

GIANCARLO CIOPPI

PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA E LIBERTÀ RELIGIOSA

Note di diritto costituzionale ed ecclesiastico



SOMMARIO: 1. Matrici, problemi e orizzonti dell'eguaglianza giuridica. — 2. Valenza e operatività normativa del principio di eguaglianza. — 3. Principio di eguaglianza e fattore religioso delle Confessioni. — 4. Eguaglianza costituzionale, libertà religiosa e diritto ecclesiastico.

1. - *Matrici, problemi e orizzonti dell'eguaglianza giuridica.*

A duecento anni dalla Rivoluzione francese e dalla coeva dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, sulla questione dell'eguaglianza giuridica gravano gradi di complessità e problematicità altissimi, sia perché la Rivoluzione del 1789 segna il traumatico riconoscimento che « la religione aveva perduto il suo ascendente » e che « all'antica concezione della società fondata sugli status si era sostituita l'idea dell'uomo astratto e individuale » (1); sia perché « nell'ordine delle interpretazioni e giustificazioni razionali, nell'ordine speculativo o teorico, la questione dei diritti dell'uomo mette in giuoco tutto il sistema di certezze morali e metafisiche (o antimetafisiche) cui ciascuno aderisce » (2); sia ancora perché, nell'ambito pertinente al diritto ecclesiastico italiano attuale, pur dopo le proclamazioni solenni e formali della Costituzione, « non pare tuttavia che il principio costituzionale di eguaglianza comporti una assoluta parità di trattamento ed abbia dunque sottratto al legislatore il potere di riconoscere le differenziazioni espres-

---

(1) D. BARILLARO, *Società civile e società religiosa. Dalla Riforma alla Restaurazione*, Milano 1978, p. 69.

(2) Così per la *Dichiarazione* di due secoli fa una per quella, parimenti significativa e fortemente conseguente, dell'ONU di quarant'anni fa, Jacques Maritain il quale conclude anche: « finché non vi è unità di fede o unità di filosofia tra gli Spiriti, le interpretazioni e le giustificazioni saranno in mutuo conflitto » (cfr. J. MARITAIN, *Introduzione 'Dei diritti dell'uomo'*, in « *La città fraterna* », pubblicazione dell'editore Giuffrè commemorativa della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, Milano 1988, p. 47).

se dalla realtà e di adeguare ad esse le proprie determinazioni » (3).

Pochi temi, infatti, mobilitano e polarizzano intorno a sé tanto decisive risonanze etiche, religiose, politiche e giuridiche, capaci a pieno titolo di legittimare ricerche interdisciplinari e di mostrare tutta la vivacità intellettuale di quanti si battono per un'apertura del diritto ecclesiastico alle altre scienze umane, oltre che giuridiche (4), del resto in assonanza con le più vere e responsabili aspirazioni dei cultori della scienza e degli scienziati della cultura (5).

A duecento anni dalla solenne consacrazione politica e giuridica della uguaglianza, come tratto che si vuole cruciale dell'intera civiltà moderna, la questione resta più che mai irrisolta. Su questo argomento si è invero accumulata una tale quantità di materiale e incentrata una problematica di tale straordinaria e drammatica portata, da rendere l'eguaglianza una sorta di rompicapo del presente e una delle più delicate poste in gioco per il futuro dei popoli e dei regimi socio-politici, nonché delle culture che, anche a proposito di questo fondamentale principio dovranno muoversi dai presupposti di pensiero i quali « non debbono subire deroghe a motivo di foggie traspositive che, se non forniscono *humus* per curiose aporie o inspiegabili entropie, germinano un linguaggio intermateriale ove impervio è discernere le tavole del filosofo dallo stile del giurista che sa anche di politica » (6).

In un certo qual senso, la questione dell'eguaglianza si confonde con quella del diritto, se è vero che in ogni dimensione sociale è necessario stabilire un sistema di criteri pubblici culturalmente rilevanti. In un senso molto generale, l'eguaglianza tende perciò ad identificarsi con il problema della distribuzione, ossia con logiche normative da cui vengono fissati e decisi i criteri, i soggetti e le modalità della ripartizione dei beni materiali, dei ruoli e delle funzioni.

(3) S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, 3 ed., Padova 1986, p. 59, cfr. anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 9 ed., Padova, 2<sup>o</sup>, 1976, p. 1018 ss.; T. MARTINEZ, *Diritto costituzionale*, 2 ed., Milano 1981, p. 594 ss.

(4) Cfr. per tutti M. TEDESCHI, *Sulla scienza del diritto ecclesiastico*, Milano, 1987, p. 75 ss.

(5) Cfr. G. MOLteni MASTAI FERRETTI, *Le origini del diritto ecclesiastico*, in *Dottrine generali del diritto e diritto ecclesiastico*, Atti del Convegno di Napoli, 19-22 novembre 1986, Napoli 1988, p. 167 ss.

(6) G. MOLteni MASTAI FERRETTI, *Stato etico e concordato socialista*, Milano, 1986, pp. 27-28.

Già Aristotele, nella *Politica*, aveva elaborato un significato dell'eguaglianza che risulta paradigmatico non solo per la civiltà antica. Per Aristotele si dà, innanzi tutto, un'eguaglianza semplice o numerica che si estrinseca nel « venire trattati equamente ed identicamente nel numero e nelle cose che si ricevono », con una definizione cioè che si riverbera su di un piano immediatamente valutativo: « Parti eguali agli eguali ». E da queste essenziali denotazioni discende, poi, il significato dell'ingiustizia: « Quando gli eguali hanno parti diseguali o i non eguali hanno parti eguali » (7).

Nell'apparente universalità e genericità delle definizioni del filosofo greco sono però implicati i fondamenti della società antica, alla luce dei quali sono da intendersi le distinzioni tra eguali e diseguali. L'eguaglianza vale, infatti, non tra tutti gli uomini — nozione improponibile per il pensiero antico —, ma tra i pari nella conduzione di una determinata forma di vita. I *migliori* possono considerarsi tra loro eguali, perché migliore è in loro la vita della ragione, mediata dalla proprietà, dall'assenza di preoccupazioni materiali e dall'astensione dal lavoro manuale.

Sino all'età moderna e malgrado le grandi trasformazioni della storia occidentale in epoca cristiana, la questione dell'eguaglianza giuridica si confonde con quella delle gerarchie naturali, delle caste, del sangue e della appartenenza agli ordini del privilegio. La teologia e la pedagogia religiosa cristiana avevano introdotto il valore dell'eguaglianza, ma sovradeterminandolo in senso strettamente confessionista. Eguali sono solo i battezzati in Cristo, i *fideles* della Chiesa universale (8). Da ciò, non si può ammettere eguaglianza in

---

(7) ARISTOTELE, *La politica e la costituzione di Atene*, Torino, 1966, A, II, 1295, b, pp. 146 ss.

(8) Anche se un lungo cammino è stato compiuto dalla Chiesa di Roma, soprattutto per la spinta ecclesiale e pontificia degli ultimi decenni, suggellata da chiare formulazioni del Concilio Vaticano secondo, che non ha mancato, insieme al C.I.C., di stimolare anche la dottrina canonistica (vedi per tutti V. PARLATO, *I diritti dei Christifideles: attuazione nella normativa del C.I.C.*, in *Studi Urbinati*, nn. 35-37, 1982-85, p. 51 ss.), non può dimenticarsi la riserva mentale che stava dietro pensatori altamente religiosi e sicuramente cattolici, ancora nel secolo scorso, quando la libertà religiosa veniva intesa come prerogativa effettiva dei cattolici, anche se un generale principio di libertà o meglio di tolleranza veniva proclamato per tutti, dentro lo Stato pontificio ma anche fuori. Sul punto, ad esempio si legga G. MOLTENI MASTAI FERRETTI, *La libertà religiosa in Rosmini*, Milano 1972, specialmente pp. 107 ss.

senso cristiano (se non ad un livello minimo o grado zero dell'eguaglianza, quello che vige tra tutte le creature umane di fronte al Creatore) tra *Christifideles* e *Gentiles*. Sul piano socio-giuridico, la teologia cattolica costituiva, invece, la forma religiosa della ratifica delle diseguaglianze naturali e gerarchiche che sanzionavano l'ossatura della società medievale (9).

Malgrado i forti fermenti egualitari legati alle esperienze eretiche e settarie del tardo Medioevo, l'eguaglianza, nell'accezione divenuta in una certa misura ovvia per la nostra cultura, è per quella civiltà una sorta di non senso. L'accesso ai beni, alla libertà ed al potere, è stabilito da regole e consuetudini differenziate per status e gerarchie, considerate naturali ed immodificabili. Il diritto è articolato e segmentato per ogni gruppo, istituzione, centro di potere. Ed inoltre, il senso della civiltà e dei valori viene rigorosamente circoscritto all'area di diffusione del cristianesimo.

La convergenza di numerosi fattori e processi storici di proporzioni straordinarie consente di individuare, alle soglie dell'età moderna, le prime manifestazioni dell'eguaglianza. Tre mi sembrano le grandi radici materiali e culturali del significato moderno dell'eguaglianza, almeno sino all'epoca delle grandi rivoluzioni del settecento.

In primo luogo, la formazione di un'economia di mercato, le prime forme di produzione di merci e l'ampliamento delle vie e dello spazio dei traffici, spezzarono, per così dire, la rigidità delle gerarchie e delle ineguaglianze tradizionali. L'europeo-cristiano che scambia merci con il « turco » o con soggetti di altre culture, civiltà e religioni, deve sovrapporre un minimo di eguaglianza nelle condizioni di scambio alla molteplicità delle ragioni, che pure restano tali, che dividono ed oppongono soggetti diversi. Nel contempo, inizia a profilarsi la necessità che, — anche all'interno del sistema socioculturale europeo — lo status naturale e castale non costituisca l'unico ed incondizionato titolo di accesso alle risorse, e soprattutto, al riconoscimento giuridico. La borghesia, specie quella protestante, rivendica al merito ed alla capacità del singolo il fonda-

---

(9) Cfr. CARLYLE, *Il pensiero politico medievale*, tr. it., Bari 1968, p. 108 ss.; ULLMANN, *Principi di governo e politica nel Medioevo*, tr. it., Bologna 1972; BELLINI, *Res publica sub Deo. Il primato del sacro nell'esperienza giuridica dell'Europa preumanistica*, Firenze 1982, p. 57 ss.

mento dell'eguaglianza (10). In secondo luogo, l'esito delle guerre di religione aveva mostrato l'impossibilità di una soluzione militare ed autoritaria alla questione della egemonia religiosa. Di conseguenza, in un primo tempo si impose la necessità di una diffusa politica di tolleranza, e — in seguito — una vera e propria sanzione giuridica della eguale libertà di tutti i credenti (11).

Si giunge così ai punti più alti della prassi e della riflessione sull'eguaglianza, così come si manifestano nel VII secolo, come risultanti dei disastri delle lotte religiose, dei radicali sommovimenti provocati dal consolidamento degli stati moderni e dalle crisi connesse con lo sviluppo del capitalismo. Pur in contesti e secondo disegni teorici diversi, Spinoza e Locke disegnano la carta originaria delle libertà moderne, che devono svilupparsi e coniugarsi con il medium giuridico e culturale dell'eguaglianza, almeno formale. Così Spinoza descrive la conquista dell'eguaglianza formale nella Repubblica d'Olanda nel seicento: « In questa floridissima repubblica e nobilissima città, infatti, convivono in perfetta concordia uomini di tutte le nazioni e di tutte le religioni, e per affidare i propri beni a qualcuno, i cittadini di questo Stato si preoccupano soltanto di sapere se costui sia ricco o povero e se sia solito agire in buona o mala fede. La religione o la setta cui egli appartiene non li interessa affatto, perché ciò non contribuisce per nulla a far loro vincere la causa davanti al giudice » (12).

Le parole di Spinoza sembrano importanti perché descrivono fenomeni e celebrano valori, per così dire, epocali. L'eguaglianza giuridica trascende gli status, le razze, l'appartenenza etnica e culturale, ma soprattutto quella confessionale. L'eguaglianza giuridica è quel punto medio di incontro, in senso formale, che consente rapporti tra individui diversi e che restano diversi.

Il terzo elemento che concorre alla composizione del senso moderno dell'eguaglianza, ma che risulta, però — e come si vedrà —

---

(10) M. WEBER, *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, tr. it., Firenze 1977, p. 302 ss.; E. TROELSCH, *L'essenza del mondo moderno*, tr. it., Napoli 1977, p. 165 ss.

(11) H. KAMEN, *La nascita della tolleranza*, tr. it. Milano 1976; AA.VV., *L'intolleranza: uguali e diversi nella storia*, Bologna 1986; E. PRECLINS, *Les luttes politiques et doctrinales au XVII e XVIII siècles*, 2 voll. Paris 1955-56.

(12) B. SPINOZA, *Trattato teologico-politico*, tr. it. Torino 1972, p. 488 e J. LOCKE, *Lettera sulla tolleranza*, Firenze 1963.

altrettanto problematico dei precedenti, è dato dall'allargamento dell'orizzonte geografico e culturale della percezione del mondo nell'epoca moderna. Nuove civiltà, differenti figure umane, religioni e costumi contribuiscono a problematizzare intensamente il primato della civiltà europea. Spiriti aperti e sensibili come Montaigne avvertirono immediatamente che l'incontro con altre civiltà costituiva un punto di non ritorno della storia ed un limite per la tentazione di totalizzare la forma ed il valore della civiltà europea.

E tuttavia, come si è detto, ogni conquista in direzione di più ampi e consistenti piani di eguaglianza, ha comportato vistose controfinalità e nuovi problemi e cioè nuove diseguaglianze. Se il denaro consente di evadere le limitazioni degli ordini e dei privilegi signorili, esso però crea altre e ben più radicali ingiustizie e diseguaglianze materiali, culturali e giuridiche. Se la tolleranza consentì la conquista di quote di libertà più estese e consistenti, essa, tuttavia, per gran parte dell'epoca moderna fu rigorosamente riservata alle confessioni egemoni e negata alle esperienze religiose più eterodosse ed assolutamente inconcepibile per l'ateismo.

Inoltre, se l'incontro con altri popoli e culture arricchì e problematizzò la coscienza europea, esso produsse nuove e ben più gravi forme di diseguaglianza e sfruttamento, sino forse a quel caratteristico prodotto della cultura moderna che è il razzismo.

Queste tre matrici storiche dell'eguaglianza — oltre le distinzioni castali e gerarchiche, oltre l'appartenenza confessionale, oltre le differenze razziali — si raccolgono e vengono rilanciate dal pensiero e dalla prassi del costituzionalismo moderno, che conferì all'eguaglianza la sua fisionomia pressoché definitiva e « classica ». Nel corpo dottrinale e nella prassi del costituzionalismo si compongono molteplici indirizzi ed esperienze storico-culturali (13). Dal giusnaturalismo laico, all'antropologia illuministica, dalle prime manifestazioni del pensiero ateo ad alcuni elementi derivanti dalla tradizione dell'utopismo religioso e democratico tra sei e settecento. Nei documenti e nei testi dei costituzionalisti americani ed euro-

---

(13) In termini molto generali, per costituzionalismo è da intendersi l'ideologia e l'istituzione, che si elaborano culturalmente e si affermano storicamente a partire dalla seconda metà del XVIII secolo, di un sistema politico fondato e regolato da un documento giuridico fondamentale o « carta » che segna la ratifica di un accordo tra i gruppi socio-politici riconosciuti come legittimi rappresentanti degli interessi

pei si inverteva, quindi, un ricco complesso di esperienze maturate in occidente per più di tre secoli. Al centro della considerazione costituzionalista dell'eguaglianza, si danno due motivi fondamentali che condensano i principali elementi di quelle esperienze storiche.

Innanzitutto, la persuasione che l'uomo costituisca una realtà naturale ed originaria e cioè prepolitica e pregiuridica, che gli uomini siano essenzialmente eguali nelle facoltà fondamentali e nella possibilità di coltivarle e svilupparle attraverso la volontà ed il merito, ma che, soprattutto, è solo nello stato civile, fondato sulla costituzione e sul primato della legge sull'arbitrio, che la libertà e l'eguaglianza si esplicano socialmente. Da questi principi si desume una seconda decisiva istanza che, a ben vedere, è la condizione di possibilità della loro manifestazione come principi. Gli uomini possono cioè vivere liberi ed eguali solo se sono sottoposti unicamente al dettato di una norma fondamentale o costituzione, vale a dire a « un corpo di regole considerate come fondamento dell'intero organismo politico e riguardanti (almeno teoricamente) tutti gli individui e tutte le autorità politiche presenti nella collettività » (14). Compete quindi alla legge, intesa come norma fondamentale, costituzionale, fissare e sorvegliare sui principi sull'ambito di validità e sui limiti dell'eguaglianza. Il primato della legge ha così il compito di tutelare il potenziale accesso di tutti alle medesime possibilità di esercizio delle libertà e di perseguimento delle opportunità.

---

e delle aspirazioni del soggetto costituente il popolo o la nazione, cioè il sistema politico stesso.

Il costituzionalismo moderno si impone, come è noto, quale cultura politica e giuridica dominante allorché la borghesia occidentale si pone ed intende risolvere il problema del potere contestualmente alla liquidazione dei regimi assolutistico monarchici. Il modello costituzionalista classico (Locke, Montesquieu, Tocqueville ...), pone al centro dell'architettura politico-giuridica il principio della *rappresentanza* pluralistica di interessi e bisogni sociali, della *responsabilità* del rappresentante nei confronti dei mandatarî della rappresentanza e — soprattutto — della *divisione ed equilibrio* tra i poteri in cui si articola il processo politico e l'attività giuridica sull'argomento cfr. ancora: M. WEBER, *Parlamento e governo*, tr. it. Bari 1927; G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo*, Bari 1949; MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, tr. it., 2 voll. Torino 1952; A. PENDLETON, *American Political Thought*, New York 1955 pp. 180 e ss.; C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, tr. it., Milano 1984.

(14) V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in AA.VV. *Manuale di diritto pubblico*, Bologna 1986, pp. 86-87; cfr. in proposito S. CREMASCHI, *Equità, Società civile*, in *Lessico della politica*, Roma 1987.

Gli attributi soggettivi della capacità e del merito devono sopravvivere tutte le determinazioni che discriminano, oppongono e gerarchizzano gli individui, come — del resto — recita l'art. 6 dei diritti dell'uomo e del cittadino: « i cittadini sono egualmente ammissibili a tutte le dignità, posti ed impieghi pubblici secondo la loro capacità e senza altra distinzione che quella della loro virtù e del loro ingegno ». Il diritto diviene, in tal modo, il regolatore generale delle istanze che continuamente tendono a penalizzare o avvantaggiare singoli cittadini o gruppi di individui a detrimento di altri. Il diritto si pone così in una posizione larvamente conflittuale — ma per altri aspetti incisivamente funzionale — con i codici della distribuzione ineguale delle risorse e del potere, primo tra tutti il denaro, come ribadisce Rousseau nel XV capitolo del *Contrat social*: « Per eguaglianza dovremmo intendere non già che il grado di potere e di ricchezza sia assolutamente identico per tutti, ma che nessuno sia ricco abbastanza per comprare un altro e che nessuno sia talmente povero da essere costretto a vendere se stesso » (15).

