



Marco Parisi

(professore associato di Diritto ecclesiastico comparato
nell'Università degli Studi del Molise, Dipartimento Giuridico)

Uguaglianza nella diversità. Identità religiose e democrazia costituzionale *

**SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Disegno costituzionale e rigidità politico-normative:
quale strada per una equilibrata disciplina del fenomeno religioso? - 3. Conclusioni.**

1 - Introduzione

È pacifico ritenere che, nel vigente ordinamento giuridico-costituzionale, la libertà religiosa (intesa come libertà di fede, di culto, di pratica spirituale, di credenza e di non credenza) sia assicurata a tutti, sia a livello individuale che collettivo. Questo diritto fondamentale (soggettivo e comunitario, positivo e negativo) assume un rilievo niente affatto banale nella nostra Carta, che dedica a esso ben quattro articoli (19 e 20, 8 e 7), accolti nel catalogo costituzionale delle libertà inalienabili nella logica del perfezionamento e del miglioramento della persona umana¹.

* Il contributo sottoposto a valutazione, riproduce, con l'aggiunta delle note, l'intervento al Convegno di Studi su *La libertà religiosa in Italia a 70 anni dalla Costituzione* tenuto presso la Consulta Evangelica - Unione Federale di Chiese Evangeliche, Aversa (Napoli, 20 aprile 2018).

¹ Ciò in quanto il principio costituzionale della convivenza democratica giuridicamente organizzata è destinato a incidere sul grado di tutela statale delle identità religiose e confessionali, in una prospettiva di perseguimento dell'obiettivo della piena realizzazione della personalità umana. Si è di fronte all'esistenza di un rapporto di proporzionalità diretta tra il tasso di democrazia presente all'interno dell'ordinamento statale e l'effettivo grado di tutela delle specifiche soggettività spirituali e confessionali. Così, almeno tendenzialmente, si può osservare che maggiore è il livello di democrazia del sistema politico e istituzionale, maggiore sarà il rispetto statale delle diverse identità religiose (individuali e collettive). Nell'assetto democratico vigente, l'esperienza religiosa, in generale, e le confessioni religiose, in particolare, sono considerate elementi essenziali, che possono efficacemente concorrere - insieme ad altri fattori e ad altre formazioni sociali di differente natura - alla promozione, alla sollecitazione, alla stimolazione e alla crescita della personalità umana, nel quadro di una società aperta e plurale, che riconosce all'uomo una posizione assiologica e sistemica centrale. Cfr. **P. LILLO**, *Il diritto all'identità religiosa negli ordinamenti statali*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2015, 2, pp. 369-372.



L'obiettivo della realizzazione del 'bene comune' e del rispetto dei diritti fondamentali, nella tutela e nell'esercizio delle libertà, avrebbe dovuto coincidere con la finalità della garanzia dell'essere uguali nella diversità, in una prospettiva di piena realizzazione del pluralismo e della centralità ordinamentale dell'essere umano². Ma, pure a fronte della precettività delle guarentigie assicurate dagli articoli 19 e 20 della Carta costituzionale, purtroppo, il diritto a essere ugualmente differenti ha incontrato (e tuttora incontra) forti resistenze a una sua soddisfacente concretizzazione. In ciò, da un lato, condizionando in negativo una considerazione neutrale ed egualitaria delle aspettative di libertà dei singoli e dei gruppi³, e, dall'altro, determinando una situazione di stallo nella gestione degli interessi religiosi dei consociati.

In realtà, in seguito all'approvazione della nuova Carta costituzionale sarebbe stata possibile, oltre che del tutto legittima, una svolta nella politica ecclesiastica del nostro Paese, capace di orientare l'ordinamento giuridico italiano in senso non confessionale. Infatti, se si fossero espressamente e cumulativamente abrogate tutte le disposizioni dei codici, delle leggi, dei regolamenti e delle circolari amministrative in contrasto con le libertà dei cittadini in materia religiosa (e, in questo senso, il primo pensiero corre alla discriminatoria legislazione del 1929-1930 sui 'culti ammessi nello Stato', solo parzialmente abrogata dalla Corte costituzionale⁴); se si fosse deciso un ritorno alla legislazione liberale,

² M. PARISI, *Diritti della persona e libertà religiosa*, in *Annali Univ. Molise*, 18, 2017, pp. 51-53.

³ In riferimento alla dimensione collettiva della libertà religiosa, laddove si volesse esaminare la conformità della legislazione in materia ecclesiastica del nostro ordinamento ai principi costituzionali che ne governano la disciplina generale, non solo si dovrà valutare se tutti i movimenti aggregativi e tutte le confessioni godano dei diritti di libertà religiosa che a essi competono, ma altresì se essi ne fruiscano in misura uguale. L'eventuale constatazione che alcuni gruppi confessionali, sia pure i più rappresentativi o quelli assistiti da un maggiore consolidamento nella tradizione, beneficino di un articolato complesso di diritti di libertà, mentre altri godono di un sistema variamente ridotto di 'possibilità d'azione', non potrà non comportare un giudizio di disvalore in ordine al conseguimento di un apprezzabile livello di pluralismo democratico e, in particolare, di pluralismo confessionale.

