



Rosa Geraci

(dottore di ricerca in Diritto comparato nell'Università degli Studi di Palermo,
Dipartimento di Giurisprudenza)

**Osservazioni sulle confessioni prive di adeguata rappresentanza
istituzionale alla luce del mutato contesto etnico-sociale ***

SOMMARIO: 1. Riflessioni a margine della libertà religiosa con specifico riguardo alle confessioni senza rappresentanza - 2. I disegni di legge sulla libertà religiosa e i rapporti con le confessioni non strutturate o prive di adeguata rappresentanza istituzionale - 3. Le confessioni religiose senza rappresentanza: ulteriori osservazioni e prospettive.

**1 - Riflessioni a margine della libertà religiosa con specifico riguardo alle
confessioni senza rappresentanza**

La recente ennesima proposta di legge presentata dal gruppo di lavoro Astrid il 6 aprile 2017, destinata ancora una volta a cadere con la fine della legislatura in corso, rappresenta l'occasione per tornare a occuparci delle confessioni prive di un'adeguata rappresentanza istituzionale.

Infatti, i rapporti commerciali e gli intensi flussi migratori che interessano l'epoca odierna hanno aperto il varco a una serie di problematiche, tutt'ora irrisolte ed essenzialmente connesse alla progressiva "apertura" a nuovi paesi¹. Tale situazione ha accentuato, all'interno della società, la coesistenza di una molteplicità di movimenti religiosi, spesso molto differenti tra loro. Si tratta di un fenomeno, conosciuto come "pluralismo religioso", che, pur essendo, in linea di massima, qualificabile come un fattore positivo, potrebbe, ciononostante, avere dei risvolti negativi, allorquando si traducesse in una esasperata conflittualità sociale o sfociasse in una diminuzione o disparità di

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ Per un approfondimento sui flussi migratori in Europa vedi **AA. VV.**, *Fenomeni migratori, diritti umani e libertà religiosa*, a cura di A. INGOGLIA, M. FERRANTE, Libreria universitaria edizioni, Padova, 2017; **F. CHERUBINI**, *Le migrazioni in Europa*, Bordeaux editore, Roma, 2015; **A.S. MANCUSO**, *La presenza islamica in Italia: forme di organizzazione, profili problematici e rapporti con le istituzioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 32 del 2012; **C. BONIFAZI**, *L'immigrazione straniera in Italia*, il Mulino, Bologna, 1998.



trattamento riguardo ai diritti di libertà religiosa vantati dai movimenti in discorso².

A tal proposito, è bene precisare che il “pluralismo religioso” non si esaurisce nel mero dato della contestuale presenza all’interno di un medesimo contesto sociale di una molteplicità di gruppi religiosi, ma, soprattutto, intende indicare che al cospetto della legge tutte le religioni non sono soltanto delle entità di fatto bensì di diritto, in quanto hanno il diritto di esistere, di predicare le proprie dottrine, di osservare i propri riti, di accedere al riconoscimento di posizioni giuridiche particolareggiate “speciali” di vario genere³.

In questo contesto il fattore religioso torna a rappresentare un elemento dirimente e il tema della laicità dello Stato a costituire il fulcro del

² Sulla problematica si veda: **E. SEVERINO**, *La ragione, la fede*, Alboversorio, Milano, 2009, p. 20 ss.; **S. SICARDI**, *Questioni aperte nella disciplina del fenomeno religioso: dalla laicità al sistema delle fonti*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005, I, pp. 3-29; **A. BETTETINI**, *Religione, diritto canonico e diritto politico in una società dopo-moderna*, in *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, a cura di G.B. VARNIER, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, p. 163 ss.; **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, 9^a ed., Zanichelli, Bologna, 2003, pp. 68 e 128; **M.L. LO GIACCO**, *Libertà religiosa e circolazione dei modelli giuridici. Il disegno di legge italiano sulla libertà religiosa*, in *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1 marzo 2002)*, Atti del Convegno di Ferrara (25-26 ottobre 2002), a cura di G. LEZIROLI, Jovene, Napoli, 2004, pp. 263-264; **G. BARBERINI**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2001, p. 39; **G. DAMMACCO**, *Diritti umani e fattore religioso nel sistema multiculturale euromediterraneo*, Cacucci, Bari, 2000, p. 44; **S. FERRARI**, *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di V. PARLATO, G.B. VARNIER, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 19-47; **G.B. VARNIER**, *Le problematiche del rapporto Stato-minoranze confessionali*, in *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, a cura di V. PARLATO, G.B. VARNIER, Giappichelli, Torino, 1992, pp. 7-8; **A.C. JEMOLO**, *Stato e Chiesa in Italia negli ultimi cento anni*, Giulio Einaudi, Torino, 1971, p. 330 ss.

³ Sul punto cfr. **A. SPADARO**, *Laicità e confessioni religiose: dalle etiche collettive (laiche e religiose) alla “meta-etica” pubblica (costituzionale)*, relazione al Convegno dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Napoli, 26-27 ottobre 2007 (in www.associazionedeicostituzionalisti.it, ottobre 2007); **J.M. VIGIL**, *Le sfide del pluralismo religioso alla fede tradizionale*, in *ADISTA*, n. 14 del 18 febbraio 2006; **R. ASTORRI**, *Appunti di storia e sistemi dei rapporti tra stato e chiesa*, vol II, CUSL, Milano, 2003, p. 34 ss.; **A. VITALE**, *Ordinamento giuridico e interessi religiosi. Corso di diritto ecclesiastico (1984)*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 95 ss.; **L. ZANNOTTI**, *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso. Contributi allo studio della problematica del dissenso religioso*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 184 ss.; **P. BELLINI**, *Il pluralismo confessionale nell’attuazione della Costituzione*, Jovene, Napoli, 1986, p. 33 ss.; **F. RUFFINI**, *Relazioni tra Stato e Chiesa. Lineamenti storici e sistematici*, ristampa, il Mulino, Bologna, 1985, p. 42 ss.; **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Stato e confessioni religiose. Fonti*, vol. I, La Nuova Italia, Firenze, 1976, p. 7 ss.; **G. CASUSCELLI**, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 19 ss.



dibattito culturale e giuridico. La laicità, scrive Barbier⁴, non è semplice da definire e si contraddistingue per l'atteggiamento di distanza assunto dallo Stato nei confronti della religione.

La parola laicità può avere molteplici accezioni. Nella giurisprudenza della Corte costituzionale è stato sancito che la laicità costituisce un "*principio supremo*" dello Stato italiano, designando la pretesa dei cittadini all'effettiva autonomia della sfera dell'ordine pubblico dalle religioni e il riconoscimento di eguali diritti e libertà in ordine alle proprie credenze religiose o convinzioni di natura atea, agnostica o razionalista.

In altri termini, l'ideale di laicità, così come esplicitato sul terreno giuridico-costituzionale dal giudice delle leggi, "implica non indifferenza dello Stato dinnanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale". Infatti, osservano i giudici,

"l'attitudine laica dello Stato-comunità [...] risponde non a postulati ideologizzati ed astratti di estraneità, ostilità o confessione dello Stato persona, o dei suoi gruppi dirigenti, rispetto alla religione o ad un particolare credo, ma si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini"⁵,

⁴ Si veda, **M. BARBIER**, *La laicità*, L'Hattarman, Paris, 1995, p. 69 ss.

⁵ Corte cost., sent. n. 203 del 12 aprile 1989, in *Giur. costituzionale*, 1989, p. 890 ss., nonché in *Foro italiano*, 1989, I, p. 1333 ss.

In dottrina, cfr. **A. PIN**, *Il percorso della laicità "all'italiana". Dalla prima giurisprudenza costituzionale al Tar veneto: una sintesi ricostruttiva*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, 1, pp. 203 e 209, il quale ha correttamente osservato che dalla pronuncia costituzionale n. 203 del 1989 "si ricava comunque l'impressione che, per descrivere il rapporto tra la sfera religiosa e quella civile, più che al principio di laicità, si debba guardare al dettato costituzionale. La laicità continua ad apparire più un portato di quest'ultimo, che una figura dotata di fisionomia autonoma".

