



Domenico Bilotti

(dottorando di ricerca in Teoria del Diritto e Ordine Giuridico Europeo
presso l'Università degli Studi Magna Graecia di Catanzaro)

L'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR), membro associato della *International Humanist and Ethical Union*, come soggetto stipulante un'intesa con lo Stato, ex art. 8, III Cost.

SOMMARIO: 1. I limiti dello strumento negoziale nell'esperienza giuridica italiana. una ricognizione sulle aporie evidenziatevi nella prassi politico-legislativa – 2. Verso uno statuto giuridico differenziato per le organizzazioni filosofiche non confessionali. meritevolezza degli interessi in gioco – 3. Il *non-confessionismo* organizzato come fenomeno associativo culturalmente orientato sul fattore religioso – 4. Permanente capacità attrattiva di una disciplina speciale e di favore: l'inevitabile ricerca di una legislazione generale in tema di libertà religiosa o l'armonizzazione dei trattamenti privilegiati?

1 - I limiti dello strumento negoziale nell'esperienza giuridica italiana. Una ricognizione sulle aporie evidenziatevi nella prassi politico-legislativa

La disciplina costituzionale del fattore religioso risente della molteplicità di opzioni, avanzate in sede di Assemblea Costituente. Come noto, alle posizioni della Democrazia Cristiana, che guardava con perplessità all'atlantismo e che palesava talune dissonanze rispetto agli intendimenti politici della Santa Sede¹, si affiancavano quelle del Partito Socialista, difensore delle proprie radici anticlericali, ma votato a un riformismo di stampo più social-democratico che tipicamente marxista², quelle del Partito Comunista Italiano, fautore di una pacificazione

* Contributo segnalato dal Prof. Antonino Mantineo, ordinario di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Magna Graecia di Catanzaro, che ne attesta la scientificità e l'originalità.

¹ In merito a questa difficile convergenza, cfr. P. GINSBORG, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi. Società e politica (1943-1988)*, Einaudi, Torino, 1989, segnatamente il V Capitolo (*La Democrazia cristiana, lo Stato, la società*), *ibidem*, pp. 188-249.

² Un'impronta riformatrice connotava, comunque sia, anche la politica ecclesiastica, tenuto conto che l'emendamento Basso affermava “*la Chiesa cattolica è, nell'ambito suo proprio, libera ed indipendente. I rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica sono regolati in termini concordatari*”, per come riportato in A. C. JEMOLO, *Chiesa e Stato negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, ed. riv. e ampl., 1963, p. 522.



religiosa che, tuttavia, variamente è stata recepita in dottrina³, nonché le istanze di alcuni azionisti, liberali e repubblicani, che, pur minoritari in sede assembleare, potevano contare sul prestigio personale e sul riconoscimento degli stessi oppositori politici⁴. In questo clima, la disciplina, in ordine al fenomeno religioso, presenta tratti di fecondo eclettismo⁵, che smarcano l'Italia dal principio confessionista albertino, dalle secche della legislazione liberale ottocentesca, dai modelli indifferentisti e separatisti propriamente detti e dal paradigma sovietico ateistico (ateismo dogmatico, in quanto ateismo assurto a principio ordinamentale⁶). L'art. 7 e l'art. 8 complicano il quadro, perché la loro tormentata stesura ha riverberi abbastanza evidenti nel sistema delle fonti. Alla *atipicità rafforzata*, con la quale, tradizionalmente, la dottrina ha risolto l'interpretazione dei Patti e degli Accordi Modificativi, si combina una modalità di produzione normativa (regolamentazione per legge sulla base di "intese"⁷), a metà strada tra le tecniche esecutive del diritto esterno e le prassi *concertative* del diritto interno.

Tale procedura ha risentito di chiare incongruenze applicative. Innanzitutto, è da registrarsi lo stato di reiterata inattuazione dell'art. 8,

³ Quanto al rapporto con l'esperienza storica e teorica del marxismo-leninismo, anche in ordine ad aspetti religiosi, cfr. E. RAGIONIERI, *La Terza Internazionale e il Partito Comunista Italiano. Saggi e discussioni*, Einaudi, Torino, 1978; sull'incapacità della questione religiosa di suscitare un dibattito diffuso, anche nelle strutture periferiche del partito (nonostante la partecipazione, nel 1967, di Fausto Gullo, Umberto Terracini e Vittorio Vidali, all'Anno Anticlericale), M. MAFAI, *Dimenticare Berlinguer. La Sinistra italiana e la tradizione comunista*, Donzelli, Roma, 1996.

⁴ Annota ancora P. GINSBORG, *Storia d'Italia*, cit., 67, "il Partito d'Azione era [stato] forte nella Resistenza armata, ma [continuava ad essere] debole nella società italiana". Quanto alle perplessità che giungevano dal fronte ecclesiastico (in particolar modo da Arturo Carlo Jemolo e Francesco Ruffini), sulle opzioni di politica religiosa in campo, prima e dopo l'entrata in vigore della Costituzione, cfr. M. TEODORI, *Storia dei laici nell'Italia clericale e comunista*, Marsilio, Venezia, 2008, pp. 23-59.

