



**Gianfranco Macrì**

(professore ordinario di Diritto interculturale e delle religioni nell'Università degli Studi di Salerno, Dipartimento di Scienze Politiche e della Comunicazione)

**Serve una nuova *governance* della libertà religiosa in Italia \***

*It ought to be necessary a new Italian governance for religious freedom \**

**SOMMARIO: 1. Introduzione: tre domande sulla difficile costruzione di una società pluralista. Dalla Costituente ai fatidici anni '70 - 2. La fase applicativa delle norme costituzionali in materia di libertà religiosa: fra tentennamenti politici, violazioni della legalità costituzionale e complessità sociale - 3. La "governance" nelle relazioni tra sfera pubblica e fenomeno religioso - 4. Il "cantiere Europa": le possibilità di una democrazia (in crisi) - 5. Conclusioni.**

**ABSTRACT:** This work highlights, in a descriptive fashion, some of the critical aspects of the relationships between the State and religious groups in Italy. Concrete legal policy proposals are suggested, within the applicable constitutional framework, taking into account the changed social, cultural and religious context of the country.

**1 - Introduzione: tre domande sulla difficile costruzione di una società pluralista. Dalla Costituente ai fatidici anni '70**

A 74 anni dall'entrata in vigore della Costituzione italiana<sup>1</sup>, nonché a 38 dall'approvazione della prima intesa con una confessione religiosa diversa dalla cattolica (art. 8, terzo comma, Cost.)<sup>2</sup> e a 33 dalla storica sentenza

---

\* Contributo sottoposto a valutazione - Article submitted to a double-blind review.

È riprodotto il testo, integrato e corredato di note a piè di pagina, della relazione tenuta in occasione della quinta Conferenza annuale organizzata dalla European Academy of Religion (EuARe) in collaborazione con la Fondazione per le Scienze Religiose sul tema "*Religion and Diversity*" (Bologna, 20-23 giugno 2022).

<sup>1</sup> V. ONIDA, *La Costituzione. La legge fondamentale della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 2017. Recentissimo, con taglio innovativo perché organizzato secondo sezioni problematiche, si rimanda a *La Costituzione ... Aperta a tutti*, a cura di M. RUOTOLO e M. CAREDDA, RomaTre-Press, Roma, 2022.

<sup>2</sup> Su ciò che ha significato, in sede innanzitutto politica (di politica del fattore religioso), l'intesa con i valdesi, si rinvia, senza alcuna pretesa di esaustività, tra i tanti contributi, a S. LARICCIA, *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico*



della Corte costituzionale (n. 203 del 1989) che ha stabilito che la laicità è un principio supremo dell'ordinamento giuridico italiano<sup>3</sup>, possiamo dire che nel nostro paese la libertà religiosa ha raggiunto un livello di maturazione tale da poter soddisfare le domande di una società divenuta sempre più plurale dal punto di vista culturale e religioso? Siamo, cioè, sicuri che la dimensione materiale del diritto costituzionale di libertà religiosa - ascrivibile al piano della società e, quindi, dei suoi incessanti mutamenti - ha trovato adeguata rappresentazione in quella formale? In sintesi, possiamo affermare con ampi margini di sicurezza di trovarci in una fase in cui la materia del fattore religioso in Italia risulta governata secondo un approccio "democratico-pluralista", capace, cioè, di modulare le norme di principio inerenti al fenomeno religioso (artt. 2, 3, 7, 8, 19, 20 Cost.) secondo una logica "convenzionale", "fiduciaria", "egualitaria", non preconstituita sulla base di premesse "preferenziali"?<sup>4</sup>

---

*italiano*, il Mulino, Bologna, 1989, pp. 150-159; **G. LONG**, *Alle origini del pluralismo confessionale. Il dibattito sulla libertà religiosa nell'età della Costituente*, il Mulino, Bologna, 1990, p. 329 ss.; **L. MUSSELLI**, *Chiesa e Stato dalla resistenza alla Costituente*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 50-54; **M. MADONNA**, *Profili Storici del Diritto di Libertà Religiosa nell'Italia Post-Unitaria*, Libellula Edizioni, Tricase (Le), 2012, p. 58 ss.; **P. CARETTI**, *Art. 8*, Carocci, Roma, 2017, p. 31 ss. In ognuno dei contributi citati, si riscontrano, per lo scrivente, spunti di riflessione a carattere "diffuso" sul problema della libertà religiosa a connotazione pattizia che le istituzioni repubblicane hanno dovuto affrontare dal 1948 in avanti, in particolar modo per quanto attiene allo sforzo di tradurre praticamente le affermazioni di principio contenute nella Carta fondamentale. Un testo rimane fondamentale, a parere di chi scrive, per comprendere il significato della "transizione" da un regime improntato al confessionismo di stato a uno calibrato sulla matrice democratico-pluralista propria dello stato costituzionale, ed è quello di **G. CASUSCELLI**, *Post-confessionismo e transizione*, Milano, Giuffrè, 1984, dove già si intuiscono, in maniera chiara, le opportunità del modello laico e democratico ma anche le resistenze degli apparati confessionali, storicamente radicati nella società italiana, al cambiamento culturale e di costume della nazione. Tutto ciò laddove l'Autore, nelle conclusioni, mette in guardia il lettore dal ritenere scontati, sia l'archiviazione di un discorso pubblico sul "sacro", sia i riflessi sulle scelte da operare in sede legislativa attinenti alla gestione dei profili pratici della libertà religiosa. Quanto, invece, al "presente" del fattore religioso nella società globale, si rinvia a **S. BERLINGÒ**, *L'eguale libertà di tutte le credenze in un regime di pluralismo religioso e culturale alla stregua del principio di laicità degli ordinamenti democratici coevi*, in **S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI**, *Diritto ecclesiastico italiano. I fondamenti. Legge e religione nell'ordinamento e nella società d'oggi*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 263 ss.

<sup>3</sup> Un bilancio su questa storica sentenza si trova in *30 anni di laicità dello Stato: fu vera gloria?* a cura di A. CARDONE, M. CROCE, Atti del convegno di Firenze del 27 e 28 settembre 2019 nel trentennale della s. n. 203/1989 della Corte costituzionale, *Prefazione* di **P. CARETTI**, Nessun Dogma, Roma, 2021.

<sup>4</sup> Affronta con chiarezza questa congerie di problemi, **A. FERRARI**, *La libertà religiosa*



Se lo stato di salute di una democrazia si misura dal modo come cura i rapporti di solidarietà<sup>5</sup>, ebbene, la storia, in Italia, di quelle soggettività religiose a cui fa riferimento l'art. 8, secondo comma, Cost. (le così dette "confessioni religiose *diverse* dalla cattolica")<sup>6</sup> è una storia intrisa di ripetuti momenti in cui la libertà religiosa e la laicità dello Stato appaiono fortemente proclamate in sede teorica ma nei fatti poste seriamente in dubbio<sup>7</sup>: "[...] un conto è affermare il principio della libertà [...] altro è viceversa garantirne costituzionalmente il rispetto [...]"<sup>8</sup>.

Memori di come le "minoranze" religiose erano state trattate durante il ventennio fascista<sup>9</sup>, agli albori della Costituzione si arriva auspicando la costruzione di un quadro legale del fenomeno religioso improntato ai principi del pluralismo democratico. Il compromesso costituzionale non riesce, però, a espungere il modello concordatario dal perimetro di norme riservate dalla Carta repubblicana al fattore religioso, escogitando, in forma "compensativa", per le "confessioni religiose diverse dalla cattolica", uno strumento - le "intese" - che nelle intenzioni dei padri costituenti avrebbe dovuto servire ad assicurare loro il "diritto alla differenza" ("*l'abito su misura*" per dirla ancora con Peyrot), ma che nei fatti ha dato vita a un diritto ecclesiastico "distinto", "sottorappresentato" ... ipotecato, da un lato, dalla legge n. 1159 del 1929 e dal suo regolamento d'attuazione (R.D. n. 289 del 1930) - una legge rivolta al controllo e alla repressione dei culti così detti "ammessi nello Stato" i cui strascichi sono

---

*in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, Roma, 2012, *passim*.

<sup>5</sup> **S. RODOTÀ**, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 67, specie dove rimarca la necessità di espandere le possibilità del valore-principio solidaristico, facendone un "connotato della stessa cittadinanza, intesa come insieme delle prerogative della persona".

<sup>6</sup> **G. ANELLO**, *Organizzazione confessionale, culture e Costituzione. Interpretazione dell'art. 8 cpv. cost.*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, pp. 5-30.

<sup>7</sup> **A.C. JEMOLO**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 5<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 1979, pp. 15-31, 95-119; **A. VITALE**, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 196-200.

<sup>8</sup> L'espressione è di Giorgio Peyrot, di cui è noto il "contributo alla teoria della libertà religiosa e dei rapporti Stato-Chiese in Italia", ed è tratta dal saggio di **M. VENTURA**, *Diritto e religione come questione di coerenza*, in *Libertà religiosa e minoranze*, a cura di G. LONG, Claudiana, Torino, 2007, pp. 67, 70.

<sup>9</sup> **P. BELLINI**, *La politica ecclesiastica italiana dal liberalismo al fascismo*, in *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa*, a cura di G. LEZIROLI, Atti del Convegno di Ferrara del 25-26 ottobre 2002, Jovene, Napoli, 2004, pp. 11-34; **L. MUSSELLI**, *Diritto e religione in Italia ed in Europa. Dai Concordati alla problematica islamica*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 31-35.



giunti sino ai nostri giorni - e, dall'altro, da una legislazione e da una prassi politico-amministrativa in molte sue componenti dichiaratamente ostili verso i bisogni e gli interessi delle "minoranze religiose" o dei "culti acattolici"<sup>10</sup>.

