all'interno di una scelta già previamente effettuata sulla percorribilità di nuovi spazi per le unioni *same-sex* -invero, faticosamente in corso di definizione, è occasione utile per vagliare almeno alcune delle opzioni verificabili in ordinamenti diversi da quello italiano. Nonché per verificare sino a che punto esso sia realmente necessitato e pronto nel recepimento di nuove norme, sotto il profilo giurisdizionale e, ancor più, prettamente amministrativistico, come sta a dimostrare la recente *querelle*, in materia di trascrizione, tra enti comunali e Ministero dell'Interno.

Domenico Bilotti

Between Cultural Diversity and Common Heritage. Legal and Religious Perspectives on the Sacred Places of the Mediterranean, a cura di Silvio Ferrari e Andrea Benzo (*Cultural Diversity and Law)*, Ashgate, England-USA, 2014, XIV-346 pp.

Il volume in recensione – che si deve all'iniziativa del Sovrano Militare Ordine Ospedaliero di S. Giovanni di Gerusalemme di Rodi e di Malta – raccoglie gli esiti di un progetto di ricerca avviato nel 2007 sotto la direzione del professore Silvio Ferrari dell'Università di Milano. Progetto che ha avuto nel tempo diversi momenti di confronto e al cui svolgimento hanno partecipato un congruo numero di esperti, diversi per Paesi e sensibilità culturale, ma tutti assai qualificati nel loro settore.

L'oggetto di questa indagine, che ha necessariamente una valenza internazionale, è costituito dai luoghi sacri dell'area mediterranea.

Come sappiamo si tratta di un contesto che fu culla della civiltà e delle tre religioni monoteiste, ma che evidenzia, insieme ad un patrimonio comune, profonde diversità. Un'area nella quale la violenza religiosa – che da sempre accompagna la vita degli uomini sulla terra e che si ripresenta con frequenza sul palcoscenico della storia – è ricorrente e desta forti sentimenti ed emozioni nell'opinione pubblica.

Da qui discende la necessità di una particolare salvaguardia e, pertanto, come afferma nella prefazione al volume il Gran Cancelliere del S.M.O.M Jean-Pierre Mazery: "Governments and political authorities together with international organizations and civil society all have a political responsibility and the obligation to safeguard cultural heritage and contribute to the peaceful development of the whole region" (pag. XIII).

Una salvaguardia che abbia ad oggetto non solo i monumenti e i luoghi sacri, al fine di conseguire una specifica conservazione del patrimonio artistico, ma che conduca ad un intervento che garantisca il valore storico e religioso di questi manufatti. In particolare, la protezione può essere letta come un contributo al dialogo interculturale, mentre la libertà religiosa diventa essenziale per il conseguimento di questo obbiettivo.

Va subito precisato che, dall'insieme delle analisi condotte, emerge in questo contesto l'assoluta centralità del ruolo di Gerusalemme, intesa come città dei credenti ma anche come realtà politica contesa da Israele e da tutti gli ebrei del mondo, che non possono concepire uno Stato con una diversa capitale. Ci sono poi i musulmani che la rivendicano alla loro religione e, in particolare, la rivendicano i palestinesi quale capitale di un futuro Stato, mentre i cristiani chiedono garanzie di libertà di culto e di accesso ai Luoghi Santi.

Non solo Gerusalemme è l'unica città sacra per le tre religioni monoteiste e questo la differenza dagli altri luoghi sacri, ma anche siamo in presenza di una realtà che, oltre alla comprensibile valenza religiosa, ha una forte dimensione politica, quale capitale auspicata da due Stati.

Considerando direttamente il volume vediamo che è suddiviso in tre parti, ben articolate tra loro: *1° What is a Sacred Place; 2° Sacred Places and religious traditions; 3° The Sacred Places on Mediterranean,* mentre il lavoro è completato da un indice assai dettagliato e quindi apprezzabile per condurre ulteriore ricerche (pp. 341-346) e da una Appendice che contiene la: *Declation on the Protection and Enhancement of Sacred Places in the Mediterranean Area* (pp. 337-340).

