



Giuseppe Casuscelli

(già ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Milano,
Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria")

Una disciplina-quadro delle libertà di religione: perché, oggi più di prima, urge "provare e riprovare" a mettere al sicuro la pace religiosa *

SOMMARIO: 1. "Provare e riprovare" - 2. Le ragioni dell'odierna urgenza. I quattro macro fenomeni: sicurezza, crisi economica, migrazioni e populismi - 3. Di alcuni effetti dei macro fenomeni - 4. Avanzando verso la disuguaglianza graduata. Selezione degli interlocutori, margine d'apprezzamento, e limiti della "democrazia costituzionale" - 5. Le scelte di Astrid, e alcuni punti fermi - 6. Una considerazione ancora.

1 - Provare e riprovare

Grazie agli amici della Fondazione Astrid e a Roberto Zaccaria, in particolare, eccoci qui, ancora una volta, a discutere di una possibile disciplina generale delle libertà di religione nel nostro Paese rinnovando il tentativo di risolvere due persistenti paradossi:

«"il paradosso della laicità" che riposa sull'assurdo precetto che lo Stato debba garantire la uguale libertà e al contempo non possa predisporre una adeguata tutela per la via legislativa», e il "paradosso della riforma dovuta e temuta" che caratterizza la politica ecclesiastica repubblicana di forze «intimorite dalla "paura delle libertà" e insieme incerte se mettere in discussione la permanenza di regimi privilegiari»¹.

È trascorso un decennio dalla presentazione della proposta di legge Boato e Spini² e poi delle proposte Zaccaria³, per così dire svanite nel nulla

* Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce, con l'aggiunta e l'aggiornamento delle note, il testo integrale preparato per l'intervento alla Tavola rotonda in occasione del Seminario di studi organizzato dalla Fondazione Astrid (Roma, 6 aprile 2017), sul tema "Libertà di coscienza e di religione. Ragioni e proposte per un intervento legislativo".

¹ Evidenziavo questi paradossi in *Libertà religiosa e confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/1997, p. 61 ss., rispettivamente alle pp. 62 ss., 71 ss.

² "Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi", presentate alla Camera dei Deputati il 28 aprile 2006 per iniziativa dell'on. Boato (n. 36) e dell'on. Spini e altri (n. 134).

³ La proposta presentata il 29 aprile 2008, a firma dell'on. Zaccaria e altri, era intitolata



con la fine della legislatura, e al rinnovato disincanto di molti, studiosi e politici, alle perplessità di taluno⁴, si è persino sommata l'idea (peregrina e isolata, per buona fortuna) che sarebbe auspicabile nella materia il "silenzio del diritto"⁵, poiché una legge generale sulla libertà religiosa potrebbe rappresentare una prospettiva "di dubbia utilità" se non addirittura "pericolosa"⁶. Forse dimentichi che anche questa libertà non porta «"scritte in faccia" le garanzie richieste per la propria attuazione»⁷ s'ipotizza, infatti, che i plurimi strumenti pattizi oggi operanti, previsti in Costituzione per soddisfare specifiche - e dunque diversificate - esigenze (di alcune confessioni), sarebbero sufficienti per comporre un organico e adeguato sistema delle fonti del diritto ecclesiastico: l'Italia potrebbe così concorrere con buone prospettive di successo alla conquista del primato europeo di resistenza all'adozione di una legge generale sulla libertà religiosa, congelando l'attuazione dell'art. 19 Cost. nell'illusione che la somma dei particolarismi pattizi, per quanto numerosi, possa dare concretezza al pluralismo prefigurato dal primo comma dell'art. 8.

Nella seconda metà del Novecento due paesi "vicini" si sono trovati in un situazione analoga (quanto a fine di un regime dittatoriale e mantenimento di relazioni concordatarie con la Chiesa cattolica) a quella italiana. La Spagna, dopo la fine del franchismo nel 1975, seppe darsi una

"Norme sulla libertà religiosa" (n. 448); quella ulteriore del 10 febbraio 2009, d'iniziativa Zaccaria e altri, aveva a oggetto *"Disposizioni per l'attuazione del diritto di libertà religiosa in materia di edifici di culto"* (n. 2186); dello stesso anno era l'ulteriore proposta del 10 febbraio 2009, d'iniziativa dell'on. Zaccaria e altri, aveva a oggetto *"Disposizioni per l'attuazione del diritto di libertà religiosa in materia di edifici di culto"* (n. 2186).

⁴ Perplesso "perché il principio costituzionale verrebbe a essere riguardato con legge ordinaria" si era dichiarato **M. TEDESCHI**, *I problemi attuali della libertà religiosa*, nel volume collettaneo a sua cura *La libertà religiosa*, t. I, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002, p. 12. Ma è proprio dei principi che la legge ordinaria provveda alla loro attuazione e alla disciplina di dettaglio.

⁵ Scrive **G. DE VERO**, *Il diritto canonico al crocevia di ordine delle coscienze e ordine delle leggi*, in *Dir. eccl.*, I, 2015, p. 19 ss., che "Il 'silenzio' del diritto prospetta una condizione di disagio certamente non inedita, ma che appare particolarmente acuita nell'esperienza giuridica contemporanea" (p. 20), riprendendo il tema affrontato nel volume che raccoglie gli scritti di **S. BERLINGÒ**, *Nel silenzio del diritto. Risonanze canonistiche*, il Mulino, Bologna, 2015.

⁶ Cfr. **M. CANONICO**, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it) gennaio 2010; una pronta replica è stata quella di **V. TOZZI**, *Necessità di una legge generale sulle libertà religiose (Risposta a Mraco Canonico)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2010

⁷ L'espressione è di **A. PINTORE**, *Note intorno all'attuazione dei diritti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 21 del 2016, p. 14.



legge organica sulla libertà religiosa solo cinque anni dopo⁸; il Portogallo, dopo la rivoluzione dei garofani, del 1974, si dette una legge sulla libertà religiosa nel 2001⁹. La promessa contenuta nella nostra Carta che tutte le manifestazioni di vita religiosa delle minoranze, prima osteggiate o represses dalla dittatura fascista con il pretesto della tutela dell'ordine pubblico, sarebbero state "ugualmente libere" - vale a dire assistite per il futuro dall'identica garanzia che assiste le manifestazioni della maggioranza cattolica - non è stata invece mantenuta: eppure manca poco al compimento del settantesimo anno dall'entrata in vigore della Carta e poco al compimento del novantesimo anno di perdurante vigenza di quel che resta della disciplina sui culti ammessi. Da qui, la crescente "amministrativizzazione" del settore della scienza giuridica che si occupa del fenomeno religioso e dei connessi diritti individuali e collettivi, e l'abnorme ruolo suppletivo assunto dalla giurisprudenza, specie amministrativa¹⁰, che non di rado ha orientamenti non uniformi e/o non costanti nel tempo che alimentano incertezza **nel** e **del** diritto¹¹.

Sembra quasi che l'abbandono del modello confessionista - con i suoi consolidati riferimenti normativi, istituzionali e culturali - abbia fatto sfumare nella classe politica la consapevolezza dei nuovi fini-valori che conformano il ruolo della religione nello spazio pubblico di uno stato democratico e pluralista; che abbia cancellato o gravemente menomato la capacità di esplicitarli nel chiaro contesto di un indirizzo politico dei partiti e dei movimenti, e la volontà di concretizzarli nelle prassi di governo delle istituzioni e del Paese¹²; che abbia invece determinato vaghezza,

⁸ Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa.

⁹ Lei da Liberdade Religiosa, Lei n.º 16/2001 de 22 de Junho.

¹⁰ "La scelta, evidentemente politica e non meramente imputabile a sciattezza o disinteresse, di non disciplinare le questioni aperte ha lasciato che si sedimentasse una regolamentazione confusa, diseguale e asimmetrica sul territorio (incapace persino di rispondere alla più classica delle manifestazioni della libertà religiosa qual è la effettiva possibilità di godere di luoghi ove professare i riti del proprio culto) e una tutela affidata prevalentemente ai soli strumenti della giurisdizione con tutte le conseguenze del caso": così **N. FIORITA, D. LOPRIENO**, *Islam e costituzionalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 14 del 2017, p. 3.

¹¹ Traggo la distinzione da **S. ZORZETTO**, *Le sezioni unite civili e la giurisprudenza della Cassazione*, in *Riv. dir. privato*, 3/2011, p. 423, per la quale i cambiamenti della giurisprudenza "incidono sulla certezza *nel* diritto perché rendono *ex post* scorretti o illeciti comportamenti che erano invece corretti e leciti al momento in cui sono stati posti in essere", e ancora "incidono sulla certezza *del* diritto perché rendono più imprevedibile la soluzione dei casi giudiziari".

¹² L'ultima dichiarazione risale al governo Prodi, allorquando il Presidente del Consiglio dei ministri assicurava il parlamento che il governo sarebbe stato rispettoso "dell'uguale libertà riconosciuta dalla Costituzione italiana a tutte le confessioni religiose



contraddittorietà, stanca ripetitività nella declamazione di una libertà ritenuta “privilegiata” soltanto (come scriveva nel 1976 Francesco Finocchiaro) nel “gratuito e astratto chiacchiericcio di un gergo sociologico di stampo ottocentesco, privo di precisi riscontri scientifici”¹³. E dunque continuiamo a interrogarci sul perché «una “società secolarizzata” non sappia “essere laica”»¹⁴.

L’odierna proposta del gruppo Astrid mira dunque ad approdare nelle aule del parlamento (lo abbiamo sentito dalle parole di Roberto Zaccaria): possiamo intendere il tentativo odierno vuoi nel senso dell’invito ad argomentare a favore e a dis-provare ogni argomento contrario¹⁵, sia nel senso di provare di nuovo, con perseverante tenacia, senza lasciarsi sconfiggere dalle sconfitte del passato¹⁶.

2 - Le ragioni dell’odierna urgenza. I fattori concomitanti: sicurezza, crisi economica, migrazioni e populismi

E tuttavia, non possiamo fare a meno di chiederci: perché proprio ora una nuova proposta di legge?

