



Gianfranco Macrì

(associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Salerno,
Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione)

**Il futuro (ancora incerto) della libertà religiosa in Italia:
alla ricerca di un nuovo bilanciamento tra interessi collettivi (frazionati)
e bisogni (flessibili) delle persone ***

SOMMARIO: 1. Il primato della persona umana: le radici del costituzionalismo - 2. Interessi collettivi, "lottizzazione" dello spazio pubblico e libertà individuali - 3. Alla ricerca del giusto bilanciamento tra interessi collettivi (di parte) e aspirazioni libertarie individuali - 4. Spazi di libertà, flessibilità e autonomia dei soggetti organizzati - 5. Rappresentanza degli interessi collettivi, anche di natura religiosa, e compiti dello Stato a garanzia dei diritti costituzionali - 6. Il diritto pattizio, la sua contraddittoria specialità e le nuove prospettive del diritto pubblico in materia religiosa - 7. Il futuro delle libertà religiose: i vantaggi di una legge generale e le proposte avanzate di recente.

1 - Il primato della persona umana: le radici del costituzionalismo

Il carattere distintivo della Costituzione italiana, come documento appartenente al *genus* delle Costituzioni moderne, risiede, senza ombra di dubbio, nel principio personalista (art. 2) da cui si irradiano ulteriori segni normativi - esplicativi, in tante altre disposizioni della Carta - dedicati alla dimensione sociale dell'uomo. Questa forza "finalistica" della nostra Costituzione, così concepita dai Padri costituenti (sebbene secondo approcci culturali e ideologici diversi¹) proprio per rimarcare la netta presa di distanza dall'esperienza del precedente regime fascista², rappresenta la base materiale su cui ha preso vita un ordinamento giuridico concepito

* Il contributo, sottoposto a valutazione, è destinato - in una versione più ridotta e con un corredo di note diminuito - alla pubblicazione del volume dedicato agli *Studi in Memoria di Maria Cristina Folliero*.

¹ E. ROSSI, *Art. 2*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, pp. 38-42.

² Il primato della *dignità umana*, come valore-principio universale, servirà a marcare le differenze anche rispetto ad altre tipologie totalitaristiche progressivamente sconfitte in Europa e a favorire l'affermazione di organizzazioni "rivolte" (come vuole l'art. 11 della Costituzione italiana) al mantenimento della pace (Comunità-Unione europea e Consiglio d'Europa).



secondo una logica di prevalenza della persona umana rispetto a qualsiasi altra dimensione politica organizzata (sia interna che esterna³).

Una condizione, dunque, di “anteriorità”, quella della persona umana, su qualsiasi altra forma ordinamentale (sia pubblica che privata⁴), che si riflette nel corrispondente “primato” dei “diritti inviolabili” collegati a essa, a sua volta intrecciato con quanto disposto negli articoli 1 e 3 della Carta, a dimostrazione di quanto fosse chiaro, tra i padri costituenti - nonostante la diversa natura ispirativa del “fondamento” dei diritti - il perimetro all’interno del quale far germogliare una specifica idea di “aggregazione statale”⁵. Sarà, invece, compito della giurisprudenza costituzionale assicurare - tra alterne vicende⁶ - accanto al naturale e non burocratizzante dispiegarsi della Costituzione in senso materiale⁷, una interpretazione espansiva (non conservatrice) dei diritti inviolabili di cui all’art. 2, “tendenzialmente razionale”⁸, dunque capace di mettere in sintonia le istanze provenienti dalla società (specie a partire dagli anni Settanta del secolo scorso⁹) con la griglia di norme ruotanti attorno a questa

³ Il *Preambolo* della “Carta europea dei diritti fondamentali” (Nizza 2000) prevede esplicitamente che l’Unione “(...) pone la persona al centro della sua azione (...)”.

⁴ **A. PACE**, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte generale, Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, CEDAM, Padova, 2003, pp. 17-18, rimarca “la piena efficacia della Costituzione anche [mio il corsivo] nella società civile”, integrando, e per alcuni aspetti, superando, “la concezione ottocentesca dei *diritti pubblici soggettivi* in virtù della quale, data la separazione tra Stato e società civile postulata nel modello liberale, nelle carte costituzionali assumevano rilevanza i soli rapporti intercorrenti tra il cittadino da una parte e lo stato (e gli enti pubblici) dall’altro”.

⁵ **C. MORTATI**, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, CEDAM, Padova, 1969, p. 146.

⁶ Legate al suo “posizionamento” rispetto al potere legislativo e alla delimitazione dei confini di competenza reciproci. **G. ZAGREBELSKY**, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, *passim*. La progressiva affermazione di una lettura della Costituzione attenta al dato “contestuale” (*contextualism vs textualism*), dunque più rispondente al continuo dispiegarsi dei *nuovi* valori di riferimento all’interno della società in veloce trasformazione, servirà a favorire un dispiegamento equilibrato delle norme in essa contenute, come strumento di mediazione e non di rottura, di lunga visione, destinato ad assicurare - sebbene tra diverse proposte interpretative e concrete ipotesi di pressione sull’attività parlamentare - una esplicitazione di esse non semplicemente deduttiva bensì continuamente ri-costruttiva. **A. BALDASSARRE**, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1997; **A. RUGGERI**, **A. SPADARO**, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2009.

⁷ **G. ZAGREBELSKY**, *Premessa* a **C. MORTATI**, *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, pp. VII-XXXVIII; **A. BARBERA**, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (consultazione on line del 27 giugno 2017).

⁸ **A. BARBERA**, *Art. 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975, p. 96.

⁹ **A. BARBERA**, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 60, sottolinea, appunto, che: “Gli anni Settanta saranno, inoltre, contrassegnati da un sempre



disposizione. Una costruzione funzionale al successivo permearsi del nostro ordinamento al costituzionalismo cooperativo europeo, edificato (anch'esso tra alterne vicende) sulle assi delle dinamiche intergovernative e giurisprudenziali¹⁰ più che politiche. Ma è fuor di dubbio che grazie a disposizioni come quelle di cui all'art. 2 della Costituzione si è potuto assicurare nel tempo, su entrambi i fronti (quello nazionale e sovranazionale), uno scambio di materiali (interessi, bisogni, estroflessioni culturali, etc.) utile a lasciare "aperto" il circuito del reciproco arricchimento e a rafforzare il sistema della coesione tra livelli di governo diversi.

Ovviamente, emergono adesso in maniera sempre più chiara tutta una serie di problematiche irrisolte, causate, in buona parte, da un processo di allargamento a nuovi paesi gestito più secondo logiche di potere che di autentica inclusione - e sui cui i membri più forti hanno delle responsabilità enormi per non aver saputo tenere al centro delle loro strategie il bene comune caro ai padri fondatori - e dai venti della crisi economica su scala globale e dall'emergenza immigrazione, di fronte alle quali le istituzioni europee faticano a contrapporre soluzioni unitarie e condivise¹¹.

Avere chiaro il valore del pluralismo sociale¹² - secondo il giusto (e ampiamente condiviso in dottrina) ordine costituzionale - significa stabilire

più diffuso riconoscimento legislativo di diritti civili talvolta non espressamente previsti dal testo costituzionale (...) ma che il clima di quegli anni contribuirà a fare germogliare".

¹⁰ **G. DELLA CANANEA**, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Laterza, Roma-Bari, 2003; **G. MACRÌ**, *L'Europa fra le Corti. Diritti fondamentali e questione islamica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017, p. 113 ss.

¹¹ La vicenda della Brexit è solo l'ultimo dei motivi di apprensione per l'Unione europea. In realtà, è dai tempi del fallimento della c.d. "Costituzione europea" che non si riesce a mettere al centro del dibattito politico interno alle istituzioni unitarie un'agenda di priorità finalizzata a rilanciare l'afflato delle "origini" e a stabilire, tra i paesi membri e all'interno delle diverse istituzioni, forme di mutuo soccorso foriere di concrete miglioni sul piano del funzionamento complessivo. Per quanto riguarda, invece, il discorso sui movimenti migratori, bisogna (ancora) registrare l'assenza di una politica unitaria dell'Europa in materia. Le dinamiche intergovernative prevalgono nettamente sul profilo unitario, e gli stati nazionali, specie quelli più esposti sul fronte della gestione degli sbarchi, rispondono secondo logiche esclusivamente difensive, alimentate dal problema del terrorismo e dalle sue connotazioni ideologico-religiose (sul punto **M. BARBERIS**, *Non c'è sicurezza senza libertà*, il Mulino, Bologna, 2017). C'è una narrazione del fenomeno assolutamente distorta rispetto alla realtà concreta che meriterebbe di essere riconsiderata sulla base di un approccio innanzitutto culturale. Interessanti spunti di riflessione sono contenuti in **G. SCIORTINO**, *Rebus immigrazione*, il Mulino, Bologna, 2017. In generale, *Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit. Populism - Le système de contre-pouvoirs est-il suffisamment puissant en Europe?*, in *Rapport établi par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe*, 19 mai, 2017, pp. 106 (www.coe.int).

¹² **A. PIZZORUSSO**, *Lezioni di diritto costituzionale*, Il Foro Italiano, Roma, 1981, p. 127 ss.



una corretta distanza (logicamente funzionale in termini pratici) tra le diverse forme espressive della soggettività organizzata (le formazioni sociali) e le persone in quanto tali, portatrici di interessi e bisogni solo strumentalmente connessi col (presunto) gruppo di appartenenza oppure con la rete delle declinazioni collettive di interessi particolari. Per cui, anche quando la socialità si manifesta secondo logiche improntate più allo spontaneismo che all'organicismo¹³ (e questo è il tratto caratterizzante delle moderne costituzioni democratico-sociali e della nostra in particolare colte nella loro evoluzione cosmopolitica¹⁴) la prevalente considerazione della persona umana, la sua collocazione al vertice dell'attenzione da parte dei poteri pubblici, significa mettere l'ordinamento al riparo da qualsiasi tipo di interpretazione "neutra", astratta, e collocarlo lungo una direttrice "assiologicamente orientata", la cui radice rinvia al super-valore (relazionale) della dignità umana¹⁵. Si tratta, in buona sostanza, di un *sentire* il rapporto tra l'individuo e la società che vede le istituzioni pubbliche mobilitate a far sì che l'esercizio delle libertà fondamentali (di tutti) non subisca compressioni tali da restringere il percorso di autorealizzazione di ogni singolo soggetto, senza - ovviamente - annullare forme di bilanciamento (o di mediazione) con altri valori altrettanto degni di pari considerazione¹⁶.

¹³ Un aspetto, questo - dello spontaneismo - di non secondaria importanza perché significa avere di fronte uno spazio pubblico connotato nel senso della massima inclusione e apertura possibile. Per le tante soggettività comuni che popolano la società odierna, confrontarsi con un potere civile che riconosce ampi margini di libertà (stabilimento, organizzazione, etc.), non determinati (o concessi) sulla base di istanze pre-giuridiche (i c.d. "valori" azionati in chiave ideologica e non come "deposito" a cui fare ricorso per riparare le slabbrature del tessuto sociale, dunque secondo un ottica espansiva) significa concepire percorsi di cittadinanza orientati alla solidarietà. Questo significa, non solo bandire qualsiasi ipotesi totalizzante della società, quanto, e piuttosto, assegnare all'individuo quella somma considerazione ontologica assolutamente non comprimibile nel circuito della dipendenza utilitaristica o frutto di imposizione autoritaria (e impersonale). Per un quadro riassuntivo sul rapporto tra principio solidarista e principio personalista, **F. POLACCHINI**, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bononia University Press, Bologna, 2016, p. 25 ss.

¹⁴ **Q. CAMERLENGO**, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano, Giuffrè, 2007.

¹⁵ **A. RUGGERI**, *Alla ricerca del fondamento dell'interpretazione conforme*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (consultazione del 16 giugno 2017). **A. BALDASSARRE**, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 36.

