



Valerio Tozzi

(ordinario di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Scienze politiche
dell'Università degli Studi di Salerno)

**"Proposta di riflessione per l'emanaione di una legge generale sulle
libertà religiose"**

Ho l'onore ed onore di presentare l'iniziativa che ci ha riuniti qui oggi, ospiti del glorioso Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, che ringraziamo di tutto cuore nelle persone del suo Presidente, avv. Gerardo Marotta e del suo Direttore prof. Antonio Gargano.

Anche alla Mostra d'Oltremare e per essa al suo Presidente prof. Raffaele Cercola, vanno i ringraziamenti per l'ospitalità che avremo dopodomani.

L'iniziativa è sostenuta e finanziata dall'Università di Salerno, in partecipazione fra i fondi del Dipartimento di Teoria e Storia delle Istituzioni e quelli del Dottorato di Dipartimento, ringrazio: il prof. Aurelio Musi, che è il Direttore del Dipartimento ed il prof. Antonio Scocozza, Coordinatore del Dottorato. Grazie alla dott. Giusy Tirendi, Segretaria del Dipartimento ed al personale amministrativo tutto, per la collaborazione prestata nello sforzo organizzativo che – come è noto – continua anche dopo la chiusura dei nostri lavori. Aggiungo, per gli amici salernitani che mi intendono, un pensiero grato alla dott. Rosa Meccia, già Segretaria del Dipartimento, che per noi docenti è stata un'autentica scuola di gestione amministrativa del nostro lavoro.

Unico finanziamento esterno ci è stato concesso da una società del Gruppo Intesa, la MITTEL spa, presieduta dal dr. Giovanni Bazoli, cui va il mio personale ringraziamento, insieme al suo Direttore Generale dr. Eugenio Volontè.

Ancora, grazie all'ADEC - Associazione Docenti di Diritto Ecclesiastico ed al suo Presidente, che è con noi, professor Enrico Vitali, per il patrocinio accordatoci.

Grazie, infine all'OLIR, Osservatorio delle libertà religiose, alla cui creazione ho partecipato. È un'organizzazione efficiente della nostra presenza telematica, qui rappresentata dal prof. Chizzoniti, che – fuori

* Presentazione del Seminario di studi sul tema "Proposta di riflessione per l'emanaione di una legge generale sulle libertà religiose", organizzato dal Dipartimento e dal Dottorato di ricerca in Teoria e storia delle istituzioni, Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Salerno (Napoli-Fisciano, 15, 16 e 17 ottobre 2009).



programma - ci mostrerà il nostro nuovo sito internet nel prosieguo della giornata.

I nostri lavori, inoltre, si inseriscono nel progetto di Ricerca nazionale PRIN, *"Libertà religiosa e pluralismo giuridico nell'Europa multiculturale"*, coordinato a livello nazionale dal prof. Alessandro Ferrari dell'Università dell'Insubria, cui noi salernitani partecipiamo insieme all'unità di Firenze.

Infine, grazie a tutti i presenti, studiosi e studenti delle nostre materie. Spero che la iniziativa risulti di vostro gradimento.

Le risorse reperite ci consentono un'ospitalità senza sforzo, spero vi sopperirà l'intensa passione che è alla base dello sforzo organizzativo; passione condivisa dai qualificati colleghi che partecipano attivamente al Seminario, cui va il mio sincero ringraziamento, per l'entusiasmo e la cortesia con la quale hanno accettato di contribuire alla discussione, con la massima libertà di opinioni, ma sullo schema predisposto dai membri del Comitato organizzativo.

