



Davide Dimodugno

(Assegnista di ricerca in Diritto e Religione,
Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza)

**Democrazia e religioni oltre il concordato e le intese: verso una
declinazione partecipativa nei rapporti tra Stato e confessioni
religiose?***

*Democracy and religions beyond concordat and agreements: towards a participatory
declination in relations between the State and religious denominations? **

ABSTRACT: A quarant'anni dall'accordo di Villa Madama, modificativo del Concordato Lateranense, e dalla stipula della prima intesa ex art. 8, comma terzo, Cost., con la Tavola Valdese, appare necessario un ripensamento circa gli strumenti di dialogo tra Stato e confessioni religiose. Il presente contributo intende proporre il ricorso agli strumenti giuridici propri della democrazia partecipativa, al fine di dare vita a un modello basato sul dialogo multilaterale tra una pluralità di religioni, convocate tutte insieme da un'autorità, un organo o un ente dello Stato, a livello nazionale o locale, per affrontare questioni di interesse comune. Un tale sistema integrerebbe, ma non sostituirebbe, l'attuale modello costituzionale, e dovrebbe essere inquadrato nell'ambito di una futura legge generale sulla libertà religiosa. Per il momento, le questioni che potrebbero essere già oggetto di questo possibile dialogo, soprattutto a livello locale, sono quelle relative all'edilizia di culto, alla tutela del patrimonio culturale religioso e dell'ambiente, all'assistenza spirituale negli ospedali e all'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche.

ABSTRACT: Forty years after the Villa Madama agreement, which amended the Lateran Concordat, and the signing of the first agreement pursuant to Article 8, paragraph 3, of the Italian Constitution with the Waldensian Table, it seems necessary to rethink the instruments of dialogue between the State and religious denominations. This contribution proposes the use of legal instruments specific to participatory democracy in order to create a model based on multilateral dialogue between a plurality of religions, all convened by an authority, body or agency of the state, at national or local level, to address issues of common interest. Such a system would complement, but not replace, the current constitutional model and should be framed within a future general law on religious freedom. For the time being, the issues that could already be the subject of this possible dialogue, especially at the local level, are those

* Contributo sottoposto a valutazione – Peer reviewed paper.



relating to the construction of places of worship, the protection of religious cultural heritage and the environment, spiritual assistance in hospitals and the teaching of religion in public schools.

SOMMARIO: 1. Introduzione: verso nuove forme di bilateralità - 2. Una terza via tra unilateralità e bilateralità: la declinazione partecipativa dei rapporti tra Stato e confessioni religiose - 3. Democrazia partecipativa e religioni: spunti di riflessione a partire dalla questione della sinodalità nella Chiesa cattolica - 4. La spinta europea verso la partecipazione delle religioni: l'art. 17 TFUE - 5. Gli ambiti per la partecipazione delle religioni - 5.1. Nell'urbanistica: nuova edilizia di culto, cambiamenti di destinazione d'uso e riuso - 5.2. Nel patrimonio culturale religioso e nella tutela dell'ambiente - 5.3. Nell'assistenza spirituale nelle strutture sanitarie - 5.4. Nell'insegnamento delle religioni a scuola - 6. Primi spunti e una proposta verso una conclusione quantomai aperta.

1 - Introduzione: verso nuove forme di bilateralità

La regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose costituisce un tema classico, fondamentale se non, addirittura, costitutivo del diritto ecclesiastico¹. Trascorsi quarant'anni dall'accordo di Villa Madama (18 febbraio 1984)² e dalla stipula della prima intesa con una confessione religiosa diversa dalla cattolica (con la Tavola valdese, il 21

¹ P.A. D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano. Parte generale*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 4, definisce "diritto ecclesiastico" come "il complesso di norme giuridiche dirette a disciplinare la manifestazione collettiva del fenomeno religioso e le attività sociali relative a finalità religiose". In merito al concordato tra Stato e Chiesa e agli accordi tra Stato e confessioni religiose, si veda, *ivi*, pp. 185-223 e 327-347. Si vedano, inoltre, L. DE LUCA, voce *Diritto ecclesiastico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, Giuffrè, Milano, 1964, pp. 976-988; L. DE LUCA, *Diritto ecclesiastico ed esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano, 1970; S. BERLINGÒ, *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VI, Utet, Torino, 1991, pp. 454-484.

² L'accordo di Villa Madama costituisce, per la Chiesa cattolica, la recezione del nuovo modo di intendere le relazioni con gli Stati, improntate alla collaborazione nella distinzione dei rispettivi ordini, alla luce degli insegnamenti del Concilio Vaticano II; per lo Stato, esso rappresenta il superamento definitivo del regime confessionista in favore di un regime di pluralismo sociale, religioso e culturale. Si veda, da ultimo sul punto, A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto (1848-2024)*, Carocci, Roma, 2025, pp. 79-92.



febbraio 1984)³, la dottrina italiana appare oggi divisa⁴ tra chi sostiene l'opportunità di mantenere e, tutt'al più, migliorare il modello attuale⁵, ovvero il sistema pattizio⁶, fondato sulla "bilateralità necessaria" ex artt. 7, comma secondo, e 8, comma terzo, Cost.⁷, come conseguenza dei principi di autonomia, indipendenza e distinzione degli ordini⁸, e chi

³ Sulle relazioni tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica, attuate mediante l'istituto dell'intesa, si vedano **S. LANDOLFI**, *L'intesa tra Stato e culto acattolico. Contributo alla teoria delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, Jovene, Napoli, 1962; **C. MIRABELLI** (a cura di), *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1978; **S. BIANCONI**, *Le intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Giuffrè, Milano, 1969; **N. COLAIANNI**, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990; **G. LONG**, *Le confessioni religiose diverse dalla cattolica. Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, il Mulino, Bologna, 1991; **V. PARLATO**, **G.B. VARNIER** (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Giappichelli, Torino, 1995; **P. CAVANA**, *Minoranze religiose e pluralismo confessionale in Italia*, Giappichelli, Torino, 2025.

⁴ Una sintesi di alcune tra le diverse posizioni si trova ben espressa nei contributi pubblicati dalla rivista *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 31, n. 1 (2023), numero monografico intitolato *Critica della ragione pattizia. Il sistema bilaterale nell'ordinamento giuridico italiano. Bilancio e prospettive*. Si veda, inoltre, **F. ALICINO** (a cura di), *Riconoscere la libertà religiosa. Tra normativa unilaterale e bilaterale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2024.

⁵ In questo senso, si veda **S. DOMIANELLO**, *L'evoluzione costituzionalmente sostenibile delle fonti del diritto ecclesiastico italiano tra unilateralità (da recuperare) e bilateralità (da custodire). Un invito al cambiamento e alla prudenza nel cambiamento*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 31, n. 1 (2023), pp. 45-69.

⁶ Si vedano, *ex multis*, **S. BERLINGÒ**, **G. CASUSCELLI** (a cura di), *Stato democratico e regime pattizio*, Giuffrè, Milano, 1977; **C. CARDIA**, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, il Mulino, Bologna, 1992; **G.B. VARNIER**, *La prospettiva pattizia*, in **V. PARLATO**, **G.B. VARNIER** (a cura di), *Principio pattizio*, cit., pp. 1-14.

⁷ Si veda, sul punto, **S. BERLINGÒ**, *Principio pattizio e riforma costituzionale*, in *Studi in onore di Gaetano Catalano*, vol. I, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1998, pp. 170-172. Sul rapporto tra Concordato e costituzione, alla luce dell'interpretazione dell'art. 7, comma secondo, Cost. offerta dalla dottrina e dalla giurisprudenza, si vedano **G. CATALANO**, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana. Contributo all'interpretazione sistematica dell'articolo 7 della Costituzione*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 1974; **F. FINOCCHIARO**, voce *Concordato e costituzione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. III, Utet, Torino, 1989, pp. 321-327. Si vedano, inoltre, **P.A. D'AVACK**, voce *Concordato ecclesiastico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VIII, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 441-471; **L. SPINELLI**, *Problemi e prospettive in tema di rapporti tra Stato e Chiesa*, Mucchi, Modena, 1968, pp. 14-39 e 42-49; **S. LARICCIA**, voce *Stato e Chiesa cattolica (rapporti tra)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 890-924; **N. COLAIANNI**, voce *Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica (rapporti tra)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, pp. 924-938; **N. COLAIANNI**, voce *Intese*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. V, pp. 698-719; **P. LILLO**, *Art. 7*, in **R. BIFULCO**, **A. CELOTTO**, **M. OLIVETTI** (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet, Torino, 2006, pp. 171-192; **B. RANDAZZO**, *Art. 8*, *ivi*, pp. 193-216.

⁸ Si veda, per tutti, sul principio di distinzione degli ordini, **J. PASQUALI CERIOLI**, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di*



preferirebbe, recuperando un dibattito già emerso a suo tempo in materia di revisione o abrogazione del Concordato lateranense⁹, un più deciso intervento unilaterale dello Stato¹⁰, sancito dall'approvazione di una legge generale sulla libertà religiosa¹¹ o comunque da disposizioni adottate dallo Stato in funzione antidiscriminatoria, con l'obiettivo di confinare la bilateralità "necessaria" "nell'angolo della produzione giuridica"¹².

L'atto tasso di "politicizzazione" di questa materia comporta, inevitabilmente, tempi lunghi e notevoli reticenze, con riguardo all'adozione di soluzioni che possano apparire dirompenti rispetto a sistemi ormai consolidatisi nel tempo¹³. Ciò nonostante, l'esperienza della pandemia da covid-19 e della conseguente adozione di misure

distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano, Giuffrè, Milano, 2006.

⁹ Per una panoramica circa le diverse posizioni dottrinarie in tema di revisione o superamento del Concordato Lateranense, si veda S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI (a cura di), *Stato democratico*, cit., *passim*.

¹⁰ In questo senso, tra gli altri, P. CONSORTI, 1984-2014: *le stagioni delle intese e la «terza età» dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 22, n. 1 (2014), pp. 90-120; N. COLAIANNI, *La decadenza del «metodo della bilateralità» per mano (involontaria) degli infedeli*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2016, pp. 1-25; N. COLAIANNI, *La lotta per la laicità. Stato e Chiesa nell'età dei diritti*, Cacucci, Bari, 2017, pp. 59-84; P. CONSORTI, *La bilateralità trasformata dagli infedeli. Prospettive per un dialogo religioso istituzionale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 31, n. 1 (2023), pp. 197-210.

¹¹ Si veda, con riguardo alla proposta da ultimo formulata, R. ZACCARIA (a cura di), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, il Mulino, Bologna, 2019. Per alcuni tra i precedenti tentativi, si vedano Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Dall'accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 2001; G. LEZIROLI (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa* (1° marzo 2002). *Atti del Convegno di Ferrara del 25-26 ottobre 2002*, Jovene, Napoli, 2004; V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose. Atti del Seminario di studio organizzato dalla Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli studi di Salerno e dal Dipartimento di Teoria e Storia delle Istituzioni. Napoli e Fisciano, 15, 16 e 17 ottobre 2009*, Giappichelli, Torino, 2010; L. DE GREGORIO, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*, Libellula, Tricase, 2012. Un approfondimento ulteriore si rinviene in FONDAZIONE BASSO, CENTRO STUDI CONFRONTI (a cura di), *Libertà religiosa: il diritto senza legge*, Edizioni Com Nuovi Tempi, Roma, 2024.

¹² N. COLAIANNI, *La decadenza del «metodo della bilateralità*, cit., p. 21.

¹³ S. FERRARI, *Fonti unilaterali e fonti pattizie nel diritto ecclesiastico dell'Italia Repubblicana. Un difficile equilibrio*, in *Il diritto ecclesiastico*, n. 2 (2013), p. 464, parla di "paralisi della politica ecclesiastica italiana", ovvero della "scomparsa di un coerente disegno di politica ecclesiastica", a suo avviso spiegabile "facendo riferimento alla tendenza a delegare alla gerarchia cattolica la gestione di alcuni suoi snodi centrali o all'incapacità di affrontare in maniera razionale la questione islamica".



restrittive della libertà religiosa - superate soltanto mediante la stipula, informale e multilaterale, tra il governo e le rappresentanze di più confessioni religiose riunite insieme, di protocolli di intesa per la ripresa delle celebrazioni con il popolo¹⁴ - potrebbe restituire un'idea diversa di bilateralità e di collaborazione, degradate dall'ambito politico e legislativo a quello più prettamente amministrativo¹⁵.

Questa prospettiva intenderebbe porre le religioni tutte sullo stesso piano, nell'ambito di un dialogo o di una "negoziiazione normativa"¹⁶ che lo Stato può attivare anche con altri gruppi ed organizzazioni in genere¹⁷, all'esito della quale è pur sempre lo Stato a decidere in autonomia cosa fare, magari discostandosi in tutto o in parte dalle istanze in quella sede avanzate e rappresentate. Questo nuovo

¹⁴ Sull'interpretazione dei quali la dottrina si è ampiamente confrontata. Si vedano, *ex multis*, sul punto, **F. BOTTI**, *Bagattelle per una pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 10 del 2020, pp. 1-20; **G. MACRI**, *Brevi considerazioni in materia di governance delle pratiche di culto tra istanze egualitarie, soluzioni compiacenti e protocolli (quasi) "fotocopia"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 11 del 2020, pp. 68-77; **M.L. LO GIACCO**, *I "Protocolli per la ripresa delle celebrazioni delle confessioni diverse dalla cattolica": una nuova stagione nella politica ecclesiastica italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 12 del 2020, pp. 107-114; **G. CIMBALO**, *Le relazioni tra Stato e confessioni religiose sotto lo stress del covid-19*, in *Il diritto ecclesiastico* 131, n. 1 (2020), pp. 163-187; **N. COLAIANNI**, *Il sistema delle fonti costituzionali del diritto ecclesiastico al tempo dell'emergenza (e oltre?)*, in *Il diritto ecclesiastico* 131, n. 1 (2020), pp. 95-116; **P. CONSORTI**, *Emergenza Covid-19 e libertà religiosa in Italia*, in *Il diritto ecclesiastico* 131, n. 1 (2020), pp. 87-94; **A. CESARINI**, *I limiti all'esercizio del culto nell'emergenza sanitaria e la 'responsabile' collaborazione con le confessioni religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 18 del 2020, pp. 1-26; **G. CASUSCELLI**, *Gli "effetti secondari" (ma non troppo) della pandemia sul diritto ecclesiastico italiano e le sue fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 8 del 2021, pp. 1-16; **M. TOSCANO**, *Emergenza sanitaria e libertà di religione*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 28-38.

¹⁵ In questo senso, **F. ALICINO**, *Dalla bilateralità pattizia alla bilateralità amministrativa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 31, n. 1 (2023), pp. 157-176; **F. ALICINO**, *Disciplina e prassi della bilateralità pattizia e amministrativa*, in G. D'ANGELO (a cura di), *Libertà religiosa e collaborazione nei processi di differenziazione regionale*, Edisud, Salerno, 2024, pp. 121-145. Si vedano, inoltre, **R.M. DOMIANELLO**, *Libertà religiosa tra bilateralità necessaria, diffusa e impropria*, in A. FUCCILLO (a cura di), *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 35-55; **S. BERLINGÒ**, **G. CASUSCELLI**, *Diritto ecclesiastico italiano. I fondamenti. Legge e religione nell'ordinamento e nella società d'oggi*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 83-87; **F. FRENI**, *I "nuovi accordi" Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 15 del 2020, pp. 19-34; **M. d'ARIENZO**, *Le nuove forme della negoziazione bilaterale stato-confessioni religiose nell'ordinamento giuridico italiano*, in F. OLIOSI (a cura di), *Diritto, religione, coscienza: il valore dell'equilibrio. Liber Amicorum per Erminia Camassa*, Mucchi, Modena, 2023, pp. 233-245.

¹⁶ **F. FRENI**, *I "nuovi accordi"*, cit., p. 30.

¹⁷ **N. COLAIANNI**, *La decadenza del «metodo della bilateralità»*, cit., p. 21.



sistema di “bilateralità concertata”¹⁸ o “diffusa”¹⁹ intenderebbe, da una parte, superare la diversità di trattamento sinora goduta dalla Chiesa cattolica, sia in forza della soggettività di diritto internazionale propria della Santa Sede²⁰ sia in virtù del suo essere la religione della maggioranza (sempre più relativa) degli italiani, riducendo o facendo venir meno la particolare posizione di privilegio che ne deriva; dall’altra, potrebbe aprirsi all’interlocuzione anche con confessioni religiose prive di intesa ex art. 8 Cost. e persino con associazioni religiose o filosofiche non confessionali, e ciò in attuazione della costante giurisprudenza costituzionale, la quale ha più volte ribadito che la mancata stipula di un’intesa non dovrebbe costituire il fondamento per un trattamento discriminatorio o meno favorevole²¹.

Il sistema delle intese²², nel suo dispiegarsi nella concretezza della realtà fattuale, ha visto la conclusione e l’approvazione in legge di accordi con tredici confessioni religiose, secondo un modello, definito “fotocopia”²³ dalla dottrina, che si è rivelato non del tutto soddisfacente.

Se è vero, infatti, che la loro stipula e approvazione hanno permesso a molte confessioni religiose di uscire dal “coacervo anonimo degli indistinti”²⁴, non tutte hanno la forza, la capacità organizzativa e

¹⁸ G. CASUSCELLI, *Gli “effetti secondari”*, cit., p. 12.

¹⁹ S. DOMIANELLO, *Libertà religiosa*, cit., p. 47.

²⁰ Sulla stipula dell’Accordo di Villa Madama, inquadrato nell’ambito delle relazioni internazionali della Santa Sede, e sulle sue conseguenze nella politica ecclesiastica italiana, si vedano quantomeno, senza alcuna pretesa di completezza, P. LILLO, *Note preliminari sui protocolli concordatari*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 41 del 2013, pp. 1-24; M. VENTURA, *Creduli e credenti. Il declino di Stato e Chiesa come questione di fede*, Einaudi, Torino, 2014, pp. 17-22 e 41-48. Per una lettura critica rispetto al concordato quale fonte di diritto internazionale pattizio, si veda G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 31-79.