In argomento vedi anche **L. MUSSELLI**, **C. BIANCA CEFFA**, *Libertà religiosa, obiezione di coscienza e giurisprudenza costituzionale*, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2017, pp. 39-42; **P. CARETTI**, *Il principio di laicità in trent'anni di giurisprudenza costituzionale*, in *Il diritto pubblico*, 2011, 3, pp. 761-778; **G. CASUSCELLI**, *La "supremazia" del principio di laicità nei percorsi giurisprudenziali: il giudice ordinario*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2009, p. 11 ss.; **R. COPPOLA**, *Laicità relativa*, in **AA. VV.**, *Religione cultura e diritto tra globale e locale*, a cura di P. PICOZZA, G. RIVETTI, Giuffrè, Milano, 2007, p. 103 ss.; **B. PASTORE**, *Condizioni di laicità*, in *Ragion pratica*, 2007, 1, pp. 7-16; **P. CARETTI**, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 7 ss.; **F. FINOCCHIARO**, *Alle origini della laicità statale*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2002, 4, p. 1257 ss.; **F. RIMOLI**, voce *Laicità*, in *Enc. giur.*, vol. XVIII, Treccani, Roma, 1995, p. 2 ss.; **L. GUERZONI**, *Considerazioni critiche sul "principio supremo" di laicità dello Stato alla luce dell'esperienza giuridica contemporanea*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1992, 1, p. 86 ss.; **C. CARDIA**, voce *Stato laico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, p. 875 ss.



poiché consente a ciascuno di osservare in misura libera e pubblica la propria fede e di condurre un'esistenza priva da imposizioni e da condizionamenti di carattere religioso⁶.

Sul piano filosofico, la laicità presuppone l'uguaglianza e libertà degli individui, ponendosi in stretta relazione con un modello di Stato di ispirazione liberale, attesa la refrattarietà di quest'ultimo ad atteggiamenti paternalistici. In tal senso, alcuni autori⁷, alla luce del principio kantiano di autodeterminazione dei cittadini, considerati quali unici legislatori di se stessi, ripreso da Rawls e Habermas, qualificano la laicità come presupposto indefettibile al fine di evitare eventuali interferenze politiche da parte delle dottrine religiose tali da incidere negativamente sull'autonomia individuale⁸.

Il dibattito in corso sulla laicità dello Stato concentra l'attenzione sull'individuazione delle modalità attraverso cui garantire una neutralità relativa delle istituzioni pubbliche nel relazionarsi con il fattore religioso. L'ingresso della religione nella sfera pubblica, infatti, riverbera i propri

⁶ Un atteggiamento di *favor* nei riguardi del fenomeno religioso lo si ritrova delineato in termini particolarmente nitidi nella sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 1991, in *Il Foro Italiano*, vol. 114, parte I, giurisprudenza costituzionale e civile, pp. 365-366 e 373-374, ove, seppure si concepisce l'insegnamento religioso cattolico nelle scuole pubbliche come manifestazione del principio di laicità, si afferma come quest'ultimo debba contemperarsi con la posizione di coloro i quali non intendano avvalersi dell'insegnamento *de quo*, in relazione all'opzione di coscienza sottesa alla fruizione o meno di tale insegnamento. In questa sede la Corte configura l'insegnamento della religione cattolica, compreso nel piano didattico, quale manifestazione del principio di laicità, atteso che lo "stato di non-obbligo" comporta che "non" si debba "condizionare dall'esterno della coscienza individuale l'esercizio di una libertà costituzionale, come quella religiosa, coinvolgente l'interiorità di una persona" e "vale dunque a separare il momento dell'integrazione di coscienza sulla scelta di libertà di religione o dalla religione da quello delle libere richieste individuali all'organizzazione scolastica".

⁷ Cfr. **A. BARBERA**, *Il cammino della laicità*, in *www.forumcostituzionale.it*, giugno 2004.

⁸ **J. HABERMAS**, *Tra scienza e fede*, Laterza, Roma-Bari, 2004, pp. 16-17; **JOHN RAWLS**, *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York, 1993.



effetti sulla libertà di scelta dei singoli, oltre che sui diritti fondamentali civili e politici degli individui⁹ e dei gruppi¹⁰.

Al contempo, l'Italia considera il fenomeno religioso quale elemento integrativo di quella dinamica sociale che deve essere riconosciuta, rispettata e sostenuta dai pubblici poteri, mediante garanzie "negative" e "positive". Pertanto, per usare le parole della nostra Carta costituzionale, l'esercizio della libertà religiosa concorre, con altri fattori, al "pieno sviluppo della persona umana" (obiettivo indicato dall'art. 3, secondo comma, Cost.) e al "progresso spirituale della società" (obiettivo indicato, assieme al progresso materiale, dall'art. 4, secondo comma, Cost.).

L'opzione normativa prescelta dai costituenti si pone perfettamente in linea con una forma di Stato di tipo democratico-pluralistico, fermo restando, però, che le comunità stabili e organizzate di fedeli, variamente denominate (chiese, culti, confessioni, comunità, congregazioni, ecc.), possono dare vita a veri e propri ordinamenti giuridici¹¹.

In questa visione lo Stato e la società si arricchiscono del contributo di differenti aggregati sociali che, insieme alla famiglia e alle istituzioni, concorrono a costituire gli ambiti differenti nei quali si sviluppa la persona umana.

⁹ Oggi il nostro Paese muove dalla considerazione che "la maturazione della coscienza individuale in materia religiosa (qualunque sia l'approdo conclusivo) costituisce parte di una più generale maturazione spirituale e intellettuale della persona, per cui negare o dimidiare la autonomia di tale processo di maturazione equivale a negare o dimidiare lo sviluppo della persona in quanto tale". In questi termini, cfr. **C. CARDIA**, voce *Religione (libertà di)*, in *Enc. giur., Aggiornam.*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1998, p. 919. Vedi anche **P. BELLINI**, *Nuova problematica della libertà religiosa individuale nella società pluralistica*, in **AA. VV.**, *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 1118 ss.

¹⁰ In argomento si consulti **M. INTROVIGNE**, **P. ZOCCATELLI** (sotto la direzione di), *Le religioni in Italia*, Ellenici-Velaz, Leumann- Gorle, 2006, p. 3 ss.; **M. VIGHI** (a cura di), *Le religioni nel mondo*, Istituto Geografico De Agostani, 2006, p. 7 ss.

¹¹ Sulla natura giuridica di tali ordinamenti, vedi **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2008, p. 77 ss., il quale osserva che l'art. 8, secondo comma, della Costituzione riconosce le confessioni diverse dalla cattolica - i cui statuti organizzativi siano conformi all'ordinamento giuridico italiano - come ordinamenti giuridici e "garantisce che la legge ordinaria non potrà considerare costesti gruppi sociali come entità prive delle caratteristiche di ordinamento giuridico e che, in conseguenza, non potrà imporre d'autorità uno statuto che si sovrapponga alle norme della confessione religiosa, le abroggi, le deroghi o, comunque, le sostituisca".

Cfr. anche **P. LILLO**, *Libertà religiosa*, in *Dizion. dir. pubbl.*, a cura di S. CASSESE, vol. IV, Giuffrè, Milano, 2006, p. 3550.



Infatti, se l'art. 7 Cost., indirizzato alla Chiesa cattolica, ne sancisce, al suo primo comma, il carattere indipendente e sovrano, la previsione contenuta nel successivo art. 8 assegna un ruolo inedito ai rappresentanti delle confessioni diverse dalla cattolica, riconoscendo alle confessioni non cattoliche un ambito di autonomia e di libertà sconosciute nella legislazione ecclesiastica previgente¹². Tuttavia, nonostante questa norma riconosca una condizione di assoluta parità e libertà a tutte le confessioni, la politica ecclesiastica italiana ha faticato, e tutt'ora fatica, a offrire piena cittadinanza alle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

A ben vedere, gli articoli 7 e 8 della Costituzione sono complementari tra loro. Pertanto, sembra da condividere l'affermazione secondo cui in assenza della norma di cui al primo comma del ricordato art. 7 Cost. la Chiesa cattolica rischierebbe di versare in una posizione di inferiorità rispetto alle altre Confessioni religiose, cui espressamente si riferisce il terzo comma dell'art. 8 Cost. Infatti, si osserva, alla Chiesa, privata del potere di stipulare concordati e di ricorrere alle intese, resterebbe solo la possibilità di fare valere le proprie esigenze attraverso la legge comune, e l'epilogo sarebbe quello di vanificare un impianto costituzionale volto al riconoscimento del pluralismo e della diversità delle confessioni, sia tra di loro che riguardo alla Chiesa cattolica¹³.