Il pensiero e la prassi del costituzionalismo non sognano un'impossibile regime dell'eguaglianza semplice — ad ognuno lo stesso —, bensì la necessità di introdurre, attraverso la costituzione, un sistema dell'eguaglianza complessa, in cui la libertà di ciascuno possa manifestarsi in un ambito di eguali opportunità ed in cui la competizione ed il confronto tra i singoli sia mediato unicamente dalle virtù individuali.

Non potremo soffermarci — per ragioni di spazio e, soprattutto, perché la questione è estremamente ardua — a segnalare le

---

(15) J. J. ROUSSEAU, *Il Contratto sociale*, tr. it., Torino 1948, cap. IX.

Il problema dell'eguaglianza, come è noto, è al centro del pensiero di Rousseau. Rovesciando con estrema radicalità un mito dell'illuminismo, Rousseau denuncia la civiltà come luogo e condizione dell'ineguaglianza e della deformazione della natura umana. Tuttavia, il regime della libertà e della democrazia realizzata, disegnato dal filosofo ginevrino, è anch'esso sistema dell'ineguaglianza in quanto annulla, nell'astrazione onnipotente della *volonté générale*, differenze e specificità umane.

Cfr. Per l'essenziale sulla tematica del Rousseau e conseguente, cfr. J. J. ROUSSEAU, *Origine della disuguaglianza*, tr. it., Milano 1949; R. DERATHÉ, J. J. Rousseau *et la science politique de son temps*, Paris 1956, p. 83 e ss.; E. CASSIRER, *La filosofia dell'illuminismo*, tr. it. Firenze 1974, Cap. VI, p. 361; B. GROETHUYSEN, *Philosophie de la Révolution française*, Paris 1974, p. 134 e ss.; A. DELAPORTE, *L'idée d'égalité en France ou XVIII siècle*, Paris 1987.

contraddizioni ed i problemi che questa impostazione della questione dell'eguaglianza formale presenta già a questo livello storico di elaborazione. Si può solo accennare al divergere — al culmine del conflitto tra liberalismo, istanze democratiche e le prime esperienze teoriche e pratiche del socialismo utopistico e scientifico —, tra il senso formale dell'eguaglianza (ad ognuno secondo meriti ed opportunità) e quello materiale (ad ognuno secondo i suoi bisogni). Divergenza che si manterrà radicalizzando i propri termini, sino alla nostra esperienza storica.

In effetti, la divaricazione tra eguaglianza formale e materiale è soprattutto l'esito della crisi della eguaglianza « classica », determinata dalla impressionante proliferazione di innovazioni e gigantesche trasformazioni che hanno caratterizzato la storia di questi ultimi due secoli. Ad ogni grande passaggio storico, la complessità del campo sociale aumenta, si profilano nuove figure sociali, nuovi problemi e perciò nuove metamorfosi dell'eguaglianza.

Il procedere della democrazia e l'accumulo dei suoi problemi, unitamente alla moltiplicazione e diversificazioni degli attori sociali che domandano sempre nuove quote di partecipazione alle decisioni, l'intreccio sovente complicato ed irrazionale di logiche distributive confliggenti, hanno determinato nella cultura politica e giuridica contemporanea una massa rilevante di studi e di opzioni teoriche sul problema dell'eguaglianza (16). Alcuni hanno sostenuto che quello dell'eguaglianza è un problema obsoleto, appartenente alla fase ormai superata della tradizione « vetero europea ». Entro società altamente complesse in cui i residui sistemi etici sono sottoposti a tassi di contingenza e di variabilità estrema, le risonanze etiche inevitabilmente implicate nel principio di eguaglianza, risultano impro-

---

(16) Proprio recentemente, a proposito di un convegno specialistico a tema, organizzato dalla Fondazione Rosselli e dal Centro Einaudi, (Torino 16-17 dicembre 1988), ne è scaturito questo commento: « la *fraternità* può essere lasciata da parte, almeno nei convegni, perché è un sentimento, una tumefazione dell'animo, ed è noto che gli animi si gonfiano e si sgonfiano con facilità, come i palloni. Ma anche la *libertà* e l'*égalité*, che hanno tutta l'aria di essere idee o concetti solidi, dunque stabili scomponibili con una certa precisione, si lasciano misurare con difficoltà. Persino l'*égalité*, che pure allude a relazioni quantitative, che presuppone inventari ed equazioni matematiche, e sembra muoversi sul terreno ben esposto e illuminato della geometria sociale, non sempre si divide in grandezze omogenee, e può andare facilmente in frantumi o addirittura in polvere » (S. VERTONE, *Dove vai, égalité*, in *Corriere della sera*, 18 dicembre 1988).

ponibili ed incapaci di governare la complessità. Altri hanno invece argomentato in favore di una rifondazione della valenza etica del principio giuridico di eguaglianza, rilanciando ed arricchendo il suo senso « classico », ritenuto conquista evolutiva irreversibile e irrinunciabile (17).

Per completare queste sommarie osservazioni introduttive al problema del rapporto tra principio di eguaglianza e fattore religioso nella costituzione italiana, pare assai opportuno analizzare anche il « piano » sul quale oggi si presenta il problema stesso dell'eguaglianza. In breve, mi pare che il solo piano reale e credibile in cui il problema dell'eguaglianza debba essere posto per poter essere ancora verificato è quello dell'eguaglianza complessa, ossia quello della condizione e dello statuto del principio di eguaglianza nell'ambito di una società altamente complessa. Quest'ultima può essere sommariamente caratterizzata come sistema sociale in cui sono cresciuti:

a) il numero e l'articolazione di beni socialmente e culturalmente rilevanti ed apprezzati, compreso naturalmente quel bene primario che è la libertà religiosa;

b) la diversificazione dei soggetti che a quei beni aspirano;

c) il numero ed i conflitti tra le logiche e le regole che determinano l'accesso e la distribuzione dei beni e delle libertà.

In tale contesto, l'eguaglianza complessa si configura come prestazione specifica del *diritto*. La funzione del diritto in una società complessa è determinabile come intervento normativo continuo e puntuale volto ad isolare, limitare e regolare processi e logiche sociali ed istituzionali che determinano la distribuzione dei

---

(17) Imprescindibili sono i testi di N. LUHMANN, *Stato di diritto e sistema sociale*, tr. it. Napoli, 1978; e di J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Milano 1984, ma si legga anche S. VECLA, *La prospettiva contrattualistica di J. Rawls*, in AA.VV., *Ricerche politiche*, Milano 1982, p. 132 ss. e Id., *La società giusta*, Milano 1982, p. 39 ss.

Così scrive Luhmann: « Le radici del nostro diritto non possono più essere ricercate in qualche diritto naturale di livello superiore, inteso quale realtà realmente esistente che vincoli in modo immutabile, in base ad una verità di tipo ontologico. Infatti non fondiamo più il carattere stabile della validità su di una validità superiore ancora più stabile, ma al contrario, su di un principio di variabilità. Il principio secondo il quale le cose possono essere modificate è la base di ogni stabilità e, di conseguenza, di ogni validità » Diritto positivo ed ideologia, in N. LUHMANN, *Illuminismo sociologico*, tr. it., Milano 1983, pp. 209 e segg.

beni, dei poteri delle libertà, delle risorse pubbliche e delle opportunità (18).

In tal senso, onere specifico del diritto è quello di sorvegliare che ogni codice e processo distributivo operi in un ambito determinato e non ne invada altri. Ogni interferenza tra ambiti produce infatti ed inevitabilmente delle diseguaglianze. L'appartenenza religiosa, ad esempio, che vale nella sfera della esperienza e della libertà religiosa, non deve porsi come codice per l'assegnazione di altri beni quali il potere politico, le cariche, la distribuzione di risorse materiali. Ma quella della sorveglianza giuridica dei confini è un dispositivo che deve valere per tutti i maggiori ambiti sistemici e la imperiosità di questo compito non può risolversi in termini equivoci di comodo o stemperarsi in fumose o male intese utopie (19).

Il denaro non può acquistare libertà fondamentali, né potere politico, quest'ultimo non può interferire oltre un certo punto o inibire la libertà — potenzialmente accessibile ad ognuno — di operare sul mercato; posizioni di rilievo nei diagrammi dei poteri pubblici e privati non devono orientare o condizionare le opinioni, il conseguimento di cariche, onoreficenze e riconoscimenti; nessuno di tali codici può poi — soprattutto — pretendere di limitare le opzioni più private e personali della vita individuale o, addirittura, generare discriminazioni a causa di determinazioni fisiche, sessuali, razziali o religiose.

L'eguaglianza compessa è opera del diritto che si specifica

---

(18) Cfr. le argomentazioni di M. WALZER, *Sfere di giustizia*, tr. it. Milano 1987, p. 10 ss.

(19) Doveroso il richiamo a Italo Mancini quando si parla di utopia, sia nel campo filosofico che nelle sue applicazioni al diritto e alla politica (cfr. I. MANCINI, *Teologia, Ideologia, Utopia*, Brescia 1974) ma doveroso anche perché questo autore, aprendo le tipologie filosofiche alla valutazione della realtà, anche con opere recenti (I. MANCINI, *Filosofia della prassi*, Brescia 1986), ha saputo mostrare tutte le abnormità che qualifica il momento giuridico quando non avverte le esigenze e le istanze della società alla quale il diritto e la regolamentazione si rivolgono. In questa visione, che è insieme ermeneutica del diritto e tutelativa delle funzioni che il diritto è chiamato ad esplicare nel contesto sociale (ordinamento giuridico, diritto pubblico, diritto privato, certezza del diritto, coerenza dell'ordinamento, lacune dell'ordinamento, unità dell'ordinamento, ecc.), il pensatore urbinato ha tracciato anche i confini ottimali che l'opzione legislativa e politica deve assumersi per evitare antinomie e negatività scomposte; Cfr. I. MANCINI, *Il pensiero negativo e la nuova destra*, Milano 1983 ma specialmente *Negativismo giuridico*, Urbino, 1981.

come controllo sulla coerenza tra legislazione, amministrazione e principi costituzionali ove i fondamenti della eguaglianza complessa sono fissati in forma paradigmatica e cioè, ad un tempo, precettiva e programmatica: « In termini formali l'eguaglianza complessa significa che la posizione di un cittadino in una sfera o rispetto ad un bene sociale non può essere danneggiata dalla sua posizione in un'altra sfera o rispetto ad un altro bene sociale » (20).

## 2. - Valenza e operatività normativa del principio di eguaglianza.

Tutti i problemi storici e teorici che, in modo molto schematico, sono stati richiamati, sono visibilmente distribuiti nel nostro testo costituzionale. La complessità culturale della Costituzione rivela, infatti, la compresenza delle principali dottrine giuridiche e sociali moderne, come altrettante fonti della plurivocità di significati del principio di eguaglianza. Dai contributi delle dottrine etiche e sociali cattoliche, a fondamentali elementi della cultura liberale, da ispirazioni socialiste, alla grande istanza democratica che percorre il testo costituzionale: da ognuno di tali indirizzi provengono altrettanti frammenti di senso e determinanti contributi che rendono il principio di eguaglianza l'argomento costituzionale forse più composito, semanticamente più ricco e, ad un tempo, ideologicamente più controverso, della Carta (21).

L'articolo 3 espone esplicitamente un senso complesso dell'eguaglianza che deve o dovrebbe ordinare e limitare l'attività legisla-

(20) M. WALZER, *Sfere di giustizia*, cit., p. 30.

(21) Accresce la complessità e lo spessore di questo principio la polemica sulla estensione di questa fondamentale « eguaglianza » degli individui a tutti i destinatari della Costituzione, quindi anche i gruppi sociali. Tra i contrari a questa apertura C. ESPOSITO, *Eguaglianza o giustizia*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1959, p. 59 ss.; F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Milano 1958, p. 84; tra i favorevoli P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione*, Padova 1953, p. 16 ss.; P. RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Bologna 1966, p. 225 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, ed. cit., p. 1025; S. LARICIA, *L'eguaglianza delle confessioni religiose di fronte alla legge*, in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Milano 1976, p. 421; e sostanzialmente anche A. S. AGRÒ, *Art. 3, 1° comma*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione Art. 1-12, Principi fondamentali*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1975, p. 127.

tiva ed amministrativa e, più in generale, l'intera area del diritto. I due commi, in cui questa norma si articola, evidenziano, ciascuno con propria forza, una specifica dimensione significativa del principio in questione. Il primo comma che, come è noto, recita: « Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali di fronte alla legge senza distinzioni di sesso, razza, lingua, religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali »; mediante una formulazione assertoria ed imperativa, contiene implicitamente un fondamentale divieto. Siffatto dettato costituzionale, in altre parole, vieta al legislatore, all'amministrazione, alla giustizia ed ad ogni atto avente forza e valore di legge di assumere le determinazioni menzionate come giustificazioni per discriminare o favorire gruppi di individui o singoli cittadini nei diritti di libertà, negli obblighi, nei doveri ed interessi legittimi. L'art. 3 si pone, quindi, come limite obiettivo e costituzionale ad una discrezionalità indiscriminata del legislatore e del pubblico amministratore.

Una prima ed elementare stratificazione di senso del principio di eguaglianza — o il suo formalismo — stabilisce che non tanto il contenuto, quanto la forza e l'efficacia delle leggi riguardano il massimo grado estensivo dei destinatari, cioè tutti, senza quelle esclusioni che per altro non si saprebbero adeguatamente e coerentemente giustificare. Questo primo livello significativo dell'art. 3 recepisce, perciò, gli elementi fondamentali dell'eguaglianza in senso prettamente liberal-democratico. Non vi è infatti determinazione (materiale, culturale, razziale, sessuale, religiosa, e politica) che possa giustificare privilegi indiscriminati o particolari posizioni di fronte alla legge. Tutti i cittadini, e quindi anche governanti, legislatori, amministratori e giudici sono i referenti della legge, in quanto l'attributo cittadino tende a prevalere — stando almeno a questo primo livello significativo — su ogni altro attributo o determinazione (22).

---

(22) Sulla non discriminazione dei destinatari della normativa sull'eguaglianza, o meglio del principio di eguaglianza, oltre ad essersi pronunciata la dottrina, come già anticipato, si è espressa anche la giurisprudenza. Tra i più qualificati interventi sul principio in oggetto, ricordo le sentenze n. 52 del 1962; n. 39 del 1965; n. 31 del 1971; n. 32 del 1971; n. 12 del 1972; n. 195 del 1972, n. 14 del 1973; n. 175 del 1973; n. 50 del 1975; n. 188 del 1975; n. 1 del 1977; n. 108 del 1977; n. 117 del 1979; n. 173 del 1981; le famosissime nn. 16, 17 e 18 del 1982; poi ancora n. 36 del 1982; n. 239 del 1984; n. 86 del 1985; n. 164 del 1985; n. 189 del 1985, tutte

In questa primitiva accezione, l'operatività formale del principio di eguaglianza è già straordinariamente ampia e penetrante. Essa, infatti, più che un diritto soggettivo di incerto significato, vale come principio oggettivo regolatore di ogni rapporto giuridico. Esso concerne i diritti di libertà, i doveri costituzionali, gli obblighi, i doveri costituzionalmente sanzionati e gli interessi legittimi, e cioè tutte le manifestazioni — attive e passive — della capacità giuridica e, più ampiamente ancora, ossia unitamente all'art. 2, presiede alla tutela ed alla promozione dei diritti umani, o meglio, dei diritti umani il principio di eguaglianza è la forma, il sistema della loro reciproca compossibilità e coesistenza. E' estendibile agli stranieri, allorché sono in questione i diritti fondamentali di questi ultimi e riguarda in ampia misura la personalità giuridica delle associazioni e formazioni plurisoggettive (23).

L'indiscussa centralità del principio di eguaglianza è poi soprattutto confermata dal fatto che la Corte Costituzionale ha utilizzato l'art. 3 — soprattutto nella sua valenza formale — come parametro assolutamente prevalente e privilegiato per il giudizio sulla costituzionalità degli atti normativi. È la Corte stessa, infatti, in una sentenza ancora del 1966 ad aver offerto una delle più esaustive definizioni del principio in questione, proponendo e imponendo la se-

---

riportate in S. DOMINIANELLO, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso*, Milano 1987. Inoltre, le sentenze n. 113 del 1986; n. 196 del 1987; ricordate in S. BERLINGO e G. CASUSCELLI, *Codice del diritto ecclesiastico*, 2<sup>a</sup> ed., Milano 1988, rispettivamente p. 480 e p. 484.

In dottrina utili considerazioni in A. PIZZORUSSO, *Che cosa è l'uguaglianza?*, Roma 1983, p. 10 ss.; AA.VV., *Manuale di diritto pubblico*, cit., pp. 201-289.

(23) Cfr. rispettivamente le sentenze della Corte sull'eguaglianza tra cittadini e stranieri n. 120/1967, 14/1970 e la sentenza n. 25/1966 sull'estendibilità dell'eguaglianza a soggetti diversi dalle persone fisiche. La sentenza così recita: « Il principio di eguaglianza è principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obiettiva struttura: esso vieta cioè che la legge ponga in essere una disciplina che, direttamente o indirettamente dia vita ad una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura o dalle qualificazioni dei soggetti ai quali queste vengono imputate. A siffatta conclusione non osta il rilievo che, alcune delle discriminazioni esplicitamente vietate dall'art. 3 primo comma Cost., non sono ipotizzabili se non in riferimento alla persona fisica, giacché ciò significa solo che il principio di eguaglianza si atteggia, quanto al contenuto, diversamente secondo la varietà dei dati disciplinati dal legislatore, ma non comporta che esso diventi inoperante quando, in via immediata, vengano in considerazione soggetti diversi dall'uomo ».

guente formula: « L'eguaglianza è un principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obiettiva struttura, esso vieta cioè che la legge ponga in essere una disciplina che direttamente o indirettamente dia vita a una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali queste vengono imputate » (24).