²¹ Corte costituzionale, sent. 23 febbraio 2016, n. 63, punto 4.1 del considerato in diritto: «Data l’ampia discrezionalità politica del Governo in materia, il concordato o l’intesa non possono costituire *condicio sine qua non* per l’esercizio della libertà religiosa; gli accordi bilaterali sono piuttosto finalizzati al soddisfacimento di “esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose (sentenza n. 235 del 1997), ovvero a concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni (sentenza n. 59 del 1958), ovvero ancora a dare rilevanza, nell’ordinamento, a specifici atti propri della confessione religiosa” (sentenza n. 52 del 2016)».

²² Si vedano, da ultimi, i contributi contenuti nel quaderno monografico n. 4 della rivista *Diritto e religioni*, supplemento al n. 2 (2023), a cura di M. D’ARIENZO, *Le intese: attualità e prospettive, prendendo spunto dalla recente Intesa con la Chiesa d’Inghilterra*.

²³ A. GUAZZAROTTI, *Nuove intese con le minoranze religiose e abuso della normazione simbolica*, in *Quaderni costituzionali* 27, n. 4 (2007), p. 845. Contra, nel senso di evidenziare gli elementi di originalità propri delle intese, M. VENTURA, *Le intese originali*, in *Le intese: attualità e prospettive*, cit., pp. 67-84.

²⁴ G. PEYROT, *Significato e portata delle intese*, in C. MIRABELLI (a cura di), *Le intese*,



rappresentativa, nonché il sostegno parlamentare per addivenire alla stipula di un'intesa, e nemmeno tutte appaiono interessate. Inoltre, dal punto di vista contenutistico, le intese, anziché evidenziare le specificità proprie di ciascuna confessione²⁵, hanno rappresentato per lo più uno strumento di omologazione, a sua volta ricamato sulla trama dell'accordo di Villa Madama, stipulato dallo Stato con la religione maggioritaria.

Un altro profilo di criticità si rinviene nel fatto che la loro stipula richiede, così come affermato dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 52 del 2016, "una concorde volontà delle parti, non solo nel condurre e nel concludere una trattativa, ma anche, prima ancora, nell'iniziarla"²⁶. In difetto di una disciplina puntuale che stabilisca parametri oggettivi in ordine al procedimento da seguire e ai soggetti titolati ad attivarlo, ogni decisione è rimessa alla discrezionalità del governo, il quale potrebbe non aver interesse a esercitarla per ragioni di mera opportunità politica.

Di fatto l'intesa, ovvero questa "sorta di legge comune, mascherata dietro una procedura pattizia"²⁷, si è rivelata utile a ottenere determinati benefici normativi, quali la garanzia di spazi di libertà ulteriori (mediante il superamento, nei propri riguardi, dell'applicazione della legge 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi) e, soprattutto, economici (si pensi all'accesso al riparto dei fondi dell'otto per mille dell'IRPEF), piuttosto che andare a prevenire e a risolvere gli eventuali conflitti di lealtà che possono derivare dall'appartenenza della medesima persona a un duplice ordinamento, quello statale e quello confessionale²⁸.

2 - Una terza via tra unilateralità e bilateralità: la declinazione partecipativa dei rapporti tra Stato e confessioni religiose

Dato questo quadro giuridico, ma anche politico, di riferimento, una terza via sembrerebbe non sussistere: o si ritiene opportuno mantenere

cit., p. 50.

²⁵ Così come richiesto da Corte cost., sent. 8-16 luglio 2002, n. 346: "Le intese di cui all'art. 8, terzo comma, sono infatti lo strumento previsto dalla Costituzione per la regolazione dei rapporti delle confessioni religiose con lo Stato per gli aspetti che si collegano alle specificità delle singole confessioni o che richiedono deroghe al diritto comune".

²⁶ Corte cost., sent. 27 gennaio 2016, n. 52, n. 5.2 del considerato in diritto.

²⁷ S. FERRARI, *Fonti unilaterali*, cit., p. 465.

²⁸ F. FRENI, *I "nuovi accordi"*, cit., p. 20.



inalterato l'attuale sistema pattizio, pur con le sue obiettive problematicità, oppure lo si vorrebbe modificare, ampliando lo spazio per una regolamentazione unilaterale da parte dello Stato, che potrebbe, tuttavia, non riuscire a tenere in debita considerazione le diversità che connotano ciascuna confessione.

Si dovrebbe esplorare una strada leggermente diversa, una terza via che provi a far calare il principio pattizio e il diritto di libertà religiosa nel vissuto quotidiano delle persone, che si ritrovano ad affrontare ogni giorno i problemi di convivenza all'interno di una società pluralista e multiculturale, nonché a rispondere ai bisogni e alle aspettative delle diverse comunità religiose presenti sul territorio.

In altre parole, si tratterebbe di una declinazione del principio pattizio che si ricolleggi al principio di sussidiarietà e privilegi l'adozione di decisioni da parte di organi quanto più vicini possibili alla realtà vissuta dai consociati²⁹, valorizzando le specificità proprie delle singole confessioni religiose, quali soggetti portatori di diritti e interessi di rango costituzionale, particolarmente qualificati e qualificanti, ovvero la "soddisfazione dei bisogni religiosi dei cittadini, in funzione di un effettivo godimento del diritto di libertà religiosa"³⁰.

Tale soluzione dovrebbe fondarsi sul "dialogo tra ordinamenti particolari e ordinamento generale", che, come già sottolineato da autorevole dottrina, rappresenta "lo strumento fondamentale della partecipazione democratica"³¹. Non ci pare, quindi, di discostarci più di tanto da chi, a suo tempo, auspicava di rileggere l'istituto del concordato alla luce del diritto di libertà religiosa, riconducendo individuo, comunità religiosa e comunità statale a un sistema armonico, per mezzo di

"accordi più agibili, semplificati che di materia in materia, di momento in momento consentano di rilevare gli effettivi interessi religiosi della comunità nel loro mutevole divenire per approntare quegli strumenti in grado di comporre in modo democratico tensioni e conflitti di lealtà di cui l'individuo si fa portatore"³², dando vita a un "rapporto di collaborazione con tutte le confessioni operanti nella comunità generale per l'individuazione dei mezzi con cui trasformare la libertà religiosa da principio

²⁹ In questo senso, si veda **A. BETTETINI**, *Tra autonomia e sussidiarietà: contenuti e precedenti delle convenzioni a carattere locale tra Chiesa e Istituzioni pubbliche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., maggio 2010, p. 4.

³⁰ Corte cost., sent. 19-27 aprile 1995, n. 193, punto 4 del considerato in diritto.

³¹ **A. VITALE**, *Corso di diritto ecclesiastico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1972, p. 64, citato da **G. CASUSCELLI**, *Concordati, intese*, cit., p. 124.

³² **G. CASUSCELLI**, *Concordati, intese*, cit., p. 129.



semplicemente iscritto nella Costituzione in realtà vivente per lo sviluppo della personalità”³³.

La necessità di un cambio di approccio, manifestata oltre cinquant’anni fa da queste parole, rimane valida ancor oggi: sono solo i tempi e le condizioni a essere ormai mutati. Un aggiornamento circa le modalità concrete di sviluppo dei rapporti tra Stato e confessioni religiose non può infatti prescindere dal sempre più accentuato pluralismo e dalla multiculturalità, dati di fatto con i quali è necessario confrontarsi, anziché tentare inutilmente di rifuggerli, nonché dalle conseguenti nuove problematiche, inimmaginabili soltanto qualche decennio orsono, che si devono, invece, affrontare, facendo ricorso a strumenti giuridici innovativi.

Onde tentare di percorrere utilmente questa strada, occorre principiare dagli studi che, nel corso degli ultimi anni, sono stati dedicati ai temi della partecipazione, intesa in senso relazionale, come “il prendere parte o l’avere un ruolo con altri in un processo decisionale altrui”³⁴, rispetto a scelte di pubblico interesse³⁵, sia nell’ambito più puramente filosofico e teorico³⁶, con riguardo ai temi della cosiddetta “democrazia deliberativa”³⁷, sia nella sua declinazione pratica, con

³³ G. CASUSCELLI, *Concordati, intese*, cit., p. 130.

³⁴ G. PEPE, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, p. 17.

³⁵ D. DONATI, *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza. Ruolo e contraddizioni delle nuove forme associative*, in A. VALASTRO (a cura di) *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Napoli, 2010, p. 146.

³⁶ Un fondamento filosofico alla teoria della democrazia deliberativa, sia in generale sia con riguardo al contributo che può essere offerto dai cittadini religiosi, si rinviene nelle tesi di Jürgen Habermas. Si vedano, quantomeno, J. HABERMAS, *Teoria dell’agire comunicativo*, 2 voll., traduzione italiana a cura di P. RINAUDO, il Mulino, Bologna, 1987; J. HABERMAS, *Etica del discorso*, traduzione italiana a cura di E. AGAZZI, Laterza, Roma-Bari, 1989; J. HABERMAS, *Tra scienza e fede*, traduzione italiana di M. CARPITELLA, GLF editori Laterza, Roma-Bari, 2006; J. HABERMAS, *Nuovo mutamento della sfera pubblica e politica deliberativa*, edizione italiana a cura di M. CALLONI, Raffaello Cortina, Milano, 2023.

Per un commento alle teorie habermasiane sul rapporto tra religioni e sfera pubblica, nella prospettiva della filosofia del diritto, si veda A. MACERATINI, *Religione e sfera pubblica nella teoria del discorso di Jürgen Habermas*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 3 del 2020, pp. 1-24.

³⁷ Secondo R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa. Relazione al Convegno “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive”*, Firenze, 2-3 aprile 2009, consultabile sul sito https://www.sps.tn.it/wp-content/uploads/2020/02/bifulco_democrazia-partecipativa.pdf, p. 2, la differenza tra democrazia deliberativa - sviluppatasi in ambito anglosassone - e partecipativa - originata in Sudamerica - risiederebbe nel carattere più propriamente teorico e



metodologico-processuale della prima e in quello eminentemente pratico-applicativo della seconda; di conseguenza, la democrazia deliberativa costituirebbe lo sfondo teorico per lo sviluppo delle forme concrete di democrazia partecipativa. Per **A. FLORIDIA**, *Un'idea deliberativa della democrazia*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 51-52, invece, la democrazia partecipativa e deliberativa avrebbero origini diverse: la prima sarebbe nata nei collettivi radicali o nelle *small participatory democracies* degli Stati Uniti negli anni '60; la seconda nel pensiero costituzionalistico americano, con riguardo al funzionamento delle istituzioni americane. Infine, **M. TRETTEL**, *La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti: studio di diritto comparato sull'incidenza della tradizione giuridica nelle democratic innovations*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020, pp. 37-41, definisce la "democrazia deliberativa" come una "teoria che mira a rafforzare la democrazia, superandone le concezioni individualiste ed economiche, per ancorarla alla discussione, al confronto e al principio dell'*accountability*", mentre la democrazia partecipativa come una "pratica istituzionale che utilizza i metodi della democrazia deliberativa per aprire una regolazione che colmi lo iato tra istituzioni rappresentative e società civile". Si veda, inoltre, **D. HELD**, *Modelli di democrazia*, traduzione italiana di U. LIVINI, L. VERZICHELLI, R. FALCIONI, il Mulino, Bologna, 2007, pp. 399-440, e, in particolare, p. 410, dove la democrazia deliberativa è definita come la "trasformazione delle preferenze individuali, attraverso un processo di deliberazione, in posizioni che possano superare l'esame e la verifica pubblici". Ciò può avvenire mediante "l'informazione condivisa" e la "discussione pubblica".



riguardo agli istituti della “democrazia partecipativa”³⁸, applicati a questioni specifiche³⁹, in special modo in ambito urbanistico⁴⁰, come il *débat public*⁴¹ per valutare la costruzione di nuove opere pubbliche e il

³⁸ Si vedano, per un primo approccio alla democrazia partecipativa, **D. HELD**, *Modelli di democrazia*, cit., pp. 357-371; **G. PASQUINO** (a cura di), *Strumenti della democrazia*, il Mulino, Bologna, 2007; **G. COTTURRI**, *La democrazia partecipativa*, in *Democrazia e Diritto* 43, n. 1 (2005), pp. 27-40; **L. BOBBIO**, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e Diritto* 44, n. 4 (2006), pp. 11-26; **U. ALLEGRETTI**, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2009; **U. ALLEGRETTI** (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010; **G.C. DE MARTIN**, **D. BOLOGNINO** (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, CEDAM, Padova, 2010; **D. CIAFFI**, *La partecipazione. Dimensioni, spazi, strumenti*, Carocci, Roma, 2011; **M. PICCHI**, *Il diritto di partecipazione*, Giuffrè, Milano, 2012; **F. PIZZOLATO**, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Carocci, Roma, 2019, pp. 48-53; **G. PEPE**, *Il modello della democrazia*, cit.; **M. TRETTEL**, *La democrazia partecipativa*, cit.; **F. PIZZOLATO**, *Partecipazione e partecipazionismo nello Stato democratico*, in *Costituzionalismo.it* 21, n. 1 (2023), pp. 1-37; **P. MEZZANOTTE**, *I diritti di partecipazione all'attività amministrativa e gli strumenti di democrazia partecipativa*, in **R. NANIA** (a cura di), *Diritti fondamentali. Aspetti teorici e temi attuali*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 191-228; **P. SOMMAGGIO** (a cura di), *Le città del dibattito. Prassi e principi del dialogo oppositivo*, Giappichelli, Torino, 2024. Si vedano, nella letteratura internazionale, **J.S. FISHKIN** *Democracy when the people are thinking. Revitalizing our politics through public deliberation*, Oxford University Press, Oxford, United Kingdom, 2018; **J.-P. GAUDIN**, *La démocratie participative*, 2^{ème} ed., Armand Colin, Paris, 2013; **M.-H. BACQUÉ**, **Y. SINTOMER** (sous la direction de), *La démocratie participative : histoire et généalogie*, La Découverte, Paris, 2011; **L. BLONDIAUX**, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, Paris, 2008; **S. RUI**, *Démocratie participative*, in **I. CASILLO**, **R. BARBIER**, **L. BLONDIAUX**, **F. CHATEAURAYNAUD**, **J.-M. FOURNIAU**, **R. LEFEBVRE**, **C. NEVEU**, **D. SALLES** (Éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*, DicoPart (1^{ère} édition), GIS Démocratie et Participation, 2013 (consultabile sul sito <https://www.dicopart.fr/democratie-participative-2013>).

³⁹ **U. ALLEGRETTI**, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e Diritto* 44, n. 3 (2006), pp. 151-166; **U. ALLEGRETTI**, *Democrazia partecipativa e controllo dell'amministrazione*, in *Democrazia e Diritto* 44, n. 4 (2006), pp. 71-79.

⁴⁰ Cfr. **C.P. SANTACROCE**, *Territorio e comunità nella teoria giuridica della partecipazione*, Giappichelli, Torino, 2023.

⁴¹ Sull'istituto del dibattito pubblico, proprio del diritto francese, ma recepito e adattato, in una versione estremamente minimalista, anche nell'ordinamento italiano, attualmente dall'art. 40 del d.lgs., 31 marzo 2023, n. 36, *Codice dei contratti pubblici*, e dal suo allegato I.6, si vedano **Y. MANSILLON**, *L'esperienza del «débat public» in Francia*, in *Democrazia e Diritto* 44, n. 3 (2006), pp. 101-114; **J.-F. BERAUD**, *Il caso della Francia: la Commission nationale du débat public*, in **A. VALASTRO** (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Napoli, 2010, pp. 387-395; **C. BOVA**, *Gli istituti del débat public e dell'enquête public nell'ordinamento giuridico francese*, in **G.C. DE MARTIN**, **D. BOLOGNINO** (a cura di), *Democrazia partecipativa*, cit., pp. 213-247. Nella lettura francofona, si vedano quantomeno **B. JADOT** (a cura di), *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*.



loro impatto sull'ambiente e il territorio o la gestione dei beni comuni urbani⁴².

La democrazia partecipativa è stata definita come un modello di "interazione entro procedure pubbliche, tanto amministrative quanto normative, fra Istituzioni e società, finalizzata all'adozione di scelte ponderate e inclusive anche in un'ottica di prevenzione dei conflitti"⁴³. L'idea sottostante a questa prospettiva ritiene che tanto più ampio sarà il dibattito e il numero dei soggetti coinvolti, quanto più legittime, giuste e razionali potranno essere le decisioni adottate⁴⁴. In altre parole, la democrazia partecipativa concretizza un rapporto dialettico nel quale tutti coloro che vi hanno interesse sono chiamati a discutere ma non a decidere: si creano piuttosto i presupposti affinché il decisore politico, laddove intenda discostarsi dall'esito del dibattito, sia gravato da un obbligo di motivazione particolarmente rafforzato. Anche perché, in caso contrario, il dibattito stesso apparirebbe del tutto inutile e le istanze dei cittadini - nel nostro caso dei *cives-fideles* - bisognerebbero di essere incanalate e fatte valere anche al di là dell'ordinario circuito democratico-rappresentativo, risulterebbero ancora più frustrate.

Actes du colloque le 27 mai 2004 par le Centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE) des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruylant, Bruxelles, 2005; M. DELNOY, La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement, Larcier, Bruxelles, 2007; R. HOSTIOU, La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement. Journée d'études, Nantes, 6 octobre 2006, La Documentation française, Paris, 2007, mentre, in generale, sugli istituti di partecipazione in una prospettiva comparata tra Francia, Stati Uniti e Regno Unito, si veda S. CASSESE, La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 1 (2007), pp. 13-41.

⁴² In questo contesto, intendiamo la nozione di "bene comune" nella quarta accezione individuata da L. NIVARRA, *Quattro usi di «beni comuni» per una buona discussione*, in C. CICERO, G. PERLINGIERI (a cura di), *Liber amicorum per Bruno Troisi*, vol. II, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2017, p. 823, ovvero "una particolare modalità di organizzare, a livello dell'amministrazione locale, la gestione di beni (spazi e immobili) prevalentemente di proprietà pubblica caratterizzata dal programmatico coinvolgimento nella medesima di gruppi di cittadini, e in conformità ad un disegno che abbina fruizione collettiva e governo democratico della risorsa".