Prima di entrare nel merito della presentazione di questa iniziativa scientifica, a nome del Comitato organizzatore, desidero formulare una proposta ai presenti: dedicare questo seminario ad una figura illusterrima di studioso italiano, esimio costituzionalista e vero democratico, come tale maestro ed amico di tutti noi, indipendentemente dalla conformità nostra con i suoi ideali politici e religiosi. Vi sono molti eminenti studiosi cui andrebbe dedicata l'attenzione ed il rispetto di tutti noi, ma vogliamo dedicarlo a colui che non è più tra noi, e che nell'ottobre 2007, nel discorso di apertura del Convegno annuale dei costituzionalisti italiani sui *"Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI"*, nell'enumerare i segnali in vista sulla tenuta del carattere della laicità nelle istituzioni italiane, ebbe fra l'altro a dire: *"Gli ultimi segnali negativi vengono dalle difficoltà che incontrano alla Camera il disegno di legge sulla libertà religiosa Oggi gli ostacoli appaiono più elevati e si è manifestato, durante l'audizione del Segretario generale della CEI¹, il timore per un eccesso di omologazione della confessione cattolica alle altre. Veramente non si capisce come una confessione così forte in fatto ed in diritto come quella cattolica, almeno in Italia, possa nutrire di queste preoccupazioni"*². Queste parole pronunciate da un

¹ Atti Camera, XV legislatura, I Commissione Affari Costituzionali, seduta lunedì 16 luglio 2007, Resoconto stenografico indagine conoscitiva, p. 8.

² L. ELIA, *Introduzione ai problemi della laicità*, in Associazione dei costituzionalisti italiani - Annuario 2007, *Atti del XXII Convegno annuale, Napoli 26-27 ottobre 2007*, Cedam, Padova 2008, p. 12. L'A. citando il pensiero di P. SCOPPOLA, *La coscienza ed il potere*, Laterza, Roma-Bari, 2007, XVII e XIX, invita ad una *comprendione critica delle*



cattolico, segnano l'elevato livello di coscienza civile e di impegno morale dell'uomo e l'attenzione laica dello studioso per la ricerca delle soluzioni ai problemi veri, superando gli eccessi di parte. Questo richiamo è stato raccolto dalla nostra iniziativa e perciò vogliamo a lui dedicarla: proponiamo di dedicare questo seminario al prof. Leopoldo Elia.

* * * * *

Il Seminario si propone di valorizzare il ruolo che la ricerca universitaria dovrebbe avere in un sistema democratico, lanciando sassi in diversi stagni.

Abbiamo sollecitato la discussione tecnica fra studiosi del diritto ecclesiastico, rivolgendo la richiesta di contributi scientifici soprattutto a studiosi di generazioni successiva alla mia. Ciò nel perseguitamento di una ormai consolidata mia linea di politica accademica. Ritengo infatti preferibile valorizzare l'impegno delle nuove leve scientifiche, meno strutturate nelle esperienze del passato e più sensibili ai problemi del futuro. Tecnica tanto più necessaria nella nostra materia, che vede una certa lentezza nel ricambio generazionale delle responsabilità e del credito scientifico.

Abbiamo anche organizzato una sessione di dialogo fra esponenti di alcune forze politiche e rappresentanti della comunicazione di massa, nella speranza di attrarre la loro attenzione. Infatti, riteniamo che, da una parte la politica versi in una sorta di atarassia ideologica, non connettabile al colore delle maggioranze governative, cosicché, tutti i Governi che si sono succeduti hanno manifestato un identico immobilismo sul nostro tema. D'altra parte l'informazione stampata e televisiva, sembra conoscere solo *i riconosciuti*, senza mai alzare lo sguardo oltre i rappresentanti dei partiti, o, al più, i loro consulenti ufficiali, in qualche modo corresponsabili de *la politica che c'è*.

Infine, per marcire il pluralismo delle idee del seminario, abbiamo invitato il prof. Pietro Giustiniani, Preside della Facoltà Teologica di Napoli per moderare quel dialogo.

Lo ringraziamo per avere accettato l'invito con grande disponibilità.

nuove realtà, nella quale, fra l'altro intravede: "... la lunga crisi delle istituzioni democratiche nel nostro Paese; questa debolezza si rivela appieno nella mancanza di una politica ecclesiastica coerente ed attenta".



Chi, come me, ritiene che i diritti civili e fra questi le libertà religiose, siano fra le più significative spie del *tasso di democraticità* di un sistema politico, spesso avverte la frustrante sensazione della marginalità della scienza, della scarsa utilità del lavoro degli studiosi, specie per materie ad alto tasso di politicità, quale è la nostra. È mia convinzione che, i responsabili delle decisioni politiche siano generalmente poco inclini a dare ascolto anche a chi elabora pensiero, ovvero, che preferiscano avvalersi di *consiglieri del principe*, unici interpreti delle esigenze che si manifestano nella società e quindi i migliori suggeritori delle risposte da dare.