Il principio di eguaglianza è, senza dubbio, un fondamento costituzionale. Può quindi con certezza essere collocato tra quei principi supremi dell'ordinamento costituzionale che presiedono e fondano l'aspetto formale della Costituzione e ciò ancora in quanto, del testo esplicito, costituiscono la ragion d'essere e la principale misura interpretativa. Può senz'altro affermarsi che in virtù della sua identità di matrice e limite dell'intero ordinamento costituzionale, il principio di eguaglianza è, insieme a quelli di libertà, legalità e solidarietà, talmente pervasivo da identificarsi con il valore e l'esistenza stessa della Costituzione (25). Il venir meno del principio di eguaglianza comporterebbe, infatti, il venir meno dell'intera Costituzione e con essa delle matrici più essenziali della certezza del diritto. E ciò è confermato da alcuni fattori solo in apparenza tecnici. In primo luogo e cioè nell'onere di interpretazione della molteplicità delle disposizioni costituzionali, il principio di

---

(24) L. PALADIN, *Corte Costituzionale e principio di eguaglianza*, (1979-1983) in « Giur. Cost. » 1984, p. 88. Cfr. anche C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli 1966; G. STAMMATI, *L'eguaglianza nel diritto costituzionale*, Milano 1969; L. PALADIN, *Eguaglianza nel diritto costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano 1965.

(25) Anche perché si sono riscoperti i contributi soprattutto cattolici al momento della Costituente (cfr. G. DALLA TORRE, *La riforma della legislazione ecclesiastica*, Bologna, 1985, p. 45 ss.) e tutta una incipiente preoccupazione prevalentemente cattolica per un recupero della dignità umana come bene ha ricordato recentemente S. ANTONELLI, *Questione cattolica e questione democristiana*, in *Diritto e società*, n. 2, 1988, p. 319, oggi si pone un crescente accento sul tema della solidarietà e si accosta al principio di solidarietà. Sull'argomento già molto bene G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967, p. 45 ss.

Siffatta attenzione dei cattolici si inquadra in quella sensibilizzazione che segna la base e la continuità della storia costituzionale del nostro paese (cfr. da ultimo G. B. VARNIER, *Le origini della Costituzione italiana. I documenti programmatici dei cattolici*, in questo stesso numero di *Studi Urbinati*) e che talora anche si evidenzia con forza in certe importanti occasioni (es. P. G. GRASSO, *La questione del divorzio nell'evoluzione del diritto costituzionale*, in *Il Politico*, 1980, p. 597 ss.).

eguaglianza assume incontestabilmente il valore di una guida eminente. In secondo luogo, da questo fulcro si possono dedurre principi e regole non esplicite, ossia non espresse in esplicite disposizioni costituzionali. Infine il principio di eguaglianza, contenendo e svolgendo un imperativo fondamentale ed una direttiva ineludibile, costituisce un limite invalicabile per le possibilità di revisione del testo costituzionale (26).

Come si è detto, l'art. 3 stabilisce l'orizzonte di validità e di efficacia delle leggi, vietando non le distinzioni normative in quanto tali, — ché in tal modo si paralizzerebbe l'intera attività legislativa — ma quelle distinzioni e differenziazioni che danno luogo a delle ingiustificabili discriminazioni. Se quindi, da un lato, il principio di eguaglianza formale percorre estensivamente ed incide intensivamente sull'intero testo costituzionale, dall'altro esso possiede dei legami, per così dire, elettivi con altre prescrizioni costituzionali dalle quali viene direttamente ed esplicitamente chiamato in causa. Si tratta dell'art. 8 sull'eguale libertà delle confessioni religiose di cui si parlerà diffusamente in seguito; dell'art. 19 sull'eguale libertà religiosa nella pluralità delle sue manifestazioni (27); dell'art. 24, secondo comma, sulla parità delle parti in giudizio; dell'art. 29 sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi; dell'art. 48, secondo comma, sull'eguaglianza del diritto di voto; dell'art. 51, primo comma, sull'eguaglianza del diritto di accesso ai pubblici uffici; dell'art. 53, primo comma, sull'eguaglianza della capacità contributiva; dell'art. 97 sull'imparzialità dell'amministra-

(26) Cfr. L. PALADIN, *Il principio di eguaglianza*, Milano 1965 e C. MORTATI, *Istituzione di diritto pubblico*, Padova, 9 ed., cit. loc. ult. cit.

(27) La dottrina è unanime nell'indicare negli articoli 19 e 20 della Costituzione il perno della tutela assicurata alla libertà religiosa; l'art. 19, in particolare riconosce per tutti il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa e la libertà di esercizio del culto. Si osserva che « nel diritto di professione rientra certamente la libertà di fede e di coscienza e cioè di credere e di comportarsi secondo le proprie convinzioni religiose, mentre di più facile e immediata identificazione sono i due diritti di propaganda e di culto. Di fronte a questa norma ci si è chiesti fin dall'inizio se essa abbia un contenuto solo positivo e cioè nel senso della tutela della libertà di professare una religione ovvero se abbia anche un contenuto negativo nel senso di tutelare il diritto di non professare alcuna religione, venendosi a tutelare anche le opzioni di tipo ateistico ... e la soluzione accolta anche dalla corte costituzionale con la sentenza 284/79 è stata nel secondo senso » (L. MUSSELLI, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino 1986, p. 45).

zione ed infine dell'art. 107, terzo comma, sull'eguaglianza tra i magistrati.

In tali casi, la Costituzione prescrive una parità formale nel godimento di fondamentali diritti di libertà civile e politica, nell'adempimento di obblighi costituzionalmente sanzionati, nell'espletamento di doveri connessi ad uffici e funzioni pubbliche.

In merito a queste situazioni, la Costituzione impone un livello di eguaglianza semplice — tutti hanno gli stessi diritti e doveri — connesso a deroghe, specificazioni e limitazioni, sempre espressamente indicate dal testo costituzionale. È il caso dell'art. 29, ove l'eguaglianza tra i coniugi è bilanciata « dai limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare »; dell'art. 48 sulla limitazione del diritto di voto; dell'art. 53 sulla progressività del contributo fiscale dei cittadini. L'eguaglianza semplice è quindi, generalmente bilanciata da specificazioni, limiti e deroghe individuabili all'interno dell'ordinamento costituzionale. È solo limitatamente ad alcuni fondamentali diritti di libertà che l'eguaglianza deve essere intesa e salvaguardata in senso strettamente semplice o numerico — a ciascuno lo stesso — e questo, soprattutto, in relazione alla libertà religiosa, di pensiero, di parola, al diritto di agire e resistere in giudizio, al diritto all'incolumità fisica e morale (28).

Per evidenti ragioni logiche e materiali, l'eguaglianza semplice non è principio che possa essere applicato indifferentemente a qualsiasi situazione oggettiva. La continua conversione dell'eguaglianza semplice in eguaglianza complessa rivela la profondità del radicamento ontologico della norma costituzionale nel tessuto della complessità storico-sociale. Se il primo ed elementare strato di senso del principio di eguaglianza concerne, come si è detto, l'orizzonte di validità ed efficacia degli atti normativi, questi ultimi, — come

---

(28) Sono tutti diritti, quelli ricordati, che rientrano in una visione statuale di equiparazione degli individui, senza distinzione di credo e quindi senza privilegio per i cattolici. Val la pena di rileggere il fondamentale testo di L. DE LUCA, *Diritto ecclesiastico e esperienza giuridica*, Milano 1976, p. 130 ss., per concludere esattamente con L. SPINELLI, *Il diritto pubblico ecclesiastico, dopo il Concilio Vaticano II*, 2<sup>a</sup> ed. in collaborazione con G. DALLA TORRE, Milano 1985, p. 215 che non solo l'ordinamento costituzionale in generale ma « il diritto dello Stato nei confronti delle confessioni religiose e in genere del fenomeno religioso » tende ad essere riguardato più come *legislatio libertatis*, come insieme di garanzie che l'ordinamento statale deve approntare per garantire ad ogni uomo e ai gruppi sociali l'immensità da coercizioni esterne in materia religiosa, che come diritto concordatario ».

dispositivi di regolazione di società complesse — sempre più raramente si configurano come norme astratte, universali. Il moltiplicarsi e differenziarsi degli attori sociali, siano esse persone fisiche o giuridiche, delle formazioni plurisoggettive intermedie tra l'individuo e lo Stato, il sovrapporsi e l'incrocio tra un numero crescente di rapporti giuridici, di logiche e sistemi distributivi, la continua proliferazione di bisogni sociali e di richieste di riconoscimenti di nuovi diritti, determinano sempre più incisivamente la generalizzazione della specialità e determinatezza delle leggi. È un fenomeno comune e, per così dire, fisiologico dei sistemi normativi ed amministrativi contemporanei. E questo, naturalmente, si riverbera in una continua dislocazione ed in una forte problematicità dell'applicazione del principio di eguaglianza. Sull'eguaglianza grava, quindi, l'onere di una ininterrotta plasticità ed adattabilità giuridica, in ordine ai livelli di complessità e di mutamento che lo sviluppo dei sistemi sociali comporta (29).

Quanto detto, costringe l'eguaglianza semplice a coniugarsi sistematicamente con l'eguaglianza in senso complesso. Un'indiscriminata applicazione dell'eguaglianza semplice vanificherebbe infatti il diritto, anche a fronte di livelli elementari di complessità. Si potrebbe quindi sostenere che, intorno ad un solido nucleo di eguaglianza semplice, (tutti - cittadini e non — hanno diritto alla tutela della vita fisica e morale, alla libertà di pensiero, di religione, di agire e resistere in giudizio, di non essere discriminati in ordine a determinazioni fisiche, sessuali, razziali, religiose, linguistiche o a causa di opinioni politiche); si compongono molteplici aree normative che esigono costitutivamente l'eguaglianza complessa. Per questo, il cosiddetto principio di ragionevolezza (trattare in modo eguale situazioni

---

(29) Nello scorrere delle evoluzioni storico-sociali non deve venir meno il rapporto intercorrente tra la sfera tutelata del singolo individuo e quella tutelata del gruppo a cui lo stesso individuo può appartenere. Infatti è stato chiaramente affermato che occorre tener presente « l'idea della supremazia del valore della libertà del singolo, dell'individuo, rispetto alla libertà dei gruppi sociali », poiché « in materia religiosa, questo principio si esprime mediante il riconoscimento di una protezione della libertà individuale maggiore e più intensa rispetto a quella garantita ai gruppi confessionali, con la conseguenza che in ipotesi di conflitto tra il *ius libertatis* di una determinata confessione religiosa e la libertà di religione dei singoli, è il primo diritto che preferibilmente deve subire un sacrificio » (S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, 3 ed. cit., p. 123). Conclusione questa che si conforma alla portata stessa dei significati e delle nomenclature libertarie: cfr. G. CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, Milano 1957, p. 77 ss.

oggettivamente eguali ed in modo diseguale situazioni e rapporti oggettivamente diseguali), completa il senso o, se si vuole, è l'altra faccia del principio di eguaglianza.

Le disposizioni derivanti — esplicitamente o meno — dal principio di ragionevolezza potrebbero essere così sinteticamente illustrate:

1) l'eguaglianza formale prescritta dall'art. 3 non riguarda la piena giustizia delle leggi, ma costituisce un limite oggettivo alle classificazioni normative, anche per quelle che giungono a specificazioni d'ordine individuale e nominativo (30);

2) tutte le distinzioni normative, anche quelle menzionate nel primo comma dell'art. 3, non possono trascendere il limite della ragionevolezza e della razionalità;

3) tale limite concerne l'accertamento dei fini sostanziali della legge e quindi impone una valutazione che ha per oggetto la coerenza della singola disposizione in ordine ad un fine giuridico obiettivamente riconoscibile che la norma stessa intende perseguire. Una volta individuato, il fine diviene misura della congruenza dei mezzi utilizzati per consentire il suo perseguimento. Ma anche il fine stesso può essere assunto come oggetto di valutazione, allorché risulta confligente con altri fini costituzionali prevalenti o allorché — situandosi tra i fini costituzionali — non risulta idoneo a legittimare una differenziazione particolarmente intensa (31).

Il principio di ragionevolezza è perciò il dispositivo costituzionale che regola l'equilibrio tra eguaglianza e complessità. Esso esige dal legislatore, dall'amministratore e dal giudice, il rispetto di situazioni oggettive in cui sia riconoscibile un'eguaglianza di fatto, e dispone un trattamento ed un giudizio diversificato in relazione a situa-

---

(30) Così ancora il costituzionalista: « Il semplice fatto che una legge sia nominativa non può costituire una prova sicura di incompatibilità con l'art. 3, basti pensare alle non infrequenti disposizioni che, pur rivolgendosi a soggetti ben determinati, disciplinano un'intera e per sé stante categoria di situazioni o ricordare il caso ben noto nella nostra esperienza costituzionale, di leggi singolari meramente esecutive di una previa legge astratta e normativa » (cfr. L. PALADIN, *Principio di eguaglianza costituzionale*, cit. p. 526).

(31) Cfr. F. MACRÌ, *Eguaglianza e giurisprudenza costituzionale*, Milano 1972; CERRI, *Violazione del principio di eguaglianza ed intervento della Corte costituzionale*, in « Giur. Cost. » 1968; AGRÒ, *Contributo ad uno studio sui limiti della funzione legislativa in base alla giurisprudenza costituzionale sul principio costituzionale di eguaglianza*, Ivi, 1967.

zioni oggettivamente diversificate: « Il sesso ... la razza ... l'altezza degli individui ... il censo ... e via dicendo, possono essere assunti dal legislatore a criteri di distinzione; ciò che qualifica l'impiego di tali criteri è lo scopo che il legislatore si propone, il quale è in grado di contrastare al valore paritario del principio di eguaglianza, quando e perché assunto o sussunto in disposizioni dello stesso grado » (32). Da tale principio regolativo, sono perciò deducibili i criteri principali per l'accertamento della violazione della ragionevolezza e, quindi, del principio di eguaglianza. Data la vastissima operatività di quest'ultimo, si tratta di un sistema di criteri. In altri termini, a volte non pare sufficiente un confronto tra la norma o l'atto amministrativo e la disposizione costituzionale. Spesso la norma nei confronti della quale si introduce un procedimento mirante ad accertare la sussistenza di una illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3, viene posta a confronto con altra norma ordinaria, che funge da terzo termine di paragone. In breve, il principio di ragionevolezza concerne, nella sua globalità, la dimensione della specialità della legge, avvertendosi tuttavia che « la denominazione di speciale non compete ad una norma » se non « relativamente ad altra norma della medesima categoria, derogata o comunque contraddetta dalla prima, sicché l'impugnativa di eguaglianza non assume concretezza, se non si aggiunge ai due dati comuni di ogni giudizio di legittimità costituzionale quell'indispensabile *tertium comparationis*, che è la differente norma (generale o speciale, espressa o inespressa) della classe di rapporti la cui disparità sia controversa » (33). Si strutturano così i possibili schemi di confronto tra a) norma speciale ed altra norma speciale; b) norma speciale e norma generale; c) norma generale e norma generale.

Nella maggior parte dei casi di confronto tra norma speciale e norma generale viene annullata la disposizione di carattere speciale o derogatorio che ha prodotto una disparità di trattamento di due situazioni oggettivamente analoghe (Sent. N. 71/1979). Allorché il confronto avviene tra due norme speciali o generali, l'illecito riguarda,

---

(32) A. S. AGRÒ, *Art. 3, 1° comma*, cit., in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, cit. p. 135. Su questo punto è d'obbligo il rinvio al testo di C. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità* per gli spunti poi riproposti in *Istituzioni di diritto pubblico*, 4<sup>a</sup> ed., Torino 1982.

(33) L. PALADIN, *Principio di eguaglianza ...*, cit., p. 532.

in genere, la disposizione più restrittiva. Altro caso non infrequente di illegittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza è poi quello determinato da un'omissione, ovvero quando la legge delimita in modo ingiustificato il proprio ambito di applicazione adducendo motivazioni irragionevoli e perciò procurando ingiustificabili discriminazioni.

La Corte ha quindi eletto, il principio di ragionevolezza, come fondamentale limite oggettivo alla discrezionalità del legislatore, — che peraltro resta insindacabile dalla Corte (Sent. n. 72/1980) — (n. 4/1980) (n. 100/1977; n. 246/1976). Nei casi di violazione della ragionevolezza la Corte può quindi rilevare situazioni di eccesso o abuso di potere in ordine alla discrezionalità del legislatore (n. 38/1965). Ma il giudizio in questione resta, pur sempre, particolarmente delicato perché sistematicamente connesso con un accertamento della finalità perseguita dal legislatore, finalità che talvolta non appare chiaramente deducibile: « In queste ipotesi, il giudizio si risolve in un sindacato di eccesso di potere giacché si tratta di valutare se una norma che persegue oggettivamente un'altra finalità della Costituzione (una finalità cioè gerarchicamente parificata alla norma contenuta nell'art. 3), sia parimenti illegittima perché il suo scopo reale è più quello di favorire o sfavorire, che quello di tutelare quell'interesse costituzionale che, a prima vista, sembra tutelato. Tale giudizio di eccesso di potere conduce ad una dichiarazione di incostituzionalità della legge ove manchi nel suo *iter* di formazione, in senso lato, una qualche motivazione, costituzionalmente legittima, a ragione del criterio discriminatorio » (34).

Nella dimensione formale del principio di eguaglianza è perciò, in un certo senso, presupposto un continuo rinvio materiale. La circoscritta applicabilità dell'eguaglianza semplice impone cioè continui accertamenti di situazioni oggettive che costituiscono referente e misura delle necessarie specificazioni normative. La vasta domanda di diritto e di riconoscimento giuridico di nuovi bisogni, che si è manifestata a partire dalla fine degli anni sessanta, l'onda lunga delle nuove istanze democratiche, di nuovi soggetti protagonisti di una diffusa istanza egualitaria, hanno enormemente accresciuto il grado di materialità a cui il principio di eguaglianza deve far fronte. Ogni qual volta è in gioco un diritto di libertà, ogni qual volta la richiesta

---

(34) AGRÒ, *Commento all'art. 3*, cit., p. 150.

di riconoscimento giuridico di un bisogno sociale o di una nuova istanza ottiene soddisfazione, il principio di eguaglianza è sottoposto ad ulteriori specificazioni materiali.

Il fenomeno in questione si iscrive entro un quadro politico ed istituzionale che ha visto accrescersi a dismisura strutture, apparati, interventi ed indirizzi politici e legislativi volti all'assistenza ed al sostegno del sistema dei bisogni sociali. La enorme espansione dello Stato sociale — i cui termini fondamentali erano, peraltro, già stati posti dalla Costituzione — pone perciò sempre nuovi ed ardui problemi al difficile rapporto tra eguaglianza formale e materiale (35). In tale contesto, il problema giuridico fondamentale pare consistere nel mantenimento di un equilibrio — che deve di continuo essere sostenuto e salvaguardato — tra richieste di riconoscimento di diritti, bisogni, e nuove forme di libertà e la conservazione di uno stabile livello di eguaglianza in senso formale. Se sul diritto si accresce la pressione di soggetti, associazioni, formazioni di ogni tipo che chiedono riconoscimento nella salvaguardia dei loro specifici e quindi la libertà di essere differenti e di essere trattati diversamente (laddove differenza non significhi discriminazione), allora senza dubbio tutto ciò si riverbera direttamente sulla complessa struttura dell'art. 3 della Costituzione, ovvero, in altri termini, tutto ciò ripropone di continuo la tensione tra Stato sociale e Stato di diritto.

