

BREVE EXCURSUS SUGLI AFFARI DEI CULTI DALL'UNITA' D'ITALIA

I rapporti con la Chiesa hanno avuto grande rilevanza fin dalla metà del XIX sec., e quindi sin dagli albori del neo costituito Stato nazionale. Il fulcro delle relazioni Stato/Chiesa ha sempre investito il tema della rilevanza giuridica degli enti ecclesiastici e del loro patrimonio.

Sul punto la legislazione unitaria ripercorse quegli indirizzi tipici del pensiero liberale ed orientati soprattutto ad evitare il formarsi della manomorta e le negative ripercussioni che dal fenomeno sarebbero potute derivare sul dinamismo della vita economica. Preoccupazioni ed indirizzi di pensiero che già avevano contraddistinto la politica ecclesiastica del Regno di Sardegna, e che si erano concretizzati nella sottoposizione ad autorizzazione governativa degli acquisti degli enti morali, compresi quelli ecclesiastici, disposta dalla legge Siccardi del 5 giugno 1850, n. 1037, nonché nella soppressione di numerosi enti ecclesiastici ad opera della legge del 29 maggio 1855, n. 878.

In questo spirito, dopo la costituzione del Regno d'Italia, con la legge 7 luglio 1866, n. 3036 fu disposta la liquidazione dell'asse ecclesiastico.

Il quadro che si venne delineando rivelò piena coerenza con la filosofia di fondo che caratterizzava tutta la politica ecclesiastica del nuovo Stato unitario condensata nel brocardo cavourriano di "*libera Chiesa in libero Stato*".

Il principio che lo Stato non si sostituiva alla Chiesa nel dettare norme sui suoi assetti istituzionali e su quelli degli enti ecclesiastici, ma lasciava che questi agissero nell'ambito civile rimanendo strutturati secondo quanto stabilito dall'ordinamento canonico, fu acquisito anche nella legislazione successiva.

Il documento in cui più compiutamente trovò espressione tale orientamento fu la *legge delle guarentigie* (13 maggio 1871 n. 214), che pose a fondamento dell'intero sistema la distinzione tra enti ecclesiastici soppressi ed enti ecclesiastici conservati, rinviando alle comuni disposizioni di diritto civile per la creazione ed i modi di esistenza degli istituti ecclesiastici e l'alienazione dei loro beni.

In quei primi anni di vita dello Stato unitario dunque, la disciplina degli enti ecclesiastici, era interamente assorbita in quella generale di diritto civile e, conseguentemente, l'apparato amministrativo non contemplava la presenza di uffici la cui attività fosse specificamente dedicata agli enti ecclesiastici.

Il mutamento, che incise sulla sottostante organizzazione amministrativa, fu introdotto dal Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929 che consentì alle autorità civili di riconoscere la personalità giuridica civile agli enti costituiti in ambito ecclesiastico secondo le norme del diritto canonico; l'ingerenza dello Stato restava, pertanto, minima e rigorosamente estranea a tutto ciò che era esplicazione della funzione religiosa o spirituale dell'ente.

Rispetto alla posizione confessionale dello Statuto Albertino, in base al quale la Religione Cattolica Apostolica e Romana era la sola confessione dello Stato e gli altri culti esistenti erano “*tollerati conformemente alle leggi*”, cominciò ad introdursi in quegli anni un primo riconoscimento dei diritti civili e politici. In particolare, con la legge Sineo (19 giugno 1848) venne enunciato il principio generale di eguaglianza secondo cui le differenze di culto non potevano costituire elemento impeditivo al godimento dei diritti civili e politici nonché all’ammissibilità alle cariche civili e militari. Su tale linea di tendenza si innestarono l’abolizione del foro ecclesiastico disposto dalla succitata legge Siccardi del 1850, nonché la legge Coppino (1867) con la quale venne meno l’insegnamento della religione nelle scuole pubbliche ed infine il codice penale Zanardelli (1889) che parificò tutti i culti per quanto concerne l’aspetto della tutela penale. Le anzidette previsioni normative tendevano di fatto a superare, in nome del principio prima ricordato “libera Chiesa in libero Stato”, la discriminazione prevista nello Statuto Albertino e a ricondurre tutte le confessioni religiose nell’ambito del diritto comune, anche se con la c.d. legge delle guarentigie un regime speciale veniva previsto per il Pontefice e gli Organi centrali della Chiesa.

Il mutamento dell’indirizzo politico nel 1929 (Concordato con la Chiesa cattolica) compromise il principio di uguaglianza dei culti e la Religione cattolica assunse nuovamente il ruolo privilegiato di religione dello Stato.

Tuttavia se con la diversificazione dei culti fu compromesso il principio di eguaglianza, rimase intatto, almeno sul piano formale, il principio della libertà religiosa. Infatti anche i culti diversi dal cattolico vennero sottratti alla disciplina del diritto comune e per tutti loro indistintamente fu approvata la legge 24 giugno 1929, n. 1159 recante “Disposizioni sull’esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti al ministro dei culti medesimi” e le relative norme di attuazione (R.D. 28 febbraio 1930, n. 289). Tale normativa introdusse la possibilità di ottenere il riconoscimento della personalità giuridica nonché una serie di controlli e di autorizzazioni per l’espletamento della attività. Si trattò di norme che, senza essere frutto di una negoziazione, penetrarono nelle vicende interne dei “culti ammessi” e le uniformarono secondo uno schema uguale per tutti.

