



Stefania Dazzetti

(dottore di ricerca in Diritto ecclesiastico e canonico nell'Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Giurisprudenza)

**Per legge o per statuto. Appartenenza e autonomia
nell'esperienza giuridica dell'ebraismo italiano contemporaneo ***

*By law or by statute. Belonging and autonomy
in the legal experience of contemporary Italian Judaism **

ABSTRACT. The essay retraces the salient passages of the juridical condition of the Jews of Italy, from the second emancipation (1848) onwards, around the pivotal principles of community autonomy and individual belonging, which during the different eras - liberal, fascist, republican - have taken on different normative qualifications and consequent historical meanings. The historical perspective thus illustrates the unique and paradigmatic character of the Jewish case for the tension that has gradually been established between institutional reasons and individual demands, between the 'necessity' of the community and the 'freedom' of the Jews. From the reconstruction it emerges how, in the different moments, the initiative of the minority prevailed over the action of the State, mostly called upon to acknowledge the requests and solicitations of the Jewish leadership.

SOMMARIO - 1. Premessa - 2. Tra emancipazione e tradizione. Modelli comunitari in età liberale - 3. Dal Consorzio delle Università israelitiche alla legge del 1930 - 4. L'autonomia confessionale. L'intesa con lo Stato e lo statuto dell'Unione delle Comunità ebraiche del 1987 - 5. Cenni conclusivi.

1 - Premessa

In questa sede si intende ripercorrere i momenti e passaggi salienti dell'esperienza giuridica degli ebrei d'Italia a partire dalla seconda emancipazione (1848), con particolare riferimento ai principi fondamentali dell'*autonomia comunitaria* e dell'*appartenenza individuale* che l'hanno costantemente anche se variamente caratterizzata.

Che per gli ebrei d'Italia, molto più che per altre minoranze religiose, la condizione giuridica rappresenti un versante cruciale e ineludibile della loro storia, appare difficilmente confutabile. Una consolidata tradizione di studi attesta non solo la centralità, via via più pregnante in età contemporanea, che le normative hanno assunto per definire la collocazione della compagine ebraica - in chiave di esclusione/inclusione - nel contesto sociale e politico-istituzionale di riferimento¹; ma anche che, nella variegata produzione di regole da quasi

* Contributo sottoposto a valutazione - Peer reviewed paper.



due secoli a questa parte - leggi, decreti, accordi bilaterali, statuti, regolamenti -, è dato riconoscere aspetti salienti della costruzione e affermazione della sua identità. In questo senso, i dati giuridici paiono aver a tal punto compenetrato quelli storico-culturali da non poterli assumere separatamente nemmeno per comodità analitica, distinguendo il piano formale della norma dalla vicenda complessiva dell'ebraismo e degli ebrei d'Italia².

In termini generali, occorre subito precisare che, se mutevoli devono ritenersi le motivazioni e la *ratio* dei provvedimenti e degli ordinamenti predisposti o approvati dai regimi susseguitisi nell'arco temporale considerato, sullo *status* dei cittadini di origine o fede ebraica e sugli assetti delle loro organizzazioni, costanti risultano invece i valori presupposti dalla minoranza tanto sul *coté* statale, quanto su quello interno. Ci riferiamo, in particolare, ai concetti dell'autonomia nella gestione delle istituzioni comunitarie, e dell'appartenenza a esse dei singoli. Si tratta di principi reciprocamente funzionali, intorno ai quali, dalla chiusura dei ghetti in poi, si è incardinata l'intera vicenda istituzionale dell'ebraismo italiano, e che nel corso degli anni si sono rivestiti di significati e contenuti normativi differenti, talvolta anche contraddittori, risentendo del clima politico e della cultura giuridica in cui sono venuti maturando.

Ricostruire l'evoluzione della condizione giuridica ebraica attraverso il binomio autonomia/appartenenza pare dunque operazione particolarmente idonea a restituire il carattere unico e insieme paradigmatico del caso ebraico, per la tensione dialettica che si è stabilita e sempre più rafforzata tra le ragioni istituzionali e le istanze individuali, tra la 'necessità' della comunità e la 'libertà' degli ebrei. Di tale frizione è divenuto al contempo testimone e arbitro lo Stato, chiamato a contemperare le aspirazioni e inclinazioni in campo, con modalità proprie degli ordinamenti vigenti nelle differenti fasi storiche. Ne è scaturita una dinamica articolata - agita da tre attori (Stato - comunità - individui) - all'origine di un'intensa pratica di confronti e interlocuzioni, che ha trovato un riflesso significativo negli assetti normativi istituzionali prodotti negli ultimi due secoli. Non a caso, in effetti, a differenza di altri gruppi acattolici presenti in Italia, quello ebraico ha sempre mostrato una spiccata attitudine ad allacciare relazioni con lo Stato, classificabili, come si vedrà, ora nel giurisdizionalismo (di tipo liberale o di marca fascista), ora nello schema separatista, quindi - a seguito dell'attuazione del pluralismo religioso sancito dalla Costituzione del 1948 - nel sistema delle intese *ex art. 8*, terzo comma.

¹ Su tutti si veda *Gli ebrei in Italia, II, Dall'emancipazione a oggi*, a cura di C. VIVANTI, Einaudi, Torino, 1997.

² Nel caso ebraico sembra dunque inverarsi con particolare intensità l'assunto teorico in base al quale il diritto, in quanto creativo dell'esperienza giuridica, partecipa dell'evoluzione del processo storico. Cfr. G. CAPOGRASSI, *L'esperienza giuridica nella storia*, in *Opere*, III, Giuffrè, Milano, 1953, pp. 269-295.



Proprio la rilevanza del fattore religioso ai fini dell'instaurazione e regolazione del rapporto della compagine ebraica con lo Stato - annoverata prima tra i culti tollerati, successivamente tra quelli ammessi, infine tra le confessioni religiose -, rende particolarmente appropriato l'approccio ecclesiasticista, per la possibilità di esplorare lo svolgimento della triangolazione di cui si diceva attraverso il prisma della libertà religiosa, reclamata tanto a livello collettivo quanto sul piano individuale; e di cogliere appieno l'intreccio mutevole di tali istanze. Per il suo potenziale euristico, quello ecclesiastico si presenta infatti come il settore del diritto che, più di altri, offre gli strumenti interpretativi idonei per valutare, anche in prospettiva storica, le soluzioni speciali - spesso inedite, se confrontate con altre esperienze confessionali - individuate dai vari governi italiani, che si sono adoperati, quasi sempre su sollecitazione delle dirigenze ebraiche, per inquadrare l'autonomia delle comunità all'interno della più ampia cornice ordinamentale statutale e riconoscerne così il rilievo sul piano pubblico.