¹⁶ Il rinvio (secondo l'impronta più recente della nostra Costituzione, post-2001) si intende alla sussidiarietà orizzontale vista come "una delle più significative (e sempre più necessarie) riproposizioni (in termini teorici e operativi) della fecondità giuridica dell'intreccio fra solidarietà e libertà individuale". Così **D. DONATI**, *Il paradigma sussidiario. Interpretazione, estensione, garanzie*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 13. Sul punto



2 - Interessi collettivi, “lottizzazione” dello spazio pubblico e libertà individuali

Uno degli aspetti più “originali” della nostra Costituzione (innovativo specie sotto il profilo comparatistico, dunque della capacità a fungere da modello per altre realtà ordinamentali) riguarda il rapporto che le istituzioni instaurano in direzione del “cittadino attivo”, della persona considerata nella sua naturale propensione a spendersi verso gli altri: siano essi altri individui o soggetti collettivi (declinabili in forme sempre più varie e complesse). Abbandonata ogni logica super-individualistica - presente (sebbene marginalmente) in alcuni filoni di pensiero all’interno della Costituente¹⁷ - l’esperienza politica del nostro paese (frutto di un insieme di tradizioni di pensiero, anche molto diverse tra loro ma aventi tutte come fine il superamento dell’impostazione organicistica del regime fascista¹⁸) ha cercato di contemperare la funzione sociale delle “comunità intermedie” con le aspirazioni liberali del soggetto cittadino. Aspirazioni dirette a esaltare le libertà senza mortificare la funzione “mediativa” delle formazioni sociali.

Si è trattato di un processo lento, carico di ostacoli, ancora non completamente realizzatosi e le cui ragioni hanno a che fare con la storia costituzionale del nostro paese¹⁹, all’interno del quale i fattori di resistenza di alcune soggettività collettive, elevate al rango di organizzazioni

avremo modo di svolgere ulteriori considerazioni nel prosieguo della trattazione, con specifico riferimento ad alcune specifiche tipologie di soggetti della sussidiarietà orizzontale.

¹⁷ E successivamente ripresa nell’ambito di una minoritaria quanto altamente elaborata (e successivamente riscoperta e apprezzata) filosofia politica e del diritto ascrivibile al filone liberale-libertario. In Italia, il punto di riferimento è stato senza dubbio **B. LEONI**, *Lezioni di dottrina dello Stato*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, assertore di un’idea di ordinamento all’interno della quale la libertà dell’individuo (come libertà giuridica) è veramente tale in presenza di una funzione “servente” dal parte dell’autorità e dei gruppi dove la persona si trova (per volontà o costrizione) a svolgere la sua esistenza.

¹⁸ Può essere utile ricordare, tra i tanti, il Mortati, la cui posizione, in seno alla Costituente, è stata quella che più si è discostata dalla visione organicista di alcuni suoi contemporanei (anche di formazione cattolica), recuperando e valorizzando nella sua funzione di costituente e di studioso larga parte della tradizione costituzionale di impronta liberale. Si tratta di un aspetto ben colto da **G. ZAGREBELSKY**, *Il metodo di Mortati*, in F. Lanchester (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, ESI, Napoli, 1989, pp. 51-87.

¹⁹ **L. PALADIN**, *Saggi di storia costituzionale* (a cura di S. Bartole), il Mulino, Bologna, 2008, p. 136 ss., in particolare dove, citando Farneti, pone l’attenzione del lettore sull’assenza, nell’Italia dei primi anni repubblicani, di “strutture concorrenziali” in grado di migliorare la qualità del sistema politico e della democrazia nel nostro paese (p. 140).



“preferite” da parte dei poteri pubblici²⁰, hanno determinato - attraverso una intensa attività di *lobbying* - evidenti distonie nel sistema dei diritti e delle garanzie apprestate a vantaggio di tutti e nelle forme più ampie possibili. Le prassi, da un lato, e un sistema di regole non sempre all'altezza dei valori-principi contenuti nella Carta fondamentale, dall'altro, si sono rivelate come la causa principale dell'arretramento democratico del nostro paese, senza per questo ignorare alcuni virtuosi sussulti - storicamente ascrivibili a una fase socio-politica ben precisa del nostro vissuto repubblicano (anni Settanta) - che possono servire a meglio comprendere l'importanza (nei suoi riflessi politici e giuridici) della spaccatura tra le aspettative di una società in perenne trasformazione e la reazione conservativa di alcuni apparati collettivi esprimenti interessi particolari (confessioni religiose, sindacati, “partitocrazia”, etc.) timorosi di perdere parte dei loro privilegi o di doverli ri-negoziare sulla base di procedure meglio rispondenti ai nuovi valori caratterizzanti la società “aperta” degli ultimi decenni e alle disposizioni scaturenti dall'adesione dell'Italia all'Unione europea²¹.