In effetti, come autorevolmente è stato rilevato in dottrina, a proposito del secondo comma dell'art. 3, il dovere-compito dello Stato di « rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono

---

(35) Questi problemi non erano ignoti a precedenti esperienze politiche, tanto che, parlando non dello Stato sociale ma dello Stato liberale, Arturo Carlo Jemolo si era preoccupato di sottolineare la funzione di amalgama e di livellamento che lo Stato svolgeva al fine di evitare aporie e disparità sempre più inaccettabili e sempre più in contrasto tra lo spirito e la lettera delle norme, ovvero tra l'eguaglianza raggiunta, formale, dogmatizzata e l'eguaglianza auspicata, materiale, caso per caso. In questa luce vanno lette le parole: « Molti degli atteggiamenti dello Stato liberale si sono attribuiti a laicismo, inteso il termine come voluta depressione dei valori religiosi (sicché oggi si preferisce usare il termine di laicità per indicare un distacco della società civile del diritto statale, da ogni confessione, ma senza alcun intento di allontanare i singoli dalla religione), si debbono piuttosto riportare al desiderio di dare allo Stato una funzione di crogiolo, di renderlo la casa comune in cui i cittadini di ogni convinzione si sentissero egualmente a loro agio » (A. C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 4<sup>a</sup> ed., Milano 1975, p. 164).

il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese », ha sempre rappresentato una sorta di anomalia costituzionale o, quanto meno, « una delle zone più difficili e controverse, della Carta, a tal punto da rendere addirittura il nostro testo costituzionale tra i documenti giuridici contemporanei più originali e complessi. Tant'è che non si è mancato di sottolineare come « l'elemento caratteristico che lo differenzia da altre costituzioni contemporanee, sta proprio nell'esplicita dichiarazione che essa formula di un contrasto, considerato produttivo di una situazione di ingiustizia che è necessario eliminare, tra il principio generale di organizzazione posto a base del nuovo Stato e la realtà sociale in atto » (36).

Quella espressa nel secondo comma è perciò una previsione di libertà ed eguaglianza apparentemente più incisiva rispetto a quella disposta nella prima parte dell'articolo. Essa prescrive un indirizzo politico-legislativo volto a sanare diseguaglianze materiali e sociali prodotte dal sistema dei rapporti economici di mercato. E tuttavia, questo non equivale ad un impegno traducibile in un programma di

---

(36) Nel fare questa precisazione il Mortati muove dalla inevitabile constatazione che è venuta realizzandosi « una nuova forma di stato che può dirsi 'contemporanea', alla quale si adatta anche il nome di 'solidarietà' o 'sociale' per designare il compito assunto dallo Stato di promuovere una più intima socialità fra i suoi componenti, mediante l'eliminazione delle stratificazioni di potere che generano uno spirito classista e conducono a conflitti radicali di interessi fra parte e parte della popolazione » (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, ed. cit., p. 129).

Superando polemiche nelle quali si erano cimentati quanti temevano un indebolimento dei diritti individuali ad opera dello Stato sociale (cfr. P. G. GRASSO, *Osservazioni sullo stato sociale nell'ordinamento italiano*, in *Quaderni di scienze sociali*, 1965, p. 30 ss.) il citato autore prosegue: la sostituzione del tipo di stato interventista allo stato liberale non solo conduce al rigetto del sistema di garanzie a tutela delle sfere di libertà riconosciute ai cittadini dallo stato di diritto borghese ma anzi importa in un certo modo la loro intensificazione, così da ottenere che ai più ampi interventi dello stato nella sfera privata corrisponda, da una parte, una più intensa partecipazione dei cittadini alle deliberazioni dei provvedimenti attraverso cui gli interventi stessi si realizzano, dall'altra, una più perfezionata tutela, oltretutto della legalità nella emanazione ed esecuzione dei provvedimenti stessi, anche del rispetto dei limiti posti dalla costituzione all'azione statale. La problematica degli stati contemporanei si sostanzia pertanto nella ricerca delle strutture che valgono a soddisfare le varie esigenze che si sono viste, dell'eguaglianza e della libertà, attuando una conciliazione degli aspetti tra loro: il che non può altrimenti operarsi se non con una più intima e più perfezionata inserzione della società nello stato » (C. MORTATI, *op. ult. cit.*, p. 130).

giustizia distributiva. Ciò contrasta, da un lato, con il fatto che lo Stato non dispone della totalità delle risorse del Paese e, dall'altro, con l'incompatibilità tra questa disposizione ed altre norme costituzionali (Art. 41-42) che tutelano e promuovono iniziativa e proprietà privata.

Malgrado questi limiti, il secondo comma possiede incontestabilmente una sua specifica e certa carica normativa: in verità « gli scopi da esso perseguiti non sono raggiungibili per via di una semplice riforma o innovazione dell'ordinamento giuridico (come nel caso di tutte le norme precettive, sia pure ad efficacia differita), bensì richiede una trasformazione materiale della realtà sottostante ». Eppure « ciò non toglie che l'art. 3, comma II — al pari di altri programmi costituzionali — possieda almeno in tre sensi un proprio valore normativo. In primo luogo cioè tale disposto è determinante nell'interpretazione del restante ordinamento, costituzione compresa, in secondo luogo esso è preclusivo di una normazione » la quale « si ponga in contrasto con la programmatica necessità di ottenere l'eguaglianza di fatto, in terzo luogo esso rappresenta, inversamente, il titolo giustificativo delle norme e degli atti indispensabili ad attuare il programma medesimo, quand'anche si tratti di misure altrimenti incostituzionali » (37).

È evidente che, mediante il diritto costituzionale, ed attraverso uno dei suoi strumenti più delicati non è pensabile un rivolgimento o una profonda ristrutturazione del sistema socio-economico. La norma in questione è, invece, sicuramente una direttiva per un com-

---

(37) PALADINI, *op. ult. cit.*, p. 546, cfr. inoltre B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale*, Padova 1983; P. RESCIGNO, *Persona e comunità*, Bologna 1966; V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1962; C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano 1940; Su eguaglianza e Stato sociale, cfr. F. EWALD, *L'Etat providence*, Paris 1986; A. MING, *La machine égalitaire*, Paris 1987, p. 245 ss.

In tutte queste citazioni si persegue il filone della circolarità normativa che significa, tanto negli autori ricordati di formazione italiana, quanto negli autori d'oltre Alpe, la stretta colleganza, sul piano dizionale che interpretativo, tra le varie norme. E non è un'ovvia considerazione se si pensa che proprio l'eguaglianza è un campo di verifica delle formulazioni teoriche perché non può essere un solo slogan che da corpo a questa istanza e questo diritto, ma una reale attuazione, caso per caso, per l'individuo e per le formazioni intermedie, per questa e quella confessione religiosa. E ciò in linea con un costante progressivo insegnamento della dottrina ecclesiastica.

plesso di interventi e di concrete strategie correttive le cui linee fondamentali sono già state tracciate dal legislatore costituzionale. Si tratta del complesso delle affinità tra il secondo comma art. 3 ed un articolato fronte di disposizioni costituzionali — alcune delle quali interessano direttamente, come si vedrà, libertà ed eguaglianza religiosa — e rispetto alle quali, l'incidenza della eguaglianza materiale è immediata e precettiva.

Schematicamente e panoramicamente: l'art. 4, primo comma nella parte in cui prevede misure destinate a rendere effettivo il diritto al lavoro; l'art. 6 sulla tutela delle minoranze linguistiche; l'art. 24, terzo comma in cui si assicura gratuito patrocinio a chi non dispone di mezzi sufficienti; l'art. 30 sulla tutela dei figli nati fuori del matrimonio; gli artt. 31 e 37 sulla protezione delle famiglie numerose, della maternità, dell'infanzia e della gioventù; l'art. 32, primo comma, che garantisce cure gratuite agli indigenti; l'art. 34, terzo comma, sul diritto allo studio; l'art. 36, primo e secondo comma, sul salario familiare; l'art. 38 sull'assistenza e previdenza sociale; gli artt. 39 e 40 sull'autotutela sindacale dei lavoratori; gli artt. 41, 43, 44, 45, 46 e 47 sui programmi e prospettive finalizzate ad indirizzare la proprietà pubblica e privata a fini di utilità sociale; l'art. 42, secondo e terzo comma sui vincoli della proprietà alla funzione sociale; l'art. 42, quarto comma sui vincoli alle successioni testamentarie; l'art. 53, secondo comma sulla progressività del contributo fiscale. Come si può notare, tali prescrizioni costituzionali, sia che incidano su doveri sia che promuovono libertà, si collegano immediatamente con l'art. 3, secondo comma e costituiscono l'area costituzionale in cui l'eguaglianza materiale può diventare effettuale ed operativa, affinché la formula non muoia in se stessa ma tragga linfa dalla sua stessa proiezione nel tempo e nella vita (38).

---

(38) È la stessa proiezione verso ciò che costituisce il dominio degli uomini e le evoluzioni delle cose, che sa di rurale oltre che di giuridico, che non ammette irresponsabili deroghe alle finalità proprie di ciascun ente, che comporta necessità di ordine e collaborazione, che è un problema e una esigenza non solo della società civile ma anche, e forse soprattutto di quella religiosa. Ovviamente privilegiando l'ordine spirituale su quello temporale, come è suo costume e suo convincimento, ha ribadito questi concetti con molta passione, anche parlando dei nuovi Accordi tra Italia e Santa Sede, G. LO CASTRO, *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana*, in nuovi accordi fra Stato e Confessioni religiose, con saggio introduttivo di P. GISMONDI, Milano 1985, p. 271 ss.

Il principio di eguaglianza materiale esige, quindi, una vasta ed articolata manovra legislativa correttiva ed equilibratrice — al livello più alto — di situazioni di obiettiva diseguaglianza e privilegio inammissibili da parte della legge. L'eguaglianza materiale è stata perciò concepita dal legislatore non in nome di un populismo o pauperismo generico, bensì come strumento utilizzabile in singole e specifiche situazioni per mediare tra egualitarismo — ad ognuno secondo i suoi bisogni — ed eguaglianza — ad ognuno secondo le sue opportunità e meriti. La giustizia materiale, che è istanza naturale della sensibilità culturale e giuridica moderna, almeno nelle sue espressioni formali, e che intende compensare i vuoti e le contraddizioni dell'eguaglianza formale, non può però mai scadere nell'arbitrio e cioè forzare l'orizzonte dell'eguaglianza di fronte alla legge, che è il fondamento della certezza del diritto. Pertanto sembra esatto sostenere che « la garanzia peculiare dello Stato di diritto non è solo sufficientemente elastica per consentire la piena attuazione del programma sociale formulato dall'art. 3 comma 2 Cost., ma sembra indispensabile al programma stesso, giacché la giustizia sociale si corrompe e si risolve in un mero pretesto di arbitrii, se vien staccata dalle istanze di imparzialità dei provvedimenti e di impersonalità della legge » (39).

L'eguaglianza in senso formale rappresenta pur sempre la matrice dei limiti di espansione delle libertà e dei processi di riconoscimento e di sanzione giuridica di bisogni ed istanze. Essa è quindi il principale dispositivo di sorveglianza sull'incessante proliferazione legislativa che insegue l'imponente domanda di diritto che caratterizza le società contemporanee (40). Senza la cruciale garanzia dell'eguaglianza formale, infatti, l'eguaglianza materiale, che spesso assume

---

(39) L. PALADINI, *op. ult. cit.*, p. 549.

(40) Si inserisce qui anche la polemica intorno alla giustizia, ovvero all'intervento del potere giurisdizionale sulla applicazione della eguaglianza, secondo giustizia, nei casi pratici. Non è solo un tema, quello della eguaglianza, che si muove a livello costituzionale, ma è un tema di vita quotidiana affidato alla sensibilità e alla equità del giudice minore. Perché l'eguaglianza materiale non suoni come una beffa del cittadino bisogna che l'eguaglianza formale sia scelta nel dettato e nella attuazione, da parte di ogni tipo di magistratura, in linea con la posizione del legislatore che ci si augura obiettiva e non partigiana. Da qui il monito di quanti divertono legislatori e giudici, politici e interpreti di seguire quella saggezza che è reclamata da *referendum* popolari, dalla stampa e dalla dottrina anche ecclesiastica a cominciare da F. MARGIOTTA BROGLIO, G. CAPUTO, P. BELLINI, G. MOLTENI MASTAI FERRETTI e C. CARDIA.

forme mistificate e distorte dai rischi provenienti da certi assetti supercorporativi della società e dai megaegoismi camuffati da esigenze di diritti e di libertà, la giustizia materiale rischierebbe continuamente di scadere verso la strisciante istituzione di un regime produttivo di nuove diseguaglianze e di neoprivilegi.

### 3. - *Principio di eguaglianza e fattore religioso delle Confessioni.*

Se per diritto ecclesiastico è da intendersi « lo studio della disciplina giuridica del fenomeno sociale religioso secondo l'ordinamento dello Stato » (41), il principio di eguaglianza rappresenta un nodo di assoluto rilievo per questa branca della scienza giuridica, e quindi per un settore che ha saputo e sa influenzare con puntuali e importanti qualificazioni lo stesso diritto costituzionale e, in generale, il globale svolgersi storico-politico della attività legislativa. Anche senza esaminare in dettaglio i modi e le occasioni di incidenza del principio di eguaglianza in quella che è nota come legislazione ecclesiastica nell'arco di tempo che volge dalla Costituzione ai giorni nostri,

---

(41) F. FINOCCHIARO, *Il diritto ecclesiastico e la teoria generale del diritto*, AA.VV., *Dottrine generali del diritto e diritto ecclesiastico*, Atti del Convegno di Napoli, 19-22 novembre 1986, Napoli 1988, p. 56; cfr. soprattutto, G. MOLTENI MASTAI FERRETTI, *Le origini del diritto ecclesiastico*, ivi, pp. 167 e ss.

Si deve convenire che in ogni epoca, nei vari ordinamenti è stata presente quella realtà che si può definire diritto ecclesiastico (cfr. G. CATALANO, *Problemi metodologici del diritto ecclesiastico. Tra storia e dogmatica*, in *Storia e dogmatica nella scienza del diritto ecclesiastico*, Milano 1982, p. 25 ss.) e che questa realtà ha voluto esprimere esigenze tanto dei singoli, quanto del gruppo (cfr. L. DE LUCA, *Diritto ecclesiastico ed esperienza giuridica*, cit., p. 153; E. G. VITALI, « *Legislatio libertatis* » e *prospettazioni sociologiche sulla recente dottrina ecclesiastica*, in *Dir. eccl.*, 1980, I, p. 46).

Nello studiare questa materia non si può trascurare siffatta premessa per non incorrere in devianze metodologiche o in debolezze partigiane non confacenti allo scienziato che analizza le varie ideologie e le loro incidenze (cfr. P. BELLINI, *Il fattore ideologico nella costruzione del sistema del diritto ecclesiastico*, in *Dottrine generali del diritto e diritto ecclesiastico*, cit. e S. FERRARI, *Il fattore metodologico nella costruzione del sistema del diritto ecclesiastico*, in *Dottrine op. cit.*) ben sapendo che l'ampiezza di questi influssi da la misura allo stesso diritto ecclesiastico, ovvero dilata gli spazi culturali di una disciplina altrimenti ridotta di significato e destinata a rapido tramonto (cfr. M. TEDESCHI, *Sulla scienza del diritto ecclesiastico*, cit., p. 111 ss.).

si può con tutta convinzione ed esattezza rilevare come non si registri episodio o atto normativo di tale legislazione che non implichi un richiamo all'operatività ed alla valenza del principio in questione. Pare opportuno, in ogni caso un sintetico esame del rinvio — che risulta pressoché continuo e sistematico — tra le disposizioni costituzionali riguardanti il fattore religioso ed il principio di eguaglianza, inteso nella pluralità dei suoi significati. Questo consentirà di accennare ad alcune situazioni normative vigenti che con particolare intensità hanno suscitato e continuano a suscitare sia in dottrina sia in giurisprudenza, a tutti i livelli, dibattiti, controversie e spunti di riflessione, proprio in riferimento al nesso, che spesso appare assai problematico, tra le norme in questione ed il principio di eguaglianza.

Anzitutto, sia pure in termini non perentorei e assoluti, è da premettere che il principio di eguaglianza viene immediatamente in rilievo allorché, in ordine alle legislazioni costituzionale, concordataria ed ordinaria che regolamentano il fattore religioso, sono in questione i molteplici aspetti della libertà religiosa delle persone fisiche, delle persone giuridiche, delle formazioni intermedie, dei gruppi, delle associazioni e delle stesse confessioni religiose. Nella Costituzione, la libertà religiosa — che, non si deve dimenticare, è la figura più originaria delle libertà civili — richiama immediatamente l'incidenza del principio di eguaglianza in ordine ad alcune norme fondamentali quali gli art. 2, 3, 7, 8, 19, 20, unitamente agli art. 17, 18, 21, 33, 51, che garantiscono altrettanti diritti di libertà che risultano strumentali per il miglior esercizio della libertà religiosa.

Anche se in base a culture ed a disegni giuridici talvolta profondamente differenti tra loro e spesso intensamente confliggenti, la questione dell'eguaglianza viene in rilievo direttamente o indirettamente in alcuni documenti giuridici che occupano gran parte delle fonti di cognizione del diritto ecclesiastico. In primo luogo, alcune convenzioni internazionali, quali il Trattato di pace del 1947 (art. 15 sulla libertà religiosa); la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (4-11-1950); il Concordato con la S. Sede del 1929 (legge 27-3-1929 n. 810); l'Accordo del 18-2-1984 con la S. Sede (legge 25-3-1985 n. 121) le norme delle confessioni acattoliche (legge 24-6-29 n. 1159; r.d. 28-2-1930 n. 289; r.d. 30-10-1930 n. 1731 sulle Comunità israelitiche e sull'Unione delle Comunità); D.P.R. 18-5-61 sul rico-

noscimento della personalità giuridica della Chiesa Evangelica luterana in Italia; l'Intesa del 21 febbraio 1984 con la Tavola valdese e le Chiese da questa rappresentate (legge 11-8-1984 n. 449) (42).