In quest'impianto pluralistico sono varie le sfumature che la normativa pattizia, ex artt. 7 e 8 Cost., può assumere a livello contenutistico, e ciò in stretta correlazione all'esito delle contrattazioni che si svolgono tra le rappresentanze confessionali e gli organi statali¹⁴.

¹² Sul tema cfr. **F. FINOCCHIARO**, voce *Libertà*. VII) *Libertà di coscienza e di religione - dir eccl.*, in *Enc. giur.*, vol. XIX, Treccani, Roma, 1990, p. 3 ss.; **P. GISMONDI**, *Lezioni di diritto ecclesiastico. Le modificazioni del concordato lateranense*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 14 ss.; **A.C. JEMOLO**, *Stato e Chiesa*, cit., p. 334 ss.; **L. SPINELLI**, *Nuove tendenze della libertà religiosa*, in **AA. VV.**, *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Atti del II Convegno nazionale di diritto ecclesiastico (Siena, 27-29 novembre 1980), Giuffrè, Milano, 1981, p. 497 ss.

¹³ In questi termini, cfr. **S. BORDONALI**, *L'incidenza del fatto religioso nei percorsi formativi della legge nell'ordinamento italiano*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXVI, 2010, pp. 711-712 ss.

¹⁴ Sul punto, vedi **R. BOTTA**, *Manuale di diritto ecclesiastico. Società civile e società religiosa nell'età della crisi*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 12 ss.; **A.S. MANCUSO**, *L'attuazione dell'art. 8.3 della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2010, p. 1 ss.; **M. RICCA**, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 37; **S. BORDONALI**, *Verifica e revisione delle intese*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1994, 1, p. 399 ss.; **N. COLAIANNI**, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990, p. 927; **G. CATALANO**, *La problematica giuridica dei concordati*, Giuffrè, Milano, 1963, p. 10 ss.; **M.C. FOLLIERO**, *Multiconfessionismo*



Ciononostante, innumerevoli problemi connessi alla proliferazione delle confessioni religiose di minoranza hanno - in un certo senso - disincentivato la stipula di altre intese. Queste, infatti, lungi dal valorizzare le peculiarità intrinseche alle singole esperienze confessionali, si sono tradotte in numerosi casi nella ripetizione pura e semplice di un medesimo *format*, tanto da fare parlare di "intese fotocopia". Alla luce anche di questo dato, si avverte, pertanto, sempre più pressante, l'esigenza di una legge sulla libertà di religione, destinata ad abrogare la legislazione del 1929 sui culti ammessi, ormai, nel suo impianto basilico, illiberale e in contrasto con il dettato costituzionale. Una legge, quindi, che sia attuativa dei principi costituzionali di laicità, pluralismo confessionale e delle libertà costituzionali coinvolte dalle esperienze di fede, e, allo stesso tempo, in grado di specificarne i contenuti, le facoltà e le garanzie.

La situazione si prospetta particolarmente problematica per un duplice ordine di motivi: uno di carattere tecnico-logistico; l'altro di carattere pratico. Il primo è legato all'impossibilità materiale per lo Stato di relazionarsi con tutte le confessioni religiose presenti sul suo territorio, considerato il loro grande e crescente numero, e a cui andrebbe senz'altro, almeno sul piano teorico e giuridico, riconosciuto l'uguale diritto a relazionarsi con esso. Il secondo connesso alla circostanza che esistono confessioni religiose, come l'Islam, prive di rappresentanza istituzionale unitaria, e quindi, nella sostanza, prive di un interlocutore comune che possa instaurare un filone dialogico con il governo onde addivenire, attraverso lo strumento dell'Intesa, alla regolamentazione dei relativi rapporti¹⁵.

e *aconfessionalità*, cit., p. 7.

¹⁵ Per una ricostruzione reale della presenza islamica in Italia si veda la *Relazione sull'Islam in Italia* elaborata da C. CARDIA, F. TESTA, M. P. PABA, e pubblicata, a cura del Ministero dell'Interno, nel 2008. Vedi sul punto anche P. FLORES D'ARCAIS, *La guerra del Sacro terrorismo, laicità e democrazia liberale. La guerra del fondamentalismo contro la modernità*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2016, p. 7 ss.; A.S. MANCUSO, *La presenza islamica in Italia: forme di organizzazione, profili problematici e rapporti con le Istituzioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2012, p. 9 ss.; G. RIVETTI, *Migrazione e fenomeno religioso: problemi, opportunità e prospettive*, in AA. VV., *La coesistenza religiosa: nuova sfida per lo stato laico*, a cura di G.B. VARNIER, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, p. 109; G.B. VARNIER, *Libertà, sicurezza e dialogo culturale come coordinate del rapporto tra Islam ed Occidente*, in AA. VV., *La coesistenza religiosa*, cit., p. 38 ss.; S. BORDONALI, *L'incidenza del fatto religioso*, cit., p. 740 ss.; G. MACRÌ, *Immigrazione e presenze islamiche in Italia: la Consulta per l'Islam*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2007, p. 24; P. CONSORTI, *Pluralismo religioso: reazione giuridica multiculturalista e proposta interculturale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., maggio 2007, p. 2; N. COLAIANNI, *Una «carta» post costituzionale? (A proposito di una recente iniziativa in tema di «integrazione»)*, in *Quaderni di*



Le richiamate problematiche hanno favorito la nascita, a fianco della distinzione tra confessioni religiose con intesa e confessioni prive di intesa, della ulteriore differenziazione tra confessioni dotate di rappresentanza istituzionale e confessioni che, invece, ne sono prive e quindi in una posizione deteriore rispetto alle prime. Riguardo quest'ultime ci si è interrogati circa l'individuazione del soggetto cui riconoscere la legittimazione a porsi in relazione con lo Stato e, correlativamente, circa la possibilità di ricorrere a strumenti convenzionali alternativi all'intesa¹⁶.

Stante il mutato contesto di riferimento sociale che non era stato previsto dal Legislatore costituente, consegue la necessità di una rideterminazione condivisa del principio di laicità¹⁷ cui si ricollega l'aggiornamento della proposta di affiancare una legge specifica sulla

Giustizia, 2007, 3, p. 637 ss.; **ID.**, *La Consulta per l'Islam italiano: un caso di revisione strisciante della Costituzione* (in www.olir.it); **ID.**, *Musulmani italiani e Costituzione: il caso della Consulta islamica*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006, 1, p. 261 ss.; **A. FERRARI**, *L'intesa con l'Islam e la consulta: osservazioni minime su alcune questioni preliminari*, in I. ZILIO GRANDI (a cura di), *Il dialogo delle leggi. Ordinamento giuridico italiano e tradizione giuridica islamica*, Marsilio, Venezia, 2006, p. 33; **S. FERRARI**, *Lo spirito dei diritti religiosi. Ebraismo, cristianesimo e islam a confronto*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 9 ss.

¹⁶ **S. BORDONALI**, *L'incidenza del fatto religioso*, cit., p. 743, rileva come l'intesa "non rappresenta il mezzo più idoneo per realizzare l'aggregazione normativa e l riferimento alle intese come base per la nuova legge potrebbe riuscire fuorviante se presentato come idoneo per riequilibrare la condizione giuridica delle confessioni". Sul punto, cfr. anche **S. PRISCO**, *Laicità. Un percorso di riflessione*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 170-171.

¹⁷ In termini più generali, sul principio di laicità dello stato, nella amplissima bibliografia, cfr. **G. DALLA TORRE**, *Dio e Cesare. Paradigmi cristiani nella modernità*, Città Nuova, Roma, 2008, p. 14 ss.; **C. CARDIA**, *Le sfide della laicità. Etica, multiculturalismo, Islam*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, Milano, 2007, p. 6 ss.; **G. CASUSCELLI**, *La laicità e le democrazie: la laicità della «Repubblica democratica» secondo la Costituzione italiana*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2007, 1, p. 169 ss.; **G. CIMBALO**, *Laicità come strumento di educazione alla convivenza*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2007, p. 1 ss.; **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *La laicità dello Stato*, in G. PRETEROSSO (a cura di), *Le ragioni dei laici*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 79 ss.; **G. DALLA TORRE**, *Europa, Quale laicità?*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, Milano, 2003, p. 13 ss.; **C. MIRABELLI**, *Prospettive del principio di laicità dello Stato*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2002, 1, p. 331 ss.; **S. DOMIANELLO**, *Sulla laicità della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 8 ss.; **G. DALLA TORRE**, *Il primato della coscienza. Laicità e libertà nell'esperienza giuridica contemporanea*, Edizioni Studium, Roma, 1992, p. 10 ss. Per ulteriori considerazioni, si veda **G(uido) SARACENI**, "Laico": travagliata semantica di un termine, in **AA. VV.**, *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura di M. TEDESCHI, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1996, p. 49; **AA. VV.**, *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*, Atti del Convegno nazionale della Libera Università Maria SS. Assunta-Lumsa, a cura di G. DALLA TORRE, Giappichelli, Torino, 1993, p. 5 ss.



libertà religiosa al modello di rapporti Stato-Confessioni religiose varato negli anni '80 e imperniato sulla regola della bilateralità¹⁸.