Un esempio concreto, tra i tanti, del modo come l'approccio autoritativo di stampo fascista al fenomeno religioso - teso a soddisfare prevalentemente le esigenze/pretese della Chiesa cattolica quale "Chiesa preferita" (art. 1 legge n. 810 del 1929) e a "captare" "lo stato d'animo della grande massa dei cattolici e del clero italiano nei riguardi del fascismo"<sup>11</sup> - travasa nelle maglie della democrazia repubblicana è la circolare "Buffarini-Guidi" contro i pentecostali, diramata dal Ministero dell'Interno l'8 aprile 1935 e formalmente revocata soltanto il 16 aprile 1955. Stiamo parlando di uno dei più gravi atti di "intolleranza religiosa che sia stato effettuato in Italia dopo l'unificazione della penisola"<sup>12</sup>. Un passaggio della circolare recita:

"Il culto professato dalle anzidette associazioni [pentecostali, pentecostieri, neumatici o tremolanti] non riconosciuto a norma dell'art. 2 della legge 24 giugno 1929, n. 1159, non può ulteriormente essere ammesso nel Regno [...] essendo risultato che esso si estrinseca e concreta in pratiche religiose contrarie all'ordine sociale e nocive all'integrità fisica e psichica della razza".

---

<sup>10</sup> **A. TIRA**, *Le minoranze religiose tra libertà, uguaglianza e identità. Una riflessione sul percorso normativo italiano tra Otto e Novecento*, e **F. ALICINO**, *Identità-differenze. La tutela delle minoranze religiose nell'esperienza giuridica italiana*, entrambi in *Le minoranze religiose nel diritto italiano ed europeo. Esperienze del passato e problematiche contemporanee*, a cura di D. EDIGATI, A. TIRA, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 79-102, 103-121. Per un approccio al tema dal punto di vista del diritto internazionale e sovranazionale, si rinvia a **D. FERRARI**, *Il concetto di minoranza religiosa dal diritto internazionale al diritto europeo. Genesis, sviluppo e circolazione*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 304. Quest'ultimo lavoro si presenta di particolare interesse perché il taglio "esterno" rispetto al diritto "domestico" riferito al tema in oggetto aiuta a comprendere l'importanza della semantica giuridica internazionalistica nella costruzione di un concetto che diventa sempre più "[...] una categoria a geometrie variabili [...] che si modula in funzione delle diverse forme di affiliazione del singolo alle minoranze religiose".

<sup>11</sup> **A.C. JEMOLO**, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1971, p. 465.

<sup>12</sup> **C. NAPOLITANO**, *Pentecostali e governo fascista: una ricognizione storiografica e documentaria*, in *I pentecostali in Italia. Letture, prospettive, esperienze*, a cura di ID., Claudiana, Torino, 2021, p. 134; **S. GAGLIANO**, *Egualemente liberi? Chiese evangeliche e libertà religiosa in Italia (1943-1955)*, Biblion edizioni, Milano, 2016.



Dal 1948 al 1984, anno della prima intesa con una confessione diversa dalla cattolica (la Tavola Valdese<sup>13</sup>), la politica del fenomeno religioso in Italia fatica (per ragioni che non possiamo approfondire analiticamente in questa sede) a tradurre in chiave giuridica i principi repubblicani a essa formalmente riferiti (libertà, uguaglianza, pluralismo, solidarismo, laicità, etc.)<sup>14</sup>. Toccherà, perciò, alle magistrature inferiori marcare la distanza dalle vecchie disposizioni di stampo fascista, per esempio in materia di tutela penale dei culti, oppure attaccando il sistema matrimoniale concordatario per scarsa tutela diretta dei diritti del cittadino. In altri campi, invece, la politica è costretta a “fare i conti” con la società, nel senso che la mappa delle garanzie della persona risulta progressivamente sempre meno condizionata da freni ideologici e da refusi confessionisti, grazie anche ai cambiamenti degli anni Cinquanta sulla scena internazionale e interna all’Italia. Alcuni esempi: la morte di Stalin, l’elezione di papa Roncalli, la convocazione del Concilio Vaticano II (gennaio 1959), le prime lotte per la depenalizzazione del consumo di droghe. Una sentenza della Corte costituzionale del 1968 abolisce il reato di adulterio (che puniva le donne anche per un solo caso di concubinato). Nel 1968, l’8 marzo, viene approvata una legge costituzionale che abbassa la maggiore età da 21 a 18 anni: che significa estendere il diritto di voto ai diciottenni. E poi la legge sul divorzio (n. 898 del 1970), lo Statuto dei lavoratori (n. 330 del 1970), l’obiezione di coscienza al servizio militare obbligatorio (n. 772 del 1972), la riforma del diritto di famiglia (n. 151 del 1975), la riforma della RAI (1975) e la nascita di “Radio Radicale” - grazie a

---

<sup>13</sup> G. CASUSCELLI, *L’intesa con la tavola valdese*, in *Concordato e Costituzione. Gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, a cura di S. FERRARI, il Mulino, Bologna, 1985, p. 217, il quale comunque rimarca[va] che: “Se, infatti, può considerarsi ormai esaurita la fase di operatività del confessionismo, sia giuridico che di costume, per converso sono scarsi e insufficienti i dati oggettivi che consentono di valutare quale potrà essere nel breve periodo l’effettiva portata del principio pluralista”.

<sup>14</sup> Sono gli anni in cui, soprattutto in ambito cattolico e, per essere più precisi, all’interno dei partiti che si ispirano al cattolicesimo, *in primis* la Democrazia cristiana, la maggioranza delle posizioni ufficiali resiste al tentativo, sempre più presente nella società, di superare il carattere confessionista dello stato. Procede però, a piccoli passi, la “occupazione” da parte dei movimenti del così detto “dissenso” degli spazi sociali dove più forte è il dibattito sui grandi cambiamenti culturali. Contemporaneamente lo sfondo geopolitico non aiuta e le divisioni ideologiche marcano i confini del dibattito politico trascinando, in certi momenti, nella patologica avversione ai canoni della democrazia liberale, ma le voci di libertà sono crescenti e lavorano sottotraccia a favore della laicità e dei valori proclamati nella Carta del 1947. Sul punto, P. SCOPPOLA, *Cristianesimo e laicità*, in *Le ragioni dei laici*, a cura di G. PRETEROSSO, Laterza, Roma-Bari, 2005, pp. 115-128.



una sentenza della Corte costituzionale che incrina il monopolio pubblico della radiodiffusione. Senza dimenticare la legge di riforma dell'ordinamento penitenziario (n. 354 del 1975) e quella degli ordinamenti militari (n. 382 del 1979)<sup>15</sup>.

Insomma, mentre la società italiana si laicizza e si apre all'Europa, sul fronte della libertà religiosa e, più nello specifico, dei rapporti tra Stato e confessioni religiose si resta fermi al principio confessionista di cui all'art. 1 del Trattato lateranense del 1929, e al "coacervo anonimo degli indistinti", la frase con cui Peyrot indicava il calderone dei culti senza identità (perché "senza intesa"), tenuti a "bagnomaria" (e a debita distanza) dai difensori di quello *status quo* che non gradiscono aprirsi a una moderna concezione del diritto di libertà religiosa (declinato come *legislatio libertatis*). Stiamo parlando di un diritto incentrato attorno al principio personalista (art. 2 Cost.) e, con funzione "servente", alle diverse tipologie di formazioni sociali connotabili in senso religioso, menzionate dalla Costituzione (confessioni, organizzazioni, associazioni, istituzioni, forme associate di professione di fede) e idonee, sia a soddisfare vecchie e nuove modalità di afferenza a diversi sistemi di credenza, sia a dare vita a un più efficiente assetto istituzionale dei rapporti tra sfera pubblica e quadro religioso connotabile in senso dialogico<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Per una lettura "diversa" degli anni "caldi" della giovane democrazia italiana - attraverso gli occhi di uno dei protagonisti - si rinvia a **G. SPADACCIA**, *Il Partito Radicale. Sessanta anni di lotte tra memoria e storia*, Sellerio, Palermo, 2021, p. 170 ss.

<sup>16</sup> Sulle ragioni che hanno spinto la politica e il diritto (col supporto di una parte della dottrina) a non valutare attentamente le conseguenze derivanti da un non adeguato uso dei differenti termini introdotti in Costituzione per riferirsi al fattore religioso collettivo, si rinvia a **V. TOZZI**, *Dimensione pubblica del fenomeno religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo Stato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), settembre 2009, p. 4. Secondo l'opinione dell'Autore, il ventaglio di opzioni semantiche messe a disposizione dalla Costituzione per riferirsi alle diverse tipologie sociali di interessi religiosi, rappresenta una delle migliori intuizioni del dibattito costituzionale attorno al fenomeno religioso, perché consente di implementare il principio pluralista a carattere religioso senza dover prendere nulla "in prestito" dall'esterno (da altri ordinamenti), com'è stato invece necessario fare per altri diritti, come quello alla libertà di coscienza, transitato nel nostro ordinamento grazie al diritto euro-unitario (Trattati, CEDU, Carta di Nizza) e alla giurisprudenza di Strasburgo. Sui vantaggi del così detto "costituzionalismo multilivello" e sulla crescita incrementale da esso prodotto delle fonti giuridiche interne finalizzate a tutelare più diritti e libertà si rinvia a **M. FIORAVANTI**, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p.146. Cfr. anche **G. AMATO**, *Corte costituzionale e Corti europee. Fra diversità nazionali e visione comune*, il Mulino, Bologna, 2015, pp. 91-109.



Se, dunque, le strutture del potere statale (gli *interna corporis* degli apparati burocratici) restano per molti anni sostanzialmente immobili e non raccolgono, come dovrebbero, a piene mani, il “*mutato sentire degli uomini*” (Peyrot) - oppure, diremmo noi, le “sfide della laicità” - all’interno di un certo mondo politico e soprattutto della comunità di studiosi che si occupa dei problemi inerenti alla disciplina giuridica del fattore religioso, il clima - proprio in quell’arco di tempo che va dai ’60 agli ’80 del secolo scorso - risulta parecchio acceso e riflette i sommovimenti sociali e culturali in atto nel paese<sup>17</sup>. Il riferimento, per chi studia i temi affrontati in questo breve saggio, corre a uno storico convegno organizzato presso l’Università di Siena dal 30 novembre al 2 dicembre 1972<sup>18</sup>, dove gli specialisti di diritto ecclesiastico si riuniscono per discutere attorno alla proposta del leader socialista e padre costituente Lelio Basso di modifica dell’art. 7 Cost. (... “il grosso equivoco” per usare le parole di Anna Ravà<sup>19</sup>).

Com’è noto, Basso vedeva nel Concordato una sorta di *lex particularis* che nulla aveva a che spartire con le libertà fondamentali consacrate nella Costituzione (a partire da quella religiosa di cui all’art. 19), disponibili per tutti nello spazio pubblico democratico. A Siena succede che da un lato si schierano i sostenitori di un diritto pubblico del fattore religioso allineato ai principi costituzionali (tendenzialmente laico e possibilmente declericalizzato), dall’altro, i paladini di un diritto ecclesiastico speciale, eminentemente “concordatario”, che subordina le libertà religiose dei cittadini al carattere (e al principio) confessionista dello Stato (di cui all’art. 1 della legge n. 810 del 1929). Posizioni inconciliabili, dunque, destinate a rimanere tali e a infiammare, sulle opposte sponde, gli animi più “intransigenti”.

Occorreva, però, trovare una soluzione praticabile (in sede politica, innanzitutto, e quindi giuridica) al problema dell’armonizzazione di alcune norme del Concordato del 1929 al perimetro della legalità costituzionale e, nello specifico, a quello delle relazioni tra Stato e

---

<sup>17</sup> P. GINSBORG, *Storia d’Italia dal dopoguerra ad oggi*, Einaudi, Torino, 2006, *passim*.

<sup>18</sup> AA. VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Atti del Convegno nazionale di Diritto ecclesiastico, Giuffrè, Milano, 1973. Il prossimo novembre 2022 è previsto proprio a Siena un convegno celebrativo del 50° anniversario del Convegno di Siena del ’72.

<sup>19</sup> L’espressione è ripresa da un saggio dell’Autrice, *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, contenuto nel volume che raccoglie gli Atti del II Convegno nazionale di Diritto ecclesiastico (Siena, 27-29 novembre 1980), Giuffrè, Milano, 1981, p. 9, dal titolo *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*.



confessioni religiose diverse dalla cattolica, così da conseguire una stabile “pace religiosa” - adeguata ai nuovi tempi - e favorire la messa in moto di un autentico processo di secolarizzazione con al centro la laicità dello stato e delle sue istituzioni<sup>20</sup>.

Qui una mano, più che il dibattito politico-parlamentare - in alcuni frangenti anche stimolante e incisivo, ma comunque ancora condizionato, in buona parte, dall'azione di *lobbying* della Chiesa<sup>21</sup>) - la darà la Corte costituzionale, con le sentenze n. 30, 31 e 32 del 31 marzo 1971, dove, al di là di alcuni passaggi tecnici a cui non faremo riferimento, si dirà, sostanzialmente, che l'art. 7 Cost. non può costituire una sorta di “muro di sbarramento” in grado di precludere l'eventuale controllo di legittimità costituzionale delle leggi che hanno immesso nell'ordinamento italiano le clausole contenute nei Patti Lateranensi<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> S. LARICCIA, *Battaglie di libertà. Democrazia e diritti civili in Italia (1943-2011)*, Carocci, Roma, 2011, p. 119 ss.

<sup>21</sup> Un'azione prevalentemente “frenante” rispetto alle spinte provenienti dalla società civile, dal mondo delle organizzazioni, dal dissenso cattolico che si apre alle istanze progressiste. Quest'azione di *lobbying* si dirige sulle istituzioni e sugli apparati del potere civile affinché non si traducano in norme giuridiche una serie di istanze generalmente condivise dall'opinione pubblica e all'interno dell'orbe cattolico. La distanza tra una “Chiesa del potere” e il “popolo di Dio” risulterà particolarmente evidente in occasione di alcune grandi battaglie politiche (in testa aborto e divorzio, ma anche su questioni di minore impatto sociale, come nell'ambito del rafforzamento dei diritti civili di nuova generazione) che avranno riflessi di lungo periodo anche sugli assetti del potere interno alla Curia romana, a livello di partecipazione dei laici e del rafforzamento del principio di sussidiarietà orizzontale. Partirei da un volume recente, quello di A. RICCARDI, *La Chiesa brucia. Crisi e futuro del cristianesimo*, Laterza, Roma-Bari, 2021, p. 96 ss. Su alcune tematiche citate nel corpo del testo, cfr. V. MARANO, *Il fenomeno associativo nell'ordinamento ecclesiale*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 147 ss.; N. COLAIANNI, *La sussidiarietà tra poteri pubblici e formazioni sociali religiose*, in *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, a cura di G. CIMBALO e J.I.A. PÉREZ, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 333-356; G. MACRÌ, *Gruppi religiosi e attività di lobbying*, in ID. (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016; pp. 103-121.

<sup>22</sup> F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il negoziato per la riforma del Concordato tra Governo e Parlamento*, in *Concordato e Costituzione*, cit., pp. 9-29; G.B. VARNIER, *Strade maestre e sentieri dimenticati: la Corte costituzionale e il fenomeno religioso in mezzo secolo di esperienza giuridica*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. BOTTA, ESI, Napoli, 2006, p. 360, il cui giudizio, riferito alla sentenza n. 30 del 1971 - secondo cui “la Consulta annunciò di essere pronta ad assumersi il compito di comporre le disarmonie tra tali principi [supremi n.d.r.] e il dettato costituzionale” - coincide con quello di P. LILLO, *I rapporti fra Stato e confessioni religiose nella giurisprudenza costituzionale*, sempre nello stesso volume, pp. 240-241.





La cosa importante da sottolineare, oltre a quanto appena detto, è che in queste sentenze la Corte costituzionale menziona per la prima volta i così detti “*principi supremi* dell’ordinamento giuridico italiano”; una nozione difficile da circoscrivere, soprattutto nei primi anni di giurisprudenza costituzionale, rispetto alle altre tipologie di principi contenuti nella Carta, che però è destinata a fungere, nei decenni successivi, da “timone” in tutti quei settori dove le relazioni tra la sfera civile e la sfera religiosa sono più intense: la scuola, i principi di libertà, la sessualità, i sistemi di educazione, la galassia dei diritti civili, etc.<sup>23</sup>

## 2 - La fase applicativa delle norme costituzionali in materia di libertà religiosa: fra tentennamenti politici, violazioni della legalità costituzionale e complessità sociale

Per ciò che riguarda l’oggetto della presente riflessione, quella appena descritta rappresenta una “fase storica” molto complessa e stimolante dal punto di vista dell’accrescimento in senso pluralista delle disposizioni costituzionali afferenti al fenomeno religioso, *in primis* perché con la legge n. 449 del 1984, di approvazione dell’intesa con la Tavola Valdese, ha inizio la così detta “stagione delle intese”<sup>24</sup>, intervallata dalla entrata in vigore della legge n. 400 del 1988 in materia di “*Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*”, che all’art. 2, terzo comma, lett. l), stabilisce che gli atti concernenti i rapporti tra lo Stato e le confessioni “diverse dalla cattolica” devono essere sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei Ministri.

---

<sup>23</sup> N. COLAIANNI, *La lotta per la laicità. Stato e Chiesa nell’età dei diritti*, Cacucci, Bari, 2017, p. 107 ss.

<sup>24</sup> Dove trovano spazio le leggi: 22 novembre 1988, n. 516, di approvazione dell’intesa con l’Unione italiana delle Chiese Cristiane Avventiste del Settimo giorno; 22 novembre 1988, n. 517, di approvazione dell’intesa con le Assemblee di Dio in Italia; 8 marzo 1989, n. 101, di approvazione dell’intesa con l’Unione delle Comunità Ebraiche italiane; 12 aprile 1995, n. 116, di approvazione dell’intesa con l’Unione Cristiana Evangelica Battista d’Italia (UCEBI); 29 novembre 1995, n. 520, di approvazione dell’intesa con la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI). Sul tema, G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Le fonti del diritto ecclesiastico*, UTET, Torino, 1993, pp. 39-43. Per la vastità delle questioni trattate, si rinvia pure a V. PARLATO, G.B. VARNIER, *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Giappichelli, Torino, 1995, *passim*.



Una “lunga marcia”, verso l’applicazione dell’art. 8, terzo comma, Cost., caratterizzata da fasi di slancio e fasi di persistente stagnazione<sup>25</sup>. Bisognerà, infatti, aspettare 17 anni per rimettere in azione lo strumento pattizio e vedere approvate cinque nuove intese<sup>26</sup>. Poi, una nel 2016 (Istituto Buddista Italiana Soka Gakkai<sup>27</sup>) e l’ultima, nel 2021, con la Chiesa d’Inghilterra<sup>28</sup>.