⁵ Pur nella diversità delle soluzioni prospettate, segnalano la possibile originalità della disciplina giuridica in Italia L. ZANNOTTI, *La sana democrazia. Verità della Chiesa e principi dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2005, e O. FUMAGALLI CARULLI, "A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio". *Laicità dello Stato e libertà delle Chiese*, Vita e Pensiero, Milano, 2006.

⁶ Così L. BOFF, commentando il sistema costituzionale cubano, "infine Castro fece passare in Parlamento una legge che definiva Cuba uno stato laico. Si rese infatti conto che l'ateismo ufficiale, preso a modello dell'URSS, equivaleva a definire confessionale lo Stato, cosa che lui non poteva sopportare", in R. COTRONEO, *Fidel Castro e la tentazione religiosa*, dal *Corriere della Sera*, 15 agosto 2006.

⁷ Si fa portavoce di una rilettura, necessariamente in combinato disposto, degli artt. 7 e 8, S. BORDONALI, *Problemi di dinamica concordataria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), giugno 2010, pp. 11-12.



sino al 1984⁸, quando venne approvata con legge la prima Intesa, raggiunta con la Tavola Valdese. In quel caso, comunque sia, si evidenziava l’altro problema, quello della individuazione delle rappresentanze stipulanti, dal momento che tale identificazione formalmente restava radicata nell’ampia autonomia statutaria, riconosciuta alle confessioni religiose, ma, dal punto di vista pratico, la controparte governativa era l’attore materiale della scelta, sia nella qualificazione degli interlocutori con cui intavolare le trattative⁹, sia nella cernita, all’interno del gruppo confessionale prescelto, dei soggetti deputati alla conclusione dell’accordo. La sinergia tra Metodisti e Valdesi, sancita da specifici appuntamenti sinodali delle due minoranze protestanti, costituiva un punto di riferimento per le altre Chiese riformate, quanto alla istituzione di enti esponenziali comuni, ora per il tramite del modello unionista, ora attraverso quello comunitarista¹⁰. Nuove problematiche erano sorte nel caso dell’Intesa con l’Unione delle Comunità ebraiche italiane -che, pure, avrebbe preferito una più avanzata tutela delle comunità, sotto il profilo del riconoscimento delle minoranze linguistiche. L’Unione, infatti, costituiva il caso, del tutto atipico, di gruppo di fedeli, sulla base dell’adesione al credo, succeduto, come organizzazione dell’Ebraismo in Italia, all’Unione delle Comunità israelitiche, impropria corporazione di diritto pubblico, concepita, anche per finalità etnico-razziali, dal Legislatore fascista¹¹. Inoltre, dopo

⁸ Della lunga fase di stallo, verosimilmente determinata (anche) dalla maggiore omogeneità nazionale, in termini di demografia religiosa, dà conto G. CASUSCELLI, *Post-confessionismo e transizione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 43.

⁹ Si osservi che questa fase è intimamente connessa alla sovraordinata questione dell’individuazione di ciò che sia (o non sia) una “confessione religiosa”, nozione difficile, ancorché essa non paia la più apprezzabile, nella cognizione delle trasformazioni religiose in atto. Di queste perplessità, dà conto A. MANTINEO, *Associazioni religiose e “nuovi movimenti” religiosi alla prova del diritto comune in Italia e del diritto comunitario*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2009, pp. 1-5.

¹⁰ Nel caso della Chiesa Valdese e di quella Metodista, il Legislatore statuale fornisce specifico rilievo al Patto di Integrazione, all’art. 13 della l. n. 449/1984, in G.U. n. 222, 13 Agosto 1984, ove si afferma che “in esecuzione del Patto di integrazione tra le chiese valdesi e metodiste, approvato dal Sinodo valdese e dalla Conferenza metodista nelle rispettive sessioni dell’agosto 1975, l’ente Chiesa evangelica metodista d’Italia (CEMI), civilmente riconosciuto [...] è trasformato in istituto autonomo nel quadro dell’ordinamento valdese [...]”.

¹¹ La dinamica concordataria non scoraggia del tutto, ma attutisce sensibilmente, il rischio di fenomeni simili. Come si osserva in S. BERLINGÒ, *Laicità e concordato*, nel volume, a cura di G. Dalla Torre, *Lessico della laicità*, Edizioni Studium, Roma, 2007, pp. 147-148, “[...] deve ammettersi che, dal punto di vista dei contenuti, spesso gli accordi [...] sono patti compromissori, in cui alcune libertà o garanzie privilegiate [...] risultano scambiate con determinati riconoscimenti politici e non sempre giustificabili acquisenze [...] (deve) però rilevarsi che spesso questi patti d’unione [...] finirono col preservare dalle



