



## UN PASSO INDIETRO SUL FRONTE DEI DIRITTI DI LIBERTÀ E DI EGUAGLIANZA IN MATERIA RELIGIOSA [?]

di Sergio Lariccia \*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La corte ritiene ammissibile l'intervento, nel giudizio costituzionale, dell'associazione privata degli atei e degli agnostici razionalisti. Funzione e importanza dei gruppi sociali organizzati per l'affermazione dei diritti verso e contro le religioni. – 3. L'uaar può essere considerata una confessione religiosa? – 4. Non è ammesso un controllo giurisdizionale sulle decisioni del consiglio dei ministri riguardanti l'avvio delle trattative per la stipulazione di eventuali intese tra una confessione religiosa e lo Stato. Ma "ci sarà pure un giudice a Berlino!". – 5. Potere politico, potere amministrativo e potere giurisdizionale in tema di diritti dei gruppi religiosi in Italia. – 6. Ragioni della politica e ragioni del diritto: una scelta metodologica. Dubbi, nella fattispecie, sul ruolo del parlamento come organo di garanzia che esercita il controllo sul governo. – 7. 2 aprile 1966: il ricordo di una *giornata particolare* di cinquant'anni fa.

### 1. Premessa

I problemi che esamina la corte costituzionale nella sentenza n. 52 del 2016 sono numerosi e tutti di grande importanza; tuttavia in questo mio scritto mi propongo di esaminarne soltanto alcuni, con specifico riferimento alla mia lunga esperienza di studio sul tema delle garanzie di libertà e di eguaglianza dei gruppi religiosi in Italia e sulle conseguenze negative derivanti dall'azione di pubblici poteri, troppo spesso incapaci di trovare idonee soluzioni per soddisfare le giuste esigenze dei cittadini e dei gruppi sociali in tema di libertà di religione e verso la religione. Esattamente cinquant'anni fa ho avuto occasione di dedicare la mia attenzione a un tema al quale mi ero appassionato, con un interesse che è rimasto costante nei decenni successivi: *Gruppi sociali ed eguaglianza giuridica* è il titolo di una mia nota a sentenza (Lariccia, 1966), il cui contenuto, circa dieci anni dopo, è stato condiviso da Barbera, 1975, p. 119, che accoglie la tesi, da me sostenuta, che ammette diversità di trattamento tra associazioni (e fondazioni), purché questa «non ridondi in disparità di trattamento sociale per le persone che ad esse si ricollegano»; sulle conclusioni sostenute in quella nota della metà degli anni sessanta impostai la mia prima monografia l'anno successivo (Lariccia, 1967) e ritornai in tante occasioni di quelle che di recente ho definito esperienze di *Battaglie di libertà* (2011).

\* Professore emerito di Diritto amministrativo – Università di Roma "La Sapienza".

Le questioni affrontate nella sentenza apriranno certamente un ampio dibattito fra gli studiosi più attenti alla considerazione dei temi riguardanti i diritti di libertà e di uguaglianza dei singoli e dei gruppi in materia religiosa; già nei primi giorni dopo la pubblicazione della sentenza sono stati pubblicati scritti di grande interesse, che commentano alcuni dei punti salienti della sentenza (tra i primi che sono intervenuti al dibattito in questi giorni ricordo i contributi di Dickmann, Pin, Poggi, Porena, Ruggeri, alla cui lettura rinvio per l'esame dei tanti argomenti non considerati in questo scritto).

Il titolo di questo mio commento si conclude con un punto interrogativo, che ho introdotto, sia pure tra parentesi, proprio quando ho terminato la stesura del lavoro. I molti studi dedicati ai temi della laicità mi hanno convinto che il dubbio è virtù laica per eccellenza, e che solo il principe vive di certezze, come ha scritto di recente, sul primo numero del quotidiano *Il dubbio*, un amico che stimo, Corrado Ocone (2016, p. 8), che giustamente ricorda un famoso saggio nel quale Norberto Bobbio, nel 1951, nel periodo della guerra fredda, osservava: «Il compito degli uomini di cultura è più che mai oggi quello di seminare dei dubbi, non già di raccogliere certezze. Di certezze – rivestite della fastosità del mito o edificate con la pietra dura del dogma - sono piene, rigurgitanti, le cronache della pseudo cultura degli improvvisatori, dei dilettanti, dei propagandisti interessati. Cultura significa misura, ponderatezza, circospezione [ ... ], non pronunciarsi e non decidere mai a guisa di oracolo dal quale dipenda, in modo irrevocabile, una scelta perentoria e definitiva» (Bobbio, 1951, p. 725).

Delle sagge ed equilibrate parole di Bobbio e del suo metodo di “uomo di cultura” mi aveva parlato Arturo Carlo Jemolo, in una delle sue lezioni universitarie di *Diritto ecclesiastico* dell'anno accademico 1954-55, e quelle parole ho più volte ricordato nel lungo periodo della mia vita universitaria (Lariccia, 2015).

La sentenza costituzionale n. 52 del 2016 si è pronunciata su un ricorso per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri contro la Corte di Cassazione, sezioni unite civili, in relazione alla sentenza 28 giugno 2013, n. 16305. Il ricorso si proponeva l'obiettivo (pienamente conseguito con la sentenza qui commentata) di ottenere una declaratoria da parte della Corte Costituzionale circa il fatto che non spetta alla Corte di Cassazione 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, 3° comma, Cost.

Ricordo che la Corte di Cassazione, con la citata sentenza del 2013, aveva affermato che l'accertamento preliminare relativo alla qualificazione come “confessione religiosa” dell'unione degli atei e degli agnostici razionalisti costituisce esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione, come tale sindacabile in sede giurisdizionale. In tale sentenza i giudici della cassazione sostenevano (a mio avviso, giustamente) che negare la sindacabilità del diniego di apertura della trattativa per il fatto che questa è inserita nel procedimento legislativo significa privare di tutela il soggetto istante e aprire la strada a una discrezionalità foriera di possibili, intollerabili discriminazioni.

## 2. La Corte ritiene ammissibile l'intervento, nel giudizio costituzionale, dell'associazione privata degli atei e degli agnostici razionalisti. Funzione e importanza dei gruppi sociali organizzati per l'affermazione dei diritti verso e contro le religioni.

Che l'UAAR fosse considerata dalla corte soggetto legittimato a partecipare al giudizio costituzionale e dunque, tra l'altro, a presentare le memorie difensive, non costituiva una conclusione scontata ed è merito dei due difensori in giudizio, i due bravi avvocati e colleghi Fabio Corvaja <sup>1</sup> e Stefano Grassi <sup>2</sup>, l'aver espresso le molte e importanti ragioni che inducevano ad accogliere la richiesta dell'associazione, raggiungendo così l'obiettivo di un riconoscimento che a me pare di grande rilevanza.

Occorre ricordare che l'UAAR più di dieci anni fa aveva proposto ricorso avanti al tar del Lazio chiedendo l'annullamento della delibera del consiglio dei ministri del 27 novembre 2003, la quale, recependo il parere dell'avvocatura generale dello Stato, aveva originariamente deciso di non avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa ai sensi dell'art. 8, 3° comma, Cost., ritenendo che la professione di ateismo non potesse essere assimilata a una confessione religiosa, intesa quale «un fatto di fede rivolto al divino e vissuto in comune tra più persone, che lo rendono manifesto alla società tramite una particolare struttura istituzionale (nota presidenza del consiglio dei ministri del 5 dicembre 2003).

L'UAAR è un'associazione privata. Basta navigare in internet e consultare le riviste ispirate alle idee dell'ateismo (*Liberio Pensiero*, *Non credo*, *L'ateo* ecc.) per constatare il rilievo che assume l'UAAR, che si è rivolta alla corte per il riconoscimento di diritti costituzionali garantiti alle minoranze religiose in Italia e, in particolare, per l'avvio delle trattative, ai sensi dell'art. 8, 3° comma, Cost. (cfr. [www.uaar.it](http://www.uaar.it): un sito internet fornito di notizie sulle iniziative riguardanti il laicismo e i suoi temi e problemi); v. anche la penultima pagina dei fascicoli della rivista *L'ateo*).

<sup>1</sup> Ricordo un incontro con Fabio Corvaja, venuto a casa mia quasi vent'anni fa, nel 1997, mi sembra in compagnia di Giorgio Villella, con l'intento di chiedere e ricevere consigli e suggerimenti per il perseguimento di buoni, e soprattutto "concreti", risultati e per ottenere più sicure garanzie per i diritti in materia di libertà di religione e verso la religione: se ben ricordo, consiglia di avere fiducia nella giustizia, soprattutto nell'azione dei giudici comuni, più che di quelli amministrativi (il consiglio di stato e i Tar, troppo spesso legati al potere politico), considerando -ricordavo allora e ribadisco oggi - che a mio avviso sono stati i giudici della magistratura ordinaria a dimostrare, fin dai primi anni del secondo dopoguerra, una particolare sensibilità per il riconoscimento dei diritti e delle garanzie costituzionali nei confronti dei cittadini, singoli e associati (Lariccia, 2011): un lungo periodo nel quale è stato necessario combattere in Italia, nelle battaglie della società civile (i "girotondi", come più tardi verranno definite le varie e numerose manifestazioni per i diritti civili e il rispetto delle garanzie nella scuola) ed anche nelle aule di giustizia per il riconoscimento e la protezione dei diritti come diritti *costituzionalmente* garantiti. Quando negli anni sessanta partecipavo come giudice alle camere di consiglio nella corte dei conti, ricordo ancora lo stupore che suscitavano talora le mie proposte di sollevare questioni di costituzionalità in ipotesi in cui l'applicazione di disposizioni normative comportava il dubbio di possibili lesioni di norme e principi della carta costituzionale: i colleghi componenti il collegio che, per motivi di età, avevano studiato *Diritto costituzionale* negli anni precedenti l'entrata in vigore della costituzione del 1948 non avevano gli strumenti necessari per comprendere la rilevanza della categoria dei "diritti costituzionalmente garantiti".

<sup>2</sup> Conosco Stefano Grassi dagli anni settanta del secolo scorso, quando, nel periodo di esercizio delle mie funzioni di magistrato della corte dei conti, io e ed altri colleghi decidemmo di contestare il sistema della giurisdizione "domestica" della Corte dei conti e, su mio suggerimento, ci rivolgemmo allo studio fiorentino di Paolo Barile del quale faceva parte anche Stefano Grassi (Lariccia, 1978): uno studio professionale che, sotto la guida esperta e appassionata di Paolo Barile ha svolto un'azione di grande efficacia per una migliore giustizia in Italia, soprattutto nei primi anni dopo l'entrata in vigore della costituzione.

L'unione degli atei e degli agnostici razionalisti, si legge nel sito, è l'unica associazione nazionale che rappresenti le ragioni dei cittadini atei e agnostici. È iscritta, con il numero 141, all'albo nazionale delle associazioni di promozione sociale, istituito presso il Ministero della Solidarietà sociale, è completamente indipendente da partiti o da gruppi di pressione di qualsiasi tipo. Tra i valori a cui si ispira l'UAAR ci sono: la razionalità; il laicismo; il rispetto dei diritti umani; la libertà di coscienza; il principio di pari opportunità nelle istituzioni per tutti i cittadini, senza distinzioni basate sull'identità di genere, sull'orientamento sessuale, sulle concezioni filosofiche o religiose.