Si potrebbe certo ribadire che il vuoto normativo protratto per un spazio temporale straordinariamente lungo dovrebbe impegnare ogni forza politica, che ambisca al governo proficuo delle istituzioni e al progresso democratico della società civile, a colmarlo in applicazione di basilari principi di giustizia. Ma questa risposta rischia di apparire dettata da una sorta di ottimismo della volontà, perché su questi stessi propositi s’interrogavano giuristi, politici e governanti già dieci, venti o trenta anni or sono, senza esito; e le resistenze del passato non sono di sicuro sopite¹⁷.

o credenze”, e ammetteva senza veli che “in questo senso vi è stata un’inadempienza o insufficienza da parte dello stato nei loro confronti”, e senza infingimenti riconosceva, che, dopo oltre un decennio di durata della così detta “stagione dei nuovi accordi” avviata nel 1984, “«è però cresciuto il numero delle confessioni senza intesa, alle quali noi stiamo rispondendo con la normativa degli anni 1929-30 sui “culti ammessi”, cioè tollerati, che oggettivamente le discrimina»; tuttavia nel suo programma di governo non richiamava mai il principio supremo enunciato dalla Corte costituzionale.

¹³ F. FINOCCHIARO, sub Art. 19, in *Commentario della Costituzione, Rapporti civili*, Art. 13-28, Zanichelli, Bologna, 1976, p. 435.

¹⁴ Si poneva l’interrogativo P. BELLINI, *La Chiesa e la politica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2009, p. 1.

¹⁵ È il senso attribuito da Dante (nel *Paradiso*, canto terzo, 1-3).

¹⁶ È il senso della medicea Accademia del Cimento

¹⁷ Alle resistenze della Chiesa cattolica, di cui dirò più avanti, bisognava aggiungere quelle “della Lega Nord, che ha nel tempo condizionato in modo determinante i governi di diverso colore ai quali ha partecipato, nel senso di dare voce a timori di sapore xenofobo,



E rischia di apparire persino velleitaria, se è vero che ai tempi d'oggi in tema di pluralismo religioso "alla logica del diritto si sovrappongono, quando addirittura non si sostituiscono, le logiche del mercanteggiamento, della negoziazione e delle convenienze politiche"¹⁸.

Per di più, le difficoltà che segnano in questa fase il versante della politica (e questa non è una generalizzazione, perché sono coinvolte tutte le forze presenti nel parlamento) inducono a non prendere alcuna iniziativa di un certo impegno, sul piano dei contenuti e su quello temporale, e inducono ad ammantare di accortezza, se non di saggezza, la malcelata preferenza per uno sterile immobilismo. A maggiore ragione dopo che un'affermazione "sfuggita di penna" al Giudice delle leggi - constatato che "nel nostro ordinamento non esiste una legislazione generale e complessiva sul fenomeno religioso" - nega (con leggerezza, si deve riconoscere) che "la necessità di una tale pervasiva disciplina legislativa" sia "imposta dalla Costituzione, che tutela al massimo grado la libertà religiosa"¹⁹.

Vi sono, però, motivi nuovi e determinanti per fare ritenere opportuna la riproposizione del tema, come oggi avviene; motivi che stanno, a mio avviso, nel fatto che nel decennio appena trascorso sono sopraggiunte almeno due circostanze incontrovertibili che impongono alle forze politiche, e alle forze di governo a maggior ragione, di essere previgenti e di dare per tempo risposte adeguate e condivise.

La prima è rappresentata dall'insorgere, o dal consolidarsi, di quattro "macro fenomeni" di vaste dimensioni che hanno suscitato prima e alimentato poi, considerati ognuno a sé stante e ancora di più nel reciproco combinarsi, la "paura della libertà religiosa" pur essendone apparentemente lontani o, almeno, distinti.

Penso all'ansia accresciuta per la **sicurezza**, al clima di sospetto e al suo portato di richieste rinnovate di discipline limitative delle libertà fondamentali, spinte talora sino alla soglia di illiberali compressioni, al fine di contrastare con misure efficaci l'emergenza del terrorismo internazionale, anche al prezzo di giungere alle soglie di una "democrazia

che hanno prodotto normative e a prassi sfavorevoli ad insediamenti stranieri, tanto sul piano del contrasto all'immigrazione clandestina, quanto su quello del perseguimento della sicurezza urbana, quanto infine su quello della soddisfazione di interessi religiosi o materiali a soggetti che osservano il Corano": cfr. **S. PRISCO**, *I modelli istituzionali di integrazione musulmana in Europa e il caso dell' "Islâm italiano"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2011, p. 12.

¹⁸ Così **C. LUZZATI**, *Pluralismo, laicità e crisi della rappresentanza politica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 17 del 2017, p. 8.

¹⁹ Corte cost., sentenza n. 52 del 2016, punto 5.1 del *Considerato in diritto*.



autoritaria²⁰; alla perdurante **crisi economica**, che ha acuito la crisi dello stato sociale, e ha condotto (specie dopo la riforma dell'art. 81 Cost. che impone di assicurare "l'equilibrio tra le entrate e le spese" del bilancio dello Stato, "tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico") persino alla rinuncia a garantire quel nucleo indefettibile di prestazioni che costituisce una componente essenziale ad assicurare l'effettività dei diritti fondamentali della persona²¹; alle **migrazioni** di massa che, con l'accresciuto carico umano di rifugiati politici e immigrati economici, mettono a dura prova i principi stessi di uguaglianza e di solidarietà, fondativi del nostro ordinamento democratico; alla diffusione di variegati **populismi** il cui profilo identitario e xenofobo si concretizza (e si esalta in vari modi) a opera di forze politiche al governo in non poche realtà territoriali, e alimenta, con il supporto dei poteri locali, un neo-confessionismo di costume. Come grandi faglie dell'esperienza contemporanea si contrappongono visioni del mondo inconciliabili: sicurezza vs. libertà, nazionalismo vs. globalismo, pluralismo vs. spinte identitarie, espansione economica vs. stagnazione, integrazione vs. assimilazione, inclusione vs. esclusione.

3 - Di alcuni effetti dei macro fenomeni

Più nel dettaglio, l'esigenza di salvaguardare la sicurezza ha comportato il tentativo di indebolire le garanzie che circondavano le libertà di religione, sino ad allora decantate nella loro primazia e inviolabilità, solo perché la stragrande maggioranza dei nuovi titolari appartengono a confessioni minoritarie, e all'Islām in specie, estranee alla storia e alla tradizione italiana²²: per essi la garanzia delle libertà di religione è, nella realtà, non effettiva e non efficace, confinati come sono in uno "spazio giuridico" situato alla periferia delle libertà - degli antichi e dei moderni - ed emarginati dallo "spazio pubblico" nel quale altri hanno un ruolo egemone o privilegiato.

²⁰ Come paventava già **A. CERRI**, *Legislazione dell'emergenza, cultura del sospetto, democrazia autoritaria*, in *Critica del diritto*, 1989 fasc. 53-55.

²¹ Corte cost., sentenza n. 275 del 1016.

²² Vedi per tutti **R. MAZZOLA**, *La convivenza delle regole. Diritto, sicurezza e organizzazioni religiose*, Milano, Giuffrè, 2005; **P. CONSORTI**, *La reazione giuridica alla società multiculturale. Fra respingimenti multiculturalisti e diritto interculturale*, in *Tutela dei diritti dei migranti*, a cura di P. Consorti, Pisa, Plus, 2009, pp. 11-42; **ID.**, *Nuovi razzismi e diritto interculturale. Dei principi generali e dei regolamenti condominiali nella società multiculturale*, in *Intercultura, nuovi razzismi e migrazioni*, a cura di I. Possenti, Pisa, Plus, 2009, p. 99-12; **ID.**, *Pacchetto sicurezza a fattore religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2011.



La crisi economica, poi, ha comportato l'impoverimento delle risorse destinate alle politiche interventiste di promozione delle libertà delle minoranze religiose, in primo luogo nel settore dell'edilizia di culto, e ha fatto dimenticare del tutto l'impegno del governo in carica nel 1985 di estendere in modo paritario e in via unilaterale il sistema del finanziamento pubblico appena introdotto per la Chiesa cattolica. È doveroso ricordare che i diritti garantiti dall'art. 19 Cost. (al pari di altri diritti di libertà²³) si configurano spesso come diritti a prestazioni: senza la possibilità di accedervi non sarebbe possibile il loro pieno appagamento (penso alla libertà di propaganda) o il loro normale appagamento (penso all'esercizio pubblico del culto). Ora, la natura fondamentale del diritto di libertà religiosa e del diritto incompressibile all'esercizio del culto²⁴ esclude che essi "debbono essere sempre e comunque assoggettati a un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili" giacché tutte le disposizioni in materia di finanziamento pubblico alle confessioni religiose, del legislatore nazionale come di quelli regionali, non possono essere incoerenti rispetto al quadro normativo complessivo dei finanziamenti destinati ai servizi di rilevanza sociale²⁵.

Le migrazioni di massa, ancora, sono divenute ben presto "una condizione reale e permanente destinata a pesare sulle forme della convivenza e sulla produzione delle relative regole di organizzazione"²⁶, e hanno imposto in tempi ristrettissimi la convivenza forzata di una pluralità di etnie, fedi, consuetudini, stili di vita che hanno stentato e stentano a comporsi in un sistema interculturale e interreligioso per la presenza di comunità che non hanno ancora conosciuto il processo storico di secolarizzazione vissuto dalla civiltà europea²⁷. Il populismo di ogni

²³ Nota **M. LUCIANI**, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 8, come "... solo a proposito dei diritti sociali si parla di diritti finanziariamente condizionati, mentre sarebbe più corretto qualificare tutti i diritti come risorse giuridicamente scarse (nel senso che il loro godimento non è illimitato), condizionate alla disponibilità di risorse economicamente scarse (nel senso che sono le decisioni di bilancio che determinano le opportunità di godimento dei diritti)".

²⁴ In tal senso, da ultimo, Corte cost. n. 63 del 2016, punti 6 e 8 del *Considerato in diritto*.

²⁵ I brani sono ripresi dalla sentenza dapprima citata della Corte costituzionale (ai punti 7 e 8 del *Considerato in diritto*) che li riferisce al fondamentale diritto del disabile all'istruzione garantito dall'art. 38 della Carta.