una intensa, e non ripetuta, stagione riformatrice, tra il 1988 e il 1995¹², la politica ecclesiastica italiana dimostrava ulteriori inadeguatezze nell'individuazione delle minoranze religiose, chiamate alla stipula. Entrambe le intese concluse nel 2000, quella con la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova e quella con l'Unione Buddhista Italiana, venivano cadute nella legislatura successiva¹³. Se, nel primo caso, si poneva il problema di una persistente lacuna normativa, nei confronti di una delle più significative minoranze religiose del Paese, nel secondo, l'individuazione dell'UBI, quale soggetto stipulante, risultava operazione non del tutto condivisa dal novero dei seguaci buddhisti italiani, non universalmente riconoscentisi nell'Unione. La tornata del 2007 ha definitivamente dimostrato il carattere materialmente discrezionale, tanto della valorizzazione concreta del sintagma "confessione religiosa", quanto della selezione delle controparti confessionali, *decostruendo* la pretesa univocità delle disposizioni - costituzionali, legislative (ordinarie), regolamentari - in materia di "intese" con le confessioni religiose¹⁴.

2 - Verso uno statuto giuridico differenziato per le organizzazioni filosofiche non confessionali. Meritevolezza degli interessi in gioco

L'UAAR è un'associazione di promozione sociale. Non è questa la sede per discutere di una qualificazione giuridica che trova una disciplina ancora frammentaria e che, dietro formule consimili, non riesce ad

intrusioni di quel potere molti soggetti e realtà". Per un inquadramento sistematico del problema, cfr. S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico, Utet, Torino, 2000.

¹² Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno (l. n. 516/1988), Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia (l. n. 517/1988), Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane (l. n. 101/1989), Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI) (l. n. 116/1995), Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI) (l. n. 520/1995).

¹³ Le modifiche intervenute nel 2007 si limitavano alla presa d'atto di alcuni mutamenti registratisi nella legislazione statuale (tra cui: disciplina della leva e dell'obiezione di coscienza, cambio della valuta nella determinazione degli importi deducibili). Si veda S. ANGELETTI, *La nuova intesa con l'Unione Buddhista Italiana: una doppia conforme per il Sangha italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., maggio 2008, pp. 1-4.

¹⁴ Si ripropongono talune delle osservazioni anzidette per il caso dell'Unione Induista. Cfr. R. BENIGNI, *L'intesa con l'Unione Induista Sanatana Dharma Samgha*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2007, pp. 413-429.



apprezzare la tipicità del fenomeno socialmente orientato -a riprova, la diversa destinazione teleologica della “utilità sociale” nasce nel novero delle categorie tributaristiche, non di quelle civilistiche, ma il fine della “promozione sociale” deve sostanziarsi, in ogni caso, nella non redditività dell’ente¹⁵. La UAAR aderisce alla *European Humanist Federation*¹⁶; la Federazione persegue, anche attraverso giornate di studio¹⁷, l’abolizione delle discriminazioni patite dai non credenti ed esprime posizioni similari in ordine alla questione di genere e al tema delle pari opportunità tra uomo e donna, ritenendo che la connotazione patriarcale di talune organizzazioni religiose, da principio prettamente confessionale, sia permeata, più diffusamente e parallelamente, nelle strutture sociali secolari. L’UAAR è, in aggiunta, membro della *International Humanist and Ethical Union*¹⁸, organismo sostanzialmente affine alla EHF, ma con una base partecipativa comparativamente più vasta (anche in Paesi del cd. “Terzo Mondo”, definizione sovente respinta da esponenti del Nuovo Umanesimo¹⁹) e un’attitudine maggiormente inclusiva, quanto alle tendenze in esso rappresentate e alla partecipazione di singoli, accanto all’adesione di soggetti

¹⁵ Sulla questione, si rinvia ad A. MANTINEO, *Enti ecclesiastici ed enti non profit. Specificità e convergenze*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 11-17. Lo stesso A., in ogni caso, riconosceva che la diversificazione in atto, nel quadro degli enti a finalità sociale, comunque denominati, doveva trovare parte delle proprie ragioni giustificative nell’alleggerimento delle disposizioni fiscali, per essi previsto; cfr. *ibidem*, 7 e ss. In chiave critica anche A. FUCCILLO, *Gli enti ecclesiastici e le onlus. Considerazioni su forme organizzative e despecializzazione funzionale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/1999, pp. 227-246.

¹⁶ Si segnala, per un primo ragguaglio sugli associati della Federazione, nonché sui rapporti con la IHEU, il sito ufficiale <http://www.humanistfederation.eu>.

¹⁷ Per una prima analisi, circa i settori di intervento, ricordati nel testo, si rinvia alla posizione statutaria in tema di diritti umani, riprodotta sul sito ufficiale della Federazione, nella sezione dedicata alle recenti attività politiche del gruppo (http://www.humanistfederation.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=71&Itemid=88).

¹⁸ A dispetto di talune, anche profonde, convergenze programmatiche, l’associazione non va confusa col *Partido Humanista Internacional*, che esprime tendenze specifiche del neo-umanesimo, principalmente quello elaborato da Mario Rodríguez Cobos (Silo), e connotato da alcune ritualità che lo avvicinano a esperienze di ascetismo e spiritualismo e che gli hanno attirato taluni ostracismi, recentemente anche in Italia. Cfr. F. LINGUITI, *Libero arbitrio o libertà di farsi manipolare?*, ripreso in *Libertiamo.it* e su <http://www.cesap.net> (sito ufficiale del Centro Studi sugli Abusi Psicologici), 17 Aprile 2011.