⁴³ G. PEPE, *Il modello della democrazia*, cit., p. 33. U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione*, cit., p. 288, definisce la "partecipazione" come "relazionamento della società con le istituzioni, tale da porsi come un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde".

⁴⁴ Secondo J. HABERMAS, *Etica del discorso*, cit., p. 66, "nell'agire comunicativo uno viene razionalmente motivato dall'altro a un'azione concordata, e ciò in virtù dell'effetto illocutivo di collegamento che è proprio di una proposta linguistica". Con riguardo alla democrazia partecipativa in relazione alla Chiesa cattolica, cfr. É.G. KOUVEGLO, *Le gouvernement dans l'Église au regard des principes de démocratie*, Lateran University Press, Roma, 2014, p. 74.



Infatti, il credente, sia come singolo sia come membro di una confessione religiosa, non solo ha il diritto/dovere di partecipare alla determinazione dell'indirizzo politico locale e nazionale, votando alle elezioni europee, nazionali, regionali e amministrative una volta ogni cinque anni, ma anche di contribuire, con le proprie idee, richieste e bisogni, alla realizzazione di una società multiculturale più giusta e accogliente per tutti. In questa prospettiva, la partecipazione, che si può svolgere a ogni livello di governo, sovranazionale, nazionale, regionale o locale, deve facilitare la ricerca di soluzioni condivise nel contesto della complessità delle nostre società pluraliste. L'obiettivo consiste nel migliorare la qualità e il grado di accettazione sociale delle decisioni pubbliche⁴⁵ che, in quanto assunte all'esito di una discussione⁴⁶, dovrebbero più facilmente far sentire coinvolti e vincolati tutti i soggetti che vi hanno partecipato, anche coloro la cui posizione iniziale non coincide del tutto con la decisione finale⁴⁷. Inoltre, tale istituto dovrebbe consentire di dare voce a interessi non sempre adeguatamente soddisfatti⁴⁸, sia a livello normativo sia a livello amministrativo⁴⁹. Si tratta, in altre parole di aprire i "processi decisionali alla società civile"⁵⁰, una società all'interno della quale le confessioni religiose sono portatrici di interessi giuridici particolarmente qualificati, aventi rilevanza costituzionale, e che hanno pieno titolo a essere rappresentati nel dibattito pubblico⁵¹.

⁴⁵ G. PEPE, *Il modello della democrazia*, cit., p. XIII e p. 3. J. HABERMAS, *Nuovo mutamento*, cit., p. 108, sottolinea che "la condizione di inclusione corrisponde al requisito democratico di partecipazione di tutti i potenziali interessati, mentre il filtro dello scambio deliberativo di proposte, informazioni e ragioni giustifica l'assunzione dell'accettabilità razionale del risultato".

⁴⁶ J. HABERMAS, *Nuovo mutamento*, cit., p. 22, afferma che: «Solo attraverso il diritto, attraverso l'incoraggiamento, a dire reciprocamente "no", il potenziale epistemico delle opinioni contrastanti può dispiegarsi nel discorso, in quanto concepito per l'autocorrezione dei partecipanti che non potrebbero imparare l'uno dall'altro senza un critica reciproca».

⁴⁷ J. HABERMAS, *Etica del discorso*, cit., p. 74, sottolinea che, "secondo l'etica del discorso, una norma può pretendere di aver valore soltanto se tutti coloro che possono esserne coinvolti raggiungono (o raggiungerebbero), come partecipanti a un discorso pratico, un accordo sulla validità di tale norma". Sul punto, si veda anche D. HELD, *Modelli di democrazia*, cit., p. 450, secondo il quale «una decisione legittima, all'interno di questo contesto, non segue necessariamente la "volontà di tutti", ma piuttosto quella che risulta dal coinvolgimento di ognuno nel processo politico».

⁴⁸ G. PEPE, *Il modello della democrazia*, cit., p. 9.

⁴⁹ G. PEPE, *Il modello della democrazia*, cit., p. 10.

⁵⁰ G. PEPE, *Il modello della democrazia*, cit., p. 16.

⁵¹ Per una riflessione filosofico-giuridica, che pone a confronto le tesi di John Rawls e Jürgen Habermas, si veda A. ROMEO, *Diritto, religioni, democrazia. La partecipazione democratica dei cittadini religiosi*, Giuffrè, Milano, 2016, mentre, in una prospettiva di



Questa soluzione si pone in linea con la sentenza della Corte di cassazione a Sezioni Unite⁵², intervenuta nel 2021 ad affrontare per l'ennesima volta l'intricata questione dell'esposizione del crocifisso nelle aule delle scuole pubbliche. Lungi dallo stabilire un principio valido per tutti, favorevole ovvero contrario, il Giudice di legittimità ha preferito rimettere ogni decisione in merito alla singola comunità scolastica, valorizzando, in questo modo, le specificità di ciascun contesto e dando così vita, "con la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti e con il metodo della ricerca del più ampio consenso"⁵³, a una dinamica partecipativa che responsabilizza e rende parte attiva ogni singolo membro. Potrebbe essere questa una via da estendere anche ad altre questioni problematiche o conflittuali, attinenti ai rapporti tra diritto e religione? Certamente è una strada che vale la pena di essere percorsa, pur nella consapevolezza delle difficoltà e dei rischi che si potranno incontrare lungo il cammino⁵⁴, in quanto il modello partecipativo

inclusivismo politico delle religioni, si veda **V. GENTILE**, *Libertà con le religioni. Tolleranza democratica, civiltà ed uguaglianza liberale*, Giappichelli, Torino, 2024.

⁵² Cass. civ., SS.UU., sent. 9 settembre 2021, n. 24414. Si vedano, per un commento, **P. CAVANA**, *Le Sezioni Unite della Cassazione sul crocifisso a scuola: alla ricerca di un difficile equilibrio tra pulsioni laiciste e giurisprudenza europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 19 del 2021, pp. 1-23; **N. COLAIANNI**, *Dal "crocifisso di Stato" al "crocifisso di classe" (nota a margine di Cass., SS. UU., 9 settembre 2021, n. 24414)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 17 del 2021, pp. 18-25; **A. LICASTRO**, *Crocifisso "per scelta". Dall'obbligatorietà alla facoltatività dell'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche (in margine a Cass. civ., sez. un., ord. 9 settembre 2021, n. 24414)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 21 del 2021, pp. 17-44; **S. PRISCO**, *La laicità come apertura al dialogo critico nel rispetto delle identità culturali (riflessioni a partire da Corte di Cassazione, Sezioni Unite civili, n. 24414 del 2021)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 21 del 2021, pp. 53-79; **G. RAIMONDI**, *Crocifisso, laicità dello Stato, libertà religiosa. In margine alla sentenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 24414 del 9 settembre 2021 alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 3 (2021), pp. 1-16; **M. TOSCANO**, *Il crocifisso 'accomodato'. Considerazioni a prima lettura di Corte cass., Sezioni Unite civili, n. 24414 del 2021*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 18 del 2021, pp. 45-68; **S. ACETO DI CAPRIGLIA**, *Sintagma "laicità" e polisemia del crocifisso. Analisi comparata degli orditi normativi eurolunitari e di common law*, in *federalismi.it*, n. 30 (2022), pp. 22-27; **F. VARI**, *Ancora sull'esposizione del Crocifisso nei locali scolastici*, in *federalismi.it*, n. 4 (2022), pp. 953-965; **R. MAZZOLA**, *Ennesime considerazioni in merito alla sentenza delle Sezioni Unite civile dalla Corte Suprema di Cassazione, n. 24414 del 9 settembre 2021*, in *Il diritto ecclesiastico* n. 1-2 (2022), pp. 343-384; **M. PARISI**, *Crocifisso a scuola e «accomodamento ragionevole» nelle argomentazioni della Corte di Cassazione*, in *Politica del diritto* n. 4 (2022), pp. 523-553; **I. SPADARO**, *Il "nuovo" modello italiano di laicità dello Stato alla luce di Cass., Sez. Un. civ., sent. n. 24414/2021, tra professata fedeltà ai precedenti e tendenze emulative di alcune esperienze straniere*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2 (2022), pp. 273-292.

⁵³ Cass. civ., SS.UU., sent. 9 settembre 2021, n. 24414, par. 12.1.

⁵⁴ **G. CASUSCELLI**, *Gli "effetti secondari"*, cit., pp. 15-16, individua alcuni rischi, con



richiede a tutte le parti di agire con imparzialità, lealtà e buona fede, al fine di perseguire il bene comune.

Questo sistema non mirerebbe, comunque, a superare del tutto la negoziazione unilaterale tra lo Stato e la singola confessione religiosa, quanto piuttosto a restringerne l'ambito di operatività alla garanzia costituzionale delle specificità proprie di ciascuna e, al contempo, affiancarle una negoziazione multilaterale, in cui tutte le confessioni sono poste sullo stesso piano e si ritrovano insieme per affrontare problemi specifici di comune interesse⁵⁵, in un'ottica partecipativa⁵⁶.

Si tratta, quindi, di un modello di dialogo ben distinto da quello più propriamente interreligioso o, in ambito cristiano, ecumenico, nel quale le diverse confessioni discutono di questioni più propriamente teologiche o dottrinarie, dovendosi ricomprendere nel modello partecipativo che qui ci occupa tutti quei dispositivi - anche informali - di partecipazione e di dialogo multilaterale tra un'autorità, un organo o un ente dello Stato, a livello centrale o locale, e una pluralità di confessioni religiose, per discutere di problematiche di interesse comune attinenti alla disciplina giuridica del fenomeno religioso.

Con riguardo ai fondamenti costituzionali della partecipazione, essi si rinviengono nell'art. 3, comma secondo, Cost., laddove la Repubblica si impegna "a rimuovere gli ostacoli che impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"⁵⁷, nonché nell'art. 118, comma quarto, Cost., che, inserito dalla riforma costituzionale del 2001, ha introdotto il

riguardo all'attuazione della bilateralità concertata, in assenza di una legge che la regoli, ovvero la dilatazione delle materie, il suo uso a fini strumentali, la moltiplicazione dei soggetti confessionali coinvolti e la frammentazione territoriale delle discipline.

⁵⁵ In questo senso, si veda **J. HABERMAS**, *Nuovo mutamento*, cit., p. 107: "La scelta democratica deve essere intesa come la fase finale di un processo che mira a risolvere i problemi, ossia come l'esito di un processo di formazione di opinioni e volontà comuni dei cittadini che formano le proprie preferenze solo nel corso di un dibattito pubblico, condotto in modo più o meno razionale, sui temi che necessitano di una regolamentazione politica".

⁵⁶ **U. ALLEGRETTI**, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in ID. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, p. 41, definisce la democrazia partecipativa come un "processo multilaterale da cui si attende che la decisione possa essere definita con l'apporto di tutti coloro che nella società sono o sentono di essere coinvolti".

⁵⁷ Si vedano, sul punto, **U. ALLEGRETTI**, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia*, in *Democrazia e diritto* 44, n. 3 (2006), pp. 151-161; **E. ROSSI**, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto e società*, n. 3 (2016), pp. 493-497.



principio di sussidiarietà orizzontale⁵⁸. Tuttavia, anche prima di tale modifica, c'era già chi, in dottrina, affermava la posizione di assoluta centralità del principio di partecipazione nel quadro della Costituzione repubblicana⁵⁹. Dal punto di vista giurisprudenziale, il Giudice delle leggi ha affermato che i modi nei quali la sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost. può svolgersi "non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale" e "si rinfrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti"⁶⁰, con ciò lasciando chiaramente intendere che la partecipazione democratica non si esaurisce nel momento del voto, ma continua a esercitarsi in forme e ambiti diversi all'interno del contesto sociale⁶¹.

Nella democrazia partecipativa, infatti,

"la società, i cittadini [...] sono presenti fortemente e autonomamente, come singoli e attraverso associazioni, e agiscono nella procedura con capacità di iniziativa e di presenza attiva nell'istruttoria e consultazione e nella stessa decisione"⁶².

Essa si caratterizza, inoltre, per l'aspirazione a dare voce a categorie di persone generalmente non coinvolte nei processi decisionali, compresi gli stranieri, gli apolidi e i minorenni, ma anche coloro che non si trovano in una posizione legittimante a partecipare al procedimento amministrativo, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241⁶³. Seguendo questo ragionamento, anche le confessioni religiose prive di intesa con lo Stato⁶⁴, in quanto di più recente insediamento nel nostro Paese, ovvero che faticano a individuare un unico soggetto che le rappresenti nelle trattative oppure la cui intesa non sia mai stata trasfusa in legge, dovrebbero poter essere coinvolte e offrire il loro contributo, in un'ottica partecipativa.

⁵⁸ Sul rapporto tra l'art. 118, comma quarto, e l'art. 3, comma secondo, Cost., si veda **G. ARENA**, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, Napoli, 2005, vol. I, pp. 179-221.

⁵⁹ **M.P. CHITI**, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pacini, Pisa, 1977, p. 123.

⁶⁰ Corte cost., sent. 10 luglio 2002, n. 106, punto 3 del *Considerato in diritto*.

⁶¹ In questo senso, cfr. anche Corte cost., sent. 9 ottobre 2018, n. 135, in materia di dibattito pubblico in ambito regionale, la quale ha utilizzato per la prima volta la locuzione "democrazia partecipativa".

⁶² **U. ALLEGRETTI**, *Democrazia partecipativa*, cit., p. 13.

⁶³ **G. PEPE**, *Il modello della democrazia*, cit., pp. 38-39. In questo senso, si veda anche Umberto Allegretti, *L'amministrazione*, cit., pp. 289-290.

⁶⁴ **F. SORVILLO**, *SenzaIntesa. Gruppi religiosi e protocolli costituzionali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020.



Alla luce di quella dottrina che considera la partecipazione come strettamente ricollegata all'espletamento di procedure⁶⁵, essa può essere definita informale o formalizzata⁶⁶, aperta o chiusa, *top-down* or *bottom-up*⁶⁷, calda o fredda⁶⁸, oppure può seguire uno schema più o meno predefinito, può coinvolgere chiunque ovvero soltanto soggetti predeterminati, può essere attivata dall'alto o dal basso e, infine, può essere vincolante o meno. Soluzioni di democrazia partecipativa potrebbero affiancarsi, quindi, al modello pattizio tradizionale, ma senza sostituirlo del tutto, con l'obiettivo di rendere operativi i principi costituzionali nella pratica concreta, specialmente a livello locale⁶⁹, regionale⁷⁰ (a maggior ragione nella prospettiva di un federalismo differenziato)⁷¹ o comunale⁷². Questa soluzione, che sta prendendo vita nella prassi, dovrebbe essere meglio codificata e adattata alle specificità

⁶⁵ M.P. CHITI, *Partecipazione popolare*, cit., p. 34.

⁶⁶ D. DONATI, *Partecipazione come categoria*, cit., pp. 157-162.

⁶⁷ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., pp. 19-20.

⁶⁸ G. PEPE, *Il modello della democrazia*, cit., p. 18.

⁶⁹ D. DONATI, *Partecipazione come categoria*, cit., p. 142, afferma che la partecipazione si concretizza in "pratiche", ovvero un insieme di "manifestazioni e soluzioni concrete, attivate da singoli o gruppi di cittadini, oppure messe in atto dalle stesse amministrazioni, specie quelle territoriali, in forza della loro autonomia più che in ragione di riferimenti normativi specifici, che in alcuni casi mancano". Un fondamento per questa forma di partecipazione a livello locale si rinviene nell'art. 8 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

⁷⁰ A livello regionale, si segnalano alcune leggi in materia di partecipazione, ovvero la L.P. Trento 16 giugno 2006, n. 3, *Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino*; L.R. Umbria 16 febbraio 2010, n. 14, *Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali*; L.R. Toscana 2 agosto 2013, n. 46, *Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*; la L.R. Puglia 13 luglio 2017, n. 28, *Legge sulla partecipazione*; la L.R. Emilia-Romagna 22 ottobre 2018, n. 15, *Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche*; la L.R. Marche 23 luglio 2020, n. 31, *Disposizioni in materia di partecipazione all'elaborazione e alla valutazione delle politiche pubbliche*.

⁷¹ Sulle competenze regionali in ambito religioso, si vedano, *ex multis*, D. MILANI, *Partecipazione e religione: strumenti e percorsi per una governance condivisa*, in M.A. CASTRO JOVER (dir.), *Diversidad religiosa y gobierno local. Marco jurídico y modelos de intervención en España y en Italia*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 218-229; M. PARISI, *Fenomeno religioso ed esercizio delle competenze legislative nella prospettiva della differenziazione autonomistica*, in F. ALICINO (a cura di), *Riconoscere la libertà religiosa*, cit., pp. 75-98.

⁷² Circa le politiche in ambito religioso, A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia*, cit., p. 155, segnala due dinamiche che investono i Comuni: la prima li identifica quali "depositari della storia culturale e religiosa del territorio"; la seconda affida a essi "una funzione di supplenza [...] nel momento in cui essi intendono rispondere alle domande di libertà religiosa dei propri residenti".



proprie delle formazioni sociali a carattere religioso⁷³, portatrici di interessi non meramente privatistici ma costituzionalmente tutelati, superando così gli stretti alvei relativi alla partecipazione dei privati al procedimento amministrativo⁷⁴. Infatti, la laicità, in quanto “non implica indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni”⁷⁵, non impone necessariamente la sottoposizione delle confessioni religiose alla disciplina di diritto comune ma, in quanto “garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale”⁷⁶, può consentire all’adozione di una normativa specifica, che si ponga anche al di là di quanto sin qui previsto dalla legge sulla partecipazione al procedimento amministrativo⁷⁷. Occorrerebbe, infatti, una disciplina che consenta una partecipazione efficace ed efficiente delle religioni nei procedimenti finalizzati all’adozione di decisioni amministrative di carattere generale, con le quali l’autorità pubblica intenda dare piena attuazione e implementazione al diritto di libertà religiosa, promuovendo la convivenza pacifica e il benessere della collettività. In questo senso, uno sviluppo, in chiave partecipativa, dei rapporti tra autorità pubbliche e religioni dovrebbe prevedere due distinti livelli di interlocuzione: uno, “istituzionale”, riservato ai rappresentanti delle diverse confessioni, sia

⁷³ Per un primo approccio in tema di formazioni sociali, si vedano **G. PASTORI**, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: l’attuazione del pluralismo sociale nel trentennio repubblicano*, in **AA. VV.**, *Il pluralismo sociale nello stato democratico*, Vita&Pensiero, Milano, 1980, pp. 80-104; **E. ROSSI**, *Art. 2*, in **R. BIFULCO**, **A. CELOTTO**, **M. OLIVETTI** (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet, Torino, 2006, pp. 38-64. Già **L. DE LUCA**, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 153, aveva individuato nell’art. 2 Cost. il presupposto per la disciplina della libertà di associazione e degli altri interessi umani in ambito economico, politico, familiare e religioso.