²⁶ Cfr. **M.C. FOLLIERO**, *Libertà religiosa e società multiculturali: la risposta italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2008, p. 2.

²⁷ Vedi **G. DALLA TORRE**, *Considerazioni sull'attuale problematica in materia di libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 24 del 2014; **F. FRENI**, *Flussi migratori, religione e diritto nella polis euro-mediterranea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 35 del 2012; **N. FIORITA**, *Immigrazione, diritto e libertà religiosa: per una*



matrice stimola il declino della solidarietà sociale e alimenta il clima di paura - la "paura dell'Altro"²⁸ - in quanti (tradizionalisti, atei devoti, neopagani, sovranisti, e via dicendo) coltivano il progetto di una società impermeabile nei suoi tratti identitari, arroccata nei suoi egoismi, e ha assunto toni allarmanti nelle campagne anti immigrati e anti islamiche di quanti, nuovi untori, spargono il *virus* dell'odio e predispongono a pericolose reazioni isteriche per il timore dello scontro di civiltà e delle guerre di religione.

Della misura in cui quest'ultimo fenomeno ha concretamente inciso sul tema della libertà religiosa ne è prova certa la circostanza che il governo centrale ha dovuto sollevare conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale - per la prima volta nelle vicende di cui si occupa la nostra disciplina - per violazione delle norme sul riparto delle competenze tra stato e regioni nella materia dei rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose²⁹. Ciò è avvenuto nella sub-materia dell'edilizia di culto, per l'adozione di normative³⁰ che hanno ecceduto da un ragionevole esercizio delle competenze attribuite alle regioni dall'art. 117 Cost. e che, sotto il paravento della materia urbanistica, hanno fatto rientrare incongrue discipline attinenti l'ordine pubblico e la sicurezza, apertamente e gravemente limitative (per la prima volta nella storia della Repubblica) delle libertà individuali e delle istituzioni religiose, destinatarie di leggi denominate senza pudore "anti moschee"³¹. Si tratta di disposizioni che - ha scritto il giudice delle leggi - introducendo obblighi del tutto eccentrici rispetto agli interessi urbanistici, hanno determinato

"ampie limitazioni di diritti fondamentali della persona di rilievo costituzionale, in difetto di un rapporto chiaro di stretta strumentalità

mappatura preliminare del campo di indagine, in Immigrazione e soluzioni legislative in Italia e Spagna. Istanze autonomistiche, società multiculturale, diritti civili e di cittadinanza, a cura di V. Tozzi, M. Parisi, Campobasso, Arti grafiche la Regione, 2007.

²⁸ Vedi il volume a cura di F. Bilancia, F.M. Di Sciullo, F. Rimoli, *Paura dell'Altro. Identità occidentale e cittadinanza*, Carocci, Roma, 2008. Paura e crisi sono così divenuti "topoi del postmoderno": vedi **M. BORRELLO**, *Paura e crisi nella società liquida*, in *Riv. soc. dir.*, n. 3, 2015, p. 167 ss.

²⁹ *Ex art.* 117, secondo comma, lett. f), Cost.

³⁰ È il caso della Lombardia, prima, risolto con la sentenza n. 63 del 2016, e del Veneto, poi, risolto con la sentenza n. 67 del 2017.

³¹ Discipline, queste, dimentiche di certo che la Corte costituzionale - in una delle prime sentenze che avrebbero amputato la normativa sui culti ammessi del 29/30 - sessant'anni orsono affermava che la formula dell'art. 19 "non potrebbe, in tutti i suoi termini, essere più ampia, nel senso di comprendere tutte le manifestazioni, ivi indubbiamente incluse, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l'apertura di templi e oratori e la nomina dei relativi ministri" (sentenza n. 59 del 1958).



e proporzionalità rispetto ad altri interessi costituzionalmente rilevanti, ricompresi nel perimetro delle attribuzioni regionali³².

In questa cornice vanno anche ricompresi i provvedimenti di varia natura (normazione secondaria, ordinanze sindacali contingibili e urgenti, atti amministrativi) che – specie in Lombardia e nel Veneto - con formulazioni apparentemente neutrali, fanno sì che “il percorso di integrazione dei non cittadini regolarmente soggiornanti [sia] costellato da numerose barriere di natura legale e amministrativa”³³: alcuni comuni hanno vietato per esempio l’ingresso in alcune tipologie di edifici pubblici alle donne velate, prefigurando un paese a tutele differenziate e discriminanti³⁴. Questo esito - riassunto nella formula della “territorializzazione dei diritti di libertà religiosa”³⁵ - costituisce la prima delle naturali conseguenze del non avere lo Stato ancora determinato quei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto di libertà religiosa che devono essere garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale³⁶ al fine di evitare che si stabilizzi e si aggravi il fenomeno del localismo dei diritti di libertà e delle “cittadinanze locali” che possono talora “trasformarsi in meccanismi fortemente escludenti”³⁷. Un fenomeno, questo, dovuto alla peculiare frammentazione ed eterogeneità dei comuni nel nostro Paese³⁸, ma che è stato non di rado applicato in modo da

³² Corte cost. Sentenza n. 67 del 2017, punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

³³ Cfr. **E. GARGIULO**, *Un lungo percorso a ostacoli. Il difficile cammino dei non cittadini verso l’integrazione e la cittadinanza*, in *SOCIETAMUTAMENTOPOLITICA*, vol. 7, n. 13, p. 309.

³⁴ Sulle tre “ondate” di ordinanze anti-velo che si sono succedute dal 2004 a oggi vedi, da ultimo, **G. CAVAGGION**, *Gli enti locali e le limitazioni del diritto alla libertà religiosa: il divieto di indossare il velo integrale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2016.

Da ultimo, Trib. Milano, sez. I civ., ord. 20 aprile 2017, in relazione alla delibera della Regione Lombardia n. X/4553 del 2015 - che dispone l’adozione di misure idonee al rafforzamento del sistema di controllo, identificazione e sicurezza per l’accesso e la permanenza nelle sedi della giunta regionale e degli enti e società facenti parte del sistema regionale, al fine pratico di vietare l’ingresso alle donne che indossano il burqa - ha ritenuto che “il divieto - e dunque il sacrificio dei diritti di cui agli artt. 8 e 9 della Cedu -, sia ragionevole e proporzionato rispetto al valore invocato dal legislatore - la pubblica sicurezza -, che risulta concretamente minacciata dall’impossibilità di identificare (senza attendere procedure di identificazione che richiedono la collaborazione di tutte le persone che entrano a volto scoperto) le numerose persone che fanno ingresso nei luoghi pubblici individuati”.

³⁵ Vedi **G. CIMBALO**, *Il diritto ecclesiastico oggi: la territorializzazione dei diritti di libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2010

³⁶ *Ex art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.*

³⁷ Vedi **E. GARGIULO**, *Localizzazione dei diritti o localismo dell’appartenenza? Abbozzo di una teoria della residenza*, in *SOCIETAMUTAMENTOPOLITICA*, vol. 2, n. 3, 2011, p. 242.

³⁸ Cfr. **F. CAMPOMORI**, *Quando la cittadinanza diventa locale: immigrazione e diritti sociali*



“lede [re] il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, giacché gli stessi comportamenti potrebbero essere ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose frazioni del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei sindaci”, e comporta “vere e proprie disparità di trattamento tra cittadini, incidenti sulla loro sfera generale di libertà, che possono consistere in fattispecie nuove ed inedite, liberamente configurabili dai sindaci, senza base legislativa, come la prassi sinora realizzatasi ha ampiamente dimostrato”³⁹.

Lo scarto che il nostro ordinamento deve registrare tra la titolarità dei diritti di libertà religiosa individuale di tutti e dell’uguale libertà di tutte le confessioni e il loro effettivo godimento è manifesto; e non vi sono segnali che esso tenda a ridursi, a dispetto del compito di rimuovere tutti gli ostacoli che lo causano, secondo quanto dispone il secondo comma dell’art. 3 Cost.: eppure, non sarebbe male ricordare che nel nostro ordinamento «il rapporto tra libertà e solidarietà è descritto dalla formula per cui gli individui “ricevono diritti e restituiscono doveri”»⁴⁰.

4 - Avanzando verso la disuguaglianza graduata. Selezione degli interlocutori, margine d’apprezzamento, e limiti della “democrazia costituzionale”

La seconda circostanza incontrovertibile è data dallo stabile incremento del carattere discrezionale dei criteri adoperati dai pubblici poteri, centrali e periferici, nella materia dei rapporti con le organizzazioni confessionali; criteri, d’impronta politica più che tecnica, la cui applicazione a ogni livello sembra volta a sfuggire alle istanze di controllo giudiziale.

Risulta così diffuso e irrigidito, senza alcun fondamento normativo plausibile, il modello di “disuguaglianza graduata” che seleziona ed emargina le religioni sprovviste di una struttura di potere centralizzata,

in Italia (www.socpol.unimi.it/altrisiti/limes/.../File/Campomori%206%20maggio%2008.doc), p. 2.

³⁹ Corte cost., sentenza n. 115 del 2011, punto 8 del *Considerato in diritto*. Si concretizza così il rischio di “un affievolimento della libertà religiosa del singolo”, cui “non resta che migrare da un territorio all’altro a seconda dell’appartenenza identitaria che egli si attribuisce” paventato da **G. CIMBALO**, *Laicità e collaborazione alla prova: il livello locale. Introduzione alla sezione di lavoro*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2010, pp.4-6.

⁴⁰ Cfr. **A. APOSTOLI**, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all’interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016, p. 8 (http://www.constituzionalismo.it/download/Costituzionalismo_201601.pdf).



quelle ritenute “non accettabili” e quelle tacciate di essere “non religioni”. In mancanza di regole sostanziali e procedurali vincolanti, questo ha comportato in modo simultaneo e contraddittorio la diminuzione del livello delle disparità per talune confessioni (quelle, per esempio, cui il potere discrezionale del governo e del parlamento ha consentito l’accesso all’intesa, ai sensi del terzo comma dell’art. 8 Cost., o alle “piccole intese” in materia di assistenza e previdenza sociale, o al riconoscimento quali persone giuridiche ai sensi della legge n. 1159 del 1929) e l’aumento per altre (penso ai testimoni di Geova e alle comunità islamiche) alle quali è impedito da un decennio, nell’un caso, il compimento del procedimento legislativo di attuazione dell’intesa già stipulata (nel 2010 e nel 2014) o, nell’altro, ne è di fatto impedito l’accesso, con il risultato di conculcare il libero esercizio delle libertà fondamentali riconosciute dalla Carta quale che sia la cittadinanza di quei diversamente credenti⁴¹.

