



Coscienza e Libertà

DAL 1978

ATTI DEL CONVEGNO

A cura di
Silvia Baldassarre
Francesca Evangelisti
Davide Romano

**LE GIORNATE DI COSCIENZA E LIBERTÀ
ROMA, 16 NOVEMBRE 2022**

*I problemi concreti della libertà religiosa e di coscienza in Italia:
agenda per la nuova legislatura*

P. Annicchino

ISSN 0394-2732

Uno “scherzo di ferragosto”? La scomparsa della politica ecclesiastica in Italia

Pasquale Annicchino

Ricercatore (Rtd-B) Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Foggia

1. Introduzione

I “problemi concreti della libertà religiosa e di coscienza in Italia”, per voler utilizzare il titolo che gli organizzatori hanno voluto dare al convegno, sono molteplici e ormai da anni oggetto delle riflessioni degli studiosi e degli esperti. Tuttavia, la risoluzione di tali “problemi concreti” appare lasciata in un dimenticatoio che vive, ormai da anni, dell’assenza di una vera e propria politica ecclesiastica che, nel rispetto delle diversità delle soluzioni possibili, sappia arrivare ad una decisione che ridia vigore e slancio alla tutela dei diritti di singoli e comunità che appaiono ormai dimenticati dal legislatore. La politica ecclesiastica italiana appare allora essere come quel personaggio di un romanzo estivo di Arturo Carlo Jemolo¹: vittima di un omicidio che appare irrisolvibile e che però rivela particolari e dettagli decisivi per comprendere la natura della verità anche quando si hanno tutte le prove a disposizione. Allo stesso modo, dopo anni di analisi, sembra esserci un sostanziale accordo sulla necessità di interventi di politica ecclesiastica, seppur nella differenza rispetto agli strumenti da utilizzare. Queste brevi note, prendendo spunto dall’esercizio estivo di Jemolo, intendono offrire un contributo di riflessione sul tema.

¹ Faccio riferimento a A.C. JEMOLO, “Scherzo di ferragosto”, Editori Riuniti, Roma, 1983.



2. Verità e Male in un romanzo estivo

«È venuto il diavolo e ha tagliato la testa alla mamma»². In un romanzo pubblicato postumo Arturo Carlo Jemolo indaga i misteri di un omicidio. Quando viene ritrovato il corpo di una donna decapitata un giovane e ambizioso magistrato viene incaricato delle indagini. Queste però si rivelano subito difficili e complesse. La donna non aveva nemici noti e non ci sono testimoni oculari del delitto. Nel corso delle indagini il procuratore si imbatte in una serie di personaggi enigmatici: un sacerdote, un giovane soldato, un contadino solitario. Ognuno di loro ha qualcosa da nascondere e potrebbe essere coinvolto nel delitto. Il procuratore riesce a risolvere il caso, tuttavia la soluzione è sorprendente e lascia un senso di inquietudine. Si percepisce la difficoltà degli investigatori di arrivare a conoscere la verità anche quando si dispone di tutte le prove. Altro tema rilevante del romanzo è quello della natura del male. L'omicidio, attorno a cui ruota la narrazione, appare un atto di violenza gratuita impossibile da giustificare. Il romanzo sembra suggerire che la presenza del male nel mondo sia effettiva e reale e che questa può manifestarsi inaspettatamente e in modi inimmaginabili. Lo sforzo letterario di Jemolo può essere utile ad affrontare la crisi della politica ecclesiastica italiana che, ormai da anni, come in un romanzo giallo, appare essere stata tramortita. Le evidenze sono ormai davanti agli occhi di tutti. La foresta pietrificata delle fonti si staglia davanti agli occhi dell'osservatore e dell'interprete che può facilmente lasciarsi prendere dal cinismo dell'analisi o dallo sconforto.