A questo bisogna aggiungere - in questa fase di emersione “a balzi” del profilo pluralista dello Stato - la “scoperta”, come l’ha definita Lariccia, della laicità (*rectius*: del “principio supremo” di laicità) da parte della Corte costituzionale con la sentenza n. 203 del 1989<sup>29</sup>, a cui si aggiunge il

---

<sup>25</sup> N. COLAIANNI, *Intese e legge unilaterale: per una “pratica concordanza”*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di V. PARLATO e G.B. VARNIER, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 151-168. Utilizzo il termine “stagnazione” proprio per rendere plastico il riferimento a situazioni di blocco politico verificatesi in sede di applicazione del principio pluralista riferito alle istanze di libertà, in generale, e delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, in particolare. Tutto questo nonostante ampi settori dell’opinione pubblica, in diversi contesti (sui giornali, in televisione, a livello accademico, in alcune sezioni di partito, etc.) manifestino forte preoccupazione per la disattenzione delle istituzioni verso quel principio base della convivenza civile che è il combinato disposto libertà-uguaglianza (per una riflessione sul concetto di “libertà eguale”, si rinvia a I. CARTER, *La libertà eguale*, Feltrinelli, Milano, 2005, pp. 206-235). Cfr. C. TOMBA, *Libertà e eguaglianza*, in *La Costituzione ... Aperta a tutti*, cit., pp. 203-211. Pensiamo, per esempio, alla questione dell’insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica, non più obbligatorio a seguito del “nuovo” Concordato del 1985 (art. 9, secondo comma, legge n. 121 del 25 marzo 1985), ma comunque “impartito in conformità alla dottrina della Chiesa” (art. 5, Protocollo addizionale all’Accordo). Vicenda ampiamente divisiva nel dibattito pubblico e a livello scolastico, su cui sarà chiamata a esprimersi la Corte costituzionale con la sentenza n. 203 del 1989. Sulle aspettative (secondo alcuni “tradite”) da questo pronunciamento della Consulta è tornato a parlare di recente, insieme ad altri, S. LARICCIA, *Furbizie e ambiguità nella giurisprudenza costituzionale in materia religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 5 del 2020, pp. 33 – 53, e in *30 anni di laicità dello Stato: fu vera gloria?* cit., pp. 83-104.

<sup>26</sup> Quelle con la Sacra Arcidiocesi ortodossa d’Italia ed Esarcato per l’Europa Meridionale (legge n. 126 del 30 luglio 2012), con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (legge n. 127 del 30 luglio 2012), con la Chiesa Apostolica in Italia (legge n. 128 del 30 luglio 2012), con l’Unione Buddista Italiana (UBI) (legge n. 245 del 31 dicembre 2012) e con l’Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha (legge n. 246 del 31 dicembre 2012).

<sup>27</sup> Legge n. 130 del 28 giugno 2016.

<sup>28</sup> Legge n. 240 del 29 dicembre 2021.

<sup>29</sup> Qui si rinvia al volume, già citato, *30 anni di laicità dello Stato: fu vera gloria?* dove, oltre alle opinioni di autorevoli studiosi su temi che riflettono la questione della laicità all’interno della problematiche connesse all’attualità, sono contenuti interventi che rievocano il clima che si respirava, nell’attesa di questa importante pronuncia, negli anni



primo disegno di legge sulla libertà religiosa approvato dal Consiglio dei ministri il 13 settembre 1990<sup>30</sup>.

Sulla scorta di questa sommaria schematizzazione inerente quella che a mio avviso potrebbe essere definita la imperfetta attuazione del progetto costituzionale di politica del fattore religioso, possiamo già provare a fare qualche prima considerazione di massima (solo in ragione della brevità del testo). E cioè: fino a quando l'Italia è stata, in buona parte, un paese a maggioranza cattolica e profondamente impregnato di cristianesimo - sia dal punto di vista sociale che culturale, fatta eccezione

---

'70 e '80 del secolo scorso, riportando in luce anche i nomi e le testimonianze di personalità, non solo del campo giuridico, ma anche politico e della cultura, che a quella "battaglia" dedicarono la propria vita, partecipando a importanti campagne di sensibilizzazione pubblica e sostenendo, in sede giudiziaria, le ragioni costituzionali del principio di laicità. Un'agile quanto puntuale ricognizione sulla laicità in Italia, attraverso vicende, persone, luoghi simboli della storia repubblicana, è quella di **V.V. ALBERTI**, *Non è un paese per laici. Onestà intellettuale e politica per l'Italia della crisi*, Bollati Boringhieri, Torino, 2020.

<sup>30</sup> La data è quella del 13 settembre 1990, mentre il titolo reca "Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi". Sull'argomento, i contributi in dottrina sono numerosi. Nuovamente si rinvia a quello a cura di G. LEZIROLI, *Dalla legge sui culti ammessi*, cit., e si rinvia pure a *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI, Giappichelli, Torino, 2010. Infine, a *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, a cura di R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA, il Mulino, Bologna, 2020. Quest'ultimo lavoro ha inteso provare a ricondurre a unità tutto lo sforzo pregresso in materia (le tante proposte di legge, i diversi commenti, le variegate posizioni dottrinarie), con un taglio sicuramente innovativo, perché aspirante a tenere conto anche delle nuove esigenze in chiave sociale e interculturale del diritto di libertà religiosa che ha messo in moto ulteriori riflessioni in ambito accademico, anche critiche, utili a ripensare il tema della libertà religiosa non più ostaggio della politica pattizia come l'abbiamo conosciuta fino a oggi. La "corsa all'intesa" rappresenta ancora, per molti gruppi privi di questo importante strumento di raccordo con lo Stato, l'unica partita da giocare, perché se non si resta relegati sotto l'ombrello della legge sui culti ammessi e di tutto quanto ne deriva in senso discriminatorio. È comprensibile che una confessione religiosa "senza intesa", magari dopo lunghe traversie in sede politica e amministrativa, veda nell'intesa la fine di un percorso sovente pieno di ostacoli: dalla fase di riconoscimento della personalità giuridica a quella della stipula dell'intesa in sede politica, fino all'approvazione da parte del Parlamento della legge di attuazione dell'intesa, la strada può essere lunghissima, tenuto anche conto della fragilità della forma di governo italiana. Ma senza legge generale, ribadisco, l'attuazione dell'art. 19 Cost. continuerà a restare parziale, dunque concretamente penalizzante per tante soggettività religiose, confinate ai margini del perimetro delle garanzie costituzionali. Per alcuni rilievi critici sulla "bozza ASTRID" si rinvia a **G. MACRÌ**, *Osservazioni sulla proposta di legge "Norme in materia di libertà di coscienza e di religione" elaborata dal gruppo di lavoro coordinato dalla Fondazione ASTRID*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 10 del 2018, p. 41 ss.



per gli ebrei - anche se in ritardo rispetto alla tabella di marcia dettata dalla Carta fondamentale, lo strumento dell'intesa è sembrato, a molti, quello più adatto (tenuto conto del contesto) a dare attuazione ai diritti dei cittadini appartenenti a confessioni religiose diverse dalla cattolica<sup>31</sup>.

Nei fatti, dunque, le intese sono state certamente qualcosa di più di "un contentino alle altre confessioni"<sup>32</sup>, senza però rappresentare la concretizzazione delle "esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose", come, invece, "nero su bianco", ha scritto la Corte costituzionale nella sentenza n. 235 del 1997<sup>33</sup>.

Per cui, fatta la prima intesa, le altre sono state letteralmente "fotocopiate"; dunque, astrette in un format che non gradisce "eccezioni" (le diversità di cui sopra) - ottimo per essere imposto in sede di contrattazione col Governo, specie ai gruppi più riottosi ("prendere o

---

<sup>31</sup> Soprattutto se teniamo conto di quanti, in sede politica e soprattutto governativa, non ritenevano accettabile un "parallelismo fra il Concordato con la Santa Sede e le Intese con le rappresentanze delle Confessioni religiose diverse dalla cattolica". Questa palese violazione dell'art. 8, primo comma, Cost. è stata nei fatti ben praticata attraverso la prassi della discrezionalità politico-amministrativa messa in atto a livello di Direzione generale degli affari di culto del Ministero dell'interno soprattutto per non alterare a svantaggio della Chiesa cattolica (e di pochi selezionati culti) gli equilibri sociali e culturali del paese. Sul punto **C. CARDIA**, *Stato e confessioni religiose*, il Mulino, Bologna, 1988, p. 167. Recente, **F. SORVILLO**, *Senza intesa. Gruppi religiosi e protocolli costituzionali*, ES, Napoli, 2020, p. 63 ss.

<sup>32</sup> Mio il corsivo. L'espressione è del Mortati, ricordata da **F. FINOCCHIARO**, *Il Concordato del 1984 e le intese. Le confessioni senza intese*, in G. LEZIROLI (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi*, cit., p. 122, e serve, tenuto conto del momento in cui è stata pronunciata (la fase redazionale della Costituzione), per dare la misura della partita in gioco. Si trattava, cioè, di riconoscere il principio di uguaglianza tra le confessioni (art. 8, primo comma, Cost.), bilanciando, dal punto di vista formale e sostanziale, il contenuto dell'art. 7, secondo comma, con quello di cui all'art. 8, terzo comma, Cost.

<sup>33</sup> Mio il corsivo. Solo prendendo in carico le "esigenze specifiche" di ciascuna organizzazione le intese avrebbero potuto assolvere al loro vero compito, garantendo la diversità nell'uguaglianza (... libere, "diverse" e uguali). Non essere riusciti, perciò, a incanalare lo strumento pattizio all'interno di un quadro politico attento alle reali esigenze dei culti (allora come oggi), non ha agevolato l'evoluzione di un quadro giuridico del fattore religioso e della regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni effettivamente rispondente a un'idea illuministica della libertà. Che non significa pensare che le condizioni politiche non sussistessero, ma che fossero, in realtà, poco sostenute a livello governativo. A livello sociale e dottrinario, invece, il dibattito sulla libertà religiosa, tranne piccoli quanto combattivi "cenacoli" conservatori, ha sempre dovuto "fare i conti" con un afflato libertario mai domo nel tenere alta, pur tra diverse interpretazioni e scuole di pensiero, la bandiera della democrazia e della laicità. Si rinvia a **L. ZANNOTTI**, *La sana democrazia. Verità della Chiesa e principi dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2005; anche **S. RODOTÀ**, *Perché laico*, Laterza, Roma-Bari, 2010.



lasciare"!) - e affidate alla forza negoziale di ciascun gruppo e alla loro capacità di stare sulla soglia del potere, saper fare anticamera, sfruttare, quando possibile, protezioni governative "esterne" (ambasciate di altri paesi in Italia, per esempio), tessere relazioni di carattere *lobbistico* (diretto o indiretto) così da ottenere vantaggi per sé (e impedire benefici per gli altri)<sup>34</sup>.