2 - Tra emancipazione e tradizione. Modelli comunitari in età liberale

A lungo gli ebrei d'Europa, quanto alla loro condizione giuridica, vennero considerati non *uti singuli*, ma quali appartenenti alla comunità (*keillah*), entità collettiva storicamente deputata a preservare nella diaspora il patrimonio di tradizione e cultura, e in generale a regolare ogni aspetto della vita collettiva. Per la capacità di cementare la fedeltà all'antico retaggio, nell'insegnamento rabbinico esse erano considerate - sia sul piano ideale sia su quello concreto - degli istituti necessari, vale a dire la forma collettiva indispensabile a ciascun appartenente per vivere appieno la propria ebraicità e osservare tutti i dettami religiosi prescritti dalla legge per la vita associata³. Dunque, sotto questo profilo l'individuo ebreo si risolveva per così dire 'senza residui' nella comunità d'appartenenza. Tra la fine del '700 e la prima metà dell'800, per effetto dei processi di centralizzazione/modernizzazione dello Stato e di secolarizzazione della società indotti dal pensiero illuminista e dalla rivoluzione francese, le comunità ebraiche subirono una progressiva erosione delle prerogative che avevano sin lì esercitato⁴. Da universo esclusivo, coincidente fisicamente con il ghetto - strutturato anche sul piano giurisdizionale -, esse andarono incontro a una profonda

³ Spicca al riguardo l'opinione di Dante Lattes, che definì la comunità ebraica come un "fenomeno unico nella Storia". A suo avviso essa si configura come "un organismo rappresentativo, di una forma di vita associata che non è Municipio, che non è lo Stato, che non è la Chiesa: che non si trova soltanto in un paese, ma per quanto proprio e limitato a una data gente, esiste in tutti i paesi" (D. LATTES, *La Comunità ebraica*, in *La Rassegna mensile di Israel*, vol. 44, n. 11/12, Roma, 1978, p. 673).

⁴ Per un primo inquadramento del tema dell'assimilazione nel contesto europeo, cfr. R. RÜRUP, *Verso la modernità: l'esperienza ebraica in Europa dagli inizi dell'emancipazione*, in M. TOSCANO (a cura di), *Integrazione e identità. L'esperienza ebraica in Germania e Italia dall'Illuminismo al fascismo*, FrancoAngeli, Milano, 1998, pp. 32-48.



trasformazione, perdendo molte delle funzioni pubbliche e pseudostatali di (auto)governo che avevano reso possibile la regolazione di ogni aspetto, anche giuridico ed economico, della vita della popolazione ebraica⁵. Se infatti, per un verso, gli Stati tollerarono sempre meno forme particolaristiche e corporative di organizzazione sociale, quali per l'appunto le università israelitiche, per un altro verso, queste cominciarono a soffrire l'allentamento dei legami comunitari, effetto collaterale del riconoscimento dei diritti civili e politici anche agli individui di discendenza/appartenenza ebraica.

Ma è solo nel 1848 che - fallito definitivamente l'intento restauratore anche nel campo delle gravi interdizioni a carico degli ebrei - con la seconda emancipazione si verificò la svolta dello *status* degli individui ebrei, prima piemontesi e poi, per estensione, italiani, con quel che ne derivava sul piano della consapevolezza di sé e di conseguenza della condizione giuridica degli ebrei - o meglio dell'ebraismo - quale collettività organizzata sulla base di una tradizione culturale e religiosa⁶. Non v'è dubbio infatti che, da quel momento, i due piani - individuale e comunitario, centrifugo e centripeto rispetto alla tradizione e alle consuetudini - si posero in un'inedita tensione dialettica, quando non entrarono in vero e proprio conflitto, in un universo sì ultraminoritario ma, per via della secolarizzazione, sempre più complesso, quanto all'estrema varietà di sensibilità e inclinazioni in cui si andò articolando al suo interno. La diffusione degli ideali propugnati dal liberalismo, l'estensione dei diritti civili e politici anche ai membri delle minoranze acattoliche, favorirono l'integrazione e dunque l'assimilazione degli ebrei nel corpo sociale, provocando un affievolimento dei legami comunitari, in linea del resto con quanto avveniva grosso modo in tutta Europa⁷. Se fino a quel momento la coesione e omogeneità interna delle comunità intorno al culto della religione e della tradizione - di cui i rabbini erano stati i maggiori depositari e garanti - aveva rappresentato

⁵ D. LATTES, *La Comunità ebraica*, cit. p. 676. In proposito anche S. SIERRA, *Il concetto di comunità secondo la tradizione alchhica*, in *2 Ebrei, 3 Opinioni, 1 Keilà. Analisi e riflessioni sulla comunità ebraica*, a cura di D. JONA, F. LEVI, S. TERRACINA, Federazione giovanile ebraica d'Italia, Cassa di Risparmio di Venezia, Venezia, 1992.

⁶ Della folta storiografia sull'emancipazione degli ebrei si segnala in particolare F. LEVI, *Il ghetto degli ebrei*, in *Milleottocentoquarantotto* a cura di U. LEVRA, R. ROCCIA, Torino, *l'Italia, l'Europa*, Archivio storico della città di Torino, Torino, 1998, pp. 155-160; F. DELLA PERUTA, *Gli ebrei nel Risorgimento fra interdizioni ed emancipazione*, in *Gli ebrei in Italia, II, Dall'emancipazione a oggi*, a cura di C. VIVANTI, Einaudi, Torino, 1997, pp. 1136-1167; A. CANEPA, *Considerazioni sulla seconda emancipazione e le sue conseguenze*, in *La Rassegna Mensile di Israel*, vol. 47, n. 1/6, 1981, pp. 45-89; da ultimo S. KLEIN, *Italy's Jews from emancipation to fascism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018.

⁷ Cfr. F. SOFIA, *L'emancipazione dei valdesi e L'emancipazione degli israeliti*, in *Il Parlamento italiano (1861-1988)*, vol. I (1861-1865), Nuova CEI informatica, Milano, 1988, rispettivamente alle pp. 223-224 e 224-225; EAD., *Stato moderno e minoranze religiose in Italia*, in *La Rassegna Mensile di Israel*, n. 1, 1998, pp. 31-48; inoltre, S. CAVICCHIOLI, *L'emancipazione degli ebrei e dei valdesi nel Piemonte del Risorgimento in Quaderni laici (La laicità nel Risorgimento italiano)*, n. 4-5, novembre 2011, Claudiana, Torino, 2011, pp. 147-163. Sulla cornice storico-giuridica dell'emancipazione ebraica si sofferma pure E. CAPUZZO, *Gli ebrei nella società italiana*, Carocci, Roma, 1999, pp. 27-38.



la naturale reazione all'oppressione e all'isolamento cui era stata costretta la popolazione ebraica, con l'attuazione del programma di emancipazione, e anche per il conseguente effetto della pratica delle conversioni al cattolicesimo e dei matrimoni misti, si consumò l'allontanamento spontaneo di un numero consistente di ebrei dai loro contesti d'origine⁸.

Prevedibilmente, parte del mondo israelita provò tuttavia a resistere a tali trasformazioni e a tutelare i vecchi assetti istituzionali. Nella Penisola italiana emblematico fu il caso dei dirigenti delle comunità piemontesi che, in risposta al rinnovamento avviato dopo il 1848 dallo Stato sabauda anche in politica ecclesiastica, rivendicarono il mantenimento dell'impianto pubblicistico dell'ordinamento comunitario, con particolare riferimento ai poteri d'imposizione fiscale ai propri appartenenti, ritenuti indispensabili per la salvaguardia delle funzioni tradizionalmente espletate dalle istituzioni ebraiche. Diversamente dai valdesi, inclini invece a darsi un impianto del tutto indipendente dallo Stato, in sintonia con le tendenze separatiste d'impronta liberale, da parte ebraica si avanzava quindi la proposta di conservare il sistema di tipo giurisdizionalista in vigore nell'antico regime, che riproponeva una condizione giuridica 'speciale' dell'ebraismo⁹.