Contemporaneamente, sono convinto che la politica è più usa ad inquadrare l'esperienza vissuta negli schemi ideali delle rispettive strutture di appartenenza, offrendo un'analisi *di parte*, ma molto utile per gli studiosi dell'Università. Non diversamente, gli operatori della comunicazione, pur nella pluralità delle soggettive ispirazioni ideali, dispongono dei più sensibili strumenti di analisti quotidiana e sanno elaborare un tipo di sintesi comunicativa, particolarmente interessante per noi universitari, più legati ad approfondimenti teorici che rallentano i tempi di percezione dei fenomeni in atto. Perciò, la presenza di questi due tipi di interlocutori è particolarmente gradita nel nostro seminario.

A mia volta, spero che la serietà delle analisi e la pluralità delle elaborazioni dei colleghi accademici qui invitati, possano costituire un arricchimento anche per i nostri interlocutori.

* * * * *

Veniamo al merito del Seminario.

Proponiamo una riflessione sull'esigenza di emanazione della legge quadro nazionale sulle libertà religiose. L'argomento è stato un po' ipocritamente all'attenzione di tutti i Governi che si sono succeduti negli ultimi 20 anni, ma di fatto nessuno l'ha mai veramente anteposto nell'agenda politica.

Oggi penso che non tutti i mali vengono per nuocere. La mancata emanazione della legge ha perpetuato notevoli discriminazioni ed ingiustizie, ma ci ha anche evitato l'onta di un ennesima espressione della *solita* politica ecclesiastica nazionale. Questa politica, sotto le mentite spoglie dell'attuazione di un interventismo pubblico in favore delle libertà religiose della persona umana, continua a manifestare un'attenzione per così dire *a carambola*, cioè, solo verso alcune religioni più importanti e con il limite per cui, le esigenze religiose dell'uomo vengono prese in considerazione unicamente mediante *la sponda* delle



organizzazioni religiose di appartenenza. Ne è derivata una politica *lobbyistica*, che ponendo le esigenze personali, individuali e collettive, solo su di un lontano sfondo e prestando prevalentemente attenzione alle richieste dei gruppi religiosi più influenti, perpetua e incrementa ingiustizia e discriminazione, allontanandosi di fatto dal *progetto costituzionale*.

Da questo fenomeno si generano le anomalie per cui, fatti di enorme rilevanza sociale e di costume non trovano un'adeguata risposta dal legislatore e dalle istituzioni. Penso ai temi della bio-etica, alle unioni fra persone dello stesso sesso, alle unioni di fatto senza matrimonio, alle polemiche sulla definizione del limite fra accanimento terapeutico ed eutanasia. In tutti questi campi sovente si manifesta poca attenzione alla pluralità delle idee e dei sentimenti, alla dignità di ogni singola persona ed al suo diritto di auto-determinazione, spinti dalla preoccupazione di non turbare equilibri consolidati o influenti *agenzie di pensiero*. Ma penso anche a problemi per così dire più immediati, quali le discriminazioni per ragioni religiose sempre più diffuse e sempre meno percepite da chi ha il potere.

Il Comitato organizzatore di questo Seminario percepisce l'esigenza della legge quadro sulle libertà religiose, non come problema laterale e di completamento della vigente disciplina statale della tutela del fenomeno religioso, tutta giocata sul modello delle relazioni bilaterali fra Stato e confessioni religiose, ma come ripensamento di quel modello di politica, che senza affatto negare l'utilità e la stessa vigenza costituzionale delle relazioni convenzionate, le ponga però in una più equilibrata collocazione istituzionale, rispetto all'interesse primario sancito in Costituzione: la tutela delle esigenze religiose delle persone umane e dei gruppi di loro aggregazione, di qualsiasi entità, consistenza, radicamento sociale, non delle sole confessioni religiose, non solo di quelle più influenti.

Penso all'*abuso*, operato dalla dottrina e dai legislatori, del ricorso alla figura giuridica delle *confessioni religiose*, per perpetuare la discriminazione fra gruppi dominanti e gruppi marginali, o peggio fra *cristiani ed infedeli*.