⁷⁴ Si vedano, sul punto, **G. VIRGA**, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1998; **A. CROSETTI**, **F. FRACCHIA** (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Giuffrè, Milano, 2002; **R. CARANTA**, **L. FERRARIS**, **S. RODRIQUEZ**, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 2005; **P. PATRITO**, *Premesse storiche e comparatistiche per uno studio sulla partecipazione al procedimento amministrativo*, Aracne, Canterano, 2018.

⁷⁵ In questo senso, si veda, **G. ALFANO**, *Democrazia della partecipazione*, Solfanelli, Chieti, 2018, p. 57, secondo cui: «Lo Stato non può essere schierato religiosamente ma, nondimeno, deve tutelare tutte le confessioni religiose presenti nella società, evitando l’espressione infelice “indifferente alle religioni”, perché queste non sono intrinsecamente avversarie della convivenza civile e anche democratica».

⁷⁶ Corte cost., sent. 11-12 aprile 1989, n. 203, n. 4 del considerato in diritto.

⁷⁷ Secondo **S. CASSESE**, *La partecipazione dei privati*, cit., p. 14, la partecipazione dei privati nel procedimento amministrativo può essere motivata dalla volontà di: 1) consentire all’amministrazione di meglio conoscere fatti e interessi sulla base dei quali decidere; 2) permettere al privato di far valere i propri diritti sin dalla fase preparatoria della decisione; 3) assicurare il coinvolgimento dei privati nel processo decisionale.



quelle dotate di intesa sia quelle che ne sono prive; l'altro, "comunitario", aperto a tutti coloro che sono interessati a partecipare e offrire il proprio contributo, per declinare e dare attuazione in concreto, sul territorio, alla dinamica partecipativa di livello apicale.

Una scelta decisa in favore di tale possibile percorso dovrebbe comportare l'apertura del dibattito, intorno a temi e questioni specifiche, di interesse sia per lo Stato sia per le religioni, potenzialmente a tutte le confessioni, sia a quelle dotate di intesa sia a quelle che ne sono prive. Ciò in quanto, così come affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo,

«pluralismo, tolleranza e spirito di apertura caratterizzano una "società democratica": e la democrazia non porta alla supremazia costante dell'opinione di una maggioranza, ma esige un equilibrio che assicuri agli individui che appartengano a una minoranza un trattamento giusto, evitando ogni abuso di posizione dominante. Il pluralismo e la democrazia si fondano in egual modo sul dialogo e su uno spirito di compromesso, e implicano da parte degli individui diverse concessioni che si giustificano in rapporto al fine della salvaguardia e della promozione degli ideali e dei valori di una società democratica»⁷⁸.

In caso contrario, ci si ritroverebbe innanzi a un meccanismo ancora una volta escludente, che è proprio ciò che il sistema delle intese ha determinato e che si vorrebbe, invece, evitare e superare, mediante il ricorso agli strumenti e alle dinamiche della partecipazione.

3 - Democrazia partecipativa e religioni: spunti di riflessione a partire dalla questione della sinodalità nella Chiesa cattolica

La riflessione, rispetto alla possibile applicazione del modello della "democrazia partecipativa" ai rapporti tra Stato e confessioni religiose, sottende e fa emergere un biunivoco rapporto di tensione e interazione tra democrazia e religioni⁷⁹, specie in un panorama caratterizzato da un sempre più accentuato pluralismo di valori e di idee, in cui le religioni, in quanto formazioni sociali particolarmente radicate sul territorio e

⁷⁸ Corte EDU, *Leyla Şahin c. Turchia*, ricorso n. 44774/98, sentenza del 10 novembre 2005, § 108, traduzione riportata da G. CASUSCELLI, *Democrazia e religioni: la laicità «italiana»*, in M. RUGGENINI, R. DREON, S. GALANTI GROLLO (a cura di), *Democrazie e religioni. La sfida degli incompatibili?*, Donzelli, Roma, 2011, p. 156.

⁷⁹ Sul tema, si vedano S. TARANTO, *Diritto e religioni nelle democrazie contemporanee. Una prospettiva normativa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010; P. LILLO, *Democrazia e religione nell'orizzonte costituzionale*, in *DPCE online*, n. 2 (2020), pp. 1195-1224.



sensibili ai problemi delle persone, desiderano partecipare e sentirsi coinvolte nell'adozione delle decisioni democraticamente assunte.

In questo contesto, occorre prendere atto che ciascuna religione è strutturata in modo diverso, passando da quelle che prevedono organizzazioni fortemente gerarchizzate ad altre in cui ampi spazi di autonomia sono lasciati alle singole comunità, nell'ambito, comunque, di principi fondamentali condivisi da tutti i fedeli. A questo riguardo, lo studio di Santi Romano sulla pluralità degli ordinamenti giuridici⁸⁰ torna di fondamentale utilità: ogni confessione religiosa che intende qualificarsi e operare come un ordinamento giuridico, in quanto originario, non derivato e non subordinato allo Stato, deve poter essere riconosciuta come tale dalle autorità pubbliche⁸¹. Tale ordinamento non deve essere per forza improntato ai principi della democrazia rappresentativa, ovvero non è tenuto a far ricorso a una procedura elettorale per la designazione dei propri rappresentanti o a dover applicare in modo rigido il principio di separazione o di distinzione dei poteri al proprio interno⁸². Nemmeno lo Stato, arbitro del gioco neutrale e imparziale, dovrebbe potersi ingerire in tal senso, a maggior ragione in un contesto, come quello attuale, in cui l'efficacia della democrazia rappresentativa è messa fortemente in discussione. Lo Stato non può, quindi, pretendere che le confessioni religiose adottino una struttura perfettamente democratica per la loro autorganizzazione interna, pena lo

⁸⁰ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, 2ª ed., Sansoni, Firenze, 1945, pp. 85-180, e, in particolare, con riguardo all'ordinamento giuridico della Chiesa cattolica, pp. 94-99. L'Autore, a pp. 98-99, sottolinea che: "L'ordinamento della Chiesa e quello di ciascuno Stato per le materie ecclesiastiche sono due diversi e distinti ordinamenti che hanno una propria sfera, delle fonti proprie, una propria organizzazione, delle proprie sanzioni, e non costituiscono, l'uno insieme all'altro, una vera unità. [...] Sono due mondi giuridici, l'uno dei quali può materialmente influire sull'altro, ma che giuridicamente restano o possono restare sempre distinti e autonomi". L. DE LUCA, *Diritto ecclesiastico*, cit., pp. 95-98, recupera la teoria di Santi Romano, affermando che per quest'ultimo il diritto ecclesiastico "comprende diversi ordinamenti giuridici che hanno fra loro punti di contatto diversissimi, pur essendo distinti", mentre F. FINOCCHIARO, *Le intese nel pensiero dei giuristi italiani*, in C. MIRABELLI (a cura di), *Le intese*, cit., p. 19, sottolinea che anche le confessioni religiose acattoliche devono essere considerate ordinamenti giuridici primari, in quanto sono comunità organizzate che si danno un proprio diritto e che non sono state create dallo Stato.

⁸¹ F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 83. Tuttavia, in sede di Assemblea costituente, non si intese equiparare alla Chiesa cattolica le altre confessioni religiose, interpretandole come ordinamenti giuridici primari e originari. Cfr. F. FINOCCHIARO, *Le intese*, cit., p. 16. Favorevole ad attribuire a tutti i culti la qualifica di ordinamento originario è G. CASUSCELLI, *Concordati, intese*, cit., pp. 185-196. In questo senso, si veda anche C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, cit., pp. 133 e 397.

⁸² In questo senso, si veda G. CASUSCELLI, *Concordati, intese*, cit., pp. 206-207, e la dottrina citata dall'Autore alle note 123 e 124.



sconfinamento in una sfera nella quale non è competente, dovendosi ritenere sufficiente che i loro statuti non contrastino con i principi fondamentali dell'ordinamento, così come richiesto dall'art. 8, comma secondo, Cost.⁸³.

Ciò nonostante, le confessioni religiose vivono all'interno di società democratiche e multiculturali, nelle quali si devono confrontare tra di loro⁸⁴ e con lo Stato⁸⁵, ovvero con un ordine politico che "non è predeterminato dalla religione"⁸⁶ e nel quale il principio rappresentativo e la distinzione dei poteri sono proposti come la sola alternativa razionale al rischio di decisioni arbitrarie⁸⁷.

Tutto questo influenza inevitabilmente il dibattito interno su democrazia e religioni⁸⁸ e provoca una spinta verso dei cambiamenti,

⁸³ Si veda, sul punto, **L. BRUNETTI**, *Libertà religiosa e ordine pubblico: gli artt. 8 e 19 Cost. come norma generale inclusiva ed esclusiva*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2018, pp. 26-27.

⁸⁴ **M. GAUCHET**, *La religione nella democrazia*, Dedalo, Bari, 2009, p. 119, sottolinea gli effetti, spesso impliciti, derivanti dall'integrazione tra democrazia e religioni, per quanto riguarda la teologia fondamentale e l'idea di Dio e dei suoi rapporti con l'uomo: «l'appropriazione democratica fornisce [alle religioni] una nuova dignità [...] le salva socialmente dalla riduzione identitaria che le abbassa al rango di semplici "culture", [...] le ravviva fornendo loro una platea di fronte alla quale poter esprimere tutta la loro forza e la loro profondità spirituale. Eppure [...] la comprensione di tale funzione di senso viene spezzettata e ricondotta all'interno di orizzonti puramente secolari: paradossali effetti collaterali del riconoscimento».

⁸⁵ Con specifico riferimento al contesto di laicità in Francia, ma con considerazioni generali valevoli anche in altri contesti, cfr. **M. GAUCHET**, *La religione*, cit. L'Autore a p. 26 sottolinea come le categorie stesse di "laicizzazione" e "secolarizzazione" "costituiscano la trasfigurazione dell'elemento religioso in qualcosa di diverso dalla religione".

⁸⁶ **M. GAUCHET**, *La religione*, cit., p. 27.

⁸⁷ In questi termini, **É. KOUVEGLO**, *La distinction des pouvoirs dans l'Église. Entre perspective démocratiques et exigences ecclésiologiques*, in *Apollinaris* 86 (2013), p. 553. Sul punto, si veda anche **H. MAIER**, *Il ghetto dell'emancipazione. Critica della Chiesa "democratizzata"*, in **J. RATZINGER**, **H. MAIER**, *Democrazia nella Chiesa. Possibilità e limiti*, Queriniana, Brescia, 2005, p. 87, secondo il quale «l'adeguamento delle norme ecclesiali al livello giuridico statale della società profana è un compito urgente. Bisognerebbe, però guardarsi dal vedere il rimedio universale in una "democratizzazione" che, contro le "decisioni autoritarie" della gerarchia, ricorre al potere di consigli ecclesiali o di qualche gruppo solidale e associativo. Lo stato di diritto significa piuttosto questo: chiara attribuzione delle competenze per impedire la spesso anarchica coesistenza e contrapposizione di vecchi e nuovi "poteri" nella chiesa e per opporsi all'idea rapidamente diffondentesi che parroci, cappellani, vescovi e consigli siano una specie di partiti tariffari, che rivaleggiano in controversie del lavoro per conseguire potere e influsso».

⁸⁸ **L. RUGGIU**, *Le religioni nella democrazia del XXI secolo*, in **M. RUGGENINI**, **R. DREON**, **S. GALANTI GROLLO** (a cura di), *Democrazie e religioni*, cit., pp. 93-94: «Il riferimento alla "democrazia" richiama un modello di Stato e una forma di espressione della comunità



tanto nel modo di intendere il dialogo con gli Stati quanto nel rivedere l'organizzazione delle strutture interne alle religioni, dimodoché queste possano diventare, se non apertamente democratiche, quantomeno più disponibili al coinvolgimento attivo delle comunità dei fedeli rispetto all'assunzione degli indirizzi decisionali fondamentali⁸⁹.

Per ciò che concerne la Chiesa cattolica, che prendiamo in questa sede come caso di studio paradigmatico, sebbene offra una propria definizione di democrazia⁹⁰, si ritrova a dover bilanciare la fedeltà al *depositum fidei*, ovvero alla Rivelazione, ormai compiuta e immutabile, con la necessità di una sua sempre migliore comprensione e approfondimento, alla luce delle esigenze e dei segni dei tempi.

caratterizzata per quanto riguarda l'esercizio del potere da forme di responsabilità e di partecipazione diretta o indiretta di ciascun individuo alla decisione politica, anche nei campi che riguardano le norme etiche e i valori che fondano la convivenza sul rispetto degli individui e delle loro scelte di vita e dei valori che le sorreggono e quindi anche delle relazioni che le innervano. La democrazia non si dà senza l'accettazione di forme di pluralismo basate sul politeismo dei valori. Ciascuno di questi, purché fondato sul rispetto della pari dignità di ciascuno, deve avere pari legittimità e uguale rispetto. Su ciò che rende possibili queste opzioni si costruisce lo spazio comune della società e dello Stato come eminentemente "neutro" e proprio per questo in grado di supportare le differenti opzioni, senza assumere una di queste come dominante sulle altre». Con specifico riguardo alla Chiesa cattolica, si veda **É.G. KOUVEGLO**, *Le gouvernement dans l'Église*, cit., pp. 35 e 85.

⁸⁹ In questo senso, già **K. RAHNER**, *Trasformazione strutturale della Chiesa come compito e come chance*, traduzione italiana di G. MORETTO, Queriniana, Brescia, 1973, p. 149. Ad analogie tra la costituzione della Chiesa e quella degli Stati fa riferimento **R. PUZA**, *Démocratie et synode: le principe synodal dans une perspective historique, théologique et canonique*, in *Revue de droit canonique* 49, n. 1 (1999), p. 138.

⁹⁰ **PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE**, *Dizionario di dottrina sociale della Chiesa*, a cura di G. CREPALDI, E. COLOM, LAS, Roma, 2005, pp. 177-178: «Il termine "democrazia" si usa normalmente in tre diversi sensi che non hanno la stessa valutazione da parte del magistero sociale della Chiesa: 1) In senso generico significa la partecipazione dei cittadini nella gestione degli affari pubblici; la Chiesa ha sempre incoraggiato tale partecipazione. 2) Secondo un significato specifico, la democrazia è una delle tre forme di governo (monarchia, aristocrazia e democrazia), oggetto della filosofia politica classica; in questo ambito, la Chiesa rispetta la libertà di scelta dei cittadini, anche se attualmente considera la democrazia come il tipo di governo che più favorisce la partecipazione alla vita pubblica. 3) Da un punto di vista storico, il termine "democrazia" si riferisce all'ideologia della sovranità popolare, che ripone nel popolo l'origine ultima dell'autorità: il magistero ha fatto vedere l'errore di tale ideologia». Per una sintetica ricostruzione dell'evoluzione della dottrina sociale della Chiesa in tema di rapporti con la democrazia, si veda **G. FILORAMO**, *Chiesa e democrazia: una questione aperta*, in M. RUGGENINI, R. DREON, S. GALANTI GROLLO (a cura di), *Democrazie e religioni*, cit., pp. 77-83, mentre, per una riflessione sui diversi modi di intendere la democrazia nell'ordinamento canonico, si veda **R. TORFS**, *Démocratie dans l'Église: une approche pragmatique et descriptive*, in *Revue de droit canonique*, 49, n. 1 (1999), pp. 207-228.



A partire dal Concilio Vaticano II⁹¹, la Chiesa ha reinterpretato il proprio modo di intendere i rapporti con gli Stati⁹². La costituzione pastorale *Gaudium et spes* auspica, infatti, una “sana collaborazione” tra Chiesa e comunità politica, “secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo”, in quanto entrambe, “anche se a titolo diverso, sono a servizio della vocazione personale e sociale degli stessi uomini”⁹³. Ne consegue, quindi, la necessaria partecipazione delle autorità ecclesiastiche e dei *cives-fideles* al dialogo democratico all’interno dello Stato, in quanto

“è pienamente conforme alla natura umana che si trovino strutture giuridico-politiche che sempre meglio offrano a tutti i cittadini, senza alcuna discriminazione, la possibilità effettiva di partecipare liberamente e attivamente sia alla elaborazione dei fondamenti giuridici della comunità politica, sia al governo degli affari pubblici, sia alla determinazione del campo d’azione e dei limiti dei differenti organismi, sia alla elezione dei governanti”⁹⁴.

Le relazioni tra le due Parti sono inquadrate, quindi, in un’ottica collaborativa e di reciproco riconoscimento, nel rispetto non solo dell’indipendenza di ciascuna, ma anche degli usi e delle consuetudini che conseguono alla personalità giuridica di diritto internazionale propria della Santa Sede. Appare illuminante, sul punto, *il motu proprio* di Papa Paolo VI *Sollicitudo omnium ecclesiarum*, nel quale si afferma che Chiesa e Stato

“sono in un certo senso complementari” e “agiscono a beneficio di un soggetto comune, l’uomo”, derivando la necessità di “un aperto dialogo e una sincera intesa [...] per stabilire, fomentare e rafforzare rapporti di reciproca comprensione, di mutuo coordinamento e collaborazione, e per prevenire o sanare eventuali dissidi, allo scopo di giungere alla realizzazione delle grandi speranze umane, della pace tra le Nazioni, della tranquillità interna e del progresso di ciascun Paese”⁹⁵.