L'associazione persegue tre scopi:

- tutelare i diritti civili dei milioni di cittadini (in aumento) che non appartengono a una religione [ ... ];
- difendere e affermare la laicità dello Stato: un principio costituzionale messo seriamente a rischio dall'ingerenza ecclesiastica, che non trova più alcuna opposizione da parte del mondo politico;
- promuovere la valorizzazione sociale e culturale delle concezioni del mondo non religiose: non solo gli atei e gli agnostici per i mezzi di informazione non esistono, ma ormai è necessario far fronte al dilagare della presenza cattolica sulla stampa e sui canali radiotelevisivi, in particolare quelli pubblici.

L'obiettivo della stipulazione dell'intesa con lo Stato si pone in relazione con l'aspirazione al conseguimento del sistema di finanziamento delle confessioni religiose con il metodo dell'8 per 1000 garantito alla Chiesa cattolica e alle altre confessioni che hanno stipulato intese in applicazione dell'art. 8, 3° comma, Cost.: aspirazione collegata a quella che Stefano Rodotà (2016), con riferimento ad un altro argomento, ha giustamente definito «l'exasperazione della logica del profitto e di una finanziarizzazione che davvero ha fatto del denaro la misura di tutte le cose».

È interessante ricordare che l'UAAR è un'associazione costituita il 4 dicembre 1986, per iniziativa di alcuni docenti universitari padovani. L'iniziativa, come si legge nel sito [www.uaar.it/storia/nascita](http://www.uaar.it/storia/nascita), «non fu il frutto di un colpo di testa [...]: si era lamentata l'assenza quasi completa di reazioni alla firma del nuovo concordato del 1984. L'inconsistenza dello schieramento laico fu ancora più evidente quando si trattò di incassare, nel corso dello stesso 1986, l'intesa sulla scuola prevista dal nuovo concordato.

Proprio l'abolizione del concordato, assieme alla difesa dalla laicità dello Stato e alla divulgazione delle concezioni atee e agnostiche, sono alla base di questa nuova realtà associazionistica (Carcano, Orioli, 2008, p. 213).

Affermare che siano quasi completamente mancate reazioni alla firma del nuovo concordato penso sia inesatto e forse ingeneroso [come dimenticare le parole di ferma opposizione pronunciate alla camera da Luciano Guerzoni, deputato della Sinistra indipendente? (Lariccia, 1986a, p. 163)<sup>3</sup>], ma certamente chi come me, studiando, scrivendo

<sup>3</sup> A ragione l'on. Luciano Guerzoni, nel dibattito alla camera del 25-27 gennaio 1984, riguardante la stipulazione del patto di villa Madama, osservò: «la funzione di indirizzo e di controllo politico non si esercita su dei principi ma sugli atti del governo, e quando questi atti si concretizzano in fatto o proposta a contenuto legislativo l'oggetto della funzione non

e partecipando a incontri, dibattiti e seminari, ha esercitato un costante impegno di contestazione della soluzione concordataria che è prevalsa nell'Italia degli anni Ottanta ha motivo di ribadire le ragioni della forte delusione subita in quegli anni. E non si può certo negare che numerose sono state le occasioni e le circostanze nelle quali si è potuto constatare la debolezza, spesso l'inconsistenza, dello schieramento laico nel nostro Paese.

Ricordo bene, con riferimento a quel periodo, successivo all'approvazione in parlamento del concordato del 1984, la sensazione di delusione e quasi di smarrimento provata da me e dai pochi colleghi e amici impegnati nella contestazione del concordato lateranense del 1929 e della sua revisione del 18 febbraio 1984, ma anche fortemente polemici nei confronti della politica delle intese che si stava gradualmente consolidando in Italia <sup>4</sup>: proprio nel 1986 pubblicai la terza edizione del mio manuale di *Diritto ecclesiastico* (1986a) e molti altri scritti, nei quali la critica alla politica ecclesiastica italiana dopo l'approvazione della costituzione emerge, credo, con sufficiente chiarezza (Lariccia, 1986, c, d, e, f, g, h).

La decisione della corte di ammettere la partecipazione dell'UAAR al giudizio costituzionale per l'esame del ricorso per conflitto di attribuzione presentato dal Presidente del Consiglio costituisce un elemento importante e condivisibile della sentenza qui annotata. Si può ritenere che la corte abbia manifestato con tale decisione l'attenzione per la questione dell'ateismo organizzato (Bellini, 1987; Onida, 2011), a proposito del quale di recente Vincenzo Pacillo (2015) si è domandato come sia possibile che sia destinata a continuare a essere giudicata priva di effetti da parte della giurisprudenza amministrativa italiana la «parificazione tra Chiese e “organizzazioni filosofiche e non confessionali” operata dall'art. 17 TFUE. Il fatto che la secolarizzazione – quanto meno in Europa – tenda a far crescere in modo rilevante chi non si riconosce in una fede non metterà in crisi il modello che vuole escludere i gruppi che ne rappresentano gli interessi da quei diritti [ ... ] che spettano alle confessioni i cui rapporti con lo Stato siano regolati per legge sulla base di intese?».

### 3. L'UAAR può essere considerata una confessione religiosa?

Nel leggere i commenti alle questioni esaminate nella sentenza è frequente leggere un risposta recisamente negativa a tale interrogativo. «Mi corre subito l'obbligo di dichiarare che, anche a mio avviso (come pure di altri), l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR) non poteva (e non può) fregiarsi del titolo di “confessione”» (Ruggeri, 2016; ma cfr. anche Dickmann, 2016, autori che tuttavia non si soffermano in un'analisi approfondita di tale problema, osservando che non è qui il punto della questione).

In proposito mi limito a ricordare quanto è avvenuto, nei primi anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, in tema di interpretazione degli artt. 19 e 21 Cost., a proposito

---

riguarda linee o principi, ma formulazioni normative: testi o articoli di legge e, semmai, dopo i principi desumibili degli enunciati normativi».

<sup>4</sup> Con riferimento anche al periodo precedente agli anni ottanta, mi limito a ricordare il gruppo di colleghi, che con me, e sotto la direzione di Piero Bellini (1975), elaborarono le ricerche pubblicate nel volume *Teoria e prassi delle libertà di religione*: Carlo Cardia, Pasquale Colella, Guido Fubini, Luciano Guerzoni, Giorgio Peyrot, Paolo Picozza, Francesco Zanchini di Castiglionchio.

dell'ateismo e degli atei. L'art.19 Cost. si riferisce esclusivamente alla libertà di professare e propagandare la "fede religiosa": l'espresso riferimento contenuto nella norma costituzionale non deve però indurre a ritenere, come purtroppo è avvenuto negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della carta costituzionale, che la disposizione costituzionale in tema di libertà di religione sia formulata in modo tale da escludere una garanzia costituzionale nei confronti dell'ateismo e che, pertanto, nella costituzione non sia riconosciuta la libertà dell'ateo di esprimere e divulgare i propri convincimenti in materia religiosa.

Secondo un orientamento interpretativo espresso sul problema dell'ateismo poco dopo l'entrata in vigore della costituzione, in quest'ultima la libertà religiosa sarebbe valutata e garantita come valore strumentale per la difesa della religiosità, cosicché oggetto specifico di tutela costituzionale sarebbe "la religione in quanto tale": da tale premessa deriva la conseguenza che l'ateismo sarebbe irrilevante e lecito in quanto consista in un orientamento esclusivamente individuale, mentre sarebbe incompatibile non soltanto con la religione e con la morale ma anche con il diritto positivo «un ateismo non più soltanto areligioso ed irreligioso, ma essenzialmente antireligioso» (Origone, 1952).

Un'altra corrente dottrinale ha sostenuto che la libertà dell'ateismo non rientra nell'ambito della libertà religiosa contemplata nell'art. 19 Cost., bensì nella libertà di manifestazione del pensiero garantita nell'art. 21 Cost. (Catalano, 1954; d'Avack, 1974; Ravà, 1959). Il d'Avack (1978, p. 449) ha osservato che l'esattezza di tale opinione si deduce dall'argomento concettuale «della figura di per se stessa non solo diversa, ma addirittura antitetica dell'ateo rispetto a quella del credente di una qualunque religione», dall'argomento storico «della costante nettissima distinzione che si è sempre fatta tra ateismo e religione lungo il corso dei secoli da parte sia della dottrina filosofica, politica e giuridica, sia degli stessi legislatori», dall'argomento, infine, giuridico positivo «della netta distinzione che già si faceva in passato nella nostra legislazione tra ateismo o religione e che si ripete al presente nelle stesse norme costituzionali vigenti». Con la previsione della norma per la quale la libertà religiosa consiste nella facoltà di professare la propria fede religiosa, di farne propaganda e di esercitarne il culto, a cui corrisponde, dal punto di vista negativo, la facoltà di non professare la propria fede religiosa, di non farne propaganda e di non esercitarne il culto, il costituente avrebbe implicitamente, ma chiaramente, escluso l'ateismo dalla garanzia di libertà contenuta nell'art. 19, giacché ciò che può rientrare nella tutela di quest'ultima disposizione «è l'indifferentismo religioso, non l'ateismo; [ ... ] l'ateismo non potrà mai vedersi come non professione di una propria fede religiosa che non si ha» (Ravà, 1959, p. 43).

La conseguenza derivante dalla tesi secondo la quale l'ateismo è garantito soltanto dall'art. 21 Cost., è che all'ateismo si verrebbe a riconoscere una tutela esclusivamente individuale, e che eventuali associazioni di atei non potrebbero godere della garanzia di libertà prevista nella costituzione per le associazioni a carattere religioso.

Il Fedele ha posto in rilievo le conseguenze negative derivanti dalla separazione tra libertà dell'ateismo e libertà religiosa, richiamandosi all'insegnamento del Ruffini, il quale osservava che la libertà religiosa «è la facoltà spettante all'individuo di credere a quello che più gli piace o di non credere, se più gli piace, a nulla» (Ruffini, 1024, p. 198), ha negato che la libertà

religiosa consista nel diritto di fare il proprio dovere religioso ed equivalga a garanzia dell'intransigenza religiosa, osservando che queste formule confondono «il concetto etico-filosofico con il concetto giuridico di libertà e non tengono presente che questo concetto si esaurisce tutto [ ... ] nella facoltà spettante all'individuo di credere a quello che più gli piace, o di non credere, se più gli piace, a nulla, ed implica, pertanto, anche il diritto alla irreligione, all'aconfessionismo, alla miscredenza, all'incredulità» ( Fedele, 1963).

Il diritto di libertà in materia religiosa, che va configurato come un diritto inviolabile della persona umana, rientra nel (più ampio) diritto riconosciuto al singolo di affermare liberamente la propria personalità. A proposito del problema, vivamente discusso in dottrina, del rapporto tra l'art. 19 e l'art. 21 Cost., è, a mio avviso, da condividere l'opinione secondo la quale la garanzia di libertà contemplata nell'art. 19 Cost. deve intendersi come una specificazione del diritto, riconosciuto nell'art. 21, di manifestare liberamente il proprio pensiero: in questo senso, la libertà religiosa, costituendo una estrinsecazione del diritto di manifestazione del pensiero, si qualifica per essere diretta a garantire «tutte quelle opinioni e manifestazioni sociali, che hanno un diretto collegamento con la tematica religiosa» ( Cardia, 1973, p. 102).