¹⁹ Oltre all’organo ufficiale dell’Unione, *International Humanist News*, che propone cronache sulle attività delle associazioni affiliate in ogni continente, si segnala la campagna per le vittime delle persecuzioni religiose, disponibile su <http://www.iheu.org/category/article-categories/human-rights/victims-religious-persecution>.



organizzati. Questi pochi elementi consentono di ricomprendere tanto la Federazione quanto l'Unione, senza lo sforzo ermeneutico che pure imporrebbro altre forme associate a carattere spiritualistico, teoretico e filosofico, nelle previsioni dettate dall'art. 17 del Trattato di Lisbona, con effetti non ancora compiutamente venuti alla luce nella prassi²⁰.

Difatti, l'art. 17, prima citato, è stato sovente interpretato come clausola di salvezza dei diritti nazionali particolari e, stante la lettera dell'articolo, questa clausola riguarda le organizzazioni confessionali come quelle non confessionali, di carattere filosofico, che abbiano eventualmente acquisito un proprio statuto differenziato nell'ordinamento dello Stato Membro²¹.

Per quanto riguarda l'ateismo associato²², l'art. 17 non vale a sostener che, se intesa con l'UAAR non è stata raggiunta, tale mancato accordo dovrà essere perpetrato in seguito: postula, semmai, che, se l'UAAR raggiungesse una qualche forma di negoziato, la regolamentazione, conseguentemente, non potrebbe esser modificata da pregiudizievoli provvedimenti della UE²³. Per altro verso, l'art. 17

²⁰ Ad avviso di C. MIRABELLI, *Qualche considerazione su diritto e religione tra passato e futuro*, nel volume, a cura del Medesimo e di G. Dalla Torre, *Le sfide del diritto*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009, p. 387, il primo comma dell'art. 7 della Costituzione implicherebbe, tra l'altro, il riconoscimento di una (necessaria?) incompiutezza assiologica dell'ordinamento statuale. Pur senza pronunciarsi sul principio della distinzione degli ordini, implicitamente presupposto, l'ultimo periodo dell'art. 17 del Trattato di Lisbona varrebbe a sancire una speculare insufficienza del solo diritto comunitario, rispetto alla soddisfazione degli scopi dell'Unione, sanabile per il tramite di un diffuso *dialogo sociale* coi diversi attori nazionali. Nel medesimo volume collettaneo, P. VALDRINI, *La "laicità positiva". A proposito del discorso del Presidente Sarkozy al Laterano* (20 dicembre 2007), p. 409 e ss., rapporta le aperture del Presidente francese a una omologa istanza di inclusività e dialogo, coerentemente ricostruibile sulla base del *Reform Treaty* dello stesso anno.

²¹ Nonostante sia radicata la ricostruzione del diritto di libertà religiosa come libertà privilegiata [rispetto alle altre, delineate nel sistema costituzionale] (cfr. P. GISMONDI, *La tutela costituzionale dei riti*, in *Foro Italiano*, n. 1/1957, p. 733 e ss.), più recentemente si affermano letture di segno opposto, che valorizzano la più vasta portata della libertà di coscienza. Condivide questi esiti G. DI COSIMO, *Coscienza e costituzione. I limiti del diritto di fronte ai convincimenti interiori della persona*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 102-106, ritenendo che essi possano legittimare trattamenti differenziati in ragione del bene tutelato.

²² Segnala alcuni rilevanti profili applicativi, quanto alla disciplina del proselitismo, G. CIMBALO, *Ateismo e diritto di farne propaganda tra dimensione individuale e collettiva*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2011 (numero monografico sul tema *Ordinamenti senza Dio? L'ateismo nei sistemi giuridici contemporanei*), p. 113 e ss. Nei medesimi *Quaderni*, cfr., in argomento, P. FLORIS, *Ateismo e Costituzione*, pp. 98-102.

²³ Per altro verso, le istituzioni comunitarie non sembrano, ancora, tener debitamente in conto le mutazioni religiose in atto nel continente. Cfr. G.



riconosce come il regime giuridico nazionale, anche delle organizzazioni ateistiche, possa aver previsto statuti speciali: il riconoscimento vale nel senso di mantenere quella disciplina statuale (e statutaria), non nell'ottica di conservare, ad esempio, i trattamenti discriminatori eventualmente imposti in via unilaterale.

