



# diritto & religioni

Semestrale  
Anno X - n. 2-2015  
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

20



LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE

# Diritto e Religioni

Semestrale  
Anno X - n. 2-2015  
**Gruppo Periodici Pellegrini**

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore*  
Mario Tedeschi

*Segretaria di redazione*  
Maria d'Arienzo

## *Comitato scientifico*

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

## *Struttura della rivista:*

### **Parte I**

#### SEZIONI

*Antropologia culturale*  
*Diritto canonico*  
*Diritti confessionali*

*Diritto ecclesiastico*  
*Sociologia delle religioni e teologia*  
*Storia delle istituzioni religiose*

#### DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci  
A. Bettetini, G. Lo Castro  
M. d'Arienzo, V. Fronzoni,  
A. Vincenzo  
M. Jasonni, L. Musselli (†)  
G.J. Kaczyński, M. Pascali  
R. Balbi, O. Condorelli

### **Parte II**

#### SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*  
*Giurisprudenza e legislazione canonica*  
*Giurisprudenza e legislazione civile*

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale e comunitaria*  
*Giurisprudenza e legislazione internazionale*  
*Giurisprudenza e legislazione penale*  
*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

#### RESPONSABILI

G. Bianco  
P. Stefani  
L. Barbieri, Raffaele Santoro,  
Roberta Santoro  
  
G. Chiara, R. Pascali  
S. Testa Bappenheim  
V. Maiello  
A. Guarino

### **Parte III**

#### SETTORI

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

#### RESPONSABILI

M. Tedeschi

## Comitato dei referees

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

*Attualità di Francesco Scaduto.  
Riflessioni a margine di uno scritto del 1914 in tema  
di libertà religiosa e uguaglianza*

Orazio Condorelli

1. Vi sono molti motivi per ricordare la figura e l'opera di Francesco Scaduto, al quale oggi, con scelta che ritengo pienamente condivisibile, si intitola un'aula nell'Università di Napoli. L'attenzione si è giustamente concentrata sulla sua attività di costruzione della scienza del diritto ecclesiastico in senso moderno, per parafrasare il titolo della celeberrima prolusione palermitana del 1884<sup>1</sup>: uno sforzo che ebbe il primo frutto maturo con il

---

<sup>1</sup> *Relazione presentata alla Giornata di studio su «Francesco Scaduto, l'Università di Napoli e il Diritto ecclesiastico» (Napoli, 21 maggio 2014), ai cui Atti è anche destinata. La ricerca è stata condotta nel quadro del progetto «Dinamiche delle relazioni tra pluralismo, religione e diritto. Percorsi storici e problemi attuali nel processo di integrazione europea», finanziato con fondi Fir 2014 dell'Università degli Studi di Catania.*

FRANCESCO SCADUTO, *Il concetto moderno di diritto ecclesiastico*. Prolusione letta il 21 novembre 1884, Palermo, Pedone Lauriel, 1885. La rifioritura degli studi su Francesco Scaduto è un merito ascrivibile all'impulso di GAETANO CATALANO, *La problematica del diritto ecclesiastico ai tempi di Francesco Scaduto e ai nostri giorni*, in *Il Diritto Ecclesiastico* (1965) I, pp. 20-57, ora in Id., *Scritti minori*. I. *Scritti storici*, a cura di MARIO TEDESCHI, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp. 313-353; Id., *Il contributo di Francesco Scaduto alla nascita e allo sviluppo del diritto ecclesiastico italiano*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1995, I, pp. 845-862, ora in Id., *Scritti minori*, cit., I, pp. 685-706. Nuove acquisizioni sono state portate da CARLO FANTAPPIÈ, *Sulla genesi del diritto ecclesiastico italiano. Il giovane Scaduto tra Firenze e Lipsia*, in *Studi Senesi*, serie III, 52, 2003, pp. 71-132, e in *Studi in onore di Anna Ravà*, a cura di CARLO CARDIA, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 339-373. La prolusione palermitana è stata ristampata e analizzata da IVÁN C. IBÁN, *En los orígenes del Derecho Eclesiástico. La prolusión panormitana de Francesco Scaduto*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Constitucionales, 2004. Nel 2005, tra Palermo e Bagheria, si è tenuto un convegno su *Il contributo di Francesco Scaduto alla scienza giuridica*, i cui atti sono stati pubblicati a cura di SALVATORE BORDONALI (Università di Palermo, Facoltà di Giurisprudenza 19), Milano, Giuffrè, 2009. Altri recenti contributi sono stati offerti da GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *Cultura giuridica e costruzione dello Stato nazionale. Il contributo di Francesco Scaduto (1858-1942) al diritto ecclesiastico per la nuova Italia*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2006/1, pp. 127-138; Id., *Rileggendo la prolusione palermitana di Francesco Scaduto del 21 novembre 1884*, in *Il Diritto Ecclesiastico* 120.1-2, 2009, 183-189; Maria d'Arienzo, *Francesco Scaduto candidato al Parlamento. Un episodio inedito nella sua biografia*, in *Diritto e Religioni*, anno 3, fasc. 5, 2008, pp. 368-408; Ead., *L'Università di Napoli e la prima cattedra di diritto ecclesiastico in Italia. L'insegnamento di Francesco Scaduto*, in *Diritto e Religioni*, anno 7, fasc. 13, 2012, pp. 280-296. I più recenti profili biografici sono stati scritti da SALVATORE BORDONALI, *Scaduto Francesco*, in *Dizionario Biografico dei*

manuale di *Diritto ecclesiastico vigente in Italia*, la cui prima edizione vide la luce a Napoli negli anni 1889/91, e fu rapidamente seguita dalla seconda pubblicata a Torino negli anni 1892/94<sup>2</sup>. Limitata attenzione hanno ricevuto le opere storico-giuridiche di Scaduto, che pure incisero più di quanto si possa immaginare sulla maturazione delle sue convinzioni in materia di politica ecclesiastica<sup>3</sup>. E solo recentemente ci si è avventurati nello studio della sua produzione scientifica condotta tra gli ultimi anni del secolo XIX e i primi quattro decenni del XX<sup>4</sup>.

---

*Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, diretto da ITALO BIROCCI - ENNIO CORTESE - ANTONELLO MATTONE - MARCO N. MILETTI, I-II, Bologna, Il Mulino, 2013, II, pp. 1814-1816, e da FABIO VECCHI, *Scaduto Francesco*, in *Dizionario General de Derecho Canónico*, diretto da JAVIER OTADUY - ANTONIO VIANA - JOAQUÍN SEDANO, II (Instituto Martín de Azpilcueta, Facultad de Derecho Canónico, Universidad de Navarra), Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2012, pp. 167-171.

<sup>2</sup> FRANCESCO SCADUTO, *Diritto ecclesiastico vigente in Italia. Manuale*, 2.<sup>a</sup> edizione riveduta e ampliata, specialmente delle nuove leggi e giurisprudenza, della bibliografia, e delle fonti del Diritto Canonico del prof. Huebler, I-II, Torino, Fratelli Bocca Editori, 1892-1894. Sull'opera v. ORAZIO CONDORELLI, Il «Diritto Ecclesiastico» di Francesco Scaduto nel giudizio di alcuni contemporanei. Note minime su frammenti di ricerca, in *Il Diritto Ecclesiastico* 116.1 (2005) 98-118, anche in *Il contributo di Francesco Scaduto alla scienza giuridica*, cit., pp. 161-179 (con la letteratura ivi citata); SILVIO FERRARI, *La nascita del diritto ecclesiastico*, in *La costruzione di una scienza per la nuova Italia: dal diritto canonico al diritto ecclesiastico*, a cura di GIOVANNI BATTISTA VARNIER (Edizioni Università Macerata, Macerata 2011, pp. 69-84, in particolare pp. 78-81; FRANCO E. ADAMI, *La manualistica italiana di diritto ecclesiastico tra fine '800 ed inizi del '900*, in *La costruzione di una scienza*, cit., pp. 85-149, in particolare pp. 85-100; ORAZIO CONDORELLI, *L'insegnamento del Diritto ecclesiastico e canonico nelle Università dell'Italia meridionale (Palermo, Napoli, Catania, Messina, Bari)*, in *Gli insegnamenti del diritto canonico e del diritto ecclesiastico dopo l'Unità d'Italia*, a cura di MANLIO MIELE (Religione e Società 37), Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 139-186, in particolare 140-144.

<sup>3</sup> Mi riferisco alla produzione storico-giuridica degli anni Ottanta del secolo XIX: *Stato e Chiesa negli scritti politici dalla fine della lotta per le investiture sino alla morte di Ludovico il Bavaro (1122 a 1347). Studio storico* (Pubblicazioni del R. Istituto di Studi Superiori), Firenze, Le Monnier, 1882; *Il divorzio e il Cristianesimo. Studio storico*, Firenze, Pellas, 1882; *Stato e Chiesa sotto Leopoldo I Granduca di Toscana (1765-1790)*, Firenze, Ademollo, 1885; *Stato e Chiesa secondo fra Paolo Sarpi e la coscienza pubblica durante l'interdetto di Venezia del 1606-1607*, Firenze, Ademollo, 1885; *Il consenso nelle nozze, nella professione e nell'ordinazione, secondo il diritto romano, germanico e canonico*, Napoli, Iovene, 1885; *Stato e Chiesa nelle Due Sicilie dai Normanni ai nostri giorni, secoli XI-XIX*, Palermo, Amenta, 1887; accanto sta lo studio su *L'abolizione delle facoltà di teologia in Italia (1873). Studio storico-critico*, Torino, E. Loescher, 1886. Grazie alle ricerche di GAETANO CATALANO è stato espunto dal catalogo delle opere di Scaduto approntato da PIETRO AGOSTINO D'AVACK [*Francesco Scaduto*, in *Archivio di Diritto Ecclesiastico*, 4, 1942, 296-310] il volume su *Cesare Beccaria. Saggio di storia del diritto penale*, edito da Sandron, Milano - Palermo - Napoli, s.d., ma 1913, da attribuire a un omonimo avvocato nato a Bagheria nel 1881 e morto a S. Agata li Battiati (Catania) nel 1970: GAETANO CATALANO, *I nuovi studi sull'opera e sulla figura di Francesco Scaduto*, in *Il contributo di Francesco Scaduto alla scienza giuridica*, a cura di SALVATORE BORDONALI (Università di Palermo, Facoltà di Giurisprudenza 19), Giuffrè, Milano 2009, pp. 63-72, alle pp. 68-71. Su alcune di queste opere v. FANTAPPIE, *Sulla genesi del diritto ecclesiastico italiano*, cit., pp. 94-101.

<sup>4</sup> ANTONIO GUARINO, *Lo Scaduto dimenticato!*, in *Quaderni della Scuola di Specializzazione in Diritto Ecclesiastico e Canonico. 7. Studi di Diritto Ecclesiastico e Canonico* (Dipartimento di Filosofia dei Diritti dell'Uomo e della Libertà di Religione, Facoltà di Giurisprudenza - Università degli Studi

Nell'occasione odierna mi soffermerò su un breve ma denso scritto pubblicato sulla rivista napoletana *La Corte d'Appello* nel fascicolo del maggio 1914, esattamente cento anni fa. L'articolo è intitolato *Libertà religiosa: conciliabile con quali sistemi? genesi, uguaglianza*, ed ha avuto una certa notorietà presso la scienza ecclesiasticistica italiana del secolo XX, perché prende le forme di una polemica scientifica tra Francesco Scaduto e Francesco Ruffini, l'altro «padre fondatore» del moderno diritto ecclesiastico italiano. Di questa polemica è possibile e doveroso da un lato individuare gli elementi che la connotano storicamente, dall'altro apprezzare la rilevanza attuale per le questioni di spessore teorico che vi sono trattate. È su queste due linee che si muoveranno le mie riflessioni.

2. Nel 1913 erano apparsi, a firma di alcuni fra i più cospicui rappresentanti della scienza ecclesiasticistica del tempo, ben tre scritti in materia di sistemi di relazione fra Stato e Chiesa, specificamente dedicati al tema della separazione: Vincenzo Del Giudice aveva pubblicato a Roma un volume su *La separazione fra lo Stato e la Chiesa*<sup>5</sup>; nella sua prolusione parmense Mario Falco aveva analizzato *Il concetto giuridico di separazione della Chiesa dallo Stato*<sup>6</sup>; negli *Scritti* dedicati a Gian Pietro Chironi Ruffini aveva affrontato il problema dei rapporti tra *Libertà religiosa e separazione fra Stato e Chiesa*<sup>7</sup>.

---

di Napoli «Federico II»), Napoli, Jovene, 2002, pp. 131-177, che alle pp. 147-149 si sofferma sul tema oggetto di queste pagine; D'ARIENZO, *L'Università di Napoli e la prima cattedra di diritto ecclesiastico*, cit.

<sup>5</sup> VINCENZO DEL GIUDICE, *La separazione tra Stato e Chiesa come concetto giuridico*, Roma, Cooperativa Tipografica Manuzio, 1913.

<sup>6</sup> MARIO FALCO, *Il concetto giuridico di separazione della Chiesa dallo Stato*. Prolusione al corso di diritto ecclesiastico tenuta nella Università di Parma il dì 17 gennaio 1913, Torino, F.lli Bocca Editori, 1913.

<sup>7</sup> FRANCESCO RUFFINI, *Libertà religiosa e separazione fra Stato e Chiesa*, già in *Scritti giuridici dedicati a G.P. Chironi*, Torino, Bocca, 1913, vol. III, pp. 239-274; poi in FRANCESCO RUFFINI, *Scritti giuridici minori*, scelti e ordinati da MARIO FALCO, ARTURO CARLO JEMOLO, EDOARDO RUFFINI, vol. I. *Scritti di diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1936, pp. 101-148. In questo corposo saggio Ruffini non fa che estendere e ribadire quanto già sinteticamente scritto nel volume su *La libertà religiosa. Storia dell'idea*, Torino, Bocca Editori, 1901, ristampa con introduzione di ARTURO CARLO JEMOLO, postfazione di FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, Milano, Feltrinelli, 1992, pp. 13-15, e poi ampliato nel lungo *Epilogue* aggiunto alla traduzione angloamericana del volume del 1901 (FRANCESCO RUFFINI, *Religious Liberty*, translated by J. PARKER HEYES, with a preface by JOHN B. BURY, New York, G.P. Putnam's Sons - London, Williams and Norgate, 1912, pp. 482-522); sul punto v. MARGIOTTA BROGLIO nella citata *Postfazione*, p. 352. Un'interpretazione dell'opera di Ruffini nel quadro della tradizione dottrinale del diritto ecclesiastico italiano è offerta da MARIO TEDESCHI, *Il contributo di Francesco Ruffini alla nuova scienza del diritto ecclesiastico*, in *Quaderni della Scuola di Specializzazione in Diritto Ecclesiastico e Canonico*. 3. *La tradizione dottrinale del diritto ecclesiastico* (Dipartimento di Filosofia dei Diritti dell'Uomo e della Libertà di Religione, Facoltà di Giurisprudenza - Università degli Studi di Napoli 'Federico II'), Napoli, Jovene, 1994, pp. 89-106; ora in ID., *La tradizione*

Scaduto si confronta in effetti con tutti e tre gli autori, ma, poiché il suo scritto è costruito a modo di contrappunto delle affermazioni di Ruffini, è da questo che conviene prendere le mosse. Vediamo, dunque, quali sono i principali argomenti svolti nel suo saggio. Nella prima parte Ruffini si chiede se il separatismo sia un sistema indispensabile per realizzare la libertà religiosa<sup>8</sup>. Questa era in effetti la conclusione della dottrina americana dalla quale Ruffini prende le mosse, ma che respinge alla luce di argomenti sia storici che teorici. La domanda iniziale si converte allora in un'altra: se, affinché vi sia «vera e piena libertà religiosa» sia necessario un regime di «perfetta uguaglianza giuridica tra le Chiese»<sup>9</sup>. Poiché, a dire di Ruffini, sarebbe assurdo pensare che l'uguaglianza possa realizzarsi elevando alla posizione di Chiesa storiche tutte le confessioni, anche i minimi aggregati che vogliano come tali presentarsi, allora dovrebbe concludersi che l'uguaglianza dovrebbe realizzarsi riducendo le Chiese storiche al rango delle associazioni di diritto privato: secondo, appunto, i postulati del separatismo. Questa conclusione è confutata anzitutto attraverso l'analisi storica, là dove Ruffini si applica a dimostrare che «la libertà religiosa non fu un prodotto storico esclusivo del separatismo»<sup>10</sup>. Soffermandosi, in particolare, sulle diverse forme dei separatismi rivoluzionari inglese e francese, rileva come vi sia una «immediata e fatale correlazione tra i due sistemi, apparentemente antitetici, della Teocrazia e del Separatismo; ... il primo di essi è l'ideale primario dei separatisti, e il secondo un semplice provvedimento di ripiego di contro alla constatata impossibilità di attuare il primo»<sup>11</sup>; per concludere che anche una rapida indagine storica è sufficiente «a lumeggiare quale possente e tenace lievito di intolleranza e di fanatismo fosse inestricabilmente penetrato nell'essenza medesima dell'idea separatistica»<sup>12</sup>.

In realtà – prosegue Ruffini – un'analisi dei sistemi separatistico e giuri-

---

*dottrinale del diritto ecclesiastico* (Diritto e religioni 7), Cosenza, Pellegrini, 2007, pp. 9-24. Si veda anche lo scritto di SILVIO FERRARI posto a introduzione della ristampa del volume di Ruffini citato sotto, nota 38. I più recenti profili biografici sono stati scritti da FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Ruffini Francesco*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, cit., II, pp. 1753-1755 e FABIO VECCHI, *Ruffini Francesco*, in *Diccionario General de Derecho Canónico*, cit., VII, pp. 73-77. Si veda inoltre FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Da Ruffini a Jemolo: libertà religiosa e rapporti tra Stato e Chiesa*, in *Il Contributo italiano alla storia del pensiero - Politica*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2013, consultato on line sul sito [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>8</sup> RUFFINI, *Libertà religiosa e separazione*, cit., pp. 103-110.

<sup>9</sup> RUFFINI, *Libertà religiosa e separazione*, cit., pp. 109.

<sup>10</sup> RUFFINI, *Libertà religiosa e separazione*, cit., pp. 111-122.

<sup>11</sup> RUFFINI, *Libertà religiosa e separazione*, cit., p. 129.

<sup>12</sup> RUFFINI, *Libertà religiosa e separazione*, cit., p. 132.

sdizionalistico nel loro concreto atteggiarsi mostra che entrambi presentano vantaggi e svantaggi verso la libertà religiosa, nel suo duplice atteggiarsi quale libertà di coscienza, quanto ai singoli individui, e libertà di culto, quanto alle confessioni religiose<sup>13</sup>. Secondo Ruffini il separatismo sarebbe «poco favorevole alla libertà di coscienza individuale, specie se questa si espliciti nella forma negativa della miscredenza» (il riferimento è all'esperienza degli Stati Uniti d'America), ma è «il sistema più confacente a una piena libertà di culto». Diversamente, il giurisdizionalismo sarebbe meno favorevole alla libertà di culto e più alla libertà di coscienza<sup>14</sup>.

Ruffini conclude che la libertà religiosa è un bene indipendente dal sistema separatistico come da quello giurisdizionalistico. Compito dello Stato è quello di realizzare opera di giustizia vera e non astratta. Sarebbe giustizia astratta se, ignorando la concreta realtà dei fatti, lo Stato operasse una equiparazione tra enti, le confessioni religiose, estremamente diversi l'uno dall'altro nella dimensione e nelle esigenze. Qui si colloca una celebre affermazione<sup>15</sup>:

a quel principio di giustizia assoluta ed astratta, così solennemente invocato in favore di una uguaglianza ad ogni costo, si potrebbe pur sempre e vittoriosamente contrapporre quest'altro principio di giustizia pratica e concreta: che il trattare, come già diceva il vecchio Ahrens<sup>16</sup>, in modo uguale rapporti giuridici disuguali, è altrettanto ingiusto quanto il trattare in modo disuguale rapporti giuridici uguali. E si potrebbe anche aggiungere, che vi è una parità nel senso falso, che è quella della uguaglianza assoluta, astratta, matematica, ed una parità nel senso giusto, che è quella dell'uguaglianza relativa, concreta, giuridica; poiché, come scrisse giustamente il Kahl, il vero principio di parità non suona: a ciascuno *lo stesso*, ma a ciascuno *il suo*<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> RUFFINI, *Libertà religiosa e separazione*, cit., pp. 133-143.