Se il diritto di libertà religiosa si concepisce come il diritto di manifestare il proprio pensiero in materia religiosa e la garanzia contenuta nell'art. 19 si considera come una specificazione di quella contemplata nel successivo art. 21 Cost., anche l'ateismo e le convinzioni negative di ogni trascendenza o divinità devono ritenersi garantiti dall'art. 19 (anziché dal solo art. 21 Cost.). Tale conclusione ha importanti conseguenze sul piano concreto, in quanto non soltanto consente di riconoscere una protezione anche ad eventuali associazioni di atei, ma evita che, separando a livello normativo i due termini — (libertà dell') ateismo e (libertà di) religione —, si diano alle religioni tribune e strumenti specifici alla loro divulgazione che si risolvano in condizionamenti antiateistici: come ha infatti osservato un autore che ha sottoposto ad acuta critica la scissione tra «realtà sociale» e «realtà normativa» del fenomeno ateistico, non si può dimenticare che ogni forma di propaganda religiosa è per se stessa propaganda antiateistica, come ogni propaganda antiateistica è per se stessa areligiosa o antireligiosa (Cardia, 1973b; Fedele, 1963; Bellini, 1973; Fois, 1973; Floris, 1981).

La polemica che negli anni passati ha impegnato gli studiosi e la giurisprudenza (cfr. sentenza n. 117 del 1979 della corte costituzionale; Prisco, 1981) a proposito della tutela dell'ateismo induce a sostenere che, in applicazione della prassi affermatasi per la protezione degli atei in Italia, all'UAAR debbano estendersi le garanzie costituzionali nei confronti di tutte le manifestazioni sociali che hanno un diretto collegamento con la tematica religiosa, e dunque anche la garanzia contenuta nell'art. 8, 2° comma, Cost.

#### **4. Non è ammesso un controllo giurisdizionale sulle decisioni del consiglio dei ministri riguardanti l'avvio delle trattative per la stipulazione di eventuali intese tra una confessione religiosa e lo Stato. Ma “ci sarà pure un giudice a Berlino!”**

La Corte non afferma, nella sentenza in esame, che l'UAAR è una confessione religiosa, e neppure dichiara che l'UAAR non lo è, quasi a voler ritenere che la questione in discussione

non è questa, bensì quella di stabilire che, a prescindere dalla natura sociale e giuridica dell'associazione (il gruppo sociale) che propone l'avvio delle trattative, è importante chiarire, ed affermare, che la decisione del Consiglio dei ministri è un atto politico e che su tale decisione non è pertanto ipotizzabile alcun controllo di natura giurisdizionale, perché è in gioco una responsabilità del governo ai sensi degli art. 95 Cost.

Questo ragionamento non è a mio avviso condivisibile: di fronte all'affermazione, contenuta nella sentenza della corte, di inammissibilità di un controllo giurisdizionale è giustificata una forte preoccupazione di fondo, che si collega a una radicata convinzione: quella che induce a ritenere che in ordinamento ispirato al principio di legalità debba esservi, non possa non esservi ... un giudice a Berlino, come diceva il mugnaio di Potsdam che, nella seconda metà del '700, opponendosi al sopruso di un nobile, si rivolgeva a tutte le corti di giustizia germaniche per avere "giustizia", fino ad arrivare a Federico il Grande.

Ci sarà pure un giudice a Berlino! Un'espressione, sintetica e significativa, con la quale si esprime il disagio provocato da tesi nelle quali ci si sbarazza con disinvoltura del compito, di fondamentale importanza, assegnato ai giudici in una società democratica.

Ed infatti, tra le affermazioni più rilevanti della sentenza della corte costituzionale, vi è senz'altro quella con cui i giudici della corte hanno osservato che «la non giustiziabilità della pretesa all'avvio delle trattative [ ... ] si fonda su [ ... ] argomenti del massimo rilievo istituzionale e costituzionale. Per il Governo, l'individuazione dei soggetti che possono essere ammessi alle trattative, e il successivo avvio di queste, sono determinazioni importanti, nelle quali sono già impegnate la sua discrezionalità politica, e la responsabilità che normalmente ne deriva in una forma di governo parlamentare». Condividere la sentenza della Corte significherebbe aderire alla tesi che al solo Consiglio dei ministri sia riconosciuto il potere di valutare l'opportunità di avviare trattative con una determinata associazione, al fine di addivenire alla eventuale elaborazione bilaterale di una specifica disciplina dei rispettivi rapporti. Di tale decisione, e dunque, in particolare, della decisione di non avviare le trattative, il governo può essere chiamato a rispondere politicamente di fronte al parlamento, ma non in sede giudiziaria.

L'esperienza di studio delle varie vicende che hanno caratterizzato le diverse fasi della politica ecclesiastica in Italia mi induce a ritenere che questa conclusione meriti di essere fortemente criticata e assuma il significato di un pesante ridimensionamento e di una forte riduzione del livello di garanzia dei diritti di libertà e di eguaglianza assicurati dalla carta costituzionale nei confronti delle associazioni religiose, di ogni associazione che aspiri a valersi dello strumento delle intese.

Ho ritenuto tuttavia di aggiungere un punto interrogativo all'affermazione perentoria contenuta nel titolo di questo mio scritto tenendo conto che la questione si presenta di grande complessità, non soltanto perché si tratta di un argomento a proposito del quale si sono presentate condizioni assai diverse nel corso degli anni, che hanno via via modificato il quadro della problematica generale e hanno indotto la dottrina a proporre soluzioni via via ritenute più adeguate, ma anche per la consapevolezza, certamente assai diffusa, che oggi "viviamo in tempi difficili" e siamo costretti a prendere atto che «i nuovi fanatici considerano come valori e principi perversi il libertà degli individui e delle collettività, il



pluralismo politico e culturale, una concezione laica dei rapporti tra lo Stato e le religioni, il diritto dei singoli e dei diversi di non essere oppressi» (Salvadori, 2015, p. 7).

Occorre inoltre ricordare che la Corte sembra avere avuto piena consapevolezza della complessità del profilo delle garanzie riconosciute, e riconoscibili, nei confronti delle varie forme di formazioni sociali religiose, ed anche di ateismo organizzato, quando ha osservato che un governo potrebbe prudenzialmente non voler «concedere nemmeno quell'implicito effetto di "legittimazione" in fatto che l'associazione potrebbe ottenere dal solo avvio delle trattative». Con la conseguenza che forse paradossalmente, negare la giustiziabilità del mancato avvio delle trattative rappresenta anche indirettamente una forma di tutela della libertà religiosa, in quanto evita che l'accelerazione di certi negoziati interferisca con la vita del gruppo religioso (Pin, 2016).

Tra i tanti interrogativi evidenziati nell'ottimo commento di Anna Maria Poggi, con riferimento alle conclusioni accolte nella sentenza qui commentata, merita particolare attenzione l'osservazione che le decisioni riguardanti i vari profili esaminati nascono dall'intento della Corte di emettere una sentenza "preventiva" sulle prossime richieste di intese da parte di confessioni religiose. Giustamente si osserva che «lo sguardo della Corte pare rivolto al futuro: il pluralismo religioso che ha fondamento nell'art. 8 comma terzo potrebbe prefigurare la richiesta di addivenire ad Intese da parte di associazioni che [ ... ] si auto-qualificano come confessioni religiose ed a cui sarebbe difficile negare tale *status*: una per tutte la confessione religiosa sunnita» (Poggi, 2016, p. 9). L'affermazione, di grande rilievo, si collega al passo, centrale nella motivazione della sentenza, che sottolinea la necessità «di ben considerare la serie di motivi e vicende, che la realtà mutevole e imprevedibile dei rapporti politici interni ed internazionali offre copiosa, i quali possono indurre il Governo a ritenere non opportuno concedere all'associazione, che lo richiede, l'avvio delle trattative».

Non a caso nella sentenza si usa l'espressione "concedere all'associazione [ ... ] l'avvio delle trattative". Il Governo (il *gubernaculum*, per usare l'espressione latina di Ruggeri, 2016), come i prefetti, che agiscono a nome del Governo, e le amministrazioni titolari del potere amministrativo esercitano rispettivamente il potere politico e il potere amministrativo avvalendosi, tra l'altro, degli atti di "concessione" (Lariccia, 2006, pp. 288 e 458 ss.); sono i giudici che riconoscono diritti.

Concordo con Ruggeri (2016) e Poggi (2016) nel criticare la conclusione, accolta nella sentenza, dell'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili, nel ritenere inaccettabile la conseguenza che la pretesa del gruppo religioso resti sguarnita di tutela e che la decisione del governo di scegliersi i propri interlocutori sia insindacabile in sede giurisdizionale, siccome esclusivamente riferibile all'indirizzo politico di cui l'organo è portatore.

Infatti il Governo, osserva giustamente Ruggeri, può rifiutarsi di ricevere la rappresentanza della confessione religiosa soltanto nell'ipotesi che decida di contestare l'identità dichiarata dalla formazione sociale, esprima cioè un'opinione contraria rispetto a quella sostenuta dal gruppo sociale che chiede l'avvio della trattativa, sul fondamento dell'asserzione circa il suo

essere una “confessione”<sup>5</sup>. Ed è soltanto quando si realizza l’incontro, per avviare la procedura del “dialogo” (utili riferimenti possono tuttora ritrovarsi nelle splendide pagine di Guido Calogero, uno dei maggiori studiosi della filosofia del dialogo: Calogero, 1967), che il governo può esprimere il suo motivato avviso contrario a che esse abbiano luogo: un accertamento, quello che riguarda la qualità soggettiva della formazione sociale, che tuttavia non compete in via esclusiva e insindacabilmente al governo ma, in ultima istanza, in conformità alla dottrina prevalente, al giudice.

## 5. Potere politico, potere amministrativo e potere giurisdizionale in tema di diritti dei gruppi religiosi in Italia

La lettura della sentenza credo che renda necessaria una, sia pure sintetica, valutazione che faccia comprendere quali sono state le conseguenze derivanti dall’esercizio, talora arbitrario, del potere politico in una materia delicata e complessa qual è quella delle garanzie di libertà e di eguaglianza degli interessi individuali e collettivi in materia religiosa (Lariccia, 1967, 1986a, 2015)<sup>6</sup>.

Nella materia religiosa, che durante i lavori dell’assemblea costituente apparve ben presto uno dei temi sui quali più incerta e difficoltosa era una intesa tra le forze politiche, si raggiunse un compromesso tra le aspirazioni promananti dalle diverse correnti ideologiche: la contrapposizione di tali tendenze non soltanto spiega i contrasti emersi in occasione del dibattito all’assemblea costituente in merito al problema religioso (i contrasti furono particolarmente vivaci, come è noto, a proposito della norma, contenuta nell’art. 7, 2° comma, Cost., che richiama i Patti lateranensi nella Carta costituzionale), ma consente di comprendere le ragioni per le quali, dopo l’entrata in vigore della Costituzione, si ebbero fortissime resistenze da parte di quasi tutti gli organi dello Stato, per una adeguata realizzazione delle garanzie di libertà e di eguaglianza solennemente riconosciute dal costituente in tale materia.