Perciò ripeto qui quanto già detto in un recente Congresso a Bari.

Non ritengo coerente con l'attuale forma di Stato l'attribuire ad alcune formazioni religiose più influenti lo stesso ruolo pubblico che il fascismo attribuì alla Chiesa cattolica³. Ruolo pubblico che viene

³ **S. SICARDI**, Intervento nella sessione su *Laicità e simboli religiosi* del Convegno su *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, cit., p. 482, parla di *spazio non privato* delle religioni, ma non definibile come *pubblico*, per via della de-polarizzazione del confronto fra religiosi.



discrezionalmente esteso, ma in misura ridotta, solo agli altri gruppi, qualificati come confessioni religiose, applicando in maniera discrezionale la previsione dell'articolo 8, commi 2° e 3° della Carta. Perciò, avverto l'esigenza di ri-considerare il ruolo che - per continuismo culturale e politico, in base all'interpretazione corrente degli articoli 8 e 7 della Costituzione - si attribuisce solo alle confessioni religiose, le quali costituiscono solo una parte numericamente inferiore, anche se politicamente più rilevante, dell'universo delle formazioni sociali a carattere religioso⁴.

Bisogna evitare di confondere il dato storico del trascinamento del modello e del testo concordatario dal precedente regime dittoriale a quello democratico costituzionale, con la nuova collocazione che i rapporti fra confessioni religiose e Stato avrebbero dovuto conseguire in base agli articoli 8 e 7 della Carta, ove non fossero stati estrapolati e contrapposti al più ampio contesto di quel progetto costituzionale di politica ecclesiastica che emerge da una lettura complessiva delle norme costituzionali in materia di religione, cioè insieme agli articoli 19 e 20, e ai modelli di democrazia che la Costituzione fissa in maniera generale per tutti i rapporti sociali, specialmente negli articoli 2, 3 e 4.

Occorre muovere dal principio personalistico e per esso dalla centralità della persona umana, fondamento del patto unificante la società nazionale intorno alle istituzioni dello Stato, senza distinzioni di ideali, di genere, di stato sociale, di cultura e di religione.

⁴ Tuttavia, il problema della strutturazione delle organizzazioni della religione, di tutte le religioni presenti nel territorio dello Stato, per ottenere la soddisfazione dei propri bisogni avvalendosi degli strumenti di tutela apprestati dall'ordinamento, appassiona parte della dottrina. Le opinioni sono divise per gli aspetti per così dire *giurisdizionalistici* di quella sorta di induzione, prodotta dalle leggi vigenti, accché i gruppi si diano necessariamente una struttura organizzata ed autonoma.

Sembrano fattori di discriminazione anche i contenuti standard del *concordato* con la Chiesa cattolica e delle *intese* con le altre confessioni religiose. Come è noto, questi accordi sono normalmente costituiti da: riconoscimento dell'autonomia e libertà dell'organizzazione, classificazione dei soggetti dell'organizzazione religiosa e loro *status* particolare nella sfera civile, rilievo di aspetti delle regole proprie della confessione religiosa nello spazio pubblico dello Stato (nuova confusione dei poteri): matrimonio, enti, insegnamento della religione, scuole, ospedali, organismi erogatori di servizi sociali *di tendenza*.

La ri-proposizione dei medesimi temi in tutti gli accordi bilaterali fra istituzioni pubbliche e le varie confessioni religiose, da una parte conferma la comunanza dei problemi e la marginalità delle differenze di disciplina positiva, dall'altra manifesta come l'adozione di una disciplina generale ed unilaterale dello Stato su tutti questi temi (la legge sulla libertà religiosa) garantirebbe meglio l'uguaglianza di trattamento di tutti i gruppi religiosi, potendo comprendere anche quelli che non assurgono al rango di confessione religiosa (ai sensi dell'art. 8 della Carta).



La libertà di professione di fede religiosa garantita nell'articolo 19 della Costituzione, con la chiosa dell'articolo 20 (che pone il divieto alle istituzioni pubbliche di ogni atteggiamento discriminatorio verso i fenomeni collettivi della religiosità umana che si rilevano nel sociale), costituiscono una garanzia molto più ampia e generale, direi sistemica, rispetto alla specifica garanzia accordata alla confessioni religiose dal sotto-sistema degli articoli 8 e 7, cui è certamente correlata, ma in una relazione fra generale e particolare.