⁴ Vale la pena di ricordare come la Consulta, proprio agli esordi della sua attività di 'giudice delle leggi', abbia provveduto ad abrogare le discriminatorie disposizioni relative all'apertura di templi od oratori contenute negli artt. 1 e 2 del Regio Decreto n. 289 del 1930, attuativo della legge n. 1159 del 1929. Tali norme sono state, a ragione, ritenute incompatibili con i principi ispiratori della Carta Fondamentale, nella misura in cui esse richiedevano (art. 1) l'autorizzazione governativa per l'apertura di un edificio di culto e prescrivevano (art. 2) che le cerimonie religiose e gli atti di culto negli edifici aperti alla pratica culturale fossero tenuti da un ministro di culto la cui nomina fosse stata approvata



certamente più coerente con i principi del nuovo ordinamento democratico delle leggi approvate durante il regime fascista, sarebbe stato più agevole affrontare il problema di un approccio laico e neutrale alle esigenze di fede dei singoli e delle formazioni sociali.

Invece, la soluzione ritenuta preferibile è stata quella di evitare ogni rottura con il passato. Una scelta di politica legislativa che si è rivelata evidente in quei settori dell'ordinamento nei quali il legislatore repubblicano, anziché inquadrare i singoli problemi dal punto di vista della nuova società democratica, ha ritenuto opportuno considerarli e tentare di risolverli ribadendo e confermando le valutazioni effettuate nel precedente regime illiberale e totalitario.

Tra le norme costituzionali poste a disciplina del fenomeno religioso è, in particolare, il secondo comma dell'art. 7 quella in cui la questione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica non è stata valutata secondo l'autonomo punto di vista dell'ordinamento democratico. Mentre, infatti, le disposizioni contenute negli articoli 2, 3, 7, primo comma, 8, 19 e 20 della Carta (e, cioè, tutte le altre norme riguardanti la dimensione spirituale della convivenza comune), si propongono di valutare tale fenomeno in collegamento con i principi e i caratteri più significativi del nuovo assetto giuridico-costituzionale (più specificamente, il principio della sovranità popolare, con riferimento al quale deve essere ricondotto il discorso sulle libertà individuali e collettive nella società italiana; il riconoscimento dei diritti fondamentali sia ai singoli individui che alle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità umana; la pari dignità sociale e l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge dello Stato; la garanzia dell'effettività di esercizio delle libertà fondamentali), al secondo comma dell'art. 7 si realizza un sorta di continuità con la politica ecclesiastica del Ventennio. Nello stabilire che i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica avrebbero continuato a essere regolati dai Patti Lateranensi del 1929, nei quali sono contenute molte disposizioni in contrasto con alcune tra le norme più importanti della nostra Costituzione, si è rivelata la decisione del

dal Ministro competente. Con la sentenza 24 novembre 1958 n. 59, la Corte costituzionale ha avuto modo di sottolineare che il novero delle facoltà tutelate dall'art. 19 della Carta non può che "[...] comprendere tutte le manifestazioni del culto, ivi indubbiamente incluse, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l'apertura di templi e oratori". Oltre a ciò, per maggiore completezza e garanzia, la Corte ha aggiunto che non sarebbe stato sostenibile neppure invocare ragioni di tutela dell'ordine pubblico al fine di legittimare la restrizione alla libertà religiosa, posto che si deve "[...] ritenere insussistente nel nostro ordinamento giuridico la regola che a ogni libertà costituzionale possa corrispondere un potere di controllo preventivo da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, in ordine ai futuri comportamenti del cittadino".



costituente (e, poi, del legislatore ordinario) di non legare il tema delle relazioni interordinamentali alle novità determinate dal profondo mutamento di regime avutosi nel nostro Paese con la caduta del fascismo e con l'avvento delle libertà democratiche⁵. Anche la revisione concordataria del 1984 non pare avere determinato progressi rivoluzionari quanto all'esigenza di una più democratica ed equilibrata collocazione delle fonti pattizie nella disciplina giuridica del fenomeno religioso⁶, esasperando il ricorso al metodo della collaborazione bilaterale per il perseguimento del bene comune e collocando in posizione recessiva la necessaria (e preminente) realizzazione della laicità dello Stato⁷.

La conseguenza è che la tutela privilegiaria della libertà religiosa, rispetto a tutte le altre libertà, si è inverata come libertà della Chiesa maggioritaria, mentre è venuta contemporaneamente ad affermarsi l'idea di una religione civile calata dall'alto delle sfere della politica a tutela dell'identità nazionale⁸. Ciò ben evidenzia il reale atteggiarsi delle relazioni

⁵ Non vi è dubbio che la concettualizzazione costituzionale della tutela dei diritti fondamentali dell'Uomo, della separazione dell'ordine delle questioni civili da quello delle questioni spirituali, dell'esigenza di protezione delle minoranze stia a dimostrare quanto fosse avvertita in sede di Assemblea Costituente la necessità di tener conto della fallimentare esperienza storica del Paese in tema di libertà inalienabili. Tuttavia, la successiva incapacità politica e giurisprudenziale di adottare una vera strategia di rinnovamento relativamente al *dossier* della libertà religiosa, in generale, e al problema dei rapporti con la Chiesa cattolica, in particolare, ha rilevato la tendenza dominante alla mera conservazione della 'pace religiosa' raggiunta con gli Accordi del 1929 anziché alla piena valorizzazione dei diritti di libertà espressivi dello Stato laico e democratico. Cfr. **S. LARICCIA**, *Battaglie di libertà. Democrazia e diritti civili in Italia (1943-2011)*, Carocci Editore, Bari, 2011, pp. 90-91.