L’esigenza di armonizzazione costituzionale della disciplina legislativa in tema di religione avrebbe reso necessaria una tempestiva riforma della legislazione, che era stata emanata in un sistema ben diverso rispetto a quello entrato in vigore nel 1948, al fine di garantire il rispetto dell’eguaglianza dei cittadini indipendentemente dal culto professato (art. 3 Cost.), del

<sup>5</sup> Sul problema della individuazione del soggetto “confessione religiosa” rinvio alle considerazioni svolte nel mio libro *La rappresentanza degli interessi religiosi* (Lariccia, 1967, spec. pp. 151 ss.; cfr. anche Lariccia, 2006; D’Andrea, 2004).

<sup>6</sup> Nell’autunno del 1976 avevo subito un’operazione ad un occhio e, nel periodo della convalescenza, venne a trovarmi un mio caro amico, Giorgio Peyrot, con il quale ho condiviso per un lungo periodo l’insegnamento del *Diritto ecclesiastico* nell’Università di Perugia, lui nella facoltà di Scienze politiche, io nella Facoltà di giurisprudenza; parlammo di tante cose e, prima di salutarmi, Giorgio mi disse: «per una vita ho cercato di ottenere maggiori garanzie di libertà e uguaglianza nei confronti dei valdesi, una minoranza religiosa che ha subito molte e pesanti discriminazioni, e mi sono spesso trovato di fronte a ostacoli insormontabili, nel mio tentativo di rimuovere le tante ingiustizie, prepotenze e sopraffazioni da parte di uomini politici ed esponenti del potere burocratico: ne ho parlato e scritto, ma a me, valdese, non hanno creduto; a te, cattolico, crederanno». Da allora, mi viene spesso in mente il significato di quelle parole, e anche il peso di quella raccomandazione per l’esercizio di un impegno difficile da realizzare.

principio di separazione fra l'ordine civile e l'ordine religioso (art. 7, 1° comma, Cost.), delle libertà individuali e collettive in materia religiosa (artt. 8, 17, 18, 19, 20, 21, 33 e 38 Cost.) e del principio di imparzialità dello Stato in tale materia. Mentre la maggior parte delle norme costituzionali in materia religiosa rivela l'intento delle forze politiche che elaborarono la costituzione del 1948 di tenere conto della fallimentare esperienza storica del passato in materia di libertà religiosa — non era certo facile dimenticare le discriminazioni e le posizioni di privilegio che avevano caratterizzato il passato, un passato del quale era ancora vivo il ricordo nei primi anni del secondo dopoguerra — vi è una norma costituzionale, quella contenuta nell'art. 7, 2° comma (i rapporti tra Stato italiano e Chiesa cattolica «sono regolati dai Patti lateranensi») che si differenzia da tutte le altre per la sua caratteristica di guardare al passato anziché al presente e al futuro: e infatti, poiché tale disposizione si è limitata a richiamare, per la disciplina delle relazioni tra Stato e Chiesa cattolica, i patti stipulati nel regime precedente, è chiara la volontà del costituente, rivelata anche dagli interventi di coloro che in assemblea accennarono alla esigenza di revisione di talune norme contemplate nei patti stessi, di non affrontare, nel 1947, il problema dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica e di rinviare la soluzione di tale problema a un momento futuro. Il principio contenuto nell'art. 7, 2° comma esprime in modo significativo la tendenza, riscontrabile negli anni in cui venne elaborato il testo della costituzione, a operare per una ricostruzione del paese che, anziché rinnegare i legami con il regime fascista, ricalcasse le strutture precedenti e confermasse molti degli istituti che di quel regime costituivano il fondamento.

Sono note le conseguenze che poi derivarono dalla decisione dell'Assemblea costituente di confermare, nell'Italia repubblicana e democratica, la validità dei Patti lateranensi, che costituivano un accordo di vertice capace di richiamare alla memoria, forse più di qualunque altro atto giuridico emanato nel ventennio fascista, i legami tra il regime e la politica di Mussolini e la gerarchia ecclesiastica: la conseguenza più significativa consistette nell'instaurarsi in Italia di un regime concordatario confessionista, in contrasto con l'eguaglianza nel trattamento giuridico dei diversi culti esistenti nello Stato e con la libertà delle confessioni religiose; il risultato è stato che molti principi di libertà e diritti civili senza i quali una società non può qualificarsi né moderna né democratica né civile sono rimasti a lungo inattuati e negati, nonostante costituissero formalmente oggetto di espressa previsione in numerosi enunciati costituzionali.

Già negli anni Cinquanta, del resto, i problemi riguardanti la legislazione ecclesiastica del nostro paese non suscitano più l'interesse delle forze politiche: anche i partiti di sinistra si limitano per lo più ad auspicare, con scarsa convinzione e determinazione, un governo che garantisca le libertà democratiche, la laicità dello Stato, la difesa della scuola dalle sopraffazioni di parte. Ma le proteste per la clericalizzazione della scuola e dell'amministrazione, per i finanziamenti concessi alle scuole private confessionali, per le violazioni della Costituzione in tema di libertà religiosa sono prive di efficacia, giacché non accenna ad attenuarsi l'autentica persecuzione esercitata ai danni delle minoranze religiose italiane, la cui libertà è impedita mediante il sistematico ricorso alle più illiberali interpretazioni delle disposizioni emanate durante il ventennio fascista.

Viene rinviata nel tempo ogni prospettiva di revisione dei atti lateranensi, nonostante essa fosse stata ritenuta necessaria e urgente, in seno all'assemblea costituente, anche da esponenti del partito democristiano, si accentua sempre più il processo di clericalizzazione della vita pubblica italiana, solo pochi ed isolati intellettuali continuano a sostenere l'esigenza di garantire alla chiesa cattolica e alle altre chiese operanti nello Stato non tanto i privilegi quanto le libertà. Si accende la polemica per le responsabilità da ricollegare alla decisione di confermare lo strumento concordatario del 1929 come base per la disciplina giuridica dei rapporti tra Stato e chiesa cattolica: i comunisti, accusati di aver votato a favore del richiamo nella costituzione dei Patti lateranensi, replicano rimproverando ai partiti laici (partito liberale italiano, partito socialdemocratico e partito repubblicano italiano) di non avere mai opposto alcuna resistenza all'azione esercitata dalla democrazia cristiana per ottenere che fosse impedito il processo di laicizzazione dello Stato.

Per un lungo periodo il problema dei rapporti tra Stato e confessioni religiose cessa di costituire un problema oggetto d'attenzione nelle prospettive dei partiti politici e rimane delusa l'aspettativa di quanti speravano che le libertà in materia religiosa riconosciute nella carta costituzionale potessero garantire alle minoranze religiose il libero svolgimento delle loro attività: certamente le puntuali e circostanziate denunce e proteste per le violazioni della costituzione non sarebbero state sufficienti per mutare la situazione se non fosse entrata in funzione la corte costituzionale, alle cui sentenze, emesse sulla base di numerose questioni di costituzionalità sollevate nel corso dei processi dei giudici comuni in materia penale e civile, deve attribuirsi il merito di avere esercitato una profonda influenza sulla realtà italiana, anche con riferimento al tema dei diritti di libertà in materia religiosa.

La corte costituzionale inizia la sua attività nell'aprile 1956 e due mesi dopo viene resa nota la sua prima sentenza, nella quale la corte afferma la propria competenza a dichiarare illegittime anche le leggi cronologicamente anteriori alla costituzione: l'importanza di tale principio è evidente, poiché con la sua affermazione viene respinta la tesi, sostenuta negli anni precedenti, dal governo e, in giudizio (nel giudizio costituzionale che ha preceduto l'emissione della sentenza n. 1 della corte), dall'avvocatura dello Stato, favorevole ad applicare l'istituto della illegittimità costituzionale alle sole leggi posteriori alla costituzione.

L'opera della corte costituzionale non vale tuttavia a realizzare, nel particolare settore dei diritti attinenti al fenomeno religioso, la modifica del nostro sistema giuridico e l'instaurarsi di un clima coerente con il programma di rinnovamento che la carta costituzionale sembrava imporre con urgenza sin dal momento della sua approvazione, cosicché oggi, a quasi settant'anni dall'entrata in vigore della costituzione, siamo ancora in attesa di quella riforma della legislazione in materia ecclesiastica e religiosa, che appariva come uno degli impegni indilazionabili del legislatore già all'epoca dell'assemblea costituente: una materia nella quale è tuttora in vigore la legislazione emanata durante il ventennio fascista per la disciplina delle confessioni religiose diverse dalla cattolica che non abbiano stipulato intese con lo Stato.

Varie sono certamente le ragioni che spiegano il ritardo nell'attuazione della costituzione in materia religiosa. Se si vuole soltanto accennare, in un esame necessariamente sintetico, ad alcune di tali cause, può dirsi che la circostanza per la quale il sistema giuridico è rimasto per molti decenni legato al passato, nel suo complesso come in molte delle sue singole

disposizioni, deriva certamente dalla scarsa attenzione dedicata dalle forze politiche italiane ai problemi di politica ecclesiastica e dal progressivo distacco della nostra classe politica dallo spirito che aveva caratterizzato l'opera del costituente.

Il Parlamento non è stato capace di emanare le leggi necessarie per l'attuazione della Costituzione e ciò ha portato alla conseguenza che per molti anni, dopo il 1948, sono state applicate nella materia ecclesiastica le norme restrittive dei culti ammessi previste nel 1929-1930, con il sacrificio delle libertà di questi culti di aprire templi, di tenere riunioni senza previa denuncia all'autorità di pubblica sicurezza, di svolgere opera di propaganda. Nei primi anni del secondo dopoguerra si realizza in Italia una pesantissima situazione di intolleranza religiosa e di vera e propria persecuzione nei confronti delle confessioni di minoranza e dei loro fedeli. Fu la lunga notte clericale, l'epoca delle persecuzioni scelbiane contro gli acattolici, il periodo di tempo in cui ogni riunione dei protestanti era sovversiva ed era consentito ai vescovi di ingiuriare i non credenti. L'art. 7 della Costituzione e la cancellazione del 20 settembre dalle festività nazionali [decisa in una seduta alla camera del 25 maggio 1949] sono residui di quell'epoca e di quella mentalità (Basso, 1970, pp. 33-5).

Arturo Carlo Jemolo è stato tra i primi, insieme a Gaetano Salvemini e Giorgio Spini (Lariccia, 2011, p. 93) a esprimere la sua chiara opposizione nei confronti di questa tendenza del potere statale: «La situazione di fatto italiana è assai semplice – scriveva Jemolo nel 1952 –: 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 Rivoluzione 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 [...]» (Jemolo, 1952, p. 4).