Pur di assicurare alle Università, tramite idonei provvedimenti legislativi, prerogative e poteri esclusivi, soprattutto in materia fiscale, si metteva dunque in conto di rinunciare alla loro piena autonomia istituzionale. In questo senso, la legge di riforma degli ordinamenti amministrativi ed economici delle università israelitiche del Regno sabauda varata nel 1857, lungi dal costituire una scelta politica calata dall'alto, rappresentò piuttosto il coronamento delle aspirazioni che erano prevalse nel confronto interno alla minoranza durante il primo decennio 'statutario'. La legge Rattazzi del 4 luglio 1857, n. 2325 - predisposta sullo schema della legge comunale del 7 ottobre 1848 - riconosceva le comunità quali corporazioni necessarie costituite obbligatoriamente da tutte le famiglie e gli individui appartenenti al

⁸ Riguardo all'impatto del processo emancipatorio sulle comunità e sulle dinamiche interne che ne scaturirono si veda **G. LUZZATTO VOGHERA**, *Il prezzo dell'uguaglianza. Il dibattito sull'emancipazione degli ebrei in Italia (1781-1848)*, FrancoAngeli, Milano, 1998; **T. CATALAN**, *Ebrei e nazione dall'emancipazione alla crisi di fine secolo*, in *Storia della shoah in Italia. Vicende, memoria, rappresentazioni*, vol. 1, *Le premesse, la persecuzione, lo sterminio*, a cura di M. FLORES, S. LEVIS SULLAM, M.A. MATARD-BONUCCI, E. TRAVERSO, Utet, Torino, 2010, pp. 13-34.

⁹ Cfr. **G. ARIAN LEVI**, **G. DISEGNI**, *Fuori dal ghetto. Il 1848 degli ebrei*, Editori Riuniti, Milano, 1998. Sulla condizione giuridica dei valdesi **G. PEYROT**, *Rapporti tra Stato e Chiesa valdese in Piemonte nel triennio 1849-1851*, in *Il Diritto ecclesiastico*, I, 1955, pp. 111-199; **ID.**, *La legislazione sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *La legislazione ecclesiastica*, a cura di P.A. D'AVACK, Neri Pozza, Vicenza, 1967, pp. 521-547. Sul diverso atteggiarsi di valdesi ed ebrei rispetto alla regolazione delle relazioni con lo Stato, si veda ora l'interessante confronto, non solo per l'età liberale, istituito da **A. CAVAGLION**, *La misura dell'inatteso. Ebraismo e cultura italiana (1815-1988)*, Viella, Roma, 2022, p. 47.



culto ebraico domiciliati nel comune in cui erano erette, allo scopo di provvedere all'esercizio del culto e all'istruzione religiosa (art. 2). In quanto corporazioni pubbliche, esse erano dotate dei *privilegia fiscali* e sottoposte a tutela e vigilanza dello Stato. Nella rinnovata veste di 'corpi morali' plasmati sul modello di enti pubblici, le Università israelitiche piemontesi acquisivano così piena autonomia amministrativa e funzionale, essendo la loro gestione affidata a consigli di amministrazione i cui membri erano eletti direttamente dagli appartenenti¹⁰.

Anche negli altri Stati preunitari le comunità erano regolate da normative d'impronta giurisdizionalista, come ad esempio, per citare i casi più rilevanti, l'ordinamento granducale in Toscana e la legislazione austriaca nel Lombardo-Veneto. All'indomani dell'unità d'Italia, l'ipotesi di estensione a tutte le comunità del Regno della legge Rattazzi - già applicata a quelle dell'Emilia e delle Marche al momento dell'annessione (1859-1860) - venne rigettata sia nel corso dei congressi ebraici di Ferrara (1863) e di Firenze (1867), sia in occasione della presentazione alla Camera dei deputati di un progetto *ad hoc* d'iniziativa governativa (1865). La proposta - che si inseriva nel generale processo di unificazione legislativa allora in atto - incontrò l'opposizione delle comunità toscane, che intesero tutelare le loro ampie prerogative statutarie, confermate dal governo provvisorio del Ricasoli, circa la definizione della struttura interna e le attribuzioni degli organi amministrativi¹¹. A differenza della legge sarda - che regolava interamente l'organizzazione e le funzioni delle Università -, gli antichi provvedimenti toscani lasciavano infatti a esse la facoltà di definire per statuto la struttura interna e le attribuzioni degli organi, prerogativa

¹⁰ Su questa fase si veda **R. FRAU**, *Appunti sul regime giuridico delle comunità israelitiche in Italia dallo statuto sino al R.D. 30 ottobre 1930 N. 1731*, in *Studi economico-giuridici*, vol. XLVI (1969-1970), pp. 207-210; **G. DISEGNI**, *Dall'emancipazione alla legge Rattazzi. Il percorso nelle Università Israelitiche e nei regi Stati*, in *Vercelli 1856-2006: dalla prima assemblea generale delle università israelitiche dei regi Stati alla legge Rattazzi*, a cura di R. BOTTINI TREVES, Alterstudio, Vercelli, 2006, pp. 11-17. Per un'analisi del dibattito in seno al Parlamento subalpino precedente l'approvazione della legge del 1857 **S. DAZZETTI**, *La legge organica per le Università israelitiche piemontesi del 1857. Il dibattito e le scelte del Parlamento subalpino*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 1 del 2023, pp. 1-34.

¹¹ È appena il caso di ricordare che il diritto ecclesiastico piemontese posteriore al 1848 venne esteso dal governo del regno d'Italia alle province italiane via via annesse. Cfr. **F. RUFFINI**, *Relazioni tra Stato e Chiesa*, a cura di F. MARGIOTTA BROGLIO, *Premessa* di **A.C. JEMOLO**, il Mulino, Bologna, 1974, pp. 281. A tale orientamento fece eccezione la legge Rattazzi per l'opposizione di diverse istituzioni comunitarie israelitiche che, di fronte ai tentativi di estensione, preferirono mantenere l'assetto normativo originario risalente al periodo preunitario. In generale, sulla politica ecclesiastica italiana nel quadro dell'unificazione legislativa post-unitaria, si veda **G. D'AMELIO**, *La proclamazione dell'unità d'Italia e i problemi di politica ecclesiastica*, in *La legislazione ecclesiastica*, a cura di P. A. D'AVACK, cit., pp. 45-63; e **A. FERRARI**, *La politica ecclesiastica dell'Italia post-unitaria: un modello post-Westphaliano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 7 del 2013, pp. 1-14.



questa che si sarebbe di sicuro persa in caso di applicazione del provvedimento piemontese¹².

La questione della parificazione giuridica delle università israelitiche, e quella congiunta dell'istituzione di un ente di rappresentanza nazionale dell'ebraismo italiano, vennero dunque momentaneamente accantonate. A rendere il panorama normativo ancor più eterogeneo intervenne la tendenza ad assumere un impianto di regime privatistico che riguardò alcune delle stesse comunità della Toscana - Firenze (1868, sino al 1898, quando tornò a una forma di giurisdizionalismo 'attenuato'), Pisa (1890), Siena (1900) - quella di Roma (1883) e altre di nuova formazione come Milano (1888) - che adottò un profilo privatistico senza alcuna forma di riconoscimento pubblico - e Napoli (1900), eretta per regio decreto in ente morale. La comunità di Venezia si costituì invece come ente misto di culto e di beneficenza (r.d. 20 ottobre 1887) e in quanto tale venne in seguito sottoposta alla legge crispina sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (17 luglio 1890, n. 6972)¹³.