Non si può trascurare, poi, un terzo elemento - dai contorni non altrettanto definiti - costituito da recenti indirizzi giurisprudenziali della Corte europea dei diritti dell’uomo. La Corte di Strasburgo, infatti, sembra avere corretto la rotta un tempo intrapresa verso il riconoscimento uniforme dei diritti individuali di libertà garantiti dall’art. 9 della Convenzione⁴² - sino ad affermare la possibilità di verificare la ragionevolezza e proporzionalità di differenti discipline pattizie concluse da uno Stato-membro - e sembra ora virare, accentuando la portata del principio di sussidiarietà e con qualche ambiguità concettuale, verso l’ammissione che le discipline del “fattore religioso” si avvalgono di un margine di apprezzamento dei legislatori nazionali peculiarmente ampio e variabile⁴³.

⁴¹ E questo avviene con buona pace della Corte costituzionale che, in una recente sentenza (la n. 52 del 2016), ha affermato - con un revirement discutibile e discusso - che l’intesa, unico strumento idoneo alla tutela delle specificità delle confessioni, non sia funzionale alla loro libertà e alla loro uguaglianza davanti alla legge.

⁴² Si è ritenuto, in modo complementare, che anche l’art. 17 TFUE consenta agli Stati membri di “definire nella maniera più opportuna lo *status* che chiese, associazioni religiose e filosofiche devono avere nel proprio territorio, finendo dunque col dissociare la dimensione individuale della libertà religiosa (tutelata dal diritto dell’Unione oltreché dalle Costituzioni nazionali) da quella associativa od istituzionale (liberamente disciplinabile a livello nazionale)”: vedi **F. MARGIOTTA BROGLIO, M. ORLANDI, Articolo 17 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea**, in *Trattati dell’Unione europea*, 2^a ed., a cura di A. Tizzano, Giuffrè, Milano, 2014, p. 457.

⁴³ Rinvio, per tutti, al volume di **D. DURISOTTO, Istituzioni europee e libertà religiosa. CEDU e UE tra processi di integrazione europea e rispetto delle specificità nazionali**, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016.

Da ultimo, la Corte EDU, nella sentenza della Grande Chambre, *Affaire Dubská Et Krejzová C. République Tchèque* (Requêtes nos 28859/11 et 28473/12), 15 novembre 2016, ha ribadito, in una prospettiva generale, che “L’ampleur de cette marge dépend d’un certain



Un margine che parrebbe ritenere legittima un'accentuata discrezionalità delle autorità nazionali degli Stati membri nell'attuazione delle politiche di "ragionevole accomodamento", e sottolineare la natura sussidiaria del ruolo della Corte anche in ordine alla dimensione individuale della libertà religiosa, atteso che le prime godono di una "légitimité démocratique directe"⁴⁴. La condizione delle minoranze e lo stesso principio pluralista potrebbero, per questa via, correre il rischio dell'imposizione per via di legge di culture, etiche, costumi propri della maggioranza, in nome del consenso sociale del momento, della sicurezza e dell'imperativo di preservare le condizioni del "vivre ensemble" quale nuovo elemento costitutivo della protezione dei diritti e delle libertà degli altri⁴⁵.

nombre d'éléments déterminés par les circonstances de la cause. Cette marge est d'autant plus étroite que le droit en cause est important pour garantir à l'individu la jouissance effective des droits fondamentaux ou d'ordre intime qui lui sont reconnus. Lorsqu'un aspect particulièrement important de l'existence ou de l'identité d'un individu se trouve en jeu, la marge laissée à l'État est également restreinte. Lorsqu'au sein des États membres du Conseil de l'Europe il n'y a de consensus ni sur l'importance relative de l'intérêt en jeu ni sur les meilleurs moyens de le protéger, la marge d'appréciation est plus large, surtout lorsque sont en jeu des questions morales ou éthiques délicates (Van der Heijden, précité, §§ 55-60, avec d'autres références, et Parrillo c. Italie [GC], no 46470/11, § 169, CEDH 2015, avec d'autres références)" (par. 178); infatti, sempre a dire dei giudici di Strasburgo, «Grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est d'utilité publique en matière économique ou en matière sociale, et la Cour respecte en principe la manière dont l'État conçoit les impératifs de l'utilité publique, sauf si son jugement se révèle "manifestement dépourvu de base raisonnable" (Stec et autres c. Royaume-Uni [GC], nos 65731/01 et 65900/01, § 52, CEDH 2006-VI, avec d'autres références, Shelley c. Royaume-Uni (déc.), no 23800/06, 4 janvier 2008, et Hristozov, précité, § 119)»(par. 179).

⁴⁴ «Les autorités nationales jouissent d'une légitimité démocratique directe et, ainsi que la Cour l'a affirmé à maintes reprises, se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur les besoins et contextes locaux. Lorsque des questions de politique générale sont en jeu, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans un État démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national (voir, par exemple, *Maurice c. France* [GC], no 11810/03, § 117, CEDH 2005-IX). Il en va en particulier ainsi lorsque ces questions concernent les rapports entre l'État et les religions (voir, *mutatis mutandis*, *Cha'are Shalom Ve Tsedek*, précité, § 84, et *Wingrove c. Royaume-Uni*, 25 novembre 1996, § 58, *Recueil* 1996-V; voir aussi *Leyla Şahin*, précité, § 109). S'agissant de l'article 9 de la Convention, il convient alors, en principe, de reconnaître à l'État une ample marge d'appréciation pour décider si et dans quelle mesure une restriction au droit de manifester sa religion ou ses convictions est "nécessaire"»: così la Grande Chambre, 1er juillet 2014 (Requête no 43835/11), *Affaire S.A.S. c. France*, par. 129.

⁴⁵ È pienamente condivisibile quanto afferma al riguardo il giudice Robert Spano in rapporto alla decisione unanime della seconda sezione del Corte EDU nell'*Affaire Belcacemi et Oussar c. Belgique* (Requête n° 37798/13), 11 juillet 2017, secondo cui la legge belga 1°



Da ultimo, si deve ricordare che il passaggio dalla democrazia legislativa a quella costituzionale si è mostrato in generale “particolarmente complesso, ed orientato nei suoi caratteri di fondo a proporre intrecci ed incontri, o anche scontri, di carattere diverso tra i due protagonisti della scienza, tra il legislatore e i giudici”⁴⁶; nel nostro settore queste dinamiche hanno visto lo sforzo costante e risolutivo - della Corte costituzionale in primo luogo - nel porre rimedio all’inerzia legislativa e nel ricondurre il *corpus* pre-repubblicano delle fonti normative di settore a una plausibile legalità democratica⁴⁷.

La Corte ha dovuto talvolta “imporre” il suo ruolo di garante a legislatori restii sia nel dare il doveroso seguito alle sue pronunce (penso al caso della Regione Lombardia in materia di edilizia di culto) sia nel farne applicazioni conformi allorquando approvano novelle legislative o riformano le discipline vigenti⁴⁸ o ancora approvano norme regolamentari⁴⁹: Si manifesta, così, la resistenza a legiferare alla luce delle statuizioni e dei principi enucleati dal giudice delle leggi, la riluttanza nel

giugno 2011 (che ha inserito l’art. 563bis del codice penale belga) – norma che punisce coloro che si presentino “dans les lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie, de manière telle qu’ils ne soient pas identifiables” – non viola gli artt. 8, 9 e 14 della Convenzione. Afferma il Giudice Spano, presidente della sezione: “9. Cependant, il convient de dire clairement que l’importance accrue accordée par la Cour au principe de subsidiarité ne donne pas pour autant carte blanche aux États membres dans leur choix des mesures et des moyens destinés à restreindre les droits garantis par la Convention, même lorsque les intérêts en jeu ont été mis en balance au niveau législatif. L’histoire a amplement démontré que les sociétés démocratiques portent en elles le risque que des sentiments majoritaristes, qui se traduisent par la suite en textes législatifs, germent sur le terrain d’idées et de valeurs qui menacent les droits fondamentaux. Les catégories isolées et vulnérables n’ont alors plus que le recours de s’adresser aux tribunaux. Et ces tribunaux, qu’ils soient nationaux ou internationaux, à l’instar de la Cour, ont le devoir de rechercher et de détecter, dans la mesure du possible, si l’imposition de mesures qui ont pourtant été largement entérinées par la sphère législative est motivée par une hostilité ou une intolérance à l’égard d’une idée, d’une opinion, ou d’une confession religieuse en particulier” (vedi *Opinion concordante du Juge Spano à laquelle se rallie la Juge Karakaş*, parte III).

⁴⁶ Sull’argomento si veda **M. FIORAVANTI**, *La Corte e la costruzione della democrazia. Per i sessant’anni della Corte costituzionale, passim* e p. 22, che può leggersi sul sito della Corte.

⁴⁷ Il mancato intervento del legislatore, divenuto col tempo colpevole inerzia e ostinato silenzio, ha imposto nei fatti la necessità di percorrere le vie giurisdizionali per un’almeno parziale attuazione dell’art. 19, e ha rimesso ai giudici ordinari e alla Corte il compito d’individuare di volta in volta il punto di equilibrio tra i diversi beni costituzionali coinvolti per mezzo di un’opera di bilanciamento che consentisse di assicurare la protezione di beni costituzionali confliggenti.

⁴⁸ penso al caso della regione Veneto sempre in materia di edilizia di culto.