Come si è sottolineato, il principio di eguaglianza viene in rilievo ogni qual volta è in questione la libertà religiosa e le sue specifiche manifestazioni. Nella Costituzione, quest'ultima si impone come diritto originario, soggettivo, indisponibile, valido ed efficace nei rapporti tra privati, ma, nello stesso tempo, è formalizzato quale diritto pubblico che i singoli, gli enti, le associazioni e le confessioni religiose possono far valere nei confronti dello Stato ed ogni altro ente pubblico connesso con lo Stato (43). Nelle diverse norme che sanzionano la libertà religiosa viene, ad un tempo, evidenziato il complesso delle manifestazioni attraverso le quali quest'ultima si estrinseca: professione di fede, propaganda, esercizio privato e pubblico del culto. In primo luogo, deve essere sottolineato che, come

---

(42) Proprio commentando il clima politico-ideologico al momento della stipula dell'intesa con i valdesi (per una prima analisi cfr. G. CASUSCELLI, *L'intesa con la tavola valdese*, in *Concordato e Costituzione*, Gli Accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede, a cura di S. FERRARI, Bologna 1981, p. 212 ss. è stato scritto: «*If you are looking back for away*, certamente scorgi la lunghezza dell'avanzamento e la sofferenza della professione della 'tolleranza' e della normativa sulle eresie e sui dissidenti, ancora recentemente documentati, fino alla raggiunta stipula bilaterale; ma *if you are looking into che special question of the Concordato's review*, puoi annotare che dall'ora delle mosse iniziali della revisione concordataria all'aggiustamento con i valdesi "risulta attenuato lo scarto tra Costituzione formale e Costituzione materiale; per la prima volta, poi, nell'esperienza repubblicana risulta salvaguardato il sistema di produzione del diritto in materia ecclesiastica nella ripartizione tra fonti unilaterali e bilaterali; l'intelaiatura normativa, infine, del primo comma dell'art. 8, che pur ad alcuni era parsa fragile o marginale, risulta irrobustita e potenziata nella sua capacità di porsi ed operare quale norma fondamentale, principio generale e ispirato del diritto ecclesiastico italiano e anche pattizio"» (G. MOLTENI MASTAI FERRETTI, *Stato etico e concordato socialista*, cit., p. 359).

Per il clima politico-ideologico in Italia, al tempo dell'accordo con i Valdesi, ma con attenzione specifica al processo di modifica dell'accordo con i cattolici cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il negoziato per la riforma del Concordato tra governo e parlamento*, in *Concordato e Costituzione. Gli Accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, cit. e C. CARDIA, *La riforma del Concordato*, Torino 1980.

(43) Cfr. F. RUFFINI, *La libertà religiosa. Storia dell'idea*; Torino 1901; A. C. JEMOLO, *La libertà religiosa come diritto pubblico soggettivo*, Torino 1924; A. RAVÀ, *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione*, Milano 1959; P. FEDELE, *La libertà religiosa*, Milano 1963 AA.VV., *Teoria e prassi della libertà religiosa*, Bologna 1975.

diritto originario, riguardante cioè la struttura della persona, intesa come unità ontologica, pregiuridica e prepolitica, la libertà religiosa non può scadere ad interesse legittimo, può essere cioè solo limitata da poteri e deroghe espressamente indicati nella Costituzione. Nel vigente ordinamento costituzionale, la libertà religiosa è unicamente limitata dal vincolo del buon costume e ciò in ordine alla libertà di culto (art. 19) e dall'istanza della conformità degli statuti delle confessioni religiose all'ordinamento giuridico italiano (art. 8, secondo comma).

Ancora in senso generale, è da osservare che, se la Costituzione garantisce da un lato, la libertà e l'eguaglianza formale delle confessioni e dei gruppi religiosi (art. 2, 7, 8, 19, 20), è però altrettanto indubitabile che la tutela della libertà nell'eguaglianza ha la sua ultima *ratio* e il suo fondamento nella salvaguardia del diritto dei singoli anche nell'ambito delle confessioni e delle istituzioni di cui fanno parte. La recessione, l'apostasia, l'eresia e l'ateismo sono perciò pienamente tutelati dalla Costituzione come diritti individuali e non possono implicare situazioni penalizzanti e sfavorevoli di fronte allo Stato ed alla legge (art. 2, 3, 19, 21). Alla base del nesso tra libertà ed eguaglianza in materia religiosa, ci pare che la Costituzione ponga quindi l'autonomia del singolo, indipendentemente dalla sua qualificazione di cittadino, straniero, apolide. In merito alla libertà religiosa di ogni singolo, la Costituzione dispone perciò una forma di eguaglianza semplice o numerica. E cioè, come libertà fondamentale, la libertà religiosa viene garantita a tutti i singoli e nella stessa misura (44). Ad ognuno è quindi riconosciuto

---

(44) Questo è uno dei temi cari ai maggiori studiosi del diritto ecclesiastico e sarebbe impossibile elencarli tutti. Naturalmente le varie correnti di pensiero si sono confrontate e ciascuna ha avuto modo di esibire le proprie matrici culturali e di proporre i propri obiettivi. In ogni caso, anche se una cosa è dire che tutti sono liberi, ed altra cosa è dire che tutti sono egualmente liberi, di fronte alla legge — come da sempre insegna un ecclesiasticista che conosce bene anche il diritto pubblico italiano, A. CONSOLI — è pur vero che la libertà religiosa viene riconosciuta a tutti, con la precisazione che aprendosi una prospettiva agli individui non si può, coerentemente chiudersi il completamento della stessa prospettiva di gruppi confessionali a cui questi individui appartengono. È la tesi di L. SPINELLI, *Diritto ecclesiastico*, Torino 1988, *passim* e, per quanto riguarda specifici temi, è la conclusione, tra gli altri di L. DE LUCA, *Il riconoscimento del matrimonio canonico*, in *Nuovi Accordi tra Stato e confessioni religiose*, cit., p. 181 ss.; G. DALLA TORRE, *L'insegnamento della religione nel concordato revisionato*, in *op. cit.*, p. 143 ss.;

il diritto di professare la propria fede in forma individuale o associata, il diritto di esercitare il culto in privato o in pubblico, di condurre propaganda religiosa e di manifestare il proprio credo ed i propri convincimenti mediante tutti i diritti che risultano strumentali per il miglior esercizio della libertà religiosa. Questi ultimi riguardano la manifestazione del pensiero con ogni mezzo (art. 21); la possibilità di corrispondere con altri in modo libero e segreto nella stessa materia (art. 51), la facoltà di riunirsi con altri a scopo di religione e di culto; (art. 17) la possibilità di fondare associazioni per fini di religione e culto (art. 18) (45).

Passando quindi all'esame delle fondamentali disposizioni costituzionali in cui il nesso tra libertà ed eguaglianza costituisce il perno ed il fine della regolamentazione del fattore religioso, l'articolo 2 solennemente riconosce « i diritti inviolabili dell'uomo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità » e richiede « l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale ». In base a questa disposizione, lo Stato non costituisce, ma garantisce a tutti i diritti inviolabili di ogni singola persona umana e, tra i diritti inviolabili, non v'è dubbio che la libertà religiosa occupi un posto centrale.

Quest'ultima viene perciò riconosciuta dallo Stato come un dato, come un bene da tutelare e come un obiettivo da promuovere. In quanto la libertà religiosa è elemento portante del sistema dei diritti inviolabili, essa costituisce implicitamente un limite sia in ordine ad eventuali discriminazioni, sia come ostacolo invalicabile per le possibilità di revisione costituzionale. Un atto che soppri-

---

S. BERLINGÒ, *Gli enti e il patrimonio delle Chiese*, in *op. cit.*, p. 41 ss., nonché per quanto attiene ebraismo e valdesi, i contributi di R. BERTOLINO e S. LARICCIA, sempre in *Nuovi Accordi*, cit., rispettivamente pp. 85 ss. e 231 ss.

(45) In merito alla fenomenologia della libertà religiosa, Francesco Finocchiaro ha individuato nella Costituzione un triplice ordine di disposizioni: « Alcune negative, volte ad eliminare ogni sanzione, ogni incapacità, ogni diseguaglianza di diritto per motivi di religione; altre, anch'esse negative, ma indirette, perché organizzavano il rapporto tra lo Stato e gli individui in modo tale che essi non ricevessero da parte del potere civile né impedimenti, né spinte di carattere religioso, altre disposizioni invece positive ed indirette, consistendo nelle dichiarazioni costituzionali che garantiscono sia agli individui, sia alle associazioni la libertà di coscienza, di manifestazione del pensiero, di propaganda della fede religiosa e di esercizio del culto ». (Cfr. F. FINOCCHIARO, *Il diritto ecclesiastico e la teoria generale del diritto*, cit. p. 59; cfr. in proposito AA.VV., *Gli strumenti costituzionali per l'esercizio di libertà religiosa*, Milano 1982.

messe o limitasse gravemente il diritto inviolabile alla libertà e quindi all'eguaglianza della esperienza religiosa, rischierebbe infatti di travolgere con sé anche l'intera Costituzione. Modifiche in tal senso, ossia gravemente peggiorative, rappresenterebbero non tanto una revisione, bensì un radicale sovvertimento dell'assetto costituzionale. L'eguale diritto alla libertà di aderire, recedere, mutare o non aderire ad alcun credo religioso riguardo quindi la libertà e l'esperienza soggettiva anche all'interno di formazioni ed associazioni in cui si svolge la personalità del singolo.

La libertà religiosa si distribuisce, quindi, come diritto pubblico soggettivo dei gruppi e delle confessioni e, d'altro lato, come autonomia dei singoli in quanto tali ed in quanto membri dei gruppi e delle confessioni (46).

Superando una caratteristica impostazione liberale che circoscriveva libertà ed eguaglianza come condizioni dei singoli di fronte alla legge dello Stato ed assimilando valori cruciali della cultura liberal-democratica, la Costituzione ha perciò esteso libertà ed eguaglianza dei singoli, anche all'interno delle formazioni delle associazioni e delle confessioni religiose, più o meno strutturate, di cui gli individui sono parti viventi (47).

---

(46) Cfr. A. BARBERA, *Le situazioni soggettive, le libertà dei singoli, e delle formazioni sociali, il principio di eguaglianza*, AA.VV., *Manuale di diritto pubblico*, cit., p. 206 e ss.

(47) È solo a partire dagli anni sessanta che l'art. 2 e 3 della Costituzione sono stati al centro della diffusa richiesta di realizzazioni di fondamentali previsioni costituzionali, che sino a quegli anni erano rimaste spesso disattese e disapplicate. La Corte di Cassazione, come è noto, ha classificato le disposizioni relative alla libertà e all'eguaglianza come norme programmatiche demandando la loro attuazione ad una ulteriore e futura normativa. Il nuovo clima culturale e sociale degli anni sessanta e settanta conduce ad una radicale revisione e correzione di tale impostazione.

La prima decisione della Corte concerne, infatti, il tema della libertà (n. 1/1956) e la rimozione della distinzione tra norme precettive e programmatiche. Numerosi sono stati, poi, i provvedimenti legislativi che hanno cercato di fornire una risposta positiva alla vasta ed articolata domanda di libertà ed eguaglianza emersa tra gli anni sessanta e settanta in numerosi settori ed ambiti della società italiana. Alcuni di questi investono direttamente il rapporto tra libertà ed eguaglianza in ordine alla dimensione religiosa: legge n. 300 del 1970 (statuto dei lavoratori); legge n. 772 del 1972 (obiezione di coscienza) legge n. 898 del 1970 (sullo scioglimento del matrimonio) legge n. 151 del 1975 (sulla riforma del diritto di famiglia); legge n. 354 del 1975 (sulla riforma carceraria) legge n. 194 del 1978 (sulla volontaria interruzione della gravidanza).

Particolarmente stretto e rilevante è, poi, il legame tra la garanzia delle libertà fondamentali, l'eguaglianza come regola formale per regolamentare la loro fruizione ed i doveri di solidarietà politica, economica e sociale. In tal senso, la Carta non dispone né un primato delle libertà sui doveri, né una prevalenza di questi ultimi sulle libertà. L'eguaglianza formale esige però chiaramente che nessuno, dichiarando di voler seguire i dettami della propria coscienza, o del proprio credo religioso possa sottrarsi all'adempimento dei doveri previsti dalla legge. Il diritto di libertà religiosa — come diritto della coscienza, e, quindi diritto originario, irrinunciabile, indisponibile ed imprescrittibile — pur essendo limitato dalle norme costituzionali che esigono precisi obblighi e doveri costituzionali, si affaccia ogni qual volta l'ordinamento, pur imponendo un obbligo, prevede particolari deroghe, che non costituiscono dei privilegi, ma ulteriori garanzie per la migliore tutela della libertà di coscienza. È il caso, come è noto, della complessa materia concernente l'obiezione di coscienza che, se non è ammissibile in materia tributaria (art. 53), consente invece deroghe all'obbligo del servizio militare (art. 52), del giuramento (art. 54), dell'assistenza sanitaria: in quest'ultimo caso, la legge n. 93 del 25-12-78 esenta dalle pratiche abortive il personale sanitario che abbia dichiarato obiezione per motivi di coscienza, ma non ammette deroga alcuna quanto al dovere di assistenza urgente.

La libertà riconosciuta e promossa dall'art. 2 si articola immediatamente e naturalmente con il regime di eguaglianza nelle sue varie forme, (semplice, complessa, formale, materiale), disposta dall'art. 3. Come si è già sottolineato in precedenza, la base dell'art. 3 — il suo strato di senso più originario e stabile — prescrive una forma di eguaglianza semplice in merito alle qualificazioni religiose. Soltanto la previsione di altre disposizioni costituzionali che derogano all'art. 3, rappresentando però istanze di pari valore, possono perciò legittimare le inevitabili distinzioni normative. È quindi sempre in relazione ad altri principi individuabili nello stesso testo costituzionale che possono essere dedotte ragioni e giustificazioni delle differenziazioni. In verità « per tutto quanto concerne l'ammissibilità di distinzioni fondate sulla religione, non la ricorrenza di qualsiasi pubblico interesse può ritenersi in concreto sufficiente a dimostrare il carattere non arbitrario di una eventuale differenziazione legislativa, bensì solo l'esigenza di soddisfare un interesse pubblico che gode di un riconoscimento pari a quello della egua-

glianza giuridica e che sia quindi individuabile all'interno della Carta fondamentale » (48).

Come per ogni altra situazione che comporti la tutela di un diritto di libertà, anche per ciò che concerne la libertà religiosa, l'art. 3 non costituisce un diritto del singolo a non subire discriminazioni, bensì un limite oggettivo della legislazione, valevole per ogni tipo di soggetto. La norma in questione, come si è detto, può incontrare deroghe o limitazioni, ma solo se deducibili da altre norme costituzionali. Oltre questi esiti si è spinta la Corte Costituzionale (sent. n. 31 del 1971) (49) allorché ha riconosciuto l'ammissibilità di deroghe al principio di eguaglianza in materia religiosa, anche in base a norme equiparate a leggi costituzionali, ossia a norme — come quelle che disponevano l'attuazione nell'ordinamento italiano delle norme concordatarie — che godono di una sicura copertura di massimo grado, in particolare di quella derivante dagli articoli 7 ed 8 della Costituzione (50).

---

(48) S. LARICIA, *Lezioni di diritto ecclesiastico. I principi costituzionali*, Padova 1974 p. 43; A. C. JEMOLO, *La libertà religiosa garantita dagli art. 8, 19, 21 della Costituzione*, in *Dir. Eccl.*, 1952, I, p. 417 ss.; F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, cit., p. 33 ss.

(49) Il testo in *Foro italiano*, 1971, I, c. 524.

(50) Il problema della copertura costituzionale di norma concordataria è di quelli che ha animato la dottrina e caratterizzato un confronto ideologico di grande valore. Tra quanti sostengono che le norme di derivazione pattizia forniscono in certo senso la « misura costituzionale », purché siano state richiamate dalla Suprema Corte, ricordo G. CATALANO, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana. Contributo alla interpretazione sistematica dell'art. 7 della Costituzione*, Milano 1974, p. 20; tra quanti sostengono la prevalenza del dettato costituzionale sulla normativa concordataria quando questa metta in discussione « i principi supremi » della Costituzione, ricordo P. BELLINI, *Sui limiti di legittimità costituzionale delle disposizioni di derivazione concordataria contrastanti con valori costituzionalmente garantiti*, in *Arch. giur.* 1968, p. 70 ss.

Ma il dibattito ha coinvolto più ampia letteratura anche perché è direttamente connesso alla valutazione della giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenza n. 30, 31 e 32 del 1971 ma anche n. 16, 17 e 18 del 1982) e al profilo della modificazione dei patti lateranensi, nonché a una qualificazione delle norme concordatarie, ispiratrici dell'art. 7 della Costituzione, come « fonti atipiche » (cfr. F. FINOCCHIARO, *Art. 7 e 8*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, cit., p. 362 ss.). Le norme di derivazione pattizia avrebbero una collocazione intermedia tra le norme costituzionali e quelle primarie, avendo forza di legge ordinaria e forza superiore a quella delle leggi ordinarie, verrebbero catalogate come fonti ati-

Le norme garantite e protette dagli art. 7, secondo comma ed 8, terzo comma della Costituzione, se in sintonia con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, possono quindi legittimare differenziazioni e distinzioni che, ad un primo sguardo, potrebbero configurarsi come privilegi e diseguaglianze. A compensare questo giudizio giurisprudenziale, il principio di eguaglianza è stato incisivamente ribadito allorché la Corte, intervenendo in merito al famoso delicatissimo e tormentato argomento della costituzionalità della legge sul divorzio, ha riconosciuto la piena compatibilità di questo istituto innovatore della tradizione italiana e la legittimità della normativa che lo aveva introdotto, senza esclusioni di sorta, tanto da potersi ammettere, sul piano civile, la ammissibilità dello scioglimento matrimoniale anche per i cattolici. In questo caso, la Corte ha perciò da un lato sottolineato l'autonomia e l'indipendenza dell'ordinamento canonico, dall'altro lato ha riconosciuto ancora una volta al matrimonio concordatario tutti gli effetti civili, tuttavia non comportanti automatica adesione dello Stato all'inderogabile cardine canonico dell'indissolubilità.

In tal modo, lo Stato si è così riservato la facoltà di regolare con propria legge l'intera materia degli effetti civili del matrimonio in qualunque forma sia stato esso celebrato dal punto di vista confessionale. Se si fosse deciso diversamente e cioè per il mantenimento del divorzio per i soli matrimoni civili, questo avrebbe certamente leso il primo comma dell'art. 3 che è senza dubbio un principio supremo dell'ordinamento costituzionale. Qualora lo ritenga giusto ed opportuno, assumendosene la responsabilità esclusivamente di fronte alla propria coscienza, anche il credente ha la libertà di recedere dai principi della propria fede e, quindi, fruire di un diritto — quello dello scioglimento del matrimonio — che lo Stato garantisce ai cittadini. Senza dire che, del resto, anche l'ordinamento parallelo della Chiesa conosce il distinguo tra i comportamenti e

---

piche, come norme primarie a speciale forza vincolativa. Si assisterebbe in questo caso a quella ipotesi che si verifica per le norme entrate nell'ordinamento italiano a sensi dell'art. 10 Costituzione, le quali non possono subire modificazioni da norme ordinarie così da collocarsi tra le norme costituzionali e quelle primarie (cfr. E.SPAGNA Musso, *Costituzione rigida e fonti atipiche*, Napoli 1966, p. 92; P. BARILE, *Rapporti tra norme primarie comunitarie e norme costituzionali e primarie italiane*, in P. BARILE, *Scritti di diritto costituzionale*, Padova 1967, p. 705 ss.

gli effetti sul piano del foro esterno e i profili intimistici e spirituali nel foro interno (51).