A differenza di altri paesi europei, l'Italia (*rectius*: la politica) non ha saputo creare le condizioni ottimali per far germogliare una fruttuosa interazione tra l'autonoma iniziativa delle organizzazioni private e lo spazio (necessario) delle istituzioni pubbliche finalizzato a garantire presenza e qualità, a tutti i livelli, dei servizi necessari alla collettività. Alcune delle più importanti riforme in materia di elevazione e incremento

²⁰ L'espressione può, in realtà, apparire troppo sintetica. Intendo dire che non aver vissuto stagioni politico-elettorali ispirate ai criteri dell'alternanza (causa, a mio modesto avviso, della mai avvenuta “svolta” maggioritaria: ampiamente richiesta ma nei fatti tradita da logiche di palazzo ispirate al più perverso consociativismo) ha determinato il consolidarsi (e incancrenirsi) di blocchi di potere (nella politica centrale e periferica, nell'amministrazione, nella legislazione) grazie ai quali alcune organizzazioni hanno fruito più di altre (e a danno del bene comune) di ampie “aree di privilegio”, solo tardivamente emerse (grazie all'azione di minoranze battagliere, di importanti *maître à penser*, e della giustizia costituzionale) nella loro chiara nocività. Cfr. **G. DI COSIMO**, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Franco Angeli, Milano, 2014, pp. 89-90.

²¹ Per quanto riguarda il profilo specifico degli interessi legati al fenomeno sociale della religiosità, vedi **G. MACRÌ**, *Il ruolo delle organizzazioni religiose tra libertà delle formazioni sociali, tutela del bene comune e rappresentanza degli interessi particolari (lobbying). Brevi considerazioni sul persistere di alcune discrepanze lesive della democrazia costituzionale*, in G. Macrì, P. Annicchino (a cura di), *Diritto, religione e politica nell'arena internazionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017, pp. 91-105. Si tratta di un fenomeno - quello del *lobbying* religioso - da poco emerso nella sua fisionomia politica e soprattutto giuridica. Una “traccia” iniziale (lo spunto) si trova in uno scritto - che, sebbene recente, potremmo definire “pionieristico” - di **M. VENTURA**, *La laicità dell'Unione Europea. Diritti, mercato, religioni*, Giappichelli, Torino, 2001.



della qualità delle prestazioni sociali messe in atto, a partire dagli anni Novanta, dallo stato e aventi come soggetti destinatari varie tipologie di attori privati (ONG, ONLUS, enti ecclesiastici, volontariato, etc., e relative leggi di supporto), assurti al rango di soggetti della sussidiarietà orizzontale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (legge cost. n. 3 del 2001), non hanno risolto una ambiguità di fondo del nostrano sistema pluralista di *welfare*, quella cioè di non essere riuscite a stabilire la giusta distanza tra la messa in sicurezza degli interessi generali rilevanti (con adeguata allocazione delle risorse pubbliche da destinare a tale scopo) e l'ampia gamma di prestazioni erogate da attori chiaramente privati (es. gli enti della chiesa cattolica e di altre confessioni religiose) a cui sono stati riconosciuti spazi di autonomia e di vantaggio in ragione degli interessi collettivi (ma pur sempre *di parte*) perseguiti. Equiparare gli interessi collettivi agli *interessi pubblici* - in uno stato laico - significa riconoscere, in capo ad alcune soggettività, un potere ("lottizzatorio") non compatibile con la neutralità delle funzioni spettanti alle articolazioni statali²². Per cui, se da un lato il paese è cresciuto dal punto di vista della valorizzazione della libertà di azione e della partecipazione di molti soggetti costituenti la società civile organizzata²³ (laici e religiosi), dall'altro è evidente l'incapacità (alcuni direbbero: la non volontà) di dare attuazione a una considerazione costituzionale della socialità ispirata ai valori dell'equilibrio e della laicità, soprattutto di fronte alla pretesa di alcuni di questi soggetti di imporre la propria visione del mondo in ragione della sussistenza di valori pre-giuridici che non possono oltrepassare la previsione di spazi di dissenso strettamente disciplinati dalla legge²⁴.