Soffermandosi su alcuni interventi significativi – oltre all'introduzione e alle conclusioni di Silvio Ferrari – merita di essere ricordata anche la relazione dell'altro curatore del volume: Andrea Benzo. Egli si sofferma sulla definizione di luogo santo e luogo sacro; una distinzione che nel linguaggio comune non è troppo marcata: "Whereas the expression 'holy places' is used to refer in particular to the most no-

table Israeli and Palestinian religious sites, the term 'sacred places' seems more apt in embracing all the sites covered by this resarch, which are different in origins, history and geographical location" (pag. 17).

Quindi l'identificazione dei luoghi santi appare piuttosto semplice, mentre i luoghi sacri per meglio prenderli in esame hanno bisogno di un ulteriore inquadramento (cfr. pag. 22).

Dal canto suo Umberto Leanza (pp. 37-54) identifica questi ultimi dal punto di vista internazionale, considerando quei luoghi che sono tali perché riconosciuti internazionalmente. Questi sono: Vaticano; Monte Athos; Mecca; Monasteri del Kosovo; Gerusalemme.

Altri tre studiosi approfondiscono le visioni dello spazio sacro alla luce delle differenti tradizioni religiose: così Jack Bemporad analizza la prospettiva ebraica (pp. 75-89); Pier Francesco Fumagalli quella cristiana (pp. 91-100) e Yahya Pallavicini si sofferma sulla prospettiva islamica (pp. 101-115).

Il volume affronta quindi il tema centrale della ricerca e cioè i luoghi sacri del Mediterraneo, con una serie di saggi, il primo dei quali – particolarmente analitico – di Marshall J. Breger (*Jerusalem's Holy Sities in Israeli Law*); un altro di Rafael Palomino (*Jerusalem as a Holy Place: Christian Sacred Sites in the Holy City*) e il terzo di Moussa Abou Ramadam (*The Haram Al- Sharif in Jerusalem: an Israeli Law Perspective*).

Seguono due interventi di Dušan Rakitić e di Baki Svirca, che ci presentano in dettaglio il caso dei monasteri ortodossi del Kosovo: una realtà sulla quale non capita sovente di soffermare la nostra attenzione e che nel marzo 2004 furono oggetto di pesanti distruzioni, nell'indifferenza quasi completa dell'opinione pubblica internazionale e delle cancellerie dell'Occidente.

L'analisi si conclude con il contributo di un noto e apprezzato studioso recentemente scomparso: Charalambos K. Papastathis, che si sofferma sul regime del monte Athos, mentre completa la serie Alessandro Chechi con l'isola di Cipro.

A quanto sopra richiamato c'è da aggiungere che desta interesse, per il taglio politico e le prospettive di valutazione, il saggio di Simon Page; in particolare per quanto riguarda il pellegrinaggio islamico alla Mecca (Hajj), che come sappiamo costituisce il quinto dei pilastri dell'Islam. In particolare viene osservato che: "The end of Mecca, or of its history, could have severe consequences for Islam as a whole, and particulary for it as a world civilization" (pag. 329).

In conclusione, come sottolinea Cesare Mirabelli nella quarta pagina di copertina del volume: "This book opens up different perspectives on an ancient and still unsolved issue. It provides new tools to deal with the complex question of the sacred places in an innovative and constructive way and contains a "Declaration" for their protection that is based on an accurate analysis of the religious, legal and political significance of the most important sacred places of the Mediterranean", mentre Silvio Ferrari nel trarre le considerazioni conclusive si chiede se non sia possibile un "soft-law Approach to the Protection of Sacred Places" (p .331).

Giovanni B. Varnier

CESARE MILANESCHI, *Il Vecchio Cattolicesimo in Italia*, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2014, pp. 7-293.