La profonda riforma del 1929, che fu espressione di un nuovo modo di essere dello Stato non solo rispetto alla Chiesa Cattolica, ma anche rispetto ai culti diversi dal cattolico, comportò anche un riassetto amministrativo diretto ad attuare i nuovi principi. Fu per questa necessità organizzativa che, nel 1932, nell’ottica di privilegiare i mezzi di controllo del Ministero dell’Interno, venne disposto il trasferimento a quest’ultimo di tutte le attribuzioni in materia ecclesiastica già spettanti al Ministero della Giustizia e dei Culti, che da tale data modificò la propria denominazione in Ministero di Grazia e Giustizia.

Insieme alla Direzione Generale del Fondo Culto fu trasferita al Ministero dell’Interno anche la Direzione Generale degli Affari di Culto, che aveva il compito principale di dare attuazione alla politica ecclesiastica dello Stato, politica fissata con il Concordato del 1929 e con la legislazione del 1929-1930 nei confronti dei Culti non cattolici e delle Comunità israelitiche. Tale assetto organizzativo è rimasto invariato fino al 1977, anno in cui, nello stesso Ministero, la Direzione Generale del Fondo Culto è stata fusa con la Direzione Generale Affari dei Culti.

La materia è stata poi innovata a seguito dell’Accordo tra Italia e Santa Sede del 18 febbraio 1984, che pose espressamente fine al principio della religione cattolica come Religione di Stato.

Con tale Accordo, e con la legislazione di dettaglio che lo ha attuato nel nostro ordinamento (in particolare, la legge 20 maggio 1985, n. 222, recante disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici e per il sostentamento del clero), lo Stato si è impegnato a continuare a riconoscere la personalità giuridica degli enti eretti o approvati secondo le norme del diritto canonico con finalità di religione o di culto. La novità, rispetto al passato, è consistita nella definizione della categoria degli enti ecclesiastici che, in base all'Accordo predetto, è stata tipizzata nelle finalità di religione o di culto. L'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, quindi, ha assunto nel nostro ordinamento la fisionomia di un soggetto regolato da una disciplina speciale che ne salvaguarda le caratteristiche originarie ed il collegamento con la struttura della Chiesa, ma che, in determinate circostanze, viene anche uniformato ai soggetti di diritto comune.

Con l'avvento della Costituzione italiana, ed in particolare con il disposto dell'art. 7, la Chiesa cattolica fu riconosciuta come ordinamento sovrano e indipendente attraverso l'instaurazione di un rapporto pattizio di tipo internazionale. Con l'art. 8 fu, invece, sancita una condizione paritaria per tutte le Confessioni nonché la regolamentazione dei loro rapporti con lo Stato italiano attraverso l'istituto delle Intese con le relative rappresentanze, considerato come strumento pattizio idoneo alla creazione di un sistema normativo. Attraverso l'Intesa le Confessioni religiose abbandonano la disciplina prevista dalla legge n. 1159 del 1929 sui culti ammessi e regolamentano con lo Stato le loro specifiche realtà. La trattativa per addivenire all'Intesa si avvia a livello governativo attraverso la presentazione di un progetto di Intesa presentato dalla singola Confessione che ha già ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica. Una volta sottoscritta dalle Parti, l'Intesa deve essere approvata dal Parlamento con legge. Come si vede viene seguito un particolare iter procedurale che conferisce alla legge di approvazione dell'Intesa la qualifica di legge rinforzata, nel senso che ogni successiva modifica deve necessariamente seguire la stessa procedura. Il contenuto delle Intese finora approvate presenta generalmente uno schema abbastanza uniforme, fatta eccezione per le peculiarità delle singole Confessioni. Interessanti sono le definizioni, previste nelle varie Intese, delle attività diverse da quelle di religione o di culto. Tali definizioni che in genere sono simili per tutte le Confessioni assumono rilevanza pratica in quanto le attività c.d. "diverse" ricadono nella disciplina dettata unilateralmente dallo Stato per la specifica attività espletata. Le Intese finora approvate con legge sono sei mentre risultano firmate le Intese di altre sei Confessioni.

La Costituzione del 1948, oltre a disciplinare i rapporti tra lo Stato e le confessioni, riconosce il principio di libertà religiosa che assume un significato più ampio in quanto oltre alla concezione esclusivamente individuale garantisce anche la dimensione collettiva e le formazioni sociali. La Carta costituzionale, infatti, ampliando la previsione dell'art. 3 per il quale "tutti i cittadini hanno pari dignità e sono eguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, di razza, di lingua e di religione..." riconosce a chiunque -cittadini, stranieri ed apolidi- il "diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale ed associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato ed in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume". (art.19 Cost)

La concezione garantista comprende anche la possibilità di svolgere attività di proselitismo e di propaganda, dare vita ad associazioni religiose e di partecipare a quelle esistenti. Nei confronti della religione e delle chiese, il testo costituzionale è, quindi, ispirato a valori di laicità e di pluralismo: ha escluso, infatti, ogni discriminazione tra le confessioni religiose, dichiarando che

esse sono egualmente libere davanti alla legge (art. 8) ed ha riconosciuto loro il diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, con il solo limite del “non contrasto” con l’ordinamento giuridico italiano.

I principi della nostra Carta costituzionale si collocano in armonia con il quadro normativo internazionale, a partire dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo del 1948 fino alle varie convenzioni e protocolli dell’Unione Europea e degli altri Organismi internazionali cui l’Italia partecipa, in materia di libertà fondamentali e di non discriminazione.

Tutto questo complesso di funzioni e di poteri, affidati sul piano politico al Ministro dell’Interno, vengono svolti, sul piano amministrativo, dalla Direzione Centrale degli Affari dei Culti, istituita con D.P.R. 398 del 7 ottobre 2001 ed incardinata nel Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione.