



Francesco Alicino

(professore ordinario di Diritto pubblico delle religioni nell'Università LUM di Casamassima-Bari, Dipartimento di Scienze Giuridiche e dell'Impresa)

**La disciplina giuridica delle minoranze religiose (escluse).
Le diseconomie esterne del *favor religionis* ***

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Alle radici del pluralismo della disparità - 3. Le definizioni a contrario - 4. Le minoranze nel sentiero del principio di laicità - 5. Le minoranze religiose alle prese con il *genus* e la *species* della laicità - 6. La rilevanza legale delle minoranze religiose - 7. L'autonomia delle confessioni diverse - 8. Le diseconomie esterne del diritto comune delle intese - 9. Come ridurre le diseconomie esterne negative - 10. Conclusioni e prospettive.

1 - Introduzione

La disciplina italiana del fenomeno religioso s'informa alla tutela dei diritti delle persone e all'eguale libertà di tutte le confessioni, comprese quelle di minoranza. Lo attesta il principio supremo di laicità che, dando corpo a uno dei fondamentali profili della forma repubblicana¹, cerca un sistematico compromesso fra il *favor religionis* (artt. 7, 8 e 20 Cost.) e il *favor libertatis* (artt. 2, 3 e 19 Cost.)².

L'individuo è al centro della trama legale statutale³ sotto la quale convivono molteplicità di culture, stili di vita, sistemi di senso, norme di

* Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce il testo, con l'aggiunta delle note, della relazione tenuta in occasione dell'incontro organizzato dal prof. Silvio Ferrari e dalla prof.ssa Cristiana Cianitto del Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, svolto attraverso la piattaforma Zoom (Milano, 6 maggio 2021), sul tema "Le minoranze religiose escluse. Il pluralismo religioso in Italia tra politica e diritto".

¹ Corte cost., 12 aprile 1989, 203.

² N. COLAIANNI, *Trent'anni di laicità (Rileggendo la sentenza n. 203 del 1989 e la successiva giurisprudenza costituzionale)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 21 del 2020, pp. 52-66.

³ P. GROSSI, *La legalità costituzionale nella storia della legalità moderna e post-moderna*, in *Giornale di Storia costituzionale*, 2008, 16, p. 15, ora anche in P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Laterza, Bari-Roma, 2017.



comportamento⁴. Sovente si ispirano a ordini religiosi, rispetto ai quali la separazione o la distinzione con l'ordine repubblicano non si traduce nella versione amorfa e assimilatrice dell'eguaglianza⁵. La laicità o non confessionalità dello Stato non è in indifferenza nei confronti delle confessioni⁶. Nella prospettiva della libertà di fede e in un regime di pluralismo cultural-religioso⁷, lo Stato ha invece il dovere di tutelarne autonomia e indipendenza. Di farlo nella cornice dell'equidistanza e dell'imparzialità della legislazione⁸. In modo che poi credenti (nella religione maggioritaria), diversamente credenti (nelle confessioni di minoranza) e non credenti (laici, agnostici e razionalisti) possano godere dell'uguaglianza nella libertà, come tale rispettosa delle diversità.

Ammantate di abiti teorici, queste considerazioni celano alcune difficoltà. Le vediamo emergere dal vaglio realistico e concreto della suddetta disciplina, in cui non sono rari residui di antichi e influenti privilegi. Quelli in particolare allevati nel silenzio del Parlamento,

⁴ In questo senso, la tutela del diritto alla differenza, oltre a promuovere lo sviluppo della personalità (art. 2 Cost.), si legittima mediante il richiamo all'art. 3, secondo comma, Cost. ed è volto a "rimuovere gli ostacoli di ordine sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana nel settore riguardante la vita religiosa"; **S. LARICCIA**, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da **S. CASSESE**, Giuffrè, Milano, 2006, vol. IV, p. 3225. Sul punto già **P. RESCIGNO**, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, CEDAM, Padova, 1987, la cui indagine sul ruolo delle Chiese in una società pluralista "muove naturalmente secondo la traccia dell'art. 2 Cost." (p. 21), che esorta a resistere alla tentazione delle confessioni "di servirsi dello Stato per assicurarsi una posizione di privilegio" (p. 49): bisogna evitare che una comunità religiosa approfitti "della sua posizione per indurre lo Stato a mortificare e impedire la professione di fede religiosa" dei suoi appartenenti e "degli appartenenti ad altre comunità" (p. 50). Più in generale si vedano: **N. COLAIANNI**, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 17; **S. RODOTÀ**, *La vita e le regole. Tra diritto e non diritto*, Feltrinelli, Milano, 2006, p. 25 e p. 32; **S. BERLINGÒ**, voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, VI, 1994, p. 455. Si vedano anche **S. BENHABIB**, *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, traduzione italiana a cura di S. DE PETRIS, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Cortina, Milano, 2006, p. 53; **M.C. NUSSBAUM**, *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, traduzione italiana a cura di E. GREBLO (con Introduzione di **C. SARACENO**), il Mulino, Bologna, 2002.

⁵ Corte cost., 18 ottobre 1995, n. 440.

⁶ Corte cost., 8 ottobre 1996, n. 334. Si vedano anche Corte Cost.: n. 203 del 1989, cit.; 27 aprile 1993, n. 195; 13 novembre 2000, n. 308; 1 luglio 2002, n. 327.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Corte cost., 14 novembre 1997, n. 329.



incapace di consegnare al Paese una legge sulla libertà religiosa attuativa dei principi e delle regole costituzionali⁹. Un silenzio assordante anche perché amplificato dai vuoti creati dalla legislazione sui culti ammessi del 1929-30¹⁰ e dalla prassi sviluppata attorno alla bilateralità pattizia di cui agli artt. 7.2 e 8, terzo comma, Cost.¹¹. Al punto che la loro concomitanza ha determinato un mutamento genetico del *favor religionis*, dalle cui spore germinano diseconomie esterne¹²: nel momento in cui riconosce facoltà e

⁹ Su punto si veda il volume a cura di R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (Prefazione di G. AMATO), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, il Mulino, Bologna, 2019.

¹⁰ Legge 24 giugno 1929, n. 1159, e relativo regio decreto n. 289 del 1930.

¹¹ Sul punto *ex plurimis* F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2012, p. 128; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 124; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Dalla questione romana al superamento dei Patti lateranensi*, in DIREZIONE GENERALE DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *La revisione del Concordato. Un accordo di libertà*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1986, p. 19; G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 144; G. CASUSCELLI, *Post-confessionismo e transizione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 55; R. BOTTA, *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale. Lezioni di diritto ecclesiastico per il triennio con appendice bibliografica e normativa*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 54; C. CARDIA, *La riforma del Concordato. Dal confessionismo alla laicità dello Stato*, Einaudi, Torino, 1980, pp. 108-109; G.B. VARNIER, *La prospettiva pattizia*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di V. PARLATO e G.B. VARNIER, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 8-13; J. PASQUALI CERIOLI, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2016; N. COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni*, cit., pp. 153-180; 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. 23; G. D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico: contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 13; R. MAZZOLA, *Libertà di culto e "sicurezza urbana" nella Direttiva del Ministro dell'Interno per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2009, n. 2, p. 403.

¹² Utilizzo un concetto operante nella scienza economica, per cui una diseconomia esterna (o esternalità negativa) si verifica quando un'impresa o un individuo nello svolgere la propria attività reca un danno senza risarcimento nei confronti degli altri. Per restare agli esempi classici, una diseconomia esterna si verifica quando un soggetto scarica sostanze inquinanti in mare deturpandolo; questo finisce per danneggiare gli altri che basano la propria attività economica sul turismo o sulla pesca. Come si cercherà di spiegare, nel caso del presente lavoro la diseconomia si verifica con la prassi governativa e parlamentare nella gestione della disciplina costituzionale italiana afferente al *favor religionis*: una prassi che, politicamente orientata, provoca benefici a favore di alcune confessioni scaricando costi sociali e legali sulle altre. Con tutto quello che ciò comporta



benefici pattizi alla Chiesa cattolica e a una ristretta cerchia di confessioni diverse, produce esternalità negative a danno di tutte le altre.¹³

Il risultato più evidente è un pluralismo della disparità, segnato da fasce di decrescente importanza e progressiva esclusione. Quella che, oltre a solcare la distanza fra la Chiesa cattolica e le confessioni diverse (art. 8, secondo comma, Cost.), divide queste ultime in due categorie: le minoranze garantite dalle leggi *ex art. 8*, terzo comma, Cost. e le religioni senza intesa. Le prime possono usufruire delle prerogative largo senso assimilabili a quelle attribuite alla Chiesa cattolica con i Patti lateranensi del 1929 come revisionati dall'Accordo di Villa Madama del 1984¹⁴. Le seconde si dividono in due altre sottocategorie: le confessioni riconosciute sulla base e con i notevoli limiti della legge degli anni Trenta del secolo scorso; e quelle non ancora riconosciute¹⁵.

Allo stato attuale della legislazione e della prassi pattizia, il *favor religionis* finisce così per impattare sull'operatività dell'eguale libertà delle minoranze, quindi sullo stesso principio di laicità. Le esternalità negative sono tali da comprimerlo sotto il carico di irragionevoli distinzioni, le cui radici affondano in risalenti motivi storici e politici. A cominciare da quelli che hanno principiato la nascita dello Stato repubblicano.

2 - Alle radici del pluralismo della disparità

L'analisi retrospettiva aiuta a capire il presente. Da questa emerge una prima importante indicazione. L'entrata in scena della Repubblica italiana avviene mediante una rottura con la passata esperienza statutaria. La teoria del diritto la descrive come rivoluzione, nel senso tecnico e legale dell'espressione: un fatto normativo che si impone sull'ordine precostituito¹⁶. La forza rivoluzionaria è tale da elevare la Costituzione del

in termini di pluralismo cultural-religioso e di principio supremo di laicità.

¹³ N. COLAIANNI, *La decadenza del "metodo della bilateralità" per mano (involontaria) degli infedeli*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2016, p. 15.

¹⁴ Accordi eseguiti e ratificati dalla legge 25 marzo 1985, n. 121.

¹⁵ V. TOZZI, *Le confessioni religiose senza intesa non esistono*, in AA. VV., *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 1033; E. CAMASSA, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell'Islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico*, in C. CARDIA, G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 123-149.

¹⁶ F. MODUGNO, voce *Fonti del diritto, I) Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 1989, vol. XIV, p. 22.



'48 a fonte di sé medesima. Qualcuno potrebbe obiettare appigliandosi agli antifatti. Potrebbe, ad esempio, richiamare i decreti luogotenenziali del 25 giugno 1945 (n. 151) e del 16 marzo 1946 (n. 98): dando un qualche formale copertura all'Assemblea costituente e agevolando la transizione dal Regno alla Repubblica, creano tra questi due regimi un indissolubile legame. Vera sul piano storico, la replica non regge il peso dei fatti giuridici. Ne basta uno per smentire l'obiezione: dopo il 1° gennaio 1948 nessun eventuale vizio di forma dei suddetti decreti può comportare l'invalidità della Carta, atto genetico e costitutivo dell'era repubblicana¹⁷.

Ciò non toglie che le norme positive siano il frutto di eventi più o meno imponenti. Quand'anche dettate dal supersoggetto costituente, sono comunque valutabili al lume della *recta ratio*, dove *rectitudo* non significa asservimento a premesse dogmatiche e infallibili: non è così che si serve degnamente la Costituzione. L'analisi è retta quando il valutante l'abbia usata con scandaglio empirico-critico. Il che vale anche per le norme collocate tra i Principi fondamentali della Carta repubblicana¹⁸. Si scopre allora come l'irrimediabile lacerazione del secondo dopoguerra abbia portato i costituenti a rilanciare i Patti lateranensi del 1929 nella loro intangibilità. Con risultati, va detto, non sempre edificanti, soprattutto se stimati alla luce di indagini critiche *sine praeiudicio melioris sententiae*.

Il richiamo nel capoverso dell'art. 7.1 Cost. serve infatti da garanzia di stabilità "offerta nel 1948 dalla Repubblica alla Santa Sede"¹⁹. Già in Assemblea, però, si è consapevoli che molte delle disposizioni pattizie, "di chiara ispirazione confessionalista"²⁰, collidono con i prodotti della rinnovata legalità costituzionale. Non ultimo quello afferente al principio di uguaglianza "senza distinzione di ... religione" (art. 3 Cost.): un

¹⁷ L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Bari-Roma, 2007, vol. 2°, p. 857.

¹⁸ F. CORDERO, *Fiabe d'entropia. L'uomo, Dio il Diavolo*, Garzanti, Milano, 2005, specialmente il capitolo *Essere e dovere*, pp. 537-657.

¹⁹ C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, il Mulino, Bologna, 1988, p. 149.

²⁰ Così Giuseppe Dossetti in un'intervista rilasciata a L. ELIA, P. SCOPPOLA, *A colloquio con Dossetti e Lazzati. Intervista 19 novembre 1984*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 75. Interessante quanto affermò Aldo Moro nella sua Relazione in Assemblea costituente sui *Principi dei rapporti sociali (culturali) del 18 ottobre 1946*, per cui "il laicismo per forza di cose può restare una formula di neutralità giuridica in omaggio alla libertà di coscienza e prima o poi diventa una posizione attiva, per distruggere con l'aiuto dell'indifferentismo religioso il patrimonio di religiosità del popolo italiano ... La formula dello Stato laico e della scuola laica è nella migliore delle ipotesi una astrazione giuridica che contrasta con la realtà dei fatti".



principio potenzialmente in grado di parificare la posizione della Chiesa con le altre confessioni. Si cerca allora non tanto di mummificare i Patti del '29, quanto di assoggettarli ad attenta manutenzione, aliena da incursioni solitarie di futuri governanti e maggioranze parlamentari non allineate. Ecco che sul palcoscenico repubblicano si palesa l'altro accorgimento, volto a inserire nella Costituzione rigida una regola di eccezione.

Questa prende corpo attraverso una clausola a efficacia temporale risolutiva, non dissimile dalla VII disposizione transitoria e finale.²¹ La comparazione con questa norma permette di parafrasare e chiarire il senso dell'art. 7.2 Cost. senza mutarne la sostanza: fino a quando non siano ratificati ed eseguiti nuovi accordi Stato-Chiesa, continuano a osservarsi le disposizioni di quelli del 1929. È tuttavia evidente la differente collocazione: l'eccezione dei Patti si inserisce fra i primi dodici articoli (Principi fondamentali) della Costituzione. Ma ciò non fa altro che rafforzare l'idea di una immutabilità relativa: i Patti del '29 possono essere modificati, ma solo mediante il vincolo della bilaterale (Stato-Chiesa) collaborazione, idonea a bypassare le rigidità del procedimento di revisione costituzionale (art. 138 Cost.)²².

Congiunta alla sovranità e all'indipendenza di cui all'art. 7.1 Cost., la bilateralità pattizia assurge così a simbolo ed emblema del *favor religionis catholicae*. La Chiesa dismette la veste ingombrante della religione di Stato. Non per questo rinuncia al suo tradizionale primato. Anche perché, seppur nel rinnovato scenario repubblicano, il cattolicesimo resta il baluardo dell'identità del popolo italiano, parte integrante del relativo patrimonio storico²³.

Nulla da obiettare, si potrebbe dire. Ciò rientra nelle scelte che legittimamente principiano la democrazia costituzionale nella vita religiosa. Se non fosse che queste stesse scelte portano le dinamiche sottostanti la coppia *identità-differenze* cultural-religiose a essere dissolte nelle tradizionali impostazioni *maggioranza-minoranze*. Tanto che le scelte in parola generano spesso insostenibili paradossi. Lo sono quelli che scaturiscono dal confronto con l'eguale libertà di tutte le religioni, da cui

²¹ Il parallelo è stato dimostrato con dovizia di particolari e solidità di argomenti giuridici in N. COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni*, cit., pp. 153-180, specialmente pp. 163-165.

²² Queste problematiche sono state approfondite in F. ALICINO, *Maggioranza-minoranze. La tutela costituzionale delle minoranze religiose nell'esperienza giuridica italiana*, in *Le minoranze religiose nel diritto italiano ed europeo*, a cura di A. TIRA e D. EDIGATI, Giappichelli, Torino, in corso di stampa, cui si rinvia anche per l'ulteriore bibliografia.

²³ A. GUAZZAROTTI, *Giudici e minoranze religiose*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 19.



riemerge la fondamentale e coerente “promessa” del costituzionalismo liberale²⁴: la maggioranza deve sempre e comunque impegnarsi nei confronti delle minoranze a tutelare le loro identità e dignità, e farlo nel quadro di una eguaglianza avulsa da irragionevoli distinzioni²⁵.

Va ribadito che in embrione queste difficoltà sono già tutte presenti nel dibattito in Assemblea costituente, quello in particolare che ha accompagnato l’approvazione delle citate disposizioni. Le garanzie nei confronti delle confessioni diverse vengono qui definite dalla volontà di rompere con il carattere autoritario del regime fascista. Senza che questo possa però incidere sullo status della Chiesa cattolica. Ciò finisce per impattare sulle ragioni di tutela delle minoranze religiose, rispetto alle quali la discussione è compressa in modo da non avere esiti rilevanti. Considerevoli, invece, sono le invocazioni al rilievo pubblico della religione maggioritaria anche quando si parla di confessioni diverse.

Lo dimostra non solo e non tanto il dibattito sulla sovrana indipendenza della Chiesa di cui all’art. 7 Cost., quanto l’abbondanza di parole spese in favore del rinvio “storicamente e giuridicamente individuato”²⁶ ai Patti del Laterano²⁷. Un rinvio quello del capoverso dell’art. 7 Cost. sostenuto non solo dalla Democrazia cristiana, più vicina alle posizioni della Chiesa cattolica, ma anche dall’altra forza maggiormente rappresentativa in Assemblea, il Partito comunista. I vertici di entrambe le fazioni sono convinti che bisogna salvaguardare l’“unità”: definita dai democristiani come unità del “popolo cattolico”²⁸, l’idea trova sponde significative in una parte dei costituenti comunisti, attenti a porre l’accento sull’interesse della classe operaia a “mantenere l’unità della

²⁴ **R. DWORKIN**, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge-Mass, 1977, traduzione italiana a cura di G. REBUFFA, *I diritti presi sul serio*, Bologna, il Mulino, 1982, p. 292. Nello stesso senso **P. HÄBERLE**, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Laterza, Roma-Bari, 1994, p. 97. Sul punto anche **M. PEDRAZZA GORLERO**, *L’eguaglianza fra libertà e convivenza*, in *Principi dell’89 e costituzione democratica*, a cura di L. CARLASSARE, CEDAM, Padova, 1991, pp. 113 ss.; **A CAVARERO**, *Il modello democratico nell’orizzonte della differenza*, in *Democrazia e diritto*, 1990, n. 2, pp. 238 ss.

²⁵ **G. ZAGREBELSKY**, *La legge e la sua giustizia. Tre capitoli sulla giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 115.

²⁶ Corte cost., sent. 7 febbraio 1978, n. 16.

²⁷ **C. CARDIA**, *Stato e confessioni religiose*, cit., p. 139.

²⁸ Così il democristiano Gonnella nella relazione conclusiva alla Settimana sociale dei cattolici d’Italia dell’ottobre del 1945, citato in **G. LONG**, *Alle origini del pluralismo confessionale. Il dibattito sulla libertà religiosa nell’età della costituente*, il Mulino, Bologna, 1990, p. 35.



nazione”²⁹. Per entrambi la Chiesa offre un fondamento identitario comune in un momento cruciale per le sorti della Repubblica.

Ora, questa prospettiva storico-politica è talmente pervasiva che le esigenze di tutela delle altre confessioni si affermano solo per riflesso e in forma residuale. Al punto che anche l’inserimento in Costituzione dell’autonomia statutaria (art. 8, secondo comma, Cost.) e delle intese (art. 8, terzo comma, Cost.) riguardanti le religioni diverse si palesa come ennesima occasione per sottolineare il ruolo e il rilievo della Chiesa cattolica. Basti ricordare che, accettata pressoché senza discussione dai democristiani, la proposta dell’Onorevole Terracini dell’istituto dell’intesa si riferisce alle “altre confessioni” prevedendo per loro una “regolamentazione solo in largo senso concordataria”³⁰. Ciò a dire, solo in modo generico assimilabile al principio-metodo della bilateralità pattizia dell’art. 7 Cost. Ma questo spiega anche l’ampio dibattito che, invece, si sviluppa in relazione alla originaria versione del primo comma dell’art. 8 Cost., proprio perché capace di incidere sulla tradizionale posizione della Chiesa di Roma.

3 - Le definizioni a contrario

La prima stesura dell’art. 8, primo comma, afferma che “tutte le confessioni sono uguali di fronte alla legge”. Ciò è in contrasto non solo con la sovrana collocazione attribuita dall’art. 7 all’ordine ecclesiastico ma anche con il rinvio ai Patti del ’29, ribatte il democristiano Cappi³¹. Si rischia di introdurre una “specie di giudizio di merito” basato sulla “parificazione delle religioni che nessun fedele potrebbe accettare”, tiene a precisare: un “giudizio che non solo i cattolici, ma neanche gli appartenenti alle altre confessioni religiose possono ammettere, perché è impossibile che un credente di una data confessione ammetta una parità con le altre fedi. Né lo Stato ha competenza in ciò”³².

²⁹ Come del resto ebbe a dire lo stesso Palmiro. Togliatti in occasione dell’approvazione dell’art. 7 (Atti Assemblea costituente, 25 marzo 1947).

³⁰ Così Aldo Moro nell’intervento nell’Assemblea costituente del 23 gennaio 1947.

³¹ Su questo punto e sul prossimo paragrafo per ulteriori riferimenti (anche di carattere bibliografico) si permetta il rinvio a **F. ALICINO**, *Maggioranza-minoranze. La tutela costituzionale delle minoranze religiose nell’esperienza giuridica italiana*, in *Le minoranze religiose nel diritto italiano ed europeo*, cit.

³² Giuseppe Cappi nella seduta pomeridiana dell’Assemblea costituente del 12 aprile 1947.



Altri ribadisco la necessità di sgombrare il campo da possibili equivoci: bisogna scrivere “uguali davanti alla legge”³³. “Siamo schietti!”, risponde l’Onorevole Cappi, “quello che preme e che dovrebbe premere principalmente a voi, se non avete secondi pensieri, è questo: che sia libero l’esercizio della confessione religiosa e sia libero con parità, tanto per quella religione che raccoglie nel suo seno la quasi totalità dei cittadini, quanto per quelle confessioni religiose che raccolgono una infima minoranza”³⁴. Motivo per cui nella seduta pomeridiana del 12 aprile 1947 è avanzata la proposta improntata all’eguale libertà, nel duplice senso della formula: l’espressione “tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge” statuisce l’aconfessionalità dello Stato disinnescando, contestualmente, le aporie derivanti dal sistematico confronto fra l’art. 7 e il complessivo impianto pluralista della Carta.

Utile a valorizzare la diversità identitaria delle minoranze confessionali contro uno sterile egualitarismo, la soluzione adottata in Assemblea pone anche e soprattutto una barriera rispetto a una “eventuale interpretazione aberrante” dell’art. 8, primo comma: una interpretazione tale da provocare “lo snaturamento e lo svuotamento dell’art. 7”³⁵. Sul punto Meuccio Ruini offre parole di disarmante chiarezza: dopo che si è deciso di riconoscere alla Chiesa cattolica “una speciale posizione, non si può dichiarare una formale eguaglianza”. De resto, continua Ruini,

“un alto spirito laico, il Ruffini, diceva che non può considerarsi alla stessa stregua il cattolicesimo e l’esercito della salute. Noi rispettiamo la libertà religiosa degli appartenenti a qualunque confessione, nel senso che sono eguali di fronte alla legge. Ma questo è già detto nell’articolo 3: i cittadini, a qualunque religione appartengano, sono eguali di fronte alla legge”. Quando però “si tratta di eguaglianza delle Chiese - e questo è stato l’argomento svolto, soprattutto dall’Onorevole Dossetti - vi sono differenze tecniche”³⁶.

Un ordinamento religioso non può “dirsi perfettamente eguale all’altro, poiché fra di loro ci sono differenze, dipendenti dalla loro struttura e da ragioni storiche. Quindi quell’affermazione [*tutte le*

³³ Si vedano in particolare le osservazioni dell’On. Laconi nella medesima seduta.

³⁴ Giuseppe Cappi, cit.

³⁵ Così Giuseppe Dossetti nella medesima seduta dell’Assemblea costituente del 12 aprile 1947.

³⁶ Meuccio Ruini nella seduta pomeridiana dell’Assemblea costituente 12 aprile 1947.



confessioni sono eguali di fronte alla legge] non avrebbe nessun valore tecnico³⁷.

Insomma, l'assunto per cui ciascuna confessione è ugualmente libera di fronte alla legge ne contiene un altro che, seppur implicito, alla luce dell'art. 7 è capace di imporsi con particolare rilevanza: considerata la diversa e speciale posizione accordata dalla Costituzione alla Chiesa cattolica, questa si candida a restare più uguale e libera delle altre. Un assunto che, come si vedrà a seguito della prassi sviluppata attorno all'art. 8, terzo comma, Cost. serve anche a descrivere la distinzione tra le confessioni diverse: anche in questo caso è possibile individuare religioni di minoranza più uguali e più libere delle altre.

Seppur affrancate dalla categoria dell'acattolicità, le religioni di minoranza restano intrappolate nelle definizioni *a contrario*. Sono confessioni diverse dalla cattolica, ossia diverse dalla istituzione religiosa che, storicamente e socialmente radicata nel Paese, abbraccia "la stragrande maggioranza della popolazione"³⁸. E, in quanto diverse dalla maggioritaria, le confessioni di minoranza sono proiettate in una dimensione talmente vaga da indebolirne la specificità³⁹.

4 - Le minoranze nel sentiero del principio di laicità

Col passare degli anni l'equazione *Chiesa cattolica = religione del popolo italiano* si imprime nella mente di alcune élite politiche e in una parte della gerarchia ecclesiastica. Non altrettanto può dirsi per porzioni importanti della popolazione, comprese quelle variamente legate al cattolicesimo: lo testimoniano a partire dagli anni '70 del secolo scorso gli esiti referendari sulle leggi del divorzio (1974)⁴⁰ e dell'aborto (1981)⁴¹. Ciononostante, detta

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Così Aldo Moro che nella *Relazione*, cit., "ha naturalmente vivo non meno degli altri il desiderio di salvaguardare la libertà delle coscienze. Ma si potrebbe giustamente, democraticamente far violenza alla coscienza religiosa del novantanove per cento degli italiani, impedendole di far sentire i suoi palpiti e di trovare il suo nutrimento, perché l'uno per cento degli italiani non abbia una fastidiosa convivenza?".

³⁹ Seppur risalente e da contestualizzare, non si può qui non citare l'analisi di G. PEYROT, *Condizione giuridica delle confessioni religiose prive di intesa*, in AA. VV., *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose. Studi e testi*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 623. Sul punto I. PONS, G. VARNIER (a cura di), *Giorgio Peyrot: il giurista delle minoranze religiose*, Genova University Press, Genova, 2013.

⁴⁰ Legge 1° dicembre 1970, n. 898.



correlazione mostra una particolare capacità di resistenza in importanti settori di normazione giuridica, incidendo profondamente sulla condizione legale delle minoranze.

Le evidenze empiriche sono fornite dagli orientamenti della Cassazione, cui nella prima fase dell'era repubblicana si affianca la giurisprudenza del giudice delle leggi. Si distingue quella che scaturisce dalle eccezioni di legittimità costituzionale volte a rimuovere gli effetti discriminatori delle discipline dei delitti contro il sentimento religioso e della bestemmia, contenute rispettivamente negli artt. 402-406 e 724 del Codice penale. In un primo momento la replica della Consulta è nel senso di riaffermare l'impianto originario del Codice Rocco⁴². Lo fa appigliandosi al dato quantitativo-sociologico, capace di giustificare la tutela riservata alla Chiesa cattolica perché, appunto, religione della "maggioranza degli italiani"⁴³. A partire dal 1995, con una serie di

⁴¹ Legge 22 maggio 1978, n. 194. Come infatti ricorda il Cardinale Achille Silvestrini (A. SILVESTRINI, *Così cambiammo il Concordato*, in *Il Sole 24Ore*, 12 febbraio 2009, p. 12), la questione del divorzio "coinvolgeva l'art. 34 del Concordato sul matrimonio", provocando la "reazione della Santa Sede" che, dopo l'esito del referendum abrogativo (12 maggio 1974) originato dalla medesima vicenda, "comprensibilmente [...] si trovò in difficoltà ad accettare una trattativa di revisione del Concordato".

⁴² È di sicuro interesse ricordare i motivi che spinsero l'allora guardasigilli fascista (giurista molto preparato ma anche reazionario casuista) a configurare diversamente le incriminazioni in tema di vilipendio delle religioni, con la garanzia rafforzata relativamente agli atti compiuti in dispregio della religione cattolica e dei suoi simboli: bisogna tutelare la Chiesa, "bene di civiltà di interesse generale della più ampia importanza, anche per il raggiungimento dei fini etici dello Stato". Discorso coerente con una visione politicamente organicistica, ove la libertà individuale e i diritti delle minoranze possono, anzi devono, essere sacrificati in virtù dell'"unità morale della nazione" (A. ROCCO, *Relazione del Ministro guardasigilli al Re per l'approvazione del testo definitivo del codice penale*, in *Codice penale* a cura del MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E DEGLI AFFARI DI CULTO, Roma, 1930, p. 9). Il che si riverbera sul piano giuridico, come dimostravano anche la disciplina di alcuni importanti istituti che, più di altri, contribuiscono alla definizione dell'identità delle persone, quindi di un popolo e di una nazione. Basti dire dell'istituto del matrimonio al quale il Concordato del '29 voleva non a caso ridare «dignità conforme alle tradizioni cattoliche del suo popolo»; ciò che giustificava anche l'affermazione della giurisdizione esclusiva a favore dei tribunali ecclesiastici per le cause di nullità (art. 34 del Concordato dei Patti lateranensi del 1929). Si affermava in questo caso la perfetta identità fra gli ordini pubblici matrimoniali, quello canonico e quello statale. Sul punto F. ALICINO, *Delibazione di sentenza ecclesiastica di nullità e limite di ordine pubblico interno: le ultime indicazioni delle Sezioni Unite*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 2010, pp. 109-132.

⁴³ Si vedano Corte cost.: 30 novembre 1957, n. 125; 30 dicembre 1958, n. 79; 31 maggio 1965, n. 39; 27 febbraio 1973, n. 14; 23 aprile 1987, n. 147; 28 luglio 1988, n. 925; 16 febbraio 1989, n. 54. Cfr. anche Corte cost., 8 luglio 1975, n. 188.



sentenze che hanno investito tutti i reati in parola, la Corte ha invece provveduto a rimuovere le irragionevoli distinzioni fra maggioranza e minoranze⁴⁴. Anche perché nel frattempo nella sua giurisprudenza si erano affermati altri storici orientamenti. A cominciare da quello inaugurato alla fine degli anni Ottanta quando, come anticipato, la laicità si inserisce fra i principi supremi dell'ordine costituzionale. In quanto tale, questo principio incarna uno dei fondamentali profili della forma di Stato delineata nella Carta repubblicana⁴⁵.

Da notare che, definita da molti come sentenza madre, la decisione costituzionale 203 del 1989 riguarda l'art. 9 dell'Accordo di Villa Madama del 1984. In continuità con il previgente regime concordatario, in questo articolo si afferma l'intenzione dello Stato di riconoscere "il valore della cultura religiosa". E, dato che i "principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano", la Repubblica continuerà ad assicurare "l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche". Con riferimento alla libertà di religione e di coscienza degli studenti che non se ne avvalgono (cosiddetti non avvalentesi), nel caso in commento il giudice *a quo* intravede profili di incostituzionalità. L'evidenza nell'ordinanza di remissione laddove l'attenzione si focalizza sugli artt. 2, 3 e 19 Cost., ovvero sulla filiera normativa che definisce il *favor libertatis* nella vita religiosa. Evita invece di prendere in considerazione le disposizioni di cui agli artt. 7, 8 e 20 Cost. che, a base del *favor religionis*, sono richiamate dalla Consulta quali elementi che "concorrono assieme alle altre", assieme cioè a quelle del *favor libertatis*, "a strutturare il principio supremo di laicità"⁴⁶. Ne derivano due ordini di valutazioni: «a) il valore formativo della cultura religiosa, sotto cui s'iscrive non più una religione, ma il pluralismo religioso della società civile; b) l'acquisizione dei principi del cattolicesimo al "patrimonio storico del popolo italiano"»⁴⁷. Si spiega così il *genus* (il valore della cultura religiosa) e la *species* (i principi del cattolicesimo) proprio

⁴⁴ La tutela riservata alla sola religione cattolica dall'art. 402 c.p. viene integralmente meno (Corte cost., 20 novembre 2000, n. 508). Quella di cui all'art. 724 c.p. è estesa anche agli altri culti (Corte cost., 18 ottobre 1995, n. 440; la contravvenzione di bestemmia è stata successivamente depenalizzata con il d.lgs. 507 del 1999). Le differenze di pena, previste originariamente dagli artt. 403, 404 e 405 c.p. rispetto alle ipotesi di cui all'art. 406 c.p., sono eliminate (Corte cost.: 29 aprile 2005, n. 168; 14 novembre 1997, n. 329; 9 luglio 2002, n. 327).

⁴⁵ Corte cost., 12 aprile 1989, n. 203.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*.



dell'“attitudine laica dello Stato repubblicano”⁴⁸. Un'attitudine rispetto alla quale la coppia maggioranza-minoranze si candida ancora una volta a svolgere le sue tradizionali e influenti prerogative. Lo attesta il lungo e suggestivo excursus storico-giuridico che, a ben guardare, costituisce la base argomentativa con cui la Corte definisce il principio supremo di laicità.⁴⁹

Detto con altre parole, nel 1989 il sentiero legale tracciato dal *favor libertatis* è capace da solo di rispondere all'ordinanza di remissione e risolvere il caso: come è stato osservato, gli artt. 2, 3 e 19 bastano e sono “d'avanzo come chiave d'interpretazione corretta della condizione dei non avvalentisi”.⁵⁰ Ciò, tuttavia, non basta per definire in astratto il principio supremo. Occorre tenere anche conto del *favor religionis* che, accostato e congiunto al *favor libertatis*, non solo descrive il modello (l'attitudine) della laicità repubblicana. Ne delimita anche l'ambito del giuridicamente concepibile. Fatto sta che proprio dal punto di vista legale la congiunzione non sempre si traduce in armoniosa e lineare coabitazione. Anche perché il *favor religionis* è fortemente condizionato da una tendenza elitaria, circoscritta alla Chiesa cattolica e a poche altre confessioni, escluse tutte le altre. Quando invece il *favor libertatis* spinge per il pluralismo improntato all'eguaglianza delle opportunità che, in quanto tale, mal sopporta le disparità e le irragionevoli esclusioni. Compresa quelle generate dalla prassi che Governo e Parlamento hanno fino a ora sviluppato intorno alla legislazione bilaterale di cui agli artt. 7, secondo comma, e 8, terzo comma, Cost.⁵¹.

5 - Le minoranze religiose alle prese con il *genus* e la *species* della laicità

In effetti queste difficoltà persistono negli anni, come peraltro si evince dai commenti alla giurisprudenza costituzionale. Le vediamo affiorare dall'ansia definitoria di una parte della dottrina. Quella che, impegnata nelle “elaborazioni giuridiche autenticamente laiche”⁵², focalizza

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*; si veda il *Considerato in diritto* della sentenza n. 203 del 1989, i paragrafi 5-8.

⁵⁰ N. COLAIANNI, *Trent'anni di laicità*, cit., p. 55.

⁵¹ *Infra*, par. 2.

⁵² S. MANGIAMELI, *La 'laicità' dello Stato tra neutralizzazione del fattore religioso e 'pluralismo confessionale e culturale' (a proposito della sentenza che segna la fine del giuramento del teste nel processo civile)*, in *Diritto e società*, 1997, p. 46.



l'attenzione sulla distinzione degli ordini distinti. Vero è che questa distinzione "caratterizza nell'essenziale il fondamentale o supremo principio costituzionale di laicità o non confessionalità dello Stato"⁵³. Ma, si precisa in sede dottrinale, è altrettanto manifesto che essa non può essere interpretata come separazione "della fede, *rectius* le fedi, dallo Stato".⁵⁴ Deve invece essere considerata come "compatibilità dei comandi secolarizzati con i precetti della fede (*rectius*: delle fedi)"⁵⁵. In breve, deve intendersi come "criterio per giustificare differenziazioni nel trattamento positivo delle diverse confessioni religiose"⁵⁶. Riesce in tal modo più facile giustificare le "politiche pubbliche di sostegno alle confessioni che vantino un radicamento nella tradizione storica del popolo italiano, a differenza di quei culti che abbiano fatto solo di recente comparsa nel nostro Paese"⁵⁷. Ma questo porta anche il *favor libertatis* a cedere il passo rispetto alla prepotenza del *favor religionis* che, a sua volta, genera un arretramento del fondamento legale del pluralismo cultural-religioso. E lo fa a tutto vantaggio di argomentazioni storiche e politiche.⁵⁸

Relegato in un passato non proprio recente e in politiche non sempre lungimiranti, il disequilibrio fra *favor libertatis* e *favor religionis* assume così la forma di ostacolo epistemico⁵⁹: s'afferma come una barriera che, proiettando ombre sul reale, alza un velo d'incomunicabilità con le promesse del costituzionalismo contemporaneo e con le novità di uno scenario socio-religioso sempre più policulturale⁶⁰ e multiconfessionale⁶¹.

⁵³ Di cui all'altra storica affermazione contenuta in Corte cost., n. 334 del 1996, cit.

⁵⁴ S. MANGIAMELI, *La 'laicità' dello Stato*, cit., p. 46.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ F.M. OLIVETTI, *Incostituzionalità del vilipendio alla religione di Stato, uguaglianza senza distinzioni di religioni e laicità dello Stato*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3977.

⁵⁷ *Ibidem*. Si vedano anche F. D'AGOSTINO, *Ripensare la laicità: l'apporto del diritto*, in *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*, a cura di G. DALLA TORRE, Giappichelli, Torino, 1993, pp. 39 ss.; B. RANDAZZO, *La Corte 'apre' al giudizio di eguaglianza tra confessioni religiose?*, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 1865-1866.

⁵⁸ F. ALICINO, *Laicità e bilateralità a trent'anni dalla sentenza madre. I test dell'Islam italiano e dell'ateismo militante*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 21 del 2020, pp. 53-66.

⁵⁹ Per dirla con G. BACHELARD, *La formation de l'esprit scientifique*, Librairie Philosophique J. Vrin, Paris, 1938, p. 337.

⁶⁰ Per utilizzare la risalente categoria di Z. BAUMAN, *In Search of Politics*, Polity Press, Cambridge 1999, traduzione italiana di G. BETTINI, *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, Milano 2000, p. 200.

⁶¹ E. PACE, *Introduzione*, in E. PACE (a cura di), *Le religioni nell'Italia che cambia. Mappe e bussole*, Carocci, Roma, 2013, specialmente p. 9.



Queste vengono adattate (le promesse) e disegnate (le novità) sotto i poderosi fenomeni dell'immigrazione e della globalizzazione, con cui le evangelizzazioni del ricco Occidente alimentano repentini processi di deterritorializzazione e riterritorializzazione del fattore religioso⁶². Ciononostante, il regime giuridico delle minoranze religiose, il loro trattamento differenziato, continua a essere definito guardando alla vecchia impostazione maggioranza-minoranze. Più precisamente, guardando alla speciale rilevanza della "religione numericamente più diffusa anche nell'epoca presente", che appare conforme non solo al "buon senso spicciolo"⁶³. Secondo alcuni lo è anche in relazione "allo stesso testo costituzionale, il quale nell'art. 7 ha inteso conferire uno specifico e (differenziato) rilievo alla religione cattolica"⁶⁴.

Ed è così che il marasma degli aggettivi rende difficoltosa l'individuazione dei connotati minimi del sostantivo.⁶⁵ Gli elementi essenziali della laicità rischiano in altre parole di svanire sotto il peso di orwelliane identità dei contrari, la cui finzione regge finché il pluralismo della disparità corrisponde all'opinione dei gruppi prevalenti e dell'élite politiche trasversalmente presenti in Parlamento. L'età dei diritti e della multiculturalità ne accentua invece le incoerenti distinzioni fino ai livelli della insostenibilità logico-giuridica e costituzionale. Diventa infatti

⁶² **F. ALICINO**, *Diritto e religioni e alla prova dell'intelligenza duale della globalizzazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2021, n. 1, pp. 143-157.

⁶³ **F.M. OLIVETTI**, *Incostituzionalità*, cit., p. 3977.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Un rischio reso più concreto dalla forza ammaliatrice delle aggettivazioni. Come quelle che, ad esempio, si attestano sulle sane, giuste, vere, patriottiche laicità che, implicitamente e non tanto velatamente, si contrappongono alle malate, alle sbagliate, alle false e alle non-nazionali laicità. Sul punto si vedano *ex plurimis*: **S. MANGIAMELI**, *L'identità dell'Europa: laicità e libertà religiosa*, in *Forum dei quaderni costituzionali*, dicembre 2009, il quale "si pone il problema di una 'sana laicità' [non solo italiana, ma anche] europea" (p. 15); **B. RANDAZZO**, *La Corte 'apre' al giudizio di eguaglianza*, cit., pp. 1865-1866; **F.M. OLIVETTI**, *Incostituzionalità*, cit., pp. 3976-3977; **F. D'AGOSTINO**, *Ripensare la laicità*, cit., p. 39. **F. PATRUNO**, *Crocifisso, giurisprudenza straniera e laicità*, in *olir.it*, giugno 2005; **R. COPPOLA**, *Ma la laicità relativa non l'ho inventata io ... ovvero dell'eguaglianza delle confessioni religiose secondo Procuste*, in *studiocelestano.it*, 2003; **R. COPPOLA**, *Ancora sulla guerra mossa al crocifisso. Riflessioni minime di un ecclesiasticista*, in *forumcostituzionale.it*, 6 gennaio 2002. E non manca chi (**A. BARBERA**, *Il cammino della laicità*, reperibile in *forumcostituzionale.it*, 2007) volendo risolvere il problema alla radice, ribalta la prospettiva interpretativa: lungi da essere un principio in senso proprio ossia suscettibile di essere applicato autonomamente, la laicità si attesta come un "criterio dedotto dal crocevia di vari principi [tra gli altri, gli artt. 1, 2, 3, 13, 17, 18, 19, 21 Cost.] aventi - essi sì - una precisa valenza dogmatica e non meramente argomentativa".



sempre più difficile spiegare le esternalità negative del *favor religionis*, con cui un numero consistente di minoranze vengono escluse da importanti facoltà e rilevanti benefici riconosciuti, invece, ad altri gruppi normatori.

6 - La rilevanza legale delle minoranze religiose

Non bisogna tuttavia sottostimare altre importanti novità introdotte dalla Costituzione repubblicana. Alcune sono già evidenti dal mero dato terminologico. La parola “culti”, ad esempio, è sostituita con l’espressione “confessione diverse dalla cattolica”⁶⁶. Ciò si giustifica con il bisogno di dare alle minoranze religiose rilevanza nell’ordinamento statale; in modo da affrancarle dalla paternalistica tolleranza accordata dall’art. 1 dello Statuto albertino ai “culti [...] esistenti” o “ammessi”⁶⁷. Va però ricordato che l’espressione risponde anche a un’altra esigenza, non sempre convergente con quella ora evocata.

Certamente la sostituzione sottolinea l’intenzione di ridurre gli effetti discriminatori del previgente regime statutario e legislativo. Ma, parallelo e concomitante, rimane fermo il bisogno di ribadire la speciale posizione tradizionalmente accordata alla religione cattolica. Ne deriva una situazione di latente contraddizione, che l’attuale contesto multiculturale esalta. Lo fa attraverso il crescente numero delle formazioni sociali desiderose di non essere escluse dal rilievo pubblico che la Repubblica da tempo attribuisce ad alcune confessioni. E, allo stato attuale

⁶⁶ Sul punto va notato che il termine stesso “confessione” è certamente meno riduttivo dell’espressione “culti ammessi” e più neutro di quello che rinvia alle “sette”: termine, questo, adoperato in senso dispregiativo nell’apologetica cattolica per indicare le Chiese riformate e per definire i partiti politici e i sindacati nello Stato liberale (sul punto **A. PIZZORUSSO**, *Diritto ecclesiastico e i principi costituzionali*, in **AA. VV.**, *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 1345). Ma è “del tutto interno alla tradizione cristiana e, in particolare, alla riforma protestante” (**N. COLAIANNI**, *Le confessioni religione e intese. Contributo all’interpretazione dell’art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990, p. 34.). Esso richiama il fenomeno delle Chiese nazionali o transazionali definite in passato “denominazioni o, per traslato, confessioni” (*ibidem*). Basti ricordare le confessioni gallica e belgica del 1559 e del 1561 ovvero il *Covenant* scozzese del 1580 e i 39 articoli della Chiesa inglese del 1563. Sul punto già **M.A. MULLETT**, *Dissenso religioso e società civile. Movimenti religiosi e radicali in Europa nella prima età moderna*, il Mulino, Bologna, 1983, specialmente pp. 22 e 264; **Y.M.-J. CONGAR**, *Note sur les mots “confession”, “église”, “communion”, in ID.*, *Chrétiens en dialogue. Contributions catholiques à l’Œcuménisme*, Le Cerf, Paris, 1964, pp. 211-242.

⁶⁷ Legge n. 1159 del 1929, cit.



della legislazione, il modo più efficace per raggiungere questo obiettivo è accedere al principio-metodo della bilateralità pattizia. Significa in concreto entrare a far parte dei meccanismi politici e delle prassi amministrative sviluppati intorno all'art. 8, terzo comma, Cost., al loro trattamento speciale, differenziato ed esclusivo.

Ciò finisce per riverberarsi nel problema della definizione di confessioni diverse dalla cattolica, oltremodo acuito dall'assenza di una disciplina sulla libertà religiosa. Dall'assenza cioè di una legislazione che, chiudendo il sipario sulla legge n. 1159 del 1929, possa dare rinnovato vigore al sistema della bilateralità pattizia, o comunque ridurre le esternalità negative del *favor religionis*. Non solo quelle determinate dalla distinzione fra la Chiesa e le altre religioni, ma anche le diseconomie legate agli altri due gradi di differenziazione: il possesso (o meno) di una intesa ex art. 8, terzo comma, Cost.; il legale riconoscimento (o meno) ai sensi della legge sui culti ammessi.

La questione si aggroviglia ulteriormente se si pensa che nel frattempo l'orizzonte del pluralismo cultural-religioso s'è allargato in modo da comprendere soggettività collettive *altre*, tra le quali si annoverano: le organizzazioni confessionali portate essenzialmente dalle migrazioni; i movimenti religiosi di costituzione relativamente recente; e le organizzazioni filosofiche e non confessionali comprendenti variegata forme di ateismo, incluso quello militante⁶⁸. I casi di Scientology⁶⁹, della

⁶⁸ Si riprende qui la definizione contenuta nell'art. 17 sul Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) su cui, *ex plurimis*, **S. BERLINGÒ**, *La condizione delle Chiese in Europa*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 2002, n. 1, p. 1314; **A. LICASTRO**, *Unione europea e "status" delle confessioni religiose: fra tutela dei diritti umani fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 132; **G. DALLA TORRE**, *Verso un diritto ecclesiastico europeo? Annotazioni preliminari sulla Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, 2005, p. 399; **F. MARGIOTTA BROGLIO, M. ORLANDI**, *Art. 17 TFUE*, in **A. TIZZANO** (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 454; **M. VENTURA**, *L'articolo 17 TFUE come fondamento del diritto e della politica ecclesiastica dell'Unione europea*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2014, n. 2, p. 295; **J. PASQUALI CERIOLI**, *Parità di trattamento e organizzazioni di tendenza religiose nel "nuovo" diritto ecclesiastico europeo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2013, n. 1, p. 71; **M. PARISI**, *Dalla dichiarazione n. 11 alla futura Carta Costituzionale dell'Unione europea: quale ruolo per le confessioni religiose nel processo di integrazione europea?*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2003, n. 1, p. 334; **S. MONTESANO**, *Brevi riflessioni sull'art. 17 TFUE e sul progetto di Direttiva del Consiglio recante disposizioni in materia di divieto di discriminazione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 2015, n. 18; **F. COLOMBO**, *Interpreting Article 17 TFEU: New Openings towards a European Law and Religion System*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2020, p. 17.

⁶⁹ Si vedano, fra le altre, Cass., sez. pen. II, 5 febbraio 1993, n. 5838; Cass., sez. pen. VI,



comunità *sikh*⁷⁰ dell'Islam italiano⁷¹ e della richiesta dell'UAAR (Unione Atei Agnostici e Razionalisti) di stipulare una intesa con lo Stato sono lì a dimostrarlo⁷².

Va detto che sulla difficile, e forse irrisolvibile,⁷³ questione della definizione di confessione è intervenuta a più riprese la Corte costituzionale, dal cui operato emergono criteri fluidi e modellabili. Lo è certamente quello giuridico desumibile dall'"insieme delle norme dell'ordinamento statale che qualificano i fini di religione e di culto"⁷⁴, o quello sociologico ricavabile dalla "comune considerazione"⁷⁵. Il livello di incertezza non si riduce neanche con i "precedenti riconoscimenti pubblici"⁷⁶ deducibili, secondo la precisazione effettuata della Corte di Cassazione⁷⁷, dai provvedimenti emanati da autorità statali⁷⁸. La questione definitoria subisce poi una brusca dislocazione virando verso i "caratteri chiaramente espressi nello statuto della confessione"⁷⁹: oltre a non

22 ottobre 1997, n. 1329; Cass., sez. trib., sent. 22 ottobre 2001, n. 12871; e, per dovere di completezza, anche Corte D'Appello di Milano, 5 ottobre 2000, n. 4780. Su punto già N. COLAIANNI, *Caso Scientology: Associazione religiosa o criminale?*, in *Foro it.*, 1995, parte seconda, c. 689 ss.; F. FINOCCHIARO, *Scientology nell'ordinamento italiano*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1995, I, p. 603 ss.; N. COLAIANNI, *La via giudiziaria alla religiosità: la vicenda di Scientology*, in *Foro it.*, 1998, c. 396 ss. Si veda anche G. CAROBENE, *Scientology tra religione e sanzione*, Liguori, Napoli, 2012; B. RANDAZZO, *Diversi e uguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 46 ss.; G. D'ANGELO, *Nuovi movimenti religiosi tra (pretesa) uniformità di qualificazione e (reale) diversificazione dei relativi profili disciplinari: la Chiesa di Scientology nella più significativa giurisprudenza*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 2003, I, p. 603 ss.

⁷⁰ Su cui *infra*.

⁷¹ Utilizzo la definizione del Ministero dell'Interno, *Patto nazionale per un Islam italiano*, espressione di una comunità aperta, integrata e aderente ai valori e principi dell'ordinamento statale, 1 febbraio 2017, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/patto_nazionale_per_un_islam_italiano_1.2.2017.pdf (ultimo accesso 15 giugno 2021).

⁷² Su cui si rinvia a F. ALICINO, *Atheism and the Principle of Secularism in the Italian Constitutional Order*, in *The Italian Law Journal*, in corso di stampa.

⁷³ S. FERRARI, *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di V. PARLATO e G.B. VARNIER, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 19-47.

⁷⁴ Corte cost., 19 novembre 1992, n. 467.

⁷⁵ Corte cost., 24 aprile 1993, n. 195.

⁷⁶ Corte cost., n. 467 del 1992, cit.

⁷⁷ Cass., sez. pen., VI, 22 ottobre 1997, n. 1329.

⁷⁸ Corte cost., 16 marzo 2016, 52.

⁷⁹ Corte cost., n. 195 del 1993, cit.



considerare il pericolo d'incontrollabili auto qualificazioni, qui non si tiene conto del contenuto effettivo dell'art. 8, secondo comma, Cost., per cui l'autonomia organizzativa e statutaria è un diritto, non un obbligo e neppure un onere⁸⁰.

7 - L'autonomia delle confessioni diverse

L'art. 8, secondo comma, Cost. tutela infatti le minoranze religiose che, strutturate in una organizzazione, vogliono darsi uno statuto⁸¹. L'autonomia delle religioni diverse si differenzia così da quella accordata a soggetti privati⁸². A dimostrarlo è la peculiare resistenza passiva degli statuti delle confessioni alle leggi ordinarie idonee, invece, a modificare gli statuti delle associazioni, comprese quelle religiose.

L'organizzazione cui fa riferimento l'art. 8, secondo comma, deve inoltre essere intesa nel senso di un insieme di attività che riguardano i rapporti tra individui e cose all'interno di una minoranza confessionale. Questi rapporti sono regolati in modo stabile e in vista di dati obiettivi. Le disposizioni statutarie sono in tal modo suscettibili di essere suddivise in due categorie: quelle che attengono alla struttura organizzativa delle confessioni diverse; e quelle di principio che, definendo il patrimonio dottrinario di una minoranza, ne innervano la tradizione. L'art. 8, secondo comma, si riferisce solo alle prime, mentre per le altre la garanzia costituzionale si desume, oltre che dall'art. 8, primo comma,, dall'art. 19 Cost. A imporlo è l'impostazione pluralista della Carta basata su una sorta di progressione: procede dalla persona ai gruppi temperando i diritti e gli interessi fra le persone (fra di loro) e fra i gruppi (fra di loro)⁸³.

⁸⁰ Cfr. sul punto Corte cost., n. 467 del 1992, cit.

⁸¹ Corte cost., 21 gennaio 1988, n. 43; Corte cost., 25 maggio 1990, n. 259.

⁸² Artt. 16, 2328 e 2514 del Codice civile.

⁸³ **G. ALPA, M. ADENAS**, *Fondamenti del diritto privato europeo*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 44. La riprova è anche fornita dall'art. 32 Cost., i cui i limiti imposti dal rispetto della persona umana, pur essendo previsti per i trattamenti sanitari obbligatori, mediante una "interpretazione estensiva ma non arbitraria", si generalizzano nel "contesto complessivo della Costituzione" (V. **CRISAFULLI**, *In tema di emotrasfusioni obbligatorie*, in *Diritto e società*, 1982, n. 3, p. 557). E, generalizzandosi, coinvolgono la disciplina del fenomeno religioso, individualmente e collettivamente riguardata. Ragione per la quale anche l'espressione "ordinamento giuridico" contenuto nell'art. 8, secondo comma, Cost. si riferisce essenzialmente a quello costituzionale, di cui ovviamente si deve tenere conto anche in sede di stipulazione e approvazione di intese ex art. 8, terzo comma, Cost. Sul punto Corte cost.: 18 giugno 1979, n. 48; 19 gennaio 1988, n. 43; 30 luglio 1984, n. 234.



Riesce allora più chiaro il riferimento dell'art. 8, secondo comma, Cost. ai "limiti" che l'ordinamento giuridico impone alle norme statutarie⁸⁴. Limiti che non possono coinvolgere regole i cui effetti si esauriscono all'interno dell'organizzazione confessionale. Assumono invece rilevanza quando incidono sull'esigenza di tutela che lo Stato riconosce ai diritti individuali e agli interessi preminenti della collettività⁸⁵. Insomma, il limite di cui all'art. 8, secondo comma, Cost. si risolve nella libertà di eventualmente, e non necessariamente, organizzarsi per il godimento del *favor religionis*, invece che vivere come associazioni meramente spirituali o non riconosciute. Questo è "evidente anche senza esplicita dichiarazione"⁸⁶: gli ordinamenti confessionali sono autonomi ma non assoluti; come tali operano nello Stato; quindi a esso devono essere subordinati, nei *limiti* e nei *modi* stabiliti dalla Costituzione⁸⁷.

Tutto ciò considerato, non bisogna però dimenticare che nella prassi amministrativa lo statuto della confessione diversa rimane il principale documento dal quale desumere "i requisiti necessari ai fini del riconoscimento della personalità giuridica"⁸⁸. Un riconoscimento che, come si diceva, è ancor oggi determinato in base alla legge n. 1159 del 1929 e al regio decreto n. 289 del 1930. In questo modo, l'ingerenza dello Stato esce dalla finestra ma rischia di entrare dalla porta principale della questione definitoria, oltremodo esposta ad alti indici di discrezionalità. Quella che presidia i poteri degli organi governativi in ordine alla qualificazione di un soggetto collettivo come, appunto, confessione non cattolica.

⁸⁴ Sul punto già **S. BERLINGÒ**, *Autonomia e pluralismo confessionali, eguale libertà e sistema normativo*, in **AA. VV.**, *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, a cura di V. TOZZI, Edisud, Salerno, 1993, pp. 63 ss.; **P. FLORIS**, *Autonomia confessionale. Principi-limite fondamentali e ordine pubblico*, Jovene, Napoli, 1992, pp. 169 ss.; **G. CASUSCELLI**, *Concordati, intese, cit.*, pp. 185 ss.

⁸⁵ Su cui già **C. MORTATI**, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1976, vol. II, p. 1177. Va detto che il limite in parola vale anche per la Chiesa cattolica, come precisato al punto 2c del Protocollo addizionale dell'Accordo di Villa Madama del 1984 a proposito degli effetti civili delle sentenze e dei provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche. I quali devono essere intesi in armonia con i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani.

⁸⁶ Corte cost., 24 novembre 1958, n. 59.

⁸⁷ Sul punto **F. ALICINO**, *Maggioranza-minoranze. La tutela costituzionale delle minoranze religiose nell'esperienza giuridica italiana*, in *Le minoranze religiose nel diritto italiano ed europeo*, cit..

⁸⁸ Cons. Stato, sez. I, 15 maggio 2019, n. 1571.



Una questione che, alla luce dei suddetti orientamenti, può subire virate improvvisate verso i principi “religiosi della confessione”⁸⁹, come peraltro evidenzia la vicenda della comunità *sikh*. In questo caso il riconoscimento formale è stato negato non solo per il noto problema del *kirpan* (pugnale rituale ricurvo)⁹⁰, ma anche per la regola religiosa che disciplina il “divieto di divorzio per le sole donne”⁹¹: a detta del Consiglio di Stato, ciò appare fortemente discriminatorio e “contrastante con la normativa vigente che contempla, invece, l’istituto del divorzio laddove il matrimonio abbia rilevanza nell’ordinamento statale”⁹². Ne discende una palese disparità di trattamento, quantomeno rispetto alle confessioni con intesa. Basti menzionare l’art. 14, nono comma, della legge di approvazione di quella stipulata con l’Unione delle Comunità ebraiche, per cui “resta ferma la facoltà di celebrare e sciogliere matrimoni religiosi, senza alcun effetto o rilevanza civile, secondo la legge e la tradizione ebraiche”⁹³.

La questione del riconoscimento si carica poi di ulteriori fardelli se si tiene conto che, allo stato attuale della legislazione, questo riconoscimento è considerato come prerequisito (non sufficiente, s’intende, ma comunque necessario) per l’avvio delle trattative in vista della stipulazione di intese. Il che porta a focalizzare l’attenzione sugli altri criteri dettati dalla prassi amministrativa: si va dalla congruità del patrimonio rispetto al raggiungimento degli scopi statutari⁹⁴, si passa per la dimensione territoriale del soggetto richiedente, per giungere alla sua

⁸⁹ Cons. Stato, sez. I, 28 ottobre 2010, n. 2387.

⁹⁰ Il Consiglio di Stato ritiene che questo simbolo non possa essere portato in luogo pubblico perché lo impedisce il divieto di porto d’armi (Cons. Stato, n. 2387 del 2010, cit.). Una vicenda, quella del *kirpan*, a mio parere eccessivamente e inutilmente drammatizzata da un ormai “celebre” e discutibile orientamento di Cass., sez. I, sent. 31 marzo 2017, dep. 15 maggio 2017, n. 24048. Sul punto cfr. **A. LICASTRO**, *Il motivo religioso non giustifica il porto fuori dell’abitazione del kirpan da parte del fedele sikh (considerazioni in margine alle sentenze n. 24739 e n. 25163 del 2016 della Cassazione penale)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2017; **A. NEGRI**, *Sikh condannato per porto del kirpan: una discutibile sentenza della cassazione su immigrazione e “valori del mondo occidentale”*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017, 7-8, pp. 246-255.

⁹¹ Cons. Stato, n. 2387 del 2010, cit.

⁹² Cons. Stato, sez. I, 28 ottobre 2010, n. 2387.

⁹³ Legge 8 marzo 1989, n. 101, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l’Unione delle Comunità ebraiche italiane*.

⁹⁴ Cons. Stato: sez. I, 28 ottobre 2010, n. 2387; sez. I, n. 1534 del 2014; sez. I, n. 2635 del 2016; sez. I, n. 3417 del 2015; sez. I, n. 764 del 2018.



consistenza numerica⁹⁵. Sicché, se la richiesta riguarda una comunità concentrata in un agglomerato urbano locale, il “riconoscimento deve tendere a un valore orientativo di 500 persone distribuite nelle varie fasce di età”⁹⁶. Se, invece, la richiesta riguarda una comunità sparsa sul territorio nazionale, la consistenza dovrà essere nettamente superiore, “orientativamente intorno alle cinquemila unità”⁹⁷. Quanto al patrimonio, la sua consistenza si calcola in relazione al numero dei fedeli nonché in base alla tutela dei terzi titolari di rapporti giuridici con il soggetto che chiede il riconoscimento⁹⁸.

Come si vede, si tratta di criteri orientativi e plasmabili. In quanto tali, essi espongono la disciplina sul riconoscimento giuridico a una ampia discrezionalità politica, creando non di rado cortocircuiti con le regole e i principi costituzionali. A cominciare da quelli richiamati dalla Consulta, per cui alla minoranza religiosa è garantita il legale diritto di esistere e di godere dell’eguale libertà⁹⁹. Ciò vale per “qualsiasi norma che abbia come destinatarie le confessioni” e in ogni “sede di applicazione”, sia essa “amministrativa o giurisprudenziale”¹⁰⁰. Ad esempio, vale per le leggi regionali sugli edifici e sulle attrezzature di culto¹⁰¹ nonché in relazione alla qualificazione dei soggetti che chiedono di stipulare le intese con lo Stato¹⁰².

8 - Le diseconomie esterne del diritto comune delle intese

La Costituzione del 1948 si fonda sulla necessità del pluralismo cultural-religioso¹⁰³, quindi sulla sostenibilità non discriminatoria dell’eguale libertà di tutte le confessioni¹⁰⁴. A quelle di minoranza è garantito il diritto di esistere, indipendentemente dalla esistenza di una legge su base di

⁹⁵ Sez. I, 20 novembre 2020, n. 1875.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ Sent. n. 346 del 2002, cit.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ Corte cost.: nn. 63 del 2016 e 67 del 2017, cit.

¹⁰² Corte cost., n. 52 del 2016, cit.

¹⁰³ N. COLAIANNI, voce *Intese (diritto ecclesiastico)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 2001, vol. IV, p. 701.

¹⁰⁴ Corte cost., sent. n. 43 del 1988, cit.



intese: la sua mancanza non significa assenza di rapporti con lo Stato¹⁰⁵. Vero è che il problema della soggettiva definizione di una organizzazione come confessione si pone in sede di applicazione dell'art. 8, terzo comma, Cost. Altrettanto evidente, tuttavia, che questa disposizione non può essere elevata a elemento oggettivo di qualificazione. L'avvio delle trattative per la stipulazione di intese presuppone la qualità confessionale dell'interlocutore, ma non si identifica con essa. In breve, l'esclusione dal novero delle formazioni con intesa non legittima l'estromissione dalla categoria di confessione diversa dalla cattolica. Altrimenti non si giustifica la vigenza della legislazione sui culti ammessi che, appunto, si applica alle minoranze religiose prive di accordi con lo Stato.

La conferma arriva dal fatto che tutte le leggi *ex art. 8*, terzo comma, Cost.¹⁰⁶ riportano la seguente dicitura: "dalla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia e applicabilità nei confronti" della confessione che ha stipulato l'intesa nonché degli istituti, delle opere e degli organismi che ne fanno parte "le disposizioni della legge 24 giugno 1929, n. 1159, e del regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289"¹⁰⁷. Cosicché, la cessazione degli effetti della legislazione sui culti ammessi può anche tradursi in sostanziale abrogazione¹⁰⁸, ma solo nell'ipotesi - assurda - dell'approvazione di un numero di intese uguale a quello delle minoranze religiose presenti e operanti in Italia¹⁰⁹. La normativa degli anni Trenta del

¹⁰⁵ F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., pp. 128: «i "rapporti" fra lo Stato e queste confessioni preesistono alle "intese"». Sul punto si veda. V. TOZZI, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2011.

¹⁰⁶ Da notare che l'esperienza italiana annovera intese stipulate ma non approvate. Fra questa figura l'intesa con i Testimoni di Geova, stipulata nel 2007 ma mai approvata; una intesa che ora non appare neanche sul sito governativo (http://presidenza.governo.it/USRI/confessioni/intese_indice.html). Sull'intesa con i Testimoni P. PICCIOLI, *Il prezzo della diversità. Una minoranza a confronto con la storia religiosa in Italia negli scorsi cento anni*, Napoli, Jovene, 2010, p. 592 ss.; C. MAIONI, *Intese: il caso dei Testimoni di Geova*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 30 del 2017.

¹⁰⁷ Sul punto già G. LONG, *Le intese con chiese evangeliche*, in *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa*, pubblicazione a cura della PRESIDENZA DEL CONSIGLIO, Roma, 2001, p. 321.

¹⁰⁸ Sul punto cfr. M. CANONICO, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2010, specialmente pp. 5-7.

¹⁰⁹ Consapevoli dell'«impossibilità materiale e giuridica di ottenere il preventivo consenso di tutte le confessioni esistenti nel nostro Paese», per superare questo ostacolo, in dottrina si prospetta addirittura l'adozione di speciali procedimenti legislativi unilaterali: procedimenti "adeguati a collocare l'eventuale normativa sulla libertà religiosa nel novero delle fonti di rango costituzionale" (M. CANONICO, *L'idea di una*



secolo scorso continua a essere applicata a tutte le religioni senza intese. Continua cioè a vivere di luce riflessa. Quella emessa dalla inerzia del Legislatore che, visti i contenuti di quella legge e i benefici accordati dalla bilateralità pattizia, crea fra le confessioni diverse dalla cattolica distinzioni passibili di tradursi in irragionevoli esclusioni.

Fino a poco tempo fa pochi se ne lamentavano perché le dinamiche politiche sottostanti a questo orientamento stavano nel campo, più o meno articolato, dell'opinione maggioritaria. Nell'età della diversità le disparità della bilateralità pattizia, nonché l'ostinata resistenza di vecchi arnesi legislativi, si scontrano con l'esigenza di "salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale"¹¹⁰. Tanto più che, in modo implicito ma logicamente necessario, la Costituzione non impone alle parti di stipulare un accordo di cui all'art. 8, terzo comma, Cost.: anche nel caso di avvio e prosecuzione delle trattative Governo e rappresentanti della confessione diversa possono non intendersi, rifiutando in qualsiasi momento la sottoscrizione del documento. In caso contrario usciremmo dal campo delle negoziazioni, ossia dall'ambito della libertà contrattuale di cui godono gli stipulanti nella determinazione dell'accordo, per entrare in quello degli oneri.

Si può comunque obiettare che questi argomenti illuminano i motivi a favore dello strumento dell'intesa, la causa principale del quale non è eliminare le indebite discriminazioni, bensì soddisfare le esigenze identitarie delle singole confessioni diverse: le leggi su base di intesa toccano materie afferenti a specificità che "richiedono deroghe al diritto comune";¹¹¹ queste leggi devono riguardare "ambiti collegati ai caratteri peculiari delle singole confessioni", le loro "esigenze specifiche"; servono in altre parole a "concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre particolari limitazioni"¹¹².

Insomma, l'istituto di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. esplica le sue funzioni quando la normativa unilaterale è rigida o generica e si cerca una

legge generale, cit., p. 7). Una proposta, questa, che non trova appigli nella teoria delle fonti e genera l'insostenibile paradosso di elevare, seppur indirettamente, la legge sui culti ammessi a rango di fonte costituzionale. In altre parole, l'evocazione di futuri provvedimenti legislativi perfezionati mediante procedure e maggioranze aggravate serve solo a rafforzare la vigenza della citata legislazione nata nell'alveo della forma di Stato autoritaria e confessionista, ossia prima della rottura della legalità costituzionale del 1948.

¹¹⁰ Così Corte cost., n. 203 del 1989, cit.

¹¹¹ Corte Cost., n. 346 del 2002, cit.

¹¹² Così Corte cost., n. 52 del 2016, cit.



deroga per soggetti collettivi costituzionalmente rilevanti¹¹³. Sennonché, è proprio questa qualità a essere stata indebolita sotto il peso di una prassi connotata da una sostanziale standardizzazione del contenuto di tutte le intese in vigore fino a oggi in Italia. Il fenomeno è tale da assumere la veste del diritto comune che non è generale¹¹⁴: è comune a un ristretto numero di minoranze religiose escluse le altre.

Con tutto il carico di vantaggi e benefici standardizzati, il diritto comune delle intese promuove così un'azione partenogenetica: si riproduce mediante sostanze ed elementi da essa stessa concepiti. E questo perché la capacità attrattiva delle intese si afferma proporzionalmente al consolidamento della discrezionalità politica del sistema pattizio, per un verso, e alla prassi che l'ha generata, per l'altro: qui la sostanziale standardizzazione del contenuto di tutte le leggi *ex art. 8*, terzo comma, Cost.; lì il potere discrezionale del Governo nello scegliersi gli interlocutori con cui avviare le trattative e, eventualmente, stipulare le intese. Quanto più queste tendenze si fortificano e rinsaldano, tanto più aumenta il fascino che il diritto comune delle intese esercita sulle confessioni escluse dal sistema delle leggi di derivazione bilaterale.

Si è arrivati al punto che, ridimensionate le capacità di dare rilevanza a esigenze specifiche¹¹⁵, tale diritto comune s'è affermato come test di affidabilità delle minoranze a un prototipo di accordo, chiave esclusiva per accedere a misure di favore statale o a risorse economico-finanziarie di natura pubblica¹¹⁶. Sponsorizzata dal Governo e avallata dal Parlamento, la partenogenesi viene così alimentata anche dall'attitudine delle minoranze religiose. Pur di accedere all'ambito categoria di confessione *ammessa* ai benefici della bilateralità pattizia e affrancarsi dalla legislazione sui culti *ammessi*, i loro rappresentanti hanno

¹¹³ N. COLAIANNI, voce *Intese (diritto ecclesiastico)*, cit., p. 709.

¹¹⁴ F. SORRENTINO, *Fonti del diritto*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. I. Diritto pubblico generale*, il Mulino, Bologna, 2001, pp. 121-122, specialmente p. 126; E. PARESCE, voce *Fonti del diritto (filosofia)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, vol. XVII, 1968, p. 893 ss., specialmente pp. 894-895. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 10^a ed., vol. I, 1991, p. 299. Si veda anche G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998, p. 170 ss. A. PIZZORUSSO, voce *Fonti (sistema costituzionale delle)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, vol. VI, 1994, p. 409 ss., specialmente pp. 427-433.

¹¹⁵ R. BOTTA, *La condizione degli appartenenti a gruppi religiosi di più recente insediamento in Italia*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 2000, I, pp. 370-373.

¹¹⁶ Come ebbe fra gli altri a dimostrare M.C. FOLLIERO, *Libertà religiosa e società multiculturali: la risposta italiana*, in *Diritto e Religioni*, 2009, n. 1, p. 429.



sovente rinunciato alle disposizioni identitarie. Lo hanno fatto perché l'adesione alla standardizzazione favorisce la benevolenza di Governo e Parlamento, spianando la strada verso la stipulazione e l'approvazione dell'accordo¹¹⁷.

Ciò spiega perché il sistema delle intese sviluppa la sua tendenza a presentarsi come contratto per adesione, la cui attrattività corrisponde alla prassi che, appunto, l'ha generata¹¹⁸. E questo perché, ricalcato sui precedenti, il contenuto delle nuove intese finisce per improntarsi alla capofila del 1984: all'archetipo dell'accordo con la Tavola valdese¹¹⁹, a sua volta delineato in base alla coeva disciplina di Villa Madama riguardante i rapporti fra lo Stato e la Chiesa maggioritaria. Salvo però precisare che, nell'ottica della tradizionale impostazione maggioranza-minoranze, in questo caso l'uniformità vale solo per l'individuazione delle materie oggetto di intese, non anche per le soluzioni. Rispetto a queste ultime, si registra una netta differenza fra i contenuti delle leggi *ex art.* 8, terzo comma, Cost. e quelli della legge n. 121 del 1985 di ratifica ed esecuzione

¹¹⁷ Emblematica da questo punto di vista la vicenda che ha coinvolto l'intesa dell'Unione Buddhisti Italiani e l'Istituto Italiano Shōbōzan Fudenji riconosciuto come ente di culto con D.P.R. in data 5 luglio 1999 (G.U. 23 settembre 1999) su cui **F. ALICINO**, *Lo strano caso dei ministri di culto buddhisti. Ovvero la legge sui culti ammessi vs la legge di approvazione delle intese*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2013, pp. 409-429.

¹¹⁸ Sul punto già **S. FERRARI**, *Pagine introduttive: appunti su una riforma incompiuta*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1993, pp. 6-7, lì dove si auspica un'intesa tipo contenente le disposizioni relative all'assistenza, all'insegnamento religioso, al finanziamento e al riconoscimento degli enti confessionali, all'attribuzione di effetti civili al matrimonio religioso e alla disciplina delle festività. Questa intesa "potrebbe essere stipulata per adesione da tutte le confessioni religiose che raggiungono la soglia minima di caratteri esterni (consistenza numerica, tradizione storica, ecc.) e di requisiti giuridici (struttura organizzativa e non contrasto degli statuti con l'ordinamento giuridico italiano)". In tal modo, «verrebbe recuperato, sia pure per via pattizia, il nocciolo di un diritto comune dei culti, restituendo alle future intese "particolari" la funzione loro propria di provvedere a quanto, nella disciplina delle confessioni religiose, non può trovare accoglimento nel diritto (pattizio comune)». Sul punto anche **F. MARZANO**, *Il diritto comune delle intese*, in **AA. VV.** *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Napoli, Jovene, 1991, pp. 134 ss., per il quale se nell'ordinamento giuridico dello Stato esiste un diritto comune introdotto dalle intese stipulate, allora, in assenza di uno specifico accordo per una data confessione, avvalendosi degli ordinari criteri di ermeneutica giuridica, lo Stato dovrebbe regolare i rapporti con le confessioni prive di intesa in base ai principi enucleabili dalle norme derivanti dalle intese già stipulate. Si veda anche **G. LONG**, *I capisaldi del dibattito alla Costituente*, in *Politica del diritto*, 1996, p. 26; **G. CASUSCELLI**, *Libertà religiosa e confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1997, n. 1, p. 61.

¹¹⁹ Intesa approvata con la legge 11 agosto 1984, n. 449.



dell'Accordo di Villa Madama - che ha modificato quasi integralmente i Patti del '29.

La tradizionale impostazione maggioranza-minoranze e il diritto comune delle intese accentuano così l'attitudine del *favor religionis* ad affermarsi come diseconomia esterna: i vantaggi e i benefici riconosciuti nei confronti di certe confessioni generano delle irragionevoli esclusioni a danno delle altre. Lungi da garantire l'effettività dell'uguale libertà, l'esternalità negativa concorre perciò a creare gradi di progressiva disparità ed esclusione. Al punto che anche fra le confessioni diverse dalla cattolica si registrano alcune più uguali e più libere delle altre.

L'irragionevolezza dei differenti gradi di distinzione è resa evidente non solo alla luce del disegno complessivo della Costituzione. È visibile anche quando messo sotto i riflettori del sistema convenzionale, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) così come interpretata dalla Corte di Strasburgo¹²⁰. Che, facendo leva sul divieto di discriminazioni per motivi legati alla libertà di religione e di credo¹²¹, ha non a caso censurato il rifiuto di estendere ad altri soggetti collettivi le disposizioni di favore su materie analoghe a quelle di accordi stipulati con le confessioni. Se non sorretto da una "oggettiva e ragionevole giustificazione", che sussiste solo in presenza di un "valido obiettivo", tale rifiuto è convenzionalmente inammissibile. A stabilirlo è il "principio di proporzionalità"¹²² consentaneo, si potrebbe aggiungere, all'eguale libertà e, quindi, alla laicità dello Stato.

9 - Come ridurre le diseconomie esterne negative

La domanda allora da porsi è se in nome dell'eguale libertà e del principio supremo di laicità gli effetti del diritto comune delle intese (a cominciare da quelli più attraenti e influenti quali, ad esempio, la disciplina dell'otto per mille dell'IRPEF) debbano essere estesi alle confessioni che ne sono prive. La risposta è negativa se tali effetti sono letti con esclusivo riferimento al carattere speciale delle disposizioni di ciascuna intesa:

¹²⁰ Per la nozione di sistema convenzionale notoriamente Corte cost., 22 ottobre 2007, n. 349, punto 6.2 del *Considerato in diritto*.

¹²¹ Artt. 9 e 14 CEDU.

¹²² Corte EDU: *Savez crkava "Rijec života" and others v. Croatia*, 9 dicembre 2010 (application no. 7798/08); *Grande Camera, Izzettin Dogan and others v. Turkey*, 26 aprile 2016 (application no. 62649/10).



queste disposizioni si riferiscono a una confessione, quella che ha sottoscritto l'accordo, la cui specialità è peraltro rimarcata dalla riserva di legge di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. La risposta è invece positiva nel caso in cui le norme del diritto comune delle intese fossero considerate non con specifico riguardo ai connotati unici di una confessione, bensì in relazione alle caratteristiche *comuni* dei soggetti appartenenti all'intera categoria¹²³. Se cioè riferiti al diritto di tutte le minoranze religiose a non subire speciali limitazioni¹²⁴, come peraltro imposto dal troppo spesso dimenticato art. 20 Cost.¹²⁵

Un articolo questo che, pur facendo riferimento alle associazioni e alle istituzioni con il fine di religione e di culto, in combinato con le altre disposizioni afferenti al *favor libertatis* (artt. 2, 3, e 19 Cost.), si applica ai promotori, ai partecipanti e ai beneficiari di tutte le formazioni religiosamente connotate, incluse quelle sprovviste di intesa¹²⁶. Alla stregua del necessario bilanciamento con i diritti di cui all'art. 8. Cost., la funzione antidiscriminatoria dell'art. 20 potrebbe in tal modo legittimare (anche per via giudiziaria)¹²⁷ l'estensione (se non di tutti quantomeno di) alcuni benefici del diritto comune delle intese. In attesa di una ormai mitica legge generale sulla libertà religiosa, ciò ridurrebbe gli effetti delle esternalità negative della prassi sviluppata intorno al *favor religionis*. Anche perché quanto più i benefici di questa prassi rimangono circoscritti a pochi interlocutori, tanto più diventa importante il test di ragionevolezza

¹²³ In questo senso si possono riprendere le parole di **P. BARILE**, *Appunti sulla condizione dei culti acattolici in Italia*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1952, I, per cui le confessioni diverse "hanno un gruppo di problemi che le interessano tutte insieme", che sono cioè "comuni a tutte le confessioni di minoranza" (p. 347).

¹²⁴ Consiglio di Stato, sent. 6 aprile 2010, n. 1911.

¹²⁵ Sul punto **S. LARICCIA**, *Intese*, cit., p. 3221; **G. GUZZETTA**, *Non è l'«eguale libertà» a legittimare l'accesso ai contributi regionali delle confessioni senza intesa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 2624.

¹²⁶ **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 229 ss.

¹²⁷ **A. LABRIOLA**, *Della intolleranza religiosa: le intese secondo l'articolo della Costituzione tra ostruzionismi del Governo e rimedi possibili*, in **AA. VV.**, *La questione della tolleranza e del confessioni religiose*, Jovene, Napoli, 1991, pp. 87-88, che sollecitava l'intervento della Consulta attraverso "una delle tecniche del tipo delle sentenze additive": certo, la giurisprudenza costituzionale "non può creare l'intesa, ma può preconstituire parti essenziali, fino al punto da costringere pressamente il Governo a superare la sua inerzia nel procedervi: così come d'altra parte aveva cominciato l'opera demolitoria del vecchio Concordato, contribuendo non poco a costituire i presupposti per la definizione del nuovo".



in relazione all'esclusione delle altre formazioni sociali¹²⁸. Comprese quelle di insediamento non risalente, come *gli* Islam, e i gruppi di non credenti, come gli atei e gli agnostici¹²⁹.

Non è del resto un caso se, lungi da essere attenuata, questa esigenza si è accentuata con recenti orientamenti giurisprudenziali. Quelli, in particolare, che hanno attribuito al Governo il diritto-dovere di individuare i soggetti idonei per iniziare le trattative volte alla stipulazione d'intese. A sanzionarlo è la Corte costituzionale, che ha definito i dinieghi governativi all'avvio dei negoziati con le confessioni diverse come atti dotati di discrezionalità politica¹³⁰. Questo significa che, potendo decidere chi ammettere al meccanismo convenzionale di cui all'art. 8, terzo comma, Cost., al Governo è ora riconosciuto un ampio potere nella determinazione della disciplina dei rapporti fra Stato e minoranze religiose. E senza che ciò possa essere sottoposto al controllo dei giudici.

Da notare che questa discrezionalità è stata giustificata con un criptico richiamo alla "serie di motivi e vicende che la realtà mutevole e imprevedibile dei rapporti politici interni e internazionali offre copiosa"¹³¹: una realtà che, aliena da "tipizzazioni", può secondo la Corte "indurre il Governo a ritenere non opportuno concedere all'associazione, che lo richiede, l'avvio delle trattative per la stipulazione di una intesa"¹³². L'assunto è tanto importante per le conseguenze concrete sulla disciplina delle confessioni diverse, quanto enigmatico. Tanto che per renderlo più

¹²⁸ Come ha rilevato a Sezione Unite la Corte Cass., 28 giugno 2013, n. 16305.

¹²⁹ Quanto alle forme collettive dell'ateismo va ricordato che sul piano giuridico il problema si pone *in nuce* a partire da Corte cost., 10 ottobre 1979, n. 117, la quale, ribaltando l'orientamento di Corte cost., 13 luglio 1960, n. 58, estende la tutela dell'art. 19 Cost. anche ai non credenti. Il che si riflette sulla lunga e travagliata vicenda giudiziaria scaturita dalla richiesta dell'UAAR al Governo di stipulare una intesa. Una vicenda che, passando dalla giustizia amministrativa, transitando dalla Corte di Cassazione, è approdata presso la Corte costituzionale, e ora pende innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Per approfondimenti e dettagli sulla giurisprudenza si rinvia a F. ALICINO, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013, pp. 185-238; nonché a F. ALICINO, *La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2016, n. 2, pp. 1-16.

¹³⁰ Corte cost., n. 52 del 2016, cit., su cui ampiamente M. PARISI (cura di), *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

¹³¹ Corte cost., n. 52 del 2016, cit.

¹³² *Ibidem*.



chiaro bisogna allargare la visuale individuando innanzitutto quello che non è.

Non è rivolto all'attore del caso giudiziario, l'UAAR, e neppure alle minoranze confessionali tradizionalmente operanti sul suolo italiano. Esso sembra invece voler proiettare avanti lo sguardo anticipando il problema della richiesta di accesso al sistema delle intese delle "nuove" formazioni sociali. In breve, la Corte parla dell'UAAR ma ha in mente le organizzazioni musulmane, cui afferiscono recenti e sempre più consistenti insediamenti di popolazione. Fra queste troviamo associazioni con legami internazionali, la cui realtà è resa politicamente difficile - sembra voler affermare la Corte - da odierni fenomeni emergenziali, inclusi i flussi immigratori e il violento radicalismo a vocazione deistica¹³³.

Emergenze, queste, cui s'è da ultimo accostata la pandemia da Covid-19 che, nel turbinio degli eventi dell'*annus horribilis* 2020-21, ha impattato sulla tenuta delle disposizioni costituzionali riguardanti, fra gli altri, il diritto di manifestazione pubblica del culto¹³⁴. Gli interventi governativi di prevenzione e contenimento del coronavirus lo hanno limitato con una serie di misure, culminate poi nei protocolli sulle celebrazioni liturgiche e religiose. Ripetendo lo schema delle intese fotocopia¹³⁵, questi documenti hanno dato vita a una collaborazione fra gli organi governativi (segnatamente il Presidente del Consiglio e il Ministro degli interni) e i rappresentanti delle confessioni (comprese quelle di minoranza sprovviste di intese). Significativo, peraltro, che tra questi soggetti collettivi figurino la comunità *sikh*¹³⁶ e le organizzazioni musulmane¹³⁷ le quali, fatta eccezione per il Centro islamico culturale

¹³³ Su cui si rinvia a F. ALICINO (a cura di), *Terrorismo di ispirazione religiosa. Prevenzione e deradicalizzazione nello Stato laico*, Apes, Roma, 2020.

¹³³ Cons. di Stato, 18 novembre 2011, n. 6083.

¹³⁴ Per una rassegna in chiave comparativa delle disposizioni emanate sotto l'emergenza pandemica si veda P. CONSORTI (a cura di), *Law, Religion and Covid-19 Emergency*, DiReSoM, Pisa, 2020.