Questa situazione pare riconfermi che l'art. 3 ha come privilegiato referente la libertà e l'eguaglianza dei singoli tra loro, di fronte allo stato e anche all'interno di quelle formazioni o confessioni religiose in cui si svolge e si sviluppa la personalità: « Ogni volta che il legislatore prevede la tutela di un gruppo sociale, dotato o meno dell'attributo della personalità giuridica, l'unico problema che abbia un autentico significato è pur sempre quello concernente la tutela degli interessi umani. Nella realtà psico-sociale, le persone fisiche sono gli unici soggetti capaci di avvertire le conseguenze derivanti dalla posizione riservata dal legislatore al gruppo cui esse appartengono » (52).

Le eventuali ingiustificabili distinzioni normative, oltre che ledere l'eguale libertà, di fronte alla legge, delle confessioni religiose, costituiscono — soprattutto — un ostacolo alla formazione

---

(51) La distinzione tra foro esterno e foro interno, che è nota all'ordinamento canonico in funzione delle sue caratteristiche fondamentali, comunque considerate (per una varietà di visioni, ricordo ad es. G. CAPUTO, *Introduzione allo studio del diritto canonico moderno*, Padova 1978; G. FELICIANI, *Le basi del diritto canonico*, Bologna 1984, specie p. 57 ss.; P. LOMBARDIA, *Lezioni di diritto canonico*. Introduzione, edizione a cura di G. LO CASTRO, Milano 1985, specie p. 198 ss. dedicate ai "momenti del Diritto Canonico"), non esenta colui che ha violato una norma, o comunque ha tenuto un comportamento non in linea con il senso della Chiesa, dal recupero con il mezzo principale della penitenza. Questo strumento tipico della Chiesa, non solo consente al peccatore di riprendersi con spirito di carità e di preghiera (cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Allocuzione Reconciliatio et Paenitentia* del 2 dicembre 1984, n. 6) ma anche completa il significato della giurisdizione canonica che reclama la massima armonizzazione tra i due fori (cfr. G. SARACENI, *Fori esterni et interni optima coordinatio in codice Juris canonici existat oportet*, in *Dir. eccl.*, 1985, 4, p. 525 ss.) e ripropone l'opportunità di una sensibilizzazione con la nota della Chiesa da parte di chi studia il diritto di questa Chiesa (cfr. G. MALTENI MASTAI FERRETTI, *Lo studio del diritto canonico dopo il Vaticano Secondo*, in *Apollinaris*, 1987, p. 131 ss.).

Per una ampia, obiettiva e serena analisi di questa problematica, che va intesa alla luce della fede e dell'insegnamento conciliare (cfr. E. CORECCO, *Foi et Institution dans le C.I.L.*, in *A. Can.*, 28, 1984, p. 1955) Id., *Aspetti della recezione del Vaticano II nel Codice di diritto canonico*, nel volume *Il Vaticano e la Chiesa*, 1986, p. 333 ss.), si rinvia all'ottimo recente manuale di F. BOLOGNINI, *Lineamenti di diritto canonico*, Torino 1988, soprattutto pp. 39 ss.; 237 ss. e 258 ss.

(52) S. LARICCIA, *Lezioni di diritto ecclesiastico. I principi costituzionali*, cit. pp. 47-48; Id., *Diritto ecclesiastico*, 3 ed., cit., p. 64.

della personalità del singolo. In tal senso, l'art. 2, collegandosi con le disposizioni sull'eguaglianza dell'art. 3, rappresenta il maggior sistema di difesa e di controllo concepito dal legislatore costituzionale in ordine alla tutela della libertà ed eguaglianza religiosa a livello individuale. Considerato alla luce della sua assoluta rilevanza, il sistema dei rinvii tra le due disposizioni, costituisce il vero e proprio *caput et fundamentum* del nesso tra libertà religiosa ed eguaglianza nella Costituzione (53).

Il primo comma dell'art. 7: « Lo Stato e la Chiesa sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani », propone un rilevante e delicato problema di eguaglianza tra ordinamenti. La redazione di questa prima parte dell'articolo, è indubbiamente frutto della rielaborazione di un tema di straordinaria importanza per la teoria generale del diritto e, segnatamente, per il diritto ecclesia-

---

(53) Si colloca in queste due norme la base stessa della garanzia di libertà dei cittadini, dalla quale discende appunto la libertà religiosa e nella quale si esplica e compendia la eguaglianza. E naturalmente questa garanzia attiene sia i singoli soggetti che le loro libertà quali partecipanti alle varie formazioni sociali, religiose e non religiose (cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni*, I, Padova 1985, p. 3 ss.). Libertà religiosa quella che ne deriva ed eguaglianza quella che è connessa alle due norme costituzionali... tali da qualificare la garanzia dello stato non solo in termini di estensione dall'individuo al gruppo ma anche in termini di tutela dell'individuo dalla eventuale prevaricazione del gruppo: nel gruppo e nella formazione sociale e religiosa il singolo cittadino deve essere uguale agli altri e deve essere libero di compiere ogni azione che sia diretta al soddisfacimento dei propri bisogni spirituali che si esplicano appunto nell'appartenenza al gruppo o alla formazione. (Cfr. P. BELLINI, *Diritti inviolabili dell'uomo e formazioni sociali religiose. Contributo alla interpretazione dell'art. 2 della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di P.A. D'Avack*, I, Milano 1976, p. 215 ss.

Non v'è dubbio che si innesca su queste considerazioni la stessa soluzione della problematica che attiene all'eguaglianza dei singoli, in quanto membri di una confessione religiosa, e alla incidenza ed ampiezza della confessione religiosa di appartenenza. La letteratura ecclesiasticistica e costituzionalistica più avanzata non ha mancato di rilevare, sulla scorta di educazioni liberali (es. A. C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, Milano 1972, specie p. 145 ss.) o di preoccupazioni sociali (es. S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, 3<sup>a</sup> ed., cit., p. 65-66) che non può risolversi la questione con la solita generica rilevanza data alla religione cattolica perché quantitativamente più ardente e quindi più forte. Il criterio quantitativo è da dimostrare — come ha più volte ammonito F. MARGIOTTA BROGLIO — e non giustifica privilegi in spregio alla Costituzione. Altro però è il riconoscimento dell'importanza del Cattolicesimo nella storia e nella cultura italiana, appalesato anche dagli Accordi tra Santa Sede e Italia del 1984, e coerente con una realtà incancellabile (cfr. G. MOLTENI MASTAI FERRETTI, *Stato entico e Concordato socialista*, cit., pp. 384 e 350 ss.).

stico. Si tratta, come è noto, di uno dei capitoli fondamentali della svolta che caratterizza la storia del pensiero giuridico tra ottocento e novecento e che segna, ad un tempo, un punto di approdo nella vicenda dello *Jus publicum aeuropaeum*. La teoria — di evidente derivazione romanistica — sulla pluralità ed originarietà degli ordinamenti giuridici — non necessariamente statali — rompe l'egemonia delle tesi sulla incondizionata statualità del diritto: « Una teoria che consentiva di accertare l'originarietà e l'indipendenza dell'ordinamento canonico e di inquadrare ... i rapporti tra ordinamento statale e diritto della Chiesa negli schemi dei rapporti tra ordinamenti statuali elaborati dagli internazionalisti, facendo così assumere a tali schemi il valore più generale di strumenti conoscitivi pluridisciplinari e, perciò, di concetti appartenenti alla teoria generale del diritto » (54).

In tal senso, la norma in questione formalizza queste acquisizioni storico-teoriche decretando che originarietà, indipendenza e autonomia dell'ordinamento canonico devono essere intesi ed osservati quali presupposti costituzionali. La norma quindi vieta che lo Stato subordini, *in toto*, la Chiesa al suo diritto, introducendo in tal modo sistemi di rapporti Stato-Chiesa superati dalla storia, almeno in Italia.

Per converso, l'art. 7, primo comma, limita, ad un tempo, l'incidenza del diritto della Chiesa al « suo ordine », vieta cioè che il diritto della Chiesa si possa imporre per forza propria come diritto civile. Se norme e disposizioni del diritto canonico possono diventare rilevanti per lo Stato, epperò essere recepite nel diritto civile, sempre in presenza e con l'intervento di una esplicita disposizione o iniziativa dello Stato che stabilisca limitatamente a quali norme, in quali situazioni ed a quali condizioni si debba operare un rinvio al diritto canonico. Gli atti che, invece, risultano, esclusivamente vevoli nell'ordine proprio della Chiesa, talora anche a motivo dell'« incapacità dell'ordinamento civile a valutare esso stesso il fatto produttivo degli effetti » sorti nell'ambito canonico (55) in ogni caso rimangono del tutto privi di rilevanza giuridica per lo

---

(54) Cfr. F. FINOCCHIARO, *Il diritto ecclesiastico e la teoria generale del diritto*, cit., in *loc. cit.*, p. 73.

(55) F. ONIDA, *Giurisdizione dello Stato e rapporti con la Chiesa*, Milano 1964, p. 186, ove sviluppa considerazioni valide sia per le pronunce dei Tribunali ecclesiastici sia per gli atti in genere originatisi nel diritto canonico.

Stato il quale potrà anche considerarli leciti per il diritto civile ma all'interno di questo non producono effetti (56).

L'art. 7 presuppone perciò un'eguaglianza tra ordinamenti, ognuno dei quali resta indipendente e sovrano nel proprio ordine. È questo parallelismo tra ordini che fonda la loro eguaglianza — nel senso di pari sovranità — ed inibisce che Stato e Chiesa possano prevaricarsi invadendo unilateralmente l'ordine in cui è effettivamente operante l'indipendenza e la sovranità dell'altro ordinamento. La maggiore difficoltà interpretativa al riguardo concerne, perciò, il contenuto delle delimitazioni tra i due ordini e, quindi, il fondamento ontologico, effettivo dell'eguaglianza. Né l'uno, né l'altro tra i due ordinamenti può infatti decidere unilateralmente l'area ed i confini della validità e dell'efficacia dell'altrui diritto, né tale decisione potrebbe essere demandata a terzi, anche in veste di ordinamenti internazionali o sovranazionali. È quindi nella storia e nella consolidata percezione culturale che deve essere ricercato il criterio per tale decisione. Queste fonti si traducono poi in diritto allorché la decisione propriamente giuridica non può che essere presa di comune intesa. L'eguaglianza, l'indipendenza e la sovra-

---

(56) Esistono molte ipotesi di atti rilevanti per l'ordinamento canonico ma inefficaci nella sfera civilistica, così come vi sono spazi di incidenza della giurisdizione della Chiesa che non toccano la giurisdizione dello Stato. Ma vi sono anche zone di confine tra le due giurisdizioni e sono note le contese soprattutto nell'ambito matrimoniale; tanto che, dopo gli Accordi del 1984, la dottrina prevalente (P. CASUSCELLI, F. FINOCCHIARO, P. BELLINI, C. CARDIA, P. MONETA, S. LARICCIA, G. BARBERINI, E. VITALI, G. CAPUTO) si è scontrata con quanti ancora tentano di sostenere l'esistenza di residui di giurisdizione della Chiesa sul matrimonio concordatario (O. FUMAGALLI CARULLI, G. MANTUANO e, intorno più pacato S. GHERRO, P. BERTOLINO e A. ALBISETTI). Credo che abbia ragione la dottrina prevalente perché, come più volte ha sottolineato F. MARGIOTTA BROGLIO, il testo concordatario del 1984 è piuttosto esplicito nel sottoporre al vaglia dell'autorità statale una serie di atti e di valutazioni che, anche se riferiti a tempi e metodi propri dell'ordinamento canonico, non possono pretendere di produrre effetto nell'ordinamento statale violando i criteri di eguaglianza. E dico criteri di eguaglianza nel senso che si tratta d'una eguaglianza da realizzare non solo tra cittadini (coniugi) dello stato (cattolici e non cattolici) ma anche tra ordinamenti, diversi da quello italiano, di fronte alla legge dello Stato che non può ammettere deroghe, a questo punto, non giustificabili da dipendenze o ossequi ideologici ma in netta alterazione dei principi generali del diritto internazionale e con gli orientamenti dello Stato verso gli altri *partners*, muniti di pari sovranità; tali rilievi erano del resto già stati svolti dalla Corte Costituzionale, in occasioni di rilievo come a proposito della sentenza n. 18 del 1982 (cfr. *Dir. ecc.*, 1982, II, p. 89 ss.; e G. DALLA TORRE, *La riforma della legislazione ecclesiastica*, cit., p. 220).

nità tra i due ordinamenti esigono, quindi, che la determinazione dei limiti e delle materie di comune interesse (*materiae mixtae*) debbano essere oggetto di un negozio bilaterale in cui le Parti trattano, in ogni senso, come eguali.

Tale soluzione, che è stata espressamente prevista dalle Parti (art. 44 Concordato Lateranense e art. 14 Accordo del 18-2-1984) (57), e ribadita dalla Costituzione (art. 7, secondo comma) deve però essere intesa nella prospettiva dei mutamenti e della continua mobilità storica e culturale degli ordini e dei rispettivi confini (non pare, ad esempio, più così ovvia la distinzione tra spirituale e temporale che, per secoli di storia occidentale ha, più che chiarito, ampiamente mistificato il problema dei confini). In ordine a tale problematica, particolare rilievo assumono le disposizioni dell'accordo del 1984 con la Chiesa cattolica in cui vengono previste: 1) « ulteriori materie », per cui si prospettano sia « nuovi accordi » tra le Parti, sia « intese tra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza episcopale italiana »; 2) una « amichevole soluzione » in ordine a difficoltà di interpretazione o applicazione delle disposizioni dell'Accordo; 3) « opportune consultazioni per l'attuazione, nel rispettivo ordine, delle disposizioni del presente accordo » (58).

#### 4. - Eguaglianza costituzionale, libertà religiosa e diritto ecclesiastico.

Se, come si è visto, l'art. 3 riguarda l'eguaglianza principalmente tra i singoli in materia di libertà religiosa, l'art. 8 per il quale:

(57) Cfr. G. MOLTENI MASTAI FERRETTI, *I controlli canonici e l'art. 44 del Concordato*, in *Jus*, 1965, p. 188.

(58) Per una adeguata penetrazione della tematica e delle disposizioni che mirano ad accomodamenti piuttosto che a liti tra le parti sottoscrittrici del Patto, si leggano i rilievi e le impressioni sul testo del 1984, espresse da P. GISMONDI, in *Nuovi Accordi tra Stato e confessioni religiose*, cit., p. 1 ss.; C. MIRABELLI, *op. cit.*, p. 377 ss.; M. TEDESCHI, *op. cit.*, p. 449 ss.

Inoltre, avendo cura di risolvere intelligentemente e pacatamente i problemi che possono emergere a proposito di settori particolari che non possono comunque essere completamente disciplinati da un testo concordatario, anche a motivo della evoluzione della materia e della imprevedibilità di tutte le fattispecie, si è osservato che « sul terreno concordatario sono stati inchiodati i binari per l'applicazione dei principi e, se qualche problema può essere risolto *tout cour* con sapiente sguardo retrospettivo di utilizzo delle schermaglie dottrinali, un vasto orizzonte di cooperazione pacifica e coordinata rimane disponibile per la disciplina di *materiae mixtae* » (G. MOLTENI MASTAI FERRETTI, *Stato etico e concordato socialista*, cit., p. 352).

« tutte le confessioni religiose sono ugualmente libere davanti alla legge », concerne il tema della libertà ed eguaglianza religiosa ad un livello plurisoggettivo ed occupa una posizione centrale nel sistema costituzionale. La norma rinvia ad un unico referente e cioè alle confessioni religiose, come centri di imputazione dei diritti di libertà religiosa. Tale qualificazione, cioè le confessioni religiose, del resto non è mai stata esaurientemente definita in dottrina, e deve essere tuttavia con chiarezza distinta così da non ingenerare confusioni con le associazioni e tutte le formazioni plurisoggettive che non possiedono una specifica e originale concezione religiosa e che, intorno a questa, non abbiano costituito strutture organizzative, telai normativi, nonché specifici statuti giuridici: « La formula della legge non dice che tutte le confessioni acattoliche sono degli ordinamenti, né impone che si costituiscano come tali, giacché intende rispettare l'immagine che di sé hanno — o vogliono dare — codesti gruppi sociali che, potrebbero pensare di vivere come comunità meramente spirituali, senza che vi fossero diritti ed obblighi per alcuno dei membri » (59).

Sia che possiedano strutture e statuti tali da farle ritenere degli ordinamenti, sia che — per le ragioni più diverse — non abbiano proceduto a tale forma di identificazione, le confessioni religiose godono della stessa garanzia costituzionale in ordine all'esercizio di tutte le manifestazioni della libertà religiosa garantite dalla Costituzione. La norma in esame allarga, quindi, a tutte le formazioni (associazioni, confessioni, confessioni-ordinamenti aventi scopo di religione e di culto) la eguaglianza formale sancita dall'art. 3 ai singoli individui. E tuttavia, particolarmente in ordine alle esigenze di strutture plurisoggettive, l'eguaglianza semplice deve coniugarsi con l'eguaglianza complessa nel senso cioè che l'eguaglianza riconosciuta alle confessioni è uguaglianza nella libertà e non nella parità di trattamento. È infatti la stessa Costituzione a

---

(59) Nel fare questo rilievo F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, 2<sup>a</sup> ed., Bologna 1986, p. 53, ha ben presente che l'eguaglianza e la libertà religiosa, se non tollerano esclusioni di confessioni acattoliche dalla contemplazione e dalla tutela da parte della legge statale, tuttavia non sono concetti così formulati da comprendere la « libertà di superstizione ». Pertanto le definizioni costituzionali abbracciano le grandi religioni monoteistiche (ebraismo, cristianesimo, islamismo) ma non le credenze primitive e l'animismo. E però la nostra Costituzione intende garantire la libertà religiosa nel senso più esteso, quanto si estende la cultura dei popoli, con la sola esclusione, come si è detto, della superstizione (cfr. F. FINOCCHIARO, *op. ult. cit., loc. cit.*).

prevedere per la Chiesa cattolica (art. 7, secondo comma), e per le confessioni acattoliche che si configurino come degli ordinamenti, (art. 8 terzo comma) forme di normazione e modalità di rapporti con lo Stato che si iscrivono entro un regime della eguaglianza complessa.