⁹¹ Il riferimento è alla costituzione pastorale *Gaudium et spes* sulla chiesa nel mondo contemporaneo, nn. 1-3. Per uno sguardo prospettico sulla posizione magisteriale della Chiesa con riguardo alla democrazia, si veda **A. ACERBI**, *Chiesa e democrazia. Da Leone XIII al Vaticano II*, Vita e Pensiero, Milano, 1991, e in particolare, con riguardo al magistero conciliare della *Gaudium et spes*, pp. 283-332.

⁹² Si veda, per una ricostruzione delle relazioni tra Stato e Chiesa cattolica in una prospettiva diacronica, **L. SPINELLI**, *Lo Stato e la Chiesa. Venti secoli di relazioni*, UTET, Torino, 1988.

⁹³ **CONCILIO VATICANO II**, *Gaudium et spes*. Costituzione pastorale sulla Chiesa nel mondo contemporaneo, n. 76.

⁹⁴ **CONCILIO VATICANO II**, *Gaudium et spes*, cit., n. 75.

⁹⁵ **PAOLO VI**, *Sollicitudo omnium ecclesiarum*, Lettera apostolica in forma di *motu*



Sul fronte intraecclesiale, occorre rammentare che la Chiesa cattolica, nonostante le novità contenute nel codice del 1983, con riguardo alle nozioni di popolo di Dio e di sacerdozio comune dei fedeli, e quindi di eguale dignità di tutti i battezzati, non può essere considerata una società democratica, sebbene anche i laici possano, in presenza di determinati requisiti e secondo la loro propria condizione, partecipare all'esercizio dei *tria munera* di insegnare, santificare e governare. Essa si autodefinisce, nei documenti conciliari, quale *societas hierarchice ordinata*⁹⁶, ben diversa, quindi, da una società di eguali, basata sul principio maggioritario. La Chiesa si qualifica, infatti, come una società divinamente istituita secondo un ordine gerarchico, finalizzato all'annuncio del Vangelo e alla salvezza delle anime⁹⁷. Tuttavia, nel corso degli ultimi anni si sta sviluppando, con grande fermento, un dibattito interno, relativo alla comprensione e alla portata del concetto di "sinodalità"⁹⁸.

proprio, 24 giugno 1969, in *Acta Apostolicae Sedis*, n. 8 (1969), pp. 476-477.

⁹⁶ **CONCILIO VATICANO II**, *Lumen gentium*. Costituzione dogmatica sulla Chiesa, n. 20.

⁹⁷ **J. RATZINGER**, *Democratizzazione della Chiesa?*, in J. RATZINGER, H. MAIER, *Democrazia nella Chiesa*, cit., pp. 18-19: "Il fine della chiesa non è l'amministrazione comunitaria di propri valori e beni, quale quella a cui consociazioni statali aspirano con un più grande o un più piccolo raggio d'azione, a seconda dei beni in questione. Nella chiesa si tratta piuttosto della verità del vangelo di Gesù Cristo quale entità proveniente dall'esterno e espropriante gli uomini a favore di se stessa. In essa non si tratta di suddividere in maniera giusta dei prodotti comuni, di tutelare o salvaguardare i corrispondenti diritti dei singoli e del tutto, bensì di mantenere presente la non riducibile parola di Dio quale interpellanza rivolta all'uomo e quale speranza per lui. La qual cosa a sua volta significa che nell'edificio della chiesa il governo ecclesiale non occupa strutturalmente la stessa posizione che le istituzioni statali occupano nella comunità politica".

⁹⁸ Sulla nozione di sinodalità si veda **COMMISSIONE TEOLOGICA INTERNAZIONALE**, *La sinodalità nella vita e nella missione della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2018, nonché **FRANCESCO**, *Per una Chiesa sinodale: comunione, partecipazione, missione*. Documento finale della XVI Assemblea generale ordinaria del Sinodo dei Vescovi, 26 ottobre 2024 (consultabile sul sito https://www.synod.va/content/dam/synod/news/2024-10-26_final-document/ITA-Documento-finale.pdf). Si vedano *ex multis*, con riguardo alla dottrina più recente, R. BATTOCCHIO, S. NOCETI (a cura di), *Chiesa e sinodalità. Coscienza, forme e prassi*, Milano, Glossa, 2007; P. CODA, R. REPOLE (a cura di), *La sinodalità nella vita e nella missione della Chiesa. Commento a più voci al Documento della Commissione teologica internazionale*, EDB, Bologna, 2019; **D. MILANI**, *Sinodalità, primato e crisi della famiglia. Quale diritto canonico per il terzo millennio*, Libellula, Tricase, 2019; V. DI PILATO (a cura di), *Sinodalità e partecipazione. Il soggetto ecclesiale della missione*, Città nuova, Roma, 2023; **V. BERTOLONE**, *Sinodalità, cioè?*, la Valle del Tempo, Napoli, 2023; **C. FANTAPPIÈ**, *Metamorfosi della sinodalità. Dal Vaticano II a papa Francesco*, Marcianum Press, Venezia, 2023; L. DE LORENZO, M. PROIETTI (a cura di), *Piccola scuola di sinodalità*, EDB, Bologna, 2023.



Si tratta di una nozione polisemantica che si presta a una molteplicità di interpretazioni⁹⁹ ma che intenderebbe mirare a un coinvolgimento più ampio del popolo di Dio nel momento in cui le autorità ecclesiastiche si trovano ad assumere decisioni particolarmente rilevanti, in quanto concernenti tutti i fedeli, tanto a livello particolare, quanto a livello universale¹⁰⁰. Essa dovrebbe comportare la valorizzazione, con modalità rinnovate, delle già sussistenti forme e strutture di partecipazione, collegialità, integrazione regionale, sussidiarietà e consultazione¹⁰¹, improntate non tanto alla *decision taking*, che resta di competenza dei legittimi pastori, quanto alla fase di *decision making*¹⁰².

Il cammino da percorrere, lungo questa direzione, è senza dubbio complesso e richiederà ulteriori approfondimenti, non solo a livello giuridico, ma anche in ambito teologico ed ecclesiologico. Ciò che appare fin da ora opportuno sottolineare è che se, come crediamo, continuerà a

⁹⁹ COMMISSIONE TEOLOGICA INTERNAZIONALE, *La sinodalità*, cit., nn. 3-5, pp. 6-8, presenta le nozioni di “sinodo”, “concilio” e “sinodalità”, per poi definire la sinodalità nel contesto ecclesiologico postconciliare al n. 6, p. 9, come “lo specifico *modus vivendi et operandi* della Chiesa Popolo di Dio che manifesta e realizza in concreto il suo essere comunione nel camminare insieme, nel radunarsi in assemblea e nel partecipare attivamente di tutti i suoi membri alla sua missione evangelizzatrice”, mentre al n. 70, pp. 58-59, sono offerte altre due definizioni, rispettivamente come le “*strutture e processi ecclesiali* in cui la natura sinodale della Chiesa si esprime a livello istituzionale, in modo analogo, sui vari livelli della sua realizzazione: locale, regionale, universale” e “l’*accadere puntuale* di quegli *eventi sinodali* in cui la Chiesa è convocata dall’autorità competente e secondo specifiche procedure determinate dalla disciplina ecclesiastica, coinvolgendo in modi diversi, sul livello locale, regionale e universale, tutto il Popolo di Dio sotto la presidenza dei Vescovi in comunione collegiale e gerarchica con il Vescovo di Roma, per il discernimento del suo cammino e di particolari questioni, e per l’assunzione di decisioni e orientamenti al fine di adempiere alla sua missione evangelizzatrice”. F. COCCOPALMERIO, *Verso il voto deliberativo?*, in *Sinodalità e partecipazione*, cit., p. 67, definisce “sinodalità” come “comunione di pastori e di fedeli nel compiere l’attività di ricercare e quindi conoscere quale è il bene della Chiesa per arrivare ad assumere la decisione di dare attuazione al bene stesso”.

¹⁰⁰ In questo senso, si vedano, A. BORRAS, *La sinodalità come elaborazione congiunta delle decisioni*, in *Sinodalità e partecipazione*, cit., pp. 49-63; É. KOUVEGLO, *Istituti giuridici di una chiesa sinodale che evangelizza*, in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *Evangelizzazione e missione nella riforma della Chiesa. XLVIII Incontro di Studio Centro Turistico, Park des Dolomites, 27 giugno-1° luglio 2022*, Glossa, Milano, 2023, pp. 90-96. Nella prospettiva di un coinvolgimento della dottrina nella formulazione delle proposte di leggi canoniche, si veda I. ZUANAZZI, M.C. RUSCAZIO, V. GIGLIOTTI (a cura di), *La sinodalità nell’attività normativa della Chiesa. Il contributo della scienza canonistica alla formazione di proposte di legge*, Mucchi, Modena, 2023.

¹⁰¹ É. KOUVEGLO, *La distinction des pouvoirs dans l’Église. Entre perspectives démocratiques et exigences ecclésiologiques*, in *Apollinaris* 86 (2013), pp. 584-586.

¹⁰² COMMISSIONE TEOLOGICA INTERNAZIONALE, *La sinodalità*, cit., n. 69, p. 57.



svilupparsi una tendenza verso una maggiore “democraticità” o “democraticizzazione” della Chiesa al proprio interno, ciò non potrà che rendere più agevole la sua partecipazione a un dialogo paritario e multilaterale con lo Stato e con le altre religioni. Praticare e coltivare la sinodalità tra i vescovi, i presbiteri, i religiosi e i fedeli laici costituisce, infatti, una sorta di “allenamento”, utile per aprirsi, in seconda battuta, al confronto con la pluralità dell’odierna realtà fattuale, alla ricerca di soluzioni idonee ad affrontare, insieme e davvero come *fratelli tutti*¹⁰³, problemi comuni, che ciascuna religione non può né potrebbe convenientemente affrontare da sola, dal punto di vista dell’efficacia e dell’efficienza dei risultati in concreto perseguibili.

Tuttavia, preliminarmente a ogni ulteriore discussione, si dovrebbe rammentare il contributo che la religione cattolica ha già offerto, sul versante storico, sia nell’affermazione dei diritti fondamentali della persona umana e nel porre le basi dell’odierna democrazia rappresentativa¹⁰⁴, sia come anticipatrice di istituti poi recepiti dall’organizzazione interna degli ordinamenti secolari¹⁰⁵. Si pensi, ad esempio, all’esercizio dell’autogoverno da parte degli istituti di vita consacrata, che è stato decisivo, al fine della nascita e della diffusione di istituti di democrazia diretta e rappresentativa, ormai pienamente acquisiti, quali i referendum e i turni di ballottaggio¹⁰⁶.

È proprio a partire da questa biunivoca tensione, influenza e interazione¹⁰⁷ reciproca tra religioni e democrazia che occorre partire, se si vuole tentare di immaginare un approccio diverso alla bilateralità. Si tratta, quest’ultimo, di un principio che non deve necessariamente manifestarsi solo ed esclusivamente mediante il ricorso a concordati e

¹⁰³ **FRANCESCO**, *Fratelli tutti*. Lettera enciclica sulla fraternità e l’amicizia sociale, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2020.

¹⁰⁴ In questo senso, cfr. **J. MARITAIN**, *Cristianesimo e democrazia*, Passigli, Firenze, 2007, p. 18, secondo il quale l’ideale di vita democratico “deriva dall’ispirazione evangelica, senza la quale non può sussistere”.

¹⁰⁵ **S. ROSTAGNO**, *Cristianesimo e democrazia*, in M. RUGGENINI, R. DREON, S. GALANTI GROLLO (a cura di), *Democrazie e religioni*, cit., p. 50: “Dunque se si vuol parlare di cristianesimo e democrazia non si può dimenticare che in questa evoluzione storica molti sono gli elementi venuti anche dal pensiero biblico e dalle persone che da esso erano motivate. La democrazia va posta nella luce del divenire. Essa non può essere creata dall’oggi al domani. Occorrono persone che la credano augurabile e possibile. Occorre una maieutica appropriata e una tensione spirituale di ampio respiro, che si può ritrovare in varie culture, religioni e continenti. La democrazia non nasce in un giorno bella e fatta. Cresce poco a poco”.

¹⁰⁶ Si veda, sul punto, **A. ZANOTTI**, *Rappresentanza e voto negli istituti religiosi*, Giappichelli, Torino, 1997.

¹⁰⁷ Cfr. **J. ROLLET**, *Religione e politica. Cristianesimo, islam, democrazia*, Città aperta, Troina, 2003.



intese, ma che può e deve trovare una nuova declinazione in strumenti giuridici innovativi, adeguati ai tempi e alle necessità della nostra società.

4 - La spinta europea verso la partecipazione delle religioni: l'art. 17 TFUE

I trattati sui quali si fonda attualmente l'Unione europea e, nello specifico, l'art. 17, par. 3, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), offrono un modello di relazioni con il fenomeno religioso e con la laicità organizzata che, sebbene presentato in relazione ai rapporti con le istituzioni europee, al fine di evidenziarne il carattere aperto e democratico¹⁰⁸, può essere ampliato e offerto a tutti gli Stati membri come base di lavoro per la concretizzazione di un confronto dialettico con tali realtà. Laddove si afferma, infatti, che l'Unione, "riconoscendone l'identità e il contributo specifico", "mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni [filosofiche e non confessionali]", offre agli Stati membri un importante *assist*, circa l'opportunità di instaurare o mantenere forme di dialogo tra le autorità pubbliche e le religioni¹⁰⁹.

Tale affermazione di principio dovrebbe, infatti, poter spiegare qualche effetto anche all'interno dei singoli Stati membri, seppur nel rispetto dei diversi sistemi di relazione propri di ciascuno, che rimangono impregiudicati, ai sensi dell'art. 17, par. 1, TFUE, non disponendo l'Unione di una competenza formale in materia. Ciò in quanto le religioni e il pluralismo confessionale rappresentano una costante, comune a tutti gli Stati membri, con la quale essi si ritrovano a convivere e a confrontarsi. Se, infatti, forme di ascolto e di dialogo (che - si badi bene - differiscono dalla necessità di ricercare e concludere necessariamente un accordo) devono essere attivate a livello euro-unitario, egualmente dovrebbero essere previste ai livelli nazionali e interstatuali, specialmente a partire dai contesti locali, in ossequio al principio di sussidiarietà, di cui all'art. 5 del Trattato sull'Unione europea

¹⁰⁸ Si veda, sul punto, C. CASTOR, *Le principe démocratique dans le droit de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2011, e in particolare, per una disamina degli istituti partecipativi nel diritto europeo, pp. 134-158.

¹⁰⁹ Si vedano, sul punto, L. DE GREGORIO (a cura di), *Le confessioni religiose nel diritto dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2012; S. WATTIER, *Juridical Challenges of the Dialogue between the European Union and Religious and Nonconfessional Organisations*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 25, n. 2 (2017), pp. 475-496; D. PIMPURNIAUX, *Le dialogue entre l'Union européenne et les organisations religieuses et philosophiques*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2479, n. 34 (2020), pp. 5-48.



(TUE) e del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Sebbene la logica europea sia quella tipicamente lobbistica, nella quale si ritiene opportuno estendere alle religioni il dialogo aperto, trasparente e regolare già previsto tra istituzioni europee e associazioni rappresentative e società civile (art. 11, par. 2, TUE), specie nella fase discendente dei processi decisionali di integrazione normativa¹¹⁰, non si può ritenere che tale norma assuma solamente valore di un principio astratto, non in grado di produrre alcun effetto concreto. Al contrario, questo dialogo - nozione che, secondo parte della dottrina, avrebbe tratto ispirazione dal modello italiano dell'accordo di Villa Madama¹¹¹ - dovrebbe consentire alle religioni e alle organizzazioni non confessionali di rappresentare la propria visione del mondo e i propri interessi, allorquando si discutano proposte di normative che possano comportare un'interazione con il fenomeno religioso. Non si tratta solo di questioni strettamente annesse all'ambito spirituale, come l'assistenza negli ospedali o l'edilizia di culto, ma anche di normative apparentemente "neutre". Si pensi, ad esempio, alla regolamentazione europea

¹¹⁰ Sulla democrazia partecipativa a livello di istituzioni europee, si vedano E. GROSSO, *Cittadinanza e vita democratica in Europa dopo il Trattato di Lisbona*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009, pp. 207-230; C. PINELLI, *Le disposizioni relative ai principi democratici*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2010, pp. 135-141. Con riferimento all'art. 17 TFUE, si vedano N. COLAIANNI, *Religioni e ateismi: una complexio oppositorum alla base del neo-separatismo europeo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2011, pp. 1-16; A. LICASTRO, *Unione europea e status delle confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 197-214; F. MARGIOTTA BROGLIO, M. ORLANDI, *Art. 17 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 2014, pp. 454-463; R. MAZZOLA, *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell'Unione Europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 8 del 2014, pp. 1-14; M. VENTURA, *L'art. 17 TFUE come fondamento del diritto e della politica ecclesiastica dell'Unione europea*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 22, n. 2 (2014), pp. 293-304; D. DURISOTTO, *Unione europea, chiese e organizzazioni filosofiche non confessionali (art. 17 TFUE)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 23 del 2016, pp. 1-39; J. DI GESÙ, *Article 17 Confessional and Non-confessional Organisations*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *Treaty on the Functioning of the European Union - A Commentary*, Springer, Cham, 2021, pp. 431-450; A. FABBRI, *Il lento cammino di affermazione del dialogo tra UE, chiese e organizzazioni filosofiche e non confessionali. Un'occasione mancata di valorizzazione?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 33, n. 1 (2025), pp. 157-180.