Anche la giurisprudenza (soprattutto quella della Corte di cassazione), con alcuni suoi indirizzi, per molti anni ha ostacolato una tempestiva attuazione dei principi costituzionali sui diritti di libertà: la distinzione, operata soprattutto negli anni 1948-1956, tra norme costituzionali precettive e programmatiche; il rifiuto della tesi che, a proposito delle leggi anteriori alla entrata in vigore della Costituzione, dà la precedenza al giudizio di abrogazione tacita sul giudizio di legittimità costituzionale; l'inattuazione della regola che impegna gli organi giudiziari ad accogliere l'interpretazione conforme alla costituzione, nell'ipotesi in cui determinate disposizioni siano suscettibili di assumere anche significati in contrasto con le norme costituzionali; il tentativo di circoscrivere arbitrariamente l'esercizio della libertà di religione, individuando una serie di limiti inesistenti nella costituzione e non collegabili alla tutela di valori da quest'ultima protetti; la riluttanza della Corte di cassazione a sottoporre alla Corte costituzionale questioni la cui manifesta infondatezza è smentita dalle ampie e sottili argomentazioni contenute nelle sentenze; l'opinione sostenuta dalla Corte costituzionale,

favorevole a ritenere costituzionalmente illegittime le sole norme di derivazione pattizia in contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, anziché con tutti i principi e le norme costituzionali: questi sono alcuni tra gli orientamenti della giurisprudenza che hanno provocato l'effetto di comprimere la sfera di libertà riconosciuta dal sistema costituzionale in materia religiosa.

Talune posizioni assunte dalla dottrina non hanno certo favorito la più ampia tutela delle esigenze spirituali dei cittadini italiani: così lo scarso rilievo attribuito, per molti anni, al principio di uguaglianza sostanziale contenuto nell'art. 3, 2° comma, Cost.; l'eccessiva importanza attribuita all'elemento quantitativo, che ha indotto talora a giustificare il trattamento privilegiato riconosciuto ai gruppi di maggioranza e a dimenticare che uno dei criteri migliori per misurare la vocazione democratica di uno Stato moderno consiste nell'azione svolta dallo Stato a favore delle minoranze operanti nella società; l'esclusione dell'ateismo dall'ambito di protezione della libertà religiosa garantita nell'art. 19 Cost. e il tentativo di attribuire rilievo al solo art. 21, Cost. per la tutela dell'ateismo e degli atei in Italia; l'individuazione di limiti all'esercizio della libertà religiosa che non trovano fondamento nei principi costituzionali.

L'esperienza di sette decenni di vita repubblicana e democratica dimostra che una notevole limitazione all'esercizio dei diritti di libertà ed all'eguaglianza dei cittadini è stata determinata dall'atteggiamento assunto e dalla prassi seguita dalla burocrazia: quest'ultima infatti, salvo lodevoli eccezioni, ha mantenuto un atteggiamento ostile, miope e ottuso, in sintesi retrivo, nei confronti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica e dell'applicazione nei loro riguardi delle norme costituzionali (Peyrot, 1984, pp. 649-50). Tale constatazione, ha ricordato Giorgio Peyrot, trova riscontro in varie circolari ministeriali emanate e nelle conseguenti molteplici manifestazioni di intolleranza verificatesi in ogni parte d'Italia, specie nei primi quindici anni della Repubblica; in certi orientamenti espressi circa le azioni da svolgere nel settore specifico; nel modo in cui sono stati presi certi provvedimenti liberatori, dopo vari interventi e sollecitazioni, nel settore dei "culti ammessi"; nonché nei pareri espressi da alcuni ministeri circa l'intesa conclusasi con la tavola valdese per i rapporti tra lo stato e le confessioni da quest'ultima rappresentate.

Si pose dunque come indilazionabile esigenza quella di diffondere la convinzione che occorreva mutare gli orientamenti che per molti anni avevano rappresentato un ostacolo per l'esercizio dei diritti di libertà delle minoranze religiose: occorreva contribuire ad ogni livello, nell'esercizio dei pubblici poteri riguardanti i procedimenti legislativi, amministrativi e giurisdizionali, per favorire le garanzie della pari dignità e dell'eguaglianza davanti alla legge, senza distinzione di religione (art. 3, 1° comma, cost.), dell'eguale libertà di tutti i gruppi religiosi (art. 8, 1° comma, cost.), delle autonomie delle strutture confessionali senza ingerenze statali (art. 8, 2° comma, cost.). La realizzazione degli obiettivi di pluralismo posti dalla carta costituzionale e le garanzie di libertà per tutte le confessioni religiose, comprese quelle diverse dalla cattolica, sono state affidate all'impegno civile di tutti gli italiani, credenti e non credenti.

Se si valutano oggi le disposizioni costituzionali contenenti le garanzie sulle libertà di religione e sull'eguale trattamento dei cittadini e dei gruppi sociali davanti alla legge, può

ritenersi che esse, per l'impegno esercitato nel perseguire l'obiettivo dell'attuazione costituzionale, in molti casi si siano rivelate assai spesso capaci di assicurare il rispetto delle esigenze espresse dalla società democratica con riferimento al fattore religioso. La costituzione italiana, d'altra parte, è una carta elaborata guardando verso l'avvenire — significativa è la norma dell'art. 3, 2° comma, nella quale si pone come meta da raggiungere il pieno sviluppo della persona umana — ed è dunque suscettibile di una interpretazione che storicamente evolve con l'evoluzione dei tempi e con lo sviluppo della vita sociale.

Tuttavia gli orientamenti di politica ecclesiastica sostenuti dalla maggioranza concordataria delineatasi in parlamento negli anni ottanta dello scorso secolo e tendenti ad attuare, dopo quarant'anni dall'entrata in vigore della costituzione, il principio di bilateralità della produzione legislativa in materia ecclesiastica hanno determinato molte e giustificate preoccupazioni in ordine alle conseguenze che tale tendenza avrebbe determinato per la garanzia dell'uguaglianza dei gruppi religiosi davanti alla legge. Si è infatti sottolineato il pericolo che il riconoscimento, alle diverse confessioni religiose, di regimi di libertà differenziati, fondati sulla tutela di identità, esenzioni, privilegi e immunità potesse (dovesse?) inevitabilmente comportasse un sacrificio del principio di uguaglianza giuridica che, insieme ai diritti di libertà, costituisce anch'esso, un elemento essenziale dei sistemi democratici.

Giuseppe Dossetti, nel discorso pronunciato a Bologna il 22 febbraio 1986, in occasione della cerimonia per il conferimento dell'archiginnasio d'oro 1985, aveva affermato che, con il trascorrere del tempo, diventavano sempre più importanti «le norme veramente basali e dinamiche dell'art. 8 della Costituzione sulla libertà ed eguaglianza giuridica delle diverse comunità religiose». Sin dal 1986, anno di pubblicazione dell'ultima edizione del mio manuale di *Diritto ecclesiastico*, ho ritenuto che tale osservazione fosse da condividere e che meritasse anche di essere accolto l'auspicio espresso da Dossetti per un'evoluzione del nostro diritto statale sul fenomeno religioso che si facesse, «come l'oggetto per sua natura esige - sempre meno privilegiaria (in senso positivo o negativo), meno politica, sempre meno corporativa e invece [ ... ] sempre più spiritualmente originale e originaria, nel senso di sempre più rispettosa dell'uomo e dei suoi valori più alti che non è lo Stato a fondare, ma che lo Stato può solo riconoscere» (Lariccia, 1986a).

Ho sperato di potere vivere in una comunità nella quale fossero maturate nuove condizioni per il superamento della logica concordataria, che ispira anche la disciplina costituzionale dei rapporti fra Stato e minoranze religiose, e per l'avvento di una società pluralistica nella quale la garanzia delle libertà delle chiese non va ricercata negli accordi di vertice ma nella stessa società. Le scelte della politica ecclesiastica italiana hanno deluso queste aspettative: e ora, dopo tanti concordati, patti e intese, l'esperienza mi induce ad affermare che non è vero, come invece si sostiene nella sentenza della corte, che la mancanza di una nuova intesa non pregiudica il rispetto della pari libertà degli individui e dei gruppi religiosi.

## 6. Ragioni della politica e ragioni del diritto: una scelta metodologica. Dubbi, nella fattispecie, sul ruolo del parlamento come organo di garanzia che esercita il controllo sul governo

La lettura della sentenza, con l'affermazione che la valutazione delle ragioni della politica <sup>7</sup> (affidata al consiglio dei ministri, in tema di intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica) debba prevalere sulla valutazione delle ragioni del diritto (affidata a un giudice terzo e imparziale, al quale eventualmente la confessione religiosa decida di ricorrere) delude le aspettative di chi, come me, più di dieci anni fa, ha aderito al *Manifesto dei giuristi*, sotto l'insegna programmatica di un "ritorno al diritto"; con l'adesione alla proposta elaborata nel 2005 dal caro e appassionato amico Federico Spantigati abbiamo contribuito alla fondazione di una rivista con il titolo *Ritorno al diritto* e il sottotitolo *I valori della convivenza* <sup>8</sup>. Pur comprendendo le preoccupazioni che, nell'attuale situazione di fatto determinata da continui episodi di terrorismo collegato alle convinzioni religiose, potrebbero indurre ad affidare al solo governo il compito di precludere l'accesso al procedimento di stipulazione di un'intesa tra una confessione religiosa e lo Stato, credo che non possa accogliersi la tesi consistente nell'escludere l'intervento dei giudici di ogni ordine e grado con riferimento alla legalità del sistema di diritto ecclesiastico; né sembra convincente l'argomento che sussiste in ogni caso il controllo esercitato dal parlamento, perché l'esperienza dello svolgimento delle varie fasi delle trattative tra lo Stato e la chiesa cattolica ha indotto a ritenere che il ruolo del parlamento sia stato praticamente inesistente. Chi infatti consideri obiettivamente la procedura adottata nel corso del negoziato per la stipulazione dell'accordo di revisione del 1984, può difficilmente condividere la tesi secondo la quale, nella fase conclusiva del negoziato, si sarebbe consolidata la prassi della "parlamentarizzazione" della trattativa. La tendenza ad accentuare il ruolo del parlamento nel procedimento di revisione ha certamente caratterizzato in passato la vicenda della revisione concordataria (soprattutto Andreotti, nel 1971, aveva sottolineato l'anomalia della procedura rispetto a quella usuale di stipulazione dei trattati, rilevando che, nel caso del concordato, si tratta di norme che incidono nella stessa coscienza dei cittadini italiani); ma diversa è stata la procedura adottata nel 1984. Come certo potrebbe testimoniare un esperto dell'arte del governare come il mio amico, giudice costituzionale, Giuliano Amato <sup>9</sup>, che come sottosegretario alla presidenza del consiglio dei

<sup>7</sup> Nella sterminata bibliografia, cfr. Cammeo 1913; Barile, 1959; Cheli, 1961; Cuocolo, 1963; Sandulli, 1966; Amato, 1970; Cugurra, 1970; Martines, 1971; Cugurra, 1973; Piga, 1981; Garrone, 1987a, b; Dell'Acqua, 1990; Cuocolo, 1991; Franchini, 1992; Dickmann, 2016 e bibliografia ivi citata.

<sup>8</sup> Cfr. il bel volumetto di Paolo Grossi, 2015, che, nell'introduzione ricorda, con uno specifico riferimento, la proposta di Federico Spantigati e il *Manifesto dei giuristi* sottoscritto nel 2005 (p. VII) e, a p. IX, sottolinea l'importanza che assume «la pelle nuova che ha preso (e sta prendendo) la consistenza di ritorno al diritto, intendendo il ritorno a una visione profondamente diversa da quella moderna troppo segnata dalla predominanza del potere politico sul diritto; con la infettabile conseguenza del riversarsi su questo dell'arbitrarietà di quello».