Altra dottrina ha giustamente osservato che l'art. 17 del Trattato di Lisbona sana l'anomia di un dibattito sulle radici giudaico-cristiane dell'Europa²⁴, spingendo, in modo più netto, verso un pluralismo confessionale, frutto di una pluralità sostanziale innegabile. In altre parole, è salvaguardato il ruolo di ogni tendenza religiosa, nella sua dimensione aggregativa e nella sua rilevanza per lo sviluppo della singola persona, come è tenuta ferma la necessità di un coinvolgimento delle organizzazioni non confessionali nel dialogo con le istituzioni europee. Dal punto di vista formale, non v'è subordinazione di *status* ed è da ritenere che, proprio in settori come la tutela dei diritti umani, la formazione di tessuti sociali di impronta multiculturale, la salvaguardia di diritti, proclamati e più dettagliatamente sanciti nel diritto convenzionale, il ruolo svolto dalle organizzazioni non confessionali vada incoraggiato. Senza l'imposizione di un indifferentismo politico, nei confronti delle comunità di credenti e laici, al di fuori della corrente attualità giuridica, dove, invece, queste comunità svolgono un ruolo assai significativo; senza, tuttavia, postulare una tipicità, rigida e non negoziabile, delle associazioni interessate a una peculiare legislazione statuale.

Se, nel diritto comunitario, si mira ad instaurare un proficuo dialogo, che può prescindere, nel breve e medio periodo, dall'adozione di atti normativi concreti, gli strumenti accordati dalle Costituzioni nazionali restano immutati²⁵. Se il Trattato prevede disposizioni similari per gruppi confessionali e organizzazioni filosofiche non confessionali, e se la Costituzione italiana prevede la regolamentazione per legge sulla base di accordi, nel caso delle confessioni religiose (con gli allargamenti applicativi, palesemente extratestuali, evidenziatisi, talora con buoni

FIORAMO, *Trasformazioni del religioso e ateismo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2011, pp. 11-14.

²⁴ In quest'ottica, v., tra gli altri, **M. C. FOLLIERO**, *Post-democrazia europea e principio di cooperazione Unione Europea-Religioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2010, pp. 3-6. Nella prospettiva di continuare a ritenere una lacuna assiologica il mancato inserto della menzione alle radici giudaico-cristiane europee, cfr. **E. GALLI DELLA LOGGIA, C. RUINI**, *Confini. Dialogo sul cristianesimo e il mondo contemporaneo*, Mondadori, 2009, p. 103.

²⁵ Cfr. **P. FLORIS**, *Ateismo e Costituzione*, cit., p. 102 e ss.



risultati²⁶), è infondato ritenere che, sillogisticamente, la dimensione di un accordo possa e debba esser perseguita anche dalle persone giuridiche a carattere non religioso di cui all'art. 17 del Trattato²⁷?

3 - Il *non-confessionismo* organizzato come fenomeno associativo culturalmente orientato sul fattore religioso

La dottrina giuridica italiana, nelle rare analisi in tema di ateismo, si è interrogata sui margini per una tutela costituzionale del fenomeno. L'art. 19 della Costituzione sembrava improntato, nella dogmatica tradizionale, al riconoscimento di libertà religiosa per i soli culti minoritari; l'art. 21, concentrandosi sulla libertà di pensiero, per un verso restringeva e, per l'altro, ampliava, senza troppo costrutto, lo spazio della tutela richiesta²⁸. Perché, nel primo senso, non valeva a riconoscere, specificamente, la libertà di pensiero in materia religiosa, finalizzata a denegare completamente la legittimità (scientifica, culturale, spirituale) delle organizzazioni religiose; nel secondo, dettando una serie di disposizioni relative alle modalità attuative del diritto di libertà -opportunamente lasciate in bianco nel caso dell'art. 19-, sembrava riferirsi a ricadute fenomenologiche, meglio tipizzate, della libertà di manifestazione del pensiero, come la carta stampata e, a seguito di interpretazione sistematica più recente, i mezzi di comunicazione in generale²⁹. L'art. 9 della CEDU, pur prevedendo una

²⁶ Tra essi, dovrebbe esser nuovamente menzionato il caso della Unione delle Comunità Ebraiche, che, pur non potendosi *stricto iure* ritenere una modalità organizzativa idonea ad integrare una nozione tradizionalistica di *confessione religiosa*, sostituivano, nei paradigmi interni e sul piano della disciplina positiva, le Comunità Israelitiche, fortemente discriminate nella fase discendente del regime fascista. Sarebbe da rilevare, inoltre, che, per il tramite della stipula, possono trovare una qualche forma di riconoscimento, formale e sostanziale -anche rispetto alle questioni di coscienza da esse poste-, le minoranze etnico-religiose, presenti nel Paese. Per una ricostruzione affine, cfr. **G. DI COSIMO**, *Coscienza e costituzione*, cit., pp. 58-65.

²⁷ Tendendo ad avvalorare una proposta interpretativa di questo tipo, finalizzata alla promozione di processi di adattamento normativo, v. **M. PARISI**, *Ateismo, neutralità dell'istruzione pubblica e pluralismo delle opzioni formative*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2011, p. 129.

²⁸ Cfr. **A. GUARINO**, *Obiezione di coscienza e valori costituzionali*, Jovene, Napoli, 1992, pp. 18-20.