⁶ È tuttora viva la polemica da parte di chi osserva che il Concordato costituisce uno strumento superato e inidoneo a soddisfare le attuali esigenze della società civile e religiosa e che, in particolare, l'accordo di modificazione dei Patti Lateranensi non risolve i nodi più importanti della questione concordataria. Ciò in quanto gli Accordi di Villa Madama pongono molti e complessi problemi di comprensione, anche per il ricorso a una tecnica legislativa che ha affidato all'interprete la ricerca delle soluzioni più adeguate, soprattutto in molte ipotesi in cui l'importanza delle questioni, il contrasto delle opinioni e il desiderio di concludere una lunga e faticosa trattativa hanno indotto a lasciare aperti i problemi e a rinunciare alla previsione di norme dal contenuto chiaro e suscettibile di una sicura interpretazione. Si veda **S. LARICCIA**, *Costituzione e fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 3 del 2015, pp. 23-24.

⁷ **G.B. VARNIER**, *Riflessioni sul valore politico della regolamentazione dei rapporti tra Stato e Chiesa nell'Italia del Novecento*, in *Studi urbinati*, 3-4, 2013, p. 473; **V. TOZZI**, *Le trattative per la stipulazione delle 'Intese'*, in *Dir. eccl.*, 2015, 1-4, p. 67.

⁸ Una forte spinta conservatrice ha delineato, così, a pretesa garanzia dell'identità nazionale e contro le insidie che la minaccerebbero, il disegno di una 'religione civile', le cui radici affonderebbero nel cristianesimo o nel cattolicesimo, in grado di presentarsi



Stato-Chiese nel diritto vivente, nella prassi della pubblica amministrazione⁹, negli indirizzi della giurisprudenza, nelle sollecitazioni rivolte da parte del mondo politico alla società: una latente tendenza, pur a fronte di un assetto sociale fortemente laicizzato, a un risorgente neoconfessionismo. Si è, così, affermato un modello 'protezionistico' di relazioni tra lo Stato e le comunità religiose, "[...] che ha trovato in ogni tempo un legislatore (nazionale e regionale) capace di dare forza normativa agli strumenti e agli assetti a esso più idonei, individuati dai rispettivi poteri¹⁰", e pronto a disciplinarli nei tipi multiformi della legge speciale e dell'accordo, gestendo con la Chiesa cattolica e altre poche confessioni 'favorite' il reperimento delle risorse economiche pubbliche conferite e la loro gestione.

2 - Disegno costituzionale e rigidità politico-normative: quale strada per una equilibrata disciplina del fenomeno religioso?

Mentre si stanno compiendo i settanta anni di vita della Costituzione repubblicana, non può dirsi imputabile a scelte ideologiche di parte o a tendenze laiciste la volontà di denunciare la negligenza e la connessa

come 'religione pubblica', perché spirito e sentire comune di una società che se ne nutre, chiamata a garantire i sentimenti di socialità senza i quali sarebbe impossibile essere buon cittadino o suddito fedele. Molti, dunque, hanno auspicato il formarsi di una 'religione civile' che, sul modello degli Stati Uniti d'America, possa conferire sostanza e colore all'identità della Nazione e ricostruisca un sistema di valori fondativi condivisi, sebbene l'unità nazionale e la storia del nostro Paese, dal Risorgimento in avanti, siano segnate da forti contrapposizioni tra religione e politica, cattolicesimo e liberalismo, sentire religioso e sentire civile.

⁹ Il vuoto normativo rappresentato dall'inazione delle Camere nell'approvazione di direttive legislative pienamente conformi al dettato costituzionale ha determinato la conseguenza della dilatazione, oltre misura, della "[...] discrezionalità della pubblica amministrazione, centrale e/o periferica, che riempie gli spazi a mezzo di provvedimenti ispirati a scelte politiche contingenti, talora in aperta violazione del principio di imparzialità che la governa, e dei principi di neutralità e di equidistanza, fulcro della laicità democratica". In conseguenza di ciò, possono determinarsi "[...] violazioni strutturali dei diritti umani connessi all'esercizio delle libertà di religione, e in particolare alla libertà di esercitare il culto". Cfr. G. CASUSCELLI, *Il pluralismo in materia religiosa nell'attuazione della Costituzione ad opera del legislatore repubblicano*, in S. Domianello (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 39.

¹⁰ Così G. CASUSCELLI, *Dal pluralismo confessionale alla multireligiosità: il diritto ecclesiastico e le sue fonti nel guado del post-confessionismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2007, p. 12.



responsabilità del legislatore democratico che, rivelatosi incapace di uscire dalle strettoie del postconfessionismo, non ha ancora provveduto a emanare una disciplina di attuazione dell'art. 19 e dell'art. 8, primo comma, sottraendosi, così, all'assolvimento del dovere di garantire l'uguale libertà e il pari godimento dei diritti fondamentali.