Di tale dualismo giuridico, oramai consolidato nella vicenda post-unitaria dell'ebraismo italiano, parvero ben informati i governi liberali, che manifestarono una propensione costante a soprassedere a qualsiasi iniziativa in favore di una disciplina uniforme per le istituzioni comunitarie. Significativi, al riguardo, appaiono gli interventi del presidente del Consiglio Giovanni Giolitti in occasione dell'interpellanza con cui, nel marzo 1893, l'onorevole Nicola Badaloni sollecitava - in ossequio ai principi di laicità dello Stato e di libertà di coscienza - un provvedimento di abolizione della legge Rattazzi e con essa del potere delle comunità di imporre un contributo annuo ai propri appartenenti. In quella circostanza, infatti, lo statista piemontese - che pure ammise il carattere eccezionale di tale prerogativa - non esitò a ritenere inammissibile la richiesta di abrogazione in assenza di un esplicito reclamo da parte dei diretti interessati, vale a dire proprio degli ebrei sottoposti al regime giuridico del '57. Alla stessa motivazione si richiamò, a vent'anni di distanza, Pietro Chimienti - sottosegretario al ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti del primo governo Salandra -, rigettando una nuova richiesta di abrogazione della legge Rattazzi, contro la quale, soggiunse, non si registravano per di più significativi rilievi critici da parte della dottrina e neppure della giurisprudenza italiana¹⁴.

¹² Sulla differenza tra le due legislazioni, sarda e toscana cfr. **M. FALCO**, *Comunità Israelitiche*, estratto da *Nuovo Digesto Italiano*, UTET, Torino, 1937, XV, pp. 1-2.

¹³ Per una panoramica generale degli assetti giuridici delle comunità israelitiche italiane tra Otto e Novecento, cfr. **G. BACHI**, *Il regime giuridico delle Comunità israelitiche in Italia dal 1848 ai giorni nostri*, in *La Rassegna mensile di Israel*, 1938, vol. 12, n. 7/9, pp. 196-238; **C. MIRABELLI**, voce *Israeliti*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXII, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 968-982; **G. FUBINI**, *La condizione dell'ebraismo italiano*, Rosenberg&Sellier, Torino, 1998, pp. 25-50.

¹⁴ Cfr. **S. DAZZETTI**, *Il problema dell'unificazione giuridica delle comunità israelitiche italiane dopo l'Unità*, in *I rabbini piemontesi e il Congresso israelitico di Firenze (1867)*, a cura di C. PILOCANE, I. ZATELLI, Salomone Belforte & C., Livorno, 2020, pp. 74-81.



3 - Dal Consorzio delle Università israelitiche alla legge del 1930

La questione dell'uniformità normativa rimase congelata sino ai primi del '900, quando si avviò il dibattito interno alla minoranza riguardo ai possibili rimedi alla crisi indotta dal dirompente fenomeno dell'assimilazione. Soltanto nel 1920, tuttavia - e nonostante la perdurante opposizione di quanti temevano potesse derivarne una lesione all'autonomia delle singole comunità -, si pervenne all'istituzione del Consorzio delle Università israelitiche, formalmente una corporazione a base associativa volontaria. Nelle intenzioni dei fautori, l'ente unitario dell'ebraismo italiano sorgeva, oltre che per ragioni di mutuo sostegno, proprio al fine precipuo di sollecitare l'adozione di un provvedimento legislativo volto a superare la pluralità normativa degli ordinamenti comunitari¹⁵. Come al tempo della legge Rattazzi, nei gruppi dirigenti ebraici continuava dunque a prevalere un orientamento giurisdizionalista. Le condizioni per un'evoluzione del genere maturarono con l'avvento del fascismo e con esso della tendenza a un inquadramento corporativo dei gruppi sociali nello Stato e della progressiva espansione dei confini del diritto pubblico. Le trasformazioni strutturali avviate in campo giuridico dal governo fascista negli anni Venti furono, infatti, percepite come un'occasione per promuovere finalmente la svolta auspicata¹⁶.

Di "opportunità", in questo senso, parlò esplicitamente Mario Falco - illustre giurista torinese, allievo di Francesco Ruffini, e docente di diritto ecclesiastico all'Università di Milano - che dopo la sua cooptazione nel comitato direttivo del Consorzio (1927), fu da questo incaricato di redigere uno schema di legge e una relazione da presentare al governo¹⁷. L'obiettivo, evidentemente, era quello di dare agli ebrei italiani un'organizzazione salda e unitaria, prospettando a tal fine un riordino del variegato complesso di norme legislative o associative che fino a quel momento avevano disciplinato la vita delle istituzioni ebraiche. In particolare, la sua proposta prevede novità e modifiche di rilievo: veniva stabilita per legge in modo univoco l'autonomia delle Università israelitiche, riconosciute come persone giuridiche di diritto pubblico e perciò munite, nella circoscrizione territoriale di pertinenza, di capacità impositiva sugli appartenenti e di controllo sugli istituti di

¹⁵ Tali vicende sono ampiamente ricostruite in **R. FRAU**, *Le comunità israelitiche in Italia*, Giuffrè, Milano 1971, pp. 37-39.

¹⁶ Cfr. **L. FERRAIOLI**, *La cultura giuridica nell'Italia del Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 37-48; **A. MAZZACANE**, *La cultura giuridica del fascismo: una questione aperta*, in *Diritto, economia e istituzioni nell'Italia fascista*, a cura di A. MAZZACANE, Nomos, Baden-Baden, 2002, pp. 1-19. Per un'esauriente ricognizione di stampo storiografico sulla cultura giuridica fascista, cfr. **I. STOLZI**, *Fascismo e cultura giuridica*, in *Studi storici*, n. 1, 2014, pp. 139-154.

¹⁷ Sul giurista torinese si veda anzitutto **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Falco, Mario*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, a cura di I. BIROCCHI, E. CORTESE, A. MATTONI, M.N. MILETTI, il Mulino, Bologna, 2013, vol. 1, pp. 816-818.



assistenza e beneficenza a esse collegati; inoltre, pur nel rispetto delle loro tradizionali prerogative, vi risultava rafforzato il legame delle comunità a un ente centrale, anch'esso rinnovato ("federazione obbligatoria"); *last but not least*, si contemplava un complesso di vincoli più stretti - rispetto al modello legislativo del 1857 - di appartenenza alla comunità degli israeliti risiedenti nella circoscrizione territoriale di sua competenza ("appartenenza di diritto")¹⁸. Grazie al progetto messo a punto da Falco, il gruppo dirigente fu così in grado di rivendicare dallo Stato uno strumento legislativo di stampo giurisdizionalista, che disciplinasse in una dimensione pubblicistica l'intero assetto organizzativo delle istituzioni ebraiche.

Propizia all'attuazione di tale bozza fu la nuova politica ecclesiastica che il regime fascista avviò sul finire degli anni '20 con la stipula dei Patti lateranensi (11 febbraio 1929) e l'emanazione della legge sui culti ammessi (24 giugno 1929, n. 1159)¹⁹. Nel marzo del 1929 venne nominata una commissione bilaterale formata dalle delegazioni del governo e della minoranza, ciascuna composta da tre membri - della prima fece parte lo stesso Falco in qualità di esperto - preposta alla stesura concordata di un disegno di legge, che recepì l'impianto fondamentale della bozza allestita dal giurista torinese: quindi sia la configurazione delle università israelitiche quali corporazioni necessarie assimilate agli enti pubblici (corpi morali), che trovavano nell'Unione delle Comunità israelitiche italiane, anch'essa obbligatoria, il loro nuovo ente di rappresentanza; sia il riconoscimento dell'obbligo di appartenenza degli ebrei alla comunità nel cui territorio risiedevano (appartenenza di diritto)²⁰. Proprio il coinvolgimento diretto dei rappresentanti delle istituzioni ebraiche nel processo di formazione delle norme ha indotto la dottrina ecclesiasticista a riconoscere non a torto, nel provvedimento infine varato, una prefigurazione delle intese previste poi dal dettato costituzionale del 1948²¹.