<sup>14</sup> RUFFINI, *Libertà religiosa e separazione*, cit., p. 143.

<sup>15</sup> RUFFINI, *Libertà religiosa e separazione*, cit., p. 146.

<sup>16</sup> Il riferimento non è meglio precisato, ma il concetto si ritrova in ERRICO (sic) AHRENS, *Corso di diritto naturale o di filosofia del diritto*, nuova traduzione italiana di ALBERTO MARGHERI, seconda edizione, I-II, Napoli, Riccardo Margheri di Gius., 1880, vol. II, § 48, pp. 24-33, *del diritto concernente l'eguaglianza e le ineguaglianze*, in particolare p. 28: «Epperò si è detto con ragione che 'la vera eguaglianza sta nel trattare inegualmente esseri ineguali'», con citazione da V. Cousin.

<sup>17</sup> WILHELM KAHL, *Über Parität*. Akademische Festrede gehalten zur Feier des 27. Januar 1895 an der Universität Bonn, Freiburg und Leipzig, Mohr, 1895, p. 30. Sull'importante ecclesiasticista tedesco (1846-1932) v. PETER LANDAU, *Evangelische Kirchenrechtswissenschaft im 19. Jahrhundert*, in *Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht*, 48, 2003, pp. 1-16, ora in ID., *Grundlagen und Geschichte des Evangelischen Kirchenrechts und des Staatskirchenrechts* (Jus Ecclesiasticum 92), Tübingen, Mohr Siebeck, 2010, pp. 253-268, alle pp. 265 s., il quale sottolinea che per Kahl «Parität» è appunto un concetto diverso da «absolute Rechtsgleichheit». Sul tema della parità dei culti nel contesto



Se è vero che lo Stato ha il dovere di garantire a ogni cittadino la piena libertà di coscienza e alle confessioni la piena libertà di culto, è altrettanto indubbio che esso ha il diritto e il potere di regolare le situazioni giuridiche che nascono quando le confessioni «estendono la loro azione al campo della comune vita giuridica». Se, pertanto, si guarda alla concreta configurazione storica delle confessioni religiose, è possibile ritenere giustificato tanto «il più duro strumento di difesa giurisdizionalistica», quanto quell' «immane privilegio» rappresentato dalla legge delle Guarentigie<sup>18</sup>.

3. Lo scritto di Ruffini sollecitò una puntuale replica di Francesco Scaduto. Essa fu affidata alle colonne della rivista mensile *La Corte d'Appello*<sup>19</sup>, con redazione a Napoli e direzione a Trani, che dal 1903 costituiva la continuazione de *La Corte d'Appello delle Puglie*, la quale aveva cominciato le pubblicazioni nel 1900 sotto la direzione dell'avvocato Attilio Perrone-Capano e nel 1914 era diretta dall'avvocato G. Calendoli.

La replica alle tesi di Ruffini è articolata ribaltando la prospettiva metodologica. Se Ruffini aveva premesso i precedenti storici, ma poi aveva ragionato «dal punto di vista meramente logico», Scaduto si propone di fare il contrario<sup>20</sup>. Nella sintesi di Scaduto, Ruffini aveva concluso che la libertà religiosa può esistere anche in un sistema giurisdizionalistico e confessionistico, intendendo questo come un regime che è comunque «degenerato» (espressione di Scaduto) nella tolleranza degli altri culti. Il professore siciliano conviene con Ruffini sull'idea che la libertà religiosa possa coesistere con un confessionismo «degenerato logicamente e non primitivo storicamente, cioè col confessionismo a scartamento ridottissimo, più di nome che di fatto, come quello odierno italiano»<sup>21</sup>. Non potrebbe coesistere, invece, con un confessionismo inteso nel significato proprio della parola, quale era quello che Scaduto vede incarnato nelle dottrine della Chiesa cattolica. In definitiva, sul piano teorico la conclusione di Ruffini, nel senso della compatibilità tra confessionismo e libertà religiosa, sarebbe fallace perché «la costruzione

---

dell'esperienza giuridica tedesca fra i secoli XIX e XX v. MARTIN HECKEL, *Die Neubestimmung des Verhältnisse von Staat und Kirche im 19. Jahrhundert*, in ID., *Gesammelte Schriften. Staat, Kirche, Recht, Geschichte*, a cura di KLAUS SCHLAICH (*Jus ecclesiasticum*, 58), Tübingen, Mohr Siebeck, 1997, pp. 441-470, in particolare pp. 466-469.

<sup>18</sup> RUFFINI, *Libertà religiosa e separazione*, cit., pp. 147 s.

<sup>19</sup> FRANCESCO SCADUTO, *Libertà religiosa: conciliabile con quali sistemi? genesi, uguaglianza*, in *La Corte d'Appello. Rivista mensile di giurisprudenza - cronaca - dottrina*, anno XV, n. 5 (31 maggio 1914), pp. 129-134.

<sup>20</sup> SCADUTO, *Libertà religiosa: conciliabile con quali sistemi?*, cit., p. 129.

<sup>21</sup> SCADUTO, *Libertà religiosa: conciliabile con quali sistemi?*, cit., p. 129.

logica dovrebbe basarsi sulla realtà e non sui nomi»<sup>22</sup>. Ma se si distingue la logica dalla storia, allora Scaduto riconosce che la libertà religiosa possa anche coesistere con un confessionismo «solo nominale». Del resto Scaduto stesso riconosce essere estranea alla mente del Ruffini l'opinione che la libertà religiosa sia compatibile con un autentico confessionismo<sup>23</sup>.

Se, dunque, la libertà religiosa non è indipendente dal separatismo, inteso come non confessionismo, occorre chiedersi se sia indipendente anche dal giurisdizionalismo. Qui Scaduto precisa che, al pari di Ruffini, intende il termine nel senso «nuovo, cioè supremazia dello Stato su tutti gli enti, di qualsiasi natura, esistenti nel suo territorio, non confessionistica, e che perciò si traduce nel diritto e dovere di vigilanza (contro le attuali od eventuali esorbitanze fra loro o contro esso) e di tutela»<sup>24</sup>. In questa prospettiva, secondo Scaduto «la libertà dei singoli gruppi, come quella delle singole persone fisiche, non può esistere senza un organo che ne limiti le sfere di azione, lasciandoli liberi sin dove non vengono a toccare la libertà degli altri e l'interesse generale dell'orbita massima, quella dello Stato»<sup>25</sup>. In questa conclusione – che manifesta l'immagine di uno Stato concepito come ente primario che ha il compito di regolare la vita dei gruppi, quali le confessioni religiose, che vivono entro la sua «orbita massima» – Scaduto ammette che le differenze di opinione tra lui e Ruffini sono più apparenti che sostanziali.

La questione sulla quale le posizioni di Ruffini e Scaduto divergono è se la realizzazione della libertà religiosa richieda necessariamente l'uguaglianza tra le confessioni<sup>26</sup>. Scaduto segue passo per passo il ragionamento di Ruffini, per il quale la posizione privilegiata della Chiesa cattolica si giustifica in ragione della sua numerosità e «potenza». Ma se le condizioni di fatto sono innegabili agli occhi dello stesso Scaduto, sono diverse le conseguenze che ne trae. Qui sta il nucleo originale della sua replica al ragionamento di Ruffini:

Questo sillogismo è vizioso, ed il vizio consiste nel confondere il rapporto giuridico col fatto. Che la confessione cattolica sia la più numerosa di seguaci e la più potente (specie in Italia), non si nega: ma ciò è un fatto, non un rapporto giuridico (razionalmente): il filosofo vuole trattati in modo disuguale rapporti giuridici disuguali, non fatti disuguali: i fatti disuguali possono esser tali tanto se corrispondenti a rapporti giuridici disuguali, come se corrispon-

---

<sup>22</sup> SCADUTO, *Libertà religiosa: conciliabile con quali sistemi?*, cit., p. 130.

<sup>23</sup> SCADUTO, *Libertà religiosa: conciliabile con quali sistemi?*, cit., p. 130.

<sup>24</sup> SCADUTO, *Libertà religiosa: conciliabile con quali sistemi?*, cit., p. 130.

<sup>25</sup> SCADUTO, *Libertà religiosa: conciliabile con quali sistemi?*, cit., p. 130.

<sup>26</sup> SCADUTO, *Libertà religiosa: conciliabile con quali sistemi?*, cit., p. 131.

denti a rapporti giuridici uguali: in materia di confessioni e, in genere, di enti (ecclesiastici o laicali) il rapporto giuridico consiste nella proporzione legale fra loro e verso lo Stato, proporzione che razionalmente è uguale; perciò il fatto della superiorità di posizione giuridica della Chiesa cattolica è una violazione del rapporto giuridico razionale, che dovrebbe essere uguale per tutte le confessioni, come uguale è la natura giuridica di tutti questi enti con fine identico cioè religioso, qualunque poi sia la specialità di questo fine religioso<sup>27</sup>.

Sul piano razionale, dunque, secondo Scaduto le confessioni religiose, intese come persone morali, hanno il diritto di conseguire la stessa uguaglianza che ormai da tempo era stata acquisita dalle persone fisiche sul piano della legislazione positiva. Se le condizioni di fatto fossero concepite come basi di rapporti giuridici necessari e inevitabili, ne conseguirebbe l'inammissibilità di qualsiasi riforma. Alla luce delle argomentazioni di Ruffini la posizione della Chiesa cattolica sarebbe dovuta essere intangibile, in quanto essa è la più numerosa e potente, e quindi sarebbero state «irrazionali» le numerose modifiche legislative intercorse nella seconda metà dell'Ottocento: per esempio, l'introduzione del matrimonio civile obbligatorio, la soppressione degli enti ecclesiastici, le riforme contenute nel Codice penale del 1889 nel senso della parificazione dei culti quanto alle pene per i delitti commessi contro la loro libertà, etc.<sup>28</sup>

Le ragioni del dissenso da Ruffini, almeno sul piano «razionale», sono espresse con chiarezza là dove Scaduto individua quali sarebbero, a suo dire, le estreme conseguenze di una politica ecclesiastica diretta a consolidare le situazioni di fatto piuttosto che a promuovere l'uguaglianza delle confessioni religiose:

In sostanza, l'equivoco fra rapporto giuridico e rapporto di fatto, e la conseguente pretesa razionalità del privilegio per la confessione più numerosa e più forte, conduce alla conseguenza del diritto della maggioranza di sopraffare la minoranza, e conduce perciò anche alla conseguenza, storicamente parecchie volte e per secoli verificatasi, della persecuzione e della resistenza delle confessioni minori, ossia alla guerra di religione<sup>29</sup>.

In questa prospettiva Scaduto rileva come una politica diretta a giustificare in linea di principio – secondo quanto aveva scritto anche Del Giudice

---

<sup>27</sup> SCADUTO, *Libertà religiosa: conciliabile con quali sistemi?*, cit., p. 131.

<sup>28</sup> SCADUTO, *Libertà religiosa: conciliabile con quali sistemi?*, cit., p. 131.

<sup>29</sup> SCADUTO, *Libertà religiosa: conciliabile con quali sistemi?*, cit., p. 131.

nel volume sulla *Separazione fra lo Stato e la Chiesa*<sup>30</sup> – il privilegio delle confessioni più forti e numerose sia in disaccordo con una più generale tendenza di politica sociale diretta a elevare le condizioni delle minoranze e delle «classi disagiate»<sup>31</sup>.

Le conclusioni generali sono definite con formula netta: per Scaduto «la libertà religiosa presuppone separatismo, giurisdizionalismo non confessionalista ed uguaglianza»<sup>32</sup>.

Nella seconda parte dell'articolo Scaduto affronta brevemente la questione di quale sia la genesi storica della libertà religiosa. Sul punto afferma di concordare «perfettamente col Ruffini», la cui «esposizione, frutto maturo e sintetico di ricerche in grandissima parte personali ed originali, è matematicamente precisa ed artisticamente nitida»<sup>33</sup>.

Nella parte finale dell'articolo Scaduto si confronta brevemente con le conclusioni tratte da Mario Falco nella prolusione parmense del 1913: conclusioni improntate ad empirismo, nel senso che la materia delle relazioni tra Stato e Chiesa sarebbe indissolubilmente legata alle empiriche relazioni fattuali tra ordinamento secolare e ordinamenti religiosi in un dato momento storico, ragione per la quale sarebbe da escludere l'ammissibilità di un assetto di relazioni conforme a un predeterminato «diritto razionale»<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> SCADUTO, *Libertà religiosa: conciliabile con quali sistemi?*, cit., p. 132: «il punto incidentale del Ruffini, sulla razionalità del sistema di privilegio per le confessioni più numerose e più forti, costituisce il nucleo fondamentale del lavoro del Del Giudice (*La separazione fra lo Stato e la Chiesa*, Roma 1913), il quale ne esplica la conseguenza, che, poiché razionalmente la condizione privilegiata spetta alla confessione più numerosa e più forte, perciò appartenga, non esclusivamente alla cattolica, ma a questa o ad altra secondo che in ciascuno Stato una od altra sia la più forte...».

<sup>31</sup> SCADUTO, *Libertà religiosa: conciliabile con quali sistemi?*, cit., p. 132: «Ed è curioso, che mentre nel campo civile si predica e si va attuando il diritto delle minoranze fino a pretendere la rappresentanza proporzionale, nel campo religioso, invece, in nome di un preteso diritto razionale, ma effettivamente per detrito irriflesso di altro ordine di idee, si continui a giustificare il privilegio delle confessioni più forti di fronte alle più deboli: come pure che, mentre civilmente si procura di prevenire le rivoluzioni sollevando le classi disagiate, religiosamente, invece, si continui a sostenere che razionalmente le confessioni più deboli debbano rimanere in istato di inferiorità legale».

<sup>32</sup> SCADUTO, *Libertà religiosa: conciliabile con quali sistemi?*, cit., p. 132.

<sup>33</sup> SCADUTO, *Libertà religiosa: conciliabile con quali sistemi?*, cit., p. 131.

<sup>34</sup> SCADUTO, *Libertà religiosa: conciliabile con quali sistemi?*, cit., pp. 133 s.: Falco «conclude negando l'ammissibilità di esistenza di un diritto razionale in questa materia, che, secondo lui, pare, sarebbe condannata ad un fatalismo storico, per cui sarebbe praticamente inattuabile e vano ogni tentativo di riforma, non solo religiosa (sul quale punto potremmo essere d'accordo con lui, come lo siamo col Ruffini), ma anche giuridica. Noi non condividiamo quest'empirismo, contrario non solo alle riforme future ma anche a quelle già fatte; ammettiamo ed apprezziamo l'esistenza del diritto razionale, pur riconoscendo l'inattuabilità immediata e totale, ma non escludendo la attuabilità futura, per quanto progressiva e magari lenta. E pertanto ci associamo al prof. Adolfo Ravà per la sua nota critica all'empirismo del Falco, intitolata *La separazione della Chiesa dallo Stato e la Filosofia*, in *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche* 54 (1914) <3-15>».

È invece con la fiducia nell'esistenza di un «diritto razionale» che Scaduto congeda il lettore, cioè con la fiducia in un assetto teorico di relazioni da non scartare a priori perché immediatamente inattuabile, ma piuttosto da porre come base per riforme da realizzare in modo progressivo, e comunque da considerare quale strumento per valutare la congruità del diritto ecclesiastico vigente con quelli che Scaduto chiama «principî del diritto pubblico moderno»<sup>35</sup>.

4. Anche una rapida e sommaria considerazione di poche pubblicazioni degli anni 1913/14 rivela, come abbiamo visto, l'ampio travaglio di una dottrina che discute su quali siano i sistemi di relazione migliori in astratto, quali i sistemi da promuovere per il futuro, quali quelli che meglio corrispondono allo stato del diritto vigente. In fondo, tutto questo movimento dottrinale non fa altro che rispecchiare un processo di politica ecclesiastica che, dal 1848 alla istituzione del Regno d'Italia e poi fino al primo quindicennio del secolo XX, aveva percorso vie tutt'altro che diritte e univoche<sup>36</sup>. Lo dimo-

<sup>35</sup> L'espressione ricorre nella prolusione romana del 1911 (citata sotto, nota 58), ma già la citata prolusione palermitana del 1884 è pervasa dall'idea che il diritto ecclesiastico in senso moderno sia figlio delle «nuove idee di Diritto Pubblico» (SCADUTO, *Il concetto moderno di diritto ecclesiastico*, p. 12 per la citazione). Questa prospettiva, attenta a enucleare prima i principî teorici di un settore del diritto e poi ad analizzare l'adeguatezza del diritto positivo ai principî stessi è un dato comune con altri Autori del tempo, non a caso col Vittorio Emanuele Orlando che di Scaduto fu prima amico e poi collega e fu l'edificatore della nuova scienza del diritto pubblico sulla base del paradigma concettualistico di origine pandettistica. Si veda per esempio VITTORIO EMANUELE ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1889, p. 240, là dove a proposito della libertà di coscienza e di culto, dopo un breve esame del diritto in vigore, conclude: «Si può dunque asserire che nel nostro diritto pubblico la libertà di coscienza è riconosciuta press'a poco in quei termini che noi teoricamente avevamo fermati». Sui rapporti tra Scaduto e Orlando rinvio al mio *Il «Diritto ecclesiastico» di Francesco Scaduto nel giudizio*, cit., pp. 167-169. Giulio Cianferotti colloca Orlando accanto a Gaetano Mosca, Francesco Scaduto, Angelo Majorana e Antonio Longo, inserendoli fra i protagonisti «del rinnovamento della cultura scientifica italiana» e qualificandoli come «i giovani giuristi che operarono per inserire completamente la cultura giuridica regionale in quella nazionale e rinnovare la stessa cultura nazionale»: GIULIO CIANFEROTTI, *Orlando Vittorio Emanuele*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, cit., II, pp. 1465-1469, p. 1465 per la citazione; cfr. anche ID., *Orlando Vittorio Emanuele*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, LXXIX, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2013.

<sup>36</sup> Sugli svolgimenti in materia di legislazione ecclesiastica dallo Statuto albertino all'Unità d'Italia e oltre rimangono validi punti di riferimento i contributi raccolti in *La legislazione ecclesiastica*, a cura di PIETRO AGOSTINO D'AVACK (Atti del Congresso celebrativo del Centenario delle leggi amministrative di unificazione: l'istruzione e il culto, 2), Vicenza, Neri Pozza, 1967, che insieme forniscono un quadro ben articolato della situazione; specificamente, PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *La legislazione ecclesiastica*, pp. 9-41; GIULIANA D'AMELIO, *La proclamazione dell'Unità d'Italia e i problemi di politica ecclesiastica*, pp. 43-63; GIUSEPPE CAPUTO, *Il separatismo cavouriano*, pp. 65-91; A. GOMEZ DE AYALA, *Il neo-giurisdizionalismo liberale*, pp. 93-143; PIERO BELLINI, *Le leggi ecclesiastiche separatistiche e giurisdizionalistiche (1848-1867)*, pp. 145-191; ANNA RAVÀ, *La legge delle guarentigie pontificie*, pp. 193-226; GIORGIO PEYROT, *La legislazione sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, pp. 519-548. Tra i contributi più recenti ricordo PASQUALE LILLO, *I limiti all'esercizio della libertà religiosa nell'Italia liberale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 20 (2003) I, 37-

stra anche il fatto che i giuristi menzionati non considerano incompatibili in concreto sistemi di relazione che sarebbero tendenzialmente incompatibili in astratto: così il separatismo può per loro convivere teoricamente col giurisdizionalismo, allo stesso modo in cui i due orientamenti si intrecciavano nella politica ecclesiastica dello Stato unitario<sup>37</sup>. Si poteva pertanto tranquillamente parlare di giurisdizionalismo separatistico o di separatismo giurisdizionalistico<sup>38</sup> in un contesto nel quale, per dirla al modo di Scaduto, persistevano dei «rimasugli di confessionismo»<sup>39</sup>.