¹¹¹ M. VENTURA, *L'eredità di Villa Madama: un decalogo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 18, n. 1 (2010), p. 75.



dell'intelligenza artificiale¹¹², che non ha previsto nulla con riguardo all'utilizzo di queste tecnologie per il soddisfacimento dei bisogni spirituali delle persone e delle conseguenti necessarie cautele che dovrebbero essere richieste in tale ambito. Una partecipazione più incisiva delle confessioni religiose avrebbe potuto comportare un approfondimento delle problematiche e, quindi, una normazione più completa ed efficace.

Tuttavia, le difficoltà emergono nel momento dell'individuazione di coloro che sono abilitati a partecipare al dialogo (solo soggetti previamente registrati a livello nazionale, accreditati dall'istituzione stessa e che aderiscono ai valori europei)¹¹³ e dei temi¹¹⁴ che possono costituirne l'oggetto, nei quali dovrebbero rientrare tutte le materie di competenza dell'Unione. L'interpretazione dell'art. 17 TFUE che è stata sinora data dalla Commissione limita però gli argomenti sui quali il dialogo può essere attivato a quelli sui quali si sia raggiunto un previo accordo tra le parti¹¹⁵.

Se, quindi, gli obiettivi perseguiti ci paiono ambiziosi per dare voce alle istanze di natura religiosa e filosofica, non si possono nascondere i problemi che sorgono nel momento applicativo. Certo è che la norma rappresenta, comunque, un'importante base giuridica per legittimare e favorire il dialogo tra autorità pubbliche, confessioni religiose e organizzazioni filosofiche e non confessionali, non solo a livello europeo, ma anche in ambito nazionale e infra-nazionale.

¹¹² Il riferimento è al Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828.

¹¹³ Ai sensi del punto 1.1 delle *Guidelines on the implementation of Article 17 TFEU by the European Commission* (consultabili sul sito https://commission.europa.eu/system/files/2017-06/guidelines-implementation-art-17_en.pdf).

¹¹⁴ Sul punto, per una disamina del caso aperto da una proposta sollevata dall'*European Humanist Federation* (EHF), con riguardo alla possibilità di organizzare un seminario di dialogo in materia di *Competing Rights Issues in Europe*, da cui è scaturita una decisione del Mediatore europeo ai sensi dell'art. 228 TFUE, si vedano **M. TOSCANO**, *La decisione del Mediatore europeo del 25 gennaio 2013: un passo avanti verso un'applicazione efficace dell'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 5 del 2014, pp. 1-29; **P. ANNICCHINO**, *Il dialogo con i gruppi religiosi e le organizzazioni non confessionali nel diritto dell'Unione Europea. Brevi note a margine di una recente pronuncia del mediatore europeo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 21, n. 3 (2013), pp. 747-756; **S. WATTIER**, *Quel dialogue entre l'Union européenne et les organisations religieuses et non confessionnelles? Réflexions au départ de la décision du Médiateur européen du 25 janvier 2013*, in *Cahiers de droit européen* 51, n. 2-3 (2015), pp. 535-556.

¹¹⁵ Ai sensi del punto 1.2 delle già citate *Guidelines on the implementation*.



5 - Gli ambiti per la partecipazione delle religioni

Una volta compresa meglio la nozione di “partecipazione”, occorre individuare quali possano essere gli ambiti e le politiche pubbliche che si possano meglio prestare a realizzare il coinvolgimento delle religioni, all’interno di un dibattito trasparente, aperto e pubblico. A titolo esemplificativo, ma sicuramente non esaustivo, ne proponiamo quantomeno quattro, ovvero l’edilizia di culto, il patrimonio culturale religioso e la tutela dell’ambiente, l’assistenza spirituale nelle strutture sanitarie e l’insegnamento delle religioni a scuola.

5.1 - Nell’urbanistica: nuova edilizia di culto, cambiamenti di destinazione d’uso e riuso

L’urbanistica è un tema che ben si presta alla partecipazione degli interessati e, più in generale, di tutti i cittadini, in quanto riguarda aspetti eminentemente concreti, come il futuro delle nostre città e territori. Il credente necessita di luoghi o spazi destinati all’esercizio del culto. Di qui l’importanza delle normative urbanistiche regionali, attesa la competenza concorrente in materia di governo del territorio, che possano consentire il cambiamento di destinazione d’uso di edifici esistenti ovvero la costruzione di nuove attrezzature religiose. Le decisioni applicative di tali norme devono poi essere assunte dai Comuni, alla luce dei bisogni emergenti in seno alla popolazione.

Questo ambito risulta di particolare interesse per le confessioni religiose: da una parte vi sono quelle di più recente insediamento nel nostro Paese, e in fase di forte espansione, come le comunità ortodosse e islamiche, desiderose di rendere visibile la propria presenza sul territorio e, dall’altra, quelle tradizionali, come la Chiesa cattolica, che si ritrovano con una sovrabbondanza di edifici rispetto alle esigenze religiose della popolazione.

In una prospettiva futura, il dialogo con e tra le diverse religioni potrebbe condurre allo scambio o alla concessione di luoghi e spazi per la preghiera, fenomeno non nuovo negli Stati Uniti¹¹⁶ ma non del tutto

¹¹⁶ Si veda, in proposito e a titolo di esempio, il caso, studiato da Jeanne Halgren Kilde e da Marilyn J. Chiat, delle “città gemelle” di Minneapolis-Saint-Paul, dove nell’arco di circa cent’anni decine di confessioni religiose hanno costruito, scambiato, venduto o usato in comune tra loro degli edifici di culto (la ricerca è consultabile sul sito <https://housesofworship.umn.edu/>). Per ulteriori riferimenti sullo scambio, il riuso e l’uso misto degli edifici di culto negli Stati Uniti, si rinvia a **D. DIMODUGNO**, *The Accommodation of Religious Space in the Secular Sphere. From an Overview of Religious*



inusuale nemmeno in Italia, se si considera, ad esempio, il caso dell'ex chiesa di San Paolino da Nola a Palermo, trasformata in una moschea con l'accordo dell'arcidiocesi¹¹⁷, e financo giungere a soluzioni ibride di *church-sharing*, che consentano a diverse confessioni l'utilizzo di uno stesso luogo in momenti diversi¹¹⁸. Progetti ed esperienze in tal senso non riguardano solo l'ambito internazionale¹¹⁹, come nel caso dell'*House of Religions* a Berna o dell'*House of One* a Berlino, ma sono emerse anche nel contesto italiano. Si pensi, ad esempio, al progetto di una "casa delle religioni", che si doveva realizzare a Torino, ma che è, sinora, rimasto solo sulla carta, per mancanza di fondi e di adeguate sponde politiche¹²⁰.

Nell'ambito del dialogo da attivare, con riguardo a questioni urbanistiche, ricade anche il soddisfacimento delle esigenze religiose dei fedeli, con riguardo alla possibilità di disporre di spazi cimiteriali in cui seppellire i corpi o conservare le ceneri prodotte dalla cremazione in modo conforme alle prescrizioni religiose dettate dal proprio culto¹²¹. Il riferimento è, da una parte, alla creazione di spazi, all'interno dei cimiteri comunali, per le sepolture conformi all'ortoprassi musulmana, e, dall'altro, alla possibilità di conservare le ceneri dei fedeli all'interno di chiese o altri luoghi sacri o di culto anche al di fuori dei cimiteri¹²².

5.2 - Nel patrimonio culturale religioso e nella tutela dell'ambiente

Buildings in the United States towards a New European Religioscape, destinato alla pubblicazione negli atti del VII convegno dell'ICLARS, svoltosi nell'University of Notre Dame il 21-23 ottobre 2024.

¹¹⁷ A. INGOGLIA, *Welfare migration ed enti religiosi*, in *JusOnline* 3, n. 3 (2017), p. 235.

¹¹⁸ Si veda, sul punto, L. DECIMO, *Il church-sharing: il riuso degli edifici di culto*, in A. FUCCILLO, P. PALUMBO (a cura di), *Il pluralismo confessionale e dinamiche interculturali. Le 'best practices' per una società inclusiva*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 1081-1109.

¹¹⁹ Si veda, al riguardo, M. RÖTTING (a cura di), *Houses of Religions: Visions, Formats and Experiences*, LIT Verlag, Münster, 2022.

¹²⁰ L. BOSSI, M.C. GIORDA, *La Casa delle religioni di Torino: un esempio di progetto "multi-level", tra religioso e secolare*, in *Annali di studi religiosi* 20 (2019), pp. 145-171.

¹²¹ Su questi temi, si rinvia ad A. GIANFREDA, *Tra terra e cielo. Libertà religiosa, riti funebri e spazi cimiteriali*, Libellula, Roma 2020; A. GIANFREDA, *Sepolture e disciplina cimiteriale nell'ordinamento canonico: diritto e prassi della Chiesa cattolica in Italia*, in A. BETTETINI, A. PEREGO (a cura di), *Lezioni di diritto patrimoniale canonico* Giappichelli, Torino, 2024, pp. 349-364. Per esempi di esperienze concrete a livello locale, si veda M.C. IVALDI, *Libertà religiosa, riti funebri e spazi di sepoltura. Cenni alle esperienze delle città di Roma, Milano e Firenze*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 33, n. 1 (2025), pp. 241-248.

¹²² Si veda, sul punto, D. DIMODUGNO, *Requiescat in loco sacro: prime riflessioni sull'uso delle chiese cattoliche come colombari tra esigenze della Chiesa e complessità delle normative regionali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 12 del 2024, pp. 42-75.



La partecipazione dei cittadini e - tra di essi - dei fedeli, può sicuramente riguardare la valorizzazione del patrimonio culturale, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Ciò appare, oltremodo necessario con riguardo ai beni culturali di interesse religioso, ovvero quei beni sui quali converge, oltre all'interesse culturale, accertato dallo Stato ai sensi e per gli effetti del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, anche un interesse religioso, che si aggiunge ma che rimane da esso distinto. Si tratta di un ambito eminente e ancora non pienamente esplorato, con riguardo alla possibilità di avviare forme partecipative, a livello locale¹²³, in grado di coinvolgere le comunità religiose rispetto alla valorizzazione di questi beni, sia mobili sia immobili, nella prospettiva di una migliore comprensione, conoscenza e riconoscimento reciproco tra le diverse comunità. Si potrebbe, in questo senso, ipotizzare iniziative comuni alle diverse confessioni, che consentano al visitatore di compiere un percorso tra i diversi luoghi di culto presenti sul territorio, onde poter apprezzare similitudini e differenze tra le rispettive fedi.

Tale approccio partecipativo appare quanto più necessario, alla luce della nuova interpretazione della nozione di "patrimonio culturale" (o "eredità culturale") offerta dalla convenzione di Faro, che pone l'accento sulle "comunità patrimoniali", composte da persone che riconoscono determinati beni quali espressivi della propria cultura, una comunità che potrebbe sovrapporsi e persino coincidere, del tutto o anche solo parzialmente, con i membri di una confessione religiosa. In questo senso, il patrimonio culturale religioso, mobile e immobile, dovrebbe costituire un mezzo per meglio conoscersi e accrescere il dialogo interculturale, specialmente in contesti a rischio di conflitto¹²⁴.

Allo stesso modo, le religioni dovrebbero essere coinvolte dalle autorità pubbliche per affrontare insieme i problemi derivanti dalla crisi climatica e ambientale, che richiederanno cambiamenti sempre più incisivi nelle abitudini dei singoli individui per poter essere affrontati in modo efficace. L'importanza di questa tematica emerge rafforzata dalla modifica intervenuta all'art. 9 Cost., nel quale è stato inserito un terzo comma, in forza del quale la Repubblica (nel suo insieme e nelle sue

¹²³ Sul punto, si veda **A.G. CHIZZONITI**, *Unità e differenziazione nella tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso*, in G. D'ANGELO (a cura di), *Libertà religiosa e collaborazione*, cit., pp. 185-206.

¹²⁴ Su questi temi, si rinvia a **E. YONG JOONG LEE, O. NIGLIO**, *Cultural diplomacy & heritage*, Tab, Roma, 2019; **O. NIGLIO, E. YONG JOONG LEE** (a cura di), *Transcultural diplomacy and international law in heritage conservation. A dialogue between ethics, law, and culture*, Springer, Cham, 2021.



diverse articolazioni), “tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni”¹²⁵.

Per giungere a questo ambizioso obiettivo, le religioni possono offrire un notevole contributo¹²⁶, in quanto, oltre a proporre una visione etica del rapporto tra uomo e natura, appaiono in grado di influenzare le prassi e i comportamenti dei loro aderenti, mediante l’emanazione di documenti, raccomandazioni e norme giuridiche operanti e vincolanti all’interno del rispettivo ordinamento confessionale¹²⁷. Si tratterebbe, d’altra parte, di ampliare, con riguardo alle religioni, il dibattito, i dispositivi e le prassi già esistenti, con riguardo al rapporto tra democrazia e tutela dell’ambiente¹²⁸, che l’Unione europea nel suo complesso e i singoli Stati membri si sono impegnati a promuovere, mediante l’adesione alla convenzione di Aarhus¹²⁹, oppure mediante la promozione, a livello di Nazione Unite, dell’Agenda 2030 e dei *Sustainable Development Goals*¹³⁰.

In particolare, occorre sottolineare il *goal* 17, ovvero la partnership per gli obiettivi, e i relativi target 16 e 17, che richiedono l’instaurazione di partenariati multilaterali e il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders*, pubblici e privati, al fine di condividere le conoscenze, le competenze, le tecnologie e le risorse, e contribuire così al raggiungimento degli altri obiettivi di sviluppo sostenibile.

5.3 - Nell’assistenza spirituale nelle strutture sanitarie

Un ulteriore ambito in cui la partecipazione delle religioni può assumere rilevanza è quello dell’assistenza spirituale in ospedale e nelle altre strutture segreganti, sia per quanto riguarda l’individuazione e la

¹²⁵ Comma inserito dalla legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1.

¹²⁶ Al tema è dedicato il volume di I. ZUANAZZI, L. BATTAGLINI (a cura di), *Religioni e sviluppo sostenibile*, Accademia University Press, Torino, 2021.

¹²⁷ Nell’ambito della Chiesa cattolica, si veda, da ultimo, G. MAZZONI, *Ordinamento canonico e pensiero ecologico. La cura della casa comune tra magistero pontificio e sinodalità*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2024.

¹²⁸ Si veda, sul rapporto tra democrazia e ambiente, G. MANFREDI, S. NESPOR, *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, n. 2 (2010), pp. 293-324.

¹²⁹ Convenzione sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico e l’accesso alla giustizia in materia ambientale, fatta a Aarhus il 25 giugno 1998, stipulata dall’Unione europea con Decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, relativa alla stipula, a nome della Comunità europea, della convenzione sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l’accesso alla giustizia in materia ambientale, e ratificata dall’Italia con legge 16 marzo 2001, n. 108.

¹³⁰ Si veda il sito <https://sdgs.un.org/>.



formazione degli assistenti spirituali - nozione più ampia rispetto a quella di ministri di culto - sia per la creazione di luoghi in cui ciascun ricoverato possa esprimere la propria spiritualità. L'attuale ordinamento appare carente sul punto, in quanto, non tenendo in debita considerazione l'intervenuta trasformazione in senso pluralistico della società italiana, mantiene un regime diversificato.

L'art. 39 della legge 12 febbraio 1968, n. 132, *Enti ospedalieri e assistenza ospedaliera*, individua, infatti, tra il personale degli enti ospedalieri, i ministri del culto cattolico, ovvero i cosiddetti "cappellani", remunerati dallo Stato, mentre l'art. 38 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, *Istituzione del servizio sanitario nazionale*, pur assicurando a tutti l'assistenza spirituale negli ospedali pubblici, non prevede in concreto alcun supporto economico in favore degli assistenti spirituali delle altre confessioni religiose, siano esse dotate o meno di intesa ex art. 8, comma terzo, Cost.¹³¹, rinviando la definizione dei dettagli alla conclusione di successive intese tra l'azienda sanitaria locale e le rispettive autorità religiose competenti per territorio.

Un modo diverso e forse più efficace di affrontare la questione potrebbe consistere nel superare la contrattazione unilaterale tra autorità pubbliche e singole confessioni religiose, in favore della costituzione di comitati etici interreligiosi volti a definire, insieme con le Regioni, competenti in materia di sanità, e le diverse aziende sanitarie locali, protocolli multilaterali che garantiscano, a chiunque lo desideri, un'assistenza spirituale conforme alle proprie convinzioni, specificatamente in caso di malattie gravi e dell'approssimarsi della fine della vita¹³², prevedendo, allo scopo, adeguati finanziamenti.

Tutto ciò appare ancor più necessario, alla luce dell'allungarsi delle aspettative di vita e dei nuovi ritrovati medico-scientifici, che consentono trattamenti e soluzioni terapeutiche fino a qualche decennio fa nemmeno immaginabili, nonché della rilevanza, ampiamente accertata da diverse ricerche, della spiritualità per il benessere psico-fisico delle persone¹³³. Conseguentemente, tali protocolli dovrebbero

¹³¹ S. COGLIEVINA, *L'assistenza spirituale e gli spazi per il culto negli ospedali nell'Italia pluriconfessionale*, in *Il diritto ecclesiastico*, 129, n. 1 (2018), p. 283 e p. 287.

¹³² Si vedano, sul punto, M. DI PLACIDO, M. VANZO, S. PALMISANO, *Diversità religiosa, governance e cura. Primi risultati di ricerca*, in *Il pluralismo confessionale*, cit., pp. 1171-1193; M. DI PLACIDO, S. PALMISANO, F. TIMMINS, *Nurses' and Patients' Spiritual Imaginaries Compared: Sociological Notes from the Field*, in *Fieldwork in Religion*, 18, n. 2 (2023), pp. 158-183.

¹³³ Sul punto, numerosi studi hanno evidenziato una interconnessione tra spiritualità e benessere. Si vedano, anche per i riferimenti bibliografici ivi contenuti, N.L. PANNOFINO, *"Since I've Been Ill, I Live Better": The Emergence of Latent Spirituality in the Biographical Pathways of Illness*, in *Religions*, 15, n. 1 (2024), pp. 1-16; N. PANNOFINO,



promuovere un'adeguata formazione, sia di coloro che intendano svolgere un'attività di assistenza spirituale negli ospedali, affinché possano soddisfare, efficacemente e professionalmente, i bisogni religiosi e spirituali dei pazienti¹³⁴, sia del personale medico-sanitario, affinché possa essere preparato a offrire un approccio interculturale alla medicina¹³⁵, che consideri la diversità religiosa e il contesto socioculturale di provenienza di ogni singola persona.

