



# diritto & religioni

**Semestrale**  
**Anno II - n. 1-2007**  
**gennaio-giugno**

ISSN 1970-5301

**3**



**LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE**

**Diritto e Religioni**  
Semestrale  
Anno II - n. 1-2007  
**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, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, S. Ferlito, M. C. Folliero, G. Fubini, 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, F. Zanchini di Castiglionchio

*Struttura della rivista:*

**Parte I**

SEZIONI

*Antropologia culturale*  
*Diritto canonico*  
*Diritti confessionali*  
*Diritto ecclesiastico*  
*Sociologia delle religioni e teologia*  
*Storia delle istituzioni religiose*

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci, A. Pandolfi  
A. Bettetini, G. Lo Castro,  
G. Fubini, A. Vincenzo  
S. Ferlito, L. Musselli,  
A. Autiero, G. J. Kaczyński,  
R. Balbi, O. Condorelli

**Parte II**

SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*  
*Giurisprudenza e legislazione canonica*  
*Giurisprudenza e legislazione civile*  
*Giurisprudenza e legislazione costituzionale*  
*Giurisprudenza e legislazione internazionale*  
*Giurisprudenza e legislazione penale*  
*Giurisprudenza e legislazione tributaria*  
*Diritto ecclesiastico e professioni legali*

RESPONSABILI

G. Bianco  
P. Stefanì  
A. Fuccillo  
F. De Gregorio  
G. Carobene  
G. Schiano  
A. Guarino  
F. De Gregorio, A. Fuccillo

**Parte III**

SETTORI

*Lettere, recensioni, schede,*  
*segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

P. Lo Iacono, A. Vincenzo

J. Pasquali Cerioli, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio della distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano 2006, pp. 205.

Lo sviluppo della riflessione sulla laicità nello Stato democratico, già oggetto di autorevoli studi, trova in questo testo un ulteriore contributo, con l'analisi sui parametri essenziali della distinzione degli ordini prefigurata dalla Costituzione italiana, che l'A. considera un corollario "essenziale" del principio supremo di laicità dello Stato.

L'opera è strutturata in tre capitoli. Il primo di questi guarda al quadro costituzionale al fine di tracciare un dimensionamento tra la promozione della libertà religiosa e la reciproca indipendenza dello Stato e delle Confessioni religiose, mettendo in guardia da sbilanciamenti "interventisti" che, "in nome di una generica e poco circostanziata laicità positiva" (p. 22), potrebbero minare l'indipendenza degli ordini. L'uguaglianza dei singoli e l'eguale libertà delle confessioni religiose si dispongono a garanzia del sistema. Così, aderendo alle affermazioni di Casuscelli, di Guerzoni e di Vitale, l'A. ribadisce che l'art. 7, 1° co., cost., è limite oggettivo per la possibilità di prestazioni a contenuto confessionale da parte dello Stato e per un'eventuale pretesa delle confessioni a prestazioni di contenuto statuale. In ragione dell'indipendenza degli ordini, lo spazio pubblico deve essere "neutrale" (p. 36), ma devono essere rifiutate le tentazioni separatiste di chi vuole ricondurre il fenomeno religioso nell'alveo del diritto comune o farne oggetto di "formazioni speciali o privilegiate".

L'art. 7, 1° co., non è, quindi, enunciazione "meramente dichiarativa", piuttosto si dispone quale "canone fondamentale della sovranità dello stato nel proprio ordine"; e qui l'A. critica gran parte della dottrina ecclesiasticista, perché non avrebbe saputo cogliere la vera portata di questo dettato, mentre esprime apprezzamento per l'attività della giurisprudenza che dal 1970 ha cominciato a evidenziare il ruolo di questa norma; ma le affermazioni addotte per sostenere la funzione primaria di difesa dello Stato, resa dal testo normativo, non appaiono risolutive. La lettura della giurisprudenza citata assicura spazio anche per differenti rilievi, specie in riferimento alla decisione (Cass. 21 aprile

2003, n. 22516) relativa alla vicenda che ha coinvolto la Radio Vaticana. L'interpretazione parallela dell'art. 7, 1° co., e dell'art. 8, 2° co., cui conducono le riflessioni sviluppate da Berlingò e da Cardia, appare più convincente. Né, d'altra parte, si è mai messo in dubbio il primato della sovranità dello Stato all'interno del proprio ordinamento: una autorità che la dottrina definiva, con espressione non molto felice, come competenza circa la ripartizione delle competenze. L'art. 7, 1° co., piuttosto, con il suo riferimento al "proprio ordine", mi sembra inviti ad analizzare con rigore come si dispieghi il principio di bilateralità nel nostro sistema laico e democratico.

Il secondo capitolo si sofferma sui contenuti dell'ordine indipendente dello Stato, ribadendo la necessità di una corretta individuazione dell'ordine statale in contestazione con quanti enfatizzerebbero "una (presunta) indefinibilità del confine tra lo spirituale e il temporale" (p. 64) o l'espandibilità delle materie miste. E, qui, l'A. rifiuta che tali contenuti siano desunti, in via esclusiva, dalla legislazione negoziata o da riserve di legge. La "distinzione degli ordini distinti" lo porta a individuare "un nucleo indisponibile" di materie proprie dell'ordine indipendente dello Stato: una indagine che viene condotta con metodo di prevenzione, guardando al dettato costituzionale e alla legislazione ordinaria (quindi, anche a precise riserve di legge). La tutela dei diritti inviolabili degli individui, la garanzia della eguale libertà di tutte le confessioni religiose e dell'uguaglianza per gli enti con fine di religione o di culto costituiscono precisi luoghi di autorità dello Stato: spazi di sovranità che "si dilatano sino al punto di comprendere ogni ambito in cui si manifesti la necessità di un intervento promozionale da parte del pubblico potere in vista dell'effettivo godimento dei diritti e delle libertà" che la Costituzione assicura. La promozione del progresso materiale e spirituale della società, la tutela delle minoranze, lo sviluppo del progresso scientifico e la tutela dei beni culturali appartengono alla sfera temporale. La potestà impositiva e la materia fiscale, i rapporti internazionali e il diritto penale evidenziano un settore di imperio statale esclusivo. I rapporti personali e patrimoniali nella famiglia, i rapporti economici ed i rapporti politici integrano la sfera delle questioni civili. L'ordinamento della Repubblica è interamente ricompreso nell'ordine dello