Questo genere di politica ecclesiastica ha prodotto un vero e proprio deterioramento, invece che accrescimento, di ciò che Peyrot definiva: "il quadro legale per lo sviluppo di un democratico pluralismo culturale". Sul piano pratico, siamo di fronte, dunque, a un *modello* che, per come concretamente posto in essere, discrimina tra confessioni "con intesa" e confessioni "senza intesa" - queste ultime relegate al rango di organizzazioni "sottoprotette" in virtù del già citato progressivo accrescimento del grado di discrezionalità politica impiegato dal Governo - sapientemente distillato al solo fine di "selezionare" gli interlocutori confessionali aspiranti all'intesa, dunque le confessioni "gradite" al clima politico del momento e alle maggioranze di turno, nonché agli apparati di potere<sup>35</sup>. Tant'è che un'attenta dottrina ha lapidariamente sostenuto che

---

<sup>34</sup> In generale cfr. **A. CATTANEO**, *Il mestiere del potere*, Laterza, Roma-Bari, 2018, p. 127 ss. Sulle tecniche del *lobbying*, invece, si rinvia ad **A. PRITONI**, *Politica e interessi. Il Lobbying nelle democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna, 2021. Fa riferimento al così detto "lobbying religioso", **P.L. PETRILLO**, *Teorie e tecniche del lobbying*, il Mulino, Bologna, 2019, pp. 48-49.

<sup>35</sup> Un criterio, quello della "selezione" dei "diversi", che spesso scade nel difetto opposto, cioè nell'appiattimento delle posizioni (diverse), nel livellamento delle specifiche richieste, il tutto mascherato da ragioni frutto di contingenze più o meno gravi, che ben si prestano a essere strumentalizzate (e a volte anche supinamente accettate da parte dei vari soggetti religiosi coinvolti) dalla politica, la cui unica premura sembra essere, sempre più spesso, quella di mostrarsi efficiente, anche a costo di semplificare i problemi. Un esempio calzante in tal senso l'ha offerto, da ultimo, la questione del negoziato tra Governo e confessioni religiose per disciplinare l'esercizio delle pratiche di culto durante la fase più acuta dell'emergenza epidemiologica da Covid. In sintesi, per ragioni di salvaguardia della salute pubblica (art. 1.1 lett. i, D.P.C.M. 10 aprile 2020), si è deciso di procedere alla stipula di un "Protocollo circa la ripresa delle celebrazioni con il popolo" tra Presidente del Consiglio, Ministro dell'Interno e Presidente della CEI (7 maggio 2020) e, alcuni giorni dopo (15 maggio 2020) con alcune confessioni tra quelle ritenute più rappresentative (Comunità Islamiche, Induiste, Buddiste, Baha'i, Sikh, Ortodosse, Chiese protestanti, Evangeliche e Anglicane, Chiesa di Gesù dei Santi degli Ultimi Giorni). Attenta dottrina ha rimarcato come «Tutti questi protocolli [ispirati alla concertazione amministrativa] hanno un fine e un fondamento unitari [facilitare l'esercizio del culto] che bene avrebbero consentito la formulazione di un unico documento, nel rispetto (non solo formale) dell'eguale dignità di tutte le confessioni e dell'equidistanza e neutralità dello Stato nei loro confronti. Invece [...] si è voluto fare



“le confessioni prive di intesa non esistono”<sup>36</sup>: nel senso che l’abuso di discrezionalità politica, in assenza di uno strumento giuridico (la legge) che funga da bilanciatore tra apprezzamenti di opportunità politica e garanzie di uguaglianza e libertà, non è compatibile né col regime democratico né con la logica sottesa al progetto costituzionale di disciplina del fenomeno religioso<sup>37</sup>. Le intese, in sintesi, rispondono alla loro funzione costituzionale solo se c’è una legge in grado di dettare norme procedurali vincolanti e parametri oggettivi idonei a “dirigere la politica generale del governo” (art. 95, primo comma Cost.)<sup>38</sup> inerente ai “rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose” (art. 117, secondo comma, lett. c.) Cost.)<sup>39</sup>.

Adesso che lo spazio pubblico è intriso di ulteriori diversità culturali e religiose<sup>40</sup> - alcune delle quali “ritornano” in Europa (Islam)

---

precedere temporalmente l’accordo con la Chiesa cattolica, tenendolo distinto dagli altri come a sottolineare, in via indiretta, una qualche supremazia [della prima rispetto ai secondi]; non solo, si è voluto anche raggruppare le altre confessioni secondo incerti criteri di affinità, benché non ricorressero elementi oggettivi di specificità delle regole appropriate per i diversi “gruppi”». Così **G. CASUSCELLI**, *Le fonti del diritto ecclesiastico: intersezioni e interpretazioni*, in **S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI**, *Diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 97. Si rinvia anche a **F. ALICINO**, *Freedom of Religion and State Secularism under the COVID-19 Crisis: The case of Italy*, in *Religion & Human Rights*, 2022, 17 (2), pp. 82-102.

<sup>36</sup> **V. TOZZI**, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2011, pp. 10-14. In assenza di un quadro legale che tenga conto dei diritti e delle libertà di tutte le forme associate della religiosità e del sempre più progressivo accentramento della politica del fattore religioso attuatosi dopo la riforma del Titolo V della Cost. (legge cost. n. 3 del 2001), il risultato è questo.

<sup>37</sup> Sul punto si ritiene sufficiente il rinvio a **G. CASUSCELLI**, *Le fonti del diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 56. Netto, invece, il giudizio di **V. TOZZI**, *Le trattative per la stipulazione delle “intese”*, in *Dir. Eccl.*, n. 1-4 del 2015, pp. 55-70, quando scrive che: “[...] la discrezionalità politica dei Governi che contrattano con le confessioni non ha limiti”. Si rimanda anche a **F. FRENI**, *L’iter delle intese sui rapporti Stato-confessioni ristretto tra discrezionalità politica e insicurezza presunta*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 30 del 2018, p. 3.

<sup>38</sup> **E. CATELANI**, *Art. 95*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Vol. II, UTET, Torino, 2006, pp. 1844-1850. Cfr. **P.A. CAPOTOSTI**, *Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 173 ss.

<sup>39</sup> **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, specie p. 96 ss.

<sup>40</sup> Attorno alla tematica delle risposte che l’ordinamento giuridico deve saper dare a questa complessità multiculturale e multireligiosa, si rinvia ad **A. FUCCILLO**, *Diritto, religioni, culture. Il fattore religioso nell’esperienza giuridica*, Giappichelli, Torino, 2022. Prima



altre, invece, si affacciano per la prima volta ai suoi confini<sup>41</sup> riscuotendo un certo interesse, specie tra i giovani, perché si tratta di fenomeni non ancorati a nessun dato organizzativo e/o teologico “tradizionale”<sup>42</sup> - il tema della *governance* della libertà religiosa, diventa ineluttabilmente lo spazio della “sperimentazione” di una nuova mediazione giuridica dei rapporti tra diritto e religione declinata in senso reticolare<sup>43</sup>, capace cioè di “cogliere gli aspetti positivi delle diversità etniche, culturali e religiose”<sup>44</sup> senza eccezioni di vantaggio per qualcuno.

Concretamente si tratta di individuare, a favore di queste diversità, lo strumento giuridico più idoneo a conferire loro uno statuto di effettiva

---

di lui, **M. RICCA**, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Dedalo, 2008, p. 217 ss., e **I. RUGGIU**, *Questioni aperte del multiculturalismo*, in *Diritto e pluralismo culturale. I mille volti della convivenza*, a cura di F. ABBONDANTE, S. PRISCO, ES, Napoli, 2015, pp. 175-203; **S. CECCANTI**, **S. MANCINI**, *Come reagiscono gli ordinamenti giuridici alle culture altre?* in *Multiculturalismo. Ideologie e sfide*, a cura di C. GALLI, il Mulino, Bologna, 2006, p. 167 ss.

<sup>41</sup> Sul significato del termine “fondamentalismo”, dal punto di vista storico e sociologico, che spesso si associa a ciò che dall’esterno il fattore religioso proietta nello spazio pubblico e che risulta “decisivo” in sede politica per stabilire linee divisorie tra ciò che può essere assimilato e ciò che invece deve essere rigettato, senza alcuna cura ermeneutica per ciò che in realtà rappresenta in termini strettamente descrittivi (ma anche accrescitivi) all’interno delle società secolarizzate e alla ricerca di nuovi paradigmi di senso, si rimanda a **G.A. ALMOND**, **R. SCOTT APPLEBY**, **E. SIVANI**, *Religioni forti. L’avanzata dei fondamentalismi sulla scena mondiale*, il Mulino, Bologna, 2006. Spunti interessanti anche in **R. SIMONE**, *L’ospite e il nemico. La grande migrazione e l’Europa*, Garzanti, Milano, 2018; **T. TODOROV**, *La paura dei barbari. Oltre lo scontro delle civiltà*, Garzanti, Milano, 2009. Per un approccio di taglio “introduttivo” sul tema del rapporto tra fattore religioso e globalizzazione, vedi **U. DESSÌ**, *Religioni e globalizzazione. Un’introduzione*, Carocci, Roma, 2019. Concentrando, invece, l’attenzione attorno all’argomento del radicalismo a sfondo religioso - “islamista” in modo particolare - e ai problemi della sicurezza e della lotta al terrorismo internazionale, qui si rinvia al volume *Terrorismo di ispirazione religiosa. Prevenzione e deradicalizzazione nello stato laico*, Editrice APES, Roma, 2019, a cura di F. ALICINO, e alla Prefazione di **R. MAZZOLA**, *Terrorismo di ispirazione religiosa. Prevenzione e deradicalizzazione nello Stato laico*. Infine, per sottolineare la centralità del *tramite linguistico* all’interno delle “diverse forme e articolazioni della soggettività giuridica” nella sfera pubblica multicultural e multireligiosa, si rinvia a **G. ANELLO**, *Teologia linguistica e diritto laico*, Mimesis, Milano-Udine, 2015.