Non intendendo svilire l'importanza della legislazione bilateralmente convenuta come strumento di valorizzazione delle specificità confessionali, va detto che l'attivazione, a partire dal 1984, della cosiddetta 'stagione degli accordi' aveva alimentato le speranze di una tendenza all'adeguamento della disciplina dei rapporti tra lo Stato e le Chiese ai principi della Costituzione repubblicana. In realtà, si è determinata, sia con la revisione concordataria che con la stipula delle intese, una continua dilatazione del campo delle materie che coinvolgono i rapporti tra le confessioni religiose e lo Stato, da cui la corrispondente limitazione delle possibilità di interventi del legislatore statale per ripristinare la piena portata del diritto di libertà religiosa garantito dalla Carta a tutti gli individui e a tutte le formazioni sociali. Inoltre, nei fatti, le intese raggiunte e tradotte in legge si sono contraddistinte, nei loro contenuti, modellati sulla falsariga di quanto già accordato alla Chiesa, per tratti di forte omogeneità, tradendo l'obiettivo del necessario riconoscimento delle peculiarità dei gruppi spirituali contraenti. La conseguenza naturale è stata la produzione di una legislazione 'fotocopia', fondata - come si è già accennato - sulla discrezionale selezione governativa degli interlocutori confessionali¹¹ e sulla concessione a essi di un

¹¹ In riferimento al potere del Governo di individuare i soggetti confessionali meritevoli di essere ammessi alle trattative per la conclusione di un accordo ha offerto diversi spunti di riflessione la recente sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale, con la quale si è risolto un conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la Corte di Cassazione. La Consulta ha sancito che il Governo non ha l'obbligo di avviare i negoziati per la stipulazione di un'intesa *ex art. 8, terzo comma, Cost.* e che il mancato soddisfacimento della richiesta in tal senso non può essere soggetto a un sindacato in sede giurisdizionale. In sostanza, per i giudici costituzionali, le valutazioni effettuate dal Governo nell'individuazione dei soggetti che possono essere ammessi alle trattative, limitandoli alle sole confessioni religiose ed escludendo le associazioni spirituali non presentanti la fisionomia tipica delle organizzazioni confessionali, rientrerebbero nella sua ampia sfera di discrezionalità e sarebbero motivate da ragioni di opportunità politica, tenendo conto "[...] della realtà mutevole e imprevedibile dei rapporti politici interni e internazionali". Per tali ragioni, in mancanza di norme procedurali specifiche e dell'obbligo di negoziare un'intesa, solo il Consiglio dei Ministri potrebbe valutare l'opportunità di avviare trattative volte alla regolazione bilaterale dei rapporti reciproci tra lo Stato e una organizzazione confessionale. Della decisione di non avviare le trattative il Governo potrà essere chiamato a rispondere politicamente di fronte al Parlamento, ma non



predeterminato pacchetto di benefici economico-giuridici¹², che ha evidenziato la preferenza (condivisa dalla politica e da ampi settori della dottrina¹³) per un modello di pluralismo chiuso, irrigidito, attenuato, moderato, e comunque, non conforme a Costituzione¹⁴.

Ora, affidare prioritariamente al metodo della contrattazione con le confessioni religiose l'inveramento delle esigenze spirituali dei consociati non appare essere la tecnica migliore per garantire l'effettività di un diritto fondamentale. Infatti, il Concordato e le intese costituiscono la rappresentazione plastica di un sistema di governo del fenomeno religioso di matrice conservatrice e antidemocratica, che si è dimostrato incapace di realizzare la tanto desiderata uguaglianza nella diversità, dal momento che i benefici riconosciuti alla Chiesa cattolica sono stati macroscopicamente ben maggiori rispetto a quelli attribuiti alle altre organizzazioni confessionali ammesse alla trattativa bilaterale. Con ciò, determinando una continua competizione fra i gruppi religiosi per l'accesso ai privilegi elargiti

in sede giudiziaria, con la conseguenza di una ulteriore dilatazione della sfera di discrezionalità dell'esecutivo. Su questo tema si rinvia ai contributi ospitati in M. Parisi (a cura di), *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

¹² Come rilevato, "[...] a scorrere le leggi emanate sino a oggi su base pattizia, non può che notarsi come pochissime siano le disposizioni che assecondano le peculiari necessità delle confessioni in questione (che peraltro, quando presenti, destano pure perplessità), mentre la gran parte della normativa o è pleonastica (laddove si ribadiscono libertà costituzionali), o attribuisce privilegi che nulla hanno a che vedere con l'esercizio di missioni pastorali (le norme tributarie), che risultano quindi ingiustificati in relazione alla disciplina riservata a tutti gli altri fenomeni associativi, oppure che potrebbero bene essere contenuti in una normativa generale capace di includere anche le necessità dei non credenti". Si veda **M. CROCE**, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, ETS, Pisa, 2012, pp. 214-215.

¹³ Pur essendoci, in sede dottrinale, una condivisione ampiamente maggioritaria della necessità di un intervento normativo di carattere generale che possa, nel contemporaneo contesto socio-politico marcatamente plurireligioso e pluriconfessionale, indicare la corretta metodologia da seguire per una effettiva attuazione del progetto costituzionale di disciplina del fenomeno religioso, non pare registrarsi la volontà di partire da una verifica delle nuove sensibilità ideali e spirituali emergenti in sede sociale. Infatti, in luogo di considerare concretamente le inedite esigenze di spiritualità da attuarsi nel solco dei valori costituzionali, si è osservata la tendenza a una presa d'atto 'notarile' del quadro istituzionale esistente, per poi procedere a "[...] una sostanziale riproposizione del metodo della attuazione delle libertà religiose mediante la contrattazione centralistica con i gruppi religiosi riconosciuti". Così **V. TOZZI**, *C'è una politica ecclesiastica dei governi. E la dottrina?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2007, e ora in P. Picozza, G. Rivetti (a cura di), *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 169.