Sebbene l'articolo 1 dello Statuto albertino avesse teoricamente disegnato il profilo di uno stato confessionistico – con la religione cattolica quale religione di Stato e le altre confessioni allora esistenti nel Regno quali religioni tollerate<sup>40</sup> –, immediatamente dopo la concessione dello Statuto aveva avuto inizio un processo che nell'ultimo decennio del secolo XIX, secondo la comune interpretazione, aveva instaurato una sostanziale parità e uguaglianza tra i culti<sup>41</sup>. Già nell'ultimo decennio del secolo XIX era opinione comune che l'espressione «religione dello Stato» presente nell'articolo 1 dello Sta-

---

76; MARIO TEDESCHI, *Lo svolgimento legislativo in materia ecclesiastica nell'Italia post-unitaria*, in *Il riformismo legislativo in diritto ecclesiastico e canonico*, a cura di MARIO TEDESCHI (Diritto e Religioni 15), Cosenza, Pellegrini, pp. 19-32, anche in Id., *Quasi un bilancio* (Diritto e Religioni 18), Cosenza, Pellegrini, pp. 239-252; MICHELE MADONNA, *Profili storici del diritto di libertà religiosa nell'Italia post-unitaria* (e-reprint, Nuovi studi di diritto ecclesiastico e canonico, Nuovi itinerari 1), Tricase, Libellula edizioni, 2012, con un opportuno accenno alla polemica tra Scaduto e Ruffini alle pp. 24 s.; ALESSANDRO FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Roma, Carocci, 2012; VALERIO TOZZI, *150 anni di unità dell'Italia. Breve storia e problemi attuali della libertà religiosa*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 28, 2012, pp. 675-722.

<sup>37</sup> In generale, sulla difficoltà di pervenire a univoche interpretazioni degli schemi classificatori delle relazioni tra Stato e Chiese cfr. MARIO TEDESCHI, *Il sistema separatista*, in Id., *Saggi di diritto ecclesiastico*, Torino, Giappichelli, 1987, pp. 195-212, a p. 195 (già in *Novissimo Digesto Italiano*, Appendice A-Cod., I, Torino 1980, pp. 1145-1152).

<sup>38</sup> FRANCESCO RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Torino, Bocca, 1924, p. 371. Il volume è stato ristampato, con introduzione di SILVIO FERRARI, col titolo *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Bologna, Il Mulino, 1992.

<sup>39</sup> SCADUTO, *Diritto ecclesiastico*, cit., II, §. 480, pp. 724 s., e §§. 500-574 *ter*, pp. 767-904.

<sup>40</sup> *Statuto fondamentale del Regno* (4 marzo 1848, n. 674), art. 1: «La religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi».

<sup>41</sup> Siffatti sviluppi sono tracciati da FRANCESCO RACIOPPI - IGNAZIO BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, con prefazione di LUIGI LUZZATTI, I, Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1909, pp. 53-108 (a proposito dell'articolo 1), i quali potevano concludere (p. 106) che all'esito di tale evoluzione «per tutti quanti i cittadini, senza alcuna distinzione religiosa, l'uguaglianza avanti alle leggi è compiuta, sia ch'esse proteggano, sia che puniscano». Sulla stessa linea già GIOVAN BATTISTA UGO, *Culto (libertà di)*, in *Digesto Italiano*, VIII.4, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1899-1903 (ma 1902 per la voce in questione), pp. 879-892, a p. 891. Fra gli autori che scrissero negli ultimi decenni dell'Ottocento occorre ricordare ISACCO RIGNANO, *Della uguaglianza civile e della libertà dei culti secondo il diritto pubblico del Regno d'Italia*, Livorno, Vigo, 1885<sup>3</sup>.

tuto dovesse essere interpretata «nel senso che essa è quella che la maggioranza dei cittadini segue, e che del suo culto si serve l'autorità civile quando gli occorra d'accompagnare alcuno dei suoi atti con cerimonie religiose»<sup>42</sup>.

Secondo l'espressione di Ruffini, la «luminosa traccia»<sup>43</sup> che aveva dato vita a una evoluzione della legislazione piemontese e poi italiana nel senso della parità dei culti era stata data dalla legge 19 giugno 1848: la quale, «volendo togliere ogni dubbio sulla capacità civile e politica dei cittadini che non professano la religione cattolica», stabiliva nel suo unico articolo che «la differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici ed all'ammissibilità alle cariche civili e militari». Si trattava di disposizione di natura «fondamentale»<sup>44</sup>: Ruffini riteneva che essa non solo abolisse tutte le antiche limitazioni alla capacità giuridica degli acattolici, ma anche impedisse «che se ne potessero mai più istituire per il futuro»<sup>45</sup>. Alla vigilia della stipulazione dei Patti Lateranensi la legge Sineo era ancora considerata da Jemolo il pilastro fondamentale su cui poggiava il sistema di «uguaglianza religiosa dei cittadini»<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> Così CARLO CALISSE, *Diritto ecclesiastico*, Firenze, Barbera, 1893, pp. 32 s.; ma anche SCADUTO, *Diritto ecclesiastico*, cit., II, §. 501, pp. 768 s. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., p. 240, riteneva che l'art. 1 dello Statuto non avesse più vigore, non tanto perché abrogato per desuetudine, ma per la deroga ad esso apportata da altre leggi. La questione è diffusamente trattata da RACIOPPI - BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., I, pp. 102-108, i quali ritenevano che l'articolo 1 fosse stato abrogato nella parte relativa alla tolleranza dei culti acattolici, e che la prima parte avesse conservato una formale efficacia ma solo residuale, limitatamente alla determinazione delle feste civili conformemente al calendario della Chiesa, al ricorso alle cerimonie del culto cattolico da parte del Governo, all'esistenza di una legislazione speciale riguardante la Chiesa cattolica per la presenza in Italia del Romano Pontefice. Diversa la prospettiva di Jemolo, secondo il quale l'art. 1 conteneva «una pura dichiarazione, come lo sono molte delle disposizioni che si rinvergono nelle carte fondamentali e nelle leggi costituzionali. Ed è tale in quanto non contiene alcuna norma giuridica, in quanto da essa non scaturisce alcuna conseguenza né mediata né immediata»: ARTURO CARLO JEMOLO, *La natura e la portata dell'art. 1 dello Statuto*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, 1913, pp. 249 e ss., a p. 263. Per una rassegna delle diverse interpretazioni nella dottrina ottocentesca e preconcordataria v. AURELIA SINI, *La religione dello Stato*, in *Studi per la revisione del concordato* (Publicazioni dell'Istituto di Diritto Pubblico della Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Roma, Serie terza, 12), Padova, Cedam, 1970, pp. 163-236, alle pp. 174-177; GIAN SAVINO PENE VIDARI, *I diritti fondamentali nello Statuto Albertino*, in *Enunciazione e giustiziabilità dei diritti fondamentali nelle Carte costituzionali europee. Profili storici e comparatistici*. Atti di un convegno in onore di Francisco Tomás y Valiente, Messina, 15-16 marzo 1993 (Università degli Studi di Messina, Facoltà di scienze politiche, Studi storico giuridici 2), Milano, Giuffrè, 1994, pp. 41-64, in particolare pp. 54-57.

<sup>43</sup> FRANCESCO RUFFINI, *Il nuovo regime italiano della stampa e la libertà religiosa*, in ID., *Diritti di libertà*, con introduzione di PIERO CALAMANDREI, rist. della II ed. del 1946, Firenze, La Nuova Italia, 1975, pp. 65-87, a p. 74.

<sup>44</sup> RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 131: «questo è il testo fondamentale, e quasi la *Magna Charta* della nostra libertà religiosa».

<sup>45</sup> RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 200.

<sup>46</sup> ARTURO CARLO JEMOLO, *Elementi di diritto ecclesiastico*, Firenze, Vallecchi, 1927, pp. 263-265. A suo giudizio le eccezioni a questo principio erano «sporadiche e praticamente prive di importan-

Quale tappa estremamente significativa di questa evoluzione del sistema dal confessionismo di diritto alla parità dei culti la dottrina coeva era unanime nell'indicare il Codice penale del 1889<sup>47</sup>. Nel riformare il Codice penale sardo del 1859, improntato al confessionismo nella distinzione tra delitti compiuti contro la religione dello Stato e delitti compiuti contro i culti tollerati, il Codice Zanardelli aveva unificato le fattispecie penali considerandole quali «delitti contro la libertà dei culti», e raccogliendo le diverse realtà religiose sotto la denominazione unitaria di «culti ammessi nello Stato» (libro II, tit. II, cap. II, articoli 140-144)<sup>48</sup>.

A fronte di questa tendenza verso la parità dei culti sussisteva una legislazione sulla Chiesa cattolica che era tecnicamente privilegiaria sia *in odiosis* (soppressione di enti, incameramento del patrimonio ecclesiastico, strumenti di controllo e tutela, etc.) che *in favorabilibus* (Legge delle Guarentigie, sulle prerogative del Sommo Pontefice e sulle relazioni della Chiesa con lo Stato, 13 maggio 1871, n. 214).

5. Abbiamo visto come questo sistema nella visione di Ruffini fosse giustificato dalla diversità delle situazioni di fatto che rendevano la Chiesa cattolica e le confessioni religiose di minoranza degli enti fra loro incommensurabili. Da un lato il sistema garantiva la libertà di coscienza dei singoli e la libertà di culto delle confessioni, dall'altro la disparità giuridica nel regolamento delle istituzioni confessionali trovava ragione nelle differenti condizioni fattuali e storiche delle varie confessioni. Il concreto assetto delle relazioni tra Stato e Chiesa cattolica in Italia, insomma, non poteva prescindere «dal riguardo imprescindibile alla stragrande maggioranza dei cattolici»<sup>49</sup>.

---

za» (p. 264), per quanto riconoscesse che la posizione dominante della Chiesa cattolica era venuta accentuandosi nei più recenti sviluppi legislativi (pp. 265-268).

<sup>47</sup> A giudizio di RACIOPPI - BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., pp. 99 s. «il nuovo codice penale raggiunse... il punto più alto della nostra legislazione, quanto alla esplicazione del sommo principio dell'uguaglianza dei culti. Sparì in esso perfino la distinzione formale tra la 'religione dello Stato' e gli altri culti *tollerati*: comparve in esso per la prima volta ufficialmente la magica parola 'libertà dei culti'...».

<sup>48</sup> RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 208-210. Sul tema v. LILLO, *I limiti all'esercizio della libertà religiosa*, cit., pp. 66-69; LOREDANA GARLATI, *Dalla tutela della religione di Stato alla difesa della libertà dei culti: la svolta liberale del Codice Zanardelli*, in *Laicità e stato di diritto*. Atti del IV Convegno di Facoltà. Università di Milano-Bicocca, 9-10 febbraio 2006, a cura di ADOLFO CERETTI - LOREDANA GARLATI (Università di Milano Bicocca, Facoltà di Giurisprudenza 33), Milano, Giuffrè, 2007, pp. 73-87.

<sup>49</sup> Così Ruffini aveva affermato nel *Trattato del diritto ecclesiastico cattolico ed evangelico* del Dott. EMILIO FRIEDBERG... Edizione italiana riveduta in collaborazione con l'Autore ed ampiamente annotata per rispetto al diritto italiano dall'Avv. FRANCESCO RUFFINI..., Torino, Bocca, 1893, p. 131; anche in FRANCESCO RUFFINI, *Relazioni tra Stato e Chiesa. Lineamenti storici e sistematici*, a cura



Rispetto al quadro sommariamente delineato potrebbe sembrare che il dissenso di Scaduto rispetto a Ruffini sia indice di una tendenza di politica ecclesiastica sovvertitrice dell'ordine esistente. Se allarghiamo lo sguardo a considerare più diffusamente le idee professate da Scaduto nel corso dei decenni, se ne può trarre invece la conclusione che sul punto in questione le idee dei due «padri fondatori» del diritto ecclesiastico italiano fossero più vicine di quanto possa sembrare a prima vista: nel senso che se Scaduto non deflette dall'idea che si debba riconoscere la piena libertà di coscienza e di culto ai singoli e alle confessioni religiose, in linea con i moderni principi del diritto pubblico<sup>50</sup>, egli appare peraltro realisticamente aderente alle situazioni di fatto allorché si tratta di considerare le confessioni religiose sul piano istituzionale.

Nella corposissima monografia sulle *Guarentigie pontificie e relazioni tra Stato e Chiesa*, pubblicata nel 1889 in seconda edizione, Scaduto si sofferma sui lavori parlamentari nei quali si era dibattuto circa l'alternativa tra una legge che riguardasse la sola Chiesa cattolica e le guarentigie pontificie e una legge di diritto comune che comprendesse anche i culti acattolici<sup>51</sup>. Qui egli giudica inammissibile e irrealistica, sia storicamente che politicamente che razionalmente, l'idea di una legge di diritto comune per tutti i culti: le guarentigie riconosciute alla Chiesa cattolica e al Sommo pontefice sarebbero assurde se rivolte anche alle altre confessioni religiose. Ma vi è di più: se la Chiesa cattolica è una istituzione conosciuta e portatrice di una morale in larga parte coincidente con la morale civile, altrettanto non potrebbe dirsi a priori e in astratto per ciascuna confessione religiosa, se lo Stato prima non ne esaminasse gli statuti. In questo senso, a giudizio di Scaduto una legge comune sulle confessioni religiose non sarebbe stata possibile «senza incorrere in pericoli per la sicurezza e per la moralità»<sup>52</sup>. La legge delle

---

di FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, premessa di ARTURO CARLO JEMOLO (Religione e Società 1), Bologna, Il Mulino, 1974, p. 295.

<sup>50</sup> SCADUTO, *Diritto ecclesiastico*, cit., II, § 592, p. 942, vede nel Codice penale del 1889 la perfetta attuazione del «concetto razionale, che gli atti contemplati in questo capo sono considerati come reati, non per preconcetti religiosi, ma per motivi affatto civili, in virtù degli odierni principi di diritto pubblico, come violazioni della libertà, ed in ispecie di quella dei culti».

<sup>51</sup> FRANCESCO SCADUTO, *Guarentigie pontificie e relazioni tra Stato e Chiesa (legge 13 maggio 1871). Storia, esposizione, giurisprudenza, critica, documenti, bibliografia*, II edizione notevolmente aumentata, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1889, § 120-127, pp. 648-672; anche nella voce *Santa Sede*, in *Digesto Italiano*, XXI.1, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1891, pp. 683-690.

<sup>52</sup> SCADUTO, *Guarentigie pontificie*, cit., § 121, pp. 654 s. (= *Digesto Italiano*, cit., XXI.1, p. 685): «il concetto di creare un diritto comune per tutti i culti era dunque inammissibile, quando si partiva, come facevano anche una parte di quelli che lo sostenevano, dalle idee esagerate di separatismo e d'incompetenza; sarebbe stato poi addirittura assurdo quando vi si fossero volute includere tutte le guarentigie concesse dalla presente legge alla Santa Sede; e, in qualunque modo, sarebbe stato inammissibile politicamente. Restava la questione se, prescindendo dalle guarentigie pontificie, ossia

guarentigie è una legge politica. Se il primo titolo, relativo alle prerogative del Sommo Pontefice era necessario, anche in considerazione dei rapporti internazionali, non lo era il secondo, anzi le concessioni e le rinunce che esso contiene «sono l'effetto più tosto di un errore scientifico che di una necessità politica»<sup>53</sup>. Un'analisi distesa di tutta questa parte del volume offrirebbe una chiara immagine dell'impostazione fortemente giurisdizionalista di Scaduto. Ma darebbe anche piena testimonianza di un realismo che, al pari di Ruffini, lo conduce a distinguere le diverse situazioni di fatto della Chiesa cattolica e degli altri culti: situazioni differenti per le quali egli ritiene opportuno, anzi necessario, che la disciplina della Chiesa cattolica sia normativamente distinta dalla disciplina delle altre confessioni.

D'altro canto era la disciplina legale che distingueva la religione dello Stato e i «culti tollerati» o, come la denominazione era stata mutata nel Codice Zanardelli, i «culti ammessi». Si può notare come tale distinzione è non solo accettata da Scaduto quale ineliminabile dato normativo con cui confrontarsi, ma anche giudicata coerente col punto di vista dello Stato che conosce la Chiesa cattolica e le altre confessioni storicamente stanziate sul territorio italiano, ma deve pur sempre premunirsi di fronte ad altri culti potenzialmente pericolosi per la sicurezza e per la morale civile<sup>54</sup>. In questo senso, sulla scia dell'articolo 1 dello Statuto egli distingue un culto ufficiale, il cattolico; dei culti tollerati in senso «tecnico», cioè il valdese e l'israelitico, in quanto esistenti nel Regno di Sardegna al momento della concessione del-

---

negandole o concedendole come un'eccezione, non si potesse in tutto il resto fare un diritto comune. Gli errori scientifici sarebbero così diminuiti, ma, mantenendo le idee esagerate di incompetenza, non sarebbero cessati del tutto. Lo Stato non potrebbe, senza incorrere in pericoli per la sicurezza e per la moralità, riconoscere una associazione o fondazione o corporazione qualunque, senza prima averne esaminati gli Statuti, come colla Legge delle guarentigie, o meglio secondo tutta la nostra legislazione, lo concede alla Chiesa cattolica. Questa è una vasta organizzazione e fortemente ordinata, in genere non ha interessi personali egoistici; e, appunto perché vastamente organizzata ed ha interessi generali da tutelare, si rispetta. L'organizzazione della Chiesa cattolica, se è pericolosa per lo Stato riguardo alle sue tendenze usurpatrici delle attribuzioni e dei poteri del medesimo, offre del resto guarentigie rispetto ai delitti comuni, che non sarebbero sistematicamente tollerati dai capi; si aggiunga che la morale della Chiesa cattolica non differisce in molti punti dalla morale civile: la Chiesa cattolica dunque rispetto ai reati e alle immoralità comuni offre guarentigie in se medesima. Lo stesso, invece, non può dirsi di una setta poco numerosa, priva di una vasta organizzazione, con un contenuto etico mal noto, o, come quello mormonico, notoriamente in gran parte immorale e direttamente contraddittorio alle leggi dello Stato». Su queste idee di Scaduto si è soffermato anche VARNIER, *Cultura giuridica e costruzione dello Stato nazionale*, cit., pp. 129 e nota 11 e 134.

<sup>53</sup> SCADUTO, *Guarentigie pontificie*, cit., §. 128, pp. 672 s. (= *Digesto Italiano*, cit., XXI.1, p. 691).

<sup>54</sup> Valutazione per la quale lo Stato è pienamente competente perché anche in uno Stato non confessionista «la separazione delle funzioni non implica che lo Stato non abbia il diritto di esaminare il contenuto etico e gli statuti dell'associazione o fondazione o corporazione religiosa prima di riconoscerla o tollerarla...». Lo Stato «è il supremo gerarca anche delle funzioni etiche». SCADUTO, *Guarentigie pontificie*, cit., §. 123, pp. 656 s. (= *Digesto Italiano*, cit., XXI.1, pp. 685 s.).

lo Statuto; culti tollerati «legalmente», in quanto siano stati oggetto di una qualche forma di «ricognizione» da parte dello Stato; culti tollerati in via di fatto; e, infine,

culti non tollerati neppure di fatto, perché ritenuti contrari alle nostre leggi, o al nostro diritto pubblico od alla nostra morale; tali dovrebbero essere per esempio il mormonico ed il maomettano; ma ignoro se mai siano fatti dei tentativi per introdurli in Italia, e quali misure abbia mai adottato il Governo in proposito; si badi però che si tratterebbe di vietare solo l'esercizio esteriore (...)»<sup>55</sup>.