3. La foresta pietrificata delle fonti italiane

In un recente contributo Nicola Colaianni ha opportunamente sottolineato la stasi che vivono le fonti del diritto ecclesiastico italiano, un diritto in cerca d'autore. La prima crisi è quella della legislazione in quanto il legislatore non fornisce più «la materia prima di cui ogni ramo del diritto ha bisogno per aggiornare la ricostruzione del quadro di sistema».³ La crisi della legislazione contribuisce a realizzare una situazione alquanto tragicomica in cui «Il diritto comune, insomma, resta incredibilmente contenuto nella legge 1159/1929, pur

² *Ibid.*, p. 14.

³ N. COLAIANNI, "Diritto ecclesiastico attuale", in *Coscienza e Libertà*, 62, 2023, p. 171.



se almeno amputata dalla Corte Costituzionale dalle parti più segnate dall'autoritarismo fascista»⁴. Anche le intese, pensate per garantire una tutela della specificità delle diverse identità confessionali, si risolvono in un esito paradossale: «un'automatica trasposizione delle norme favoritive ed espansive di libertà dal concordato e dalla prima intesa alle altre confessioni in modo da livellarne quanto più possibile il trattamento»⁵. La dottrina ha ricostruito con dovizia di dettagli la stasi che ha caratterizzato la politica ecclesiastica italiana per molti anni, ne ha indagato i motivi e, in alcuni casi, si è spinta ad ipotizzare soluzioni innovative che il legislatore avrebbe potuto raccogliere⁶. Sembriamo essere quindi davanti ad una foresta pietrificata delle fonti in cui le maggioranze parlamentari, di qualsiasi colore politico, che si susseguono danno l'impressione di essere: «(...) appagate dall'assetto normativo ormai consolidato, composto dal concordato e da un numero aperto di intese oltre alla legge del 1929, ritenuta sufficiente per soddisfare le esigenze più elementari delle altre confessioni»⁷. Del resto, la situazione italiana era già stata ampiamente denunciata in pagine fondamentali scritte da alcuni Maestri del diritto ecclesiastico negli anni successivi all'approvazione della Costituzione. Già nel 1952 Arturo Carlo Jemolo aveva modo di scrivere: «La situazione di fatto italiana è assai semplice: non sono mai entrati in vigore l'art. 19 della Costituzione (...); non è mai entrato in vigore l'art. 8 (...); mai, almeno in questa materia, l'art. 17 (...). Per il Ministero dell'Interno (...) non esistono che gli articoli 1° e 2° del r.d. 28 febbraio 1930 n. 289 (...) e l'art. 18 del t.u. della legge di pubblica sicurezza 18 giugno 1931 (...). Noi pensiamo che queste norme siano chiaramente abrogate dalla Costituzione; il Ministero degli Interni ritiene che no, che le riunioni per scopo religioso non possano fruire della libertà di cui fruiscono tutte le altre riunioni (...). Non c'è cioè in Italia neppure quella libertà di *devotio domestica*, che era largamente accordata alle minoranze religiose già prima della Rivo-

⁴ *Ibid.*, p. 172.

⁵ *Ibid.* Per un'analisi del percorso incompiuto della libertà religiosa in Italia cfr. A. FERRARI, "La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto", Carocci, Roma, 2012.

⁶ Cfr. G. MACRÌ, "Serve una nuova governance della libertà religiosa in Italia", in *Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, 18, 2022, pp. 83-106, disponibile su: <https://riviste.unimi.it/index.php/statoechiese/article/view/18983>.

⁷ N. COLAIANNI, "Diritto ecclesiastico attuale", op. cit., p. 176.



luzione francese, e di cui almeno gli stranieri fruivano pure nella Roma dei Papi. È questo per molti di noi un argomento penoso, perché non possiamo non considerare che ciò che si verifica in Italia sarebbe impensabile in ogni Paese al di là delle Alpi (...)»⁸.

