



**Giovanni B. Varnier**

(ordinario di Storia e sistemi dei rapporti tra Stato e Chiesa nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Genova)

**Le norme in materia di libertà religiosa: molti silenzi e rinnovate vecchie proposte**

**SOMMARIO:** 1. I molti silenzi – 2. I vecchi disegni – 3. Qualche errore – 4. Le accentuate disuguaglianze – 5. Le nuove proposte.

**1 - I molti silenzi**

Di fronte al ripresentarsi di proposte di *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*, ritengo che sia opportuno, oltre che addentrarci nell'esame del contenuto del testo, riflettere su alcuni aspetti che appaiono anomali. Si tratta di una riflessione culturale, non solo opportuna sul piano scientifico, ma necessaria per le istituzioni che, lasciando alla iniziativa parlamentare ciò che deve vedere l'esecutivo in prima linea, dimostrano di essere o inadempienti (Governo) o operanti in un campo d'azione circoscritto (ministero dell'Interno). Inoltre sono questioni che sovente troviamo trattate da cosiddetti esperti, che il più delle volte intervengono senza quella necessaria cognizione di causa, indispensabile in tutte le tematiche che implicano la frequentazione di mondi diversi tra loro come il civile e il religioso.

In primo luogo osservo che la dottrina ecclesiasticistica italiana è rimasta pressoché estranea all'intera vicenda e risulta facile osservare che la vivacità culturale mostrata nel passato oggi sembra assopita, mentre l'impegno scientifico degli studiosi è volto ad affrontare quelle nuove tematiche che definirei di confine. Tutto ciò, se da un lato mi induce a salutare con interesse una iniziativa come questa di poter scrivere qualche riflessione in proposito, dall'altro mi spinge a ricordare i tanti incontri che si svolsero in occasione delle diverse fasi della revisione concordataria.

Chi appartiene alla mia generazione non può avere dimenticato come per un ventennio, a partire dal tardo autunno senese del 1972, ci siamo rincorsi per la Penisola italiana in convegni e dibattiti per seguire prima le ipotesi di revisione della Carta costituzionale, poi per



commentare le sentenze della Consulta e le sempre nuove bozze di revisione.

Spetterà ai futuri studiosi stabilire in quale misura tutto quell'impegno scientifico-logistico fu produttivo in ordine agli assetti del 1984, ma, ad esempio, a me pare indubbio che l'ipotesi di un concordato quadro sia stata prima avanzata da una parte della dottrina e soltanto successivamente accolta dai negoziatori.

Parimenti resterà indubbio che fu segno di intelligenza politica dell'allora presidente del Consiglio socialista, oltre che di coraggio, aver inteso la questione religiosa non come fatto privato, ma capace di assumere una dimensione pubblica; ovviamente un coraggio che non è concesso a chi possiede uno spazio di manovra talmente ristretto da ottenere la fiducia per governare per grazia (vedi il voto dei senatori a vita) piuttosto che per un congruo consenso elettorale.

## **2 - I vecchi disegni**

Ulteriore aspetto che presenta tratti di anomalia risiede nel fatto che l'insieme di norme, proposte in tempi diversi, non è mai giunto in discussione nell'aula del Parlamento, senza per questo venire né sostanzialmente modificato né completamente abbandonato.

Tale riflessione induce ad osservare meglio e scorgere da un lato che non si è seguito il precedente della cosiddetta legge matrimoniale, il cui relativo disegno non venne ripresentato dal governo e, inoltre, che dagli anni '90 ad oggi la situazione è profondamente mutata. Da ciò si deduce che la mancata approvazione, nonostante una più che decennale discussione di una nuova (ma ormai vecchia) legge sulla libertà religiosa che sostituisca la legge del 1929 sui culti ammessi, non può avere un significato sul terreno della politica del diritto.

La proposta di legge è vecchia perché riflette situazioni da anni '80 (che definiamo da prima Repubblica), allorché la presenza islamica nel nostro ordinamento non era una realtà con cui rapportarsi sul piano interno come sul piano internazionale, né massiccia e talvolta aggressiva come risulta oggi a causa del terrorismo.

## **3 - Qualche errore**

Sembra una ovvietà ricordarlo – ma sappiamo che non è così – i rapporti dell'ordinamento dello Stato italiano con le organizzazioni musulmane presenti in Italia non possono che svolgersi nel rispetto delle norme generali, quindi senza scorciatoie.



Gli islamici debbono inserirsi nella sfera pubblica come cittadini uguali agli altri e se stranieri non possono ricevere trattamenti diversi da quelli riservati a membri delle altre comunità, perché le norme per lo straniero valgono per il cittadino del Marocco come per quello della Cina, nonostante il fatto che tanti sacerdoti della Chiesa cattolica prospettino percorsi compassionevoli (che tuttavia negano ai più fedeli dei loro fedeli) e che talvolta risultano illegali.