Agli occhi di Scaduto, dunque, la libertà di coscienza e di culto e la corrispondente uguaglianza degli individui e delle confessioni in questo campo incontrano un limite invalicabile nel diritto dello Stato di custodire i principi di diritto pubblico e, più a monte, l'etica civile sui quali lo Stato stesso si sostiene<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> SCADUTO, *Diritto ecclesiastico*, cit., II, pp. 770 s. Ruffini prende in esame tale quintuplica distinzione di Scaduto, condividendo la validità della prima e della quinta categoria (culto ufficiale e culti non tollerati neanche di fatto), e ritenendo che si debba conglobare le tre categorie intermedie entro l'unica categoria di «culti non proibiti o ammessi»: FRIEDBERG - RUFFINI, *Trattato del diritto ecclesiastico cattolico ed evangelico* pp. 174 s. nota 32. Il fatto che il riconoscimento dei culti accattolici fosse prevalentemente implicito, e rimesso alle autorità amministrativa e giudiziaria nei profili applicativi, generava talvolta una giurisprudenza schizofrenica: come nel caso dell'Esercito della salvezza, al quale la Cassazione di Torino riconobbe la qualità di culto nel 1892, qualità che fu negata dalla Cassazione di Roma nel 1903: RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 213. Si trattava di idee condivise anche dalla dottrina costituzionalistica. Cfr. per esempio SANTI ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, presentazione di ALBERTO ROMANO, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 99 s., secondo il quale sono ammessi nello Stato tutti i culti, presenti e futuri, «quando non siano contrari alle leggi riguardanti l'ordine pubblico e il buon costume». Il citato volume pubblica un lavoro rimasto inedito (risalente agli anni 1912-1914), destinato a costituire un contributo sullo *Staatsrecht des Königreichs Italien (Verfassungs- und Verwaltungsrecht)* che sarebbe dovuto essere pubblicato (e mai lo fu) in *Das öffentliche Recht der Gegenwart* dell'editore Mohr di Tübingen. Sugli interessi e la produzione ecclesiasticistica di Santi Romano v. VINCENZO DEL GIUDICE, *Contributi di Santi Romano nello studio dei problemi di Diritto Canonico e di Diritto ecclesiastico*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1947, I, pp. 277-291; FRANCESCO FINOCCHIARO, *Santi Romano e il Diritto ecclesiastico*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1975, I, pp. 173-187; ROBERTO MAZZOLA, *Santi Romano e la scienza ecclesiasticistica. Attualità e inattualità di un modello teorico*, in *La costruzione di una scienza per la nuova Italia: dal diritto canonico al diritto ecclesiastico*, a cura di GIOVANNI BATTISTA VARNIER, Macerata, Edizioni Università di Macerata, 2011, pp. 192-216.

<sup>56</sup> Un ricordo di queste idee di Scaduto riguardanti i mormoni e i musulmani si legge in GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *La ricerca di una legge generale sulla libertà religiosa tra silenzi e rinnovate vecchie proposte*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2007.1, pp. 197-204, a p. 202; Id., *Il diritto di libertà religiosa: le stagioni della storia e la voluntas legislatoris*, in *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di VALERIO TOZZI - GIANFRANCO MACRI - MARCO PARISI (Collana di Studi di Diritto Canonico ed Ecclesiastico, Sez. Ecclesiasticistica 28) Torino, Giappichelli, 2010, pp. 3-17, alle pp. 8 s. Sulla classificazione dei culti in Scaduto v. anche LILLO, *I limiti all'esercizio*

In un'altra direzione, non dobbiamo certo immaginare uno Scaduto che dalla concreta situazione storica della Chiesa cattolica quale confessione dominante in Italia faccia scaturire conseguenze sul piano della necessità di una legislazione di privilegio in aderenza a tale situazione. Anzi, la sua posizione è fortemente critica nei confronti della Chiesa cattolica e questa critica si trasforma in un programma riformista reso esplicito in alcuni scritti del 1911 e 1913, sebbene di questo atteggiamento possano scorgersi le radici in lavori ben più risalenti e nella stessa sua produzione storico-giuridica. Nella prolusione romana del 1911, *Stato e confessioni religiose*, questioni metodologiche e approfondimenti sui principî giuridici sono frammisti a coraggiose affermazioni dal netto sapore politico<sup>57</sup>. Qui Scaduto non esita a parlare di una «contraddittorietà dell'organizzazione giuridica cattolica» con i principî del diritto pubblico moderno, la quale discenderebbe dalle concezioni latamente ierocratiche che, a suo dire, la Chiesa continuava a professare anche a quel tempo, e che si riscontrerebbe nel contrasto con il costituzionalismo e i principî di libertà ed uguaglianza che sono il «cardine del diritto pubblico moderno». Una contraddittorietà il cui effetto, a stretto rigor di logica, dovrebbe essere quello del trattamento della Chiesa «come ente pericoloso per lo Stato», con conseguente «divieto di esistenza»<sup>58</sup>.

In un saggio del 1913 su *Indipendenza dello Stato e libertà della Chiesa* Scaduto va ancora oltre. Se è vero che il separatismo e l'incompetenza dello Stato in materia ecclesiastica non possono significare disinteresse dello Stato stesso nei confronti delle religioni presenti sul suo territorio, allora «il dovere del partito democratico e costituzionale sarebbe quello di propugnare la costituzionalizzazione e democratizzazione della Chiesa cattolica»<sup>59</sup>. Qui per «libertà della Chiesa» Scaduto intende «libertà nella Chiesa», in particolare libertà del popolo dei fedeli, che deve essere promossa anche attraverso azioni dello Stato. Quella dello Stato è «l'organizzazione prima», cioè primaria, alla quale deve adattarsi l'organizzazione della Chiesa<sup>60</sup>. Per questo lo Stato stesso dovrebbe promuovere *ab extra* ed esigere una serie di riforme

---

della libertà religiosa, cit., pp. 65 s. La non ammissibilità del culto mormonico è affermata anche da DOMENICO SCHIAPPOLI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Napoli, Piero, 1913, p. 85.

<sup>57</sup> Sulla prolusione romana v. GUARINO, *Lo Scaduto dimenticato!*, cit., 143-147; CONDORELLI, *Il «Diritto Ecclesiastico» di Francesco Scaduto*, cit., p. 168 nota 67.

<sup>58</sup> FRANCESCO SCADUTO, *Stato e confessioni religiose*, Prolusione, Roma 29 novembre 1911, Roma, Stab. Tipografico «Iride», 1912, in particolare pp. 8 s. [già pubblicato in *Vita* (30 nov. 1911) e in *Cultura contemporanea* (gennaio 1912)].

<sup>59</sup> FRANCESCO SCADUTO, *Indipendenza dello Stato e libertà della Chiesa*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 5.1, 1913, pp. 403-417 (a p. 404).

<sup>60</sup> SCADUTO, *Indipendenza dello Stato*, cit., p. 416.

nella Chiesa dalle quali si avvantaggerebbe la stessa compagine statale, rimuovendo quella «ipocrisia» che contraddistingue, a dire di Scaduto, gran parte del diritto pubblico ecclesiastico italiano. Un esempio fra i tanti che egli adduce: lo Stato riconosce la validità del matrimonio degli ecclesiastici, conformemente ai principi del separatismo; ma, se questi si sposano, poi porta ad esecuzione le decisioni canoniche relative alla destituzione dall'ufficio e alla privazione del beneficio. La conclusione è quasi un proclama:

Lo Stato ha il dovere di dare alla Chiesa la libertà: ma libertà della Chiesa non significa solo emancipazione dello Stato e separatismo, significa pure libertà del popolo dei fedeli e del basso clero, e questa libertà non è ancora stata data dall'Italia<sup>61</sup>.

Osserviamo, dunque, come in Scaduto la questione del rapporto tra libertà religiosa e uguaglianza si collochi in un quadro teorico alquanto complesso, venato da concezioni ideali riformistiche, progressiste e fortemente anticlericali, e come le affermazioni contenute nel saggio del 1914 non appaiano, quando si scenda nel concreto dei problemi, condotte alle conseguenze teoriche che la polemica con Ruffini potrebbe lasciare immaginare.

Comunque le convinzioni maturate ed espresse nello scritto del 1914 appaiono essere state una acquisizione definitiva nel pensiero di Scaduto: consolidatesi nel tempo, saranno riproposte con decisione e stringatezza nella quarta ed ultima edizione del suo manuale, pubblicata nel 1923.

Dal principio della «laicità dello Stato», intesa come «aconfessionismo»<sup>62</sup>, Scaduto vede necessariamente scaturire il principio dell'uguaglianza tra le confessioni religiose. Il tema è riproposto attraverso la consueta dialettica tra i postulati del «diritto razionale» e il concreto assetto positivo dei rapporti fra Stato e confessioni religiose:

Che dal punto di vista laico tutte le confessioni razionalmente abbiano diritto ad uguale trattamento, è intuitivo. La pretesa differenza di entità giuridica esiste, sì, ancora nel diritto positivo della maggior parte degli Stati civili; ma non corrisponde a giustizia; rappresenta un avanzo dei vecchi sistemi confessionisti o confessionalisti, avanzo molto ridotto e che tende sempre più a diminuire e scomparire<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> SCADUTO, *Indipendenza dello Stato*, cit., p. 417.

<sup>62</sup> FRANCESCO SCADUTO, *Diritto ecclesiastico vigente in Italia. Manuale*, 4a. edizione rifatta e con referenza alla nuova legislazione, al Codex Iuris Canonici ed alle nuove provincie, vol. I, Cortona, Stab. Tip. Francini, 1923, p. 19.

<sup>63</sup> SCADUTO, *Diritto ecclesiastico vigente in Italia. Manuale*, 4a. edizione, cit., p. 28.

Il valore sotteso a questa posizione è reso esplicito: dal disuguale regime giuridico delle confessioni religiose deriva una disuguaglianza nei diritti delle minoranze che si riverbera sull'uguaglianza civile dei singoli individui. Tale conseguenza – a dire di Scaduto – è in contrasto con i principî razionali del «diritto pubblico moderno». Poiché la religione non è unica, né rappresenta un «bisogno pubblico», in materia di religione lo Stato non può e non deve esigere il sacrificio della condizione dei singoli o delle minoranze rispetto agli appartenenti a una confessione privilegiata:

L'invocazione, poi, di un preteso diritto della maggioranza sulla minoranza o sulle minoranze, è contrario al Diritto Pubblico moderno rispettoso delle minoranze. E tale preteso diritto della maggioranza meno che mai sarebbe invocabile in materia religiosa, siccome quella che, per natura sua intrinseca, non richiede coercizione delle minoranze per necessità della collettività. Certi bisogni pubblici generali e necessari esigono il sacrificio delle opinioni delle minoranze; così il servizio militare, il pagamento delle imposte, ecc., ai quali ogni cittadino deve sottostare, anche se sia antimilitarista e pacifista ad oltranza o contrario all'estensione dei servizi statali, ecc.; ma la religione non è unica, né bisogno pubblico, non è necessario che sia questa o quella, né che vi sia; onde non è necessario il sacrificio dei credenti di minoranza verso i credenti di maggioranza, né il sacrificio degli increduli verso i credenti, né quello dei credenti verso gl'increduli<sup>64</sup>.

La concreta posizione di preminenza di una confessione all'interno di un dato ordinamento non è in sé una ragione che possa essere invocata per ostacolare le necessarie riforme. La posizione teorica di Scaduto assume dunque una decisa proiezione politica:

L'invocazione, poi, del diritto positivo, che sia ancora, quantunque molto ridottamente, di privilegio di una o più confessioni contro le altre, significa mantenimento di ingiustizia per mezzo di fossilizzazione. Con tale criterio non si sarebbero abolite la schiavitù, la feudalità, il fedecommesso, ecc.<sup>65</sup>

6. Se torniamo a Ruffini, vediamo che questi condivide con Scaduto l'idea che la condizione delle confessioni religiose debba essere considerata in un quadro dominato dalla sovranità dello Stato. Alcune affermazioni sono assolutamente eloquenti:

---

<sup>64</sup> SCADUTO, *Diritto ecclesiastico vigente in Italia. Manuale*, 4a. edizione, cit., pp. 28 s.

<sup>65</sup> SCADUTO, *Diritto ecclesiastico vigente in Italia. Manuale*, 4a. edizione, cit., p. 29.

Chi riconosce alla Chiesa una sfera di libertà è lo Stato. Cotesta immunità dalle antiche ingerenze e interferenze ecclesiastiche, lo Stato se le (sic) arroga ora da sé, *jure imperii*. Questo è quanto costituisce il cosiddetto Stato laico; il quale non è certo un portato né dell'opera né della cooperazione della Chiesa. Il che basta a dimostrare che in ogni caso, quale che sia la posizione attribuita alla Chiesa o alle Chiese, esse dipendono sempre dalla autorità dello Stato<sup>66</sup>.

Tenuto fermo questo principio, è compito dello Stato stabilire la posizione delle Chiese come istituzioni o di diritto pubblico o di diritto privato. Opera alla quale lo Stato dovrebbe attendere alla luce di due ulteriori principî direttivi: favorire nella misura più larga la libertà religiosa, tenendo in considerazione le condizioni storiche e sociali delle diverse confessioni religiose, e garantire dall'altro lato la «supremazia dello Stato di contro alle Chiese»<sup>67</sup>.

Che Ruffini non fosse comunque disponibile a sacrificare la libertà religiosa delle minoranze sull'altare dei privilegi attribuiti alla religione cattolica emerge con chiarezza dalla fermissima posizione che assunse allorché, poco dopo l'ascesa al potere di Mussolini, fu emanato l'editto sulla stampa del 15 luglio 1923<sup>68</sup>. Esso ledeva la libertà religiosa reintroducendo il concetto di vilipendio di religione dello Stato come ragione di restrizioni prefettizie e sanzioni, mentre taceva degli altri culti. Le posizioni tenute da Ruffini, anche sulla stampa quotidiana, nell'immediatezza dell'emanazione del provvedimento sono raccolte e coordinate in un più ampio quadro argomentativo in un corposo saggio incluso nel volume sui *Diritti di libertà*, pubblicato nel 1926<sup>69</sup>. Libro che, nel complesso, mostra la solida fiducia nelle garanzie di libertà offerte da uno Statuto che aveva costituito la base di uno svolgimento costituzionale in senso liberale nel corso dei decenni intercorsi tra l'unità e la

---

<sup>66</sup> RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 417.

<sup>67</sup> RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 419. Da questo punto di vista, l'orizzonte culturale di Ruffini sembra coincidere con quello di Scaduto nella concezione di una libertà religiosa (delle istituzioni e delle persone) come sfera soggettiva riconosciuta dall'ordinamento giuridico e dal diritto positivo. Su questa concezione v. GAETANO LO CASTRO, *Diritto e libertà. La libertà religiosa*, in Id., *Il mistero del diritto*. III. *L'uomo, il diritto, la giustizia* (Collana di Studi di Diritto Canonico ed Ecclesiastico, Sezione canonistica 41), Torino, Giappichelli, 2012, pp. 161-193, in particolare p. 174-177.

<sup>68</sup> RD 15 luglio 1923, n. 3288, convertito nella legge 31 dic. 1925, n. 2309.

<sup>69</sup> FRANCESCO RUFFINI, *Il nuovo regime italiano della stampa e la libertà religiosa*, in Id., *Diritti di libertà*, con introduzione di PIERO CALAMANDREI, rist. della II ed. del 1946, Firenze, La Nuova Italia, 1975, pp. 65-87.

prima guerra mondiale<sup>70</sup>. Ruffini avvertiva con chiarezza i segni minacciosi del cambiamento e della regressione:

il Popolo italiano continuerà a godere di quelle libertà costituzionali, che lo Statuto garantiva da più che tre quarti di secolo, o ne sarà ad un tratto spogliato?<sup>71</sup>

Le nuove disposizioni sulla stampa rappresentavano un passo indietro non solo rispetto al Codice penale del 1889, ma anche rispetto all'editto carloalbertino del 26 marzo 1848, che, se nell'art. 16 puniva le offese contro la religione dello Stato, nell'art. 18 prevedeva anche la punizione dei fatti commessi in offesa di alcuno dei culti tollerati nello Stato. Per Ruffini le leggi che puniscano in modo diverso i reati contro il sentimento religioso e la libertà di religione sono lesive della libertà di coscienza e dei culti:

Orbene, dato un siffatto sistema, ne consegue incontrovertibilmente che un più di punizione contro le offese e gli attentati significhi necessariamente un più di protezione e implichi, di conseguenza, un più di libertà religiosa; e che, inversamente, un meno di proscrizione significhi un meno di libertà. Ugual libertà importa uguale protezione. In queste materie, delicatissime fra tutte del diritto pubblico, anche gli imponderabili possono far traboccare la sensibilissima bilancia della giustizia<sup>72</sup>.

Ruffini è consapevole che rispetto a questa affermazione potrebbe essere portata un'obiezione sostenuta nella polemica con Scaduto, e cioè che alla Chiesa cattolica possa e debba essere applicato un *ius singulare* «in considerazione appunto della importanza storica, sociale, spirituale incomparabile che la Chiesa cattolica ha nel nostro paese»<sup>73</sup>. Ora Ruffini tiene a sgombrare il campo da ogni equivoco che possa nascere da tale posizione, precisando che se è vero che bisogna dare non a tutti lo stesso, ma a ciascuno il suo, questo vale per quanto attiene alla «organizzazione giuridica» della Chiesa cattolica, che è diversa da quella di altri culti:

Ma un'uguaglianza perfetta in fatto di libertà di coscienza e in fatto di libertà di culto, e cioè quanto al diritto di credere a quello che si voglia o di

---

<sup>70</sup> Come appare evidente nel saggio *I diritti di libertà e lo Statuto*, in RUFFINI, *Diritti di libertà*, cit., pp. 139-143.

<sup>71</sup> RUFFINI, *Diritti di libertà*, cit., p. lix, prefazione della I ed. del 1926.

<sup>72</sup> RUFFINI, *Il nuovo regime italiano della stampa e la libertà religiosa*, cit., p. 80.

<sup>73</sup> RUFFINI, *Il nuovo regime italiano della stampa e la libertà religiosa*, cit., pp. 82-84.



non credere, se non si vuole, a nulla e di manifestare tale credenza o miscredenza, e quanto ancora al diritto di esercitare in comune, e con atti esteriori di culto, la propria religione, è il proprio di tutti i cittadini italiani, senza la menoma distinzione possibile; è il proprio di tutte le associazioni di culto ammesse nello Stato, senza la minima distinzione possibile. In questo campo il numero, la importanza sociale e tutto il resto non contano. Conta solo la coscienza, che deve fruire di una medesima identica tutela giuridica quanto alle sue manifestazioni esteriori, individuali o collettive<sup>74</sup>.

L'esigenza di rispettare le differenze «organizzative» e le condizioni storiche delle confessioni religiose convive pertanto con la necessità di garantire una piena e perfetta uguaglianza in materia di libertà di coscienza e di culto.

Due anni prima, nelle pagine conclusive del corso su *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Ruffini era ritornato sul contrasto di opinioni con Scaduto<sup>75</sup>. Ripercorrendo i termini della polemica, ribadisce le posizioni maturate nel 1913 e riconduce il senso ultimo del dissidio alla diversa prospettiva dalla quale il rapporto tra libertà uguaglianza può essere guardato: sotto il profilo della libertà di coscienza e di culto (che esige l'uguaglianza) e sotto quello della posizione giuridica delle confessioni religiose e delle rispettive istituzioni, che legittima le differenze nel regime giuridico che, come abbiamo visto, lo stesso Scaduto ammetteva. Ruffini riconosce che in fondo il dissidio con Scaduto è «più formale che sostanziale», ed è causato dal fatto che Scaduto aveva immesso nella sua costruzione giuridica quello che in verità era «un suo pio desiderio», come testimoniano l'aggettivo «razionale» e l'avverbio «razionalmente» che Scaduto soleva utilizzare per distinguere, nello svolgersi delle sue argomentazioni, il piano storico da quello positivo e da quello, appunto, «razionale». Sul punto Ruffini precisa di aver sempre distinto e di voler sempre distinguere e separare le sue «convinzioni e aspirazioni politiche» dalle «concezioni e costruzioni scientifiche»<sup>76</sup>.