Occorre, dunque, verificare se i progetti di legge sulla libertà religiosa succedutisi a partire dagli anni '90 riescano o meno a garantire uno spazio di uguale libertà per tutte le confessioni religiose e se da questi sia stato in qualche modo preso in considerazione e possa trovare soluzione il problema di garantire una certa visibilità a quelle confessioni che mancano di una rappresentanza istituzionale adeguata e/o unitaria.

2 - I disegni di legge sulla libertà religiosa e la rappresentanza istituzionale delle confessioni

Nonostante sussistano disposizioni costituzionali che sanciscono a livello individuale e collettivo il diritto di libertà religiosa, è assente nel novero delle fonti del diritto ecclesiastico una regolamentazione organica che valga - in concreto - a disciplinare il suddetto diritto, non potendosi considerare tale la legge sui culti ammessi.

Com'è noto, a partire dagli anni novanta il Parlamento italiano si è imbattuto più volte nell'esame di alcuni progetti di legge finalizzati a dare attuazione alle disposizioni costituzionali in tema di libertà religiosa¹⁹.

¹⁸ Negli ultimi trent'anni si è assistito al graduale passaggio da un sistema che regola il fenomeno religioso incentrandosi sul valore del confessionismo di Stato "al nuovo sistema modellato dal costituente sui valori del pluralismo confessionale, della piena uguaglianza, della piena libertà degli individui come delle associazioni": sistema in cui la libertà religiosa opera coordinandosi con il principio di uguale libertà dei culti, offrendo per il futuro una duplice garanzia, "il divieto alla laicità di farsi giurisdizionalismo antireligioso, e al pluralismo di attuarsi nei termini riduttivi del pluriconfessionismo". Cfr. sul punto **G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO**, voce *Intese con le confessioni diverse dalla cattolica*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, Utet, Torino, 1993, p. 518 ss. Vedi anche **V. PACILLO**, *Dai principi alle regole? Brevi note critiche al testo unificato delle proposte di legge in materia di libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2008; **G. CASUSCELLI**, *Libertà religiosa e confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*, in *Quad. dir. pol. eccles.*, 1997/1, p. 61 ss.

¹⁹ Il primo schema di disegno di legge sulla libertà religiosa fu approvato nel settembre del 1990 dal Consiglio dei Ministri presieduto dall'On. Andreotti, ma non fu presentato in Parlamento. A esso ha fatto seguito il progetto di legge del primo governo Prodi, elaborato il 3 luglio 1997 (Atto n. 3947). Quest'ultimo riproduce il precedente progetto del '90, con alcune minimali modifiche.

Nei primi mesi della XIV legislatura vennero presentati altri due progetti di legge, di iniziativa parlamentare, il primo (A.C. n. 1576 del 14 marzo 2001) a firma dell'On. Spini e di un gruppo di deputati dell'Ulivo, e il secondo (A.C. n. 1902 del 6 novembre 2001) dell'On. Molinari. Dopo un breve lasso di tempo il governo Berlusconi addivenne alla



Le proposte di legge sulla libertà religiosa, non potendo certo limitarsi a una cancellazione *sic et simpliciter* della legge n. 1159 del 1929, sui culti ammessi, che avrebbe creato un vuoto normativo di settore, si sono poste l'ambizioso obiettivo di introdurre una nuova regolamentazione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose. Ciononostante, molte norme delle proposte di legge di cui si è discusso ricalcano contenuti della citata legge del '29 o previsioni già presenti nella Costituzione, ovvero in alcune leggi ordinarie.

L'esigenza di una legge volta a stabilire una regolamentazione generale del fenomeno religioso è da porsi in stretta correlazione con il sorgere - in conseguenza all'adozione delle varie normative di origine pattizia - di una sorta di *discrimen* tra confessioni "convenzionate" con lo Stato e confessioni prive di intesa che finiscono con il rimanere scoperte delle garanzie riconosciute alle prime²⁰.

Scopo precipuo di una disciplina generale sulla libertà religiosa dovrebbe essere quello di dare attuazione ai principi costituzionali che afferiscono agli interessi religiosi individuali fissando regole valide per tutti i soggetti, in ossequio al principio di uguaglianza formale *ex art. 3*, primo comma, Cost. L'ulteriore scopo della stessa dovrebbe essere, invece, quello

presentazione di un disegno di legge (A.C. n. 2531 del 18 marzo 2002).

Un rinnovato fervore per la politica ecclesiastica si è registrato nella XV legislatura, basti pensare alla proposta di legge del Senatore Lucio Molan di Fora Italia, (Atti Senato n. 945, presentata il 12 settembre 2006 e assegnata il 12 dicembre 2006) che ripropone quella presentata dall'On. Berlusconi nella XIV legislatura; e alla proposta di legge del Senatore Magda Negri e altri, presentata il 14 novembre 2006 e assegnata anch'essa il 12 dicembre dello stesso anno, che si sostanzia in una pedissequa riproposizione del testo proposto nella XIV legislatura e firmato dall'On. Spini.

Si ricordano, ancora, le proposte di legge A.C. n. 36 a iniziativa dell'On. Spini e altri (presentata il 28 aprile 2006 e trasmessa alla Commissione Affari Costituzionali il 3 luglio 2006), e A.C. n. 134 a iniziativa dell'On. Boato (presentata il 26 aprile 2006 e trasmessa alla Commissione Affari Costituzionali il 19 settembre 2006), per poi giungere - il 4 luglio 2007 - all'elaborazione del testo unificato delle proposte di legge A.C. n. 36 e A.C. n. 134 predisposto dall'On. Zaccaria e adottato dalla I^o Commissione della Camera dei Deputati.

L'ultima proposta di legge è stata quella, già ricordata, presentata, il 6 aprile 2017, dal gruppo di lavoro Astrid, coordinato dall'On. Zaccaria, in occasione di un seminario di Studi sul tema.

²⁰ Sul punto, **S. BORDONALI**, *Problemi sulla dinamica concordataria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, giugno 2010, p. 19 ss.; **B. RANDAZZO**, *Diversi ed uguali: Le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 183 ss.; **L. LORELLO**, *Funzione legislativa e principio di ragionevolezza*, in **AA. VV.**, *Alla ricerca del diritto ragionevole. Esperienze giuridiche a confronto*, a cura di S. PAJNO, G. VERDE (Atti del seminario di Palermo, 11 febbraio 2002), Giappichelli, Torino, 2004, p. 95 ss.



di dettare una disciplina comune a tutte le confessioni religiose in grado di delinearne i poteri e i relativi limiti e che stabilisca le condizioni della loro autonomia.

Si consideri anche che, l'assenza di una legge comune, contenente misure agevolative del diritto di libertà religiosa, è stato l'ostacolo determinante ad alcuni tentativi diretti a ottenere dalla Corte costituzionale pronunce positive circa la possibilità di estendere alle Confessioni prive di intesa norme di favore che, invece, trovano applicazione per le Confessioni che hanno stipulato intese²¹. Invero, la Corte si ritrova priva di parametri di riferimento per valutare se siano giustificate o meno le eventuali deroghe, stabilite con il Concordato o intese specifiche, alla regola per cui è contrario al principio di uguaglianza trattare in modo diseguale realtà uguali o, per converso, in modo uguale realtà diseguali.

Peraltro, il difetto di una legge di attuazione del diritto di libertà religiosa, in forma individuale o associata, costituisce la principale causa della moltiplicazione di intese fotocopia dirette ad assicurare a ogni confessione il riconoscimento di analoghe agevolazioni e garanzie attribuite già alle altre.