¹⁴ **G. CASUSCELLI**, *Libertà religiosa e confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1997, 1, p. 70.



dalle istituzioni civili e per l'ottenimento della clausola della 'religione più favorita' (o, comunque, per essere inseriti nello speciale *format* giuridico di confessione religiosa 'intesizzata'¹⁵). Di conseguenza, si è constatato come il modello della disciplina contrattata non possa proporsi come l'unico e il più affidabile strumento di democrazia per la concreta realizzazione della persona umana, dato che esso è destinato a svolgersi nella logica dell'esclusiva tutela della libertà delle istituzioni spirituali, interessando solo in modo indiretto i singoli e le loro esigenze di carattere religioso¹⁶.

Così, volendo fare riferimento alle fonti normative utili per la realizzazione del disegno costituzionale di politica ecclesiastica, ritengo che il nostro ordinamento democratico, per il quale il principio di laicità rappresenta un elemento costitutivo della forma di Stato¹⁷, necessiti in via

¹⁵ Attualmente non esiste una disciplina giuridica che specifichi i requisiti per il riconoscimento legale di una struttura collettiva spirituale come confessione religiosa, né è stabilita una procedura ai fini di tale identificazione. Solo l'avvio della trattativa con il Governo per la stipula di un'intesa e la sua effettiva successiva conclusione operano da meccanismo di riconoscimento, per cui, in assenza di tali tappe propedeutiche è da ritenersi inesistente la stessa entità del gruppo spirituale come organizzazione confessionale. In proposito **M.C. FOLLIERO**, *La 'forma' attuale della laicità e la (legge sulla) libertà religiosa possibile*, in *Dir. eccl.*, 2007, 1-2, p. 103; **V. TOZZI**, *Le confessioni prive d'intesa non esistono*, in *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2011, p. 1035.

¹⁶ Solo la legislazione unilaterale dello Stato, per i suoi caratteri di laicità e di equidistanza rispetto agli orientamenti ideali socialmente rilevabili, può favorire, nella contemporanea società plurireligiosa, una adeguata tutela dei diritti di libertà dei singoli, come quelli connessi alla coscienza individuale. Infatti, i provvedimenti legislativi definiti ed emanati autonomamente dai pubblici poteri in ambiti disciplinari di vario tipo (dall'immigrazione alle associazioni di promozione sociale con finalità di ricerca etica e spirituale) sembrano aver fatto venir meno la funzione storica del Concordato e delle intese come statuto legale organico della libertà religiosa. La crisi della centralità degli accordi bilaterali pare essere conseguente, nell'attuale contesto sociale di matrice multiculturale, all'esigenza di indirizzo dell'attenzione statale per le realtà religiose emergenti, auspicando l'affermarsi nei pubblici poteri della consapevolezza che le aspettative spirituali di nuovo segno (soprattutto quelle dei singoli) potrebbero essere meglio soddisfatte a mezzo di interventi normativi unilaterali e non ricorrendo alla mediazione delle organizzazioni confessionali. Cfr. **N. COLAIANNI**, *Laicità e prevalenza delle fonti di diritto unilaterale sugli accordi con la Chiesa cattolica*, in *Pol. dir.*, 2010, 2, pp. 221-222; **M. PARISI**, *Diritto civile e religioni. Tra legislazione unilaterale dello Stato e normativa bilateralmente convenuta*, in M. Parisi (a cura di), *Per una disciplina democratica delle libertà di pensiero e di religione: metodi e contenuti*, Arti Grafiche La Regione, Ripalimosani (Cb), 2014, pp. 118-119.

¹⁷ Sembra necessario divenire consapevoli, sia dal punto di vista teorico che da quello operativo, che il principio di laicità - proprio in ragione dei caratteri distintivi del nostro sistema democratico - è dotato di forza espansiva in ogni settore della vita pubblica per i molteplici profili che lo compongono, sebbene sia attualmente sbilanciato sul versante della distinzione degli ordini piuttosto che su quello della uguale libertà di tutte le



prioritaria di una disciplina generale della libertà religiosa dei singoli e di tutte le formazioni sociali con finalità spirituali e culturali. Soprattutto, quanto ai gruppi confessionali, è ormai non più rinviabile un intervento riformatore che, passando per l'abrogazione definitiva del complesso legislativo sui 'culti ammessi nello Stato', ridefinisca i contenuti di quella eguale libertà che il primo comma dell'art. 8 della Carta costituzionale garantisce, senza alcuna eccezione, a tutte le confessioni religiose. Ove questa esigenza continui a essere elusa, ci si troverebbe di fronte al paradosso per cui lo Stato pur essendo tenuto a garantire l'uguale libertà, al contempo si trovi nella condizione di non poterne assicurare una adeguata tutela per via legislativa.

La finalità da perseguire con l'adozione di una legge generale in materia di libertà religiose dovrebbe essere la definizione di una disciplina di diritto comune che abbia quali destinatari la persona umana, nella sua individualità, e tutte le organizzazioni confessionali, nella loro varietà. Una regolamentazione che, in riferimento alla libertà delle istituzioni religiose, possa essere integrata o derogata (alla luce del criterio di ragionevolezza, ossia nei limiti consentiti dalla nostra Carta) ogni qualvolta lo Stato e una confessione convengano una specifica disciplina pattizia dei reciproci rapporti, ma potenzialmente in grado di recuperare l'originaria sfera di efficacia qualora il regime convenzionale degli accordi o delle intese venisse meno. Un diritto comune delle libertà individuali e collettive in materia religiosa assicurerebbe, per definizione, la generalizzata parità di godimento di un diritto fondamentale, oltre a costituire, poi, l'ideale elemento risolutivo in ogni possibile giudizio di legittimità costituzionale di specifiche norme poste eventualmente a favore di un raggruppamento confessionale. Con ciò, consentendo di valutare la sussistenza di una medesima *ratio legis* e la ragionevolezza del diverso trattamento, di favore o di disfavore, dei singoli o dei gruppi.