7. La politica ecclesiastica del fascismo, culminante con i Patti Lateranensi, fu intesa a restituire alla religione cattolica il ruolo preminente che le era stato riconosciuto nell'articolo 1 dello Statuto, e conseguentemente si allontanò dal principio della parità dei culti che alcuni «liberali estremi» come

---

<sup>74</sup> RUFFINI, *Il nuovo regime italiano della stampa e la libertà religiosa*, cit., pp. 84 s.

<sup>75</sup> RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano*, cit., pp. 423-427. Su queste pagine e sulle concezioni ad esse sottese v. anche FERRARI nella *Introduzione* alla ristampa del *Corso* (cit. sopra, nota 38), pp. 40-43.

<sup>76</sup> RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 427 e nota 1.

Scaduto giudicavano indispensabile perché si realizzasse una vera libertà religiosa<sup>77</sup>. I fatti sono noti. Ruffini, avvertendo nei Patti un pericolo per la libertà religiosa<sup>78</sup>, votò contro la loro ratifica, diversamente da Scaduto che, come rievocava Jemolo,

è stato sulla cattedra il sostenitore della tradizione giurisdizionalista, che nel 1913 (*sic*) in polemica con Francesco Ruffini ha negato poterci essere piena libertà religiosa in uno Stato, se non sia fatta identità di trattamento giuridico a tutte le confessioni religiose, che nel 1915 ha scritto per la sospensione della legge delle guarantee durante la guerra<sup>79</sup>.

Forse segno, questo, di una progressiva adesione di Scaduto al programma politico del fascismo<sup>80</sup>, o forse solo di un atteggiamento disposto a sa-

---

<sup>77</sup> Così in sintesi ORIO GIACCHI, *La legislazione italiana sui culti ammessi*, Milano, Vita e Pensiero, 1934, pp. 7 s.

<sup>78</sup> ARTURO CARLO JEMOLO, *Libertà e parità*, in Id., *I problemi pratici della libertà*, II ed., Milano, Giuffrè, 1972 (I ed. 1961), p. 70.

<sup>79</sup> ARTURO CARLO JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, Einaudi 1971, p. 497. Sulla posizione di Scaduto rispetto al Concordato v. GUARINO, *Lo Scaduto dimenticato!*, cit., pp. 155-159, alla luce dello scritto di FRANCESCO SCADUTO, *La conciliazione dello Stato italiano con la S. Sede*, in *Rivista di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia*, serie II, anno 21, parte I, 1929, pp. 69-80. Fra gli aspetti vantaggiosi degli accordi individuati da Scaduto vi è quello «che cessa completamente il dissidio tra la coscienza di italiano e la coscienza di cattolico nei suoi cittadini, dissidio oramai già ridotto di intensità ma, nondimeno, ancora persistente» (p. 79). A suo giudizio la conciliazione era stata conclusa, là dove in precedenza alcuni tentativi erano falliti, perché «un Uomo eccezionale, avendo creato una situazione politica interna eccezionale ed avendola stabilizzata, avendo rinnovata la coscienza pubblica ed avendo trasformato la mentalità degli organi legislativi, sicuro dell'approvazione, ha potuto concludere e ha concluso» (p. 80).

<sup>80</sup> In questo senso CARLO FANTAPPIÈ, *Francesco Scaduto e il Concordato Lateranense. Dalla polemica di «Ignotus» sul monopolio nella formazione dei giovani alle lezioni universitarie inedite del 1930-1931*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 1995.1, pp. 307-341, a p. 324, il quale (p. 326) propende per attribuire a Francesco Scaduto l'opuscolo di IGNOTUS, *Stato fascista, Chiesa e scuola*, Roma, Libreria del Littorio, 1929, nel quale vi è un accenno (p. 86) a «un senatore siciliano, valente giurista, professore universitario... nonché fervente massone», che «ai suoi vecchi compagni di fede» giustificava «il proprio voto favorevole agli accordi lateranensi» in ragione di una esplicita dichiarazione di Benito Mussolini che l'approvazione dei Patti non toccava la piena libertà di discussione in materia religiosa. L'identificazione di *Ignotus* con Scaduto, allora settantunenne professore della Sapienza di Roma e senatore del Regno, mi lascia perplesso, ma non è questa l'occasione per affrontare tale questione. L'identificazione era parsa poco verosimile ad Arturo Carlo Jemolo, in una lettera inviata a Mario Falco il 29 gennaio 1930: «Hai letto *Ignotus*? qualcuno (cioè E. Buonaiuti) vi ha ravvisato Scad.[uto], ma penso sia da escludere per il cenno che è di Scad.[uto] stesso in una certa pagina, e che non può essere di mano sua» [ARTURO CARLO JEMOLO, *Lettere a Mario Falco*. II. (1928-1943), a cura di MARIA VISMARA MISSIROLI (Per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno 89), Milano, Giuffrè, 2009, p. 145; cfr. *Lettere di Ernesto Buonaiuti ad Arturo Carlo Jemolo 1921-1941*, a cura di CARLO FANTAPPIÈ, con introduzione di FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Fonti 24), Roma, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, Ufficio Centrale per i Beni Archivistici, 1997, pp. 181 s., lettera datata Roma, 9 gennaio 1930].

crificare la coerenza ideale e scientifica sull'altare dell'opportunità politica. Nelle parole di Jemolo, «uno dei tanti esempi della modesta guida che possono essere nella vita le elaborazioni dottrinali»<sup>81</sup>.

Come che sia, lo Scaduto professore avvertì bene il cambiamento di rotta operato dai Patti Lateranensi, pur riconoscendo le potenzialità in certa misura riequilibratrici della legge sui «culti ammessi» (l. 1159 del 1929) e la persistenza, nella nuova legislazione, di alcuni strumenti di controllo e tutela tipici della politica giurisdizionalistica. Il quadro, con le sue sfumature, è definito già nel corso di lezioni sulla nuova legislazione tenuto nel 1930/31<sup>82</sup>:

In quanto al confessionismo (che prima non c'era) e all'uguaglianza dei culti (che di fatti c'era) oggi si potrebbe dire che il confessionismo è completo e l'uguaglianza dei culti non esiste più<sup>83</sup>.

Ma, a controbilanciare questa prima impressione, sta per esempio la constatazione che la legge sui culti ammessi prevede la celebrazione di matrimoni con effetti civili anche da parte dei ministri dei culti acattolici, circostanza che impediva alla Chiesa cattolica di credere che tale facoltà fosse esclusivamente riservata ai propri ministri. Non di meno, con i Patti erano stati modificati alcuni «principi fondamentali dello Stato italiano in materia ecclesiastica». I principi del diritto pubblico anteriore erano la «separazione tra Stato e Chiesa» e «libera Chiesa in libero Stato». I nuovi sono individuati nella «ingerenza dello Stato» in materia di enti ecclesiastici; nel «confessionismo dello Stato», che però appare «limitato» dalle disposizioni sui «culti ammessi»; nella «collaborazione fra Stato e Chiesa in quanto essi mirano ad un medesimo fine», che sostituisce il principio separatistico<sup>84</sup>.

8. Agli occhi della dottrina contemporanea, non solo ecclesiasticistica<sup>85</sup> ma anche costituzionalistica<sup>86</sup>, il modello disegnato da Ruffini fu quello vin-

---

<sup>81</sup> JEMOLO, *Libertà e parità*, cit., p. 70.

<sup>82</sup> Nel citato saggio di FANTAPPIÈ, *Francesco Scaduto e il Concordato Lateranense*, pp. 332-341, sono pubblicate sette lezioni sulla nuova legislazione concordataria tenute nell'Università di Roma per l'anno accademico 1930-31 (Siena, BCUS, Carte Scaduto, Lezioni ed attività accademica, n. 12), dalle quali sono tratte le citazioni nel testo.

<sup>83</sup> FANTAPPIÈ, *Francesco Scaduto e il Concordato Lateranense*, cit., p. 334 (lezione I).

<sup>84</sup> FANTAPPIÈ, *Francesco Scaduto e il Concordato Lateranense*, cit., p. 339-341 (lezione VII).

<sup>85</sup> Una piena adesione agli argomenti portati da Ruffini, seppure senza citazione della fonte (non so se il volume del 1901 o il saggio del 1913), mostra anche l'allievo di Scaduto SCHIAPPOLI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 108.

<sup>86</sup> CARMELO CARISTIA, *Il diritto costituzionale nella dottrina recentissima*, Torino, F.lli Bocca Editori,

cente, e le ragioni sono agevoli da comprendere. Quando, nel 1931, Cesare Magni scriveva *Intorno al nuovo diritto dei culti acattolici ammessi in Italia*, riconosceva che

se il concetto di parità secondo il Ruffini poteva apparire teoricamente meno convincente di quello di Scaduto, date le premesse di aconfessionismo statale, esso appariva invece eccellente quanto a valore pratico, date le condizioni storiche e sociali di quel tempo, e offriva un sicuro e saldo orientamento soprattutto nello studio del nostro diritto positivo...<sup>87</sup>.

Anche dopo il 1929, in sostanza, il modello di Ruffini, alieno dalle proiezioni «razionali» di Scaduto, era quello che meglio riusciva a dare ragione del vigente assetto di relazioni tra lo Stato e le confessioni religiose<sup>88</sup>. Si può dunque condividere l'affermazione che l'autorevolezza di un giurista liberale come Ruffini si prestava a giustificare il «processo di riconfessionalizzazione dello Stato che... andava accentuando la distanza tra la Chiesa cattolica e

---

1915, dedica un cospicuo capitolo (pp. 65-91) a *Il separatismo e la libertà religiosa*. L'autore non prende in considerazione alcuno scritto di Scaduto. Piuttosto, prende in esame la prolusione di Falco, alla quale aderisce condividendone la prospettiva empirica; il coevo volume di Del Giudice, che critica per la sua astrattezza e il suo «ossequio profondo alla norma costituita, alieno da qualsiasi giudizio critico o impurità politica che riconduca alle modeste ragioni della pratica» (p. 73); lo scritto di Ruffini del 1913, che condivide pienamente quanto all'idea della «assoluta irrilevanza che questa imparità di trattamento» – cioè quella giustificata dalle effettive condizioni delle diverse confessioni – «ha dal punto di vista della garanzia della libertà di coscienza e di culto».

<sup>87</sup> CESARE MAGNI, *Intorno al nuovo diritto dei culti acattolici ammessi in Italia (Concetto e sistema del nuovo diritto dei culti acattolici ammessi e condizione giuridica di ministri ed enti dei culti medesimi)*, in *Studi Sassaressi*, serie II, vol. IX, fasc. 1-2, 1931, pp. 1-143 dell'estratto, ricostruisce e discute le argomentazioni di Ruffini e Scaduto alle pp. 26-38 (pp. 36 s. per la citazione).

<sup>88</sup> Magni mette bene in evidenza che se la replica di Scaduto era partita da una prospettiva di teoria generale, essa doveva pur sempre scontrarsi (e questo a Scaduto era chiarissimo) con i concreti assetti del diritto positivo italiano (MAGNI, *Intorno al nuovo diritto dei culti acattolici ammessi*, cit., pp. 33 s.): «a nostro avviso, la forza logica del ragionamento dello Scaduto appare incontestabile una volta che si parta dalla premessa non solo dell'aconfessionalità dello Stato ma anche del separatismo. In sede logica nessuna obiezione si poteva fare, secondo noi, al ragionamento dello Scaduto quando questi concetti si intendessero applicati da uno Stato non soltanto aconfessionistico ma anche separatistico, che applica cioè alle persone giuridiche con fine di culto il diritto privato (salve le norme di diritto pubblico riguardanti la libertà di associazione e la libertà religiosa dei singoli). Naturalmente più difficile era conciliare quel concetto dell'eguaglianza enunciato dallo Scaduto con un sistema che avesse applicato il principio (accennato dallo stesso Scaduto a proposito del nostro diritto positivo) che le persone giuridiche con fine di culto devono essere considerate di interesse pubblico e sottoposte al diritto pubblico. Infatti lo Scaduto ha enunciato quel principio (che tutti gli enti a fine di culto debbano essere considerati istituti pubblici non autarchici) in sede di interpretazione del diritto vigente prima del Concordato: considerando questa opinione da un punto di vista teorico essa andava però ricollegata ad una delle tante applicazioni del sistema aconfessionistico non separatistico ma giurisdizionalistico...».

le altre confessioni religiose»<sup>89</sup>. Persino uomini delle cui inclinazioni liberali oggi non è lecito dubitare, come ad esempio Arturo Carlo Jemolo, non esitavano a sostenere che lo Stato aveva adempiuto il suo compito riconoscendo la piena libertà di coscienza e di culto dei singoli e delle confessioni; e che le disparità legislative presenti in altri settori della vita delle confessioni religiose non dovevano destare sorpresa, preoccupazione o biasimo più di quanto destassero sorpresa, preoccupazione o biasimo altri sacrifici che lo Stato imponeva a quella parte dei cittadini che di volta in volta non condividevano le proprie politiche fiscali, internazionali, militari, etc.:

Non è questa la storia di tutti i tempi? Perché solo per il fattore religioso questa particolarissima preoccupazione dei diritti del singolo?<sup>90</sup>

<sup>89</sup> FERRARI, *Introduzione* a RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, cit., p. 42.

<sup>90</sup> Così ARTURO CARLO JEMOLO, *Religione dello Stato e confessioni ammesse*, in *Nuovi Studi di Diritto, Economia, Politica*, 1.1, Roma, 1930, pp. 21-44, alle pp. 27 s. In questo saggio, peraltro, Jemolo interpretava la legge sui culti ammessi sottolineandole gli elementi di continuità con la precedente legislazione di epoca liberale (l'art. 4 riproduce l'art. unico della l. 735/1848, e l'art. 5 ricalca l'art. 2 comma 4 della Legge delle Guarentigie), e riconosceva alle confessioni acattoliche il diritto al proselitismo, cosa che invece era negata da altri giuristi (per esempio GIACCHI, *La legislazione italiana sui culti ammessi*, cit., pp. 89-104, sulla scia di Vincenzo Del Giudice e contro Jemolo e Magni) e dalla giurisprudenza: sul tema v. CARLO CARDIA, *Ateismo e libertà religiosa nell'ordinamento giuridico, nella scuola, nell'informazione, dall'Unità ai nostri giorni* (Dissensi 46), Bari, De Donato, 1973, pp. 66-69, anche con riferimento a una sentenza della Corte d'Appello di Roma del 1936. Una valutazione decisamente positiva e di impronta liberale della legge sui culti ammessi è data anche da MARIO PIACENTINI, *Il culti ammessi nello Stato italiano*, Milano, U. Hoepli, 1934, il quale fra l'altro riteneva che il diritto di far propaganda e proselitismo fosse incluso nella libertà di discussione in materia religiosa sancito dall'art. 5 (pp. 9 e 62-68). A suo giudizio il problema non stava nella legge, che giudicava «legge costituzionale per eccellenza» (p. 9). Altre erano le «ombre del sistema» (pp. 24 s.): oltre alla disciplina del nuovo Codice penale (art. 402-406), denunciava il risorgere preoccupante della «intolleranza di fatto, la quale è peggiore di quella sancita dalle leggi scritte». E riferiva: «Taluni funzionari, che non hanno ben compreso lo spirito delle leggi fasciste le quali garantiscono la piena tutela della libertà di coscienza e di culto dei cittadini, dimenticano spesso di essere servitori dello Stato e subiscono, in modo ingiustificato, le pressioni fatte da qualche intollerante, al fine di ostacolare la libertà di propaganda o di proselitismo; o di far trasferire o addirittura licenziare dai loro posti alcuni funzionari o insegnanti acattolici; o di impedire la concessione di quelle autorizzazioni alle quali è subordinata l'esplicazione dell'attività religiosa da parte degli istituti cattolici e dei relativi ministri di culto». Nella premessa di un volumetto pubblicato a dieci anni dall'entrata in vigore della legge, i toni di Piacentini gettano ombre decisamente più pesanti sulla futura applicazione della legge, e questo nonostante l'autore si definisca un «ottimista irriducibile», e dichiara di confidare che «un grande popolo, come quello che è stato plasmato dallo Stato fascista», non possa «non avere l'ambizione di seguire una politica ecclesiastica che sia veramente degna del suo prestigio universale ed imperiale; e, cioè, una politica improntata da questi due ideali veramente luminosi: rispetto assoluto del Cattolicesimo che è la religione della stragrande maggioranza dei popoli latini; rispetto assoluto, altresì, della libertà di coscienza e di culto, la quale costituisce una conquista insopprimibile dello Stato moderno» (MARIO PIACENTINI, *Nel decennale della legge sui culti ammessi*, Firenze, Cya, 1940, pp. 16 s.). Sulla poco nota figura di questo autore (1887-1967) v. FRANCESCO MIGLIORINO, *Piacentini Mario*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, cit., II, pp. 1567 s. Per una valutazione di questa stagione dottrinale alle prese con la nuova legislazione

Sarebbe scontato notare che affermazioni del genere mostrano una sensibilità nei confronti del problema della libertà religiosa diversa da quella attuale, almeno per quanto omettono di rilevare che accentuate e moltiplicate disparità di trattamento possono tradursi a danno della libertà di coscienza e di culto (come notava Scaduto nel 1923)<sup>91</sup>. È questo il retaggio della concezione liberale della libertà religiosa intesa come libertà negativa, cioè come garanzia di immunità dalle ingerenze dello Stato nella coscienza dell'individuo<sup>92</sup>. Non si può non notare, inoltre, che tali affermazioni si collocano in un quadro costituzionale che riconosceva la religione cattolica come sola religione dello Stato e nel clima di rinnovato confessionismo inaugurato dai Patti Lateranensi. Per lo Jemolo del 1929, come per gli uomini del suo tempo, il concreto termine di paragone rispetto al sistema vigente non stava tanto in una assoluta uguaglianza delle confessioni religiose davanti alla legge – come pure aveva auspicato Scaduto sul piano del «diritto razionale» –, quanto nel complesso di privilegi e discriminazioni odiose che ancora persistevano alla metà dell'Ottocento e che la politica dello Stato liberale aveva passo dopo passo smantellato. Vi era la fiducia che la nuova posizione giuridica acquisita dalla Chiesa cattolica e dalle sue istituzioni non valesse a pregiudicare le garanzie di uguaglianza dei cittadini senza differenza di religione che la legge sui culti ammessi aveva reiterato sulla scia della legislazione liberale (l. 1159 del 1929, art. 4).

In tutt'altro contesto storico, e sulla scia di consapevolezze progressivamente maturate nel corso degli anni, nel 1961 Arturo Carlo Jemolo riferiva della «cortese polemica» tra Scaduto e Ruffini in un capitolo dei suoi *Problemi pratici della libertà* centrato sui rapporti tra *Libertà e parità*<sup>93</sup>. Con franchezza dava atto di come il consenso dottrinale guadagnato da Ruffini era stato messo a dura prova nel confronto con la realtà del regime liberticida:

Allorché si svolgeva la discussione, sarebbe sembrato assurdo in Italia dire che protestanti od israeliti fossero in condizioni deteriori, le parole di Ruffini sembravano ispirate al vero liberalismo, non dogmatico, dove il dato teorico era passato al vaglio del buon senso, e si avvertiva un che di settarismo, o

---

sui culti ammessi cfr. MARIO TEDESCHI, *La legge sui culti ammessi*, in *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di Legge sulla libertà religiosa* (1 marzo 2002). Atti del Convegno di Ferrara del 25-26 ottobre 2002, a cura di GIUSEPPE LEZIROLI, Napoli, Jovene, 2004, pp. 35-47; anche in ID., *Studi di diritto ecclesiastico*, Napoli, Jovene, 2002, pp. 123-138.

<sup>91</sup> Cfr. sopra, testo alle note 62-65.

<sup>92</sup> Su questi aspetti v. LILLO, *I limiti all'esercizio della libertà religiosa*, cit., pp. 40-52.

<sup>93</sup> ARTURO CARLO JEMOLO, *Libertà e parità*, cit., pp. 63-71.

almeno di dogmatismo, nella tesi dello Scaduto. Ma qualche lustro più tardi parecchi si chiedevano se non fosse stato quest'ultimo ad intuire la verità<sup>94</sup>.