²² A sostegno di quanto scritto si veda, **V. TOZZI**, *Dimensione pubblica del fenomeno religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo stato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), settembre 2009, p. 15, che rimarca come "La rilevanza sociale di un gruppo organizzato non determina una sua qualifica di soggetto pubblico, nel più nel meno di come non esprime di spazio pubblico un supermercato, un teatro o un parcheggio privato".

²³ In moltissimi campi, specie dopo l'entrata in vigore delle leggi n. 142 del 1990 e n. 241 del 1990, la sinergia tra amministrazioni pubbliche e organizzazioni private e servita a elevare la qualità della normativa erogata. In alcuni campi specifici, come quello della cooperazione, della prevenzione, del volontariato, etc., sono indiscutibili i frutti scaturiti, sebbene non senza alcune forzature determinate dal "peso" di alcuni gruppi di interesse nell'arena negoziale e nei diversi contesti geografici di riferimento, frutto della storica "occupazione" da parte di certe formazioni politiche di singoli ambiti politici di materie.

²⁴ Il pensiero corre a quanto sosteneva **L. ELIA**, *Introduzione ai problemi della laicità*, in *Annuario 2007, Atti del XXII Convegno annuale AIC*, Napoli 26-27 ottobre 2007, Cedam, Padova, 2008, p. 12, a proposito dell'adozione di leggi "facoltizzanti" l'uso di forme di obiezione di coscienza proprio per contenere l'azione erosiva di talune pretese, avanzate



3 - Alla ricerca del giusto bilanciamento tra interessi collettivi (di parte) e aspirazioni libertarie individuali

La dimensione sociale degli interessi si presenta, dunque, come la migliore previsione posta dalla Costituzione in direzione dei bisogni delle persone di dare vita a "soggettività comuni" all'interno delle quali poter svolgere "secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società" (art. 4, secondo comma, Cost.)²⁵. Queste soggettività, a loro volta, costituiscono centri di imputazione di interessi e di rapporti giuridici distinti ma correlati con gli individui che a esse appartengono. Sulla base delle finalità scaturenti direttamente dall'art. 2, nonché da una più complessiva interpretazione sistematica della Costituzione, non possiamo concepire che le forme di interazione tra l'individuo e il gruppo di riferimento tramutino la corrispondenza di intenti in una patologica immedesimazione organica lesiva dei diritti della persona oltre che della società. È noto che, specie in alcuni contesti, la forza dell'organizzazione si presenta come assolutamente prevalente rispetto alle libertà del singolo, anche in ragione di esigenze finalizzate all'affermazione pubblica di posizioni di principio (ideologiche tout court) indirizzate alla "occupazione" strategica dello spazio politico. È stato, in passato, il caso di molti partiti politici; oggi l'attenzione si concentra anche sulle organizzazioni religiose, sia quelle di più antico radicamento che quelle nuove (o di ritorno, come l'Islam).

Naturalmente, onde evitare che le posizioni (di struttura) di certe organizzazioni prevalgano (anche grazie a politiche di favore) rispetto ad altre (magari minoritarie), o nei confronti della libera autodeterminazione individuale, sarà compito dello Stato produrre regole aventi sia il compito di impedire lo strapotere di una specifica opzione particolare, sia di equilibrare la duplice categoria di interessi convergenti nelle singole soggettività comuni: quella degli individui e quella del soggetto collettivo in questione. Operazione, quest'ultima, tutt'altro che semplice²⁶.

da gruppi sociali e motivate ideologicamente o religiosamente, nei confronti della legalità costituzionale posta a protezione del bene comune.

²⁵ Tra i tanti meriti del nostro Costituente c'è quello di aver voluto portare a sintesi istanze valoriali di natura diversa e di aver perfino incluso il profilo della "spiritualità" secondo un approccio laicamente rispettoso della visione "olistica" della persona e che per certi aspetti sembra quasi confliggere con la (troppa!) rilevanza riservata all'elemento organizzativo dei bisogni religiosi. Ovviamente occorre tenere conto del contesto storico-politico in cui la Costituente operò.