⁴⁹ penso nuovamente alla regione Lombardia, in materia di abbigliamento delle donne islamiche.



fare propria un'interpretazione consapevole che la garanzia delle libertà di religione di tutti (credenti, non credenti, diversamente credenti, cittadini e non) rappresenta il riconoscimento consapevole e voluto di una condizione che - "in un ordinamento ispirato al principio personalista (art. 2 della Costituzione)"⁵⁰ - connota in via primaria, assoluta, la vita di ognuno, non condizionata e non condizionabile dalla cittadinanza del soggetto, dalla sua appartenenza a una o all'altra comunità nazionale.

Un costituzionalismo della persona a carattere universale connota (*rectius*: deve connotare), dunque, queste libertà: che non possono essere differenziate o parcellizzate perché il Costituente le ha ritenute indispensabili nella loro interezza (senza che siano possibili distinzioni tra le facoltà in cui esse si articolano) per garantire a tutti la conduzione di un'esistenza libera e dignitosa, per promuovere la compiuta realizzazione della personalità di ognuno, per favorire le condizioni del doveroso concorso di tutti al progresso dell'intera società, materiale e spirituale⁵¹. Il principio personalista - ha affermato la Corte costituzionale⁵² - "pone come fine ultimo dell'organizzazione sociale lo sviluppo di ogni singola persona umana".

La garanzia dello Stato della salvaguardia di queste libertà è elemento fondativo del pluralismo religioso e culturale della Carta voluto dai Costituenti, e dunque della laicità positiva che connota il volto della Repubblica⁵³, senza che nell'apprestamento delle necessarie tutele abbia rilievo il maggiore o minore numero degli appartenenti a una confessione, poiché "in materia di religione, non valendo il numero, si impone ormai la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede, quale che sia la confessione religiosa di appartenenza"⁵⁴.

Tuttavia, non è superfluo ribadire che, in una condizione di equilibrato assetto dei poteri, la laicità della Repubblica non può fare conto sulla sola democrazia costituzionale, ché l'operato della Corte non ha (né può avere) carattere organico e cadenza temporale costante vuoi per i limiti

⁵⁰ Corte cost., sentenza n. 253 del 2003, punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

⁵¹ Sul tema, da ultimo e per tutti, vedi **A. RUGGERI**, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Principi costituzionali*, a cura di L. Ventura, A. Morelli, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 167-202.

⁵² Corte cost., sentenza n. 167 del 1999, punto n. 6 del *Considerato in diritto*.

⁵³ Corte cost., sentenze n. 203 del 1989, n. 195 del 1993, n. 259 del 1990, n. 145 del 1995. Nella sentenza n. 508 del 2000 la Corte ha avuto modo di ribadire come "il sopra evocato principio di laicità non implichi indifferenza e astensione dello Stato dinanzi alle religioni ma legittimi interventi legislativi a protezione della libertà di religione".

⁵⁴ Corte cost., sentenza n. 440 del 1995, punto 3.2 del *Considerato in diritto*, che prosegue affermando "Il primo comma dell'art. 8 della Costituzione trova così la sua piena attuazione".



propri del giudizio incidentale, vuoi perché la così detta “copertura costituzionale” degli accordi tra lo Stato e le confessioni ha fatto ritenere alla stessa Corte che le sia precluso il ricorso a sentenze additive anche quando era di fatto violata l’uguale libertà di queste. Basti pensare, del resto, che il nostro giudice delle leggi - tra i pochi in Europa dai tempi della “piccola guerra dei crocifissi”⁵⁵ - non ha avuto ancora l’occasione di affrontare il tema cruciale dei simboli religiosi nello spazio pubblico, dibattuto con esiti contrastanti dalla magistratura ordinaria e amministrativa⁵⁶, né quello più specifico dell’abbigliamento a carattere religioso, o quello più ampio e denso dei “diritti culturali”⁵⁷ e del problematico bilanciamento della libertà di professione religiosa, a essi sovente sottesa, con il principio di uguaglianza e il divieto di trattamenti diseguali che violano la regola della generalità della legge⁵⁸.

5 - Le scelte di Astrid, e alcuni punti fermi

⁵⁵ Così **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il regime giuridico dell’Unione Europea*, in **C. MIRABELLI, F. MARGIOTTA BROGLIO, F. ONIDA**, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al Diritto ecclesiastico comparato*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 201, aveva denominato la disputa giurisprudenziale e dottrinale sul tema dell’esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche.

⁵⁶ La questione di legittimità costituzionale degli artt. 159 e 190 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), come specificati, rispettivamente, dall’art. 119 (e allegata tabella C) del r.d. 26 aprile 1928, n. 1297 (Approvazione del regolamento generale sui servizi dell’istruzione elementare), e dall’art. 118 del r.d. 30 aprile 1924, n. 965 (Ordinamento interno delle Giunte e dei Regi istituti di istruzione media), e dell’art. 676 del predetto d.lgs. n. 297 del 1994, sollevata, in riferimento al principio di laicità dello Stato e, comunque, agli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, è stata ritenuta manifestamente inammissibile perché “l’impugnazione delle anzidette disposizioni del testo unico si appalesa [...] il frutto di un improprio trasferimento su disposizioni di rango legislativo di una questione di legittimità concernente le norme regolamentari richiamate: norme prive di forza di legge, sulle quali non può essere invocato un sindacato di legittimità costituzionale, né, conseguentemente, un intervento interpretativo di questa Corte”: cfr. Corte cost., ordinanza n. 389 del 2004.

⁵⁷ Secondo **W. KYMLICKA**, *La cittadinanza multiculturale*, il Mulino, Bologna, 1999 (traduzione italiana di G. Gasperoni; titolo originario *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press, Oxford, 1995) i diritti culturali “implicano il riconoscimento, l’accettazione e il sostegno delle esigenze e delle identità di specifici gruppi etnici e nazionali. Lo stato inevitabilmente aiuta determinate identità culturali e pertanto ne danneggia altre” (*ivi*, p. 188). Per i riferimenti più specificamente identitari e religiosi si veda, per tutti, **G. FAMIGLIETTI**, *Diritti culturali e diritto della cultura*, Giappichelli, Torino, 2010.

⁵⁸ Si vedano le considerazioni di **G. CERRINA FERONI**, *Diritto costituzionale e società multiculturale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, specie p. 25 ss.



Le scelte di base della proposta Astrid di legge-quadro che ci hanno illustrato i relatori nella mattinata offrono un prezioso contributo alla risoluzione dei problemi che ho esposto; prezioso e insieme equilibrato, com'è sempre necessario quando una proposta si prefigga l'obiettivo, dopo un non facile travaglio, di essere un buon punto di partenza per il successivo confronto tra le forze politiche, e non ambisca a dare prova di vuota tecnica e astratta perfezione legislativa. Il costante richiamo ai principi-valori della Costituzione (scritta e "vivente"), la cui forza prescrittiva trascende la quotidianità della politica e del diritto, potrebbe consentire il convergere su un fondamento che tutti possono dare per presupposto e incontestato. Gli autori della proposta hanno affrontato in modo pragmatico questo compito, e hanno voluto che la volontà riformatrice non fosse affidata solo agli studiosi di una teoria generale della libertà religiosa, alle loro raffinate elaborazioni (correndo il rischio di smarrire il senso ineludibile della giurisprudenza come scienza pratica), ma che fosse calata nella realtà complessa e talvolta contraddittoria del tempo presente.

La proposta, lo si è ricordato, è costitutivamente "aperta" ai contributi di tutti. Ma almeno tre punti - a mio avviso - sono da considerare fermi, e rappresentano premesse tanto doverose quanto chiarificatrici per un dialogo scevro da ambiguità.

a) Primo punto. Non è corretto affermare che l'esigenza di garantire la sicurezza individuale e collettiva (come quella urbana o nazionale), segnalata dagli episodi di violenza privata e pubblica ispirati a motivazioni di (asserito) carattere religioso, possa fare assurgere la sicurezza a "principio" comparabile ai preminenti principi di uguale libertà di tutte le confessioni e di libertà di religione di tutti gli individui affermato dalla Carta, come pure recenti iniziative del Ministero dell'interno farebbero ritenere⁵⁹. L'esigenza di garantire la sicurezza può, a ben precise condizioni,

⁵⁹ Mi riferisco al *Patto nazionale per un Islam italiano, espressione di una comunità aperta, integrata e aderente ai valori e principi dell'ordinamento statale*, che, per un verso, supera i confini delle competenze ministeriali ["La direzione centrale per gli Affari dei culti vigila sulla concreta osservanza dei principi contenuti negli articoli 3, 8 e 19 della Costituzione e delle normative vigenti, ordinarie e speciali, in materia di libertà religiosa e di regolamentazione dei rapporti Stato-Confessioni religiose, per rendere effettivo il diritto alla libertà religiosa", e l'Osservatorio sulle politiche religiose "Nato con lo scopo di esaminare e approfondire le realtà dei culti diversi dal cattolico in Italia e la conoscenza del fenomeno religioso e delle sue delicate implicazioni, svolge compiti di studio e di monitoraggio delle realtà religiose presenti nel Paese e delle problematiche connesse", secondo quanto si legge sul sito ufficiale del Ministero dell'interno <http://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-liberta-civili-e-limmigrazione/direzione-centrale-affari-de>



costituire un limite al pieno, assoluto esplicarsi delle facoltà che ogni soggetto può “liberamente” esercitare nell’attuazione di quel diritto garantito dall’art. 19⁶⁰ con il solo limite espresso della non contrarietà dei riti al buon costume⁶¹. Questa considerazione vale per ogni limite previsto dalla Carta nell’esercizio di un diritto di libertà⁶², che esige un approfondito

i-culti), ma non certo quello di stringere accordi di qualunque natura e portata con confessioni diverse dalla cattolica, chiamate ancora sul sito “Culti Acattolici” (sic!) e per altro verso assegna un posto prioritario alla finalità di “Proseguire nell’azione di contrasto dei fenomeni di radicalismo religioso, anche attraverso forme di collaborazione che offrano alle autorità e alle istituzioni strumenti di interpretazione di un fenomeno che minaccia la sicurezza della collettività, ivi compresi cittadini e residenti di fede islamica”.