Nella prospettiva segnalata, non si può che salutare con favore il tentativo posto in essere da un gruppo di studio sostenuto dalla Fondazione *Astrid*, che - ormai da tempo - sta lavorando per la definizione di una proposta di legge organica in materia di interessi religiosi¹⁸,

confessioni. In realtà, la neutralità statale può e deve incidere anche rispetto alla garanzia dell'uguaglianza nella libertà dei gruppi confessionali, quale limite e criterio dell'attività del legislatore e della pubblica amministrazione.

¹⁸ Per un'analisi delle attività condotte dal gruppo *Astrid* si veda **G. MACRÌ**, *Osservazioni sulla proposta di legge "Norme in materia di libertà di coscienza e di religione" elaborata dal gruppo di lavoro coordinato dalla Fondazione ASTRID*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 10 del 2018.



finalizzata al riconoscimento pieno e ampio, a beneficio di tutti, della libertà di religione e di coscienza, in una logica di valorizzazione della laicità, del pluralismo e della multireligiosità, quali cifre identificative della realtà sociale e giuridica contemporanea.

3 - Conclusioni

La lacuna normativa rappresentata dall'assenza di una legge organica in tema di interessi religiosi dei consociati si è trascinata per un spazio temporale molto lungo, segnando in negativo le dinamiche attuative dei valori costituzionali. Sembra essere giunto il momento in cui le forze politiche e i giuristi possano e debbano contribuire al progresso democratico della società civile, colmando il vuoto legislativo esistente, così da favorire, innanzitutto, l'applicazione di basilari principi di giustizia¹⁹.

La necessità di fornire, in tempi rapidi e certi, risposte giuridiche adeguate alle manifestazioni di vita religiosa dei singoli e dei gruppi, così come delle maggioranze e delle minoranze (garantendo il diritto a essere ugualmente liberi nella diversità) appare essere imposta anche dai timori riguardanti la conservazione della sicurezza collettiva e dalle ansie determinate dall'acuirsi della crisi economica.

Sotto il primo profilo evocato, l'esigenza di salvaguardare l'ordine sociale e la pace collettiva, suggerita (più o meno fondatamente) dall'ansia per il pericolo del terrorismo a matrice religiosa e per la supposta refrattarietà delle comunità islamiche al rispetto dei principi fondativi della nostra democrazia²⁰, ha favorito la tendenza all'indebolimento delle

¹⁹ Tuttavia, ciò richiederebbe “[...] un atto di umiltà dei politici, che spesso non conoscono adeguatamente il merito di quei problemi, ma anche un atto di coraggio da parte degli studiosi, cui compete il dovere di compiere l’analisi di quei problemi e suggerire soluzioni, secondo le proprie autonome visioni ideali, libere da vincoli di obbedienza e senza autolimitarsi per ragioni di ritenuta ‘impraticabilità politica’. Gli uni e gli altri, invece, devono agire riconoscendo il ruolo dell’altro e cercare l’ascolto reciproco, senza confusione dei ruoli”. Così **V. TOZZI**, *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti*, in M. Parisi (a cura di), *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, cit., p. 18. Nello stesso senso anche **G. CASUSCELLI**, *Una disciplina-quadro delle libertà di religione: perché, oggi più di prima, urge “provare e riprovare” a mettere al sicuro la pace religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2017, p. 4.

²⁰ Pur ritenendo parzialmente legittima la preoccupazione di una certa difficoltà dei singoli e dei gruppi di fede musulmana al rispetto pieno e consapevole dei principi ordinatori del nostro ordinamento giuridico-costituzionale, va anche messa in evidenza la forza di resistenza dei pregiudizi involgenti l'Islam sulla strada dell'adozione di un approccio più flessibile e meno rigido alle esigenze di libertà di questa corrente spirituale.



garanzie relative alle libertà di religione, con il conseguente affievolimento della loro pregressa primazia e inviolabilità. In sostanza, per gli appartenenti alle organizzazioni spirituali di minoranza (e all'Islam, in particolare), l'asserita estraneità (anche in termini di cittadinanza nazionale²¹) alla storia e alla tradizione italiane è venuta a determinare una tutela attenuata della libertà religiosa, integrata - per un verso - dal confinamento in uno spazio giuridico perimetrato dalla perdurante vigenza della citata legislazione fascista sui 'culti ammessi nello Stato' e - per un altro - dall'emarginazione nello spazio pubblico contraddistinto dalla presenza egemone e privilegiata dei gruppi religiosi socialmente più tranquillizzanti.