La fine del XIX secolo costituisce, per la storia dello Stato italiano e delle sue istituzioni giuridiche, un periodo di particolare interesse, nel quale si misurano, anche aspramente, movimenti d'opinione portatori di profonde istanze radicalmente riformatrici e gruppi di potere scarsamente inclini alla modernizzazione e alla trasformazione civile, politica e sociale. Non fa eccezione,

in tale contesto, il dibattito interno alla Chiesa cattolica, tra l'indizione del Concilio Vaticano I, ad opera di Pio IX, nel 1868, e la promulgazione del *Codex Iuris Canonici* nel 1917, attraverso la Costituzione di Benedetto XV, *Providentissima Mater Ecclesia*. Il volume in oggetto si rivela un prezioso strumento di studio a partire dalle vicende storiche, e dalle suggestive dispute dottrinarie, di uno dei gruppi più interessanti della contestazione ecclesiale al Magistero di Pio IX: il "*vecchio cattolicesimo*". Tale denominazione, lungi dal poter essere, in realtà, ritenuta esaustiva a riguardo delle diverse impostazioni critiche che maturarono tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, indicherebbe, semmai, la petizione di principio, fatta propria dagli Autori ricordati nel corso del volume, per il patrimonio storico-giuridico e per l'orientamento dogmatico e teologico della Chiesa cattolica indivisa del primo Millennio dell'epoca cristiana. In aperto contrasto con un'opzione pontificia che andava sempre più strutturandosi in direzione di un'amministrazione centralistica e di un fondamento dogmatico dell'infallibilità papale.

Lo studio di Milaneschi dimostra sin dalle prime battute una peculiare attenzione alle vicende giuridiche della Chiesa ottocentesca, in special modo nei suoi tormentati rapporti col Regno unitario. In proposito, all'A. pare opportuno sottolineare il sostanziale fallimento della *legge delle guarentigie* del 13 Maggio 1871, a causa del risoluto rifiuto opposto dal Pontefice, e nonostante si fosse trattato di una legge unilaterale con alcuni aspetti chiaramente positivi: "[detta legge] *cercò di stabilire rapporti positivi con la Santa Sede, riconoscendo l'inviolabilità e i diritti sovrani del papa, e assegnandogli l'uso dei palazzi del Vaticano, del Laterano e la Villa di Castel Gandolfo* […] *concedeva al papa anche una cospicua rendita annuale e gli garantiva piena libertà nella nomina dei vescovi, i quali non erano più sottoposti ad approvazione da parte delle autorità statali*" (p. 11).

Ad avviso di Milaneschi, il pronunciamento di Pio IX è da porsi in linea di continuità con un Magistero ecclesiastico che aveva diffusamente ostacolato la penetrazione dei principi liberali nell'associazionismo cattolico, all'interno del quale, comunque sia, le posizioni liberali sembravano muovere da assunti largamente condivisibili: "*raggiungimento di un accordo fra la chiesa e il mondo moderno, distinzione della chiesa dalla società civile, liberazione dai compromessi temporali, rispetto della coscienza personale*" (p. 19). A parere dell'A., tali rivendicazioni, fortemente influenzate dal movimento risorgimentale italiano e dalle aspettative createsi intorno allo Stato unitario, dovevano apparire maggioritarie (*ibidem*), per quanto scoraggiate dalle reazioni della gerarchia (pp. 37-40).

Nel ricostruire il dibattito, la cui intrinseca vitalità è stata, in effetti, oscurata da un divenire degli eventi di segno opposto, con crescenti tensioni tra la Chiesa cattolica e le istituzioni civili, tra l'interpretazione del Magistero e la modernità giuridica, Milaneschi adopera un approfondito apparato bibliografico, dove sono analizzate con scrupolo e competenza le numerose pubblicazioni periodiche dei decenni oggetto della trattazione, non solo in lingua italiana. L'A. può così dar direttamente voce ai teologi e agli studiosi che costituirono i primi riferimenti culturali del movimento *veterocattolico*: Ignaz von Döllinger (in particolar modo, pp. 35-49, ma sui profili ecclesiologici v. anche pp. 96-100), Hyacinthe Loyson (pp. 100-108) e, andando alla rilevanza del tema nel dibattito italiano, innanzitutto il teologo evangelico Ugo Janni (pp. 263-281), personalità complessa nel cui pensiero convivono l'adesione ai valori risorgimentali e, almeno in alcuni frangenti, la delusione per il loro tangibile accantonamento collettivo nei primi tre decenni del XX secolo.