<sup>9</sup> Nei giorni scorsi ho ricevuto da Andrea Pugiottio l'informazione di un'iniziativa ferrarese "Pagine sul potere", consistente nell'organizzazione di un ciclo di incontri che «si svolgerà a Ferrara, tra aprile e maggio 2016. In un dialogo con i *Costituzionalisti del Dipartimento di Giurisprudenza*, si legge nell'invito per la partecipazione agli incontri, ospiti di lunga esperienza istituzionale e di grande competenza scientifica discuteranno, a partire da un proprio libro, delle diverse manifestazioni del potere politico: *governare* (Giuliano Amato), *scegliere* (Nadia Urbinati), *controllare* (Sabino Cassese), *informare* (Luciano Violante), *leadership* (Mauro Calise). L'iniziativa rientra nella attività formative *post lauream*



ministri esercitò allora un'influenza determinante per l'esito della trattativa "concordataria" fra lo Stato italiano e la Santa Sede, la decisione di Craxi di stipulare l'accordo (firmato il 18 febbraio 1984) prima che fosse disciplinata la materia dei beni e degli enti ecclesiastici (il relativo protocollo è stato firmato il 15 novembre 1984) e l'iniziativa del governo di chiedere e ottenere l'approvazione del parlamento non *su un testo preliminarmente fatto conoscere all'opinione pubblica e al parlamento*<sup>10</sup> ma sui "principi generali" relativi al sistema dei rapporti Stato-chiesa cattolica inducono a ritenere che l'intento di favorire il segreto e il riserbo sui contenuti dell'accordo abbia fatto propendere per l'adozione di una prassi di accentuata "presidenzializzazione" della trattativa, incompatibile con le regole costituzionali che presiedono al corretto rapporto tra esecutivo e legislativo. Altro che garanzia del controllo parlamentare! La Corte, nella sentenza qui commentata ha richiamato una garanzia che sempre meno caratterizza il ruolo del parlamento e l'istituto del controllo parlamentare nel nostro Paese, e non affronto qui il tema, di grande importanza e attualità, del ruolo del parlamento dopo le riforme costituzionali sulle quali verterà il referendum dell'ottobre 2016.

Proprio nel testo *non fatto conoscere all'opinione pubblica e al parlamento nel 1984*<sup>11</sup> erano contenute (talora nascoste) le questioni sulle quali il parlamento avrebbe dovuto essere informato per consentire l'esercizio effettivo del controllo parlamentare ed evitare eventuali violazioni delle garanzie costituzionali. Chi conosce quanto è avvenuto in occasione dell'approvazione parlamentare del Patti di Villa Madama del 1984 è indotto a ... sorridere (un sorriso amaro, naturalmente) quando legge, i seguenti passi della sentenza n. 52 del 2016: «negando l'avvio alle trattative, il governo non sfuggirebbe [ ... ] ad ogni imputazione di responsabilità. L'art. 2, comma 3, lettera l) della legge n. 400 del 1988 sottopone alla deliberazione dell'intero Consiglio dei ministri "gli atti concernenti i rapporti previsti dall'articolo 8 della Costituzione". E poiché tra questi atti è sicuramente ricompresa la deliberazione di diniego di avvio delle trattative, è giocoforza riconoscere che anche di tale decisione il governo risponde di fronte al parlamento, con le modalità attraverso le quali la responsabilità politica dell'esecutivo è attivabile in una forma di governo parlamentare. La

---

dell'Ateneo estense e si avvale della collaborazione del Comune di Ferrara, della Scuola Forense di Ferrara, dell'Ordine dei Giornalisti della Regione Emilia Romagna. Trattandosi di un'attività formativa *post lauream*, da svolgersi sotto l'etichetta "Pagine sul potere" (non del solo potere *politico*), ci saranno probabilmente altre iniziative per richiamare l'attenzione dei giovani che hanno conseguito la laurea in giurisprudenza su altre attività, fra le quali emerge per importanza e complessità l'attività del *giudicare*.

<sup>10</sup> Dopo la visita in Vaticano del presidente Craxi del 1° dicembre 1983, il testo della proposta di nuovo concordato venne sottoposto all'esame della conferenza episcopale italiana, mentre per l'approvazione da parte del parlamento si decise di sottoporre all'esame del parlamento non il testo dell'accordo, bensì quello di una scheletrica e generica nota informativa di quattro pagine nelle quali si riassumevano i "precedenti", si dichiarava costruttiva e soddisfacente l'ultima bozza (si ignorava se questa fosse la sesta o la settima) e si esprimeva l'"impegno" di Craxi di riprendere e condurre "personalmente" la fase finale del negoziato, con l'indicazione di alcuni "principi" cui il documento di sarebbe ispirato.

<sup>11</sup> Ricordo, in particolare, la materia del diritto matrimoniale, con specifico riferimento alla questione della giurisdizione in tema di nullità del matrimonio (esigenze processuali della pubblicità, del contraddittorio e del diritto di difesa), il nuovo sistema del sostentamento del clero e la situazione di privilegio assicurata alla chiesa cattolica con la previsione che una parte delle imposte dei contribuenti che non si esprimano a favore della chiesa viene ugualmente devoluta a tale confessioni religiosa, in quanto in caso di scelte non espresse da parte dei contribuenti la destinazione si stabilisce in proporzione delle scelte espresse, le disposizioni sulle libertà delle scuole cattoliche e le nomine dei docenti dell'università cattolica del s. cuore e dei dipendenti istituti, sui programmi di insegnamento della religione cattolica, sulle modalità di organizzazione dell'insegnamento di tale disciplina, sui criteri per la scelta dei libri di testo, sui profili della qualificazione professionale degli insegnanti e su altre questioni per il cui esame rinvio a Lariccia, 1986<sup>a</sup>.

riserva di competenza a favore del Consiglio dei ministri, in ordine alla decisione di avviare o meno le trattative, ha l'effetto di rendere possibile, secondo i principi del governo parlamentare, l'effettività del controllo del parlamento fin dalla fase preliminare all'apertura vera e propria delle trattative, controllo che è ben giustificato dalla luce dei delicati interessi protetti dal terzo comma dell'art. 8 Cost.». Come poi si precisa, in una delle ultime affermazioni contenute nella sentenza, l'esercizio della discrezionalità politica del consiglio dei ministri è soggetto al «sempre possibile controllo del Parlamento».

Enfatizzare l'importanza del controllo parlamentare, nei confronti del Governo, nella materia della disciplina normativa riguardante la materia religiosa, significa dimenticare che, quando si sono assunte le decisioni più importanti per la disciplina pattizia di tale materia, le procedure adottate nel 1929 e nel 1984 con la stipulazione del concordato lateranense e del Patto di Villa Madama, hanno rivelato la precisa volontà del governo di concludere rapidamente le trattative, senza consentire un reale dibattito in parlamento sulle disposizioni contenute nei due accordi.

Chi è consapevole di quanto evanescente sia stato il controllo esercitato in passato nei confronti del potere esecutivo è indotto ad affermare: meglio un giudice a garanzia dei diritti di libertà ed eguaglianza riconosciuti e protetti dalla Costituzione!

## 7. 2 aprile 1966: il ricordo di *una giornata particolare* di cinquant'anni fa

Sono tanti, forse troppi, i ricordi, di fatti, privati e istituzionali, contenuti in questo scritto; e chiedo scusa se aggiungo un ultimo ricordo personale, che spiega la ragione della dedica che ho inserito dopo il titolo: *In ricordo del giudice Luigi Bianchi d'Espinosa*.

Nell'aprile 1966 insegnavo nella facoltà di giurisprudenza di Modena ed ero magistrato della Corte dei conti, nella quale ero entrato il primo ottobre dell'anno precedente, superando il concorso a referendario della Corte; un giorno ero nella stazione di Modena, in attesa di un treno che mi riportasse a Roma, dove abitavo con la mia famiglia; a un certo momento annunciarono l'arrivo di un treno proveniente da Roma e diretto a Milano e, anziché attendere il treno per Roma, decisi di cambiare programma e di salire sul treno per Milano, la mia città natale, dove era in corso un processo penale, che avevo seguito con attenzione nei giorni precedenti, nei confronti di tre studenti del liceo milanese Parini, ritenuti colpevoli di reati a seguito di un articolo pubblicato sul giornalino studentesco edito nella scuola, dal titolo *La Zanzara*.

Il giornale, fondato nel 1945, che nella sua storia ebbe giovani redattori, divenuti poi firme importanti nel giornalismo italiano come Walter Tobagi, è noto per uno scandalo scoppiato nel 1966, quando la pubblicazione di un articolo sulla sessualità degli studenti portò alla denuncia e al processo di tre suoi redattori. Il 14 febbraio 1966 *La Zanzara*, organo ufficiale dell'associazione studentesca pariniana, pubblicò un'inchiesta dal titolo *Un dibattito sulla posizione della donna nella nostra società, cercando di esaminare i problemi del matrimonio, del lavoro femminile e del sesso*, a firma di Marco De Poli, Claudia Beltramo Ceppi e Marco Sassano.

Nell'inchiesta emersero le opinioni “moderne” di alcune studentesse del liceo sulla loro educazione sessuale e sul proprio ruolo nella società. L'associazione cattolica *Gioventù Studentesca* protestò immediatamente per «l'offesa recata alla sensibilità e al costume morale comune» in quanto non solo uno degli argomenti trattati (l'educazione sessuale) veniva considerato osceno, ma anche perché le intervistate erano tutte minorenni. Il 16 marzo 1966 i tre redattori vennero accompagnati in Questura e denunciati. Il giudice Pasquale Carcasio invitò i tre studenti, seguendo una legge del 1934, a spogliarsi «per verificare la presenza di tare fisiche e psicologiche». I due ragazzi acconsentirono, invece Claudia Beltramo fece resistenza e in seguito rese noto quanto accaduto.

Il caso de *La zanzara* venne ricordato sulle cronache nazionali di molti quotidiani, dividendo il paese. I partiti della democrazia cristiana e del movimento sociale italiano costituirono il “partito della colpevolezza”, come venne allora definito, mentre la sinistra e i cattolici progressisti intervennero in difesa degli studenti. Al processo parteciparono oltre 400 giornalisti, molti dei quali provenienti dall'estero. Il 2 aprile 1966 la sentenza, sottoscritta dal presidente Luigi Bianchi d'Espinosa, assolse i tre studenti dall'accusa di stampa oscena e corruzione di minorenni.

Marco de Poli e Claudia Beltramo, studenti borghesi del liceo classico Parini e redattori del giornale scolastico “La Zanzara”, ricordarono più tardi i motivi che li spinsero a indagare nel tabù del ruolo femminile e della sessualità: “Ero considerata una corruttrice”, ricorda Claudia, “la mia famiglia era cattolica. Mi sentivo in contraddizione con me stessa, ma ritenevo giusto che anche posizioni diverse dalla mia venissero scritte e pubblicate”.

La vicenda è stata considerata uno “spartiacque” in materia di diritti sociali e civili dell'intera società italiana, prodromo di quel cambiamento di costumi che avrebbe coinvolto da lì a poco tutta la società civile, e come un sintomo indicatore del malessere giovanile, che sarebbe sfociato nella contestazione del sessantotto (Lariccia, 2011).