In particolare un approccio sbagliato è quello si intende realizzare attraverso la Consulta dell'islam italiano, voluta per elaborare ricerche, pareri, proposte al fine di favorire il dialogo istituzionale con le comunità musulmane d'Italia, come pure di migliorare la conoscenza delle problematiche di integrazione; problematiche che eventualmente avrebbero dovuto coinvolgere altri ministeri come quello della Solidarietà sociale.

Inoltre è uno strumento del quale non si conosce la paternità giuridica e comunque non sostenuto dalla dottrina e rappresenta una iniziativa condotta con leggerezza dal punto di vista istituzionale e senza valutare le implicazioni, ad esempio nel non richiedere preventivamente agli stranieri che fanno parte della Consulta la "convinta adesione ai valori e ai principi dell'ordinamento repubblicano" (art. 2, § 1; 43), che per il cittadino è implicita del proprio status.

Tale organismo, non elettivo ma di nomina ministeriale (come è stato sottolineato il sistema di cooptazione non rispetta la designazione delle rappresentanze di cui all'art. 8, 3° comma della Costituzione), travalica le competenze del ministro dell'Interno e soprattutto risulta una manifestazione di vetero giurisdizionalismo sardo, estraneo ai principi di collaborazione tra Stato e confessione religiose propri della nostra Carta costituzionale.

In più la Consulta islamica ha determinato attese improprie da parte dei suoi membri, che ritengono di attribuire un valore bilaterale ad uno strumento giurisdizionalista, quindi per sua natura unilaterale e, pertanto, non in linea con il nostro ordinamento costituzionale.

#### **4 - Le accentuate disuguaglianze**

Se Stato laico significa uguaglianza tra tutte le fedi e distinzione tra sfera civile e religiosa, questo non si è verificato dopo le Intese. La promessa norma generale sulla disciplina della libertà religiosa né ha di fatto bloccato il processo di produzione (che pur tuttavia, come si è detto, sarebbe stato irrealizzabile nella sua completezza), creando una disuguaglianza all'interno di quello che fu definito il coacervo anonimo



degli indistinti. Un sistema di stallo che danneggia in particolare i Testimoni di Geova (di cui ormai non si parla quasi più) e impedisce di pensare agli ortodossi in rapido incremento.

Di fatto, nell'infinita attesa delle nuove norme, si stanno negando le Intese e si fa mancare l'approvazione ad accordi già firmati, il che vuol dire essenzialmente tre cose:

- 1) rendere più macroscopiche le differenze tra confessioni con Intesa e confessioni prive di Intesa;
- 2) limitare per le confessioni senza Intesa l'esercizio della libertà religiosa collettiva;
- 3) ostacolare la funzione sociale che oggi le confessioni svolgono.

Mi soffermo su questo ultimo aspetto.

Il denaro corrisposto dai contribuenti italiani alla Chiesa cattolica e alle altre realtà confessionali ammesse al sistema di finanziamento non fa che riconoscere la loro attività socio-assistenziale svolta a favore dei cittadini e degli stranieri in Italia e all'estero. Si tratta di un intervento civile che viene incontro ad una esigenza sociale, mentre, in particolare per la Chiesa cattolica, l'imponente struttura del volontariato sociale non è altro che un ritorno, sotto altra forma, a modelli di antico regime quando al mondo religioso era affidato il vasto campo assistenziale-caritativo.

Oggi le confessioni garantite, in relazione ai finanziamenti che ricevono con i proventi dell'8/000, possono intervenire nuovamente in questo campo, ma ovviamente ciò viene impedito, di fatto, alle confessioni non ammesse a tali benefici, limitando quindi la loro attività.

Più in generale sembra che evitiamo di chiederci come mai siamo disposti a riconoscere agli islamici stranieri quello che non abbiamo concesso ai Testimoni di Geova cittadini, ad esempio, ma non solo, per quanto riguarda l'allontanamento dalla scuola pubblica dei simboli del Natale cristiano.

La rappresentanza degli interessi sposta l'impostazione ordinamentale e pattizia della disciplina giuridica del fattore religioso, il che vuol dire che per motivi di opportunità politica (in questo caso internazionale) e non religiosa si consente agli stranieri ciò che non risulta permesso ai cittadini italiani.

## **5 -Le nuove proposte**

A questo punto ritengo che si debba avere il coraggio di prendere atto che la società religiosa italiana ormai non risulta più così



come quella disegnata dal sistema delle Intese ex articolo 8 della Costituzione. Una cosa è il modello di collaborazione tra lo Stato e le confessioni religiose e altro è l'utilizzo dello strumento pattizio dell'Intesa. Pensiamo al riconoscimento del riposo festivo in un giorno della settimana diverso dalla domenica e a quali effetti ciò produrrebbe sul funzionamento della pubblica amministrazione, quando già oggi nel fissare un concorso pubblico bisogna avere l'avvertenza che esso non si prolunghi nel giorno di sabato o più esattamente dopo il tramonto del venerdì.