Sull’opportunità “forse non solo sul piano della estetica istituzionale, del trasferimento delle competenze generali in materia ecclesiastica oggi spettanti al Ministero dell’interno” alla Presidenza del Consiglio dei Ministri rinvio a quanto scrivevo in *Libertà religiosa*, cit. p. 80 s., con argomenti a mio avviso ancora più convincenti oggi che si deve registrare un progressivo spostamento del Ministero dall’ambito delle libertà civili a quello della sicurezza; in senso contrario vedi però V. TOZZI, *Le trattative per la stipulazione delle ‘intese’*, in *Dir. eccl.*, 2015, p. 70, il quale “Rest[a] convinto che lo sviluppo e le garanzie in materia di libertà religiosa dovrebbero attenersi alla competenza del Ministero dell’Interno, piuttosto che alla competenza del Consiglio dei Ministri e del suo Presidente, in quanto espressione di una materia interna al quadro dei principi fondamentali, e che dovrebbe essere gestita sottraendoli alla discrezionalità politica”.

⁶⁰ In questo senso mi sembra debba leggersi il passo di Corte cost., sentenza n. 63 del 2016, punto n. 8 del *Considerato in diritto*, secondo cui «[n]ella Costituzione italiana ciascun diritto fondamentale, compresa la libertà di religione, è predicato unitamente al suo limite; sicché non v’è dubbio che le pratiche di culto, se contrarie al “buon costume”, ricadano fuori dalla garanzia costituzionale di cui all’art. 19 Cost.; né si contesta che, qualora gli appartenenti a una confessione si organizzino in modo incompatibile “con l’ordinamento giuridico italiano”, essi non possano appellarsi alla protezione di cui all’art. 8, secondo comma, Cost. Tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa, così, farsi “tiranno” (sentenza n. 85 del 2013). Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto - nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità, per le ragioni spiegate sopra - sono senz’altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all’ordine pubblico e alla pacifica convivenza».

⁶¹ Tutti ricordano che l’originaria previsione della non contrarietà all’ordine pubblico fu soppressa dall’Assemblea costituente a seguito dell’approvazione di appositi emendamenti. Come affermò l’on. Preti nella seduta del 26 marzo 1947 “Ordine pubblico significa, in pratica, arbitrio di polizia” (<http://www.nascitacostituzione.it/02p1/01t1/019/index.htm?art019-009.htm&2>).

⁶² Limitazioni per motivi di sicurezza possono essere stabilite dalla legge in via generale alla libertà di circolazione e soggiorno (art. 16 Cost.); “comprovati motivi di sicurezza” possono consentire alle autorità di vietare le riunioni in luogo pubblico (art. 17, terzo comma).

Da ultimo, la già ricordata sentenza n. 63 del 2016, al punto 8 del *Considerato in diritto*, ha ribadito che «[n]ella Costituzione italiana ciascun diritto fondamentale, compresa la



esame sui contro limiti che ne condizionano l'operatività, ossia sulla proporzionalità, ragionevolezza, meritevolezza ed efficacia delle misure restrittive ipotizzate (dal legislatore o, nel caso concreto, dalle autorità di pubblica sicurezza), e impone un'interpretazione restrittiva delle norme che le prevedono in forza del carattere di specialità che ogni limite riveste. E vale a maggior ragione per le libertà costituzionali che ricevono una tutela rafforzata dalla previsione esplicita di poterle esercitare "liberamente" da parte dei cittadini (circolazione e soggiorno, *ex art.* 16; associazione, *ex art.* 18; manifestazione del pensiero, *ex art.* 21) o anche, con un ampio e non circoscrivibile allargamento della sfera dei beneficiari, da parte di tutti (libertà di religione, *ex art.* 19). La corretta ponderazione di tutti gli interessi coinvolti presuppone che non si attribuisca il carattere di "principio" di portata generale a un'esigenza di tutela idonea a ridurre lo "spazio" di una libertà e a costituirne un "limite" - di per sé privo di attitudine espansiva - proprio perché verso quella ponderazione occorre procedere "con lo scrupolo richiesto dal rango costituzionale degli interessi attinenti alla libertà religiosa"⁶³ al fine di impedirne arbitrarie violazioni⁶⁴.

b) Secondo punto fermo è che non è fondato il timore - più o meno reso esplicito in qualche intervento - che una disciplina paritaria degli individui e delle confessioni porti con sé il rischio di un'assimilazione

libertà di religione, è predicato unitamente al suo limite; sicché non v'è dubbio che le pratiche di culto, se contrarie al "buon costume", ricadano fuori dalla garanzia costituzionale di cui all'art. 19 Cost.; né si contesta che, qualora gli appartenenti a una confessione si organizzino in modo incompatibile "con l'ordinamento giuridico italiano", essi non possano appellarsi alla protezione di cui all'art. 8, secondo comma, Cost. Tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa, così, farsi "tiranno" (sentenza n. 85 del 2013). Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto - nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità, per le ragioni spiegate sopra - sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza». La sentenza precisa poi che "il perseguimento di tali interessi è affidato dalla Costituzione, con l'art. 117, secondo comma, lettera h), in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni (ex plurimis, sentenza n. 35 del 2012)".

⁶³ Così Corte cost., sentenza n. 63 del 2016, punto n. 6 del *Considerato in diritto*.

⁶⁴ La legittimità del fine di garantire la sicurezza restringendo lo spazio delle libertà di religione, in sintesi, "doit reposer sur des facteurs objectifs et identifiables qui contribuent directement à atténuer le préjudice résultant de l'exercice du droit de l'homme qui se trouve restreint. Il s'ensuit que l'hostilité et l'intolérance publiques à l'égard d'une catégorie particulière de personnes ne peuvent jamais justifier une restriction des droits garantis par la Convention" (così il Giudice Robert Spano, in conclusione della sua *Opinion concordante*, cit., parte V).



forzata di queste ultime⁶⁵: un'assimilazione intesa a negare il radicamento storico, sociale di alcune di esse (e di quella maggioritaria, in specie), a tutto vantaggio delle confessioni minoritarie e di quelle, in specie, di nuovo insediamento. Un timore siffatto genera e alimenta, a sua volta, "le resistenze della Chiesa cattolica, per la quale l'uguale libertà dei credenti di qualsivoglia fede non può tuttavia significare la loro equiparabilità in positivo"⁶⁶. Ora, come l'uguale libertà degli individui "davanti alla legge" non cancella le differenze che in natura si riscontrano tra di essi, così l'uguale libertà delle confessioni "davanti alla legge" non cancella le analoghe differenze tra di esse, riconosciute peraltro dalla stessa Carta nelle diversificate previsioni dell'art. 7 e del secondo e terzo comma dell'art. 8; lo stesso dicasi per la pari dignità di credenti e non credenti. E tuttavia, secondo il risalente, consolidato indirizzo della Corte costituzionale,

"il legislatore deve osservare i limiti stabiliti nel primo comma dello stesso articolo 3, ai sensi del quale le distinzioni di [...] religione, [...] non possono essere assunte quali criteri validi per la adozione di una disciplina diversa"⁶⁷.

Il timore potrebbe apparire fondato a chi volesse interrompere il faticoso cammino della Chiesa verso il pieno, effettivo riconoscimento dei diritti umani⁶⁸ nella vana illusione che sia ancora possibile persistere nella

⁶⁵ Il timore riprenderebbe i rilievi mossi da Mons. Betori, segretario della CEI, nel corso dell'audizione davanti alla I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati, avvenuta nella seduta del 16 luglio 2007, lamentava che la proposta unificata predisposta dall'on. Zaccaria fosse indirizzata "piuttosto nella direzione di allargare quanto più possibile a tutte le confessioni religiose uno status paritario che elimini le differenze; mentre è proprio nella natura delle religioni e degli enti che ad esse fanno capo, l'elemento della diversità".

⁶⁶ Cfr. **S. PRISCO**, *I modelli istituzionali di integrazione musulmana*, cit., p. 12. Anche per **M.C. FOLLIERO**, *Libertà religiosa*, cit. p. 8, la Chiesa cattolica ha accusato i vari disegni di legge "di voler stravolgere il sistema delle fonti utilizzando in materia costituzionale una legge ordinaria e insieme di liquidare il sistema differenziato di collegamento esistente in contrasto con la Costituzione e le sue ultra-ventennali interpretazioni. Scopo dichiarato: "aprire" alle Chiese e alle religioni degli immigrati. *Obiettivo reale*: livellare il trattamento giuridico delle Confessioni religiose storiche e delle ultime arrivate."

⁶⁷ Corte cost., sentenza n. 56 del 1958.

⁶⁸ Scrive il cardinale **R.R. MARTINO**, *I diritti della persona nella prospettiva del Magistero*, (intervento del 18 marzo 2004 al Congresso internazionale organizzato dall'Istituto di studi superiori sulla donna del Pontificio ateneo "Regina Apostolorum" su *La donna e i diritti umani*): "L'itinerario storico della tradizione cristiana dei diritti umani non è stato un itinerario pacifico. Ci sono state, infatti, da parte del Magistero anche molte riserve e condanne di fronte all'affermarsi dei diritti dell'uomo nel solco della Rivoluzione francese; ma tali riserve, ripetutamente manifestate dai Pontefici, specialmente nel XIX secolo, erano dovute al fatto che tali diritti venivano proposti e affermati contro la libertà della Chiesa, in una prospettiva ispirata dal liberalismo e dal laicismo. / L'individualismo dominante



condanna di quella “opinione sommamente dannosa per la Chiesa cattolica” (già chiamata “delirio” da Gregorio XVI) che ritiene “*la libertà di coscienza e dei culti essere un diritto proprio di ciascun uomo*”⁶⁹.