Il rilievo che la Costituzione conferisce alla normazione bilaterale in ordine alle confessioni acattoliche consente quindi di affermare che, anche queste ultime, alla scure della Chiesa cattolica, sono per lo Stato degli ordinamenti primari ed indipendenti, ossia organismi che si sono costituiti nel tempo per forza propria e, quindi, non possono essere considerati come emanazioni dello Stato, con tutte le conseguenze giuridiche che questo comporta. Il solo limite che la Costituzione pone allo strutturarsi delle confessioni come ordinamenti è la « conformità degli statuti con l'ordinamento giuridico italiano », ossia la possibilità di riconoscere gli organi della confessione, i relativi poteri di rappresentanza e che le regole interne non presentino caratteri abnormi rispetto a quelli comunemente vigenti (prevalenza delle minoranze, ecc.). Da ciò si deduce chiaramente che l'art. 8, secondo comma, ha implicitamente rimosso l'art. 1 della legge 1159 del 24 giugno 1929 sui culti ammessi (60), secondo il quale i culti acattolici sono accettati « purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico », con la palese conseguenza, mi sembra, che « essendo la vecchia norma in contrasto con tali norme della Costituzione, la Corte ove fosse investita del problema, dovrebbe dichiararne l'illegittimità » (61). Lo Stato si dichiara perciò incompetente, anche se

---

(60) Tra la bibliografia più interessante in proposito: O. GIACCHI, *La legislazione italiana sui culti ammessi*, Milano 1933, p. 10 ss.; C. MAGNI, *Intorno al nuovo diritto dei culti acattolici ammessi in Italia*, in *Studi sassaresi*, 1931, p. 39 ss.; G. PEYROT, *La legislazione sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in AA.VV. *La legislazione ecclesiastica*, Vicenza, 1967, p. 519 ss.; F. ONIDA, *Matrimonio degli acattolici*, in *Enc. dir.*, XXV, Milano 1975, p. 870; T. MAURO, *Considerazioni sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nel diritto vigente* in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Del Giudice*, II, Milano 1953, p. 101 ss.; V. PARLATO, *Confessioni acattoliche, diritto ad una legge sulla base di intesa e principio di uguaglianza*, in *Studi in onore di Attilio Moroni*, Macerata-Milano 1982, p. 411.

Per la letteratura specifica sulla normativa rivolta ai Valdesi e agli ebrei, vedi S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, 3ª ed., cit., p. 541 ss.

61) F. FINOCCHIARO, *op. ult. cit.*, p. 55; M. TEDESCHI, *Stato e confessioni acattoliche, Contributo all'analisi dell'art. 8*, in «Il Tommaso Natale», 1977, pp. 427 *Costituzione*, Milano 1981, p. 12 ss.

assolutamente non indifferente, a giudicare della liceità dei principi e dei sistemi dogmatici delle singole confessioni ed esperienze religiose più o meno strutturate ed istituzionalizzate. L'indipendenza delle confessioni è, a questo riguardo, da intendersi in senso assoluto e corrisponde, a livello plurisoggettivo, all'intangibilità ed autonomia della libertà della coscienza individuale.

Dal collegamento tra l'art. 8 e l'art. 3 non si deduce, quindi ed in nessun senso, una eguaglianza tra le confessioni religiose. Se questa ipotesi avesse corpo e se intervenisse infatti un giudizio diretto a decretare l'eguaglianza tra le confessioni, lo Stato contraddirebbe se stesso perché invaderebbe un ambito che lo Stato stesso ha dichiarato non essere di sua specifica competenza. Le confessioni non sono quindi tanto uguali tra loro, ma egualmente libere di fronte alla legge dello Stato, in particolare, in ordine ai diritti di libertà che la Costituzione riconosce e garantisce. In tal senso, in dottrina appare ancora oggetto di controversia se il regime dell'eguaglianza espresso dall'art. 3, nella pluralità dei suoi significati e valenze, possa essere esteso — ed in che modo — alle disposizioni dell'art. 8 e cioè a soggetti diversi dalle persone fisiche (62). Il limite di eventuali discriminazioni non sarebbe perciò costituito da una improbabile eguaglianza tra le confessioni, bensì dai riflessi negativi che tali differenziazioni comporterebbero sulla sfera di libertà

---

(62) Quando si parla di « estensione » dalle persone fisiche ad altri soggetti non si vuole allargare il discorso alle persone giuridiche che vanno sotto il nome di enti ecclesiastici, siano questi cattolici o di altra matrice. Infatti le angolature del problema sono diverse anche se la normativa dettata per gli acattolici non può esimere, ai sensi dell'art. 8 Costituzione, questi sudditi dello Stato dal seguire le norme che esso impone agli enti sorti e operanti nel territorio nazionale. Come è noto, speciale è la disciplina per gli enti ecclesiastici cattolici, per un commento alla quale si rimanda ai testi classici: T. MAURO, *La personalità giuridica degli enti ecclesiastici*, Roma 1945; T. MAURO, *Il problema della nazionalità degli enti ecclesiastici*, Milano 1959; A. CONSOLI, *L'attività amministrativa della Chiesa nel diritto italiano*, Milano 1961; A. CONSOLI, *Gli enti ecclesiastici (art. 7)*, in AA.VV., *La revisione del Concordato alla prova*, Bologna 1977, p. 145 ss.; M. FERRABOSCHI, *Gli enti ecclesiastici*, Padova 1956; G. MOLTENI MASTAI FERRETTI, *L'amministrazione dei benefici ecclesiastici*, Milano 1974. Inoltre cfr. anche V. TOZZI, *Riforma amministrativa e interessi religiosi. Il riassetto dell'assistenza e della beneficenza*, Napoli 1983; P. A. BONNET, *La "ecclesiasticità" come elemento di qualificazione degli enti e delle loro attività*, in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Milano 1973, p. 123 ss. e R. BOTTA, *L'attività degli enti ecclesiastici nei progetti patrimonio della Chiesa*, in *Dir. eccl.*, 1984, I, p. 277.

del singolo e, di conseguenza, dall'ostacolo posto allo sviluppo della personalità individuale: « Quando la legge tratti in modo diverso formazioni sociali aventi lo stesso fine — ed i motivi, come ha spiegato la Corte, segnatamente con la sentenza n. 40/1965) potrebbero essere molti — tale disparità potrà comportare altresì una differenziazione dei singoli nella dignità sociale e nei diritti per uno dei motivi enunciati nel primo comma dell'art. 3, ovvero potrà essere in contrasto con il secondo comma dello stesso art. se impedisca, anziché agevolare, il pieno sviluppo della persona umana. In questi casi, però, v'è lesione della garanzia offerta dalla Costituzione ai singoli ( o meglio ai cittadini) in tema di eguaglianza e perciò solo le norme di legge ordinaria sono incostituzionali, senza che occorra andare alla ricerca di una problematica norma della Carta che garantisca l'eguaglianza delle formazioni sociali » (63).

Ancora una volta, si conferma che la misura fondamentale e certa dell'eguaglianza complessa ossia delle distinzioni normative è costituita dall'eguaglianza semplice riferita ai singoli, ossia da quel limite oggettivo della legislazione che garantisce ai singoli l'eguaglianza di fronte alla legge. Allorché una differenziazione normativa, che tratti diversamente situazioni oggettivamente non omologabili, inibisce il diritto dei singoli di usufruire delle medesime libertà nella stessa misura di altri che, invece, proprio a causa di tali distinzioni, risultano obiettivamente avvantaggiati, si verifica un'evidente lesione del principio di ragionevolezza e, perciò, una illegittimità costituzionale in ordine al principio di eguaglianza espresso dall'art. 3, primo comma.

La questione relativa al rapporto tra eguaglianza applicata ai singoli e eguaglianza applicata alle confessioni risulta, poi, ancora più delicata e complessa se si tien conto che la Costituzione non prevede un regime separatista in cui tutti i fenomeni religiosi sarebbero sottoposti al diritto comune, bensì un regime « concordatario » con la Chiesa cattolica e un fenomeno di negoziazione bilaterale, che ha nome intesa, con le confessioni acattoliche. Lo Stato è cioè chiamato dalla Costituzione (art. 7 secondo comma e art. 8 terzo comma) ad un intervento attivo e costruttivo in materia di rapporti con le confessioni religiose. Un intervento attivo che, previo accordo con i referenti in questione, sia in grado di promuovere un regime giu-

---

(63) F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, 2<sup>a</sup> ed., cit., p. 128.

ridico che risulti ottimale per l'esercizio della libertà religiosa, rispettando la specificità e le differenze tra le confessioni religiose. In un sistema politico — giuridico che si pretende democratico, l'assenza di costrizioni, la libertà di fronte allo Stato, e quindi, l'eguaglianza formale, pur essendone il fondamento ed il limite, non possono esaurire gli strumenti per regolare la complessità sociale, anche in tema di libertà religiosa: « Da una libertà come assenza di costrizioni, come facoltà, si è passati ad una libertà come potere, capacità di compiere, non più individuali, ma all'interno di una comunità nei cui confronti non è più sufficiente l'assenza di impedimenti, ma occorre un interessamento fattivo dello Stato ed una conseguente considerazione positiva del fattore religioso » (64).

Il sistema concordatario e delle intese dovrebbe costituire, pertanto, il dispositivo giuridico per ottimizzare libertà ed eguaglianza in accordo con le sempre specifiche esigenze delle singole confessioni. Come è noto, questa istanza è stata a lungo disattesa, anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione: obiettivamente e per alcuni decenni, la Chiesa cattolica ha potuto godere, per soli motivi di opportunità politica, di un assai ampio ed esclusivo regime di favore determinato, soprattutto, dalla discriminazione che gravava sulle confessioni acattoliche a causa della legislazione restrittiva sui culti ammessi, rimasta pressoché bloccante sino alle sentenze della Corte costituzionale n. 45 del 1957 e n. 59 del 1958 (65). Inoltre, la previsione delle intese con le confessioni acattoliche è stata osservata solo di recente mediante l'attuata disciplina solenne tra lo Stato italiano e la Tavola valdese del 1984 (stipula del 21-2-1984 e approvazione della legge 21-8-1984 n. 449 emanata sulla base dell'intesa) (66).

Ma anche quello che si potrebbe definire interventismo dello Stato in materia religiosa incontra un limite ancora deducibile dal principio di eguaglianza. Lo Stato non può cioè intervenire sino al punto di pareggiare le condizioni materiali in base alle quali le confessioni agiscono la loro libertà.

---

(64) M. TEDESCHI, *La scienza del diritto ecclesiastico e le altre scienze giuridiche*, in Atti del Convegno di Napoli, 19-22 novembre 1986, cit. p. 23.

(65) Cfr. S. BERLINGO e G. CASUSCELLI, *Codice del diritto ecclesiastico*, 2<sup>a</sup> ed., cit., pp. 419 e 421.

(66) Diffusamente su questo argomento S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, 3<sup>a</sup> ed., cit., p. 363 ss.

Le confessioni sono, infatti, egualmente libere, ma nessuna disposizione costituzionale decreta che esse debbano essere eguali in ordine ai mezzi ed alle condizioni di cui dispongono per esercitare la libertà religiosa. Tale ipotesi è, inoltre, ostacolata dal dettato dell'art. 20, che vieta gravami fiscali o limitazioni legislative a carico di enti e organismi ecclesiastici e, quindi, vieta che, attraverso una azione dei pubblici poteri intesa a promuovere l'eguaglianza materiale attraverso una manovra redistributiva, si vengano a determinare altrettante ingiustificabili disparità. Più limitatamente, il compito dello Stato è allora quello di correggere singole situazioni di illegittimo privilegio, mediante un intervento mirato in direzione del complesso di situazioni e di diritti che, strumentalmente, sostengono e facilitano la libertà religiosa delle confessioni (67).

Dell'art. 19 si è già discusso a proposito del senso generale che assume la libertà religiosa nella Costituzione. Il disposto dell'art. 19 concerne l'ambito delle possibili manifestazioni individuali o associative della libertà religiosa e, rispetto alla legislazione precostituzionale, introduce una importante innovazione. La norma in questione prevede, infatti, come unico limite alle manifestazioni della libertà religiosa, che l'esercizio del culto non venga estrinsecato con riti « contrari al buon costume ». Ciò che viene espressamente disposto dalla suprema Corte — nel silenzio di prescrizioni contrarie — è perciò, unicamente, la possibilità di un intervento repressivo delle forze dell'ordine nel caso in questione, ma non un'azione preventiva che risulterebbe contrastante con la lettera della norma costituzionale. È in questo senso che la Corte è intervenuta per sanare situazioni di obiettiva e grave discriminazione a danno dei culti acattolici che la legislazione sui culti ammessi degli anni 1929-30 inibiva in ordine al diritto di riunione nonché alla libertà di culto in privato, in luogo aperto al pubblico ed in luogo pubblico, unitamente alle intense limitazioni e ai controlli in merito al diritto di propaganda e proselitismo, diritti e facoltà che la legislazione invece ampiamente riconosceva alla Chiesa cattolica (68). Oltre che dal-

---

(67) Quesiti e ragionamenti su questo punto, tutto connesso all'art. 20 della Costituzione, sono da ultimo sviluppati in G. VEGAS, *I profili tributari del nuovo Concordato*, in *Nuovi Accordi fra Stato e Confessioni religiose*, cit., p. 469 ss.

(68) Si tratta, come è noto, delle sentenze nn. 1 e 2 del 1956 sull'illegittimità dell'art. 113 T.U.P.S.; n. 126 del 1957 sull'incostituzionalità degli artt. 18, 25 e

l'art. 19 l'assoluta inammissibilità di controlli preventivi su manifestazioni verbali o scritte e stampate e sulle libertà di culto viene inoltre garantita dall'art. 8 e dall'art. 21 sulla libertà di pensiero e di espressione, rinforzata dalle disposizioni dell'art. 19 che pongono limiti esclusivamente ai riti religiosi.

Ed infine l'art. 20 che prescrive che: « Il carattere ecclesiastico ed il fine di religione e di culto di una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica ed ogni forma di attività ». Come si legge, la norma estende libertà ed eguaglianza agli enti esponenziali, alle associazioni ed istituzioni religiose aventi « carattere ecclesiastico o fine di religione e culto » e vieta che questi ultimi siano discriminati *in peius* nei confronti di soggetti giuridici analoghi sottoposti al diritto comune. A tal proposito, la Costituzione non indica un chiaro parametro di valutazione in base al quale sia possibile determinare il termine di paragone per il controllo di eventuali discriminazioni. Se, per certi aspetti, il paragone può essere istituito con gli enti pubblici, per altri, invece, — e cioè soprattutto in virtù del fatto che spesso gli enti sono espressione di confessioni religiose che sono anche degli ordinamenti primari — i penetranti controlli che la legge prescrive in merito all'attività degli enti pubblici risulterebbero discriminanti se applicati agli enti in questione.

Tale norma pare essere stata concepita come rafforzamento ed estensione dei principi di libertà ed eguaglianza religiosa alla luce, soprattutto, di precedenti politici e legislazioni ecclesiastiche (la legislazione eversiva del periodo liberale) che prevedevano pesanti interferenze e limitazioni in ordine alla attività e capacità giuridica degli enti e delle associazioni. La garanzia contenuta nella dispo-

---

27 T.U.P.S.; n. 59 del 1958 sull'art. 18 T.U.P.S.; n. 239 del 1984 sull'illegittimità dell'art. 4 r.d. 30 ottobre 1930 sulle Comunità israelitiche. Sull'argomento cfr. AA.VV., *Teoria e prassi della libertà religiosa*, cit.

Per una panoramica sull'argomento, che trascende le norme per affrontare la situazione in generale, si leggano i contributi di C. CARDIA, P. BELLINI, L. GUERZONI, S. LARICCIA, P. COLELLA e P. PICOZZA, in AA.VV., *Teoria e prassi delle libertà di religione*, Bologna, 1975 ma, con attenzione alle minoranze, soprattutto G. PEYROT, *Libertà e religione nelle Chiese evangeliche* e G. FUBINI, *Ebraismo italiano e problemi di libertà religiosa*, in *Teoria e prassi* cit., p. 553 ss. e p. 673. ss.

zione costituzionale riguarda *tutte* le confessioni di cui tutela gli enti che abbiano ottenuto formale riconoscimento come enti ecclesiastici (69), le eventuali organizzazioni dissidenti o non riconosciute dalle confessioni, gli organismi aconfessionali e nulla dispone in contrario a che la norma possa essere estesa anche alle formazioni che svolgono propaganda ateistica.

La norma dichiara esplicitamente di tutelare anche gli organismi non riconosciuti formalmente come enti ecclesiastici, perché di essi garantisce la capacità giuridica che a sua volta sussume la possibilità di ottenere riconoscimento giuridico.

Anche in tema di amministrazione, la più recente legislazione ha inteso dare più completa efficacia al dettato dell'art. 20. L'Accordo del 18-2-1984 ha infatti mantenuto il solo controllo sugli acquisti degli enti ecclesiastici (art. 7, comma 5) realizzando così un più equo trattamento tra gli enti ecclesiastici e le persone giuridiche private. Verso gli enti ecclesiastici che avevano diritto al supplemento di congrua è poi venuto meno dal 1-1-1986 quel controllo governativo sugli atti eccedenti la ordinaria amministrazione

---

(69) Si tratta anche degli enti non cattolici, come si rileva anche dalla intesa con la Tavola Valdese. Infatti l'art. 12, primo comma della legge n. 449 del 1984, per quanto attiene il riconoscimento della personalità giuridica, richiede il carattere ecclesiastico e la presenza dei tre fini di culto, istruzione e beneficenza. Bisogna però dire che questa esigenza deriva dal fatto che gli enti operanti nell'ordinamento valdese presentano, per loro natura, insieme, i predetti tre fini e pertanto questa esigenza, custodita dal primo comma della citata legge, va interpretata con riferimento al terzo comma del medesimo articolo secondo il quale « le attività di istruzione e di beneficenza svolte dagli enti ecclesiastici sopra menzionati sono soggetti, nel rispetto dell'autonomia e dei fini degli enti che le svolgono, alle leggi dello Stato concernenti le stesse attività svolte da enti non ecclesiastici ». Val la pena di annotare che qualche problema potrebbe sorgere nell'ipotesi che lo Stato italiano non voglia più riconoscere per il futuro agli enti cattolici una possibilità di non confluenza dei fini di assistenza e beneficenza con quelli di culto, sotto il profilo della regolamentazione generale che li riguarda. E ciò perché, se tale ipotesi si verificasse, vi sarebbe una disparità di trattamento e una discrepanza tra gli enti cattolici e quelli valdesi. Il tema era già dibattuto prima del 1984 e riferimenti possono ricercarsi in G. CATALANO, *Sulla equiparazione agli effetti tributari "del fine di culto e di religione" con fini di "beneficenza e istruzione"*, in *Dir. eccl.*, 1952, I, p. 268; F. FINOCCHIARO, *Appunti in tema di enti confessionali e di costituzione democratica e autonomistica dello Stato*, in *Dir. eccl.*, 1981, I, p. 136; A. CONSOLI, *L'attività amministrativa della Chiesa nel diritto italiano*. cit., *passim*.

di cui si era occupata una puntuale dottrina (70) e che è ora esercitata dalle competenti autorità ecclesiastiche, ai sensi dell'art. 52 della legge 222 del 1985. Anche nei confronti dei culti acattolici, i controlli previsti dalla legge n. 1159 del 1929, art. 2, comma secondo e dal R.D. n. 289 del 1930 risultano ora illegittimi perché in contrasto con l'art. 20 della Costituzione dal momento che tali leggi dispongono ciò che, al contrario, non è ammesso in ordine alle associazioni riconosciute dal codice civile, ma solo in relazione alle attività degli enti pubblici. Ma qualora lo Stato intendesse modificare la legislazione in materia sarebbe obbligato a concordare nuove disposizioni con le confessioni interessate, il che è avvenuto con l'intesa con la Tavola valdese del 21 febbraio 1984, che rappresenta un momento significativo in questa fase in cui lo Stato mostra movimento e disinvoltura nei confronti delle confessioni, con uno stile non difforme da quello consacrato dal nuovo patto 1984 con la Chiesa romana.