Inoltre, la sintesi tra democrazia, pluralismo e laicità, che il modello concordato-intese, così come si è concretizzato, realizza, manifesta oggi tutta la sua insufficienza. Ciò ha indotto i giuristi a ricercare una rideterminazione condivisa del principio di laicità²².

²¹ Si pensi, per esemplificare, alla sentenza della Corte cost. 31 maggio 1996, n. 178 (in <http://www.giurcost.org/decisioni/1996/0178s-96.htm>), con cui diede risposta negativa al quesito circa la possibilità di estendere l'otto per mille alle confessioni senza intesa.

²² Per un approfondimento si veda **M. CANONICO**, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettive pericolose e di dubbia utilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2010; **P. PICCOLO**, *Gli ultimi progetti di legge sulla libertà religiosa: elementi di costanza e soluzioni di continuità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2010; **V. TOZZI**, *Fasi e mezzi per l'attuazione del disegno costituzionale di disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in *Dir. eccles.*, 2007/1-2-, I, p. 182; **N. COLAIANNI**, *Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato*, in *Studi e opinioni sul progetto di legge sulla libertà religiosa*, in *Dir. eccl.*, 2007/1-2, I, p. 92; **ID.**, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, *Itinerari - Diritto*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 109; **S. LARICCIA**, *La laicità della Repubblica italiana*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale*, a cura di A. PACE, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 417-444; **ID.**, *L'eguaglianza delle confessioni religiose di fronte allo Stato*, in **AA. VV.**, *Individuo, gruppi, confessioni religiose*, cit., pp. 421-432; **C. CARDIA**, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2005, p. 187; **G. CASUSCELLI**, *Le attuali prospettive del diritto ecclesiastico italiano*, in *Dir. eccles.*, 2005, I, pp. 17-18; **P. RESCIGNO**, *Persone e comunità. Saggi di diritto privato*, il Mulino, Bologna, 1966, pp. 225 e 390; **P. BARILE**, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*,



All'esigenza di introdurre una legge sulla libertà religiosa hanno cercato di fare fronte gli apparati governativi succedutisi negli ultimi tre lustri, attraverso la predisposizione di uno schema di disegno di legge che - nonostante alcune piccole modifiche - è stato di volta in volta sostanzialmente ripreso.

Prima di esaminare più da vicino l'attività legislativa in tema di libertà religiosa si precisa che, posta l'entità davvero minimale delle differenze che intercorrono tra le diverse proposte succedutesi nel lasso temporale che va dal '90 a oggi, si è scelto di concentrare l'attenzione sull'ultima proposta di legge, ossia il testo elaborato da un gruppo di studio della Fondazione Astrid coordinato dall'On. Zaccaria nella primavera dell'anno in corso; pertanto, le proposte di legge antecedenti verranno richiamate solo ove ciò si dimostri necessario alla luce di talune peculiarità intrinseche alle stesse.

La proposta di legge Astrid rivolge un'attenzione marginale al tema dei limiti alla libertà religiosa, in quanto, piuttosto che offrire una disciplina di dettaglio attuativa del dettato costituzionale, si limita a rinviare alle restrizioni già contemplate in seno alla Costituzione medesima.

La proposta legislativa in esame detta una disciplina della libertà religiosa individuale differenziata da quella concernente la libertà religiosa collettiva istituzionale. Questo distinguo è perfettamente in linea con la Carta costituzionale, che all'art. 19 si occupa della libertà religiosa individuale, mentre agli artt. 7 e 8 regola la libertà religiosa collettiva istituzionale, con particolare riguardo al margine di libertà riconosciuto alle confessioni religiose.

L'art. 2 della Proposta Astrid²³, nel dettare i principi fondamentali, richiama espressamente il principio di laicità, nel quale la Corte costituzionale ha individuato un principio costituzionale supremo, caratterizzante, in una dimensione pluralistica, la forma del nostro Stato "entro il quale hanno da convivere, in uguaglianza di libertà, fedi, culture e

Cedam, Padova, 1953, p. 16; A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Giuffrè, Milano, 1948, p. 64.

²³ Art. 2 (*Principi fondamentali*).

"1. La libertà di coscienza e di religione è garantita nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali relativi ai diritti inviolabili dell'uomo e al divieto di discriminazioni.

2. La presente legge concorre all'attuazione del principio costituzionale di laicità, inteso come salvaguardia della libertà di coscienza e di religione in regime di pluralismo religioso e culturale".



tradizioni diverse”²⁴. Il suddetto principio impone ai pubblici poteri l’obbligo di salvaguardare la libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale²⁵; l’obbligo di assumere un atteggiamento di equidistanza e imparzialità nei confronti di tutte le confessioni religiose²⁶; l’obbligo di fornire pari protezione alla coscienza di ciascuna persona che si riconosca in una fede indifferentemente dalla confessione di appartenenza²⁷.

L’inciso “uguale libertà religiosa” non deve essere inteso quale espressione di una condizione di parità tra le varie fedi religiose. Invero, come ha stabilito la Corte costituzionale, sin dal 1961, “un ordinamento che non distingua da situazione a situazione e tutte le consideri allo stesso modo non è nemmeno pensabile”²⁸. Pertanto, bisogna poter diversificare al fine di un’attuazione effettiva del principio di uguaglianza, di cui all’art. 3 Cost., in materia religiosa²⁹. Si può, dunque, ritenere che l’uguaglianza tra le molteplici confessioni religiose non precluda l’adozione di discipline specifiche che abbiano come parametro di riferimento i tratti peculiari e diversificati propri di ciascuna confessione religiosa che compone il panorama attuale.

L’uguale libertà religiosa, seppure non espressamente richiamata, sembra porsi quale principio di fondo del ricordato art. 2 della citata proposta legislativa, dal momento che quest’ultima, nel prevedere che sia garantita a tutti la libertà religiosa quale diritto fondamentale della persona, potrebbe legittimamente riferirsi anche all’art. 8 Cost., al cui primo comma - com’è noto - trova copertura il principio di uguaglianza delle confessioni nell’esercizio della libertà religiosa.

²⁴ Corte cost., sent. n. 440 del 18 ottobre 1995 (<http://www.giurcost.org/decisioni/1995/0440s-95.htm>).

²⁵ Corte cost., sent. n. 203 del 2 aprile 1989 (<http://www.giurcost.org/decisioni/1989/0203s-89.html>).

²⁶ Corte cost., sent. n. 508 del 13 novembre 2000 (<http://www.giurcost.org/decisioni/2000/0508s-00.html>).

²⁷ Corte cost., sent. n. 440 del 1995, cit.

²⁸ Corte cost., sent. n. 64 del 1961 (<http://www.giurcost.org/decisioni/1961/0064s-61.html>). Già in precedenza (Corte cost., sent. n. 53 del 1958), era stato enunciato il principio secondo cui “una legge che pareggiasse situazioni che sono oggettivamente diverse, violerebbe [...] il principio dell’uguaglianza e contrasterebbe con le ripetute affermazioni della Corte, secondo cui le quali è da ritenere costituzionalmente legittimo il diverso regolamento legislativo di situazioni diverse”.

²⁹ Cfr. E. VITALI, A.G. CHIZZONITI, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, 4^a ed., Giuffrè, Milano, 2009, p. 31, con una sintesi sull’argomento.



Espressioni del richiamato principio costituzionale sembrano, inoltre, essere contenute in altri articoli della proposta quali gli artt. 7, primo e secondo comma³⁰, 10, primo e secondo comma³¹, e 8, primo e secondo comma³², per quel che concerne, rispettivamente, l'istruzione, le trasmissioni radiotelevisive e i rapporti di lavoro.

Viceversa, il principio dell'uguale libertà di tutte le confessioni sembra essere disatteso negli artt. 26, quinto comma³³; 22, primo comma³⁴; 21³⁵; 24, secondo comma³⁶; 11, quarto comma³⁷; 34, primo comma³⁸, e 27,

³⁰ Art. 7. (*Istruzione*). "1. Nelle scuole di ogni ordine e grado, l'istruzione è impartita e organizzata nel rispetto della libertà di coscienza e di religione degli alunni, dei genitori e dei docenti, senza discriminazioni. / 2. La frequenza di insegnamenti religiosi è facoltativa e non può comportare alcuna forma di discriminazione."