Né c'è da menare scandalo, ancora, per l'asserita novità dell'assimilazione delle organizzazioni filosofiche e non confessionali alle chiese. La considerazione unitaria (peraltro già presente nell'art. 17 TFUE - norma “interposta”, con valore di fonte sovra-legislativa, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost.⁷⁰ – secondo cui l'Unione mantiene “un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni”, sebbene sia convincente la tesi che risulti “arduo equilibrare il dialogo con i soggetti religiosi e quello con i soggetti non religiosi o anti-religiosi”⁷¹ - non comporta l'applicazione del medesimo modello di relazioni né identità di discipline. Del resto, al proposta in esame non fa nemmeno menzione del “dialogo”, e gli effetti della registrazione delle organizzazioni filosofiche e non confessionali in un'apposita sezione del registro territoriale attengono al campo delle libertà individuali e collettive, al fine di ostacolare possibili forme di discriminazione, mentre non si registrano esiti innovativi di rilievo per quanto riguarda interventi promozionali a favore di entità che pure concorrono, secondo i propri specifici caratteri e fini, al progresso spirituale della società.

c) Terzo punto. Frutto di errore o di mistificazione sarebbe, ancora, porsi il problema di come raccordare la futura legge sulle libertà di religione alle (norme di attuazione delle) vigenti discipline bilateralmente convenute ai sensi del terzo comma dell'art. 8 e (in speciale modo) del secondo comma dell'art. 7 Cost., prefigurando una superiorità gerarchica formale degli strumenti pattizi che discenderebbe dalla “copertura costituzionale” di cui

faceva sì che la rivendicazione dei diritti dell'uomo si tramutasse in affermazione dei diritti dell'individuo più che della persona, ossia dell'essere umano decurtato della dimensione sociale e privo di trascendenza. Tale è l'immagine dell'uomo considerato misura di tutte le cose, creatore assoluto della legge morale, consegnato ad un destino di pura immanenza. Il Magistero ha tuttavia apprezzato in modo sostanzialmente positivo la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1948” (http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20040318_martino-women_it.html).

⁶⁹ **PIO IX**, enciclica *Quanta cura*, terzo paragrafo (<http://w2.vatican.va/content/pius-ix/it/documents/encyclica-quanta-cura-8-dicembris-1864.html>). Nell'allegato *Sillabo dei principali errori dell'età nostra*, tra gli *Errori che si riferiscono all'odierno liberalismo*, il punto LXXVIII annovera l'affermazione: “Però lodevolmente in alcuni paesi cattolici si è stabilito per legge che a coloro i quali vi si recano, sia lecito avere pubblico esercizio del culto proprio di ciascuno”.

⁷⁰ Così, da ultimo, Corte cost. sent. n. 184 nel 2015, punto n. 5 del *Considerato in diritto*.

⁷¹ Rinvio alle considerazioni di **M. VENTURA**, *L'articolo 17 TFUE come fondamento del diritto e della politica ecclesiastica dell'Unione europea*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2/2014, p. 300.



godono (per consolidato indirizzo giurisprudenziale del giudice delle leggi, non unanimemente condiviso in dottrina) le leggi di esecuzione degli accordi (e delle loro modificazioni) da essi prefigurati.

Da un canto è bene ricordare che, anche ad avviso del giudice delle leggi, questa “copertura costituzionale” - al pari di ogni altra⁷² - non opera in termini assoluti e inderogabili, e difatti ha consentito la dichiarazione di illegittimità costituzionale di singole disposizioni pattizie.

D’altro canto, è stato già osservato in modo perspicuo come

“sarebbe interessante valutare in quale misura le fonti unilaterali statali abbiano inciso sul sistema di accordi con la Chiesa cattolica, condizionando in specie la revisione concordataria”, giacché se “si considera la dinamicità dell’ordinamento giuridico, si finisce necessariamente per dover valutare in tutte le direzioni le incidenze delle dinamiche innovative”⁷³;

e si è ancora puntualizzato come, in concreto, una specifica disciplina pattizia sopravvenuta “è stat[a] in sostanza nient’altro che un adeguamento al diritto unilaterale statale che si era venuto trasformando ed evolvendo rispetto al 1929”.

Ora, quanto alla funzione del sistema pattizio nel quadro della Carta repubblicana, è opinione concorde, anche alla luce di un indirizzo consolidato della giurisprudenza costituzionale, che tutti gli accordi della Stato con le confessioni religiose siano preordinati ad assolvere due compiti: (i) quello di assicurare l’efficacia civile, alle condizioni pattuite, di atti e provvedimenti delle autorità ecclesiastiche destinati di regola a vedere circoscritta la loro efficacia all’interno dell’ordinamento confessionale, perché le parti sono concordi nel ritenere che essi (in tutto, o in parte) non appartengono in via esclusiva all’ordine religioso, e/o di concedere particolari vantaggi, specie in materia fiscale⁷⁴; (ii) quello di assicurare l’uguale garanzia di libertà e insieme la tutela delle specificità proprie di una confessione - “nel rispetto della neutralità dello Stato in materia religiosa nei confronti di tutte”⁷⁵ -, che sarebbero pretermesse o compromesse dal diritto comune in forza delle sue caratteristiche di generalità e astrattezza.

Sul piano della logica e sul piano del diritto, dunque, gli accordi non possono contenere norme con un altro contenuto e un’altra portata, vale a

⁷² Si veda, per esempio, Corte cost. sent. n. 56 del 2015, punto n. 4.1 del *Considerato in diritto*.

⁷³ Cfr. **G. DALLA TORRE**, *Il sistema di accordi con la Chiesa cattolica e l’incidenza delle fonti unilaterali statali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., rispettivamente p. 3, p. 2.

⁷⁴ Corte cost., sentenza n. 58 del 1959.

⁷⁵ Corte cost., sentenza n. 235 del 1997, punto 4 del *Considerato in diritto*.



dire che dettino discipline anche in astratto riferibili a soggetti diversi dalla parte confessionale stipulante e dai soggetti che essa rappresenta, ovvero a un "ordine" che non sia "proprio" di quella confessione⁷⁶. Se di fatto esse le contengono (e possono contenerle proprio perché, in mancanza di una legge generale sulla libertà religiosa, molte confessioni si sono preoccupate di assicurarsi formalmente garanzie "contrattuali" non contemplate in forma espressa dalla legislazione vigente) esse non godono di alcuna "copertura costituzionale", perché eccedono dai limiti della "materia pattizia".

Le norme dettate da una legge generale di attuazione degli artt. 8 e 19 Cost. godrebbero, di contro, di una "pregevolezza", di un carattere rinforzato connesso sia alla loro indiscussa rilevanza costituzionale, perché espressive di uno degli "elementi identificativi e irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale"⁷⁷, sia all'assolutezza della garanzia apprestata dalla Carta⁷⁸: mediante la specificazione e la determinazione dei contenuti, infatti, assicurano in via diretta e immediata la piena effettività dei principi costituzionali il cui contenuto intendono rendere esplicito e compiuto, e la piena garanzia di giustiziabilità dei molteplici diritti soggettivi di carattere assoluto che da essi discendono. È bene tenere sempre a mente che "non c'è attuazione senza determinazione"⁷⁹.

E tuttavia, dicevo prima, le norme che sostanziano di fatto la materia pattizia sono sì assistite - secondo la prevalente dottrina - dalla "copertura costituzionale", ma anch'esse non sono esenti da qualsivoglia verifica di conformità. Per un verso, esse sono soggette al controllo di conformità ai principi supremi della Costituzione⁸⁰ e, per altro verso, sono soggette alla consueta, "dinamica" opera di bilanciamento a opera dell'interprete quando confliggano con discipline espressive di principi costituzionali pari

⁷⁶ Un esempio di violazione della regola è offerto dai commi secondo e terzo dell'art. 9 della legge n. 449 del 1984 (di esecuzione dell'intesa con le chiese rappresentate dalla Tavola valdese) in materia di insegnamento della religione nelle scuole pubbliche.

⁷⁷ Così, in tema di "controlimiti" in relazione a "i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona", Corte cost. sentenza n. 238 del 2014, punto n. 3.2 del *Considerato in diritto*.

⁷⁸ Parafrasando quanto ha detto il giudice delle leggi si potrebbe ripetere che "l'assolutezza di tale garanzia costituzionale incide sull'esercizio delle potestà attribuite a tutti i soggetti pubblici dell'ordinamento repubblicano" (Corte cost., sentenza n. 223 del 1996, punto n. 4 del *Considerato in diritto*), e dunque incide anche sull'esercizio della potestà legislativa.

⁷⁹ Il rilievo è di **A. PINTORE**, *Note intorno all'attuazione dei diritti*, cit., p. 16.

⁸⁰ Come ha affermato il giudice delle leggi sin dalla sentenza n. 175 del 1973, nel sindacato di legittimità costituzionale sulle singole norme di esecuzione del Concordato lateranense si tratta di vedere se una di esse debba essere posta a confronto con un «"principio supremo" che nemmeno una legge avente copertura costituzionale potrebbe superare» (punto n. 2 del *Considerato in diritto*).



ordinati. Lo sono, dunque, in primo luogo per la verifica del rispetto del principio supremo di laicità (e dei suoi singoli corollari o riflessi, individuati dalla Corte), e in secondo luogo perché sono soggette al controllo di ragionevolezza e proporzionalità delle differenziazioni pattuite. Il necessario rispetto dei principi (anch'essi supremi) dell'uguale libertà di tutte le confessioni, della loro indipendenza nell'ordine proprio, dell'autonomia organizzativa, della tutela delle minoranze, e via dicendo, esige questo controllo, perché il principio-sistema della laicità contiene l'imperativo costituzionale che il modello di relazioni Stato-Chiese sia qualificato e caratterizzato (i) dal pluralismo confessionale - e dal conseguente vincolo per il legislatore e per il governo d'impedire che una o alcuna di esse abbiano una posizione dominante, e di consentire l'accesso al sistema pattizio a tutte le confessioni organizzate in conformità al secondo comma dell'art. 8 Cost. che ne facciano richiesta - (ii) dalla neutralità e (iii) dall'imparzialità dei pubblici poteri e degli apparati amministrativi nei confronti di tutte le confessioni.

Per quest'ultimo aspetto - lo ha notato in modo puntuale il giudice delle leggi - l'adeguata ponderazione delle specificità di ogni confessione è fino a oggi resa difficoltosa dalla mancanza del parametro necessario per la comparazione, vuoi che la disparità di trattamento sia fatta valere tra due o più discipline pattizie, vuoi che sia fatta valere tra le norme applicabili a una confessione priva di intesa e le norme applicabili ad altre confessioni che hanno stipulato accordi⁸¹. Questa mancanza è determinante: la Corte, infatti, con riferimento alla richiesta di estendere alle confessioni che non hanno stipulato accordi con lo Stato i benefici accordati alle confessioni che quegli accordi abbiano stipulato, ha affermato che la ponderazione «è in limine preclusa dalla mancanza di quella "disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio della libertà religiosa»⁸².