²⁹ Forse più appagante risulterebbe tracciare un primo bilancio del combinato disposto tra l'art. 21 e l'art. 19, ad esempio, per quanto riguarda le manifestazioni artistiche, dal momento che l'uno appronterebbe la tutela della manifestazione del pensiero (anche a mezzo delle arti) e l'altro potrebbe porsi come argine alla stessa, in tema di discorso religioso. V., tra gli altri, **D. LOPRIENO**, *Libertà dell'arte vs. libertà*



serie di limiti all'esercizio del diritto, cristallizzati in modo assai più ampio di quanto non faccia l'art. 19 della Costituzione³⁰, affiancava al riconoscimento del diritto la possibilità di esercitarlo non credendo in professioni di fede istituzionalizzate, o modificando il proprio credo religioso³¹ (il che non significa necessariamente la *conversione* damascena, ma può implicare anche la condizione di un soggetto, prima fervido praticante di un dato culto e, poi, convinto della assoluta inesistenza di Dio)³².

Nonostante le interpretazioni evolutive³³, suggerite anche dal diritto internazionale, il discorso sull'ateismo, dopo l'avvento della Costituzione repubblicana, è sembrato richiamare troppo da vicino il discorso sulla discussione in tema di istituzioni religiose, al tempo della legge sui Culti Ammessi. In sostanza, il doppio binario offerto, nell'alternarsi dei canali di illiceità e liceità della pratica, prevedeva una semplice ammissibilità della discussione dotta (in tema di opinioni sui culti) e di un convincimento ateistico del tutto personale, culturalmente motivato (in tema di rifiuto delle istituzioni religiose³⁴) e una

religiosa. Il caso della censura cinematografica, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2009, pp. 14-24. Per una prima prospettazione, circa le procedure di bilanciamento che coinvolgono il diritto ecclesiastico italiano, cfr. A. MADERA, *I principi supremi e il sistema delle fonti del diritto ecclesiastico*, nel volume, a cura di V. Tozzi, *Lo studio del diritto ecclesiastico. Attualità e prospettive*, I, Edisud, Salerno, 1996, p. 39 e ss.

³⁰ Difatti, il punto secondo di tale articolo afferma che *la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo può essere oggetto di quelle sole restrizioni che, stabilite per legge, costituiscono misure necessarie in una società democratica, per la protezione dell'ordine pubblico, della salute o della morale pubblica, o per la protezione dei diritti e della libertà altrui*, descrivendo uno spazio d'azione comparativamente più ristretto di quello risultante da un'esegesi meramente letterale della omologa disposizione costituzionale italiana.

³¹ L'intersezione tra il piano dei diritti statuali e quello del diritto convenzionale produce una singolare tensione, che J. PASQUALI CERIOLI definisce *laicità a sacrificio della libertà religiosa: eccessi di difesa dell'ordine interno v. manifestazione dell'appartenenza confessionale nella pubblica via*, in *La tutela della libertà religiosa nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, apparso in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2011, p. 16.

³² L'articolo 9 della CEDU pare poter essere ritenuto uno spartiacque tra le concezioni tardo-giurisdizionalista e tardo-curialista del diritto ecclesiastico europeo e il recente, ma ormai consolidato, filone degli studi di *law and religion*. Su questa suggestione, cfr. M. VENTURA, *Diritto ecclesiastico e Europa. Dal church and state al law and religion*, nel volume, a cura di, G. B. Varnier, *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli, p. 191 e ss.

³³ Di particolare interesse, una rilettura della tutela giuridica, rispetto alla posizione degli atei, in N. COLAIANNI, *Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2007, pp. 6-8.

³⁴ Nelle intenzioni del Legislatore costituente, la mancata definizione, tanto del diritto alla libertà di coscienza quanto della estrinsecazione "negativa" del diritto di



repressione netta e sostanziale, nel caso di giudizi irriguardosi sulla Santa Sede, durante il Ventennio, e una discriminazione altrettanto chiara, ma meno violenta, per le forme associate di ateismo, spesso bollate come “ateismo militante”, non già per promuoverne la capacità di proselitismo, ma, all’opposto, per confinarne la vivacità culturale al livello delle esigate e tumultuose proteste popolari³⁵.

La Chiesa Cattolica sembrava maturare, in argomento, una sensibilità più evoluta, almeno dal punto di vista teorico, rispetto all’atteggiamento più ricorrente nel tessuto sociale italiano, anche per il tramite di documenti ufficiali -come le disposizioni secondo-conciliari sulla libertà di coscienza- e non solo per l’intelligente attività dialogica di posizioni distanti dalla gerarchia³⁶.

Il sintagma “ateismo positivo”, pur di matrice teologica e canonistica, attecchiva nella scienza giuridica laica e, nuovamente, mirava a dar dell’ateismo una limitata legittimazione, quanto alle sue componenti meno spiccate, e uno statuto, piuttosto discriminatorio, quanto alle sue manifestazioni più ricorrenti. L’ateismo, come fenomeno culturale millenario, ha in sé caratteri costruttivi, che non devono esser spiegati ricorrendo alle argomentazioni della giurisprudenza pretorile³⁷ o della dottrina minoritaria. Soprattutto,

libertà religiosa, non doveva apparire una gratuita omissione, ma il tentativo di elaborare disposizioni largamente condivisibili, presso i deputati di ciascun gruppo. Sull’emendamento Caporali (come possibile viatico per il riconoscimento di meritevolezza delle convinzioni filosofiche, anche non confessionali), cfr. A. GUARINO, *Obiezione di coscienza e valori costituzionali*, cit., pp. 4-7.