Se l'oggetto della dimensione pubblica del fenomeno religioso è la religiosità come comportamento umano e non il potere dei gruppi religiosi dominanti, sarà *la legge sulle libertà religiose* a dover regolare il diritto individuale e collettivo di libertà di professione di fede religiosa, in maniera uguale per tutti. La stessa legge, poi, dovrà costituire la base sulla quale innestare i *raccordi* da stabilire nella legislazione contrattata con i gruppi più presenti e radicati nella società.

Un esempio. Se la Costituzione protegge il diritto di professione di fede religiosa di *tutti*, ogni persona presente più o meno stabilmente sul territorio italiano ha o no il diritto ad avere un luogo per pregare? Si chiama chiesa, o moschea, o tempio o sinagoga, lo spazio per la preghiera è sempre uno strumento della promozione della persona. Allora, perché le *attrezzature religiose*, di cui parla il diritto urbanistico italiano⁵, sono quasi esclusivamente appannaggio delle confessioni di maggioranza? Perché i gruppi religiosi di più recente insediamento incontrano ancora difficoltà insormontabili?

Vi è stata anche una timida reprimenda della Corte costituzionale contro la limitazione sancita nelle legislazioni regionali al godimento di tale diritto da parte dei gruppi religiosi che non siano stati riconosciuti come confessioni e non abbiano potuto stipulare l'intesa⁶.

Allora mi domando perché, costruire un tempio per i Testimoni di Geova o per gruppi di persone di fede islamica è ancor oggi quasi impossibile?

⁵ **G. CASUSCELLI**, *Edifici ed edilizia di culto*, Giuffrè, Milano, 1979, **ID.**, *Fonti di produzione e competenze legislative in materia di edilizia di culto*, in A. Ravà (a cura di) *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 1207 ss.; **V. TOZZI**, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Edisud, Salerno, 1990.

⁶ Corte costituzionale, sent. n 195 del 1993, che si pronunciò sulla legge della Regine Abruzzo n. 29 del 16 marzo 1988, recante "Disciplina urbanistica dei servizi religiosi", dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge, cfr. **V. TOZZI**, *Edilizia di culto*, in R. Botta (a cura di), *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, SEI, Napoli, 2006.



Queste contraddizioni derivano dalla distorsione che ho prima evidenziato.

Una legge sulle libertà religiose, generale ed unilateralmente emanata dal legislatore statale, semplicemente prevedendo l'accessibilità a tutti i soggetti religiosi nella fruizione delle garanzie normative e degli interventi promozionali della mano pubblica in favore di questo bisogno sociale: la religione, senza distinzione di radicamento sociale e contenuti ideali, farebbe perdere il carattere privilegiarlo che questi interventi assumono per essere oggi previsti a pioggia, in favore delle sole confessioni religiose, per avere avuto accesso alla legislazione contrattata o in leggi *ad personam*.

Saranno i criteri di ragionevolezza, di imparzialità e di correttezza amministrativa, a presiedere alla giusta distribuzione delle garanzie e delle risorse nell'azione amministrativa.

Non condivido l'opinione per cui, le relazioni odierne fra Stato e confessioni religiose, regolate pattiziamente, siano di per sé espressione di democrazia perché gli accordi realizzerebbero una *forma di partecipazione politica*. Più che una forma democratica di partecipazione politica, le odierne fonti pattizie sembrano espressione della politica mercantile della mediazione fra poteri pubblici e lobbyies di interessi⁷. Esse esprimono un rapporto con le istituzioni civili troppo onerato del peso politico del singolo contraente e spesso sono frutto di condizionamenti eccessivi sia per le confessioni più deboli che per la libera determinazione del Parlamento-legislatore.

Il *modello* della produzione legislativa contrattata fra confessioni religiose e Stato, quale si è andato strutturando negli anni 80 del 900, deve essere ri-posizionato e non perpetuare il ruolo esaustivo che aveva nel precedente regime politico.