Le prove della crisi delle fonti si possono rintracciare anche in esempi recenti e in alcune inclinazioni della dottrina. Come evidenzia Gabriele Fattori è prova di questa crisi: «(...) il lungo periodo di inattività delle Commissioni governative interministeriali adibite al 'Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e le relazioni istituzionali' della Presidenza del Consiglio dei Ministri prima di essere ricostituite nel maggio 2022», inoltre, per quel che riguarda la dottrina: «(...) è emblematico della gravità della crisi delle fonti del diritto ecclesiastico il fatto che le intese mancate o ineffettive con Islam, Atei e Testimoni di Geova riescano a stimolare il dibattito scientifico più di quelle approvate di recente e operanti»⁹. In questo quadro assistiamo a «una crisi delle fonti tradizionali del diritto ecclesiastico che ragioni strutturali e congiunturali fanno temere irreversibile»¹⁰.

4. Che fare?

Anche chi, come Paolo Cavana, rappresenta scetticismo nei confronti di una legge generale sulla libertà religiosa fa notare come «(...) assume certamente priorità, anche sul piano simbolico, il superamento della vecchia legge sui culti ammessi del 1929 per tutta una serie di considerazioni fin troppo note»¹¹ e suggerisce di puntare ad un «approccio più mirato e pragmatico, volto a individuare le oggettive debolezze e incongruenze dell'attuale disciplina e porvi rimedio con puntuali e circoscritti interventi normativi volti a migliorare la condizione giuridica delle confessioni prive di intesa con lo Stato, soprattutto nei loro rapporti con le amministrazioni pubbliche, al fine di agevolare l'eser-

⁸ A.C. JEMOLO citato in S. LARICCIA, "Arturo Carlo Jemolo. Un giurista nell'Italia del Novecento", Carocci, Roma, 2015, p. 39.

⁹ G. FATTORI, "Ecclettismo e potenzialità del diritto ecclesiastico nella transizione giuridica pluralista", in *Coscienza e Libertà*, 65, 2023, p. 91.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ P. CAVANA, "Diritto 'ecclesiastico' fra retaggi del passato, problematiche attuali e sfide future", in *Coscienza e Libertà*, 65, 2023, p. 131.



cizio della libertà religiosa e, in particolare, della libertà di culto»¹². Cavana fa inoltre giustamente notare la necessità di un aggiornamento delle norme relative ai rapporti fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica¹³. Sembra ormai patrimonio di chiunque si sia impegnato nell'analisi dello stato dei rapporti fra Stato e confessioni religiose la necessità di uno o più interventi che possano mirare al miglioramento dell'attuale quadro giuridico relativo alla tutela dei diritti delle minoranze religiose in Italia. Le soluzioni tecniche da mettere in campo per raggiungere tale obiettivo possono essere di diverso carattere, non è mia intenzione analizzarle in questo breve contributo con l'obiettivo di evidenziarne meriti e difetti. È questo un dibattito che coinvolge gli esperti che si sono impegnati nell'articolazione dei progetti di legge e delle soluzioni tecniche in materia e gli studiosi della disciplina che hanno già prodotto numerosi studi in materia. Vorrei solo sottolineare la forse non percepita necessità da

¹² *Ibid.*, p. 131-132. Cavana si sofferma poi in particolare sul tema dell'edilizia di culto sottolineando come: «(...) l'apertura e la titolarità di edifici di culto da parte delle nuove comunità religiose prive di intesa, in ordine al quale-come è stato più volte rilevato l'attuale cornice normativa appare insufficiente e inadeguata, anche perché interpretata in modo molto rigido dalla nostra giurisprudenza amministrativa e in particolare dal Consiglio di Stato, che riserva l'esercizio di tale finalità di culto ai soli enti riconosciuti in base alla legge sui culti ammessi del 1929». Cavana sottolinea inoltre la necessità di un approccio più chiaro anche in materia di principi costituzionali: «Anche il principio di laicità dello Stato, già richiamato, è tuttora oggetto ricorrente di dibattiti e rappresenta uno snodo divisivo in tanti ambiti materiali della nostra disciplina. Nonostante gli sforzi della nostra giurisprudenza costituzionale, che dopo averlo enunciato nel 1989 non ha mai smesso di tornarvi sopra per meglio precisarne il contenuto, ancorandolo alle disposizioni costituzionali (artt. 2-3, 7-8, 19 e 20), questa espressione continua a mantenere un significato ambivalente e ambiguo, come anche di recente è stato rimarcato (A. Ferrari)», *ibid.*, p. 132.