Il testo concordato fu dunque sottoposto al vaglio degli organi governativi che, nel complesso, valutarono l'impianto giurisdizionalista prescelto in linea con la politica ecclesiastica adottata dal regime per i gruppi acattolici, avendo il governo per legge la facoltà di "rivedere le

¹⁸ Per il progetto elaborato da Mario Falco si veda *Schema di un disegno di legge sulle Comunità israelitiche*, in *La Rassegna Mensile di Israel*, n. 3, 1985, pp. 409-417.

¹⁹ Cfr. **A.C. JEMOLO**, *Chiesa e Stato in Italia*, Einaudi, Torino, 1977; **R. PERTICI**, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984)*, il Mulino, Bologna, 2009; **M. MADONNA**, *Profili storici del diritto di libertà religiosa nell'Italia post-unitaria*, Libellula, Tricase, 2012, pp. 25-44.

²⁰ Oltre a Falco, della Commissione - nominata nel marzo '29 dal guardasigilli on. Alfredo Rocco e presieduta dal senatore Adolfo Berio - fecero parte Nicola Consiglio e Giuseppe Raimoldi, in rappresentanza rispettivamente del ministero della Giustizia e di quello degli Affari di Culto e del ministero dell'Interno, Angelo Sereni, presidente del Consorzio delle comunità e Angelo Sacerdoti, rabbino maggiore della Università israelitica di Roma. Cfr. **M. FALCO**, *La nuova legge sulle comunità israelitiche italiane*, in *Rivista di diritto pubblico*, I, 1931, p. 517.

²¹ Cfr. **R. BERTOLINO**, *Ebraismo italiano e l'intesa con lo Stato*, in *Il Diritto ecclesiastico*, n. 3, 1984, p. 333.



norme legislative esistenti che disciplinano i culti ammessi” (art. 14, l. 24 giugno 1929, n. 1159)²². In questo senso, sia la configurazione delle Università israelitiche quali corporazioni necessarie assimilate agli enti pubblici, sia, di conserva, il riconoscimento del carattere obbligatorio - per discendenza e nascita - dell'appartenenza degli ebrei alle comunità, furono considerati elementi conformi all'ordinamento dello Stato²³.

Qualche perplessità destò solo la procedura di fuoriuscita degli ebrei dalla comunità nella versione concepita da Falco. A sollevare l'obiezione, nel maggio del 1930, fu in particolare il ministro della Giustizia e degli Affari di Culto, Alfredo Rocco²⁴. A suo parere, far coincidere la rinuncia volontaria all'appartenenza alla comunità con un atto di abiura della religione ebraica avrebbe leso la libertà religiosa individuale - di quanti “pur non volendo appartenere alla Comunità, si sentono ebrei nell'animo”²⁵ - tutelata dallo Stato. La norma in questione venne quindi riformulata sostituendo al termine “religione” quello di “comunità” e in questa versione recepita nel testo finale: “Cessa di far parte della comunità chi passa a un'altra religione o dichiara di non volere più essere considerato israelita agli effetti del presente decreto” (art. 5). In realtà, se la correzione terminologica valse ad attenuare il tenore formale della disposizione, nella sostanza essa continuava a mantenere fermo il grave principio secondo cui i singoli fuoriusciti dall'istituzione comunitaria non sarebbero stati più considerati ebrei ai fini del godimento dei servizi religiosi da essa erogati.

Approvato nella veste di regio decreto (30 ottobre 1930, n. 1731), il provvedimento legislativo *Norme sulle Comunità israelitiche e sulla Unione*

²² Cfr. O. GIACCHI, *La legislazione italiana sui culti ammessi*, Vita e Pensiero, Milano, 1934; M. PIACENTINI, *I culti ammessi nello Stato italiano*, Hoepli, Milano, 1934. Nell'avvento della nuova legislazione del 1929-1930 Cesare Magni aveva colto il passaggio a un sistema misto che avrebbe mitigato il principio confessionistico confermato dal Concordato del '29, con una tutela del sentimento religioso di stampo prevalentemente giurisdizionalista. Cfr. C. MAGNI, *Intorno al nuovo diritto dei culti accattolici ammessi in Italia*, in *Studi sassaresi*, n. 9, 1931, pp. 10 e 68-69.

²³ Cfr. M. FALCO, *La natura giuridica delle comunità israelitiche italiane*, in *Studi in onore di Francesco Scaduto*, vol. I, Casa editrice poligrafica universitaria del dott. Carlo Cya, Firenze, 1936, pp. 301-320.

²⁴ Sulla figura di Rocco resta fondamentale lo studio di P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Morcelliana, Brescia, 1963.

²⁵ S. DAZZETTI, *L'ebraismo italiano tra cultura giuridica, tradizione e organizzazione fascista dello Stato (1927-1930)*, in *Il Diritto ecclesiastico*, n. 4, 2005, pp. 1038-1039. Non deve sorprendere la posizione assunta dal Guardasigilli considerando che appena un anno prima - in occasione della presentazione del disegno di legge dei culti ammessi - egli aveva sostenuto che il principio della libertà di coscienza fosse a fondamento del libero esercizio di tutti i culti (art. 1), dell'eguaglianza di tutti i cittadini, di qualsiasi fede, nel godimento dei diritti civili e politici (art. 4); infine, della libertà di discussione in materia religiosa (art. 5), previsti nella legge del '29. Cfr. *Relazione del Ministro della Giustizia e degli Affari di Culto (Alfredo Rocco) alla Camera dei Deputati (30 aprile 1929) e al Senato del Regno (24 maggio 1929) sul Disegno di legge concernente le «Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi»* in F. MARGIOTTA BROGLIO, *Stato e confessioni religiose. 2/ Teorie e ideologie*, La Nuova Italia, Firenze, 1978, pp. 43-46.



delle Comunità medesime - cui farà seguito il regolamento di attuazione, il r.d. del 19 novembre 1931, n. 1561 - non si limitò, con i suoi 69 articoli, a regolare la posizione delle istituzioni tradizionali ebraiche nell'ordinamento pubblico, quindi i loro rapporti con lo Stato, ma ne scolpì la loro stessa struttura interna, sino a configurarsi - osservò Arturo Carlo Jemolo - come una vera e propria «“costituzione civile“ di una confessione, opera del legislatore statale»²⁶. In questo senso, il provvedimento marcava una netta inversione di tendenza rispetto all'indirizzo separatista - fondato sui principi di indifferenza e di non interferenza in materia religiosa -, che si era fatto largo in epoca liberale, portando lo Stato ad astenersi dall'intervenire nell'organizzazione interna di enti e associazioni con scopi di religione e di culto e a riconoscere la piena autonomia statutaria. Di declino degli ideali liberali - “verso stadi giuridico-politici, che si riteneva oramai superati o quanto meno prossimi a dissolversi” - parlò pure Francesco Ruffini che - in una lettera indirizzata a Mario Falco - espresse “rammarico” per la dizione di quell'art. 5 del decreto²⁷. Oltre ad arrecare un grave pregiudizio alla libertà di coscienza, per Ruffini la norma - che imponeva soltanto agli ebrei “un'esplicita professione di fede”- finiva per accentuare la differenza di condizione giuridica con quei cittadini italiani che non erano sottoposti a un analogo obbligo per avvalersi dell'“assistenza e dei suffragi” della loro religione di appartenenza. Nella replica al maestro, Falco sostenne le ragioni ‘confessionali’ di quella legge, unica arma di difesa contro le forze disgregatrici “dell'indifferenza e dell'assimilazione” e dunque, a suo modo di vedere, necessaria per assicurare “la conservazione e il progresso dell'ebraismo” italiano²⁸.