Un altro tema oggetto di un possibile dialogo multilaterale dovrebbe essere quello della condivisione di spazi di preghiera multi o inter-fede all'interno degli ospedali, visto che nulla è stabilito in merito, a livello di normativa statale. Proprio a questo riguardo un esempio di dialogo deformalizzato tra le rappresentanze delle confessioni religiose presenti sul territorio e le ASL ha avuto a oggetto la creazione di "stanze del silenzio", aperte alla meditazione di tutti. Tale soluzione è stata praticata, per la prima volta in Italia, nel 2008 a Torino, con riguardo all'adattamento dell'ex cappella cattolica presente all'interno dell'ospedale san Lazzaro¹³⁶, e poi replicata in altre realtà italiane, dando vita a una vera e propria *best practice* a livello nazionale¹³⁷.

5.4 - Nell'insegnamento delle religioni a scuola

L'attuale regime concordatario¹³⁸ stabilisce l'obbligo, per lo Stato italiano, di impartire l'insegnamento della religione cattolica (IRC) nelle

Stranger Times. Heterotemporality and the Spiritual Experience of Illness, in *Italian Sociological Review*, 14, n. 3 (2024), pp. 907-927; **M. DI PLACIDO, S. PALMISANO**, *Salute e salvezza: genealogia della spiritualità nelle pratiche di cura*, in *Salute e Società*, n. 1 (2025), pp. 132-144.

¹³⁴ Cfr. **M. DI PLACIDO, S. PALMISANO**, *L'Assistenza Spirituale nella Cura: Applicazioni e Limiti*, in *Studi di Sociologia*, 61, special issue (2023), pp. 83-96.

¹³⁵ Su questi temi, si veda **I. QUARANTA, M. RICCA**, *Malati fuori luogo. Medicina interculturale*, Cortina, Milano, 2012, oltre a **M. RICCA**, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento, Palermo, 2012, pp. 391-419.

¹³⁶ **M. DI PLACIDO, S. PALMISANO, F. TIMMINS**, *Institutional, Nurses' and Patients' Spiritual Imaginaries Compared: Sociological Notes from the Field*, cit., pp. 167-168.

Si veda inoltre il sito https://www.cittadellasalute.to.it/index.php?option=com_content&view=article&id=3892%3Ala-stanza-del-silenzio&catid=43%3Aprogetto-religioni&Itemid=199.

¹³⁷ Si vedano, sul punto, **S. COGLIEVINA**, *L'assistenza spirituale*, cit., pp. 296-300; **A. GIORGI, M.C. GIORDA, S. PALMISANO**, *The Puzzle of Italian Religious Freedoms: Local Experiments and Complex Interactions*, in *Religions* 13, n. 7 (2022), p. 9.

¹³⁸ L'art. 9, comma secondo, dell'accordo di Villa Madama del 1984, ratificato con legge 25 marzo 1985, n. 121, stabilisce che: "La Repubblica italiana, riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non



scuole pubbliche di ogni ordine e grado¹³⁹, a tutti coloro che intendano avvalersene¹⁴⁰, mentre, per le confessioni dotate d'intesa con lo Stato, si è previsto nei testi dei rispettivi accordi il "diritto di rispondere a eventuali richieste provenienti dagli alunni, dalle loro famiglie o dagli organi scolastici, in ordine allo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni"¹⁴¹, con oneri finanziari posti a carico della rispettiva confessione, con ciò determinandosi un'oggettiva diversità di trattamento rispetto alla religione cattolica. Disparità che accresce ulteriormente, se si considera che i genitori di studenti appartenenti a confessioni prive di intesa possono soltanto richiedere che sia "messo a loro disposizione qualche locale scolastico per l'insegnamento religioso dei loro figli"¹⁴², facoltà che non pare essere, in concreto, molto esercitata¹⁴³.

universitarie di ogni ordine e grado. / Nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori, è garantito a ciascuno il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi di detto insegnamento. / All'atto dell'iscrizione gli studenti o i loro genitori eserciteranno tale diritto, su richiesta dell'autorità scolastica, senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione".

¹³⁹ Per una prima ricostruzione del vigente sistema di insegnamento religioso nella scuola pubblica italiana, si vedano quantomeno **N. FIORITA**, *Scuola pubblica e religioni*, Libellula, Tricase, 2012; **A. MANTINEO**, **D. BILOTTI**, **S. MONTESANO** (a cura di), *Insegnamenti e insegnanti di religione nella scuola pubblica italiana*, Giuffrè, Milano, 2014; **V. PACILLO**, *L'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica: il quadro giuridico postconcordatario*, in **A. MELLONI** (a cura di), *Rapporto sull'analfabetismo religioso in Italia*, il Mulino, Bologna, 2014, pp. 179-200; **P. CAVANA**, *L'insegnamento religioso nella scuola pubblica italiana: una tradizione da rinnovare*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 25 del 2016, pp. 1-29; **C. MINELLI** (a cura di), *Scuola, religione, nuove generazioni. Esperienza giuridica e risorse del futuro. Atti del Convegno di studi. Veneranda Biblioteca Ambrosiana*, Milano 21 novembre 2019, Giappichelli, Torino, 2020. Per uno sguardo più ampio, a livello internazionale, si veda **S. ANGELETTI**, *I minori tra diritto e religione. Libertà religiosa, best interests, educazione*, il Mulino, Bologna, 2022.

¹⁴⁰ Ai sensi dell'art. 1, comma primo, della legge 18 giugno 1986, n. 281, *Capacità di scelte scolastiche e di iscrizione nelle scuole secondarie superiori*, "Gli studenti della scuola secondaria superiore esercitano personalmente all'atto dell'iscrizione, a richiesta dell'autorità scolastica, il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica". Per gli studenti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e secondaria di primo grado, la scelta è rimessa ai genitori.

¹⁴¹ Cfr., sul punto, **P. CAVANA**, *L'insegnamento religioso*, cit., pp. 13-14. Un'eccezione si rinviene nell'intesa con l'Unione delle Comunità ebraiche italiane, dove si fa riferimento al diritto degli incaricati designati dall'Unione o dalle Comunità di "rispondere ad eventuali richieste provenienti dagli alunni, dalle loro famiglie o dagli organi scolastici in ordine allo studio dell'ebraismo".

¹⁴² Ai sensi dell'art. 23 del R.D. 28 febbraio 1930, n. 289, *Norme per l'attuazione della legge 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per il coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato*.

¹⁴³ Così, con riguardo all'islam, **G. CIMBALO**, *Gli "altri" insegnamenti religiosi nella scuola pubblica: un modello ancora attuale?*, in *Insegnamenti e insegnanti*, cit., pp. 82-84; **P.**



Fatta questa premessa sull'odierno quadro legislativo in materia, riteniamo che, laddove dovesse emergere, in un futuro al momento ancora indeterminabile, la volontà politica di attivare le negoziazioni per un nuovo concordato ovvero si decidesse di superarlo unilateralmente, la questione dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, in una società secolarizzata e multiculturale come quella attuale, dovrà essere prima o poi messa in discussione. Si sta riscontrando, infatti, un lento ma costante aumento di coloro che non optano per tale insegnamento, soprattutto nelle grandi città e nel Nord Italia¹⁴⁴, fenomeno correlato sia alla diffusione di posizioni agnostiche o ateistiche tra i giovani, sia all'incremento degli studenti stranieri appartenenti ad altre fedi¹⁴⁵.

Pertanto, già adesso, a legislazione invariata, non tutti i contesti scolastici consentono in concreto l'effettivo svolgimento, in senso confessionale, del programma dell'IRC, rappresentando sempre più l'ora di religione non tanto una lezione dedicata alla spiegazione di un qualche passo biblico o alla presentazione puntuale della dottrina cattolica, quanto piuttosto un momento di discussione e di confronto ad ampio spettro, in qualche caso anche in un'ottica interculturale¹⁴⁶, su tematiche etiche e sociali, in senso lato religiose, che più da vicino interrogano e interessano la vita dei giovani¹⁴⁷.

CAVANA, *L'insegnamento religioso*, cit., pp. 19-20.

¹⁴⁴ L'UAAR ha pubblicato sul proprio sito i dati, esito di un accesso agli atti generalizzato al Ministero dell'Istruzione e del Merito, secondo i quali nell'A.S. 2023/2024 coloro che non si sono avvalsi dell'insegnamento della religione cattolica sono pari al 16,62%, ovvero 1.164.000 studenti. Le percentuali più elevate di coloro che non si avvalgono di tale insegnamento si riscontrano nelle città capoluogo di Firenze (52%), Bologna (47%) e Aosta (44%). Si vedano, sul punto, i siti: <https://www.uaar.it/non-frequenza-irc-nelle-scuole-italiane/> e <https://blog.uaar.it/2025/03/26/non-ferma-fuga-dallora-religione-cattolica/>.

¹⁴⁵ Con riguardo all'accresciuta presenza di studenti musulmani nelle scuole e alle relative problematiche, si veda **R. BENIGNI**, *Islam italiano e scuola pubblica. L'integrazione all'ombra della laicità, del pluralismo religioso, del diritto comune*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 27, n. 1 (2019), pp. 65-84.

¹⁴⁶ Si vedano, sul punto, **C. MACALE**, *"Abbiamo fatto una religione interculturale": Riflessioni educative dopo un percorso sperimentale di IRC verso un nuovo progetto di ricerca*, in *Formazione & insegnamento* 22, n. 2 (2024), pp. 156-166; **I. VALENZI**, *Un nuovo statuto per l'ora di religione. Riscoprendo l'attualità di un dibattito alla luce di recenti interventi innovatori*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, early access (2025), pp. 12-14.

¹⁴⁷ Di questa implicita e lenta trasformazione dell'IRC appare essersi resa conto anche Cass. civ., sez. I, ord. 7 marzo 2023, n. 6802, riportata da **S. ANGELETTI**, *Il migliore interesse del minore e l'ora di religione' contesa. Riflessioni a margine di Corte di Cassazione Civile, Sez. I, n. 6802/2023*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 32, n. 3 (2024), p. 840, la quale ha affermato che «la Corte territoriale mostra di ignorare quello che è lo statuto pedagogico della c.d. "ora di religione", sempre più orientato non già



Per tutti questi motivi si pone e si porrà sempre più il problema di individuare, quantomeno nelle scuole superiori di secondo grado, un insegnamento, in materia di storia delle religioni, di scienze delle religioni, di dialogo interconfessionale ovvero di etica, religione e cittadinanza, alternativo¹⁴⁸ o del tutto sostitutivo¹⁴⁹ dell'IRC, che possa rispondere alle esigenze di pluralismo che emergono sempre più forti in seno alla società. Ciò non significa però cedere alla tentazione di estromettere del tutto le religioni dalla scuola: la loro presenza, al contrario, può contribuire a una migliore conoscenza reciproca, ponendo le basi per una futura convivenza pacifica, oltre a fornire una chiave di lettura imprescindibile per poter comprendere in profondità le origini della cultura italiana ed europea.

A questo proposito occorre sottolineare che, in un contesto di accresciuta ignoranza dei giovani in materia religiosa, sarebbe opportuno presentare agli studenti le basi dell'iconografia sacra, in modo che essi siano in grado di leggere e comprenderne il significato di un'opera d'arte religiosa, non solo in ambito cristiano, ma anche con

all'adesione ad un credo religioso specifico ma al confronto con il momento spirituale della religiosità, al punto che qualcuno, al riguardo, parla dell'"ora delle religioni". Del resto, la crescita del multiculturalismo nelle scuole spinge proprio nella direzione di un esame complessivo del fenomeno religioso, senza particolari gerarchie, alla comune ricerca di premesse per una dimensione spirituale da coltivare nei modi che matureranno, singolarmente».

¹⁴⁸ Per una proposta di insegnamento aconfessionale di religione solo alternativo, ma non sostitutivo dell'IRC, si veda **P. CAVANA**, *L'insegnamento religioso*, cit., pp. 20-24. **V. PACILLO**, *Obiettivo 4 dell'Agenda 2030 e attività alternative all'insegnamento della religione cattolica: la proposta di accordi di rete sulle tracce del pensiero di Mario Lodi*, in *Il diritto ecclesiastico*, 133, n. 3-4 (2022), p. 552, propone, invece, un insegnamento sulla pluralità religiosa e sulla libertà di religione e convinzione come attività didattica alternativa all'IRC. Altre proposte di insegnamenti che andrebbero ad affiancarsi all'IRC si rinvencono in **M. GIORDA**, **A. SAGGIORO**, *La materia invisibile. Storia delle religioni a scuola. Una proposta*; EMI, Bologna, 2011; **G. ARRIGONI**, **C. CONSONNI**, **A. PERÒ** (a cura di), *Proposte per l'insegnamento della storia delle religioni nelle scuole italiane*. Atti del convegno di Milano 18-19 marzo 2013, Sestante, Bergamo, 2014; **L. PAZZAGLIA**, *I tentativi di riforma dell'ora di religione in Italia*, in **A. MELLONI** (a cura di), *Rapporto sull'analfabetismo*, cit., pp. 277-281. In favore di una complementarità tra un insegnamento confessionale e uno non confessionale nella scuola pubblica, si vedano **N. FIORITA**, *Scuola pubblica e religioni*, cit., p. 112; **S. ANGELETTI**, *I minori tra diritto e religione*, cit., p. 236.

¹⁴⁹ Una proposta sostitutiva dell'IRC con un insegnamento aconfessionale delle religioni si rinviene in **R. MAZZOLA**, *Attualità ed inattualità di un progetto educativo: l'insegnamento della religione cattolica nel sistema scolastico pubblico italiano*, in *Insegnamenti e insegnanti*, cit., pp. 20-21 e 34-38. In questo senso, anche **M. RICCA**, *Pantheon*, cit., pp. 380-383. Contra alla soluzione di un "corso sulla religione a gestione statale", preferendo quella di insegnamenti confessionali, a cura dei rispettivi culti, si veda **R. BENIGNI**, *Islam italiano*, cit., p. 81.



riguardo alle altre confessioni. Tale questione non dovrebbe essere necessariamente demandata al corso di storia dell'arte, ma potrebbe essere ricompresa nell'ambito di un insegnamento interculturale, aperto alla pluralità delle esperienze religiose.

Tutti questi temi e problemi dovrebbero costituire l'oggetto, a livello centrale, di un dialogo multilaterale tra il Ministero dell'Istruzione e i rappresentanti delle diverse religioni, in occasione del quale identificare, tra le tante possibili soluzioni teoricamente realizzabili, i contenuti e le modalità di tale nuovo insegnamento. Esso dovrebbe rappresentare una sorta di minimo comune denominatore, che consenta agli studenti di apprezzare la ricchezza delle diverse tradizioni religiose e di avvicinarsi alla complessità e alla pluralità delle scelte e degli stili di vita.

A livello, invece, di ogni singolo istituto, si dovrebbe dar vita a una dinamica partecipativa che coinvolga i docenti, gli studenti e i loro genitori, sulla falsariga del modello tratteggiato dalla Corte di cassazione per decidere sull'esposizione o meno del crocifisso. La legge sull'ordinamento scolastico già riconosce un ampio margine di autonomia ai consigli di circolo o di istituto, con riguardo, tra l'altro, all'adattamento del calendario scolastico¹⁵⁰, anche per festività religiose ulteriori¹⁵¹ rispetto a quelle individuate ogni anno con ordinanza dal Ministro dell'Istruzione¹⁵². Nella prospettiva di un ampliamento dell'autonomia degli istituti in relazione a questioni ulteriori, dovrebbe essere sicuramente ricompresa la definizione di menù scolastici rispettosi delle diverse regole alimentari religiose¹⁵³, nonché la possibilità di

¹⁵⁰ L'art. 10, comma terzo, lett. c), del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, *Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*, attribuisce ai consigli di circolo o di istituto potere deliberante in materia di "adattamento del calendario scolastico alle specifiche esigenze ambientali".

¹⁵¹ Ciò è quanto è avvenuto nell'Istituto comprensivo "Iqbal Masih", a Pioltello, in provincia di Milano, il cui Consiglio d'Istituto ha stabilito un giorno di vacanza per celebrare l'Id al-Fitr, la festa di fine Ramadan. Si veda la notizia sul sito <https://www.sole24ore.com/art/scuola-l-istituto-comprensivo-pioltello-chiudera-nuovo-il-ramadan-AFF6gaaD>.

¹⁵² Ai sensi dell'art. 74, comma quinto, d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, *Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*, "Il Ministro della pubblica istruzione, sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, determina, con propria ordinanza, il termine delle attività didattiche e delle lezioni, le scadenze per le valutazioni periodiche ed il calendario delle festività e degli esami".

¹⁵³ Si vedano, sul punto, **L. BOSSI, M.C. GIORDA, E. MESSINA**, *A Tavola con le Religioni (Nella Ristorazione Collettiva)*, Quaderni di Benvenuti in Italia 5, Torino, 2015; **N. FIORITA**, *La libertà religiosa alimentare nelle scuole*, in A.G. CHIZZONITI (a cura di), *Cibo, religione e diritto. Nutrimento per il corpo e per l'anima*, Libellula, Tricase, 2015, pp.



prevedere, come forma di arricchimento culturale e di migliore conoscenza reciproca, l'organizzazione di visite ai luoghi di culto delle diverse confessioni religiose presenti sul territorio.

6 - Primi spunti e una proposta verso una conclusione quantomai aperta

Il presente contributo, lungi dal poter presentare una conclusione definitiva, trattando una materia quantomai complessa e in continuo divenire, come quella del concreto dispiegarsi delle relazioni tra lo Stato e le religioni, si è proposto il più limitato obiettivo di interpretare l'odierno scenario sotto una chiave di lettura nuova, ovvero quella che ci possono fornire gli strumenti della democrazia partecipativa, nella consapevolezza delle potenzialità ma anche dei limiti di una siffatta impostazione.