⁸¹ «... in ogni caso la possibilità di prendere in esame la necessità di estendere alle confessioni senza intesa la attribuzione di un beneficio, che in ipotesi si assumesse essere allo stato illegittimamente limitato alle sole confessioni con intesa, è in limine preclusa dalla mancanza di quella "disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio" del diritto di libertà religiosa, quale è la disciplina cui ha avuto riguardo la sentenza n. 195 del 1993. Vi sono invece distinte disposizioni specifiche, aventi ciascuna un contenuto precettivo variamente modulato; contenuto che per tale specifica sua connotazione rende appunto in limine inutile - e quindi inammissibile - lo scrutinio di costituzionalità richiesto dalla Commissione rimettente per estenderne l'ambito di applicazione»: così Corte cost., sentenza n. 178 del 1996, punto 5 del *Considerato in diritto*.

⁸² Corte cost., sentenza n. 178 del 1996, punto n. 5 del *Considerato in diritto*.



6 - Una considerazione ancora

Il respiro originariamente “aperto” del pluralismo confessionale ha subito nel tempo stalli, adattamenti e metamorfosi, fino al punto di riprodurre per un verso l'impronta “corporativa” delle discipline pattizie e di palesare, per altro verso, le tracce di un illegittimo impianto “assimilazionista” che tende a diluire le differenze tra i patrimoni ideali e i modelli organizzativi delle minoranze religiose: in questa direzione muovono la “spinta” a dotarsi di statuti, la pretesa di un accorpamento non spontaneo delle comunità, la mimetizzazione delle specifiche esigenze, il favore per l'adesione a un'intesa standardizzata nei contenuti e nelle finalità.

L'atrofia del pluralismo religioso, dell'uguale libertà delle confessioni di minoranza e delle libertà dei credenti singolarmente considerati - che conformano il principio supremo della laicità dello Stato e il suo basilare fondamento pluralista - rappresenta oggi un rischio concreto per il nostro ordinamento democratico; un rischio ancora più grave perché sembra essersi fermata la spinta propulsiva della giurisprudenza della Corte costituzionale (quella degli anni '70 e '80) e la sua capacità di orientare gli indirizzi della giurisprudenza ordinaria.

Per interrompere il processo in corso di progressiva legittimazione delle disuguaglianze occorre dare con urgenza risposte efficaci e utili a garantire la certezza e la concretezza di regole che assicurino a tutti gli individui e a tutte le confessioni il godimento di pari opportunità nella professione di una fede, nella propaganda religiosa, nell'esercizio del culto, nell'accesso generalizzato agli strumenti positivi previsti dalle legislazioni nazionale e locali per favorire il conseguimento di questi obiettivi. Il compito comporta di necessità l'impegno di quanti - giuristi, politici, comunità religiose, società civile - siano disponibili ad abbandonare timori e pregiudizi nell'affrontare i temi controversi che ostacolano il pacifico “vivere insieme” di tutti, animati dalla volontà reale di operare per un'attuazione della nostra Carta sempre più ampia e piena (*magis ut valeat*), sperimentando con tenacia la via difficile, stretta del confronto e della mediazione.

Ma occorre anche l'impegno di quanti, rifuggendo da propositi idealistici e prescegliendo opzioni improntate al realismo, avvertano almeno che l'emarginazione e l'esclusione di alcune minoranze dal godimento di diritti fondamentali, l'intolleranza religiosa propagandata come risposta ai fondamentalismi, la negazione preconcepita delle culture “altre”, offrono serio motivo di temere che siano messe in pericolo la convivenza pacifica e la sicurezza di tutti. Nei ghetti, ovunque essi si trovino, covano le ceneri dell'estremismo: altri paesi hanno dovuto sperimentarne le conseguenze.



La proposta del gruppo Astrid intende interrompere quel “silenzio del diritto” di cui parlavo all’inizio di questo intervento, proponendo “meditati annunci e condivise opzioni” per il governo dei macro fenomeni cui ho fatto cenno all’inizio - che possano sostituire il “fastidioso frastuono di invadenti e contrapposte pretese”⁸³ - con l’offrire l’opportunità e la possibilità

“dell’impianto e dello sviluppo di vere e proprie regole giuridiche, anch’esse espressione di una particolare etica sociale e tuttavia dotate dei caratteri dell’inclusività, del coordinamento, della stabilità e quindi di un più certo e consolidato statuto di positività e di efficacia”⁸⁴.

La comunità dei giuristi (ecclesiasticisti e costituzionalisti sono in prima linea) non può dichiararsi ostile alla proposta (adducendo a pretesto omissioni, ridondanze, imprecisioni) o mantenersi estranea al dibattito, né può trovare riparo nelle «elaborazioni raffinate quanto astratte del “dialogo multiculturale”, o anzi “interculturale”»⁸⁵. Essa per prima - come avvenne per iniziativa di Arturo Carlo Jemolo in anni lontani, in momenti decisivi per la vita democratica della nascente repubblica - deve intraprendere con la necessaria prontezza la rotta che conduca alla migliore attuazione “possibile” del progetto pluralista delineato dai Costituenti per restituire al Paese realisticamente una sicura “pace religiosa”, pietra angolare di quella pacifica convivenza sociale che si fonda sulla solidarietà “normativamente prefigurata dalla Costituzione”⁸⁶. Bene ha scritto Lorenza Carlassare:

“La solidarietà presuppone [...] in primo luogo rispetto della *coscienza* individuale in tutte le sue espressioni: e dunque *laicità*. L’intreccio tra i valori costituzionali è profondo, se uno viene indebolito s’indeboliscono tutti. L’intolleranza religiosa distrugge la solidarietà,

⁸³ L’espressione è di **G. DE VERO**, *Il diritto canonico*, cit., p. 21

⁸⁴ L’espressione è di **S. BERLINGÒ**, *I vincoli etici dell’esperienza giuridica contemporanea*, ora in **S. BERLINGÒ**, *Nel silenzio del diritto*, cit., p. 407.

⁸⁵ Rinvio al paragrafo conclusivo del contributo di **G. CERRINA FERONI**, *Diritto costituzionale e società multiculturale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 34 ss., e p. 39 (<http://www.rivistaaic.it/diritto-costituzionale-e-societ-multiculturale-11f.html>).

⁸⁶ Così Corte cost., sentenza n. 75 del 1992, punto n. 2 del *Considerato in diritto*. Quanto al valore prescrittivo dell’art. 2 Cost., ha scritto **L. CARLASSARE**, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016, cit., p. 46, con riguardo alla sentenza appena richiamata: «Una sentenza che fissa in modo sicuro il valore e la natura del principio: indicando la solidarietà come *base della convivenza sociale* e precisando che si tratta di una convivenza “normativamente prefigurata dalla Costituzione” la Corte esclude che l’art. 2 abbia valore solo descrittivo o esprima una speranza affidata al *sentimento* di solidarietà, sottolineandone invece il valore prescrittivo: la disposizione indica un assetto *giuridicamente imposto*. La convivenza sociale *deve essere* costruita *normativamente* sulla base del principio di “solidarietà”; da questo principio deve prendere forma»



la distruggono la discriminazione sul piano religioso, l'esclusione o la differenziazione di alcuni, singoli e minoranze"⁸⁷.

Fare sì che la proposta del gruppo Astrid compia il cammino del suo perfezionamento servirebbe a dare concretezza a «l'osservazione che potere legislativo, potere esecutivo e potere giudiziario devono svolgere la loro funzioni nell'ambito del nucleo centrale dei valori costituzionali "evitando avventure ai margini"»⁸⁸. I valori che informano il principio supremo di laicità dello Stato e i suoi riflessi, recepiti in una legge-quadro sulle libertà di religione, potrebbero finalmente avviare il superamento delle "disparità di credo" che gravano su quanti professano convinzioni religiose minoritarie o non ne professano alcuna⁸⁹; e potrebbero porre un freno al propagarsi di fenomeni degenerativi quali le anomale esegesi dei giudici di merito, le eccentricità dell'azione amministrativa di cui hanno dato prova alcuni enti locali, l'approvazione di leggi "pericolosamente ai bordi della legittimità costituzionale"⁹⁰ quali rimangono le leggi regionali della Lombardia e del Veneto in tema di edilizia di culto, di cui la Corte ha dichiarato la (purtroppo solo) parziale illegittimità costituzionale.

Prima che sia davvero tardi.

⁸⁷ Vedi **L. CARLASSARE**, *Solidarietà: un progetto politico*, cit., p. 55 s.

⁸⁸ **G. SILVESTRI**, *Sovranità popolare e magistratura*, in *Archivio Rivista AIC* (http://archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/20030619_padova/doc/silvestri.doc), 2013, p. 20, richiama (e ritiene condivisibile) l'affermazione di **A. BARAK**, *La discrezionalità del giudice* (titolo originale *Judicial discretion*, Yale University Press, 1989), traduzione italiana di I. Mattei, Giuffrè, Milano, 1995, p. 196.

⁸⁹ A dispetto del valore fondante che la libertà religiosa assume nella caratterizzazione di un sistema democratico-pluralista, non vi sono ancora approcci teorici idonei a misurare il divario (ossia le disuguaglianze sostanziali e le impari dignità sociali davanti alla legge) che costituisce l'effetto diretto e/o indiretto delle disparità di credo per mezzo di specifici indici che consentano di concettualizzare e valutare i dati rilevabili nella concretezza dell'esperienza (non solo giuridica).

Questo avviene, invece, per le "disparità di genere" a opera dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (European Institute for Gender Equality, EIGE) che ha assunto l'incarico di realizzare un indicatore composito in grado di riflettere la realtà multiforme dell'uguaglianza di genere e specificamente mirato al contesto politico dell'UE (vedi **EIGE**, *L'indice sull'uguaglianza di genere. Principali conclusioni*, Lussemburgo, 2014, eige.europa.eu/sites/default/files/documents/MH0213275ITC.pdf).

⁹⁰ L'espressione è di **G. SILVESTRI**, *Sovranità popolare e magistratura*, cit., p. 20.