Nel nuovo contesto delle libertà costituzionali, infatti, questa produzione normativa deve adempiere al suo specifico ruolo di regolazione di una materia ben delimitata dai costituenti, anche linguisticamente: *i loro rapporti*; cioè i rapporti delle confessioni religiose con lo Stato. Rapporti che non devono influire sulla diretta riferibilità dei diritti civili in materia religiosa delle persone, ma riguardare specificamente ed esclusivamente le esigenze delle organizzazioni delle fedi religiose, qualificandoli come interessi di parte, da coordinare con quelli delle altre parti e impedendo che possano limitare le libertà altrui, singoli o soggetti collettivi che siano.

⁷ G. MACRÌ, *Europa, lobbying e fenomeno religioso – Il ruolo dei gruppi religiosi nell'Europa politica*, Giappichelli, Torino, 2004.



Le singole confessioni religiose, ancorché dal punto di vista statale siano socialmente rilevanti perché strumentali alla soddisfazione dei bisogni religiosi dei loro seguaci, sono portatrici di interessi di parte, finanche distinti da quelli dei propri seguaci (anche se naturalmente convergenti); perciò, nei rapporti con le istituzioni pubbliche, non possono assumere il ruolo di garanti della libertà religiosa delle persone ad esse appartenenti. Ne conseguirebbe un illegittimo ruolo di *pubblicizzazione* del *rapporto di appartenenza confessionale*, troppo somigliante al modello del regime precedente per cui, i cittadini godevano di alcuni diritti solo attraverso la mediazione di istituzioni pubbliche o/e politicamente controllate dal partito unico.

Sono le leggi generali ed unilaterali dello Stato che devono garantire quella libertà a tutti e gli accordi con le confessioni devono solo adattare quelle garanzie generali alle esigenze particolari di ciascun gruppo religioso.

Ancora, le confessioni religiose non possono pretendere di costituirs nello spazio pubblico civile come soggetti portatori di valori universali, pretendendo che i loro specifici valori vengano stabiliti come regole obbliganti per tutti. Esse possono reclamare rispetto per quei valori, in modo da consentire di viverli a chi li condivide e sempre nei limiti della loro non confligenza con la *legalità costituzionale*.

Leopoldo Elia, nella sede già citata in precedenza, suggeriva di riferirsi al modello delle leggi sul divorzio e sull'aborto, cioè leggi non impositive, ma permissive; leggi che, senza obbligare a determinati comportamenti, li consentano a chi desideri tenerli; eventualmente mitigando queste previsioni istituendo correlate ma ben delimitate possibilità di obiezione di coscienza (quando implichino l'azione anche di soggetti terzi che versino in grave conflitto morale con le prestazioni che si richiedono loro).

* * * * *

Muovendo da questa prospettiva ideale abbiamo strutturato il Seminario in tre parti.

L'odierna introduzione, con la rassegna storica sulle vicende della libertà religiosa e dell'attenzione parlamentare alla legge oggetto della nostra riflessione di cui parlano Varnier e Laura de Gregorio. La problematica generale dei rapporti fra la legge generale sulle libertà religiose e la legislazione contrattata e delle relazioni a livello amministrativo fra istituzioni civili e soggetti collettivi religiosi, di cui parleranno Pacillo e Chizzoniti. I contenuti della futura legge, sui quali si sbizzarriranno tutti gli altri colleghi che, per brevità non nomino.



In questa parte della riflessione spero vengano analisi e proposte che aiutino a vincere la deludente sensazione fin qui provata dall'esame delle proposte legislative fin qui prodotte da tutte le forze politiche.

È dai contenuti di merito che ci proporrete che auspicchiamo di superare i limiti delle precedenti proposte, che avevano strutturato la legge generale sulle libertà religiose: o come una brutta copia riduttiva dei temi già disciplinati in maniera assai più vincolante negli accordi fra Stato e chiesa, ovvero, come un mero regolamento per disciplinare la tutela delle libertà religiose solo attraverso concordati, intese, accordi, convenzioni bilaterali; insomma, con atti che, volutamente evitano la visione generale ed imparziale, per strutturarsi come mero patto fra due contraenti.

Grazie e buon lavoro.