Così, entro la rigida cornice legislativa, le istituzioni ebraiche - comunità e Unione - avrebbero continuato a esercitare ‘per legge’, la propria autonomia amministrativa e fiscale, attraverso organi eletti direttamente dai propri appartenenti, al fine di garantirne il

²⁶ A.C. JEMOLO, *Alcune considerazioni sul R. D. 30 ottobre 1930 n. 1731 sulle Comunità Israelitiche*, in *Il Diritto ecclesiastico*, n. 2, 1931, p. 75.

²⁷ Copia integrale della missiva citata si trova in S. DAZZETTI, *Gli ebrei italiani e il fascismo: la formazione della legge del 1930 sulle comunità israelitiche*, in *Diritto, economia e istituzioni nell'Italia fascista*, a cura di A. MAZZACANE, cit., pp. 253-254. Appare evidente come proprio intorno alla norma in questione si consumasse sul piano teorico una significativa divaricazione tra Falco e il suo maestro. Già qualche anno prima Ruffini aveva preso le distanze dalla teoria, di matrice tedesca, dei diritti riflessi (*reflexrechte*) - di cui Alfredo Rocco fu il principale interprete in Italia -, qualificando la libertà religiosa quale “diritto subiettivo, e non un semplice effetto riflesso”, “pubblico, e non semplicemente privato”, di carattere *assoluto e positivo*. Cfr. F. RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, ristampa, il Mulino, Bologna, 1992, p. 277. Nel merito, per una complessiva disamina della dottrina si veda M. CARAVALE, *La lettura italiana della teoria dei diritti riflessi*, in *Rivista italiana per le Scienze giuridiche*, n. 7, 2016, pp. 235-244. Alla figura del giurista piemontese è dedicato il recente volume di A. FRANGIONI, *Francesco Ruffini. Una biografia intellettuale*, il Mulino, Bologna, 2018.

²⁸ M. FALCO, *Lo spirito della nuova legge sulle comunità israelitiche italiane*, estratto da *La Rassegna Mensile di Israel*, vol. VI, n. 1/2, 1931, Tipografia dell'Unione Arti tipografiche, Città di Castello, 1931, p. 22.



soddisfacimento dei bisogni religiosi. Il regio decreto sarebbe rimasto in vigore per più di sessant'anni - anche durante l'attuazione delle leggi discriminatorie del '38, che colpirono soltanto i singoli ebrei, non le loro istituzioni il cui *status* giuridico rimase immutato²⁹ -, ben oltre dunque la caduta del fascismo e la nascita della repubblica democratica.

4 - L'autonomia confessionale. L'intesa con lo Stato e lo statuto dell'Unione delle Comunità ebraiche del 1987

L'avvento della Repubblica democratica, com'è noto, non comportò di per sé la decadenza della legislazione emanata durante il fascismo. La mancata abrogazione del regio decreto n. 1731 dipese, peraltro, anzitutto dalla volontà della dirigenza ebraica che, già alla caduta del regime, ne aveva difeso la validità presso il governo provvisorio e la Commissione degli alleati³⁰. Si riteneva infatti che l'abolizione del provvedimento - grazie al quale si era assicurata la tenuta e gestione delle istituzioni ebraiche durante la guerra - avrebbe privato l'Unione delle Comunità Israelitiche Italiane del suo fondamento legale, tanto più necessario nella delicata fase di riorganizzazione e soccorso anche giuridico alle vittime delle discriminazioni e persecuzioni nazifasciste³¹.

Si comprende allora, in questa luce, l'atteggiamento di prudenza manifestato dai responsabili dell'Unione chiamati a esprimersi sulla formulazione delle norme che l'Assemblea costituente si accingeva a varare sulla libertà religiosa e, in particolare, in tema di regolazione dei rapporti dello Stato con le confessioni religiose. Pur indicando in via di principio nel separatismo il modello ideale, nel documento ufficiale presentato in quella sede, l'Unione non si oppose al regime concordatario del 1929 - la cui permanenza costituiva, presumibilmente, una garanzia per la conservazione del regio decreto del '30 -, ma chiese anzi l'estensione dei privilegi concessi alla Chiesa cattolica (come il riconoscimento dell'insegnamento della religione nelle scuole, o della giurisdizione delle corti religiose in materia matrimoniale) anche alle

²⁹ Al riguardo va precisato che ormai al culmine della sua vicenda - tra il gennaio del 1944 e l'aprile del '45 - il fascismo varò alcuni provvedimenti che disponevano lo scioglimento delle comunità israelitiche, quindi degli enti di assistenza e beneficenza, e la confisca dei loro beni. Cfr. **M. SARFATTI**, *Gli ebrei nell'Italia fascista*, Einaudi, Torino, 2000, pp. 250-251; **M.R. LO GIUDICE**, *Razza e giustizia nell'Italia fascista*, in *Rivista di storia contemporanea*, n. 1, 1983, p. 75; e **A. CANNARUTTO**, *Le leggi contro gli ebrei e l'operato della magistratura*, in *La Rassegna Mensile di Israel*, 1938. *Le leggi contro gli ebrei. Numero speciale in occasione del cinquantennale della legislazione antiebraica fascista*, vol. 54, n. 1/2, 1988, p. 232.

³⁰ Sul proposito della Commissione di controllo alleata di favorire l'abrogazione della legislazione del '30 si veda **G. SCHWARZ**, *Ritrovare se stessi. Gli ebrei nell'Italia postfascista*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 27.

³¹ Cfr. **M. TOSCANO**, *Espropri e restituzioni dei beni ebraici in Italia dalle leggi razziali alla repubblica: aspetti e problemi*, in **ID.**, *Ebrei e ebraismo nell'Italia del Novecento*, FrancoAngeli, Milano, 2019, pp. 97-112.



altre minoranze religiose, che in questo modo avrebbero goduto di un regime di parità³².

In seno all'ebraismo italiano le prime valutazioni critiche dell'assetto vigente emersero soltanto all'inizio degli anni '60. A partire da allora prese corpo un dibattito interno di crescente intensità, animato da personalità di spicco come il giurista torinese Guido Fubini, convinto assertore del diritto all'autodeterminazione, in altre parole dell'attuazione dell'autonomia non più per legge ma per statuto *ex art. 8*, secondo comma, Cost.; e, specularmente, da un fronte conservatore, a lungo prevalente, persuaso che solo la legge dello Stato potesse salvaguardare i principi dell'appartenenza *de iure* e dell'obbligo di contribuzione, fondamentali per la sopravvivenza e tenuta dell'organizzazione ebraica nelle sue diverse articolazioni³³. Sin dall'inizio la discussione si avvale dell'apporto di eminenti giuristi, quali Vezio Crisafulli, Leopoldo Elia, Francesco Finocchiaro, Massimo Severo Giannini, Pietro Gismondi, Arturo Carlo Jemolo, Giorgio Peyrot e Giuseppino Treves, che affiancarono la Commissione giuridica istituita dall'Unione per la redazione di un progetto di riforma (1962)³⁴.

L'interlocuzione si protrasse fino ai primi anni '80, ben oltre l'inizio delle trattative per la stipula dell'intesa tra lo Stato e l'Unione delle Comunità israelitiche italiane (giugno 1977), quando la discussione riguardò l'opportunità di trasferire i capisaldi ritenuti irrinunciabili della legge del '30 - l'appartenenza *de iure* e l'obbligo di contribuzione - nel testo dell'accordo *ex art. 8*, terzo comma, Cost., onde preservarne il rango di norme primarie, o, in alternativa, di ricomprenderli nello statuto confessionale. La seconda ipotesi venne caldeggiata in particolare da Fubini, per il quale, inserite nell'"ordinamento originario" della confessione ebraica, quelle stesse garanzie si sarebbero poste al riparo dalla discrezionalità dello Stato³⁵.