³⁵ Un rischio del genere non è scoraggiato (anzi: risulta aggravato) dal corrente dibattito in tema di *laicità*, ove ci si riferisce troppo spesso a un dialogo tra laici e cattolici, omettendo, ellitticamente, il livello più largo di un confronto di questo tipo: quello tra credenti e non credenti. Una prospettazione, sostanzialmente particolaristica, del tema si segnala, comunque sia, in S. RODOTÀ, *Perché laico*, Laterza, Roma-Bari, ed. ampl., 2010, pp. 148-151.

³⁶ Al riguardo, per una valorizzazione sistematica dei fatti di sentimento, nel profilo ordinamentale canonistico post-conciliare e post-codiciale, v. S. BERLINGÒ, *Diritto Canonico*, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 61-67. Taluni elementi problematici dovevano evidenziarsi nel diritto concordatario –diritto pattizio delle *res mixtae*, come segnalato in R. ASTORRI, *I Concordati di Giovanni Paolo II*, in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose* (<http://www.olir.it>), Marzo 2004.

³⁷ Quanto alla tutela di queste situazioni esistenziali, tuttavia, attenta dottrina segnala il rischio di una rinnovata inerzia riformatrice, solo in parte sanata dall’interpretazione pretoria e dalla messa a valore del momento giurisdizionale. Cfr., tra gli altri, E. MALFATTI, *L’accesso alla procreazione assistita, tra “integrazioni” della legge e nuove aperture giurisprudenziali*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2010, pp. 833-836. In un’ottica prospettica, allargata allo stato dell’arte sul diritto di libertà, cfr. D. TEGA, *Cercando un significato europeo di laicità: la libertà religiosa nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti*, nei medesimi *Quaderni*, pp. 799-813.



l'ateismo si sostanzia di una copiosa varietà argomentativa, per suffragare la propria posizione; ad ogni livello, negare il fondamento ontologico ed epistemologico di un intero ambito dell'azione sociale (quello ius-religioso, in questo caso) significa, comunque sia, esprimere una posizione (una *professione?*) su quell'ambito dell'agire umano³⁸.

4 - Permanente capacità attrattiva di una disciplina speciale e di favore: l'inevitabile ricerca di una legislazione generale in tema di libertà religiosa o l'armonizzazione dei trattamenti privilegiati?

La questione posta dalla Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti, in Italia, non è senza conseguenze, dal punto di vista della politica legislativa in materia di (tutela del) fattore religioso.

È, ormai, acquisito come un'accezione di laicità, idonea a combinarsi col mutamento della demografia religiosa e con l'intensificarsi delle questioni bioetiche, tra le materie per cui si richiede una regolamentazione giuridica, non potrebbe limitarsi a una soluzione indifferentista, inidonea a misurarsi con le tipicità dei singoli gruppi, confessionali e non, rimettendo al loro statuto interno e alla loro capacità negoziale la capacità di soddisfare i propri interessi³⁹. Se così si facesse, non è da escludere che si riproducessero, in modo esponenziale, quei fattori che amplificano la posizione maggioritaria e accentratrice dei gruppi più forti. Invocare un intervento legislativo non significa accogliere un'accezione esclusivamente promozionale del diritto di libertà religiosa⁴⁰.

Si intuisce agevolmente che una legislazione esclusivamente promozionale del fenomeno religioso avrebbe, in aggiunta, il limite di

³⁸ Nel caso di specie, cfr. P. FLORES D'ARCAIS, *Etica dell'ateismo*, in *MicroMega-Almanacco di Filosofia*, 131, pp. 3-14.

³⁹ Invero, l'opposta soluzione, circa una laicità "positiva", che continuamente rinegozia il proprio statuto con le istituzioni ecclesiali, non è meno problematica e, anzi, sembra l'opzione più spesso avanzata nel dibattito politologico *mainstream*. Confuta la proponibilità di un simile modello, F. MARGIOTTA BROGLIO, *Nicolas Sarkozy, un laico "placato"*, in *Reset*, Novembre-Dicembre/2009, pp. 26-31. Ciò non significa escludere l'allargamento prospettico del liberalismo politico, in tema di rapporti tra Stati e Chiese. Cfr., G. BOSETTI, *Ci vuole una laicità inclusiva*, nella medesima *Rivista*, pp. 32-34. Risulta fondato ritenere, tuttavia, che un simile rinnovamento possa non avvenire, finché si resta nell'ambito delle politiche di stampo liberale. Cfr., E. PACE, *Dalla tolleranza religiosa al pluralismo interattivo*, in *Reset*, Gennaio-Febbraio/2010, pp. 22-26.

⁴⁰ Questa prospettiva, pur talvolta avanzata, riceve alcune critiche penetranti in S. FERLITO, *Le religioni, il giurista e l'antropologo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005, pp. 14-24.



premiare il momento associativo e la sua costituzione in persone giuridiche, mentre non varrebbe a tutelare il diritto al dissenso⁴¹, all'interno del singolo gruppo religioso, né dispiegherebbe il proprio strumentario giuridico a vantaggio dell'esercizio individuale del diritto di libertà.