Al fine di evitare che il godimento effettivo dei fondamentali diritti di libertà venga fatto dipendere, in modo esclusivo, dalla discrezionale indicazione governativa dei soggetti ritenuti inclini all'osservanza della lealtà costituzionale (sulla base di indefiniti criteri selettivi, più d'impronta politica che tecnica²²), una disciplina generale delle libertà religiose

Ciò sta rendendo problematico "[...] un atteggiamento particolarmente favorevole - della sensibilità collettiva e di chi la rappresenta politicamente in misura maggioritaria - a incentivare le pur necessarie pratiche dialogiche e di integrazione socio-giuridica di medio - lungo periodo degli stranieri extracomunitari, anche per l'affanno che grava costantemente sul nostro Paese, in quanto terra di primo impatto degli arrivi dalla sponda mediterranea meridionale, mentre le reazioni delle istituzioni europee (lente e poco risolutive a manifestarsi anche con riferimento ai preoccupanti episodi di odio religioso verificatisi, in altre parti del mondo, nei confronti degli stessi cittadini del Vecchio Continente) restano deboli e soprattutto non disponibili ad accettare una più equa distribuzione degli oneri - finanziari e allocativi - derivanti da tali eventi straordinari". Così **S. PRISCO**, *I modelli istituzionali di integrazione musulmana in Europa e il caso dell'„Islam italiano“*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2011, p. 13.

²¹ In realtà, va precisato che alle minoranze confessionali non può applicarsi il limite tradizionale della nazionalità degli appartenenti, per due ordini di ragioni, aventi il loro fondamento nel dettato costituzionale. Innanzitutto, la Carta garantisce i diritti inviolabili della persona, a prescindere dallo *status civitatis*, e ne afferma per questi profili la pari dignità sociale e l'uguaglianza davanti alla legge in forza della sua innata dignità. In secondo luogo, poi, la Costituzione garantisce a tutti l'esplicazione della libertà religiosa, sia in forma individuale che associata, con il solo limite della non contrarietà dei riti al buon costume. In proposito **G. CASUSCELLI**, *La libertà religiosa alla prova dell'Islam: la peste dell'intolleranza*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2008, p. 9.

²² Così favorendo l'assimilazione di tutte le esperienze religiose collettive in un *format* unico, modellato sull'esempio della Chiesa cattolica e delle altre organizzazioni confessionali più note, in disprezzo delle particolarità e delle specificità proprie delle eterodosse manifestazioni aggregative di fede. La condizione delle minoranze e lo stesso principio pluralista potrebbero, in questo modo, correre il rischio dell'imposizione per via di legge di culture, etiche, costumi propri della maggioranza, in nome del consenso sociale del momento, della sicurezza e dell'imperativo di preservare le condizioni del 'vivere



potrebbe determinare la certezza e la concretezza di regole assicuranti a tutti gli individui e a tutte le organizzazioni spirituali l'accesso a pari opportunità nella professione di una fede religiosa.

Quanto all'ampiezza e alla gravità della crisi economica che ha investito l'Europa e il nostro Paese, in modo particolare, le conseguenti difficoltà prodottesi oltre a essere evidenti in termini di disagio sociale e di riduzione del livello di benessere di ampie fasce della popolazione, sono state esplicitate dal ricorso governativo, negli ultimi anni, a manovre finanziarie sempre più onerose. Nell'obiettivo di contenere l'inarrestabile indebitamento pubblico, l'aumento dei tassi d'interesse e la caduta del prodotto interno lordo, si è assistito a un significativo ridimensionamento dello Stato sociale e all'applicazione di politiche fiscali aggressive, in una logica che non sempre è apparsa rispettosa dell'esigenza di un'equa distribuzione dei sacrifici richiesti e dei doveri di solidarietà. In questa situazione si è inevitabilmente determinata una contrazione delle risorse destinate alle politiche interventiste di promozione delle libertà delle minoranze religiose, in diversi ambiti (si pensi, ad esempio, al settore dell'edilizia di culto). Ora, va ricordato che i diritti tutelati dall'art. 19 della Carta costituzionale (alla pari di altri diritti di libertà) ricevono effettività nel momento in cui si consente la realizzazione di prestazioni concrete finalizzate al loro appagamento.

Il condizionare l'inveramento di libertà fondamentali all'accertata disponibilità di risorse (divenute, ormai, economicamente scarse) rischierebbe di degradare un diritto della persona umana a una mera aspettativa assoggettata a una verifica di sostenibilità finanziaria, con conseguenze inaccettabili quanto al reale godimento delle garanzie costituzionali. Peraltro, spesso si dimentica che l'ampia fruizione delle libertà civili opera da metro di misura della 'felicità' goduta dai popoli, e, di conseguenza, del loro livello di benessere²³, con significative ricadute

insieme' quale nuovo elemento costitutivo della protezione dei diritti e delle libertà fondamentali. Cfr. **M.C. FOLLIERO**, *Multiculturalismo e aconfessionalità. Le forme odierne del pluralismo e della laicità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2007, pp. 6-7.

²³ Lo sviluppo del concetto di 'felicità' è di matrice illuministica settecentesca, con una sua prima definizione in un contesto ideale cristiano e una sua successiva laicizzazione a opera della massoneria. Nella nozione di 'felicità' coniata, il bene individuale assumeva la configurazione di diritto naturale non civile, prevalente rispetto all'idea di 'bene comune', segnante la primazia della comunità rispetto al singolo. Ovviamente, poi, è stato nel costituzionalismo statunitense che il concetto di 'felicità' da meramente individuale ha ottenuto la sua metamorfosi come 'felicità pubblica', costituente il cardine dell'ordinamento federale e la base per la realizzazione di politiche istituzionali volte al benessere generale, alla piena occupazione e alla generalizzata affermazione delle libertà



anche in termini di prosperità economica complessiva²⁴. L'approvazione di una disciplina generale in materia di libertà religiosa potrebbe ovviare a queste eventualità, estendendo in favore di tutte le formazioni sociali religiose istituzionalizzate, socialmente rilevanti e territorialmente significative, la fruizione dell'otto per mille, l'accesso ai contributi pubblici in tema di edilizia religiosa, le agevolazioni e le esenzioni fiscali applicabili per il perseguimento della finalità di culto²⁵.