Ad impreziosire il volume, oltre la già ricordata e copiosa appendice bibliografica, meritano di essere richiamate alcune intuizioni di Milaneschi, che molto hanno da dire anche agli studiosi del diritto canonico e di quello ecclesiastico. In primo luogo, l'A. nota come alle origini del movimento veterocattolico non vi fossero precostituite intenzioni scismatiche (pp. 104-105). Al contrario, il cattolicesimo liberale e la gran parte della teologia metodista – i due orientamenti che possono aver più da vicino precorso le istanze veterocattoliche – finivano per convergere nella speranza di poter suggerire una linea alternativa, rispetto a quella percorsa dal Magistero ecclesiastico, che avrebbe potuto favorire la rinnovata unità dei cristiani in Europa, e non solo. Con la medesima lucidità, Milaneschi debitamente sottolinea (pp. 195-205) come tali movimenti, fondamentalmente accomunati dall'esigenza, per un verso, di sanare la frattura tra la Chiesa e la moderna civiltà giuridica, e, dall'altro, di favorire una riforma interna all'istituzione ecclesiale che segnalasse la definitiva desistenza dal temporalismo, aderirono, nei fatti, a visioni non sovrapponibili dell'ordinamento ecclesiale e dello stesso diritto pubblico ecclesiastico. La volontà di confermarsi in quanto liberi movimenti, slegati dal vincolo di una struttura istituzionale rigida e separata dalle altre esperienze ecclesiali, prevalse, forse, nella componente più genuina di questo vasto ripensamento, all'epoca in atto nella cultura cristiana europea. D'altra parte, non mancarono, e, anzi, nel breve termine, parvero prevalenti, i tentati processi di ecclesiogenesi, che miravano all'istituzione di Chiese ufficiali, distinguibili dalle altre e rispetto alle altre non occasionalmente in posizione di dissenso. Ciò che emerge più nettamente, soprattutto nelle considerazioni conclusive che l'A. dedica al pensiero di Ugo Janni, è, comunque sia, l'epocale valenza storico-giuridica dell'ecumenismo. L'auspicata riunificazione ecclesiale soltanto a primo sguardo sarebbe sembrata la conseguenza di una serie di provvedimenti giuridici formali, volti a sanare antiche contrapposizioni, attraverso un compiuto rinnovamento delle fonti del diritto ecclesiale; a un livello analitico più profondo, il movimento ecumenico avrebbe piuttosto costituito l'unica modalità per ritornare fedeli al più autentico e "antico" nucleo fondante della cattolicità. Secondo la valutazione sovente attribuita dai vecchi cattolici a un eminente Padre della Chiesa: in necessariis unitas, in dubiis libertas, in omnibus charitas.

Domenico Bilotti

MIGUEL RODRÍGUEZ BLANCO, *Régimen jurídico de cementerios y sepulturas*, Editorial Comares, S.L., Granada, 2015, pp. 227.

I profili antropologici, filosofici, storici, religiosi, sociologici e finanche letterari dell'evento-morte e di tutto ciò che lo circonda hanno rappresentato uno dei classici – e forse più affascinanti – temi di ricerca degli studiosi europei e non solo, i quali vi hanno spesso intravisto alcune delle tappe significative per l'evoluzione della società umana nel suo complesso. Altrettanto non si può dire, probabilmente, per ciò che attiene agli aspetti giuridici che ruotano attorno a tale tema, soprattutto se messi in relazione con il profilo religioso degli stessi. Se, infatti, il diritto civile e quello amministrativo hanno dimostrato nel corso del tempo un certo qual interesse per gli studi sul regime giuridico dei cimiteri e delle sepolture, legato da un lato ai rapporti con la pubblica amministrazione e dall'altro lato agli aspetti successori *mortis causa,* il diritto ecclesiastico non sempre ha saputo coglierne le peculiarità giuridico-religioso-culturali e non sempre è stato capace di evidenziarne ed analizzarne le specificità, in maniera autonoma dagli aspetti – pur