In materia tributaria, la qualifica di ente ecclesiastico o di associazione avente fine di religione o di culto non diminuisce la capacità contributiva, come avverte l'art. 53 della Costituzione, essendo vietati speciali gravami fiscali e cioè un regime più gravoso ed oneroso rispetto a quello previsto per enti e persone giuridiche di altro genere (71).

Dunque l'ambito di operatività dello Stato per instaurare o favorire un regime di eguaglianza materiale in materia religiosa è abbastanza esiguo, come del resto confermano le già rammentate limitazioni espresse dall'art. 20. Le prescrizioni costituzionali che insistono sulla originarietà ed indipendenza delle confessioni vietano, infatti, un'azione di redistribuzione di risorse e di opportunità per pareggiare — allo stesso livello — le condizioni materiali delle confessioni stesse. La norma però non impedisce che — previa

---

(70) Cfr. F. E. ADAMI, *I controlli canonici e la loro rilevanza nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Dir. eccl.*, 1973, I, p. 3 ss.; *Id.*, *Controlli statuali sugli enti ecclesiastici: vigilanza o tutela?*, in AA.VV., *Studi in memoria di G. D'Amelio*, Milano 1978, II, p. 1 ss.; G. MOLteni MASTAI FERRETTI, *L'amministrazione dei benefici ecclesiastici*, cit., p. 301 ss. dove si legge un'importante tentativo di distinzione tra l'ordinaria e la straordinaria amministrazione (p. 324 ss.).

(71) Cfr. F. FINOCCHIARO, *Gli enti ecclesiastici e l'Accordo del 18-2-1984 tra Stato e Chiesa*, in AA.VV., *Il nuovo Accordo tra Italia e S. Sede, Atti del Convegno di Bari*, Milano 1987, p. 169 ss.; T. MAURO, *La disciplina giuridica delle attività degli enti ecclesiastici nel nuovo sistema dei rapporti tra Stato e Chiesa*, ivi p. 182 e ss.

legge esecutiva di un accordo con la Santa Sede o di intese con le confessioni acattoliche — le autorità religiose possano esercitare l'eguale diritto di conseguire contributi finanziari da appartenenti e fedeli. In tal senso, appare pienamente coerente con le disposizioni dell'art. 20 il nuovo sistema di finanziamento della Chiesa cattolica che acquisterà pieno regime a partire dal 1-1-1990 (art. 46 e 47 leggi 206, 222 del 1985). Altrettanto in linea con l'art. 20 risultano, poi, i disposti dettati dal R.D. 30 ottobre 1930 n. 1731 sulle Comunità israelitiche e sulla Unione delle Comunità medesime e dal R.D. 19 ottobre 1931 n. 1561 sul diritto delle Comunità ebraiche di riscuotere tributi per il sostegno delle attività delle Comunità stesse. Si tratta di un contributo commisurato al reddito dei contribuenti e che si configura come volontario, perché condizionato dalla volontaria appartenenza alla comunità (72).

Se allo Stato è quindi inibito un intervento generalizzato ed unilaterale volto alla redistribuzione di risorse e di condizioni materiali per l'esercizio delle libertà religiose, appare invece del tutto legittima e necessaria una prassi correttiva di singole situazioni in merito alle quali è ravvisabile una ingiustificata disparità. Schematicamente, queste ultime possono essere così articolate:

- 1) la libertà e l'eguaglianza religiosa nell'ambito dei rapporti familiari;
- 2) la libertà e l'eguaglianza religiosa nei rapporti di lavoro e nel pubblico impiego;
- 3) la libertà di coscienza e l'ateismo;
- 4) la professione di fede, intesa sia come diritto di appartenenza e di rescissione, sia come divieto di imporre in modo ingiustificato ed arbitrario dichiarazioni in merito alla fede professata;
- 5) la libertà e l'eguaglianza dei singoli e delle confessioni religiose nella fruizione e nell'esercizio dell'assistenza religiosa;
- 6) la professione di fede e l'istruzione religiosa;
- 7) la professione di fede e il giuramento nel processo;

---

(72) La Corte costituzionale, con la sentenza 239/1984, (relatore l'ecclesiasticista DE STEFANO) ha dichiarato — in nome dei principi di libertà ed eguaglianza religiosa — l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del R.D. del 30-10-1930 sull'appartenenza di diritto di tutti gli israeliti alle Comunità Israelitiche (cfr. S. BERLINGÒ e G. CASUSCELLI, *Codice del diritto ecclesiastico*, cit., p. 472).

- 8) la professione di fede e l'obiezione di coscienza;
- 9) l'esercizio pubblico del culto e l'apertura di templi ed oratori;
- 10) i riti ed il limite del buon costume;
- 11) le associazioni a carattere religioso e culturale;
- 12) la discussione in materia religiosa di propaganda e proselitismo;
- 13) il governo e poteri delle confessioni;
- 14) la libertà religiosa e tutela del sentimento religioso (73).

È piuttosto evidente che ognuno di questi argomenti e « capitoli » della libertà religiosa sarebbe degno di analisi e discussione, perché ognuno di essi presuppone e implica l'incidenza dei vari significati del principio di eguaglianza. Ogni singola facoltà e manifestazione della libertà religiosa che, in sintonia con la crescente complessità sociale, tende di continuo a mutare termini e condizioni della propria effettività, propone nuovi problemi al principio di eguaglianza il quale, proprio per siffatta ragione — come già ho sottolineato — risulta il principio costituzionale che, forse più di ogni altro, deve sostenere l'ingente accumulo di problemi e la pressione alimentata dalle emergenze inevitabilmente connesse al caotico sviluppo dei sistemi sociali, e all'inarrestabile e diffusa domanda di sempre nuovi diritti, più articolati e forse più sofisticati. Tutti — dalle forze politiche, alle massime autorità dello Stato, dalle confessioni religiose, ai grandi apparati della pubblica informazione — invocano l'eguaglianza e ne ribadiscono l'irrinunciabilità. E tuttavia, anche alla luce delle recenti ed importanti svolte nella politica ecclesiastica dello Stato (Accordo con la Chiesa Cattolica del 18-2-1984; Intesa

---

(73) Il sentimento religioso non è una astratta categoria ma una realtà giuridicamente afferrabile e rilevante. Esso non consiste in sensazioni alle quali assicurare libertà ma consiste in una serie di realizzazioni del singolo, solo o associato, il quale, muovendosi a suo agio nell'utilizzo dei vari diritti costituzionalmente sanciti, non solo esercita diritti e margini di libertà a lui riconosciute ma afferma liberamente « la propria personalità » cfr. C. MAGNI, *Teoria del diritto ecclesiastico civile*, 2<sup>a</sup> ed., I, *I fondamenti*, Padova 1952, p. 92; A. C. JEMOLO, *Le libertà garantite dagli artt. 7, 19 e 21 della Costituzione*, in *Dir. ecl.*, 1952, I, p. 393; G. LEZIROLI, *Aspetti della libertà religiosa nel quadro dell'attuale sistema di relazione tra Stato e confessioni religiose*, Milano 1977, *passim*; nonché G. DALLA TORRE, *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano. Aspetti dogmatici e spunti ricostruttivi*, Milano 1979, p. 120 ss.

con la Tavola Valdese del 21-2-1984) è sotto gli occhi di tutti quanto sia sempre più arduo mediare tra le istanze di libertà — vecchie e nuove — e l'ottimizzazione delle condizioni per una effettiva eguaglianza. Lo testimoniano, mi pare, i dibattiti in dottrina e giurisprudenza e le polemiche politiche ancora in corso, in ordine a due cruciali argomenti che il recente Accordo con la Chiesa cattolica aveva inteso riordinare definitivamente. Intendo riferirmi alle materie matrimoniali (art. 8) e, in particolare, alla questione del mantenimento della riserva di giurisdizione dei tribunali ecclesiastici ed all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche di ogni ordine e grado (art. 9) e, in particolare, alla nuova definizione — se facoltativa o opzionale — di tale insegnamento. I due temi, sempre particolarmente urgenti per la coscienza dei cattolici, coinvolgono direttamente il principio di eguaglianza (74).

In ordine al primo argomento vi è innanzi tutto da osservare che — in merito — tra i due ordinamenti vi è un chiaro e « naturale » *deficit* di eguaglianza dato che la Chiesa — in virtù del principio canonico di indissolubilità del vincolo matrimoniale — non riconosce le sentenze di divorzio pronunciate dai tribunali civili. Questi ultimi, al contrario, a partire dal Concordato del 1929 hanno generalmente recepito, con procedure pressoché automatiche ed ufficiose, le sentenze ecclesiastiche di nullità e le pronuncie *super rato*. Nell'art. 8, terzo comma del nuovo Accordo 1984, lo Stato si riserva ora di sottoporre tali sentenze ad un giudizio di delibazione per molti versi simile a quello vigente in ordine alle sentenze di Stati stranieri. Le sentenze canoniche devono ora risultare coerenti con

---

(74) Impossibile citare tutti gli interventi su questi due argomenti anche perché allacciano anche i mass-media, dalla stampa (ricordo ad esempio S. GHERRO, *Convivenza coniugale. Ma dove finisce il Concordato*, in *Corriere della Sera*, giovedì 28 aprile 1988 e i numerosi tempestivi articoli di F. MARGIOTTA BROGLIO) alla televisione (ricordo l'intervista del sen. ACQUAVIVA al TG 2 del 10 febbraio 1989 a proposito del « Concordato 1984 » che sarebbe accordo aperto, accordo di movimento).

Una apertura ufficiale del dibattito dottrinario si è avuta con i contributi di L. DE LUCA, *Il riconoscimento del matrimonio canonico*, in AA.VV., *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose*, cit., p. 181 ss.; S. GHERRO, « *Accordo di modificazioni del Concordato Lateranense* » e *giurisdizione dei tribunali Ecclesiastici*, ibidem, p. 213 ss.; G. MANTUANO, « *Ordine proprio* » della Chiesa e *delibazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale*, ibidem, p. 333 ss.; E. VITALI, *Prime considerazioni sull'art. 8 del nuovo Concordato: la trascrizione del matrimonio*, ibidem, p. 143 ss.

i principi supremi dell'ordinamento costituzionale e con l'ordine pubblico italiano (ex articoli 796 e 797 c.p.c. come prescrive il n. 4 del Protocollo addizionale all'Accordo del 18-2-1984) e come ha più volte solennemente ricordato la giurisprudenza statutale (75).

Da parte cattolica si è rilevato che, per salvaguardare il principio di eguaglianza nel senso di un accostamento tra ordinamento canonico ed ordinamenti stranieri, è stata invece creata una grave discriminazione, in quanto, data la sua assoluta specificità (ribadita, del resto, dall'art. 8 e dal n. 4 del Protocollo addizionale, lettera b), il diritto canonico non può essere considerato alla stregua di nessun altro ordinamento giuridico civile.

Da parte laica si è poi sostenuto che la nuova normativa ha inteso dare più incisivo valore ai principi di libertà ed eguaglianza consentendo al coniuge che lo ritenga opportuno, e che comunque persegue un risultato concreto di frattura, di sottrarre il matrimonio alle norme del diritto canonico e di rivolgersi al giudice dello Stato per aprire una causa di divorzio (Cfr. art. 8. 2 Accordo 18-2-1984). In tal senso, lo Stato ha inteso garantire il principio di eguaglianza non solo per ciò che concerne l'efficacia civile degli effetti matrimoniali, ma anche in ordine alla contestazione della validità del vincolo.

Anche così, tuttavia, a prescindere da considerazioni meramente di fede e di coscienza personale, l'obiettiva diversità tra i due ordinamenti non consente di ritenere eguali le rispettive forme di contestazione della validità del matrimonio. Nel caso del diritto canonico, infatti, salva l'ipotesi di scioglimento *super rato* in presenza di una *iuxta causa*, si tende ad approdare a un annullamento i cui effetti agiscono *ex tunc* e cioè dal momento della celebrazione. In diritto civile, al contrario, e cioè presupponendo la validità della volontà — la cui contestazione è, inuovece, a fondamento del senso canonico della nullità del vincolo — e degli effetti civili della trascrizione, quando non si chiede la nullità e si persegue un intento e uno scopo solo concreto e stabile per i coniugi, si mira allo scioglimento del matrimonio che ha effetto *ex nunc* e cioè dal momento della pronuncia della sentenza di divorzio. Anche da queste brevi e sommarie

---

(75) I richiami giurisprudenziali a questa unificazione tra sentenze straniere e sentenze ecclesiastiche, sotto il profilo della delibazione, vanno soprattutto identificati nelle sentenze della Corte Costituzionale n. 30 del 1971; n. 175 del 1973 e quella famosissima n. 18 del 1982.

note si può perciò notare che tutta la materia — complessa ed estremamente articolata — mette in gioco di continuo il principio di eguaglianza a tutti i suoi livelli (formale, complessa, tra ordinamenti, tra individui) (76).

Ulteriori problemi connessi con il principio di eguaglianza sorgono in ordine alla nuova normativa sull'insegnamento della religione cattolica nelle scuole statali di ogni ordine e grado. Il dettato dell'art. 9 dell'Accordo 1984 tra Stato e Chiesa prescrive che lo Stato « continuerà ad assicurare ... l'insegnamento della religione cattolica » in quanto i principi di quest'ultima « fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano ». Tale insegnamento, però, non può più essere considerato come obbligatorio, di conseguenza lo studente o chi ne fa le veci può chiedere, all'inizio di ogni anno scolastico, di non avvalersi dell'insegnamento della religione, esercitando in tal modo un innegabile diritto di libertà oltre che di eguaglianza. Ma non è chiaro se l'espressione secondo la quale lo Stato « continuerà ad assicurare l'insegnamento della religione cattolica » sia sufficiente per affermare che tale insegnamento è diventato facoltativo. La Chiesa e gran parte del mondo cattolico lo negano decisamente, sostenendo che quella espressione legittima l'insegnamento della religione come componente cruciale del sistema degli insegnamenti curricolari. Inoltre si è anche giunti ad affermare che ogni impostazione riduttiva dell'insegnamento della religione, o meglio della diffusione del cattolicesimo anche nelle scuole, va considerata come una mortificazione della cultura cattolica, del patrimonio sto-

---

(76) Desidero ribadire che il discorso appena da me proposto non intende confondere il caso di nullità e quello di scioglimento del matrimonio che sono noti sia al diritto canonico che a quello civile, ma intende sottolineare come, nella realtà corrente, i coniugi, decisi a rompere il loro rapporto, prediligano, sia pure in modi affrettati e per ragioni di comodo che non si preoccupano tanto dei profili cristiani, il ricorso civile al tribunale per ottenere un divorzio a sanzione della volontà di finire un matrimonio. Solo i più osservanti, talora trascurando qualsiasi ricorso al tribunale dello Stato, ancora si rivolgono direttamente al tribunale ecclesiastico per ottenere una vera sentenza di annullamento.

Pertanto le mie osservazioni sono dettate principalmente dalla constatazione dei costumi diffusi nella società civile e non vogliono minimizzare, sul piano strettamente giuridico, la nullità del matrimonio civile a favore del divorzio ovvero la basilare diversità intercorrente tra la nullità e lo scioglimento del vincolo in entrambi gli ordinamenti.

rico del popolo italiano e quindi va considerata una violazione dell'Accordo del 18 febbraio 1984 (77).

Possibili discriminazioni potrebbero quindi sorgere a proposito di aspetti e passaggi solo in apparenza tecnici per la sistemazione pratica della materia, a cominciare dalla collocazione oraria, dalle attività alternative per chi abbia deciso di non avvalersi dell'insegnamento in questione, dalla loro facoltatività o obbligatorietà, nonché conseguente diverso orario scolastico per chi abbia deciso di seguire o meno l'ora di religione. Problemi, come si vede, che impongono una costante verifica della volontà di collaborazione tra due partners che vogliono il bene del Paese e l'eguaglianza delle persone. Problemi che non possono responsabilmente essere elusi da strategie statuali rispettose della realtà e della dinamica culturale, oltre che delle regole pattizie e internazionalistiche, e che non possono essere distorte da quelle « forze culturali e politiche » che, pur avendo il gusto di perniciose polemiche « avevano insistito sul diritto alla non discriminazione, quale garanzia di libertà democratica ». (78).

---

(77) Assertore tenace di una difesa ad oltranza della cultura cattolica come dato fondamentale non solo della realtà storica, poiché il cattolicesimo è non una cultura dello Stato, ma anche dello spirito e della lettera dell'accordo tra Stato e Santa Sede del 1984, G. MOLTENI MASTAI FERRETTI, *Stato etico e concordato socialista*, cit., p. 384 prevede spazi importanti per il futuro della Chiesa: « Il riconoscimento della religione cattolica nel senso che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico italiano, comporta la garanzia per la Chiesa di Roma di una smisurata *chance* alla espansione culturale del suo credo che non si vede come non possa tradursi inevitabilmente in espansione anche extra-culturale se è vero che l'abilità della parola supera il diritto alla parola ».

(78) L'organo ufficiale della Santa Sede, commentando i sessant'anni dei Patti Lateranensi, così si esprime con evidente intenzione di richiamo e ammonimento verso la società civile che i Patti, come la loro modifica del 1984, ha liberamente e consapevolmente sottoscritto: *Undici febbraio*, in *L'Osservatore Romano*, sabato 11 febbraio 1989.