³¹ Art. 10. (*Programmi in materia religiosa nelle trasmissioni radiotelevisive. Servizio pubblico radiotelevisivo*). "1. Il servizio pubblico generale radiotelevisivo garantisce nelle sue trasmissioni il rispetto del pluralismo in materia religiosa. Il contratto nazionale di servizio tra la società concessionaria e lo Stato assicura ai soggetti registrati di cui al Capo III della presente legge adeguati spazi di trasmissione, a livello nazionale o locale, in orari di buon ascolto. / 2. Le altre emittenti radiotelevisive, fatte salve le imprese di tendenza, ove trasmettano programmi in materia religiosa, devono assicurare il rispetto del pluralismo nelle partecipazioni".

³² Art. 8. (*Rapporti di lavoro*). "1. Nei rapporti di lavoro sono vietate le indagini sulle opinioni in materia religiosa e ogni forma di discriminazione fondata sulla religione o credenza. Il divieto opera al momento dell'assunzione, in costanza del rapporto di lavoro e all'atto del licenziamento. / 2. I datori di lavoro pubblici e privati adottano azioni positive per contrastare discriminazioni nell'ambiente di lavoro fondate sulla religione o credenza".

³³ Laddove prevede che "Se in possesso della cittadinanza italiana o di uno dei paesi membri dell'UE, i ministri di culto iscritti nel registro nazionale possono celebrare matrimoni destinati alla trascrizione civile ai sensi dell'art. 27".

³⁴ Laddove legittima alla presentazione della domanda di iscrizione nel registro delle confessioni religiose al Ministero dell'Interno soltanto il soggetto che rappresenta la confessione o l'ente esponenziale, ovvero un suo delegato.

³⁵ Che limita la possibilità di ottenere l'iscrizione nel registro delle confessioni religiose solo a quelle che abbiano sede in Italia e siano rappresentate da un cittadino italiano avente residenza in Italia.

³⁶ A norma del quale: "Le confessioni religiose iscritte nel registro nazionale godono delle agevolazioni di cui alla Sezione III del presente Capo".

³⁷ Ove stabilisce che: "[...] le confessioni religiose iscritte nei registri di cui all'art. 20 possono ricevere dagli enti territoriali competenti contributi pubblici e ottenere agevolazioni al fine di adibire all'esercizio pubblico del culto edifici esistenti o di costruirne nuovi da destinare al medesimo uso".

³⁸ "Agli effetti tributari, gli enti iscritti nei registri di cui agli artt. 15 e 20 della presente legge sono equiparati agli enti aventi finalità di beneficenza e di istruzione".



primo comma³⁹, in quanto pongono come presupposto indefettibile all'applicabilità della previsione normativa il dato dell'iscrizione della confessione religiosa nell'apposito registro.

Nella proposta di legge in discorso, non sembrano potersi reperire soluzioni al problema della posizione delle confessioni di minoranza prive di una rappresentanza istituzionale unitaria. Per converso, nella stessa è possibile constatare la presenza di norme che espressamente enunciano il requisito della rappresentanza tra i presupposti indefettibili per la loro applicazione, senza nulla prevedere per l'ipotesi in cui la confessione risulti priva di una rappresentanza istituzionale unitaria.

Si consideri, per esemplificare, l'art. 22 della proposta Astrid, ove la possibilità di presentare la domanda di iscrizione nel registro delle confessioni religiose viene attribuita esclusivamente al soggetto che rappresenta la confessione o l'ente esponenziale (ovvero a un suo delegato).

Analoghe osservazioni possono essere riproposte con riferimento agli articoli concernenti i requisiti necessari per l'iscrizione nel registro delle confessioni religiose.

La necessità che la confessione religiosa, onde ottenere l'iscrizione nel registro *de quo*, debba essere dotata di una rappresentanza istituzionale, riverbera i propri effetti - restringendone il campo d'azione - anche su altre norme, in cui è contenuto, comunque, il riferimento all'elemento dell'iscrizione della confessione nel suddetto registro⁴⁰.

Un particolare cenno merita poi l'art. 1 della proposta di legge in commento, il quale stabilisce testualmente, al suo primo comma, che "la confessione religiosa iscritta nel registro nazionale di cui all'art. 20 può chiedere la stipulazione di un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione".

In altri termini, la facoltà di stipulare un'intesa con lo Stato viene circoscritta alle confessioni religiose iscritte nel registro, *ergo*, alle confessioni dotate di una rappresentanza istituzionale, essendo soltanto queste ultime - a norma dell'art. 19 della stessa proposta - legittimate, nella persona del proprio rappresentante, a richiedere l'iscrizione nel registro delle confessioni religiose, lasciando, ancora una volta, fuori dalla disciplina

³⁹ Laddove si afferma che "I matrimoni celebrati davanti a ministri di culto iscritti nel registro nazionale, ai sensi dell'art. 26, commi 2 e 5, possono ottenere il riconoscimento degli stessi effetti dei matrimoni civili, attraverso la trascrizione in apposita sezione dei registri dello stato civile".

⁴⁰ Così, gli articoli, 17, 34 e 27 della stessa Proposta, che disciplinano le associazioni con finalità di religione o di culto, gli aspetti tributari e la celebrazione del matrimonio religioso con effetti civili.



normativa le confessioni prive di una rappresentanza unitaria quali gli islamici.

3 - Le confessioni religiose prive di rappresentanza istituzionale: problematiche e prospettive

Sono molteplici le problematiche poste dal fenomeno delle confessioni religiose senza rappresentanza istituzionale. Per inquadrare correttamente la questione, appare quanto mai opportuno muovere dalla prospettiva della disciplina costituzionale della tematica, onde rilevarne immediatamente l'insufficienza e l'anacronisticità. Difatti, esaminando gli articoli 7 e 8 della Carta, non si rinvencono specifiche disposizioni riguardo alle confessioni religiose prive di rappresentanza. Questa grave lacuna è da inquadrarsi nella prospettiva confessionistica che ha ispirato, e sembra continuare a caratterizzare, la nostra Carta. Sennonché, ancor prima dell'affermazione del principio di laicità della Repubblica era sorta già, in maniera evidente, l'esigenza di apprestare una qualche tutela ai cittadini e alle confessioni religiose diverse dalla cattolica, prive di intesa⁴¹.

Attualmente le confessioni prive di intesa sono soggette, in via residuale, alla disciplina stabilita con la legge n. 1159 del 24 giugno 1929 (nota come legge sui culti ammessi), ancora in vigore e attuata con R.D. n. 289 del 28 febbraio 1930.

⁴¹ P. CONSORTI, *Nuovi razzismi e diritto interculturale. Dei principi generali e dei regolamenti condominiali nella società multiculturale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2009, p. 4 ss.; M. VENTURA, *Grillo parlante o Pinocchio? Come sta nascendo il diritto ecclesiastico nell'Italia multiculturale*, in A. FUCCILLO (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 187 ss. Sui significati del multiculturalismo, cfr. anche F. MARGIOTTA BROGLIO, *Religione, diritto e cultura politica nell'Italia del Novecento*, il Mulino, Bologna, 2011, p. 6 ss.; S. BORDONALI, *L'incidenza del fatto religioso*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXVI, 2010, p. 740 ss; C. CARDIA, *Libertà religiosa e multiculturalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., maggio 2008, p. 5 ss.; ID., *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., dicembre 2008, p. 5 ss.; M.C. FOLLIERO, *Libertà religiosa e società multiculturali: la risposta italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2008, p. 10 ss.; ID., *Multiculturalismo e aconfessionalità. Le forme odierne del pluralismo e della laicità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2007, p. 28 ss.; F. VIOLA, *La società multiculturale come società politica*, in *Emigrazione/migration studies*, XLI, 2004, 53, p. 83; B. SOUTO GALVÁN, *Multiculturalismo y pluralismo religioso*, in *Derecho y Opinión*, 2000, 8, p. 545 ss.; G. THEREBORN, *Lo spettro del multiculturalismo*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 6.



All'epoca dell'emanazione, in considerazione dell'ottica fortemente confessionale da cui era caratterizzata la politica legislativa di allora, la promulgazione della legge sui culti ammessi fu accolta, nel complesso, con parecchio favore da parte delle confessioni di minoranza, anche a ragione del richiamo in essa contenuto ad alcuni principi di fondo, tendenzialmente egualitari e garantisti, già contenuti nella Legge Sineo e nello Statuto Albertino, entrambi del 1848⁴². A tale proposito, basti citare il principio del pieno riconoscimento dei diritti civili e politici in capo agli individui, a prescindere dal culto da loro professato, o il principio della libertà di discussione in materia religiosa, già enunciata dalla Legge delle guarentigie del 1871, tanto che la legge sui culti ammessi fu da alcuni definita come la *Magna charta* delle libertà dei culti minoritari⁴³. Tuttavia, una serie di gravi restrizioni alla libertà di culto scaturirono dal regolamento attuativo della legge in discorso, il R.D. n. 289 del 1930, con il quale si "inaugurò" un periodo di crescente ostilità nei confronti delle minoranze religiose, in parte determinato dal forte timore che si sviluppasse una propaganda antifascista a opera dei rappresentanti dei culti diversi da quello cattolico.