imprescindibili – di carattere squisitamente civilistico-amministrativo. Il tema dei cimiteri e delle sepolture, insomma, è stato frequentato dai giuristi con uno sguardo rivolto essenzialmente al diritto civile e al diritto amministrativo e, talvolta, dai canonisti che ne hanno analizzato prevalentemente gli aspetti giuridico-liturgici legati alla disciplina contenuta tanto nel CIC del 1917 quanto nel CIC del 1983.

La caratterizzazione pluralista delle società attuali ha fatto emergere nuove sensibilità e nuove esigenze nella materia *de qua* e la poderosa opera di Miguel Rodriguez Blanco offre un contributo dottrinale originale ed esaustivo, riuscendo a cogliere le peculiarità più significative per l'ecclesiasticista, a partire da una rigorosa e dettagliata analisi incentrata essenzialmente sulla normativa e sulla giurisprudenza spagnola, con qualche riferimento di diritto comparato ed europeo.

Gli "occhiali dell'ecclesiasticista" consentono di individuare tre aspetti che orientano in maniera chiara la trattazione, caratterizzandone non solo i contenuti, ma anche il metodo.

Il primo riguarda il preliminare e imprescindibile collegamento tra il regime giuridico dei cimiteri e delle sepolture con le facoltà connesse alla libertà religiosa, che rappresenta il "quadro sistematico" nel quale si inserisce il tema trattato (come si evince dal primo capitolo del volume), ma arriva ad assumere nel corso dell'intera trattazione il ruolo di vera chiave di lettura delle norme esaminate e della loro applicazione. Come evidenzia anche Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, nel prologo al volume, prendendo spunto dall'approfondita analisi dell'Autore sulla Decisione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso «Johannische Kirche y Peters c. Alemania», il diritto alla sepoltura, le scelte ad essa connesse e l'impatto del regime giuridico degli spazi cimiteriali sugli individui-cittadini-fedeli e le comunità religiose «no sería una simple manifestación de la libertad de practicar la religión propia, sino que, para ellos, formaría parte de «la esencia» de la libertad religiosa» (p. XIV).

Il diritto a ricevere sepoltura "conformemente alle proprie convinzioni religiose", dunque, come si evince dall'art. 2.1.b della Ley Organica 7/1980 de Libertad religiosa, da una parte assume il significato di un "corollario" del diritto di ricevere una "sepoltura degna", cioè coerente con il concetto di dignità umana, come tutelato sia pur in maniera non esaustiva dalle convenzioni internazionali (cfr. primo capitolo del volume), e dall'altra parte implica – nella società plurale contemporanea – un divieto di discriminazione religiosa. Anzi, come ha dimostrato, per la realtà britannica, francese e spagnola, l'Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid, «la adecuada atención a las necesidades mortuorias conforme a las creencias profesadas por los fallecidos» è un importante fattore di "integrazione sociale-religiosa", ad esempio, nei confronti della popolazione musulmana sempre più consistente nelle società europee (p. 3).

Il secondo aspetto che evidenzia lo spessore "ecclesiasticistico" del metodo utilizzato nell'affrontare il tema dei cimiteri e delle sepolture è quello della disamina completa di tutto il complesso sistema delle fonti del diritto e della ripartizione delle competenze in materia. L'opera prende in esame sapientemente sia i risvolti della disciplina giuridica cimiteriale relativi alla dialettica *interordinamentale* (Stato/confessioni religiose), nella sua dinamica verso la secolarizzazione e nei nodi problematici che ne hanno caratterizzato la storia spagnola quale materia di *mixti fori* e la progressiva conquista della reciproca autonomia confessionale e statuale, sia quelli relativi alla dialettica *intra-ordinamentale* (Stato/comunità autonome), che trova nella realtà spagnola interessanti peculiarità. Nel quadro di tali coordinate, l'opera esamina i regimi giuridici cui danno luogo i diversi approcci

interordinamentali Stato/confessioni e le differenti risposte che Stato e comunità autonome forniscono alle esigenze della libertà religiosa connesse alla disciplina cimiteriale e della sepoltura, attraverso l'analisi delle normative unilaterali e bilaterali sia a livello centrale che decentrato.