²⁶ Il caso delle organizzazioni religiose risulta emblematico in tal senso. Nonostante la Costituzione repubblicana preveda all'art. 8 la condizione di assoluta parità e libertà di tutte le confessioni, la storia della piena attuazione materiale di questa norma è stata un



Usando un'antica distinzione, potremmo parlare della libertà delle formazioni sociali e della libertà nelle formazioni sociali. Non è facile argomentare sul punto, in quanto sotto un profilo autenticamente assiologico si presuppone (comunque) di dover riuscire a stabilire la prevalenza di uno o più fattori rispetto ad altri, senza dimenticare il contesto sociale all'interno del quale il discorso viene calato. E partendo proprio da questa seconda esigenza, l'opinione dello scrivente è che l'attuale conformazione multiculturale delle società deve spingerci a riconsiderare seriamente la centralità dell'individuo, mettendo insieme le potenzialità giuridiche di base (la Costituzione) - che già offrono una idea precisa sul punto - con quanto scaturisce dal processo politico europeo. Quest'ultimo, più di quanto accade in ambito nazionale, non assegna alle formazioni sociali alcuna primazia rispetto all'individuo: riconosce il grande apporto che da esse può derivare (e lo fa secondo un approccio molto più egualitario rispetto a quanto accade nei singoli stati) ma costruisce attorno alla persona umana un reticolo di categorie normative di ampia prospettiva (vedi la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) finalizzate proprio ad affermare (secondo una logica "libertaria") il suo "primato"²⁷.

percorso in salita. La politica ecclesiastica italiana ha faticato (e fatica ancora) a dare piena cittadinanza alle confessioni religiose "diverse dalla cattolica". Per molto tempo si è pensato, nei circuiti politico-istituzionali e a livello di buona parte dell'opinione pubblica, che fosse "naturale" mantenere una differenza di *status* tra credenze e tra confessioni. E questo lo attestano una serie di dati normativi ampiamente noti, come la permanenza di una legge specifica sul punto (legge n. 1159 del 1929) - chiaramente discriminatoria -, la differenza di strumenti finalizzati alla stipulazione di accordi tra stato e gruppi - voluta dal Costituente su pressione della Chiesa proprio per rimarcare questo bisogno di non omologazione fra confessioni di fronte all'ordinamento, una legislazione ordinaria attenta ai desiderata dei gruppi maggioritari, la permanenza di norme disseminate nel circuito dell'ordinamento pubblico serventi gli interessi di un solo gruppo, e da ultimo, il non essere (ancora) riusciti a emanare una disciplina generale sulle libertà religiose in funzione, non solo risarcitoria verso le "altre" confessioni, ma soprattutto integratrice dei valori costituzionali ed europei. Sulla legge in materia di libertà religiose diremo oltre, alla luce delle "conclusioni" (parziali) su quanto descritto a partire da questo paragrafo. Punto fermo resta il lavoro di **G. CASUSCELLI**, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974. Da ultimo, tra i tanti (e molto pregevoli) lavori sul tema della libertà religiosa, **A. FERRARI**, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, Roma, 2012.

²⁷ Mi piace ricordare qui **S. RODOTÁ**, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2013, *passim*, dove l'appello a prendersi cura dei diritti, individuali e collettivi, è fortissimo, quasi un "manifesto" per le future generazioni. Lui, più di altri, ebbe a cuore l'importanza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la sua progressiva affermazione quale documento giuridico vincolante (artt. 2 e 6 del Trattato di Lisbona).