Difatti, con l'attuazione della legge, si veniva a creare un sistema idoneo a garantire un vasto controllo politico e un'estesa ingerenza sui culti ammessi. La libertà di discussione in materia religiosa finì con l'essere subordinata all'autorizzazione del Ministro di culto la cui nomina risultasse approvata dal Ministero dell'Interno (artt. 1 e 2 del R.D. n. 289 del 1930); ciò si traduceva necessariamente in un controllo di merito da parte dello Stato sui principi etici e religiosi professati e la visione del mondo accettata, in palese contrasto con il principio della libertà di culto.

Istituti come la necessità dell'iscrizione nel registro nazionale delle confessioni religiose per la nomina dei ministri di culto, la vigilanza statale, il potere di ispezione e la possibilità per i ministri di culto di celebrare matrimoni con effetti civili solo se iscritti nell'anzidetto registro delle confessioni religiose, e purché provvedano alla trascrizione del matrimonio in un'apposita sezione dei registri dello stato civile, comportano una violazione del diritto di libertà religiosa delle varie confessioni e palesi

⁴² In particolare, lo Statuto Albertino sanciva all'art. 1 il principio confessionista, ma stabiliva, all'art. 24, l'uguaglianza dei cittadini dinnanzi alla legge nel godimento dei diritti civili e politici senza subordinarlo all'adesione alla religione di Stato. Cioè svuotando quel principio di ogni contenuto pratico. Cfr., sul punto, **M. FERRANTE**, *Diritto, religione, cultura: verso una laicità inclusiva*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 35 del 2017, p. 10.

⁴³ Cfr. **M. PETRONCELLI**, *Diritto ecclesiastico*, Società Editrice Napoletana, Napoli, 1977, p. 281.



discriminazioni di trattamento tra cittadini cattolici e cittadini professanti un diverso credo religioso.

Si deve anche osservare che proprio l'assenza di una rappresentanza istituzionale, oltre a inibire le relazioni tra Stato italiano e confessione religiosa di minoranza sotto il profilo più propriamente normativo, preclude allo Stato di interagire con una società, quale quella odierna, che ha ormai perduto l'antica omogeneità culturale, spingendo alla ricerca di nuovi elementi di coesione.

Il dato di fatto che una confessione sia priva di una rappresentanza istituzionale apre il varco a numerose problematiche, non risolte dalla legge sui culti ammessi. Invero, alla luce della normativa vigente, è impossibile che tali confessioni religiose e, di conseguenza, che i cittadini credenti in queste religioni, godano dei medesimi diritti riconosciuti alle altre confessioni religiose e agli altri individui, generando una notevole e ingiustificata disparità di trattamento. Tutto ciò è in antitesi con i principi costituzionali che sanciscono la pari dignità ed eguaglianza dei cittadini senza distinzione di religione (art. 3 Cost.), la pari libertà di tutte le confessioni religiose (art. 8 Cost.) e il diritto di libertà religiosa, inteso in un'accezione ampia, riconosciuto dagli artt. 19 e 20 Cost.

Questa circostanza, e cioè, l'assenza di una rappresentanza istituzionale all'interno di talune confessioni religiose, si pensi all'Islam, induce a constatare l'insufficienza dell'impianto tracciato dagli artt. 7 e 8 Cost., e a valutare l'opportunità di una legge comune che sia idonea a riequilibrare la condizione giuridica delle confessioni; una legge provvista di un contenuto non negoziabile né modificabile che lasci alle intese solo la definizione degli aspetti di dettaglio⁴⁴.

Se scopo precipuo di una legge comune deve essere quello di riequilibrare la condizione giuridica di tutte le confessioni religiose, ben si comprende l'insufficienza della recentissima proposta di legge elaborata dal gruppo di lavoro Astrid. In questa proposta, come abbiamo avuto modo di dimostrare, è ancora forte l'eco delle differenze tra confessioni con intesa e confessioni che, invece, ne sono prive, essa, pertanto, non sembra idonea ad assolvere alla funzione di riequilibrio cui si è fatto riferimento sopra.

⁴⁴ Per approfondimenti si rinvia a **A. CILARDO**, *Il diritto islamico e il sistema giuridico italiano, Le bozze di intesa tra la Repubblica italiana e le associazioni islamiche italiane*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012; **S. FERRARI**, *Lo spirito dei diritti religiosi*, cit., 2002, p. 6 ss.; **V. PACILLO**, *Diritto, potere e simbolo religioso nella tradizione giuridica occidentale: brevi note a margine* (in www.olir.it); **F. CASTRO**, voce *Diritto musulmano e dei paesi musulmani*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, vol. XI, 1989, p. 8 ss.



Il problema centrale, a ben osservare, è quello di ripensare il pluralismo religioso alla luce dei principi della democrazia, della laicità e della eguaglianza degli individui e delle religioni in un'ottica inclusiva⁴⁵. Tuttavia per fare questo è necessario che il legislatore intervenga al più presto con una legge comune che, raccogliendo “le concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini”⁴⁶ che si vanno formando intorno a valori condivisi, ponga le basi per un pluralismo “da negoziazione e di sintesi”⁴⁷ in cui lo Stato svolga il ruolo di sistema di riferimento organizzante della complessità della base sociale. In questo modo, infatti, le soluzioni raggiunte, componendo le conflittualità sociali, costituirebbero “elementi di coesione là dove vi era un fattore di potenziale disgregazione”, evitando il rischio che alcune confessioni religiose possano assumere una posizione lobbistica rispetto ad altre⁴⁸.

Nel corso degli ultimi decenni, si è cercato di aggirare il problema della mancanza di rappresentanza istituzionale di alcune religioni introducendo in Europa e in Italia delle consulte (si pensi, per esemplificare, alla Consulta dell'Islam italiano, al *Conseil Français du Culte Musulman*, al *British Muslim Council* e all'*Islam Rat* tedesco) volte ad aprire un dialogo politico tra le istituzioni governative e le confessioni religiose al fine di discutere delle scelte politiche e dunque di confrontarsi preventivamente sui provvedimenti da adottare⁴⁹. Tuttavia, le consulte non sembrano funzionare proprio perché difettano di una effettiva rappresentatività della religione e i credenti non si riconoscono in esse. Del resto, esistono

⁴⁵ In questi termini, cfr. **M. FERRANTE**, *Diritto, religione, cultura*, cit., p. 6 ss.

⁴⁶ In questi termini, cfr. **S. DOMIANELLO**, *Alle radici della laicità civile e della libertà confessionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2007, p. 1 ss.; **S. DOMIANELLO**, **A. MORELLI**, *Lecture e riflessioni interdisciplinari*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2007, p. 2. Vedi anche **S. BORDONALI**, *L'incidenza del fatto religioso*, cit., p. 747.

⁴⁷ **S. BORDONALI**, *L'incidenza del fatto religioso*, cit., p. 748; **G. GUIZZARDI**, *La pluralità dei pluralismi*, in **S. DOMIANELLO**, **F. GARELLI**, **G. GUIZZARDI**, **E. PACE** (a cura di), *Un singolare pluralismo. Indagine sul pluralismo morele e religioso degli italiani*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 20.

⁴⁸ La frase tra virgolette è tratta da **S. BORDONALI**, *L'incidenza del fatto religioso*, cit., p. 748.

⁴⁹ Sull'argomento, con peculiare riferimento alle problematiche emerse in ambito comunitario, cfr. **G. MACRÌ**, *Islam, rappresentanza degli interessi religiosi e diritto comune europeo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2008. Si veda anche **S. FERRARI**, *Lo spirito dei diritti religiosi*, cit.; **ID.**, *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, il Mulino, Bologna, 2001. Per un approfondimento si consulti **S. BERLINGÒ**, *Code européen droit et religions*, Giuffrè, Milano, 2001.



numerose religioni che, per loro natura, non sono suscettibili di avere una struttura gerarchica o di avere una rappresentanza, non essendo qualificabili come “chiese” in senso stretto.