Il terzo aspetto concerne la natura interdisciplinare della materia, ben presente nell'opera, nella quale le vicende giuridiche che riguardano i cimiteri evidenziano le molte e variegate intersezioni con altre branche del diritto, come il diritto amministrativo, per le norme urbanistiche e di igiene pubblica, il diritto civile, per le regole sulla trasmissione del diritto di sepoltura, il diritto commerciale, per le norme sul mercato funebre, il diritto penale, con la tutela dei luoghi delle sepolture, e infine il diritto ecclesiastico dello Stato, che si occupa dei riti funebri e delle pratiche religiose ad essi connesse (p. 1).

I tre nuclei contenutistici e metodologici appena esposti orientano l'intera trattazione che si articola in cinque capitoli, seguiti da una ricca appendice normativa e giurisprudenziale.

Il primo capitolo si concentra sulle già ricordate connessioni tra disciplina cimiteriale e libertà religiosa, attraverso la disamina delle fonti del diritto internazionale e spagnolo che si occupano della materia: norme costituzionali, *Acuerdos* con la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose, disciplina dettata dalle *Comunidad Autonomas* e una serie piuttosto consistente di Regolamenti comunali.

Il secondo capitolo tratta della natura giuridica dei cimiteri, evidenziandone la duplice rilevanza religiosa e giuridico-pubblicistica (p. 49). Da tale punto di vista, i cimiteri si caratterizzano come "cosa religiosa", dunque "res extra commercium", e potenzialmente oggetto di titolarità sia delle confessioni religiose, in virtù della tutela della libertà religiosa che si sostanzia per le chiese nel diritto di avere propri cimiteri, sia del settore pubblico, come beni demaniali (p. 52). Allo stesso tempo, i cimiteri rappresentano un servizio pubblico essenziale e dunque cadono in quanto tali, e indipendentemente dalla titolarità proprietaria, nella disciplina propria dei servizi pubblici essenziali. Infine e sinteticamente, i cimiteri possono essere inquadrati nella categoria delle "cose pubbliche", alla luce delle classiche e solide teorie generali del diritto tedesco, italiano e spagnolo, le quali evidenziano la natura pubblicistica con riferimento alle funzioni svolte dai cimiteri. La dialettica tra le teorie generali sulla natura pubblicistica dei cimiteri e il confronto con il diritto in azione e la prassi amministrativa consente all'Autore di descrivere la complessa realtà cimiteriale spagnola, i cui dati, aggiornati al 2006, dimostrano che «del total de 17.682 cementerios de los que se tiene constancia, 9.146 son de titularidad municipal (el 51,7%), 7.919 de la Iglesia católica (el 44,8%), 585 de otras confesiones religiosas o asociaciones (el 3,3%) y 32 son cementerios privados (el 0,2%)» (p. 66). Tali cifre, dalle quali risalta il gran numero di cimiteri di proprietà della Chiesa cattolica e in proporzione delle altre confessioni religiose, confermano che la presenza religiosa nella realtà cimiteriale, oltre ad essere un fattore significativo di identità culturale e di memoria nazionale, non può e non deve essere interpretata semplicemente quale estrinsecazione del diritto di iniziativa privata, ma trova un suo preciso fondamento nella libertà religiosa ad esso sottesa e come tale va tutelata.

Il terzo capitolo si occupa della categoria dei cimiteri pubblici, per la maggior parte di proprietà dei Comuni, rispetto ai vari profili concernenti i servizi, l'amministrazione («Concesión de sepulturas; Derechos y obligaciones del concesionario y extinción de la concesión; Régimen económico») e infine la chiusura e il cambio di destinazione.