In un contesto in cui emerge sempre più una scarsa propensione dei cittadini alla partecipazione alla vita politica, attestata dall'affluenza tendenzialmente decrescente a tutte le consultazioni elettorali tenutesi dal 2006 a oggi¹⁵⁴, ci si potrebbe domandare di quale spazio possano disporre gli strumenti della democrazia partecipativa e come possano le religioni giocare un ruolo in tale ambito. Forse la risposta si cela proprio nel fatto che questi strumenti intendono riattivare la partecipazione dei cittadini, che appaiono saturi delle dinamiche proprie dell'odierno dibattito politico, in cui al confronto civile e costruttivo si è ormai da anni sostituito il continuo battibecco in favore delle telecamere, quasi che la politica sia diventata uno *show* televisivo, utile soltanto ad appassionare e a polarizzare le sempre più ridotte tifoserie, mentre la maggioranza silenziosa si rifugia nel disinteresse, nell'indifferenza e nell'astensione¹⁵⁵. L'obiettivo di questo modello partecipativo è, invece, quello di ridestare l'attenzione e l'impegno delle persone, al fine di giungere alla soluzione di problemi concreti, superando in questo modo lo sterile scontro

295-311; C. DEL BÒ, *Le regole alimentari religiose e i menù delle mense scolastiche: una sfida per la laicità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2019, pp. 1-14; A. GIUFFRIDA, *La scuola nella società multiculturale. Diritto al cibo adeguato e libertà religiosa*, Giappichelli, Torino, 2020; A. IACOVINO, *Libertà religiosa alimentare e tutela giuridica della diversità*, in *Diritto e religioni* 16, n. 2 (2021), pp. 267-312.

¹⁵⁴ Si vedano i grafici pubblicati sul sito <https://pagellapolitica.it/articoli/storia-affluenza-elezioni-italia>.

¹⁵⁵ M. SORICE, *Partecipazione democratica. Teorie e problemi*, Mondadori Università, Milano, 2019, pp. 41-42, fa riferimento al concetto di "apatia sociale" per descrivere "l'incremento della percentuale di soggetti che dichiarano il proprio disinteresse verso la politica e le istituzioni, [in connessione] alla percezione di inutilità".



ideologico. Le confessioni religiose, in quanto soggetti potenzialmente in grado di rappresentare gli interessi, le istanze, le rivendicazioni e i bisogni di una pluralità di persone, ci paiono particolarmente idonee a prendere parte a queste dinamiche partecipative, attivate dalle autorità pubbliche al fine di individuare le soluzioni migliori con cui risolvere problemi di interesse comune. La partecipazione e il contributo di tante realtà diverse potranno risultare decisivi nei prossimi anni, al fine di prevenire i conflitti e pervenire a una società più giusta e inclusiva, in cui tutti si possano rispettare e sentire a proprio agio.

Quanto all'individuazione dei soggetti della partecipazione, si dovrebbero distinguere due fasi: una prima, programmatica, riservata alle rappresentanze delle confessioni religiose, designate secondo le modalità organizzative interne proprie di ciascun culto; una seconda, attuativa e implementativa, aperta a tutti i fedeli interessati a partecipare¹⁵⁶. Per assicurare l'equità del processo lo Stato si dovrebbe impegnare, nelle sue diverse articolazioni, a garantire a tutti non solo l'accesso alle informazioni e ai dati utili per alimentare il dibattito, ma anche le condizioni essenziali per la sua effettiva pluralità, aprendo le porte a tutti gli interlocutori interessati, evitando, quindi, una scelta mirata, finalizzata ad ammettere soltanto chi è gradito e a estromettere chi non lo è, al fine di influenzare l'esito della discussione. Allo stesso modo, tutti coloro che intendono partecipare al dialogo dovranno previamente impegnarsi a rispettare i principi della Costituzione repubblicana e a non denigrare le posizioni altrui¹⁵⁷, nonché a ricercare un confronto serio, pacato e non ideologico, anche perché "il dialogo non

¹⁵⁶ J. HABERMAS, *Nuovo mutamento*, cit., p. 17, afferma che la persuasività della procedura partecipativa è dovuta al fatto che essa "richiede l'inclusione di tutti coloro che sono *interessati* a possibili iniziative come partecipanti paritari nel processo decisionale politico; [...] essa *rende* le decisioni assunte democraticamente, cioè da tutti gli individui insieme, dipendenti da un *carattere* più o meno *discorsivo* e delle *consultazioni* precedenti. Questo rende il processo *decisionale* inclusivo condizionato dalla *forza delle ragioni* mobilitate durante il processo di formazione di una *opinione* antecedente. L'*inclusione* corrisponde all'esigenza democratica di un'equa partecipazione di tutti gli interessati alla formazione della volontà politica, mentre il filtro della *deliberazione* tiene conto dell'aspettativa di soluzioni cognitivamente corrette e praticabili in merito ai problemi posti e giustifica l'*assunzione* di risultati razionalmente accettabili". In questo senso, si veda anche D. HELD, *Modelli di democrazia*, cit., pp. 478-479, secondo il quale la partecipazione è un diritto, non un obbligo né una necessità.

¹⁵⁷ Cfr. I. MASSA PINTO, *Doveri e formazioni sociali. Il dovere di fedeltà alla Repubblica come dovere di non rompere l'armistizio tra gruppi portatori di fini non negoziabili (ovvero il dovere di comprendere le ragioni degli altri)*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 52-85.



è un modo di combattere, ma di vivere insieme”¹⁵⁸. Questo processo dialettico dovrebbe potersi avvalere di esperti facilitatori, scelti tra coloro che, sia in ambito accademico sia in ambito pratico, vantino competenze in materie relative alle scienze delle religioni, alla conciliazione e alla mediazione interculturale.

Resta aperta la questione se il dialogo debba limitarsi soltanto alle confessioni religiose o alle comunità di fede *stricto sensu*, ovvero debba coinvolgere anche le rappresentanze della laicità organizzata o delle organizzazioni filosofiche non confessionali (in Italia, pensiamo all’UAAR, Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti), alla luce di quanto affermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016. Se è vero, infatti, che il governo gode di discrezionalità politica insindacabile, con riguardo alla decisione di dare o meno avvio alle trattative per la stipula di un’intesa, essa, tuttavia, “non [può] determina[re] ulteriori conseguenze negative, diverse dal mancato avvio del negoziato, sulla sfera giuridica dell’associazione richiedente, in virtù dei principi espressi agli artt. 3, 8, 19 e 20 Cost.”¹⁵⁹. Una risposta definitiva alla questione non potrà prescindere dall’esito dell’atteso pronunciamento della Corte di Strasburgo circa la conformità di tale soluzione rispetto alla normativa convenzionale. Nel caso in cui la Corte EDU dovesse dare seguito a un proprio precedente, nel quale il Regno del Belgio è stato condannato per non aver previamente definito i criteri e la procedura per il riconoscimento dei culti¹⁶⁰ (in Italia, si tratterebbe

¹⁵⁸ P. CONSORTI, *Inter-religious dialogue: a secular challenge*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, giugno 2007, p. 4.

¹⁵⁹ Corte cost., sent. 27 gennaio 2016, n. 52, n. 5.3 del *Considerato in diritto*. Per una prima panoramica delle diverse posizioni dottrinarie, con riguardo alla sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale, si vedano, *ex multis* e senza pretesa di completezza, J. PASQUALI CERIOLI, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2016, pp. 1-17; P. FLORIS, *Le intese tra conferme e ritocchi della Consulta e prospettive per il futuro*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2016, pp. 1-22; A. POGGI, *Una sentenza “preventiva” sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose? (in margine alla sentenza n. 52 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it*, 14, n. 6 (2016), pp. 1-12; A. PIN, *L’inevitabile caratura politica dei negoziati tra il Governo e le confessioni e le implicazioni per la libertà religiosa: brevi osservazioni a proposito della sentenza n. 52 del 2016* in *federalismi.it*, 14, n. 7 (2016), pp. 1-8; M. TOSCANO, *Una nuova «politica ecclesiastica» della Corte costituzionale, tra rigore teorico e conservatorismo pratico? Le prime reazioni della dottrina alla sentenza n. 52/2016*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 24, n. 3 (2016), pp. 751-765; M. PARISI (a cura di), *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017; F. FRENI, *L’iter delle intese sui rapporti Stato-confessioni ristretto fra discrezionalità politica e insicurezza presunta*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 30 del 2018, pp. 1-39.

¹⁶⁰ Corte europea dei diritti dell’uomo, sez. III, *Assemblea cristiana dei Testimoni di*



dei criteri e della procedura per addivenire alla stipula delle intese), riconoscendo in ciò una forma di discriminazione ai sensi del combinato disposto degli artt. 14 e 9 CEDU, allora si avrebbe una spinta, forse decisiva, per giungere finalmente all'approvazione di una legge generale sulla libertà religiosa, con la conseguente necessità di ampliare il ventaglio degli attori del dialogo multilaterale anche alle rappresentanze dei non credenti, se in concreto interessate e disponibili a partecipare.

Volendo provare a offrire una prima proposta in una prospettiva *de iure condendo*, si dovrebbe agire secondo due direzioni: l'*optimum* sarebbe certamente una regolamentazione della partecipazione delle religioni alle decisioni pubbliche nelle materie di loro interesse, nel quadro di una legge generale sulla libertà religiosa che dovrebbe definire anche i criteri oggettivi per il riconoscimento delle confessioni e la procedura da seguire per giungere alla stipula delle intese. Purtroppo, sono decenni che si attende l'approvazione parlamentare di una siffatta normativa¹⁶¹ e, al momento, non pare sussistere la volontà politica di riprendere in mano il dossier¹⁶². In alternativa ovvero parallelamente dovrebbero essere le istituzioni, in particolare quelle locali, a voler intraprendere processi partecipativi in grado di coinvolgere le religioni nell'adozione di provvedimenti volti al soddisfacimento di bisogni e interessi pratici, che emergano alla luce dello specifico contesto, prendendo spunto e sviluppando ulteriormente piattaforme e dispositivi pubblici di dialogo interconvinzionale¹⁶³ già esistenti, in Italia e in alcune

Geova di Anderlecht e altri c. Belgio, ricorso n. 20165/20, sentenza del 5 aprile 2022.

¹⁶¹ Si parla dell'approvazione di tale legge sin dal 1984. Cfr. **M. VENTURA**, *Creduli e credenti*, cit., p. 188, che riporta uno stralcio dal discorso al Senato dell'allora Presidente del Consiglio on. Bettino Craxi, nel quale si auspica l'approvazione di una "normativa di diritto comune, destinata, quanto meno, a regolare interessi non disciplinati o non disciplinabili sulla base di preve intese, la quale, in attuazione dei generali principi della Costituzione in tema di solidarietà sociale, di eliminazione degli ostacoli che impediscano l'effettivo esercizio delle libertà e il conseguimento dell'uguaglianza giuridica degli individui, consenta di parificare tali religioni e i loro istituti ad altri organismi sociali".

¹⁶² L'approvazione di una legge generale sulla libertà religiosa andrebbe a ridurre la posizione di vantaggio di cui attualmente godono la Chiesa cattolica e le confessioni religiose che hanno stipulato un'intesa con lo Stato, e dovrebbe mirare a ridurre la discrezionalità dell'autorità governativa con riguardo al riconoscimento giuridico delle confessioni religiose, tutte motivazioni che si celano dietro le reticenze e i rinvii rispetto all'approvazione di una siffatta normativa. Si veda, sul punto, **A. FERRARI**, *Libertà religiosa e di coscienza, un diritto inutile? Sommesso plaidoyer in attesa della "legge che non c'è"*, in FONDAZIONE BASSO, CENTRO STUDI CONFRONTI (a cura di), *Libertà religiosa*, cit., pp. 175-189.

¹⁶³ In una prospettiva internazionale, si veda P. DE POOTER, L.-L. CHRISTIANS, S. WATTIER (a cura di), *Les Dispositifs Publics Interconventionnels / New Forms of Dialogue and Concertation Between Public Authorities and Philosophies of Life and Religions: Challenges and*



esperienze estere¹⁶⁴, al fine di farli transitare da un piano meramente consultivo a uno più prettamente partecipativo/deliberativo. In quest'ottica si sta muovendo, ad esempio, il Regno del Belgio, dove i sei culti riconosciuti e le rappresentanze della laicità organizzata discutono insieme con le autorità pubbliche competenti, a livello federale o regionale, su temi come l'assistenza spirituale nell'esercito e nelle carceri o gli insegnamenti di religione e di morale non confessionale nelle scuole¹⁶⁵, e i rappresentanti delle confessioni religiose sono coinvolti dal comitato consultivo belga di bioetica (CCBB), prima che quest'ultimo emani il proprio parere su questioni che le vedono direttamente coinvolte (ad esempio, il rifiuto delle trasfusioni di sangue per i testimoni di Geova; la circoncisione rituale per gli ebrei e i musulmani)¹⁶⁶.

Si tratterebbe, quindi, di declinare il principio di sussidiarietà, con specifico riguardo alla composizione degli interessi di carattere religioso presenti all'interno della nostra società pluralista e multiculturale, dando vita a dinamiche di partecipazione e a forme di *governance* inclusive e collaborative¹⁶⁷. Tale prospettiva non escluderebbe il possibile ricorso a soluzioni di partecipazione più ampie a livello nazionale, anche mediante il ricorso a modalità telematiche¹⁶⁸, che possono trovare legittimazione nell'art. 9 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, *Codice dell'amministrazione digitale*¹⁶⁹.

Limits, Bruylant-Lacier, Bruxelles, 2025.

¹⁶⁴ Il riferimento è alle piattaforme di dialogo interconfessionale, organizzate a livello comunale, che prevedono il riconoscimento e/o la partecipazione attiva da parte del Comune. In Italia, esempi si possono rinvenire nel Comitato Interfedi di Torino, nel Forum delle Religioni a Milano, nella Consulta delle religioni di Genova e nel Tavolo Interreligioso di Roma, mentre all'estero si pensi ai casi di *Marseille Espérance* e *Bruxelles Espérance*. Su questi e altri esempi italiani, si veda **M. DAL CORSO**, *Le esperienze dal basso*, in A. MELLONI (a cura di), *Rapporto sull'analfabetismo*, cit., pp. 373-378.

¹⁶⁵ Si veda, sul punto, **P. DE POOTER**, *Dialogue and concertation between philosophies of life/religions and the public authorities. The Belgian experience*, in P. DE POOTER, L.-L. CHRISTIANS, S. WATTIER (a cura di), *Les Dispositifs Publics*, cit.; *passim*.

¹⁶⁶ Cfr. **L. VANBELLINGEN**, *Quelle place pour le dialogue interconfessionnel dans une Belgique (dé)polarisée? Réflexions exploratoires à partir du Comité consultatif de bioéthique de Belgique*, in *Revue du droit des religions*, 19 (2025), pp. 169-190.

¹⁶⁷ In questi termini, si vedano **D. MILANI**, *Partecipazione e religione: strumenti e percorsi per una governance condivisa*, cit., pp. 207-216; **M. SORICE**, *Partecipazione democratica*, cit., pp. 95-97.

¹⁶⁸ Cfr. **M. SORICE**, *Partecipazione democratica*, cit., pp. 104-109.

¹⁶⁹ L'art. 9 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, rubricato "*Partecipazione democratica elettronica*", così dispone: "1. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, [ovvero le pubbliche amministrazioni, gestori di servizi pubblici e le società a controllo pubblico] favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili e migliorare la qualità dei propri atti, anche



Al fine di concludere questo primo ragionamento, che richiederà senz'altro ulteriori approfondimenti e ricerche, intendiamo proporre un inedito accostamento tra due voci quantomai diverse, che però si completano armonicamente, ovvero quelle di Paolo VI e del filosofo laico Marcel Gauchet. Secondo il Pontefice, le cui parole mostrano tutta la sua visionarietà e apertura sul punto,

“per creare un contrappeso all’invadenza della tecnocrazia, occorre inventare forme di moderna democrazia non soltanto dando a ciascun uomo la possibilità di essere informato e di esprimersi, ma impegnandolo in una responsabilità comune. I gruppi umani così si trasformano a poco a poco in comunità di partecipazione e di vita. La libertà, che si afferma troppo spesso come rivendicazione di autonomia opponendosi alla libertà altrui, si sviluppa così nella sua realtà umana più profonda: impegnarsi e prodigarsi per costruire solidarietà attive e vissute”¹⁷⁰.

Secondo il filosofo francese, invece, “l’avvenire delle nostre società uscite dalla religione è nel dialogo con le religioni”¹⁷¹ e, aggiungiamo noi, anche tra le religioni, in quanto l’essere convocate tutte insieme dallo Stato e partecipare al medesimo tavolo dovrebbe contribuire a favorire il dialogo e la comprensione reciproca tra le diverse confessioni. È proprio questo l’arduo compito al quale la dottrina ecclesiasticistica (o, se si preferisce, di Diritto e Religione) dovrà fornire una risposta, ovverosia suggerire ai decisori politici e alle comunità religiose i fondamenti teorici e gli strumenti pratici per aprire nuove strade e percorsi di dialogo, negoziazione e pacificazione sociale¹⁷², anche ponendosi al di là dell’ingessato sistema delle intese, raccogliendo ciò che già sta emergendo in seno alla società civile e prefigurando scenari che ancora non esistono ma che presto potrebbero diventare realtà.



attraverso l’utilizzo, ove previsto e nell’ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, di forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare”.

¹⁷⁰ **PAOLO VI**, *Octagesima adveniens*, Lettera apostolica nell’80° anniversario dell’enciclica *Rerum novarum*, 14 maggio 1971, n. 47.

¹⁷¹ **M. GAUCHET**, *La religione nella democrazia*, cit., postfazione all’edizione italiana, p. 150.

¹⁷² In tema di diritto negoziato e religioni, si veda **S. BERLINGÒ**, *Mediazione e Religioni: la sfida in una società complessa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 22 del 2018, pp. 10-12.