¹³ Come evidenzia Cavana: «Mi riferisco non solo all'Accordo di revisione concordataria del 1984, alcune disposizioni del quale risentono dei mutamenti intervenuti nel corso dei quasi quarant'anni trascorsi, ma anche al Trattato lateranense, che compirà tra pochi anni un secolo di vita, durante il quale sia lo Stato italiano che la Santa Sede hanno attraversato profondi cambiamenti», *ibid.*, p. 134. Fattori fa ugualmente notare, nel contesto della crisi delle fonti del diritto ecclesiastico, i problemi resi «ancora più evidenti dalla stagione riformatrice del diritto canonico e del diritto vaticano e dai molti stimoli in generale offerti dai diritti confessionali. Il Concordato risulta ormai disapplicato in più parti per effetto dell'azione delle Corti e depotenziato in molte altre per l'incidenza sostanziale del diritto comune nazionale e sovranazionale in materie competitive con quelle miste», cfr. G. FATTORI, "Ecllettismo e potenzialità del diritto ecclesiastico nella transizione giuridica pluralista", *op. cit.*, p. 90.



parte della pubblica opinione della rilevanza del tema¹⁴ e l'ovvio ruolo, sempre più importante, della giurisprudenza chiamata ad offrire risposte nel contesto di un processo sociale di vera e propria tribunalizzazione¹⁵ a causa dell'inerzia del potere legislativo¹⁶. Sembra che chi sia titolare del potere d'iniziativa legislativa in materia faccia fatica a rendersi conto della velocità dei cambiamenti sociali e politici che viviamo¹⁷.

5. Conclusioni

Vale, probabilmente, per la politica ecclesiastica italiana quanto Sabino Cassese ha scritto a proposito dello Stato italiano: «In centocinquant'anni l'Italia unita ha fatto molti progressi. Il numero dei suoi abitanti è quasi triplicato. Non è più Paese di emigrazione, anzi ospita ora oltre 4 milioni di immigrati. La speranza di vita dei suoi abitanti si è più che raddoppiata. La mortalità infantile è oggi cento volte minore del 1861. L'analfabetismo è sceso dal 78 a meno del 2 per cento. Tutto ciò è accaduto nonostante la presenza di un agente storico, come lo Stato italiano, tanto debole. Quanto diversa avrebbe potuto essere la vicenda italiana se le sue classi dirigenti avessero posto maggiore attenzione agli strumenti di cui pure si valevano, che noi chiamiamo riassuntivamente Stato?»¹⁸. Così, nonostante l'immobilismo recente, le relazioni fra poteri pubbli-

¹⁴ Da questo punto di vista credo sia valido il monito di Cassese rispetto al ruolo degli intellettuali: «(...) non abbandonare il proprio mestiere di studiosi, ma allargarlo, farvi partecipare un pubblico più vasto, se si ha qualcosa da dire, che interessi tale pubblico: Ciò richiede anche capacità di "reinventarsi", ma senza tradire il proprio mestiere», S. CASSESE, "Intellettuali", Il Mulino, Bologna, 2021, pp. 102-103.

¹⁵ Sul tema della tribunalizzazione rispetto alle controversie che coinvolgono la religione sia consentito il rinvio a P. ANNICCHINO, "La religione in giudizio. Tra Corte Suprema degli Stati Uniti e Corte europea dei diritti dell'uomo", Il Mulino, Bologna, 2018.