³² Si tratta del documento *Rilievi e proposte presentate dalla Unione delle Comunità Israelitiche Italiane sul progetto di Costituzione della Repubblica Italiana formulato dalla Commissione per la Costituzione* (3 marzo 1947), riprodotto in *La Rassegna Mensile di Israel*, vol. LI, n. 3, 1985, pp. 467-476. Cfr. **G. FUBINI**, *La condizione dell'ebraismo italiano*, Rosenberg&Sellier, Torino, 1998, pp. 113-114; **G. DISEGNI**, *Ebraismo e libertà religiosa in Italia*, Einaudi, Torino, 1983, pp. 8-16. Sull'apporto delle confessioni acattoliche al dibattito in Assemblea Costituente, cfr. **G. LONG**, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica»*, il Mulino, Bologna, 1991, pp. 28-34; **M. MADONNA**, *Profili storici del «principio pattizio» nell'Italia post-unitaria*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, aprile 2023, pp. 28-31.

³³ Cfr. **G. DISEGNI**, *Le premesse della riforma in atto*, in *La Rassegna Mensile di Israel*, n. 3, 1985, pp. 445-446. Delle riforme istituzionali promosse in ambito ebraico negli anni '60 accenna **G. FUBINI**, *La condizione dell'ebraismo italiano*, cit. pp. 132-134. Sul ruolo propulsore svolto da Guido Fubini e dalla comunità ebraica di Torino, cfr. **S. DAZZETTI**, *Libertà e identità dell'ebraismo italiano nel contributo di Guido Fubini*, in *La Rassegna Mensile di Israel*, n. 3, 2012, pp. 7-16.

³⁴ I pareri di conformità del complesso normativo del 1930/1931 alla Costituzione redatti da tali giuristi sono raccolti in *La Rassegna Mensile di Israel*, n. 3, 1985, pp. 477-550.

³⁵ Per una ricostruzione del confronto interno agli organismi ebraici e sulle posizioni espresse dal giurista torinese, cfr. **S. DAZZETTI**, *L'autonomia delle comunità ebraiche*



La spinta decisiva al superamento del dilemma venne dall'esterno del mondo ebraico, e segnatamente dalla Corte costituzionale che - accogliendo l'eccezione di incostituzionalità sollevata dal pretore di Roma con ordinanza del 16 maggio 1979, a seguito del ricorso di opposizione al pagamento del contributo intimato dalla comunità di Roma a un suo membro - con sentenza del 30 luglio 1984, n. 239, dichiarò illegittimo l'art. 4 (*appartenenza di diritto*) del r.d. n. 1731 del 1930. In esso la Consulta individuò evidentemente il fondamento della disciplina delle comunità israelitiche. Secondo la Corte, i requisiti richiesti dalla norma - la qualità di israelita e la residenza - non concorrevano tanto a definire il diritto del singolo, quanto il carattere 'necessario' e 'automatico' della sua partecipazione alla comunità³⁶. Proprio nella carenza assoluta del carattere volontaristico dell'iscrizione, essa riconobbe quindi la violazione del diritto di libertà di adesione tutelata dalla Costituzione agli artt. 2 (*formazioni sociali*) e 18 (*diritto di associazione*). Appare evidente, dunque, come nella sentenza la Corte predilesse gli aspetti di illegittimità che afferivano al delicato versante della tutela dei diritti del singolo all'interno delle associazioni e in genere delle formazioni sociali alle quali venivano ascritte anche le confessioni religiose³⁷.

Il pronunciamento della Consulta prospettava un vero e proprio rovesciamento del rapporto degli ebrei con le istituzioni comunitarie, segnando il passaggio dall'appartenenza di diritto' al 'diritto all'appartenenza'. L'eliminazione di tale *vulnus* avrebbe allora significato riaffermare il primato della persona, restituendo al singolo ebreo la facoltà di scegliere secondo coscienza. Tuttavia, proprio per il suo carattere circoscritto a un solo articolo della disciplina vigente - la Corte non si pronunciò su tutte le altre norme pure sottoposte al suo esame (artt. 1, 4, 5, 15 lett. c, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30) onde evitare una pericolosa *vacatio legis* -, il dispositivo in parola indusse negli ambienti ebraici la speranza di conservare nell'intesa con lo Stato l'impianto generale della

italiane nel Novecento, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 152-164. Sui temi dell'autonomia delle confessioni e dell'attuazione dell'art. 8 Cost., in quegli stessi anni la dottrina ecclesiastica avviò un interessante dibattito, su cui si veda in particolare **AA. VV.**, *Le intese tra Stato e confessioni religiose*, a cura di C. MIRABELLI, Giuffrè, Milano 1978; **G. CASUSCELLI**, *Pluralismo confessionale e organizzazione dei culti acattolici*, in *Studi in onore di Salvatore Pugliatti*, III, Giuffrè, Milano, 1978, pp. 237-313.

³⁶ Cfr. **F. FINOCCHIARO**, *Libertà di associazione e Comunità israelitiche*, in *Giurisprudenza italiana*, CXXXVII, I, sez. I, 1985, p. 557 ss.; **G. SACERDOTI**, *L'ebraismo italiano davanti alla sentenza n. 239 del 1984 della Corte costituzionale e le prospettive di Intesa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1984, p. 111 e ss., ora in **ID.**, *Diritto ed ebraismo. Italia, Europa, Israele*, il Mulino, Bologna, 2021, pp. 289-312.

³⁷ In quel pronunciamento la Corte optava dunque per una nozione 'espansiva' di formazione sociale comprensiva anche delle confessioni religiose. Cfr. **N. COLAIANNI**, *Confessioni religiose e intese*, Cacucci, Bari, 1990, pp. 78-79; **ID.**, *Effetto pluralismo. Dalla bilateralità alla unilateralità delle fonti del diritto ecclesiastico*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, aprile 2023, p. 118. Sulla tutela dei diritti dei singoli all'interno delle formazioni sociali si veda **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Rilevanza dei comportamenti interni delle formazioni sociali con finalità religiosa nell'ordinamento statale*, in *Studi in onore di Ugo Gualazzini*, II, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 294-300.



legge del '30. Fu proprio tale convincimento - più che il timore di ulteriori declaratorie della Corte, come in effetti si verificò nel 1988 (n. 43) e nel 1990 (n. 259)³⁸ -, a sollecitare l'Unione ad accelerare i tempi di ripresa delle trattative per l'intesa che, secondo la proposta della rappresentanza ebraica, avrebbe dovuto contemplare anche le disposizioni attinenti al carattere pubblicistico delle comunità, con ciò che ne conseguiva in ordine al regime fiscale, al privilegio della riscossione esattoriale dei contributi, al rapporto di lavoro con i dipendenti in termini di pubblico impiego.

Invece, la nuova Commissione di studio nominata dal governo nel marzo 1985 - sotto la presidenza di Francesco Margiotta Broglio e con Giorgio Sacerdoti a capo della delegazione ebraica - invitò la minoranza a prevedere nello statuto tutte le disposizioni attinenti alla struttura istituzionale e organizzativa dell'ebraismo, in ossequio al modello bilaterale di regolazione dei rapporti Stato/confessioni religiose sulla base dei principi di separazione (tra fini e attività del primo e quelli perseguiti dagli enti confessionali) e non ingerenza presupposti nella Costituzione³⁹. L'uno complementare all'altro, i due atti avrebbero dovuto in altre parole procedere di pari passo. Nell'intesa siglata il 27 febbraio 1987 si stabilì quindi che lo statuto venisse depositato presso il ministero dell'Interno prima della presentazione e discussione in Parlamento del disegno di legge relativo all'accordo (art. 34).