Stato. La “inderogabile tutela dell’ordine pubblico” è principio supremo a presidio della sovranità dello Stato. Il quadro è ampio, ma viene esposto in via molto sintetica, con individuazioni e differenziazioni che l’A. avvalorando citando in modo attento e critico la più recente produzione monografica in materia, ma, forse, sarebbero state opportune ulteriori specificazioni.

Segue, nel terzo capitolo, una valutazione dell’indipendenza degli ordini rispetto al diritto ecclesiastico civile negoziato con le confessioni religiose: dell’impatto, quindi, della bilateralità. La finalità e i confini della normazione bilaterale con le confessioni sono segnati dal rilievo, espresso da Casuscelli, che “la regolamentazione pattizia non è, e non può essere, il sistema ordinario di disciplina dell’interesse religioso”, perché tale ruolo in uno Stato laico deve essere assolto, a garanzia dell’uguaglianza, dal diritto comune. I concordati e le intese, pertanto, si dispongono come momenti integrativi della libertà, in relazione a specifiche esigenze di identità, che ovviamente non incidono “su interessi, valori, principi soggetti alla potestà sovrana” (p. 139 s.). Di questo darebbe conferma l’evoluzione della giurisprudenza costituzionale.

In queste prospettive, l’A. rileva come desti perplessità la comunione di intenti, rivolti alla promozione dell’uomo e al bene del Paese, di cui all’art. 1 dell’Accordo di Villa Madama, non tanto perché nasconde una potenziale “interferenza tra sfera spirituale e sfera temporale”, ma in quanto induce a dilatare la materia negoziabile. Il riferimento può avere una portata positiva solo se inteso nel rispetto “dei limiti che la Costituzione assegna alle forme di bilateralità”. Quindi, in virtù del principio di laicità, non si può procedere a cooperazioni in rapporto al patrimonio dogmatico delle confessioni o su ciò che concerne l’ordine proprio delle questioni civili”. La collaborazione interviene tra gli ordinamenti, non tra i distinti e separati ordini (ma, proprio per questo, direi, la legge può stabilire, anche in via negoziata, modalità di intervento che prevedano partecipazioni non lesive della distinzione degli ordini). L’impegno a collaborare, di cui all’art. 1 Conc., per l’A., non costituisce un principio primario, bensì una regola programmatica (p. 158 s.), incapace di produrre espressioni dirette di sussidiarietà nelle prestazioni che competono allo Stato e tale da limitare anche le moda-

lità di esercizio del magistero istituzionale ecclesiastico in materia politica (p. 175): una conclusione, quest’ultima, da condividere con opportuna prudenza; che interviene su un tema, a suo tempo (molto prima dell’avvento dell’Accordo di Villa Madama), affrontato e risolto con equilibrate indicazioni da Saraceni; tanto più che a sanzione di eventuali trasgressioni, di questo divieto e di quelli prima espressi, l’A. non può che riproporre, in via preferenziale, la “regola meta-giuridica dell’autolimitazione del proprio potere in vista di un corretto svolgimento delle relazioni bilaterali” (p. 183).

Per la collaborazione nelle “ulteriori materie” di cui all’art. 13 del Concordato (che va considerato come norma strumentale sulle fonti) vigono le stesse regole, con l’ulteriore limite che le intese paraconcordatarie non possono introdurre materie nuove (e si tratta di interpretazione che trae conforto dal vigente art. 117 Cost.).

In conclusione, il 1° co. dell’art. 7 Cost. è per l’A. importante garanzia in un sistema che ha il pregio di fornire strumenti per coniugare laicità e promozione della libertà religiosa, a livello individuale e collettivo, e la formazione pattizia dovrebbe assolvere “la funzione integratrice di adattare (ove ammissibile) le regole poste dal diritto comune alle specifiche esigenze di identità di ogni culto”; ma, ferme e dimostrate queste valutazioni, trovo comunque difficoltà a condividere che la separazione degli ordini, di cui al dettato costituzionale, sia posta a difesa della priorità dell’ordine dello Stato e che enunci un principio disgiungibile dal dettato dell’art. 8, 2° co., per quanto attiene ai rapporti con altre confessioni.

**Flavia Petroncelli Hübler**

F. Vecchi, *Gli accordi tra potestà civili ed autorità episcopali*, Pubblicazioni del Dipartimento di Scienze Giuridiche Università di Roma “La Sapienza”, Jovene, Napoli, 2006, pp. XII-340.

Molti anni fa, studiando i rapporti tra Chiesa e Stato in Polonia, fui colpito dal fatto che l’episcopato polacco avesse sottoscritto molti accordi con il governo, indipendentemente dall’intervento ufficiale della S. Sede. Mancavano però dirette relazioni tra Stato e Chiesa e si era in un periodo di guerra fredda