<sup>42</sup> **U. BECK**, *Il Dio personale. La nascita della religiosità secolare*, Laterza, Roma-Bari, 2008, p. 114 ss.

<sup>43</sup> **G. MACRÌ**, *Per una mediazione interculturale costituzionalmente orientata*, in *Le libertà in ostaggio. Mappe di mediazione interculturale tra storia, politica e diritto*, a cura di G. MACRÌ, L. CASTAGNA, Castelvecchi, Roma, 2021, p. 67 ss.

<sup>44</sup> **S. BERLINGÒ**, *Pluralismo religioso e democrazia transculturale. Prove di transizione dal privilegio al diritto*, ESI, Napoli, 2022, p. 53.



eguaglianza di fronte all'ordinamento, risolvendo in radice il problema delle tante "eccezioni" normative, confezionate *ad hoc* a seconda del tipo di minoranza religiosa in questione: confessioni con intesa, senza intesa, enti di culto dotati di personalità giuridica ai sensi della legge n. 1159 del 1929, credenze a carattere diffuso prive di forme anche basiche di rappresentanza, etc.<sup>45</sup>

Occorre, dunque, esercitare la solidarietà, fino in fondo, in senso "generale", come "principio costitutivo dell'ordine costituzionale", e non intenderla in modo "separato", includendo solo "i simili e i vicini"<sup>46</sup>, dunque una sorta di solidarietà "selettiva", che scarta le minoranze labili, quelle cioè più complesse dal punto di vista della *leadership* e della familiarità col linguaggio istituzionale ufficiale<sup>47</sup>.

### 3 - La "governance" nelle relazioni tra sfera pubblica e fenomeno religioso

---

<sup>45</sup> Resta sottinteso che una normativa autenticamente innovativa, perché capace di facilitare l'accesso ai beni della democrazia senza "alcun prezzo da pagare" in termini di depauperamento delle identità, ha bisogno, come scrive **M. RICCA**, *Le religioni*, Laterza, Roma-Bari, 2004, pp. 30-31, "di presupposti culturali nuovi, in grado di generare quel medio consenso indispensabile sia a rendere effettive e vincolanti le decisioni di una maggioranza democraticamente espressa, sia a creare un complesso di abiti di comportamento pubblico a corona dei quali possano trovare spazio le differenti voci culturali secondo il pluralismo che sostanzia le libertà e i diritti individuali riconosciuti e garantiti in seno al costituzionalismo occidentale". Si rinvia alle belle pagine di **E. DIENI**, *Diritto & Religione vs. nuovi paradigmi. Sondaggi per una teoria postclassica del diritto ecclesiastico civile*, a cura di A. ALBISETTI, G. CASUSCELLI, N. MARCHEI, Giuffrè, Milano, 2008, p. 89 ss.

<sup>46</sup> **S. RODOTÀ**, *Solidarietà*, cit., pp. 86 e 33.

<sup>47</sup> Di questo rischio se ne parla in **G. MACRÌ**, *Immigrazione e presenze islamiche in Italia: la Consulta per l'Islam italiano (un breve commento)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2017, p. 17 ss. L'approccio che lo stato italiano, tramite il suo Governo, ha deciso di adottare sinora nei confronti dell'Islam - al di là delle meritorie esperienze su scala locale (esperienze di cui si parla poco ma che rappresentano veri e propri "laboratori" di sperimentazione interculturale) - è stato quello della "selezione" degli interlocutori, partendo dai "moderati" e lasciando nell'angolo i gruppi e le organizzazioni più complesse dal punto di vista del linguaggio teologico e, di riflesso, istituzionale. Mi riferisco a quei gruppi, sovente numericamente consistenti, che hanno messo sul tavolo del negoziato, non solo la questione della libertà religiosa - e dunque dell'intesa - ma anche quella dei diritti sociali, che se non garantiti adeguatamente, specialmente nelle periferie delle città, diventano la causa della "riscoperta" della religione (dei suoi simboli) in senso identitario. Si rinvia a **P. CONSORTI**, *Diritto e religione. Basi e prospettive*, Laterza, Roma-Bari, 2020, p. 307 ss.





È abbastanza chiaro che il cambiamento di scenario, *in primis* in senso antropologico<sup>48</sup>, della società italiana ed europea<sup>49</sup>, rimarca - come si rileva anche da alcuni commenti nelle note a piè di pagina di questo saggio - la necessità di dover lavorare su un nuovo tipo di assetto giuridico del fattore religioso, che investe inevitabilmente anche il tema delle fonti del diritto a esso riferite<sup>50</sup>. C'è, com'è noto, un progressivo deterioramento del primato del diritto legislativo a cui fa riscontro una "nuova centralità del giudice e del momento giurisdizionale, tanto negli ordinamenti nazionali, quanto in quello internazionale, sovranazionale e nel diritto globale"<sup>51</sup>. Tutto questo conferisce al diritto un connotato di sempre maggiore fluidità che si discosta dall'antica "durezza" del diritto prodotto in ambito nazionale<sup>52</sup>. In materia di libertà religiosa, giusto per rimanere "nel nostro", si osserva, la stessa inondazione di materiali normativi di diversa provenienza che si riscontra in altri settori della vita pubblica: tutto ciò - in estrema sintesi definitoria - è il prodotto del così detto "costituzionalismo multilivello" e dei suoi riflessi sul diritto dello Stato<sup>53</sup>. Da qui la capacità, in capo al giurista<sup>54</sup> di interpretare la Costituzione come lo spazio ampio

---

<sup>48</sup> R. SACCO, *Antropologia giuridica*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 59 ss.; M. RICCA, *Culture interdette. Modernità, migrazioni, diritto interculturale*, Bollati Boringhieri, 2013, p. 201 ss.

<sup>49</sup> Mi sono lasciato guidare dalle pagine del libro di P.G. MONATERI, *Legge, linguaggio e costume*, ES, Napoli, 2013, p. 15 ss.

<sup>50</sup> G. CASUSCELLI, *Le fonti del diritto ecclesiastico italiano*, cit., pp. 49-132.

<sup>51</sup> G. ZACCARIA, *Postdiritto. Nuove fonti, nuove categorie*, il Mulino, Bologna, 2022, p. 19.

<sup>52</sup> P. GROSSI, *Il diritto in una società che cambia*, il Mulino, Bologna, 2018.

<sup>53</sup> I. PERNICE, F. MAYER, *La Costituzione integrata dell'Europa, Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, a cura di G. ZAGREBELSKY, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 48 ss. Ritorna il dibattito sullo Stato. Attenzione, perciò, a pensare che esso sia scomparso dall'orizzonte del diritto. Tutt'altro: si ripropone sotto nuove modalità organizzative - che risentono del sommovimento in corso al suo "confine" (geografico) - e si manifesta quale "promotore" di un rinnovato linguaggio culturale e giuridico. Si rinvia, sul punto, a G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, il Mulino, Bologna, 2022. In una intervista di Marco Ventura a Jocelyne Cesari, autrice di un libro dal titolo *We God's People. Christianity, islam and Hinduism in the World of Nations*, Cambridge University Press, 2022, pubblicata su "La Lettura" del "Corriere della Sera", del 17 luglio 2022, p. 11, il tema dei "teopopulismi" parte (dalla) e ritorna (alla) categoria della statualità, attorno alla quale sono stati costruiti sia i processi di identificazione stato-religione, sia quelli di emancipazione (stato-religione-secolarizzazione/laicità), tutti presenti all'interno dei paesi di cultura islamica, come altrove: India, Cina, Russia, nel passato e nel presente post-globale.

<sup>54</sup> Nell'accezione ampia del termine descritta da S. DOMIANELLO, *Osservazioni sulla laicità quale tecnica metodologica di produzione del "diritto giurisprudenziale"*, in *Stato, Chiese e*



entro cui operare un riconoscimento e un processo di negoziazione tra gruppi diversi, dal punto di vista dei bisogni e degli interessi rappresentati<sup>55</sup>.

Un aspetto fondamentale del nostro discorso deve perciò riprendere le mosse dalla funzione dei *principi*, perché è sulla base di questi che il diritto opera, ridefinendosi<sup>56</sup>. Pensiamo al catalogo “aperto” delle disposizioni/principi contenute nella nostra Costituzione, al modo come questi si sono ibridati con quelli contenuti nella Carta di Nizza sui diritti fondamentali dell’Unione europea e nella CEDU, e alla loro possibilità di assolvere a molteplici compiti proprio in ragione di questa modalità accrescitiva, uno su tutti: integrare, armonizzare, “correggere” le leggi adeguandole al mutare delle società.

Da qui la capacità di un “diritto per principi”<sup>57</sup> di immettere nello spazio riservato al diritto positivo regole che provengono da diversi ambiti culturali, da diversi livelli di governo dello spazio pubblico e da settori estranei al diritto come l’economia, le scienze, la morale, etc.<sup>58</sup> Non a caso la dottrina giuridica ha coniato il termine di “enunciati normativi a virtualità indefinita”<sup>59</sup>, proprio per rimarcare la loro capacità “illimitatamente normogenetica”<sup>60</sup> e, dunque, la loro possibilità di svolgere un ruolo integrativo nel governo del pluralismo sociale e delle sue fonti<sup>61</sup>.

---

*pluralismo confessionale*, cit., marzo 2011, p. 30 ss.

<sup>55</sup> L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, 2, Teoria della democrazia, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 572 ss.

<sup>56</sup> Ancora L. FERRAJOLI, *Principia iuris*, cit., p. 46 ss. Il termine “ridefinendosi” va letto, in questa sede, facendo riferimento alla teoria di R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, il Mulino, Bologna, 2010, una teoria del diritto “politica”, che alimenta un’aspirazione della legge a spingersi oltre il recinto della “regola” positiva, dunque capace di colmare lacune dell’ordinamento grazie all’aiuto di “standards” frutto di processi culturali (*rectius*: interculturali) idonei a tenere coesa la società. Si tratta di una teoria, com’è noto, non certo priva di letture critiche, alcune delle quali riconducibili a modelli esegetici strettamente “normativistici”, circoscritti al solo ambito di azione delle “regole”, la cui interpretazione/applicazione esclude fughe nello spazio del *meta-positivo*.