E ancora nel 1967, ricordando la polemica nel quadro di una rievocazione della figura e dell'opera scientifica di Francesco Scaduto, Jemolo notava come la riaffermata centralità dell'articolo 1 dello Statuto e le norme discriminatrici emanate nel ventennio fascista avessero proiettato i loro effetti fin dentro l'ordinamento repubblicano:

In quegli anni fummo quasi tutti con Ruffini; l'art. 1 dello Statuto appariva un relitto storico, qualcosa come uno scudo araldico scolpito su una facciata a ricordare l'antico signore del palazzo, che non poteva più dare noia a nessuno; esso non aveva impedito una politica anticlericale, atti di ostilità alla Chiesa che già non apparivano più giustificabili alla coscienza contemporanea<sup>95</sup>. Ma l'esperienza del poi mostrò invece che si trattava di una radice che poteva dare nuovi germogli, ed ancora dopo l'avvento della Repubblica occorsero dure battaglie per ottenere l'applicazione della piena libertà religiosa, che non può non essere anche libertà di proselitismo<sup>96</sup>.

Sebbene personalmente ritenesse che il problema dell'uguaglianza non potesse risolversi in termini strettamente aritmetici, ma occorresse rifarsi al «sentire comune di un certo periodo»<sup>97</sup>, Jemolo notava che, quando i pro-

---

<sup>94</sup> JEMOLO, *Libertà e parità*, cit., p. 65 s. E proseguendo, poco oltre (p. 69), non esitava a sottolineare che, pur nel vigore della Costituzione repubblicana, sarebbe «difficile negare che un valdese od un israelita si sentissero più cittadini *optimo iure* nell'Italia del 1914 che in quella d'oggi, ed in particolare in quella degli anni 1947-62». È verosimilmente sulla scia di tali considerazioni che lo stesso Jemolo si rammaricava che Guido Fubini non avesse ricordato la polemica tra Scaduto e Ruffini nel suo libro sull'ebraismo italiano: ARTURO CARLO JEMOLO, *Presentazione* (1974) di GUIDO FUBINI, *La condizione giuridica dell'ebraismo italiano*, seconda edizione, Torino, Rosenberg & Sellier, 1998, pp. 7-17, alle pp. 7 s. La circostanza è ricordata da ALBERTO CAVAGLION, *Jemolo e in mondo ebraico*, in *La lezione di un maestro. Atti del Convegno in memoria di Arturo Carlo Jemolo*, Torino, 8 giugno 2001, a cura di RINALDO BERTOLINO - ILARIA ZUANAZZI (Collana di Studi di Diritto Canonico ed Ecclesiastico. Sezione ecclesiasticistica 24), Torino, Giappichelli, 2005, pp. 37-65, in particolare pp. 61-63.

<sup>95</sup> In altra sede Jemolo aveva notato che «quell'articolo, di natura puramente programmatica, non aveva mai impedito alla politica ecclesiastica italiana di battere qualsiasi via, anche le più pregiudizievoli alla Chiesa»: ARTURO CARLO JEMOLO, *Considerazioni sulle costituzioni e sul problema costituzionale italiano*, in *Lo Statuto Albertino*, a cura di ARTURO CARLO JEMOLO e MASSIMO SEVERO GIANNINI, Firenze, Sansoni, 1946, p. 29.

<sup>96</sup> ARTURO CARLO JEMOLO, *Introduzione a FRANCESCO SCADUTO, Stato e Chiesa nelle Due Sicilie dai Normanni ai nostri giorni, secoli XI-XIX*, Palermo, Amenta, 1887; rist. Palermo, Edizioni della Regione Siciliana, 1967, pp. 9-21, a p. 14. Un breve ricordo della polemica con Ruffini è contenuto anche nella bella commemorazione di ARTURO CARLO JEMOLO, *Francesco Scaduto*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, 1943.1, pp. 16-26, a p. 22.

<sup>97</sup> JEMOLO, *Libertà e parità*, cit., p. 66: «in realtà, come tutto ciò che si agita nell'ambito delle nostre

blemi si pongono nella pratica, l'affermazione che la giustizia consiste nel dare a ciascuno il suo e non a tutti lo stesso diviene un argomento tipico dei «sostenitori dell'assetto vigente»; al contrario, coloro che aspirano alla tutela dei più deboli o delle minoranze avvertono quanto insidioso sia tale argomento, per la difficoltà di stabilire quale sia il proprio di ciascuno e per i pericoli insiti in una «giustizia distributiva... operata dal più forte»<sup>98</sup>.

9. Penso che questo ritornare e questo insistere di Jemolo sulla polemica tra Scaduto e Ruffini abbia non solo il senso della rievocazione storica di una questione storicamente datata ed esaurita nella sua rilevanza<sup>99</sup>. Se la questione, con riferimento ai due maestri italiani che prima l'avevano dibattuta, è stata riproposta in un volume nato dall'insegnamento impartito agli studenti, così è stato per la convinzione del valore, per così dire, «pedagogico» che essa possiede. Il tema del rapporto tra uguaglianza e libertà appare infatti un nodo intrinseco alle problematiche del diritto ecclesiastico sia prima che dopo il 1948, e coinvolge problemi pratici che assumono diversa configurazione e diversa soluzione nella vita e nella storia, problemi per i quali, per dirla al modo di Jemolo «soltanto i semplici trovano che la risposta è ovvia»<sup>100</sup>. In questo senso mi sembra legittimo parlare di «attualità» di Fran-

---

discipline, neppure la questione di eguaglianza può porsi qui in termini aritmetici (se pure secondo il vocabolario nessuna espressione come quella di 'eguale' richiami l'aritmetica): è al sentire comune di un certo periodo, che apprezza più o meno dati elementi, che bisogna rifarsi».

<sup>98</sup> JEMOLO, *Libertà e parità*, cit., p. 64. E, a uno sguardo retrospettivo, non si può non condividere il giudizio di chi ha affermato che «l'esperienza, pur successiva all'entrata in vigore della Costituzione del 1948, dimostra a quali fini 'anticostituzionali' è valso il criterio anzidetto (cioè quello sintetizzato nella formula di Ruffini), proprio in materia ecclesiastica»: così FRANCESCO FINOCCHIARO, *Confessioni religiose e libertà religiosa nella Costituzione. Art. 7-8-19-20* (Estratto dal Commentario della Costituzione a cura di Giuseppe Branca), Bologna - Roma, Zanichelli - Soc. Ed. del Foro Italiano, 1983, p. 393 nota 7.

<sup>99</sup> In quegli stessi anni la polemica fu ripresa da PIO FEDELE, *La libertà religiosa*, Milano, Giuffrè, 1963, in un capitolo su *Libertà religiosa e uguaglianza*, pp. 75-103. Immune dai dubbi di Jemolo, e pur giudicando logicamente validi gli argomenti di Scaduto, Fedele aderisce pienamente e convintamente alla posizione di Ruffini, affermando che la disparità giuridica tra le confessioni può ben essere fondata su «dati di fatto storici e positivi» (pp. 80 s.), tra cui è determinante l'elemento quantitativo (p. 97). Sul tema v. GIOVANNI BARBERINI, *Pio Fedele, maestro di scienza canonistica*, in *Giuristi nell'Università di Perugia. Contributi per il VII centenario dell'Ateneo*, a cura di FERDINANDO TREGGIARI, Roma, Aracne, 2010, pp. 7-29, alle pp. 15 s. Sulla questione Fedele ritornò nel 1972, rianalizzando la polemica Scaduto-Ruffini sulla trama dei lavori preparatori della Costituzione repubblicana e poi della proposta di revisione degli articoli 7 e 8 Cost. presentata dal deputato Lelio Basso il 23 febbraio 1972 (Atti parlamentari, Camera dei Deputati, V legislatura, Documenti, Disegni di legge e relazioni, n. 4033): PIO FEDELE, *Attualità di Francesco Ruffini*, in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*. Atti del Convegno nazionale di diritto ecclesiastico, Siena, 3 novembre - 2 dicembre 1972, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 309-324.

<sup>100</sup> JEMOLO, *Libertà e parità*, cit., p. 71. In questa linea di considerazioni CARLO CARDIA, *La riforma del*



cesco Scaduto, ma direi meglio di Francesco Scaduto e Francesco Ruffini e della questione che li aveva tormentati nella dimensione morale e scientifica di uomini del proprio tempo<sup>101</sup>.

È ovvio che il problema assume una configurazione diversa a seconda del contesto in cui si pone<sup>102</sup>. Al tempo di Scaduto e Ruffini esso si poneva nel quadro di un ordinamento costituzionale flessibile, nel quale l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge (art. 24 Statuto<sup>103</sup>), anche senza distinzione di religione (l. 19 giugno 1848, n. 735), era sancita nel contesto di uno Statuto che distingueva tra religione di Stato e culti tollerati (art. 1) o ammessi (Codice penale del 1889; poi l. 1159 del 1929): distinzione i cui effetti, come abbiamo visto, erano progressivamente sfumati in età liberale, ma che aveva riacquisito significato con gli Accordi del 1929, i quali avevano «rimesso nel-

---

*Concordato. Dal confessionismo alla laicità dello Stato*, Torino, Einaudi, 1980, pp. 123-130, ripercorre le linee del dibattito dottrinale sviluppatosi nell'Italia repubblicana sulle radici della polemica tra Scaduto e Ruffini, ritenendo che si tratta di questione che «in linea teorica (quindi anche *de iure condendo*)... ha un'autonomia tale da superare le diverse fasi storiche» (p. 123).

<sup>101</sup> Mi sembra significativo che questa conclusione sia stata tratta anche da chi ha accennato alla polemica tra Scaduto e Ruffini da una prospettiva non specificamente ecclesiasticistica: CARLO CASTRONOVO, *Francesco Scaduto scolaro a Bagheria e professore a Roma*, in *Il contributo di Francesco Scaduto alla scienza giuridica*, cit., pp. 73-79, a p. 78.

<sup>102</sup> L'esigenza di contestualizzare storicamente la polemica, ma nello stesso tempo la sua potenzialità nel suggerire al giurista di oggi «termini di raffronto e... suggestioni», sono elementi sottolineati da ENRICO VITALI, *Accordi con le confessioni religiose e principio di uguaglianza*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 4, 1988, pp. 75-88, ora in Id., *Scritti di diritto ecclesiastico e canonico* (Università degli Studi di Milano, Facoltà di Giurisprudenza, Pubblicazioni del Dipartimento di Scienze giuridiche ecclesiasticistiche, filosofico-sociologiche e penalistiche «Cesare Beccaria», Sez. di Diritto ecclesiastico e canonico 23), Milano, Giuffrè, 2012, pp. 163-178, in particolare pp. 164-166; sul punto cfr., dello stesso AUTORE, *Diritto ecclesiastico e storia*, in *Storia e dogmatica nella scienza del diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 93-120, ora in VITALI, *Scritti di diritto ecclesiastico e canonico*, cit., pp. 45-68, in particolare pp. 55-57. A ben vedere, dallo stesso ordine di considerazioni (l'esigenza di storicizzare i problemi di ieri e di oggi) nasce la negazione della «pretesa attualità» della polemica tra Scaduto e Ruffini, in quanto da essa vogliono trarsi soluzioni da trapiantare *sic et simpliciter* in un contesto costituzionale diverso da quello in cui erano immersi gli Autori: GIUSEPPE CASUSCELLI, *Uguaglianza e fattore religioso*, in *Digesto, Discipline pubblicistiche*, XV, Torino, Utet, 1999, pp. 428-449, a p. 442. Ma lo stesso Autore ha altrove recentemente richiamato la posizione di Scaduto a testimonianza di come l'esigenza dell'uguaglianza nella libertà sia un dato da lungo tempo presente nella tradizione ecclesiasticistica italiana: GIUSEPPE CASUSCELLI, *Appunti sulle recenti proposte di legge in tema di libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, gennaio 2007, in particolare pp. 16 s., anche in *Il Diritto ecclesiastico*, 2007, I, p. 67 ss. La centralità delle problematiche sottese alla polemica è posta in evidenza da FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Stato e confessioni religiose. II. Teorie e ideologie*, Firenze, La Nuova Italia, 1978, che alle pp. 25-27 dell'antologia riporta le pagine di Ruffini del 1924.

<sup>103</sup> *Statuto fondamentale del Regno* (4 marzo 1848, n. 674), art. 24: «Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali davanti alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili e militari, salve le eccezioni stabilite dalla legge».

la sua posizione statutaria la Religione dello Stato, la Religione Cattolica»<sup>104</sup>.

Ma, soprattutto, negli anni 1913/1914 il problema posto da Ruffini e Scaduto si poneva in un contesto nel quale lo Stato era concepito come unico soggetto regolatore delle condizioni delle confessioni religiose, conformemente al modello ottocentesco di uno Stato al quale era riservato il monopolio della produzione del diritto. Se per Scaduto lo Stato costituiva «l'orbita massima» e «organizzazione prima» entro la quale si collocano e devono essere regolate la libertà delle persone fisiche e dei gruppi, anche per Ruffini, pur rispettosissimo del ruolo storico della Chiesa cattolica, il *favor libertatis religionis* deve, in definitiva, inquadarsi in un assetto diretto a garantire la «supremazia dello Stato di contro alle Chiese».

In altro contesto, le interrelazioni e i reciproci condizionamenti tra principio di uguaglianza e diritto di libertà religiosa rappresentano un dato caratterizzante e un problema immanente nel quadro dell'ordinamento costituzionale repubblicano<sup>105</sup>. I Patti Lateranensi, con i quali lo Stato italiano aveva acconsentito a una limitazione della propria sovranità, rappresentano un modello che il Costituente applicò, *mutatis mutandis*, alla regolamentazione bilaterale dei rapporti con le altre confessioni religiose su base pattizia (ferma restando la diversa natura giuridica del concordato e delle intese). È questa una scelta di fondo che configura l'odierno modello costituzionale dei rapporti tra Repubblica italiana e confessioni religiose, incidendo notevolmente sulla realizzazione del principio di uguaglianza. Quadro delle fonti – e qui è possibile accennarvi solo incidentalmente – che ai giorni nostri va modificando la sua fisionomia da un lato per l'emersione di una incessante produzione legislativa unilaterale, dall'altro per la moltiplicazione di canali e strumenti di negoziazione normativa – a vari livelli, statale e regionale – con le confessioni religiose<sup>106</sup>: con tutti i rischi che questo ha comportato

---

<sup>104</sup> GIACCHI, *La legislazione italiana sui culti ammessi*, cit., p. 12.

<sup>105</sup> Tanto che le due parole potrebbero servire per sintetizzare il problema centrale del diritto ecclesiastico italiano; cfr. SILVIO FERRARI, *Uguaglianza e libertà religiosa. Appunti per una storia del diritto ecclesiastico italiano*, in *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa (Arcos de la Frontera, 1 y 2 de febrero del 1989)*, a cura di IVÁN C. IBÁN, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1989, pp. 165-182. Al tema è dedicata la recente monografia di FABIO FALANGA, *L'eguale libertà religiosa*, con prefazione di MARIO TEDESCHI (Luca da Penne: Religione diritto e politica 2) Roma, Aracne, 2012, che a p. 75 s. contiene un cenno alla polemica tra Scaduto e Ruffini.

<sup>106</sup> Sul punto v. NICOLA COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 153-160, ma con una diversa lettura del disegno costituzionale dei rapporti fra Stato e confessioni religiose; e GIUSEPPE CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico ed attuazione costituzionale tra de-formazione e proliferazione delle fonti*, in *Il riformismo legislativo in diritto ecclesiastico e canonico*, a cura di MARIO TEDESCHI (Diritto e Religioni 15), Cosenza, Pellegrini, pp. 199-154; ID., *Il pluralismo in materia religiosa nell'attuazione della costituzione ad opera del legislatore repubblicano*, in *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della*

sul piano del rispetto e della realizzazione dei principi costituzionali della materia<sup>107</sup>. Tutto questo, è il caso di aggiungere, in tempi nei quali il pluralismo etnico, religioso e culturale ha radicalmente modificato il quadro di riferimento fattuale entro cui sono chiamati ad operare i meccanismi del pluralismo culturale e religioso disegnati nella Costituzione del 1948<sup>108</sup>.

Diritto di libertà religiosa dei singoli e delle confessioni (art. 19), pari dignità e uguaglianza dei cittadini davanti alla legge senza distinzione di religione (art. 3.1), distinzione e reciproca indipendenza dell'ordine dello Stato e di quello della Chiesa (art. 7.1), uguale libertà delle confessioni religiose (art. 8.1)<sup>109</sup>, principio pattizio (art. 7.2 e 8.3), autonomia organizzativa e statutaria delle confessioni acattoliche (art. 8.2), non discriminazione degli enti ecclesiastici o con fine di religione e di culto (art. 20): tutti questi sono fattori che configurano un sistema costituzionale che impone di porre nel giusto equilibrio il principio e le norme di uguaglianza con la tutela e il rispetto delle differenze e delle identità delle confessioni religiose. Il che impone di verificare costantemente che la disciplina differenziata delle confessioni religiose non si spinga fino a ledere l'uguale libertà delle stesse e non si traduca in

---

*libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di SARA DOMIANELLO, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 23-41. Sul tema v. anche PAOLO MONETA, *L'evoluzione del diritto comune in materia religiosa nella legislazione nazionale*, in *Il riformismo legislativo*, cit., pp. 125-156, e CESARE MIRABELLI, *Concordato e assetto delle fonti*, *ibidem*, pp. 255-261.

<sup>107</sup> A giudizio di CASUSCELLI, «ne sono risultate così pretermesse le funzioni primarie del diritto ecclesiastico costituzionalmente orientato»: *Il pluralismo in materia religiosa*, cit., pp. 37 s. PIETRANGELA FLORIS, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, in *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*. Atti del I Convegno Nazionale di Studi A.D.E.C., a cura di RAFFAELE COPPOLA e CARMELA VENTRELLA, Bari, Cacucci, 2012, pp. 89-108, presenta un bilancio negativo, «in termini di laicità», delle «esperienze di collaborazioni locali, tra istituzioni pubbliche e confessionali» (p. 96 per la citazione). Appena un cenno è possibile fare alle istanze di una legge comune sulla libertà religiosa, la quale dovrebbe fornire strumenti per rimediare alle tante criticità o illegittimità presenti del sistema: si vedano i contributi raccolti nella sezione «Studi e opinioni sul progetto di legge sulla libertà religiosa» del fascicolo 2007.1 de *Il Diritto Ecclesiastico*; e nel volume *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di VALERIO TOZZI - GIANFRANCO MACRI - MARCO PARISI (Collana di Studi di Diritto Canonico ed Ecclesiastico, Sez. Ecclesiasticistica 28) Torino, Giappichelli, 2010.

<sup>108</sup> Come nota SALVATORE BORDONALI, *L'incidenza del fatto religioso nei percorsi formativi della legge nell'ordinamento italiano*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 26, 2010, pp. 703-756, alle pp. 733 e ss., con la letteratura ivi citata.