¹⁶ Il ruolo centrale del potere giudiziario è evidenziato da Colaianni: «E nella penuria di fonti rinnovate è proprio ai giudici che spetta il compito di individuare e rimuovere gli ostacoli sulla via dell'eguaglianza dei cittadini senza distinzione di religione e cultura e dell'eguale libertà delle confessioni e delle organizzazioni filosofiche e non confessionali», N. COLAIANNI, "Diritto ecclesiastico attuale", op. cit., p. 185.

¹⁷ Sia consentito il rinvio a P. ANNICCHINO, "Il mondo è cambiato più in fretta delle nostre leggi", Editoriale Domani, 23/6/2021, disponibile su: www.editorialedomani.it/idee/commenti/vaticano-ddl-zan-leggi-modifiche-draghi-annichino-religione-mi6fceu.

¹⁸ S. CASSESE, "L'Italia: una società senza Stato?", Il Mulino, Bologna, 2011, p. 110.



ci e fenomeno religioso, hanno avuto un loro sviluppo, sicuramente parziale, che appare oggi essere in seria difficoltà anche a causa del mutare dei tempi. Si è trattato di innovazioni fragili che non hanno garantito una vera e propria evoluzione. Molti tra coloro i quali hanno dedicato scienza e passione al tema potrebbero ritrovarsi nelle pagine conclusive del romanzo estivo di Jemolo e nel dialogo tra alcuni dei suoi personaggi: «Nulla di ciò che si fa con passione è completamente inutile: un filosofo le direbbe forse che la verità è un premio in se stessa (ammesso che noi abbiamo raggiunto una verità), io non arrivo a tanto, ma posso dirle, senza alcuna adulazione, che lei, in questa nostra inchiesta, ha dimostrato non solo passione e diligenza, ma anche un'intelligenza, una penetrazione che le saranno preziose nella sua carriera. Se non fosse un luogo comune troppo ripetuto, potrei dirle che lei farà strada! Assirto sorrise, di un sorriso largo, buono, infantile: 'Fra tre giorni sarò sulla mia motocicletta, a controllare i sorpassi abusivi sulla curva di San Pietro, su e giù, anche venti volte al giorno, per la strada provinciale. Eccellenza, ne farò, ne farò di strada!'»¹⁹. Come il buon Assirto i tanti che hanno impegnato scienza e passione nell'immaginare soluzioni possibili e utili all'innovazione della politica ecclesiastica italiana probabilmente avranno modo di fare la loro strada. Se la farà anche e finalmente la politica ecclesiastica italiana dovremo verificarlo. Sarà forse utile tenere a mente in questa attività di verifica l'ammonimento che lo stesso Jemolo lanciava nel 1954 concludendo il suo volume sulla crisi dello Stato. In quella crisi, che aveva perfettamente intuito, si annidava già la crisi della politica ecclesiastica italiana²⁰. Questa appare oggi forse essere solo uno degli epifenomeni della più ampia crisi dello Stato: «I contrasti d'interessi ci daranno forse l'ulteriore sgretolamento della vecchia forma, ma non ricostruiranno il nuovo Stato; l'utile non ha forza creatrice; è solo da un afflato morale, in definitiva da un atto di fede o da un impeto di amore, da un'abdicazione a conservare tutto il potere che si ha ed a trarne tutto il possibile utile, che possono sorgere nuove forme. Auguriamoci non lontano uno di quei soffi di desiderio di giustizia, di amore per gli uomini, di fiducia nella fratellanza, di capacità di rinunce da

¹⁹ A.C. JEMOLO, "Scherzo di ferragosto", op. cit., p. 123-124.

²⁰ Cfr. sul tema G. MACRÌ, "Serve una nuova governance della libertà religiosa in Italia", op. cit.



parte di chi più ha, di confidenza nei vicini, quali l'umanità ha talora accolto: in una parola, auguriamoci, un ritorno al messaggio cristiano, e che da questo possa nascere la nuova forma di Stato»²¹.

²¹ A.C. JEMOLO, "La crisi dello Stato moderno", Laterza, Bari, 1954, p. 184.