Nel corso di quella giornata trascorsa nel palazzo di giustizia di Milano ascoltai le arringhe degli avvocati difensori, “principi del foro” di Milano, tra i quali Gian Domenico Pisapia, che insegnava *Procedura penale* a Modena, e partecipai come spettatore alla fase conclusiva del processo che si concluse, il 2 aprile 1966, con la sentenza, sottoscritta dal presidente Luigi Bianchi d'Espinosa, di assoluzione dei tre studenti dall'accusa di stampa oscena e di corruzione di minorenni.

I giudici avevano capito prima e meglio di altri le ragioni dei giovani ingiustamente accusati di pesanti reati. Troppi, nel mondo della scuola, nella burocrazia, negli ambienti politici e amministrativi non si erano accorti che il mondo era cambiato. Ho sempre pensato di avere fatto bene a prendere il treno per Milano, quel giorno di cinquant'anni fa!

## 8. Bibliografia

AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1978;

R. Acciai, *La sentenza n. 195 del 1993 della Corte costituzionale e sua incidenza sulla restante legislazione regionale in materia di finanziamento all'edilizia di culto*, in *Giur. cost.*, 1993, pp. 2151 ss.

- G. Amato, *Nuove tendenze nella formazione degli atti governativi di indirizzo*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 20, 1970, pp. 92-171;
- A. Barbera, *Articolo 2*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1975, pp. 50-122;
- L. Barbieri, *Una proposta a geometria variabile*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3 (29 settembre 2014);
- P. Barile, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enc. dir.*, 4, 1959, pp. 220-32;
- L. Basso, *Perché chiedo l'abrogazione del Concordato*, in *l'Astrolabio*, 8, 27 settembre, n. 38, 1970, pp. 12-13;
- P. Bellini, *La tentazione concordataria. A proposito del progetto d'intesa con la Chiesa valdo-metodista*, in *il tetto*, 1980, p. 270 ss.;
- P. Bellini, *Nuova problematica della libertà religiosa individuale nella società pluralistica*, in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 1095 ss.;
- P. Bellini, *Libertà dell'uomo e fattore religioso nei sistemi ideologici contemporanei*, in AA.VV., *Teoria e prassi delle libertà di religione*, Bologna, il Mulino, 1975, pp. 103 ss. e in *Libertà e dogma. Autonomia della persona e verità di fede*, Bologna, il Mulino, 1984, pp. 15 ss.;
- P. Bellini, *Pluralità di scelte sul fatto religioso e oggetto del diritto di libertà religiosa*, in *Annali Facoltà di Giurisprudenza di Macerata (Studi in onore di Attilio Moroni)*, 1982, p. 25;
- P. Bellini, *Ateismo*, in *Noviss. Dig. It., Discipline pubblicistiche*, I, Torino, Utet, 1987, pp. 513 ss.;
- S. Berlingò, *L'affaire dell'UAAR.: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), n. 26, 2013;
- F. S. Bertolini, *Obbligo del governo all'intesa con una confessione religiosa?*, in *Quad. cost.*, 2012, pp. 625 ss.;
- J. Birnbaum, *Un silence religieux. La Gauche Face au Djihadisme*, Seuil, 2016;
- G. Boatti, *Prefirirei di no. Le storie dei dodici professori che si opposero a Mussolini*, Torino Einaudi, 2001;
- N. Bobbio, *Invite au colloque*, in *Comprendre*, n. 3, mai, 1951, pp. 102-12, tradotto in *Politica e cultura*, Torino, Einaudi, 1955, pp. 15-31 e in Id., *Etica e politica*, a cura di M. Revelli, Milano, Mondadori, 2009, pp. 725-43;
- L. Buscema, *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in *Rivista AIC*, n. 1 (21 febbraio 2014), spec. § 4;
- G. Calogero, *Quaderno laico*, Bari, Laterza, 1967;

- F. Cammeo, *Atti di governo politici e atti amministrativi*, in *Giur. it.*, 65, III, 1913, pp. 113 ss.;
- M. Canonico, *La stipulazione di intese con lo Stato: diritto delle confessioni religiose o libera scelta del Governo?*, in [www.statoechiase.it](http://www.statoechiase.it), n. 12, 2012;
- A. Capitini, *Battezzati non credenti*, Firenze, Parenti, 1961;
- R. Carcano, a cura di, *Le voci della laicità*, Presentazione di F. Eckert Cohen, introduzione di S. Lariccia, Roma, Ediup, 2006;
- R. Carcano, A. Orioli, *Uscire dal gregge. Storie di conversioni, battesimi, apostasie e sbattezzati*, Roma, L. Sossella, 2008;
- C. Cardia, *Ateismo e libertà religiosa nell'ordinamento giuridico, nella scuola, nell'informazione, dall'Unità ai giorni nostri*, Bari, De Donato, 1973a;
- C. Cardia, *Religione, ateismo, analisi giuridica*, in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1973b, pp. 1179 ss.
- C. Cardia, G. Dalla Torre, *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Torino, Giappichelli, 2015;
- G. Casuscelli, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, Giuffrè, 1974;
- C. Cereti, *Considerazioni su le previe intese con le confessioni religiose (art. 8 u.c. Cost.)*, in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, II, Padova, Cedam, 1972, pp. 1013 ss.;
- E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961;
- N. Colaianni, *Intese (diritto ecclesiastico)*, in *Enc. dir.*, V, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 698 ss.;
- N. Colaianni, *L'istituto dell'intesa alla prova: il progetto di intesa tra Stato e Chiesa valdo-metodista, Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica I e II*, ivi, pp. 175 e 253.
- N. Colaianni, *Tutela della personalità e diritti della coscienza*, Bari, Cacucci, 2000;
- N. Colaianni, *A vent'anni dalla prima intesa. Un'analisi economica*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2004, pp. 233 ss.;
- N. Colaianni, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2006;
- N. Colaianni, *Le intese nella società multireligiosa: verso nuove disuguaglianze?*, in [www.statoechiase.it](http://www.statoechiase.it), 2012;
- N. Colaianni, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in *Rivista AIC*, n. 4 (6 dicembre 2013);
- F. Corvaja, *Rimedi giuridici contro il diniego di intesa con le confessioni religiose*, in *Quad. cost.*, 2002, pp. 227 ss.C;

- A. Cottino, *C'è chi dice no. Cittadini che hanno rifiutato la violenza del potere*, Jesolo, Zambon, 2015;
- V. Crisafulli, *Art. 7 della Costituzione e «vilipendio della religione dello Stato»*, in *Arch. pen.*, II, 1950, p. 415;
- M. Croce, *La nozione di confessione religiosa alla prova dell'ateismo organizzato nel contenzioso U.A.A.R.-Governò in merito alla richiesta di un'intesa ex art. 8, comma 3, Cost. (T.a.r. Lazio, Sezione Prima, sentenza 03 luglio 2014, n. 7068)*, in [www.academia.edu](http://www.academia.edu), 2014;
- G. Cugurra, *L'annullamento governativo come atto di "alta amministrazione"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 20, 1970, pp. 604 ss.;
- G. Cugurra, *L'attività di alta amministrazione*, Padova, Cedam, 1973;
- F. Cuocolo, *Attività di governo e funzioni dello Stato*, in *Ann. Fac. giur. univ. Genova*, 2, 1963, pp. 159 ss.;
- F. Cuocolo, *Alta amministrazione*, in *Enc. giur.*, 1, 1991, Agg., 5;
- L. D'Andrea, *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sentenza cost. n. 346/2002*, in *Dir. eccl.*, 2, 2004, p. 494 ss.;
- P. A. d'Avack, *Ateismo*, in *Enc. dir.*, III, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 964 ss.;
- C. Dell'Acqua, *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani. Il potere estero tra segreto e politica*, Padova, Cedam, 1990;
- G. Di Muccio, *Atti politici e intese tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 20/2013;
- F. Di Prima, *Le trattative per le Intese con le Confessioni religiose, tra politica e diritto*, in *Nuove autonomie*, pp. 131 ss., spec. § 3.3 (tale commento è occasionato dall'ord. Corte cost. n. 40 del 2015 che ammette il conflitto di attribuzioni poi risolto dalla sent. Corte cost. n. 52 del 2016 in commento), 2015;
- R. Dickmann, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), n. 52, 2016;
- A. Fabbri, *Note sui soggetti capaci di intese ai sensi del III comma dell'art. 8 della Costituzione*, in *Dir. eccl.*, I, 2000, pp. 926 ss.;
- L. Fascio, *Le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica tra atti politici e discrezionalità tecnica dell'amministrazione. Il caso dell'UAAR (Unione degli atei e degli agnostici razionalisti)*, in *Foro amm. – CdS*, 2012, pp. 1204 ss.;
- P. Fedele, *La libertà religiosa*, Milano, Giuffrè, 1963;

- F. Finocchiaro, *Il concordato del 1984 e le intese. Le confessioni senza intesa*, in AA. VV., *Dalla legge sui cui ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa*, a cura di G. Leziroli, Napoli, Jovene, 2004, p. 5 ss.;
- F. Finocchiaro, *Art. 7 e 8*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Art. 1-12, Principi fondamentali*, Bologna- Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1975;
- F. Finocchiaro, *Art. 19 e 20*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Art. 13-20, Rapporti civili*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1977, p. 238;
- P. Floris, *Ateismo e religione nell'ambito del diritto di libertà religiosa*, in *Foro it.*, 1981, I, pp. 625 ss.;
- S. Fois, *Garanzia costituzionale delle manifestazioni di pensiero in maniera religiosa*, in AA. VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 1215 ss.;
- M. Franchini, *La potestà estera*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di G. Santaniello, 22, Padova, Cedam, 1992;
- G. B. Garrone, *Atto di alta amministrazione*, in *Dig. IV, Disc. pubbl.*, 1, 1987a, pp. 538-42;
- G. B. Garrone, *Atto politico (disciplina amministrativa)*, *Dig. IV, Disc. pubbl.*, 1, 1987b;
- P. Grossi, *Ritorno al diritto*, Roma, Laterza, 2015;
- A. Guazzarotti, *Le minoranze religiose tra potere politico e funzione giurisdizionale: bontà e limiti del modello italiano*, in *Quad. cost.*, 2002, pp. 213 ss.;
- G. Guzzetta, *Non è l'“eguale libertà” a legittimare l'accesso ai contributi regionali delle confessioni senza intesa*, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 2624 ss.;
- A. C. Jemolo, *Libertà religiosa*, in *Il Mondo*, 4, n. 40, 4 ottobre 1952, p. 4;
- S. Landolfi, *L'intesa fra Stato e culto acattolico. Contributo alla teoria delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, Napoli, Jovene, 1962;
- S. Lariccia, *Gruppi sociali ed eguaglianza giuridica*, in *Foro amm.*, III, 1966, pp. 117-21 e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 1967;
- S. Lariccia, *L'eguaglianza delle confessioni religiose di fronte alla legge*, in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 421 ss. e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *La libertà religiosa nella società italiana*, in *Teoria e prassi delle libertà di religione*, a cura di P. Bellini, Bologna, il Mulino, 1975 e in *Quaderni del Circolo Rosselli, Fede e istituzioni. A trent'anni dall'Intesa tra lo Stato italiano e la Chiesa valdese*, a cura di F. Cadeddu, n. s., 2015, 2, pp. 96-108 (estratto);