<sup>109</sup> Al riguardo merita ricordare che nei lavori preparatori della Costituzione fu respinta la formula che suonava: «tutte le confessioni religiose sono eguali davanti alla legge»: FINOCCHIARO, *Confessioni religiose e libertà religiosa nella Costituzione*, cit., pp. 391 s.; GIUSEPPE CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale* (Pubblicazioni dell'Istituto di Scienze Giuridiche, Economiche, Politiche e Sociali della Università di Messina, 97), Milano, Giuffrè, 1974, pp. 134-144; ROMEO ASTORRI, *Il principio costituzionale dell'uguaglianza delle confessioni religiose tra dibattito costituzionale, dottrina e giurisprudenza costituzionale*, in *Jus*, 2003, pp. 499-528, in particolare pp. 499-511.

una lesione della uguaglianza degli individui davanti alla legge senza distinzione di religione<sup>110</sup>. È in questo diritto alla uguale libertà nel rispetto delle legittime differenze che risiede il nucleo del «principio supremo di laicità» dello Stato per come esso è stato enucleato ed enunciato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 203 del 1989: «Il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale». La storia della utilizzazione del principio di laicità da parte della Corte Costituzionale mostra come esso abbia, appunto, una valenza bifronte: da un lato può essere invocato, come nella sentenza in cui per la prima volta è stato enunciato, per riconoscere e confermare la legittimità costituzionale di una disciplina particolare introdotta pattiziamente (nel caso di specie l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche: art. 9 l. 121 del 1985); dall'altro è stato utilizzato, in funzione riequilibratrice di una uguaglianza violata, per dichiarare l'incostituzionalità di disparità legislative introdotte di irragionevoli discriminazioni. Insomma, poiché «il principio di uguaglianza impone sempre e comunque l'equilibrio tra i diversi»<sup>111</sup>, nel capo

---

<sup>110</sup> In questo senso, vi è chi sente il dovere di prendere le distanze dalla posizione teorica di Ruffini nel contesto dell'attuale quadro costituzionale. MARIO TEDESCHI, *Secolarizzazione e libertà religiosa*, in *Il Diritto Ecclesiastico* 1986, I, pp. 44-54, e in Id., *Saggi di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 1987, pp. 295-306, a p. 305: «Con riferimento infatti agli individui, il principio costituzionale di eguaglianza non consente più di configurare quelle sostanziali diseguaglianze alle quali di riferiva il Ruffini. Diversa la conclusione cui si perviene se si fa riferimento alle confessioni per le loro tradizionali ed attuali diversità, anche se sono queste le differenze che lo Stato dovrebbe dirimere». CARDIA, *La riforma del Concordato*, cit., p. 130, ritiene che «la concezione di Ruffini appare oggi difficilmente adattabile all'impianto costituzionale dei diritti di libertà e di eguaglianza, in quanto proprio i profili negativi ed indifferentisti della sua concezione della libertà religiosa risultano meno adeguati agli sviluppi, teorici e normativi, che essa ha avuto negli ultimi decenni». Nella lettura di PIERO BELLINI, *Principi di diritto ecclesiastico*, Bresso, Cetim, 1972, pp. 159-161, se l'art. 8.1 della Costituzione rappresenta il «precetto-chiave» posto a garanzia del «fatto associativo religioso», esso non vale a «eliminare il trattamento privilegiato» riservato alla Chiesa cattolica dall'art. 7; tuttavia esso «esplica... una funzione in certa misura equilibratrice fra codesto trattamento di favore e quello al quale le altre religioni socialmente organizzate possono aspirare dal sistema costituzionale», tanto che «l'esigenza costituzionale che venga assicurata una "par condicio" fra tutte le religioni (sia pure in funzione unicamente della rispettiva libertà) deve operare quale criterio direttivo da adottare in sede di interpretazione e di applicazione dei precetti: ed anche, in certi limiti, in sede di valutazione della loro legittimità costituzionale».

<sup>111</sup> GAETANO SILVESTRI, *Uguaglianza, ragionevolezza e giustizia costituzionale*, in *Le ragioni dell'uguaglianza*. Atti del VI Convegno della Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano-Bicocca, 15-16 maggio 2008, a cura di MARTA CARTABIA e TIZIANA VETTOR (Università degli Studi di Milano - Bicocca, Facoltà di Giurisprudenza 58), Milano, Giuffrè, 2009, pp. 3-24, p. 22 per la citazione. Con specifico riguardo alla materia ecclesiasticistica si vedano le considerazioni di NICOLA COLAIANNI, *Uguaglianza, non discriminazione, ragionevolezza, Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di RAFFAELE BOTTA, (Cinquanta

specifico della libertà religiosa si esige la ricerca di un equilibrio di sistema in cui il rispetto della specificità delle confessioni religiose (art. 7.2-3 e 8.3 Cost.) appare essere la stessa condizione di operatività dei principi di uguale libertà delle confessioni religiose (art. 8.1) e di uguaglianza senza distinzione di religione (art. 3.1), senza che perciò possa dedursi una preminenza del principio di uguaglianza su quello di libertà o viceversa<sup>112</sup>.

*Hoc iure utimur.* Nonostante le perplessità destate in dottrina dall'utilizzazione di un concetto ambiguo, indeterminato e relativo – nella misura in cui può essere riempito di contenuti molto diversi fra loro e persino contrastanti<sup>113</sup> –; nonostante esso possa apparire o essere superfluo nella misura in cui si voglia far discendere dal «principio supremo della laicità statale» conseguenze che più direttamente discendono da altri principî o norme costituzionali<sup>114</sup>; e sebbene vi sia chi neghi che lo Stato italiano possa definirsi «laico»<sup>115</sup>, nell'ordine dei problemi qui trattati l'utilità del principio di laicità, nell'accezione datane dalla Corte nel complesso delle sue pronunce, sta nell'offrire un modello interpretativo che impone la ricerca di un costante raccordo tra principio di uguaglianza e rispetto delle differenze e delle identità delle confessioni in un quadro di pluralismo culturale e confessionale.

10. È noto come i primi decenni dell'Italia repubblicana si siano contraddistinti per l'inerzia del legislatore non solo nell'intraprendere il percorso indicato dalla Costituzione quanto alle intese con le confessioni acattoliche<sup>116</sup>,

---

anni della Corte costituzionale della Repubblica italiana 20) Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006, pp. 59-79, in particolare p. 74.

<sup>112</sup> In questo senso CASUSCELLI, *Uguaglianza e fattore religioso*, cit., pp. 442 s., anche con riferimento a diverse interpretazioni. L'esigenza di un bilanciamento che faccia capo al principio di libertà (perché si può essere uguali anche in un regime che neghi la libertà religiosa) è fortemente sottolineata da MARIO TEDESCHI, *Per uno studio del diritto di libertà religiosa*, in Id., *Vecchi e nuovi saggi di diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 135-162, in particolare pp. 149 s. Per altro verso, «esasperando il principio di non discriminazione si verrebbe per altra via a compromettere il principio di specialità, attraverso cui è possibile dare contenuti effettivi al pluralismo confessionale»: così BORDONALI, *L'incidenza del fatto religioso*, p. 719.

<sup>113</sup> Per una illustrazione della questione v. G. LO CASTRO, *Il diritto laico*, in *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura e con introduzione di MARIO TEDESCHI, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1996, pp. 255-284, in particolare pp. 266-268; BORDONALI, *L'incidenza del fatto religioso*, cit., pp. 726-732, con la letteratura ivi citata.

<sup>114</sup> LO CASTRO, *Il diritto laico*, cit., pp. 267 e 281 s. nota 18; COLAIANNI, *Uguaglianza, non discriminazione, ragionevolezza*, cit., 66.

<sup>115</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *Lo Stato italiano non è uno Stato laico*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1997, I, pp. 11-24.

<sup>116</sup> Prima ancora che iniziasse la stagione delle intese, vi era chi ricordava la polemica tra Scaduto e Ruffini per la preoccupazione che le intese potessero creare nuove disuguaglianze e discriminazioni: in questo senso MARIO CONDORELLI, *Uguaglianza delle confessioni religiose e regime di intese*, in *In-*

ma anche di fronte alle discriminazioni causate dall'applicazione di norme anteriori alla nascita della Repubblica. Al perpetuarsi delle discriminazioni contribuiva l'azione delle autorità amministrative: si pensi, giusto per fare un esempio, che solo nel 1955 fu revocata la famigerata circolare del sottosegretario del Ministero dell'Interno fascista Buffarini Guidi (1935)<sup>117</sup> – fino ad allora applicata dagli organi periferici dello Stato – con la quale, ai sensi dell'art. 1 della legge sui culti ammessi, era stato escluso dal Regno il culto pentecostale, «essendo risultato che esso si estrinseca e concreta in pratiche religiose contrarie all'ordine sociale e nocive all'integrità fisica e psichica della razza»<sup>118</sup>.

---

*dividuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico.* Atti del Convegno nazionale di diritto ecclesiastico, Siena, 3 novembre - 2 dicembre 1972, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 225-236; anche in ID., *Scritti di storia e di diritto* (Università di Catania, Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza 147), Milano, Giuffrè, 1996, pp. 313-326. E vi era chi sottolineava la rilevanza della questione teorica sollevata da Scaduto e Ruffini alla luce dell'idea che il separatismo sia il sistema più adeguato per realizzare l'uguaglianza giuridica: FRANCESCO ONIDA, *Uguaglianza e libertà religiosa nel separatismo statunitense* (Pubblicazioni dell'Istituto di Diritto ecclesiastico e canonico della Facoltà di Giurisprudenza di Firenze 7), Milano, Giuffrè, 1970, pp. 16 s., 360 s.

<sup>117</sup> Ministero dell'Interno, Circolare n. 600/158 del 9 aprile 1935. Acquistava tristemente senso la distinzione intrinsecamente contenuta nella qualifica di culti «tollerati» o «ammessi»: l'autorità che tollera o ammette potrebbe anche non tollerare e non ammettere, come del resto consentiva l'art. 1 della legge 1159 del 1929 («Sono ammessi nello Stato culti diversi dalla religione cattolica apostolica e romana, purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume»). Sul punto è assolutamente eloquente la *Relazione* del Ministro Guardasigilli, Alfredo Rocco, alla l. 1159/1929 (*Codice delle leggi ecclesiastiche*, a cura di VINCENZO DEL GIUDICE, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 301-304, in particolare p. 302): «Riservata, pertanto, come è giusto, una particolare situazione giuridica alla religione cattolica, che è la religione dello Stato, devesi consentire, in omaggio al principio della libertà di coscienza, che nessuno Stato moderno potrebbe mai ripudiare, il libero esercizio di tutti i culti, le cui dottrine o i cui riti non siano contrari all'ordine pubblico o al buon costume. Tale permesso, accordato ai seguaci dei culti acattolici di liberamente dedicarsi alle pratiche religiose secondo i propri convincimenti, non significa indifferentismo dello Stato in materia religiosa, né, tanto meno, adesione alle dottrine di tali culti. Esso è invece la pura e semplice conseguenza del principio generale di diritto pubblico che ogni attività, la quale non sia in contrasto con le esigenze fondamentali della Società e dello Stato, deve essere ritenuta lecita, e, come tale, consentita e tutelata dalla legge. La formula, pertanto, usata nelle leggi posteriori allo Statuto e nel presente disegno di legge – culti ammessi nello Stato –, se pur giustamente più riguardosa di quella dello Statuto – culti tollerati –, non ha, dal punto di vista giuridico, sostanzialmente diverso significato. Lo Stato, cioè, pur professando la religione cattolica, che è la religione della quasi totalità degli italiani, consente, permette, ammette e quindi tutela anche l'esercizio degli altri culti, quando non ne derivi danno ai principî essenziali che reggono la vita dello Stato».

<sup>118</sup> Sulla non ammissione del culto pentecostale, e sui divieti perduranti anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, v. GIORGIO PEYROT, *La circolare Buffarini-Guidi ed i pentecostali*, Roma, Associazione italiana per la libertà della cultura, 1955; ID., *La legislazione sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, cit., pp. 125 s.; GIANNI LONG, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica».* *Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 127-132; CARLO CARDIA, *Libertà. IX. Libertà di credenza*, in *Enciclopedia Giuridica*, 19, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1990, pp. 1-7, a p. 3; ID., *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Torino, Giappichelli, 2015<sup>4</sup>, pp. 142 s. Sulla condizione delle minoranze religiosa dopo il

D'altro canto oggi possiamo interrogarci (ma è domanda che riguarda, *mutatis mutandis*, anche il nostro presente) su quanto la coscienza civile di una nazione allora saldamente legata al Cattolicesimo romano fosse pronta, in quegli anni, a riconoscere in culti acattolici o gruppi religiosi estranei alla tradizione storica italiana delle realtà meritevoli di quella tutela che la Costituzione appresta per le confessioni religiose e le loro istituzioni. Come più sopra abbiamo visto, alla fine dell'Ottocento Francesco Scaduto non aveva esitato ad annoverare il culto mormonico e il maomettano fra quelli «contrari alle nostre leggi, o al nostro diritto pubblico od alla nostra morale». Ancora negli anni Sessanta e Settanta del Novecento nel diffusissimo *Manuale di diritto ecclesiastico* di Vincenzo Del Giudice gli studenti apprendevano, per esempio, che i Testimoni di Geova non potevano essere ricompresi tra le confessioni alle quali l'art. 8.2 della Costituzione riconosce il «diritto di organizzarsi secondo i propri statuti in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano». E al termine di un breve elenco esemplificativo di gruppi a suo dire professanti dottrine contrarie ai principi giuridici ed etici sottesi all'ordinamento italiano, Del Giudice concludeva: «E si potrebbe continuare, a riprova, del resto (come ammonisce l'*Ecclesiaste*, I, 15), che “stultorum infinitus est numerus”»<sup>119</sup>; con parole che ai nostri giorni difficilmente potrebbero leggersi in un manuale universitario, se non altro per una sensibilità profondamente mutata anche in forza di un processo storico che ha reso l'attuale panorama religioso estremamente complesso e frammentato (oltre che per la dominante cultura del “politicamente corretto” e per il timore di incorrere nelle censure dei colleghi, dei mass-media, e forse anche di qualche giudice).

Queste vischiosità e resistenze del sistema possono essere imputate a varie cause: in generale, si può evidenziare una certa lentezza nella maturazione di nuove consapevolezza sociali in materia di rapporti fra Stato e religioni in un contesto politicamente dominato da un partito maggioritario di ispirazione cattolica<sup>120</sup>. È stata rilevata anche una ragione culturale, consistente nel ritardo dimostrato dalla dottrina giuspubblicistica nel positivizzare il

---

1948 v. anche SERGIO LARICIA, *Diritti civili e fattore religioso*, Bologna, Il Mulino, 1978, pp. 48-72.

<sup>119</sup> VINCENZO DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1963<sup>10</sup>, rist. 1970, pp. 57-61, in particolare p. 58 nota 16.

<sup>120</sup> Cfr. MARIO RICCA, *Critica istituzionale attraverso le regole: libertà religiosa e indirizzo giuspositivistico nella dottrina ecclesiasticistica italiana del secondo dopoguerra*, in *La libertà religiosa*, I, a cura di MARIO TEDESCHI, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002, pp. 223-259, in particolare pp. 243-245 sui limiti delle operazioni dottrinali dirette a vagliare alla luce della Costituzione il diritto ecclesiastico vigente.

principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione<sup>121</sup>. Se si eccettua un saggio di Esposito del 1954<sup>122</sup>, il volume di Francesco Finocchiaro del 1958, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, rappresenta il primo importante passo in questa direzione: l'indagine, che precorre altri importanti contributi degli anni Sessanta e Settanta<sup>123</sup>, è volta ad analizzare il complesso della normativa vigente in materia ecclesiastica alla luce dei principî costituzionali di libertà ed uguaglianza – principî che «si limitano e condizionano reciprocamente» –, nella convinzione che tutta la materia non potesse che essere considerata, ormai, se non alla luce degli schemi del diritto costituzionale<sup>124</sup>. Parallelamente si può ricordare che negli anni Sessanta del Novecento un autorevolissimo studioso quale Pietro Agostino d'Avack non esitava a individuare (direi a formalizzare) nel «principio della disuguaglianza» una delle note peculiari del diritto di libertà delle istituzioni religiose collettive come delineato dalla Costituzione italiana<sup>125</sup>. A distanza di mezzo secolo,

---

<sup>121</sup> Così FRANCESCO FINOCCHIARO, *Il positivismo giuridico all'esame di libertà e uguaglianza nel fattore religioso*, in *La libertà religiosa*, I, a cura di MARIO TEDESCHI, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002, 261-266, a p. 265.

<sup>122</sup> CARLO ESPOSITO, *Uguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in ID., *La costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 17 ss.

<sup>123</sup> LIVIO PALADIN, *Il principio costituzionale d'uguaglianza* (Monografie dell'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma. n.s. 17), Milano, Giuffrè, 1965 (a p. 290 nota 118 un cenno alle opinioni di Scaduto e Ruffini nel contesto di un breve paragrafo nel quale non sono scolti i nodi derivanti dall'intreccio delle disposizioni degli articoli 3 comma 1 e 8 comma 1 della Costituzione); CLAUDIO ROSSANO, *L'uguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, Jovene, 1966; AUGUSTO CERRI, *L'uguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Esame analitico ed ipotesi ricostruttive* (Quaderni della giurisprudenza costituzionale, nuova serie 4), Milano, Giuffrè, 1976; dello stesso AUTORE v. anche *L'uguaglianza*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

<sup>124</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso* (Università di Catania, Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza, 30), Milano, Giuffrè, 1958, p. 19 per la citazione; sulla polemica tra Scaduto e Ruffini cenni alle pp. 4 s. e 42 s. Il tema dei rapporti tra libertà religiosa e uguaglianza ha avuto un posto centrale nella interpretazione del diritto ecclesiastico italiano data da Francesco Finocchiaro. Si ricordano qui alcune tappe principali del suo pensiero: *Confessioni religiose e libertà religiosa nella Costituzione*, cit., in particolare pp. 383 ss.; ID., *Libertà. VII Libertà di coscienza e di religione - Diritto Ecclesiastico*, in *Enciclopedia Giuridica*, 19, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1990, 1-15, in particolare pp. 2 s.; ID., *Diritto ecclesiastico*, XII edizione a cura di ANDREA BETTETINI e GAETANO LO CASTRO, Bologna, Zanichelli, 2015, pp. 177-186.

<sup>125</sup> A differenza del diritto individuale di libertà religiosa, che risulta «sempre riconosciuto e tutelato... sulla base e in conformità al principio informatore dell'assoluta uguaglianza giuridica dei singoli», e fermo restando il principio di uguaglianza nella libertà: PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano. I. Introduzione sistematica - Fonti - Principî informativi e problemi fondamentali*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 361-364. L'autore escludeva che tale disuguaglianza possa tradursi in una disuguaglianza indiretta del diritto di libertà religiosa dei singoli, sebbene non escludesse che essa possa avere «ripercussioni sentimentali» o incidere «sul piano morale dei singoli». Negava, inoltre, che vi sia incompatibilità tra il principio del confessionismo statale e quello della libertà religiosa.



sono testimonianze delle irrisolte tensioni del sistema giuridico così come delle diverse anime che caratterizzarono una stagione dottrinale, culturale e civile dell'Italia repubblicana.

11. In questo quadro, nell'inerzia del legislatore, la funzione di adeguare la legislazione ecclesiastica ai principî costituzionali fu assunta dalla Corte Costituzionale, sull'impulso di una giurisdizione di merito che sin dagli anni Cinquanta del secolo XX aveva mostrato una peculiare sensibilità per le istanze di uguaglianza e non discriminazione.

Non si può dire che sia stato un percorso lineare e univocamente orientato<sup>126</sup>. Proprio nella prima fase di attività della Corte, infatti, le operazioni di «ripulitura» dell'ordinamento – significative le sentenze 1957 n. 45<sup>127</sup> e 1958 n. 59<sup>128</sup> – convivono con un «orientamento conservativo» che per lungo tempo ha negato che talune disparità legislative potessero costituire lesioni del principio di uguale libertà delle confessioni e di uguaglianza dei cittadini senza distinzione di religione<sup>129</sup>. È emblematica al riguardo la giurisprudenza relativa gli articoli 402-406 del Codice penale in materia di «delitti contro la religione dello Stato e i culti ammessi», che punivano con pene differenziate i delitti di vilipendio e di turbamento di funzioni sacre a

---

<sup>126</sup> Le sentenze pubblicate fino al 1998 possono leggersi, fra l'altro, in SARA DOMIANELLO, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte Costituzionale in materia ecclesiastica (1957-1986)* (Pubblicazioni degli Istituti di Scienze Giuridiche, Economiche, Politiche e Sociali della Facoltà di Giurisprudenza della Università di Messina, Quaderni per la didattica e la ricerca, 5), Milano, Giuffrè, 1987; EAD., *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte Costituzionale in materia ecclesiastica (1987-1998)* (Pubblicazioni degli Istituti di Scienze Giuridiche, Economiche, Politiche e Sociali della Facoltà di Giurisprudenza della Università di Messina, Quaderni per la didattica e la ricerca, 17), Milano, Giuffrè, 1999.

<sup>127</sup> La quale «dichiara la illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 25 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza del 18 giugno 1931, n. 773, nella parte che implica l'obbligo del preavviso per le funzioni, cerimonie o pratiche religiose in luoghi aperti al pubblico, in riferimento all'art. 17 della Costituzione».