La Carta costituzionale italiana è frutto della cultura giuridica dell'età liberale (cioè dell'Ottocento e primo Novecento) e lo strumento dell'articolo 8 non può essere idoneo per fattispecie che allora non potevano essere in alcun modo contemplate.

I Costituenti si ispirarono al pensiero di Francesco Ruffini, di cui Palmiro Togliatti ricordò nell'aula dell'Assemblea costituente di aver ascoltato le lezioni, e fu il Ruffini a scrivere, riferendosi ai mormoni degli Stati Uniti d'America, che: "Ogni individuo gode della piena libertà di fede e di coscienza, che però non autorizza nessuno a sottrarsi ai generali doveri politici o civili"<sup>1</sup>.

Più deciso fu l'altro dioscuro del diritto ecclesiastico italiano, che per essere stato l'autore di un diffuso manuale e avere insegnato nelle Università di Palermo, Napoli e Roma ebbe una lunga influenza nel formare generazioni di giuristi. Mi riferisco ovviamente a Francesco Scaduto, che dividendo i culti presenti in Italia in cinque categorie pone nell'ultima i "culti non tollerati neppure di fatto, perché ritenuti contrari alle nostre leggi, o al nostro diritto pubblico od alla nostra morale; tali dovrebbero essere per esempio il mormonico ed il maomettano; ma ignoro se mai siano fatti dei tentativi per introdurli in Italia, e quali misure abbia mai adottato il Governo in proposito"<sup>2</sup>.

Non meno esplicito risulta Attilio Brunialti, politico e giurista che legò il proprio nome alla *Biblioteca di Scienze Politiche e Amministrative*, il quale, dopo aver ricordato, che: "L'ordinamento della società religiosa ha per lo Stato una grande importanza. Ed anzitutto vi sono forme religiose ed organismi teocratici più o meno assolutamente incompatibili collo Stato moderno o con quelle idee di civiltà alle quali le sue leggi necessariamente si ispirano"<sup>3</sup>, precisa che: "Il Corano

---

<sup>1</sup> E. FRIEDBERG – F. RUFFINI, *Trattato del diritto ecclesiastico cattolico ed evangelico*, Torino, Bocca, 1893, pag. 177.

<sup>2</sup> F. SCADUTO, *Diritto ecclesiastico vigente in Italia .Manuale*, 2° ediz., vol. II, Torino, Bocca, 1894, pp. 770-771.

<sup>3</sup> A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, vol. I, Torino, UTET, 1896, pag. 60.



inspira ai suoi fedeli una convinzione fanatica, una rassegnazione assoluta, un incredibile zelo di propaganda: la libertà, l'autonomia, la critica sono loro vietate come abbominazioni"<sup>4</sup>.

E' la società italiana, che non essendo più omogenea come quella pensata dal Costituente, da un lato richiede una disciplina plurima per i gruppi religiosi e dall'altro impedisce che questi accordi siano del tipo previsto dall'articolo 8 della Carta.

Per altro lato si è fatta strada, in base al principio di collaborazione tra Stato e confessioni, una nuova espressione del concetto di laicità (che si potrebbe definire all'italiana e comunque opposta al modello della Francia che impone obbligatoriamente la laicità come una sorta di religione di Stato) che risponde alla comprensione del fattore religioso nello spazio euro-mediterraneo e alle rinnovate dinamiche conflittuali tra monismo islamico e dualismo cristiano, indicando proprio nella laicità dello Stato e nel riconoscimento dei diritti della persona il percorso per il conseguimento di un equilibrio tra identità confessionale e libertà individuale, senza fondamentalismi di matrice ideologica o religiosa.

In altra sede ho ipotizzato e altri studiosi lo hanno avvertito più di me <sup>5</sup>, che dopo la revisione del Concordato del 1984-85 ci si è avviati, anziché alle cento Intese prima prospettate, ad un sistema di collaborazione diffusa, mentre nelle more di una revisione lunga si è fatto spazio un sempre più corposo diritto comune.

A questo punto non resta che prendere atto che le Intese così come stabilito dall'articolo 8 non si possono realizzare e adoperarsi per sviluppare una legislazione diffusa, seppure mirata, per il fenomeno religioso.

Infine, considerata la tendenza degli stranieri presenti in Italia a stanziarsi localmente secondo le proprie comunità di origine, si potrebbe ipotizzare di riconoscere le singole comunità, in modo che in sede locale possano meglio tutelare gli interessi dei loro membri, interessi che sono anche ma non esclusivamente di ordine religioso.

---

<sup>4</sup> Id.

<sup>5</sup> S. BERLINGÒ – G. CASUSCELLI, *Prefazione* alla quarta edizione del *Codice di Diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. XII.