- S. Lariccia, *Garanzie costituzionali dei magistrati della corte dei conti e rapporti informativi sulla loro attività*, in *Giur. cost.*, 25, I, 1978, pp. 921-36 e in [www.statoechiесе.it](http://www.statoechiесе.it);
- S. Lariccia, *Storia, ideologia e dogmatica nello studio del diritto ecclesiastico*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 13, 1984a, pp. 657-81 e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *L'attuazione dell'art. 8, 3° comma, della Costituzione: le intese tra lo Stato italiano e le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, 94, I, 1984b, pp. 467-94 e in *Atti del convegno su "Il nuovo accordo tra Italia e Santa Sede"*, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 527-54 e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *L'insegnamento della religione nella scuola elementare*, in *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele*, Perugia-Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1984c, pp. 931-44 e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *L'intesa tra lo Stato italiano e le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese*, in *queste istituzioni*, 12, 1984d, n. 65, pp. 174-9 e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *Costituzione e scuola*, in *Costituzione e scuola. Il 'caso' della religione nella scuola elementare*, suppl. al n. 3, aprile, di *Scuola Notizie*, 1984e, pp. 5-8 e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *Gli accordi di Villa Madama sui rapporti fra Stato e Chiesa. Concordato storico o routine politica?*, in *queste istituzioni*, 12, n. 64.1, 1984f, pp. 8-15 e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *Identità religiosa e pluralismo giuridico. Le prospettive nella scuola*, in *Quaderni del pluralismo*, in *Raccolta di scritti in memoria di Pietro Gismondi*, II, Milano, Giuffrè, 1984g e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *Religione, politica e diritto nel 1985*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 1985a, pp. 163-97 e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *Il problema dell'efficacia civile delle sentenze ecclesiastiche matrimoniali*, in AA. VV., *Effetti civili delle sentenze ecclesiastiche in materia matrimoniale*, a cura di S. Berlingò e V. Scalisi, Milano, Giuffrè, 1985b, pp. 117-22 e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *Diritto ecclesiastico*, III ed., Padova, Cedam, 1986a;
- S. Lariccia, *Il dibattito su scuola, insegnamento, istruzione nei rapporti tra stato e confessioni religiose. Bibliografia (1985-1986)*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, 96, 1986b, n. 2, I, pp. 370-92 e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *Due sentenze della Cassazione sul problema dell'ostilità razziale nella società italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 31, II, n. 11, 1986c, pp. 86-90 e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *Giurisdizione statale e giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale*, in AA. VV., *Dalle decisioni della Corte costituzionale alla revisione del Concordato*, Atti della Tavola rotonda (Trieste 23 marzo 1983), Milano, Giuffrè, 1986d, pp. 41-7 e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);



- S. Lariccia, *Diritti civili e fattore religioso in regime repubblicano*, in *Parlamento*, 32, n. 11-12, 1986e, pp. 42-4, in *Le regole del giuoco nella Costituzione. Disposizioni e attuazioni fra crisi e tramonto*, a cura di E. Cuccodoro, Firenze, Nocchioli, 1987, pp. 227-31 e in *Parlamento*, 32, 1987, pp. 42-44 e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *Il diritto all'onore delle confessioni religiose e dei loro fedeli*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2, n. 3, 1986f, pp. 466-73 e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *Istruzione pubblica e istruzione privata nella Costituzione italiana: i principi, la realtà*, in AA. VV., *Stato e scuola oggi: l'opinione laica* a cura della fnism, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1986g, pp. 49-62 e in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, 97, 1987 (Raccolta di scritti in onore di Luigi De Luca), n. 2, pp. 687-708 e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *La libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in AA. VV., *Il pluralismo confessionale nell'attuazione della Costituzione*, Napoli, Jovene, 1986h, pp. 33-82 e in *Studi in memoria di Mario Condorelli*, I, t. II, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 885-915 e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *Ambiguità del Concordato e ruolo del Parlamento*, in *Per l'alternativa*, n. 24, 1987a, pp. 13-15 e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *Diritto privato e riforma della legislazione ecclesiastica*, in *Trattato di diritto civile* diretto da P. Rescigno, Torino, Utet, 1987b, pp. 107-31 e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *La posizione della Repubblica italiana nei confronti della Chiesa*, in Atti del convegno su "Iglesia catolica y regimens autoritarios y democraticos. Experiencia esponola e italiana" (Jerez, 4-5 ottobre 1985), Madrid, Editorial Revista de derecho privado. Editoriales de derecho reunidas, 1987c, pp. 145-58 e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *La posizione e le attività dell'Istituto per le opere di religione (IOR) e la responsabilità dei suoi dirigenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 32, II, n. 7, 1987d, pp. 126-38 e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *Libri e riviste*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 4, 1987<sup>o</sup>, pp. 341-65;
- S. Lariccia, *Coscienza e libertà. Principi costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, il Mulino, 1989, pp. 150 ss.;
- S. Lariccia, *Statuti delle confessioni religiose*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 1071 ss. e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *Leggi sulla base di intese e garanzie di libertà religiosa*, in *Foro it.*, V, c. 2000, pp. 273 ss. e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *Diritto amministrativo*, II ed., 1, Padova, Cedam, 2006a;
- S. Lariccia, *Intese*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, I, Milano, Giuffrè, 2006b, pp. 3220-27 e in [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it);
- S. Lariccia, *Battaglie di libertà. Democrazia e diritti civili in Italia. 1943-2011*, Roma, Carocci, 2011;

- S. Lariccia, *Tutti gli scritti (1959-2015)*, Cosenza, Pellegrini, 2015a;
- S. Lariccia, *Arturo Carlo Jemolo. Un giurista nell'Italia del Novecento*, Roma, Carocci, 2015b;
- G. Long, *Intese con le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese*, in *Enc. giur.*, XVII, 1989, p. 1 ss.;
- T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, 21, 1971, pp. 134-72;
- R. Mazzola, *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell'Unione Europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), n. 3, 2014;
- D. Messineo, *Atti politici, stato di diritto, strumenti di verifica della giurisdizione*, in *Dir. amm.*, 2013, 717 ss.;
- D. Messineo, *Atti politici, Stato di diritto, strumenti di verifica della giurisdizione*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2013;
- C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, IX ed., Padova, Cedam, 1976, pp. 1179 ss.;
- P. Naso, in *Quaderni del Circolo Rosselli, Fede e istituzioni. A trent'anni dall'Intesa tra lo Stato italiano e la Chiesa valdese*, a cura di F. Cadeddu, n. s., 2, 2015, pp. 67-75;
- C. Ocone, *Solo il Principe vive di certezze*, in *Il dubbio*, 1, n. 1, 12 aprile 2016, pp. 8-99;
- A. Oddi, *Non c'è privacy senza intesa?*, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 345 ss.;
- F. Onida, *Laicità, ateismo, religione*, in *L'ateo*, n. 4 (76), 2011, pp. 32-34;
- V. Onida, *Profili costituzionali delle intese*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1978, pp. 25 ss.;
- A. Origone, *La libertà religiosa e l'ateismo*, in *Aa.Vv., Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 417 ss.;
- V. Pacillo, *Le "zone depresse" del principio di bilateralità nei rapporti tra Stato e confessioni diverse dalla cattolica*, in *Quaderni del Circolo Rosselli, Fede e istituzioni. A trent'anni dall'Intesa tra lo Stato italiano e la Chiesa valdese*, a cura di F. Cadeddu, n. s., 2, 2015, pp. 53-66;
- F. F. Pagano, *Gli atti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico nella più recente giurisprudenza tra separazione dei poteri e bilanciamenti costituzionali*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2013, pp. 882 ss.;
- M. Parisi, *Promozione della persona umana e pluralismo partecipativo: riflessioni sulla legislazione negoziata con le Confessioni religiose nella strategia costituzionale di integrazione delle differenze*, in *Dir. eccl.*, I, 2004, pp. 389 ss.;
- J. Pasquali Cerioli, *Il diritto all'avvio delle trattative per la stipulazione delle intese ex art.8, 3° comma Cost.*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), n.12, 2012;

- J. Pasquali Cerioli, *Accesso alle intese e pluralismo religioso: convergenze apicali di giurisprudenza sulla "eguale libertà" di avviare trattative ex art. 8 Cost., terzo comma*, in [www.statoecliense.it](http://www.statoecliense.it), 2013;
- G. Peyrot, *Significato e portata delle intese*, in AA. VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1978, pp. 49 ss.;
- G. Peyrot, *Condizione giuridica delle confessioni religiose prive di intesa*, in *Dir. eccl.*, I, 1984, pp. 619 ss.;
- G. Peyrot, *La legislazione sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *La legislazione ecclesiastica*, a cura di P.A. d'Avack, Vicenza, Neri Pozza, 1967, pp. 519 ss.;
- G. Peyrot, *Gli evangelici nei loro rapporti con lo stato dal fascismo ad oggi*, Torre Pellice, Società di Studi valdesi, 1977;
- G. Peyrot, *Confessioni diverse dalla cattolica*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV ed., III, 1989, pp. 355 ss.;
- F. Piga, *Attività di alta amministrazione e controllo giurisdizionale*, in *Foro amm.*, 57, 1981, I, pp. 849 ss.;
- A. Pin, *L'inevitabile caratura politica dei negoziati tra il Governo e le confessioni e le implicazioni per la libertà religiosa: brevi osservazioni a proposito della sentenza n. 52 del 2016*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2016;
- A. Poggi, *Una sentenza "preventiva" sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose? (In margine alla sentenza n. 52 della Corte costituzionale)*, Editoriale, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2016;
- D. Porena, *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose: note a prima lettura sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2016;
- S. Prisco, *Reviviment della Corte costituzionale in un'importante sentenza sul giuramento del non credente (brevi osservazioni)*, in *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, a cura A. Ravà,, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 1255 ss.;
- G. Quadri, *Un presunto caso di legge atipica: la legge che regola i rapporti fra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in Aa. Vv., *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaurò*, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 555 ss.;
- B. Randazzo, *La legge sulla base di intese tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale. Legge di approvazione?*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2001, p. 213 ss.;
- S. Rodotà, *La patologia del "sistema" Italia*, in *il manifesto*, 46, n. 86, 12 aprile, 2016, p. 15;
- D. Rotondo, *Tutti sono eguali dinanzi ... a Dio*, in *L'ateo*, n. 4 (76), 2011, pp. 27-28;
- F. Ruffini, *Corso di diritto ecclesiastico italiano*, Torino, Bocca, 1924;
- A. Ruggeri, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictione e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 7, 2016;

M. Salvadori, Introduzione a *Laicità, fondamentalismi religiosi e diritti delle donne*, n. 15-16 di *Quaderni laici*, aprile-settembre, 2015, pp. 7-10;

A. M. Sandulli, *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 16, 1966, pp. 737 ss.;

S. Stammati, *Altre due intese tra Stato e confessioni religiose in attesa dell'approvazione*, in *Foro it.*, V, c., 2000, pp. 276 ss.;

G. Villella, *Intervento in Poteri pubblici e laicità delle istituzioni*, Giornata di studi in onore di Sergio Lariccia (Roma, 7 novembre 2007), a cura di R. Acciai e F. Giglioni, Roma, Aracne, 2008, pp. 327-28.