<sup>57</sup> G. PINO, *Il costituzionalismo dei diritti*, il Mulino, Bologna, 2017, p. 145 ss.

<sup>58</sup> O. ROSELLI, *Un problema di natura costituzionalistica: la ricerca di che cos’è il diritto oltre le sole disposizioni. Il contributo di scienze ed arti*, in *AIC*, n. 2 del 2022, pp. 129-141.

<sup>59</sup> G. ZACCARIA, *Postdiritto*, cit., p. 22.

<sup>60</sup> Il riferimento è a F. MODUGNO, voce *Principi generali dell’ordinamento*, in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma, 1991, pp. 3-4, citato da G. ZACCARIA, *Postdiritto*, cit., p. 22.

<sup>61</sup> S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo stato*, Einaudi, Torino, 2009, pp. 161-162.



Ovviamente c'è bisogno di un livello di progressiva integrazione degli spazi politici di riferimento<sup>62</sup>. L'Europa (UE e Consiglio d'Europa) rappresenta un canale diretto per noi - *in primis* perché l'Italia ne è membro storico - ma sappiamo bene quanto sia complessa l'assimilazione del diritto sovrastatale europeo, specie quando si tenta di elaborare *principi condivisi* in grado di armonizzare e integrare tradizioni costituzionali diverse<sup>63</sup>. La stessa giurisprudenza di Strasburgo, nonostante rappresenti oramai il punto di riferimento costante per una domanda sempre più crescente di giustizia - spesso "tradita" a livello domestico causa resistenze politiche di vario genere - non è riuscita (ancora!) a costruire principi solidi, "comuni", enucleati dalla CEDU e dotati di un livello di prescrittività tale da allentare la presa del "margine di apprezzamento" nazionale, spesso riconosciuto in modo eccessivamente "deferente"<sup>64</sup> agli stati (avvitati con crescente preoccupazione attorno a fantomatiche esigenze securitarie) e di assumere, per ciò che ci riguarda in questa sede, "atteggiamenti univoci nei riguardi delle libertà delle religioni minoritarie"<sup>65</sup>.

La riflessione si sposta, inevitabilmente, sul tema della "laicità europea" che resta, in pratica, un problema aperto, perché ancora fortemente condizionato dai riflessi del modello tradizionale di relazioni tra Stati e chiese (così detto "pattizio"); un modello selettivo/discriminatorio, che favorisce qualcuno e penalizza altri, e che stride se messo in relazione alle disposizioni costituzionali vigenti in Occidente e stabilite in ambito euro-unitario (Carta di Nizza e CEDU)<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> R.A. DAHL, *Sull'uguaglianza politica*, Laterza, Roma-Bari, 2007; G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 85 ss.

<sup>63</sup> A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, il Mulino, Bologna, 2002, pp. 179-185. Quelle "tradizioni" a cui fanno riferimento i Trattati UE per rappresentare la "radice" di provenienza di valori frutto di processi storicamente definiti.

<sup>64</sup> Facendo riferimento a un caso giudiziario tra i più noti degli ultimi anni, discusso in sede di Grande Camera della Corte di Strasburgo, si rinvia a P. ANNICCHINO, *Tra margine di apprezzamento e neutralità: il caso «Lautsi» e i nuovi equilibri della tutela europea della libertà religiosa*, in *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, a cura di R. MAZZOLA, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 179-193.

<sup>65</sup> S. BERLINGÒ, *Libertà di religione e laicità nella comunità politica: dalla "laicità all'italiana" alla "laicità europea"?*, in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 256.

<sup>66</sup> A. LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei paesi dell'Unione europea. Lineamenti di comparazione*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 25-70, 219-242.



Il passaggio “*Dal [modello] Church and State [a quello del] Law and Religion*”<sup>67</sup> - di grande fascinazione oltre che innovativo sotto diversi punti di vista - richiederà, per forza, l’attivazione di politiche del fattore religioso finalizzate a stimolare relazioni caratterizzate sempre più in senso orizzontale, piuttosto che verticale. Il paradigma della “rete” è quello che appare più adeguato a cogliere la “sfida del pluralismo”<sup>68</sup>. Questo approccio “procedurale”, tipico della “*governance*” impone, però - sulla scia di quanto affermato in sede europea a partire dal “Libro Bianco” del 2001 - *obblighi* di inclusione delle molteplici sfaccettature di cui si compone la così detta società civile organizzata. Solo così sarà possibile conferire alla “partecipazione” l’etichetta di “un vero e proprio *diritto umano*”<sup>69</sup>.

#### 4 - Il “cantiere Europa”: le possibilità di una democrazia (in crisi)

Sul fronte applicativo, una via “europea” idonea a “sussumere i particolarismi in una logica più ampia”<sup>70</sup> - ben sorretta da “dinamiche di mediazione dialogica interreligiosa e interculturale”<sup>71</sup> - appare ancora molto di là da venire<sup>72</sup>. Dopo gli attentati alle Torri gemelle dell’11

---

<sup>67</sup> M. VENTURA, *Diritto ecclesiastico e Europa. Dal church and state al law and religion*, in G.B. VARNIER (a cura di), *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, pp. 191-213.

<sup>68</sup> G. ZACCARIA, *Postdiritto*, cit., pp. 25 e 55.

<sup>69</sup> M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, cit., p. 71.

<sup>70</sup> G. ZACCARIA, *Postdiritto*, cit., p. 361.

<sup>71</sup> S. BERLINGÒ, *Pluralismo religioso*, cit., p.171.

<sup>72</sup> A livello internazionale si lavora da tempo a una sempre più forte sinergia tra governi in direzione del monitoraggio del grado di tutela della libertà religiosa e, adesso, anche del rafforzamento del dialogo interculturale. Da segnalare che il Governo italiano e, per esso, il Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, ha di recente deciso di “guadagnare terreno” dopo anni di inattività, procedendo, a maggio 2022, alla nomina di un inviato speciale per la libertà religiosa e il dialogo interreligioso. Sul tema si rinvia a R. SCOTT APPLEBY, *Comprehending Religion in Global Affairs: Toward a Post-Secular Paradigm of Religious Engagement to Advance Human Fraternity*, in *Human Fraternity and Inclusive Citizenship: Interreligious Engagement in the Mediterranean*, a cura di F. PETITO, F. DAOU, M.D. DRIEESSEN, Ledizioni, Milano, 2021, pp. 67-85. Per quanto riguarda invece il ruolo diplomatico della Santa Sede - tra vecchi e nuovi modelli - si rinvia all’intervista al Cardinale Segretario di Stato Pietro Parolin, su *Limes*, n. 7 del 2022, dal titolo *Così la Chiesa pensa il mondo*, pp. 245-252.



settembre 2001, la teoria della universalità dei diritti umani<sup>73</sup> (ben sorretta da clausole costituzionali) ha iniziato a essere messa in discussione in diverse parti del mondo, facendosi strada anche in Occidente e in ambienti culturali e politici di matrice liberale<sup>74</sup> - questi ultimi fautori della prevalenza di un ordine (quello liberale) destinato ad affermarsi non solo rispetto ai totalitarismi sconfitti dalla storia (comunismo in testa) ma anche a farsi strada nei confronti di quelle democrazie parzialmente pluraliste e con forti venature "securitarie"<sup>75</sup>.

L'avanzata di movimenti populistici e sovranisti in Europa<sup>76</sup>, come pure negli Stati Uniti, attinge a piene mani all'interno del calderone argomentativo costruito attorno al dovere di difendere le democrazie "attraverso" la riscoperta di "bacini identitari" messi in pericolo dall'avanzare di culture (anche a sfondo religioso) sia fondamentaliste che laiciste<sup>77</sup>. Da qui, l'utilità, secondo alcuni, di valorizzare e rilanciare il

---

<sup>73</sup> C'è chi ha parlato di "diritti senza storia". Il riferimento è a **G. AZZARITI**, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Laterza, Roma-Bari, 2021, p. 210 ss.

<sup>74</sup> Sebbene focalizzato sull'esperienza americana, spunti importanti riferiti alla crisi delle democrazie liberali in genere si ritrovano in **S. LEVITSKY, D. ZIBLATT**, *Come muoiono le democrazie*, Laterza, Roma-Bari, 2018.

<sup>75</sup> Su tutti **R. KAGAN**, *Paradiso e potere. America ed Europa nel nuovo ordine mondiale*, Mondadori, Milano, 2003. L'Autore è stato uno dei leader del movimento così detto "neo-conservatore" USA. La storia, anche recente, dimostra quanto sia "problematico" pretendere di "esportare la democrazia", anche attraverso "nobili intenzioni". Dal punto di vista giuridico e della filosofia politica, utili spunti di riflessione si trovano in **A. CARRINO**, *Oltre l'Occidente. Critica della Costituzione europea*, Dedalo, 2005. **G. AZZARITI**, *Critica della democrazia identitaria*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 19, parla di "democrazia presidiata", per rimarcare lo "stato ordinario delle democrazie", alla ricerca di "stabilità e durata". Più recente, **A. STERPA**, *La libertà dalla paura. Una lettura costituzionale della sicurezza*, ES, Napoli, 2019, p. 50, affronta il tema della sicurezza come "questione costituzionale" con lo scopo di ricondurla [la sicurezza] all'interno di un perimetro di legalità (costituzionale), dunque "al servizio della libertà e dell'individuo".

<sup>76</sup> **N. URBINATI**, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*, Feltrinelli, Milano, 2013, p. 161 ss.; **A. LUCARELLI**, *Populismi e rappresentanza democratica*, ES, Napoli, 2020, p. 39 ss.