¹³⁵ G. MACRÌ, *Brevi considerazioni in materia di governance delle pratiche di culto tra istanze egualitarie, soluzioni compiacenti e protocolli (quasi) «fotocopia»*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 2020, n. 11, p. 75.

¹³⁶ Si veda il *Protocollo con le Comunità Induista, Buddista (Unione Buddista e Soka Gakkai, Baha'i e Sik*, allegato (n. 5) al decreto del Consiglio dei Ministri 17 maggio 2020 (GU Serie Generale n. 126 del 17 maggio 2020).

¹³⁷ Si veda il *Protocollo con le Comunità Islamiche*, allegato (n. 6) al decreto del Consiglio dei Ministri 17 maggio 2020 (GU Serie Generale n. 126 del 17 maggio 2020).



d'Italia¹³⁸, non godono di riconoscimenti legali. Ragione per la quale la collaborazione in parola non può essere ricondotta all'art. 8 Cost.¹³⁹.

Non può anche perché i protocolli non toccano la specificità identitaria né l'autonomia organizzativa e statutaria delle confessioni diverse. L'emergenziale collaborazione si presta invece a essere inquadrata nel capo III della legge 7 agosto 1990, n. 241¹⁴⁰: per cui "qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento"¹⁴¹. Si tratta in altri termini di una forma di bilateralità amministrativa, diversa e distinta dal modulo convenzionale costituzionale di cui all'art. 8, terzo comma, Cost., soprattutto nell'odierna versione di diritto comune delle intese¹⁴².

Un diritto che, lontano dalla ragionevole interpretazione dell'eguale libertà, continua a promuovere il pluralismo della disparità. La riprova, per restare agli esempi più eclatanti, è fornita dal citato 8 per mille dell'IRPEF: al suo sistema di ripartizione¹⁴³ accedevano inizialmente solo la Chiesa cattolica e lo Stato¹⁴⁴; ora partecipa la quasi totalità delle confessioni con intesa¹⁴⁵ escluse le altre¹⁴⁶.

¹³⁸ Al quale è stata "riconosciuta la personalità giuridica", contestualmente all'approvazione "dello statuto"; D.P.R. 21 dicembre 1974, n. 712.

¹³⁹ I protocolli in parola sono reperibili su https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020.05.14_protocollo_comunita_islamiche.pdf (ultimo accesso 15 giugno 2021).

¹⁴⁰ *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*.

¹⁴¹ Sul punto **G. CIMBALO**, *Il papa e la sfida della pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 9 del 2020, p. 15.

¹⁴² Sul punto cfr. **U. ALLEGRETTI**, *Osservazioni sulla lotta al coronavirus all'inizio della 'seconda fase'*, in *Forumcostituzionale.it*, 2020, n. 3, p. 7. Sulle forme di collaborazione in tempo di emergenza pandemica cfr. **A. FUCCILLO, M. ABU SALEM, L. DECIMO**, *Fede interdotta? L'esercizio della libertà religiosa collettiva durante l'emergenza COVID-19: attualità e prospettive*, in *CALUMET - intercultural law and humanities review*, 2020, pp. 87-107.

¹⁴³ Si vedano i numerosi pareri della Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, *Destinazione e gestione dell'8 per mille dell'IRPEF: le azioni intraprese a seguito delle deliberazioni della Corte dei Conti*, 2016, in www.corteconti.it.

¹⁴⁴ Legge n. 222 del 1985, artt. 46-49.

¹⁴⁵ **S. DOMIANELLO, P. JLIA CERIOLI**, *Aporie e opacità dell'otto per mille: tra interesse pubblico a un pluralismo aperto e interessi specifici alla rigidità del mercato religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 5 del 2020, pp. 2-32.



10 - Conclusioni e prospettive

La disciplina italiana del fenomeno religioso prevede la legge n. 1159 del 1929, che è la base legale per tutte le confessioni non cattoliche. Per potervi accedere e ottenere il riconoscimento formale, queste religioni debbono darsi uno statuto, sindacabile alla luce dei criteri e con i limiti fissati dalla prassi amministrativa¹⁴⁷. Per le confessioni diverse che hanno ottenute le intese la legge n. 1159 del 29 cessa di avere efficacia¹⁴⁸. Per quelle legalmente riconosciute ma sprovviste di intese continua a essere applicata nel merito: ad esempio, nell'ambito della scuola, dei matrimoni e del riconoscimento dei ministri di culto. In questi casi la legislazione sui culti ammessi è applicata assieme alle eventuali disposizioni di diritto regionale¹⁴⁹. Per le restanti confessioni resta la bilateralità amministrativa, cui si accostano forme di informale collaborazione, utilizzate con particolare intensità dalle autorità locali¹⁵⁰ e dal Ministero dell'Interno. Il che è particolarmente vero con riferimento alle organizzazioni musulmane¹⁵¹.

¹⁴⁶ Da notare che a questo sistema ha aderito anche la Chiesa d'Inghilterra, l'ultima a stipulare un accordo con il Governo ex art. 8, terzo comma, Cost.; si veda l'art. 14 dell'intesa fra la Repubblica italiana e l'Associazione Chiesa d'Inghilterra, sottoscritta il 30 luglio 2019.

¹⁴⁷ Su cui notevole influenza svolgono i citati pareri del Consiglio di Stato, come si è evidenziato in precedenza.

¹⁴⁸ *Supra*, par. 8.

¹⁴⁹ Su cui già **A. LICASTRO**, *Libertà religiosa e competenze amministrative decentrate*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2010; **G. CASUSCELLI**, voce *Diritto ecclesiastico regionale*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. V, Torino, Utet, 1990, p. 245; **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Le confessioni religiose tra Stato e Regioni*, in *Città & Regione*, 1976, 6, p. 3; **G. CASUSCELLI**, **A. RUGGERI**, *Tendenze e prospettive della legislazione regionale siciliana in "materia ecclesiastica"*, in *Le Regioni*, 1976, p. 897, si veda anche il relativo numero monografico di questa Rivista, *Autonomie regionali e società religiosa*.

¹⁵⁰ **J. PACINI**, *Le relazioni dei centri islamici con enti locali ed istituzionali*, in *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, a cura di C. CARDIA, G. DALLA TORRE, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 245-269.

¹⁵¹ Come emerge da i protocolli stipulati tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP), Unione delle comunità e organizzazioni islamiche in Italia (UCOII) e la Confederazione Islamica Italiana (CII), su cui **F. ALICINO**, *Italy Tested by New Religious Diversity: Religion in the Italian Prison System*, in *Religion and Prison: An Overview of Contemporary Europe*, a cura di J. MARTÍNEZ-ARIÑO, A-L. ZWILLING, Springer, Cham, 2020, pp. 219-236; **S. ANGELETTI**, *L'accesso dei ministri di culto islamici negli istituti di detenzione, tra antichi problemi e prospettive di riforma. L'esperienza del Protocollo tra Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e UCOII*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n.



Ne danno evidenza i vari organismi che si sono succeduti sin dalla meta degli anni 2000¹⁵². Non ultimo il Consiglio per le relazioni con l'Islam, che nel 2017 ha prodotto il "Patto nazionale per un Islam italiano, espressione di una comunità aperta, integrata e aderente ai valori e principi dell'ordinamento statale"¹⁵³. E non va neppure dimenticato che con decreto del dicembre 2020 lo stesso Ministro dell'Interno ha dato nuovo impulso al Consiglio. Lo ha fatto solcando i canali di comunicazione amministrativa fra lo Stato e le comunità musulmane: l'obiettivo è favorirne il riconoscimento giuridico, necessario presupposto per l'avvio delle trattative e, eventualmente, la stipulazione di intese¹⁵⁴.

Si tratta di orientamenti che danno corpo e sostanza a procedure partecipative finalizzate a promuovere strumenti di cooperazione in vista del bene comune. Esse stanno di fatto segnando «il superamento del *tabù* che impediva allo Stato di interloquire con "aggregazioni" diverse dalle confessioni che già avessero stipulato un'intesa *ex art. 8 Cost.* o da quelle almeno riconosciute ai sensi della legge n. 1159 del 1929»¹⁵⁵. In linea con i principi e le regole costituzionali, questi canali di comunicazione semplificano il sistema di raccordo fra Stato e confessioni diverse, a cominciare da quelle escluse dalle facoltà e dai benefici invernati mediante la selettiva applicazione della bilateralità pattizia. Lo fa in una forma

24 del 2018.

¹⁵² Il riferimento è fra gli altri alla Consulta per l'Islam italiano del 2006 e al Comitato per l'Islam italiano del 2010, su cui *ex plurimis*: **AA. VV.**, *Documenti del Comitato per l'Islam italiano*, in *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, a cura di C. CARDIA, G. DALLA TORRE, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 663-694; **S. FERRARI**, *La consulta islamica*, in **ISMU**, *Dodicesimo rapporto sulle migrazioni 2006*, FrancoAngeli, Milano, 2007, pp. 249-263; **A. PIN**, *Laicità e Islam nell'ordinamento italiano. Una questione di metodo*, CEDAM, Padova, 2010, specialmente il cap. IV, *L'Islam e i rapporti con lo Stato italiano*, p. 87 ss.; **C. CARDIA**, *Introduzione alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, in Ministero dell'Interno, *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, Ministero dell'Interno, Roma, 2008; **N. COLAIANNI**, *Alla ricerca di una politica del diritto sui rapporti con l'Islam (Carta dei valori e Dichiarazione di intenti)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2009.

¹⁵³ Ministero dell'Interno, *Patto nazionale per un Islam italiano*, cit.; **P. NASO**, *For Italian Islam*, in *Intercultural dialogue*, January-February 2017, pp. 1-4.

¹⁵⁴ Ministero dell'Interno, *Nuovo impulso al Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano: decreto del ministro Lamorgese*, 2 dicembre 2020 <https://www.interno.gov.it/it/notizie/nuovo-impulso-consiglio-relazioni-lislam-italiano-decreto-ministro-lamorgese> (ultimo accesso 13 giugno 2021).

¹⁵⁵ **G. CASUSCELLI**, *Gli "effetti secondari" (ma non troppo) della pandemia sul diritto ecclesiastico italiano e le sue fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 8 del 2021, p. 12.



duttile di “bilateralità concertata”¹⁵⁶ che, capace di svecchiare la prassi profusa intorno al *favor religionis*, risponde con più efficacia alle esigenze del tempo presente, soprattutto quelle contingenti e di carattere emergenziale.

Va peraltro sottolineato che in mancanza di una adeguata disciplina attuativa il metodo della bilateralità concertata non è alieno da rischi: questi vanno dalla dilatazione delle materie per le quali può essere utilizzato, passano da un uso a fini strumentali diversi dalla tutela della libertà religiosa e dell’eguale libertà delle confessioni, per finire a una incontrollata moltiplicazione dei soggetti collettivi coinvolti nella concertazione, concomitante a una eccessiva frammentazione territoriale e nazionale della disciplina¹⁵⁷. Rischi, questi, che riportano l’attenzione sulla insopportabile inerzia del Parlamento, incapace di dar corpo a una legge sulla libertà religiosa in linea con le esigenze dell’attuale scenario multiculturale. Una legislazione che, informata alle *promesse* del costituzionalismo contemporaneo così come iscritte nella Costituzione del ‘48, possa finalmente chiudere il sipario su quella degli anni Trenta del secolo scorso.

Insomma, l’attuale prassi giuridica delle minoranze religiose compone un quadro indefinito aperto a varie prospettive. Speriamo non prevalgano quelle dettate dal punto di vista cinico degli interessi di parte e che si affermi un orientamento del *favor religionis* improntato all’eguale libertà, attenta e rispettosa delle diversità. Ne guadagnerebbero tutti: credenti (nella Chiesa cattolica), diversamente credenti (nelle confessioni di minoranza) e non credenti (laici, agnostici e razionalisti).

Soprattutto ne guadagnerebbe la vita repubblicana, nel senso laico, democratico e costituzionale dell’espressione.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 13. Sui “molteplici strumenti della concertazione” si veda lo stesso **G. CASUSCELLI**, *Le fonti del diritto ecclesiastico italiano: intersezioni e interpretazioni*, in **S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI**, *Diritto ecclesiastico italiano. I fondamenti. Legge e religione nell’ordinamento e nella società d’oggi*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 83-87.

¹⁵⁷ **G. CASUSCELLI**, *Gli “effetti secondari”*, cit., pp. 15-16.