L'adempimento di tale impegno sollecitò la convocazione di un Congresso straordinario dell'Unione delle Comunità (dicembre 1987), chiamato ad approvare il testo statutario che avrebbe forgiato un nuovo modello di autonomia confessionale. Le comunità, non costituite più come "corpi morali", venivano individuate quali "formazioni sociali originarie" organizzate secondo la legge e la tradizione ebraiche con il compito di provvedere al "soddisfacimento delle esigenze religiose" e in genere di quelle associative, sociali e culturali degli ebrei (art. 1, Statuto dell'Unione delle Comunità ebraiche italiane). Al patrimonio "religioso" rinviava anche l'art. 2 per ridefinire il rapporto di appartenenza del singolo alla comunità, distinguendolo dall'atto dell'iscrizione. Ritenendo il concetto di adesione volontaria estraneo all'ebraismo, la norma affidava alla legge e alla tradizione ebraica sia la determinazione della qualifica di ebreo - secondo la *Halachah* acquisita al momento della nascita -; sia il criterio territoriale della residenza per regolare la composizione delle comunità. Volontaria diventava invece l'iscrizione e con essa l'assunzione di diritti e doveri in capo al singolo⁴⁰. Della

³⁸ Cfr. N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese*, cit., pp. 135-138.

³⁹ Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Premessa in Politica del diritto*, n. 1, 1996, numero monografico su *Libertà religiosa e sistema dei rapporti Stato-confessioni religiose nella prospettiva di revisione della Costituzione*, a cura dello stesso, pp. 7-15; C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, il Mulino, Bologna, 1988.

⁴⁰ Per un primo commento al testo statutario si rinvia a G. SACERDOTI, *Lo Statuto dell'ebraismo italiano e la sua rilevanza nello Stato*, in *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, a cura di V. PARLATO, G.B. VARNIER, Giappichelli, Torino, 1992, pp. 121-131, ora in G. SACERDOTI, *Diritto ed ebraismo. Italia, Europa, Israele*, cit.,



rinnovata natura degli enti comunitari lo Stato si è limitato a prendere atto nell'Intesa (art. 17, secondo comma) - dei quali richiede, ai fini degli effetti civili, l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche civili -, come del sistema di autofinanziamento adottato dalle comunità, ammettendo la deducibilità dei contributi annui versati dagli iscritti, oggi calcolata in una entità minore rispetto a quella iniziale in ragione delle legge di modifica dell'intesa che ha sancito l'ammissione dell'Unione delle comunità ebraiche italiane alla ripartizione dell'8‰ dell'importo sul reddito delle persone fisiche (legge 20 dicembre 1996, n. 638). Del resto, al testo dell'intesa - approvata con legge *Norme per la regolazione dei rapporti fra lo Stato e l'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane* (8 marzo 1989, n. 101) - si affidano tutte le disposizioni dirette alla tutela della libertà religiosa nella sua dimensione individuale e associata, alla regolazione delle cosiddette *res mixtae* (ad esempio, l'insegnamento religioso nelle scuole, o il riconoscimento di effetti civili al matrimonio), cui si aggiunge un nucleo di norme che conferiscono un risalto particolare a pratiche e precetti religiosi (riposo sabbatico, riconoscimento delle festività ebraiche, giuramento a capo scoperto, ecc.)⁴¹.

5 - Cenni conclusivi

A quarant'anni dall'emanazione della Costituzione, con la firma dell'intesa e l'approvazione dello statuto si stabiliva, per la prima volta nella storia dell'ebraismo italiano, un più equilibrato temperamento delle istanze del gruppo e degli individui. Si perveniva cioè, anche per questa confessione, a una tutela congiunta del diritto di organizzarsi su base statutaria e della libertà dei singoli in seno alla formazione sociale. Da parte sua lo Stato, riaffermando la propria condizione di laicità e neutralità, orientata ad assecondare il pluralismo religioso - e in particolare la sua totale estraneità alla genesi degli enti confessionali ebraici come alla loro organizzazione interna - realizzava appieno un altro caposaldo costituzionale⁴². Veniva meno in questo modo quel carattere 'speciale' del rapporto tra lo Stato e l'ebraismo italiano, che in età liberale e in età fascista, ma a lungo anche in età repubblicana, si era espresso in una forma atipica - 'consensuale' - di giurisdizionalismo, modulata più sulle richieste avanzate dalla collettività ebraica che sullo schema classico delle prerogative preminenti dello Stato e dell'iniziativa politica. Nel caso ebraico, in altre parole, l'attuazione del principio di

pp. 357-368.

⁴¹ Sui richiami alla legge e alla tradizione ebraiche nel testo dell'intesa e sul possibile contrasto con l'ordinamento giuridico italiano, cfr. **G. FUBINI**, *Legge ebraica e legge italiana: alla ricerca di una soluzione del conflitto*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, aprile 2002, pp. 293-310.

⁴² Sulla laicità quale principale presidio costituzionale del pluralismo e dei diritti umani fondamentali si è di recente soffermato **A. FERRARI**, *La laicità importuna: laicità costituzionale e libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 7 del 2023, pp. 64-84.



bilateralità ha comportato, con il ripristino della distinzione degli ordini statale e confessionale, sia il pieno recupero dell'autodeterminazione della minoranza, fino a quel momento ristretta dal vincolo legislativo; sia la previsione per statuto del principio di appartenenza dei singoli agli organismi comunitari.

Vale infine osservare che, se quello delineato dallo statuto resta un congegno ben bilanciato nella complessa declinazione dell'autonomia di gruppo e della libertà individuale, il modello ebraico è chiamato oggi a confrontarsi col fiorire di nuovi organismi associativi, di stampo progressista o riformato, distanti dalla tradizione ortodossa in cui sono radicate le comunità e l'Unione. Si tratta di realtà che reclamano già da tempo un riconoscimento formale in seno alle istituzioni ebraiche, proprio in virtù della norma statutaria che attribuisce all'Unione il compito di "rappresentare e tutelare, anche in via di coordinamento e di unificazione, le Comunità e i loro iscritti", ma pure "l'ebraismo italiano in genere" (art. 38, secondo comma, lett. a)⁴³. È verosimile che intorno a tale questione potranno emergere nei prossimi anni novità di qualche rilievo sul piano dell'ordinamento confessionale e delle relazioni dell'ebraismo con lo Stato italiano.

⁴³ Su tali aspetti **G. SACERDOTI**, *L'Unione delle Comunità ebraiche italiane tra adesione all'ebraismo ortodosso e rappresentanza di tutti gli ebrei italiani: l'Intesa del 1987 è ancora attuale?* in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 10 del 2020, pp. 100-127, ora in **ID.**, *Diritto ed ebraismo. Italia, Europa, Israele*, cit., pp. 402-429. All'impatto che il fenomeno della pluralizzazione interna alle religioni storiche produce sul principio di rappresentanza, si accenna in *Perché una riflessione sul sistema bilaterale?*, a cura del Comitato editoriale, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, aprile 2023, pp. 6-7. Lo statuto dell'ebraismo italiano, nella versione aggiornata dal Consiglio dell'UCEI il 14 luglio 2019, è consultabile all'indirizzo <https://ucei.it/wp-content/uploads/2023/03/Statuto-UCEI-1.pdf>.