civili. L'influenza esercitata dall'esperienza nordamericana si è palesata anche nel nostro ordinamento, grazie all'avvenuta valorizzazione dell'*interesse della collettività* (art. 32), dell'*interesse generale* (artt. 35, 42, 43, 118), dell'*utilità sociale* e dei *fini sociali* (art. 41), della *funzione sociale* (artt. 41, 45), dell'*utilità generale* (art. 43), del *pubblico interesse* (art. 82). Queste espressioni non sono coincidenti ma convergenti, e si integrano l'una nell'altra in una coerente architettura di valori finalizzata al progresso civile della convivenza giuridicamente organizzata. In proposito si veda, *ex multis*, **G.B. VARNIER**, *Felicità e bene comune nella trasformazione dell'identità italiana*, in M. Parisi (a cura di), *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003, pp. 180-210.

²⁴ Effettivamente, la religione «[...] svolge un ruolo centrale nelle dinamiche dello sviluppo sociale ed è in tale prospettiva che può fungere da motore anche per lo sviluppo economico. È nota, infatti, la forza propulsiva della libertà religiosa che favorisce il benessere economico della società. Tale interessante prospettiva ha di recente trovato sostenitori che ritengono che libertà religiosa e benessere economico siano direttamente collegati nel senso che a uno sviluppo della prima corrisponderebbe un proporzionale aumento delle opportunità di *business*. Nei luoghi in cui la fede è libera e i credenti sono adeguatamente tutelati nell'esercizio delle loro pratiche religiose, infatti, non solo calano le tensioni sociali e i possibili contrasti tra i diversi gruppi ma vi è un incremento dell'attività economica in generale e, in particolare, degli investimenti sia interni sia provenienti dall'estero. Occorre, alla luce delle considerazioni sinora svolte, aumentare il livello di "libertà religiosa" non soltanto con dichiarazioni di principio ma soprattutto con l'assunzione di concreti strumenti giuridici che aiutino tale processo, Bisogna intervenire quindi anche sulla qualità di tale diritto fondamentale». Così **A. FUCCILLO**, *Superare la sola eguaglianza formale: verso la libertà religiosa delle opportunità*, in A. Fuccillo (a cura di), *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 63.

²⁵ Si deve ammettere che alcuni trattamenti preferenziali riconosciuti attraverso una selezione discrezionale degli interlocutori spirituali hanno assunto le forme di veri e propri irragionevoli privilegi per la realizzazione delle attività proprie di alcune Chiese operanti nel nostro Paese, in una logica di mancato rispetto dell'uguaglianza nella libertà, di cui al primo comma dell'art. 8 Cost. Non si può negare che i sostegni di cui si sono avvalsi, e di cui continuano ad avvalersi, alcune confessioni religiose, solo perché dotate di intesa con lo Stato, vengono a porsi in una prospettiva contraddittoria rispetto alla *ratio* del sistema costituzionale complessivamente considerato. Cfr. **G. CASUSCELLI**, *La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per "il bene del Paese"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2011, pp. 5-6.



In conclusione, i valori che informano il principio supremo di laicità dello Stato, nonché i principi del pluralismo e della democrazia costituzionale, ove recepiti in una legge organica sulle libertà di religione, potrebbero finalmente avviare il superamento delle disparità di credo (e di libertà) che gravano su quanti professano convinzioni religiose minoritarie o non ne professano alcuna. Si determinerebbe l'effetto positivo di deterrenza all'attuarsi di fenomeni degenerativi, quali la segnalata (e deprecabile) selezione governativa dei *partners* spirituali ammessi alla collaborazione con lo Stato e alla legislazione bilaterale di carattere premiale, le eccentricità dell'azione amministrativa di cui hanno dato prova alcuni enti locali, l'approvazione di leggi regionali ai limiti della legalità costituzionale (come quelle lombarde e venete in materia di edilizia religiosa). Per tale via, l'uguaglianza nella diversità da vuota formula teorica potrebbe divenire concreta realtà giuridica, avvalendosi della laicità e della neutralità dei pubblici poteri come strumenti primari per conferire forma effettiva al pluralismo religioso e confessionale, per attribuire reale incisività alle libertà costituzionalmente garantite²⁶, per favorire la realizzazione di una società giusta e fondata sull'etica civile del pieno rispetto dei diritti e dei doveri della persona umana²⁷.

²⁶ Pure a fronte dell'immediata precettività delle norme costituzionali in tema di disciplina del fenomeno religioso, l'adozione di una legge-quadro in materia sortirebbe effetti positivi sotto il profilo dell'interpretazione delle garanzie costituzionali, e delle conseguenti norme ordinarie a esse collegate, "[...] fornendo ai giuristi e ai tecnici del diritto un immediato strumento operativo, che faciliti l'attuazione pratica della libertà religiosa all'interno del nostro complesso sistema normativo". Così **A. FUCCILLO**, *La multireligiosità tra possibile "normazione" ed ipotetica "autonormazione"*, in A. Fuccillo (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 277.

²⁷ **N. COLAIANNI**, *La lotta per la laicità. Stato e Chiesa nell'età dei diritti*, Carocci Editore, Bari, 2017, p. 306.