<sup>128</sup> La quale «dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 1 del R.D. 28 febbraio 1930, n. 289, in quanto richiede la autorizzazione governativa per l'apertura di templi od oratori, oltre che per gli effetti civili, anche per l'esercizio del culto» e «la illegittimità costituzionale dell'art. 2 dello stesso decreto 28 febbraio 1930, n. 289».

<sup>129</sup> Traggio le locuzioni tra virgolette da CESARE MIRABELLI, *La libertà religiosa nella giurisprudenza costituzionale*, in *La libertà religiosa*, a cura di Mario Tedeschi, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002, I, pp. 45-57, alle pp. 47 e 51 s. Sul tema v. anche ALESSANDRO ALBISSETTI, *Giurisprudenza costituzionale e diritto ecclesiastico* (Università degli Studi di Milano, Facoltà di Giurisprudenza, Pubblicazioni dell'Istituto di Diritto Ecclesiastico 3), Milano, Giuffrè, 1983; ID., *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2010<sup>4</sup>; GIUSEPPE DALLA TORRE, *Giurisprudenza costituzionale e dottrina ecclesiasticistica. Saggio di analisi*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di RAFFAELE BOTTA (Cinquanta anni della Corte costituzionale della Repubblica italiana 20), Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006, pp. 93-112.

seconda che l'azione fosse commessa contro la religione cattolica o contro culti acattolici; con l'articolo 402, poi, era configurato il delitto di vilipendio della religione dello Stato, che non aveva corrispondenza in altra fattispecie riguardante il vilipendio dei culti acattolici. Un discorso analogo si può fare quanto alla giurisprudenza costituzionale relativa all'articolo 724 del Codice penale, nella parte riguardante la contravvenzione per bestemmia contro la Divinità o i Simboli o le Persone venerati nella religione dello Stato<sup>130</sup>.

In una prima fase, prolungatasi fino agli ultimi anni Ottanta del secolo XX, la giurisprudenza aveva riconosciuto come legittima la disparità nella tutela penale dei culti ricorrendo all'argomento numerico – la religione cattolica come religione della maggior parte degli Italiani – e alle conseguenti reazioni sociali davanti al comportamento delittuoso, quantitativamente e qualitativamente diverse a seconda che il fatto riguardasse la religione cattolica o altri culti.

Così, nella sentenza del 28 novembre 1957, n. 125, relativa all'art. 404 del Codice penale, la Corte Costituzionale affermava che «il Costituente ha dettato negli artt. 7 e 8 della Costituzione, rispettivamente per la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose, norme esplicite, le quali non ne stabi-

---

<sup>130</sup> Sul tema vi è una consistente bibliografia, che è possibile richiamare solo per sommi capi: ANTONINO CONSOLI, *Il reato di vilipendio della religione cattolica*, Milano, Giuffrè, 1957; ENRICO G. VITALI, *Vilipendio della religione dello Stato. Contributo dall'interpretazione dell'art. 402 del Codice Penale*, Padova, Cedam, 1964; FRANCO BOLOGNINI, *Riflessioni sui reati di vilipendio della religione*, Milano, Giuffrè, 1974; FRANCESCO FINOCCHIARO, *La giurisprudenza costituzionale in materia ecclesiastica* (1977), ora in ID., *Saggi (1973-1978)* (Università degli Studi di Milano, Facoltà di Giurisprudenza, Pubblicazioni del Dipartimento di Scienze Giuridiche Ecclesiastiche, Filosofico-Sociologiche e Penalistiche 'Cesare Beccaria', Sezione di Diritto Ecclesiastico e Canonico, 22) Milano, Giuffrè, 2008, pp. 649-677, in particolare pp. 658-662; GIUSEPPE CASUSCELLI, *L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di vilipendio della religione*, in *Quaderni della Scuola di Specializzazione in Diritto Ecclesiastico e Canonico. 7. Studi di Diritto Ecclesiastico e Canonico* (Dipartimento di Filosofia dei Diritti dell'Uomo e della Libertà di Religione, Facoltà di Giurisprudenza - Università degli Studi di Napoli «Federico II»), Napoli, 2002, pp. 79-95; ASTORRI, *Il principio costituzionale dell'uguaglianza delle confessioni religiose*, cit., pp. 522-526; MARIA CRISTINA IVALDI, *La tutela penale in materia religiosa nella giurisprudenza*, Milano, Giuffrè, 2004; RAFFAELE BOTTA, *La tutela penale del sentimento religioso nella Giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di RAFFAELE BOTTA (Cinquanta anni della Corte costituzionale della Repubblica italiana 20), Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006, pp. 29-37; ALBISETTI, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, cit., pp. 9-12., 95 s., 98 s., 105-110; NATASCIA MARCHEI, «Sentimento religioso» e bene giuridico. *Tra giurisprudenza costituzionale e novella legislativa* (Università degli Studi di Milano – Bicocca, Facoltà di Giurisprudenza 31), Milano 2006; VINCENZO PACILLO, *I delitti contro le confessioni religiose dopo la legge 24 febbraio 2006, n. 85. Problemi e prospettive di comparazione* (Collana del Dipartimento di Scienze giuridiche e della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Modena e Reggio Emilia: Nuova serie 75), Milano, Giuffrè, 2007. L'emblematicità di questa giurisprudenza quando si voglia illustrare l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di uguale libertà delle confessioni religiose è sottolineata anche da BARBARA RANDAZZO, *Art. 8, in Commentario alla Costituzione*, a cura di RAFFAELE BIFULCO, ALFONSO CELOTTO, MARCO OLIVETTI, Torino, Utet, 2006, p. 202; Ead., *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 329-343.

liscono la 'parità', ma ne differenziano invece la situazione giuridica che è, sì, di eguale libertà (come dice l'art. 8, primo comma), ma non di identità di regolamento dei rapporti con lo Stato». Su questa scia, la sentenza 13 maggio 1965, n. 39, relativa all'art. 402 del Codice penale, con riferimento alla asserita violazione dell'art. 3 della Costituzione poteva affermare che «la norma impugnata non incide sul principio dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, giacché non dà luogo a una distinzione nella loro posizione giuridica, basata sulla religione da ciascuno professata». La legittimità costituzionale dell'articolo 402, in definitiva, riposava sul fatto che «la maggiore ampiezza e intensità della tutela penale che l'ordinamento italiano assicura alla religione cattolica corrisponde... alla maggiore ampiezza e intensità delle reazioni sociali che suscitano le offese ad essa, in quanto religione professata dalla maggior parte degli italiani».

Nel quadro delle ricerche qui condotte è interessante rilevare che parte della dottrina coeva, aderendo alle decisioni della Corte Costituzionale, scomodò a sproposito l'idea di Ruffini che uguale libertà non comporta uguale trattamento giuridico e che un disuguale trattamento giuridico può trovare ragione nella diversa consistenza numerica delle confessioni religiose, essa stessa espressione del differente peso storico di ciascuna confessione religiosa in un dato ordinamento<sup>131</sup>. Citazione fatta a sproposito perché, come abbiamo visto, per Ruffini siffatti principî potevano valere quanto alla differenziazione giuridica nell'organizzazione delle confessioni e delle rispettive istituzioni<sup>132</sup>, ma non quanto alla tutela penale, dove invece si richiede una pari protezione a garanzia della uguale libertà religiosa, come Ruffini aveva espressamente precisato nei *Diritti di libertà*.

Tale orientamento perdurò fino alla metà degli anni Novanta, sebbene in due casi, relativi alla contravvenzione per bestemmia<sup>133</sup>, la Corte avesse espressamente invocato, pur nel contesto di sentenze di rigetto, gli interventi riequilibratori del legislatore.

<sup>131</sup> Riferimenti critici alla citata dottrina in MARIO CONDORELLI, *Garanzie costituzionali di libertà e di eguaglianza e tutela penale dei culti*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 70, 1959, II, pp. 4-23, alle pp. 12-14; FINOCCHIARO, *Confessioni religiose e libertà religiosa nella Costituzione*, cit., p. 392 s.; ALBISETTI, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, cit., pp. 9-12.

<sup>132</sup> Sulla residua plausibilità del fattore numerico in campi diversi da quello della tutela penale della libertà religiose cfr. le considerazioni di BORDONALI, *L'incidenza del fatto religioso*, cit., pp. 723-725.

<sup>133</sup> Corte Costituzionale, sentenza del 14 febbraio 1973, n. 14, con riferimento all'art. 724 del Codice penale: «... Tuttavia la Corte ritiene che, per una piena attuazione del principio costituzionale della libertà di religione, il legislatore debba provvedere a una revisione della norma, nel senso di estendere la tutela penale contro le offese del sentimento religioso di individui appartenenti a confessioni diverse da quella cattolica». Analogamente, pur nel quadro di diverse argomentazioni, nella sentenza dell'8-28 luglio 1988, n. 925.

Il mutamento di giurisprudenza si ebbe con la sentenza del 18 ottobre 1995, n. 440, relativa all'art. 724 del Codice penale, che ritenendo pertinente l'invocazione dei parametri costituzionali dell'art. 3 primo comma e 8 primo comma, ha segnato l'abbandono del criterio quantitativo in materia di tutela penale della libertà religiosa<sup>134</sup>.

Questo mutamento diede la schiusa a una serie di pronunce che, pezzo per pezzo, ha smantellato l'impianto del capo «Dei delitti contro la religione dello Stato e i culti ammessi» del Codice penale.

Facendo leva sui principî di pari dignità della persona e di laicità o non-confessionalità dello Stato, la sentenza del 10-14 novembre 1997, n. 329, ha dichiarato illegittimo l'art. 404 del Codice penale, affermando, alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, l'improprietà di ogni riferimento alla «presumibile 'maggiore ampiezza e intensità delle reazioni sociali che suscitano le offese' alla religione cattolica», nonché la «non divisibilità» della protezione del sentimento religioso quale «corollario del diritto costituzionale di libertà religiosa»<sup>135</sup>. Dove, tra le righe, si avverte una consapevole adesione agli argomenti sostenuti da Ruffini nel 1926<sup>136</sup>.

Siffatte argomentazioni sono state ripetute, con le dovute modulazioni,

---

<sup>134</sup> Corte Costituzionale, sentenza del 18 ottobre 1995, n. 440: «l'abbandono del criterio quantitativo significa che in materia di religione, non valendo il numero, si impone ormai la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede, quale che sia la confessione religiosa di appartenenza» (sulla linea di argomentazioni contenute nella sentenza 925/1988, precedentemente citata). Questa sentenza della Corte Costituzionale segna «una svolta decisa al suo percorso giurisprudenziale in tema d'uguaglianza e d'uguale libertà»: CASUSCELLI, *Uguaglianza e fattore religioso*, cit., p. 447.

<sup>135</sup> Corte Costituzionale, sentenza del 10-14 novembre 1997, n. 329: «L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale rende infine improprio il riferimento, quale criterio giustificativo della differenziazione operata dalla legge, alla presumibile 'maggiore ampiezza e intensità delle reazioni sociali che suscitano le offese' alla religione cattolica, criterio talora utilizzato in passato congiuntamente a quello quantitativo (sentenze n. 79 del 1958, n. 39 del 1965 e n. 14 del 1973). Il richiamo alla cosiddetta coscienza sociale, se può valere come argomento di apprezzamento delle scelte del legislatore sotto il profilo della loro ragionevolezza, è viceversa vietato là dove la Costituzione, nell'art. 3, primo comma, stabilisce espressamente il divieto di discipline differenziate in base a determinati elementi distintivi, tra i quali sta per l'appunto la religione. Tale divieto vale a dire che la protezione del sentimento religioso, quale aspetto del diritto costituzionale di libertà religiosa, non è divisibile. Ogni violazione della coscienza religiosa è sempre violazione di quel bene e di quel diritto nella loro interezza e tale dunque da riguardare tutti allo stesso modo, indipendentemente dalla confessione religiosa cui eventualmente si appartenga, cosicché non è possibile attribuire rilevanza, in vista della disciplina giuridica, all'esistenza di reazioni sociali differenziate. Diversamente ragionando, si finirebbe per rendere cedevole la garanzia costituzionale dell'uguaglianza rispetto a mutevoli e imprevedibili atteggiamenti della società...».

<sup>136</sup> Lo nota RAFFAELE COPPOLA, *Laicità relativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, febbraio 2007, pp. 9-12, anche in *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, a cura di PAOLO PICOZZA e GIUSEPPE RIVETTI (Università di Macerata, Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza: Seconda serie125), Milano, Giuffrè, 2007, pp. 103-118, alle p. 113-116.

nelle successive pronunce. Nel caso dell'articolo 404, come in quelli degli articoli 403 (sentenza del 4 maggio 2005, n. 168) e 405 (sentenza del 9 luglio 2002, n. 327), l'illegittimità costituzionale è stata dichiarata nella parte in cui tali norme prevedevano pene più gravi, anziché le pene diminuite stabilite dall'articolo 406 per gli stessi fatti commessi contro gli altri culti. Nel caso dell'articolo 402, che non aveva una norma corrispondente relativa al vilipendio dei culti acattolici, la pronuncia è stata puramente ablativa (sentenza del 10 ottobre 2000, n. 508)<sup>137</sup>.

Nel contesto del discorso che stiamo conducendo, mi sembra che la più significativa di tali pronunce, per la sua capacità ricostruttiva, sia la 508 del 2000: essa, fra l'altro, riconosce come le conclusioni ivi contenute siano il frutto di una progressiva maturazione avvenuta in concomitanza con decisivi sviluppi dell'ordinamento giuridico italiano: da un lato la modificazione del Concordato lateranense, con la quale si è dato atto che il principio richiamato nell'articolo 1 del Trattato, della religione cattolica come sola religione dello Stato, non è più in vigore (l. 121/1985, protocollo addizionale, n. 1); dall'altro l'attuazione delle previsioni costituzionali in materia di intese con le confessioni acattoliche. La sentenza ricostruisce il reticolo dei principî costituzionali relativi alla libertà religiosa e ai rapporti tra Stato e confessioni religiose e, se per un verso riafferma che nel campo della tutela penale della libertà religiosa si impone una assoluta parità tra le confessioni, per altro verso riconosce la possibilità di regolare in modo bilaterale e perciò differenziato le specificità delle diverse confessioni religiose<sup>138</sup>.

---

<sup>137</sup> Così realizzando – in modo dichiaratamente necessitato, considerato il principio di riserva di legge in materia di reati e pene (art. 25 Cost.) – «una parità verso il basso (nessuna tutela per nessuna confessione) al posto di una parità verso l'alto (pari tutela per tutte le confessioni)», scelta, quest'ultima, che solo il legislatore sarebbe legittimato a fare: ALBISETTI, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, cit., p. 107.

<sup>138</sup> Corte Costituzionale, sentenza del 10 ottobre 2000, n. 508: «In forza dei principi fondamentali di uguaglianza di tutti i cittadini senza distinzione di religione (art. 3 della Costituzione) e di uguale libertà davanti alla legge di tutte le confessioni religiose (art. 8 della Costituzione), l'atteggiamento dello Stato non può che essere di equidistanza e imparzialità nei confronti di queste ultime, senza che assumano rilevanza alcuna il dato quantitativo dell'adesione più o meno diffusa a questa o a quella confessione religiosa (sentenze nn. 925 del 1988, 440 del 1995 e 329 del 1997) e la maggiore o minore ampiezza delle reazioni sociali che possono seguire alla violazione dei diritti di una o di un'altra di esse (ancora la sentenza n. 329 del 1997), imponendosi la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede quale che sia la confessione di appartenenza (così ancora la sentenza n. 440 del 1995), ferma naturalmente la possibilità di regolare bilateralmente e quindi in modo differenziato, nella loro specificità, i rapporti dello Stato con la Chiesa cattolica tramite lo strumento concordatario (art. 7 della Costituzione) e con le confessioni religiose diverse da quella cattolica tramite intese (art. 8). Tale posizione di equidistanza e imparzialità è il riflesso del principio di laicità che la Corte costituzionale ha tratto dal sistema delle norme costituzionali, un principio che assurge al rango di 'principio supremo' (sentenze nn. 203 del 1989, 259 del 1990,

12. E così ritorniamo al punto d'inizio di queste riflessioni, che hanno preso le mosse da Francesco Scaduto e Francesco Ruffini. Due studiosi che – in questo come per molto altri aspetti – possono essere considerati come due anime complementari del diritto ecclesiastico italiano<sup>139</sup>. Credo di aver mostrato come né in Ruffini né in Scaduto il tema della libertà religiosa sia stato visto in termini di assoluta compatibilità o incompatibilità con una regolamentazione differenziata delle confessioni religiose. Se per Ruffini il rispetto delle condizioni di una confessione storica come il Cattolicesimo non poteva giungere a negare la piena uguaglianza tra le confessioni in materia di tutela penale e più in generale di «protezione della libertà», per Scaduto l'accentuazione del valore dell'uguaglianza giuridica non giungeva al punto di considerare ragionevole od opportuno un diritto comune delle religioni che accomunasse sotto un regime uniforme le istituzioni di confessioni note e non note allo Stato (fermo restando che sia per Ruffini che per Scaduto lo Stato poteva escludere l'esercizio pubblico del culto per confessioni non «tollerabili» per contrasto con le leggi, col diritto pubblico o con la morale). Entrambe queste tendenze hanno alimentato per decenni la tradizione ecclesiasticistica italiana lungo linee di riflessione che non esaurirono il loro effetto nelle aule accademiche ma hanno altresì nutrito la tradizione costituzionale italiana.

La vocazione italiana alla collaborazione tra Stato e confessioni religiose fu inizialmente consacrata coi Patti Lateranensi in un momento in cui la pacificazione religiosa e la risoluzione della questione romana erano considerati obiettivi strumentali alla consolidazione dell'unità politica dello Stato intorno al nuovo regime fascista<sup>140</sup>. Questa vocazione ha trovato sviluppo nella costituzione repubblicana con il principio della contrattazione bilaterale, esteso anche alle confessioni acattoliche. La distinzione di massima tra parità nella protezione della libertà religiosa dei singoli e delle confessioni e differenziazione nella disciplina delle confessioni e degli enti confessionali, al tempo di Ruffini e Scaduto come ai nostri giorni, non elimina il problema di fondo, perché occorre verificare se e in quale misura una differente disci-

---

195 del 1993 e 329 del 1997), caratterizzando in senso pluralistico la forma del nostro Stato, entro il quale hanno da convivere, in uguaglianza di libertà, fedi, culture e tradizioni diverse (sentenza n. 440 del 1995)».

<sup>139</sup> Mi permetto di rinviare a quanto ho scritto in *Tra storia e dogmatica: momenti e tendenze dello studio e dell'insegnamento del diritto canonico in Italia (secoli XIX-XX)*, in *Il Diritto Ecclesiastico* 115.4, 2004, pp. 917-949, con la letteratura ivi citata.

<sup>140</sup> Ma giustamente è stato osservato che il «radicamento del principio di bilateralità» risale «già all'epoca precostituzionale» e a tempi anteriori ai Patti Lateranensi: BORDONALI, *L'incidenza del fatto religioso*, cit., pp. 708-711.

plina che tenga conto delle specificità delle confessioni religiose (per ipotesi anche con «azioni positive») incida nei fatti sulla loro eguale libertà e sulla libertà dei singoli senza distinzione di religione<sup>141</sup>. La ricerca di un equilibrio è un ineludibile compito pratico e quotidiano, nell'attendere al quale non è inutile ripensare ai problemi teorici sui quali Scaduto e Ruffini dibattevano cento anni fa e che continuano a interpellare il nostro presente.

---

<sup>141</sup> FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 174. Sul punto v. le considerazioni di SILVIO FERRARI, *Uguaglianza e libertà religiosa*, cit., pp. 173 s.; ID., *Libertà religiosa individuale ed uguaglianza delle comunità religiose nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 42.5, 1997, pp. 3085-3098, in particolare pp. 3096 s.; VITALI, *Accordi con le confessioni religiose e principio di uguaglianza*, cit.; BORDONALI, *L'incidenza del fatto religioso*, cit., pp. 717-726.