Tuttavia, anche il *favor religionis*, come desunto da letture della Costituzione, ora indirizzate a una valorizzazione sociale del raggruppamento religioso (sulla base dell'art. 2), ora volte a diffondere il sistema bilaterale (sulla base degli artt. 7 e 8), andrebbe radicalmente ripensato, poiché la sfera d'azione di questo *favor* non deve consumarsi in una clausola in bianco per fornire ai gruppi religiosi una disciplina di favore, gravosa dei più vari oneri per l'autorità statuale. Il sistema delle Intese ha garantito, e garantisce, una serie di agevolazioni, in tema fiscale, finanziario e organizzativo, cui anelano tutti gli enti aventi carattere religioso. Ciò rende ancor meno accettabile l'assenza di qualsivoglia normazione bilaterale per comunità, numericamente cospicue, e la mancata approvazione di quei testi d'intesa, pur conclusi, che darebbero (nuovo) riconoscimento sostanziale alle istanze, avanzate dalle rappresentanze istituzionali stipulanti. Esse hanno, d'altra parte, secondato il preciso interesse statuale a filtrare i propri interlocutori e, al contempo, a renderne più omogeneo il novero.

Quid iuris, per gli altri, comunque nominati? Non prevedere alcuna forma di disciplina negoziata, *rebus sic stantibus*, significherebbe aggravare l'insoddisfazione dei fedeli di quelle tendenze, escluse dalla normazione di favore; nondimeno, renderebbe la controparte statuale meno inclusiva e meno stabile nel riferirsi ad esse. Una legislazione generale non implicherebbe, necessariamente, la caducazione delle Intese già raggiunte, soprattutto, in quei settori di più specifica

⁴¹ Appare incentrata sul dissenso (infra)confessionale, la rilettura del concetto di laicità espressa in **S. CARLETTA**, *Laicità* (lemma), su <http://www.eticapubblica.it>. La prospettiva risulta fondata, ove si consideri che la garanzia del diritto di libertà religiosa, da parte degli ordinamenti civili, deve estendersi agli aderenti che dissentano dalla linea gerarchica e ne subiscano i relativi provvedimenti disciplinari, pur coperti dalla riserva di autonomia statutaria, ex art. 8, I, Cost. Per un inquadramento sistematico, circa i poteri pubblici da esercitarsi per la garanzia del diritto, cfr. **S. DOMIANELLO**, *Il ripensamento e la ridistribuzione suggeriti ai sistemi giuridici liberaldemocratici dalla naturale metamorfosi della domanda di libertà in materia religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2011; sull'applicabilità dei provvedimenti interni in caso di organizzazioni scismatiche, cfr. **A. LICASTRO**, *Sui requisiti "moralì" per l'approvazione della nomina dei ministri dei "culti ammessi"* (osservazioni a TAR Sicilia-Catania, sez. II, 28 Settembre 2007, n. 1505), sulla medesima Rivista, gennaio 2008, in merito a un caso di specie riguardante le comunità evangeliche, pp. 1-7.



negoziazione, ove il meccanismo concertativo appare, nonostante tutto, quello più appagante⁴². Nella limitazione di talune sfere di privilegio (riconoscimento dei titoli di studio, dotazione finanziaria, armonizzazione della disciplina degli enti⁴³), il Legislatore ricondurrebbe materie di interesse generale a degli *standards* più equi e condivisi.

Questa scelta appare lunghi dall'essere intrapresa e, in mancanza d'essa, il malcontento dei gruppi non stipulanti, che comunque rispettino i vincoli e le limitazioni di cui agli artt. 8 e 19 della Carta costituzionale, è destinato a proporsi come antagonista rispetto all'immobilismo della controparte *civile*. Essa, d'altra parte, rinunciando a una legge organica di attuazione delle disposizioni costituzionali o all'ipotesi di più leggi, volte a riorganizzare il materiale normativo di riferimento, sembra non tenere in nessun conto il rischio di incoraggiare la rincorsa allo strumento negoziale, rimettendone la regolamentazione a rapporti di forza, *aliunde* costituiti.

⁴² Tuttavia, la riconosciuta attitudine precettiva delle norme costituzionali e gli episodi di imperizia, ad opera del Legislatore, nella regolamentazione del fattore religioso, possono esser utilmente invocati anche come motivazioni per un dissenso di fondo, rispetto all'idea della legislazione organica. In tal senso, v. **M. CANONICO**, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2010, cui segue, in senso opposto, **V. TOZZI**, *Necessità di una legge generale sulle libertà religiose*, sulla medesima *Rivista*, Settembre 2010.

⁴³ Cfr., ancora, **S. ANGELETTI**, *La nuova intesa con l'Unione Buddhista Italiana*, cit., 5-9, ove, pertinentemente, si parla di *interesse all'intesa, tra tempi della politica ed esigenze confessionali*.