Il problema, dunque, rimane aperto. Sicché, sembrerebbe opportuno ripensare dalla base a una diversa modalità di partecipazione politica attraverso la quale i cittadini di differenti credi possano intervenire nel procedimento decisionale.

Sul punto ora indicato non sono mancate proposte interessanti avanzate da parte della filosofia politica e giuridica contemporanea. L’idea rawlsiana di un liberalismo politico e la prospettiva procedurale di uno spazio pubblico neutrale alla Jürgen Habermas non sono che tra le proposte più note, ed entrambe affondano le proprie radici teoriche nel pensiero kantiano, laddove si occupa del rapporto tra diritto, politica e religione⁵⁰.

Nell’idea di John Rawls, filosofo statunitense di orientamento liberale, si tratta di ripensare e riformulare l’idea di ragione pubblica, al fine di consentire quel che definisce un “pluralismo ragionevole” sulle questioni etiche e religiose⁵¹. Per lo statunitense è impossibile tentare d’introdurre una qualche nozione di verità, soprattutto religiosa, nella sfera pubblica. Per dirimere i contrasti e individuare quale siano le norme di convivenza sociale bisognerebbe poggiare le scelte di politica legislativa sul criterio della “ragione pubblica”. Si tratta di un principio che esprime un’idea basilare di giustizia. In tal senso, una ragione è pubblica in quanto fondata su una serie di argomentazioni, anche di natura morale, di carattere non autoritario, non metafisico ma puramente politico e, come tali, potenzialmente accettabili da tutti gli individui che adottano un punto di vista neutrale in quanto evitano riferimenti di carattere fideistico e religioso. Le istanze di natura etica e religiosa potrebbero essere introdotte nella discussione pubblica purché siano accompagnate da serie ragioni che si affianchino a esse e le

⁵⁰ Per un approfondimento sul tema si rinvia agli studi di: **S. TARANTO**, *Diritto e religioni nelle democrazie contemporanee. Una prospettiva normativa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010; **F. VIOLA**, *Il ruolo pubblico della religione nella società multiculturale*, in *Multiculturalismo e identità*, a cura di C. VIGNA, S. ZAMAGNI, Vita e Pensiero, Milano, 2002, pp. 107-138. Si consulti inoltre **A. GUTMANN**, *La sfida del multiculturalismo all’etica politica*, in *Teoria politica*, 1993, 3, p. 3 ss.

⁵¹ Il riferimento è a **J. RAWLS**, *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York, 1993, traduzione italiana di G. RIGAMONTI, *Liberalismo politico*, Ed. di Comunità, Milano, 1994. Si veda anche **ID.**, *The Idea of Public Reason Revisited*, in *The University of Chicago Law Review*, 3/1997, pp. 765-807. Sull’argomento cfr. le riflessioni di **A. SCHIAVELLO**, *Ragione pubblica o ragione senza aggettivi? Riflessioni critiche sulla nozione rawlsiana di ragione pubblica*, in *Etica pubblica e pluralismo*, a cura di G.L. BRENA, EMP, Padova, 2001, pp. 103-136.



sostengano. Perché si adotti una “scelta pubblica”, in definitiva, è necessario che su di essa si formi un democratico “consenso per intersezione” tra cittadini liberi ed eguali, nel rispetto di diritti e libertà fondamentali.

Il pensiero di Habermas si sviluppa in maniera simile a quello di Rawls⁵². Il filosofo tedesco, nell’ottica di una democrazia deliberativa, fa leva sull’idea di spazio pubblico, entro il quale si muovono cittadini che agiscono in base a quella che viene definita come “etica del discorso”. In tale prospettiva, i cittadini sviluppano un discorso pubblico sulla base dell’osservanza di alcune condizioni strumentali al rispetto dei diritti individuali e funzionali all’adozione di scelte pubbliche imparziali (i “presupposti discorsivi” e le “pretese di validità”). Ciò permette di introdurre nell’ambito discorsivo solamente ragioni e argomentazioni generalizzabili, sicché viene garantita l’imparzialità delle decisioni così adottate. Le norme e decisioni pubbliche così adottate vanterebbero una vera pretesa di validità intersoggettiva e pertanto, da un punto di vista morale, dovranno essere osservate. La prospettiva procedurale habermasiana si prefigge di includere le differenze religiose in un dibattito pubblico: un contesto argomentativo dal quale scaturiscono decisioni valide per i cittadini di ogni fede, tutte in quanto adottate in base al principio del “migliore argomento”. Habermas, sviluppando la propria riflessione, riconosce dunque alle religioni - indipendentemente dal fatto che abbiano o no una rappresentanza istituzionale - una preziosa funzione pubblica, come elementi in grado di intervenire nel processo decisionale⁵³.

Alla luce delle riflessioni dei filosofi politici ora sinteticamente illustrate si possono trarre delle conclusioni relative alla proposta di legge sulla libertà religiosa predisposta dall’On.le Zaccaria. Tale proposta sembra, alla stessa stregua delle proposte di legge che l’hanno preceduta, essere viziata da un eccessivo astrattismo sotto vari profili. Infatti, essa non sembra dare atto dei cambiamenti sociali, dell’evoluzione legislativa, delle riforme dell’ordinamento in materia di pari opportunità già avviate, dello svolgersi della giurisprudenza costituzionale in tema di laicità e libertà religiosa, delle pronunce della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo sulla necessaria correlazione tra libertà religiosa, laicità e società democratica.

⁵² Per quanto concerne il pensiero di Habermas, si veda quantomeno: **J. HABERMAS**, *Contro il disfattismo della ragione moderna. Per un nuovo patto tra fede e ragione*, in *Teoria Politica*, 1/2007, pp. 5-10; **ID.**, *Tra scienza e fede*, Laterza, Roma-Bari, 2006; **ID.**, *Religion in the Public Sphere*, in *European Journal of Philosophy*, 1/2006, pp. 1-25; **ID.**, *Etica del discorso*, traduzione italiana di E. AGAZZI, Laterza, Roma-Bari, 2004; **ID.**, *L’inclusione dell’altro. Studi di teoria politica*, traduzione italiana a cura di L. CEPPA, Feltrinelli, Milano, 2002.

⁵³ **J. HABERMAS**, *Contro il disfattismo*, cit., pp. 5 - 10.



Dunque, non si tratta tanto di verificare se le confessioni religiose siano o meno fornite di una rappresentanza istituzionale ma di incrementare il livello di democrazia e partecipazione pubblica in un ambito aperto ai cittadini di tutte le religioni, attraverso la predisposizione di meccanismi di concertazione collettiva, al fine di stabilire assieme delle regole minime da tutti condivisibili nel pieno rispetto dei principi della democrazia, della laicità e dei pari diritti di libertà religiosa dei cittadini.

In tal senso, sarebbe auspicabile una legge comune sulla libertà religiosa che, oltre a tracciare le linee guida da considerare come parametro di riferimento nella disciplina delle questioni che afferiscono alla libertà di religione, adempia al compito di dare una doverosa e compiuta attuazione al principio supremo di laicità, quale configurato dalla Corte costituzionale (sul punto si rinvia a quanto esposto *sub* par. 1), in cui si sostanzia la garanzia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale⁵⁴.

⁵⁴ Cfr. **S. BORDONALI**, *L'incidenza del fatto religioso*, cit., p. 754, il quale ricorda che “un rimedio o un riequilibrio potrebbe essere costituito dalla legge comune sul fatto religioso, ovviamente con un ruolo di minor peso rispetto a quello che avrebbe potuto avere originariamente, ma che si farebbe apprezzare in quanto fornita dell'autorevolezza che le deriva dall'essere espressione di valori condivisi e frutto di un percorso democratico formativo della legge. L'urgenza e la necessità di una tale legge impone soprattutto per il rifiorire improvviso di un multiculturalismo privo di regole, dove si inseriscono vistosi tratti di estraneità per l'arrivo in massa di migranti da Paesi culturalmente distanti. Serve quindi una stella polare che non può essere costituita dagli accordi di vertice dei vari soggetti interessati o solo da questi; tanto più che non tutte le Confessioni sono pervenute a stipulare un'intesa. Occorre un punto di riferimento o, se si preferisce, di orientamento che sia tale per tutte le Confessioni religiose e per i cittadini fedeli”.