<sup>77</sup> Sul "come" ritrovare gli "anticorpi" per salvare le democrazie liberali, da ultimo, **Y. MOUNK**, *Il grande esperimento. Etnie e religioni minacciano la democrazia?*, Feltrinelli, Milano, 2022, p. 155 ss. Guardando a cosa sta accadendo in Europa (e ai suoi riflessi globali), il manifesto ideologico del patriarca Kirill è un aspetto recente di questa complessa fenomenologia. Quando il primato dell'ortodossia moscovita inneggia contro chi lavora per annientare la Tradizione cristiana in nome dell'ideologia gender, alimenta questa "crociata" culturale, che si manifesta in sede politica a fianco del potere politico e militare del presidente Putin contro l'Ucraina, l'Occidente e le sue istituzioni comuni. Sull'argomento ha scritto di recente **P. ANNICCHINO**, *La deflagrazione nel mondo*



grado di resistenza dei modelli nazionali di catalogazione e disciplina del fenomeno religioso fortemente caratterizzati in senso gerarchico, sia dal punto di vista della sociologia del fattore religioso, sia da quello delle fonti che lo disciplinano<sup>78</sup>.

Il passo in avanti è rappresentato da una laicità intesa come “condizione di possibilità”<sup>79</sup> dei diritti di tutti, persone e organizzazioni.

---

*ortodosso*, in *Scenari*, venerdì 8 luglio 2022, pp. 6-7; **F. MARONTA**, *Il nome del putinismo e l'antiamericanismo*, in *Limes*, n. 4 del 2022, pp. 75-81.

<sup>78</sup> Possiamo ritenere lo strumento concordatario (e pattizio in genere) - per come si è venuto affermando in molti paesi occidentali - come l'espressione giuridica di regolazione del fattore religioso che sempre meno si presta a organizzare la libertà religiosa nello spazio pubblico multiculturale. E questo non perché tale “soluzione” tecnica non sia stata (e forse per alcuni aspetti ancora lo è) in grado di mettere in sicurezza le diversità (e difatti, gli accordi, le convenzioni, le “intese” dovrebbero servire proprio a questo fine) ma perché, da strumento finalizzato soltanto a questo scopo, esso si è tramutato, per i motivi già menzionati, a canalizzare esclusivamente privilegi, ad agevolare qualcuno e marginalizzare altri, a etichettare certe soggettività finanche come (se non irriducibili, certamente come) difficili da includere all'interno del perimetro valoriale della democrazia liberale (sul punto mi piace citare **R. GUOLO**, *L'Islam è compatibile con la democrazia?* Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 126 ss., specie dove affronta il tema, bifronte, dei processi di assestamento democratico in seno ai paesi occidentali - questo per ribadire che la democrazia occidentale, quella che si fonda sulle due grandi rivoluzioni, francese e americana, non è un dato fisso, scontato, ma richiede nutrimento - e in ambito islamico, dove, fatta eccezione per quei paesi soggiogati da dittature religiose e militari, sono in atto processi di crescita democratica importanti, ancora molto altalenanti, ma ragguardevoli sotto diversi punti di vista. L'analisi di Guolo è ovviamente datata a diversi anni fa; molte cose sono cambiate nel frattempo, a partire dal fallimento delle così dette “Primavere arabe” e poi la crisi economica (2008) e quella pandemica (2020), più di recente, ma questo non esclude, come rilevato dall'Autore, il carattere persistente di continui processi di trasformazione e di modernizzazione di alcune società islamiche che meritano di essere incoraggiati e sostenuti). Insomma, a fianco di chi vorrebbe che tutto restasse inalterato, in virtù di una sorta di immedesimazione organica tra “politica pattizia” della libertà religiosa e democrazia costituzionale (laddove le Costituzioni, come quella italiana, hanno recepito questa modalità di governo del fattore religioso collettivo) ci sono altri secondo cui sarebbe utile operare un “recupero” dello strumento pattizio affiancandogli una disciplina di carattere generale necessaria a stabilire che tutto quanto lo Stato predispone a vantaggio delle libertà della persona e dei gruppi religiosi - e che può discendere anche dal dovere di dare esecuzione a norme di derivazione sovranazionale o internazionale - non debba essere “filtrato” da prassi politiche spesso inclini al favoritismo quale prodotto di pressioni lobbistiche. Per l'ampiezza della riflessione e per il modo come viene trattato l'emersione di un diritto unilaterale in materia religiosa rispettoso del “principio di laicità e degli altri principi costituzionali”, si rinvia a **N. COLAIANNI**, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 153-168.

<sup>79</sup> **G. ZACCARIA**, *Postdiritto*, cit., p. 364.



Una laicità in grado di tenere distinte e, nello stesso tempo, complementari, le componenti fondamentali della Repubblica (soggetti e istituzioni) armonizzandone le rappresentazioni all'interno di una legalità anch'essa frutto di nuove modalità relazionali. Da qui la strada verso una legge di attuazione costituzionale dell'art. 19 Cost. risulterebbe più agevole, perché sarebbe espressione di un "pluralismo giuridico *"sostenibile"*<sup>80</sup>, cioè capace di impedire alle diversità culturali e religiose di diventare una forza dirompente; nello stesso tempo, una fonte giuridica di questo tipo apparirebbe idonea a orientare, dal punto di vista procedurale, le scelte discrezionali del Governo in materia di intese (*ex art. 8, terzo comma Cost.*), eventualmente valutabili in sede giudiziaria, come ha stabilito la Corte costituzionale nella sentenza n. 52 del 2016<sup>81</sup>.

## 5 - Conclusioni

Il tempo presente, quello della complessità e della globalizzazione<sup>82</sup>, chiama il giurista a compiere uno sforzo supplementare. Si tratta, in pratica, di oltrepassare gli schemi astratti in cui spesso la teoria dei diritti umani è stata imbrigliata<sup>83</sup> e di diminuire il tasso di rigidità, ancora

---

<sup>80</sup> O come scrive **S. FERRARI**, *Conclusioni*, in *Le minoranze religiose*, cit., p. 254, "un pluralismo assai più ampio, che tocca nella sua integralità l'ordinamento delle nostre società".

<sup>81</sup> Si rinvia, tra i tanti contributi, a quello di **M. PARISI**, *Principio pattizio e garanzia dell'eguaglianza tra le confessioni religiose: il punto di vista della Consulta nella sentenza n. 52 del 2016*, in *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, a cura di ID., ES, Napoli, 2017, pp. 85-99.

<sup>82</sup> **C. GIACCARDI, M. MAGATTI**, *Supersocietà. Ha ancora senso scommettere sulla libertà?*, il Mulino, Bologna, 2022, p. 17 ss.

<sup>83</sup> E in alcuni contesti declinata finanche in modo "concorrenziale" rispetto alla categoria "religione". Su questo aspetto si rinvia all'intervista di Marco Ventura - *La libertà religiosa protegge anche gli atei e i vegani* - a Nazila Ghanea (dal 1° agosto 2022 "Special rapporteur" ONU sulla libertà religiosa o di convinzione, in "La Lettura" del "Corriere della Sera", del 7 agosto 2022, pp. 12-13. La nota docente di origine anglo-iraniana e di fede Baha'i rimarca un aspetto centrale del discorso oggetto del presente lavoro, laddove rimarca che: «spesso i governi si aspettano che le religioni siano organizzate [magari secondo canoni "tradizionali", di conformità a parametri dettati da modelli collaudati sulla scorta di ragioni politico-istituzionali] o che i credenti si comportino in un certo modo [anche a costo di tradire le "identità" di cui si fanno portatori, soprattutto in contesti di immigrazione]. Lo fanno con le migliori intenzioni. Ma dobbiamo essere attenti che ci sia spazio per pratiche e *strutture alternative* [mio il corsivo] anche in materia di interpretazione delle fonti». Illuminante e anche rassicurante,



invocato in alcuni contesti, delle procedure formali (componente necessaria della mediazione giuridica), che diventano però “*stanze senza anima*” se non tengono conto dell’umanità di cui si compone lo spazio pubblico contemporaneo, sempre più connotato in senso multiculturale e multireligioso. Ripartire, allora, dalla dignità umana e dai diritti che afferiscono alla persona - compreso quello alla libertà religiosa e di coscienza - significa affermare, in sede giuridica, una “pretesa” alla democrazia che non tollera privilegi, né ammette discriminazioni. Su questa scia, la stessa funzione (pratica) principale della politica, la *legge*, potrà riscoprire nuove potenzialità - recuperare nuova centralità - e aprirsi a contaminazioni virtuose, riconducendo gli schemi della disciplina dei rapporti tra il potere pubblico e le organizzazioni a sfondo religioso, filosofico o spirituale, a una funzione concretamente idonea a ricalibrare bisogni e interessi, dei singoli come delle formazioni sociali<sup>84</sup>.

Intrapresa questa via, calerebbe, dunque, il sipario sulla teoria pattizia a sfondo privilegiario (“*Church and State*”) e si alzerebbe quello sulla promozione e valorizzazione delle opportunità che germinano da sistemi di relazioni fondate sul dialogo, sulla prossimità e sulla fiducia<sup>85</sup>, al riparo di una legalità compiutamente costituzionale, in quanto sommamente equitativa.

---

specie se si guarda al contesto in cui la Ghanaia andrà a operare (ONU).

<sup>84</sup> Si rinvia alle recenti osservazioni di **M. d’ARIENZO**, *Gli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. Il dialogo istituzionale e la prassi amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 13 del 2022, pp. 35-45, che sviluppa una riflessione attorno al concetto di “ricerca di convergenza” tra interessi ontologicamente diversi (quelli delle confessioni religiose - e prima ancora degli enti di culto delle organizzazioni religiose che inoltrano istanza di riconoscimento della personalità giuridica - e dello Stato) finalizzato a una rilettura delle “rigidità” delle prassi amministrative attraverso il dialogo nelle sedi istituzionali deputate. Si tratta di una “lettura” che, a parere di chi scrive, rischia di assegnare al potere giudiziario (specie al Consiglio di Stato) una gamma di funzioni, legittimate in via consuetudinaria (a volte anche *contra legem*) prive della necessaria delega parlamentare.

<sup>85</sup> **T. GRECO**, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2021, p. 125.