La seconda parte di questo capitolo approfondisce in particolare la problematica natura giuridica dei "reparti religiosi" all'interno di tali spazi, che dà

luogo a un duplice ordine di difficoltà: il primo riguarda il generale divieto di separazione dei defunti su base confessionale, sancito dalla Costituzione e dalla normativa spagnola, il secondo concerne le regole della gestione confessionale, di spazi e strutture all'interno di un'area che ha comunque natura pubblicistica e che in quanto tale è tenuta a rispettare le regole della laicità e della separazione dell'ordine civile dall'ordine religioso. Alla luce di tali nodi problematici, l'Autore esamina la disciplina relativa ai reparti speciali, con riferimento soprattutto alla loro amministrazione, sotto il profilo dei beneficiari delle sepolture, del regime concessorio e dei diritti e doveri del concessionario e del loro regime economico.

Il quarto capitolo si occupa dei cimiteri di proprietà delle confessioni religiose, che, sottoposti al regime giuridico civilistico proprio dei cimiteri privati, rispettano comunque le regole confessionali di riferimento, che, per la Chiesa cattolica, sono prese in considerazione dall'Autore attraverso un approfondito commento non solo delle disposizioni contenute nel codice di diritto canonico, ma anche nei Regolamenti diocesani relativi ai cimiteri parrocchiali. Ne emerge un quadro estremamente interessante che deriva dalla concorrenza e coesistenza, non sempre coerente ed organica, tra disposizioni canoniche e civili, che danno luogo a non pochi problemi sul fronte della selezione delle norme applicabili rispetto alla titolarità, uso e trasmissione dei diritti funerari, e che spesso sfociano in convenzioni tra cimiteri parrocchiali e Comuni. L'analisi di alcune specifiche realtà locali emblematiche rivela un approccio pratico dello studio in esame, sostenuto da una imponente ricerca sul campo, e un quadro complesso e dettagliato della situazione vigente in Spagna.

«La finalidad de interés general a la que están destinados los cementerios, unida a su significación religiosa para los creyentes, se traduce jurídicamente, tanto en el caso de los cementerios de las confesiones religiosas como en el de los públicos, en la existencia de normas particulares tendentes a proteger la significación pública, social y afectiva de estos recintos» (p. 195). Alla luce di tale premessa, l'Autore dedica l'ultimo capitolo del volume alla disamina delle norme che, a livello internazionale, penale, amministrativo e civile si occupano di offrire protezione, tutela e promozione alle molteplici dimensioni implicate nella realtà cimiteriale. È questa l'ennesima occasione per indagare come le categorie e gli istituti giuridici di ciascuna delle branche del diritto prese in esame si declinino nell'ambito cimiteriale, illuminandone aspetti non immediatamente percepibili ad una lettura superficiale: le norme della Convenzione di Ginevra sul diritto alla sepoltura degna e religiosa dei prigionieri di guerra, la riflessione dottrinale e giurisprudenziale sulla natura del bene giuridico protetto dalle norme del codice penale spagnolo relative ai «delitos contra la libertad de conciencia, los sentimientos religiosos y el respeto a los difuntos», e ancora la protezione amministrativa dei cimiteri quali beni demaniali e il loro eventuale rilievo quali beni culturali di interesse storico-artistico, lo spessore civilistico del regime di "inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad" dei cimiteri pubblici e del corrispondente regime peculiare dei cimiteri privati, che svolgono comunque una funzione di carattere pubblico.

L'idea che rimane dalla lettura del volume ha a che fare con il concetto di *pluralismo*, quale *dato di fatto* desumibile dall'assetto delle fonti esistenti in materia (fonti sovranazionali, fonti statali unilaterali e bilaterali, fonti decentrate unilaterali e bilaterali, fonti civilistiche e confessionali), e al contempo quale *obiettivo* di politica del diritto nel perseguimento di una effettiva ed efficace tutela multilivello di un aspetto "essenziale" della libertà religiosa nelle società multireligiose.

Anna Gianfreda

Stampato da
Pellegrini editore - Cosenza

ISSN 1970-5301