Ebbene, questo presupposto ordinativo promanante dal “diritto europeo” (UE e Consiglio d’Europa), non potrà non avere riverberi sempre più chiari rispetto agli assetti interni, condizionando (*in melius*) sia l’attività politico-parlamentare che quella giurisprudenziale. La maggiore peculiarità assegnata - dalla “Costituzione europea” - alla individualità, rappresenta (per chi ha volontà politica di investire su di essa) la strada migliore per risolvere il “paradosso nazionale” in tema di rapporto tra individuo e organizzazione (tra fedele e confessione religiosa, per esempio, quando si nega al primo la libertà di liberarsi dalle proprie tradizioni²⁸), consentendo ai “diritti inviolabili” di ogni singolo soggetto di attestarsi espansivamente come fine e nello stesso tempo quale *limite* invalicabile delle formazioni sociali (sia pubbliche che private). Dovrebbe, perciò, apparire chiaro che l’attuale conformazione reticolare della società contemporanea non è più in grado di conformare se stessa in ragione della esclusiva predominanza delle forme organizzate di interessi rispetto ai diritti e alle libertà degli individui. Anzi, svincolandosi definitivamente da schematismi e preoccupazioni di matrice funzionalistica, la scienza giuridica è libera di tracciare nuovi percorsi epistemologici finalizzati a valorizzare maggiormente le tensioni dialettiche fra poli non più opposti. Nel senso che, la ricerca di scambi e interconnessioni di orientamento interculturale, possono assicurare la messa a disposizione di maggiori e innovativi formanti più affidabili in termini di elaborazione di un diritto post-westfaliano, armonizzante e universalistico²⁹.

Non siamo, ovviamente, così sprovveduti da voler auspicare la polverizzazione dei diritti in capo agli interessi collettivi. Significherebbe non solo smentire quanto scritto sino a ora (tenere fede al patto

²⁸ In termini più ampi, di natura teorica, si potrebbe intendere con una simile locuzione il persistere di un inquadramento dei rapporti tra soggetti e istituzioni disciplinato secondo logiche di natura “verticale”, poco propenso ad andare oltre certi schemi precostituiti e anche “ideologicamente” orientati. Da qui il suo necessario superamento in un’ottica *relazionale*, più adatta ai mutamenti costituzionali indotti dall’esterno e anche dall’interno, facendo tesoro di quella che **G. SILVESTRI**, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 40, chiama “La forza generativa del linguaggio della Costituzione”.

²⁹ **L. MEZZETTI**, *Valori, principi, regole*, Universitätsverlag Regensburg, Regensburg, 2016, pp. 177 ss., scrive: “la dimensione assiologica dell’ordinamento internazionale e dell’ordinamento europeo e dell’Unione europea permea e pervade l’assetto dei principi fondamentali consacrato dalla Costituzione italiana; (...) i principi fondamentali rinvenibili in seno al blocco di costituzionalità internazionale e in seno al blocco di costituzionalità europeo si pong[ono] e oper[a]no in un rapporto di mutua complementarietà e osmosi con i principi fondamentali rinvenibili nel sistema costituzionale italiano”; **G. ZACCARIA**, *La comprensione del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 112 ss.; **P.G. MONATERI**, *Geopolitica del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 156 ss.



costituzionale), ma soprattutto restare ciechi di fronte al buono che le diverse declinazioni di interessi plurimi pongono in essere quotidianamente. Esiste una “eccedenza” (un plusvalore politico) insopprimibile che descrive l’essenza propria di ciascuna formazione sociale, grazie alla quale l’ordine delle istituzioni alimenta la sua necessaria sopravvivenza. La società multiculturale e quanti la rappresentano sotto il profilo istituzionale (enti pubblici, organi costituzionali, declinazioni della soggettività repubblicana, etc.) auspicano un superamento delle difficoltà legate alla convivenza tra “diversi” tramite un maggiore coinvolgimento delle formazioni collettive³⁰. Il che significa avere ben chiaro quanto dal punto di vista innanzitutto antropologico (oltre che politico e giuridico) l’apporto di queste resti determinante al fine di scongiurare il rischio del precipizio relativista, da cui a trarne beneficio sarebbero solo le posizioni estremistiche auspicanti l’elevazione a sistema di tante “comunità sospese” o “territori perduti” che si osservano sospettosi, considerando giusto - in alcune loro frange estreme - definire come “sacrilega” la cultura del vicino.

4 - Spazi di libertà, flessibilità e autonomia dei soggetti organizzati

Il problema che però si vuole adesso affrontare è un altro. Siamo innanzitutto consapevoli - questo possiamo dirlo, senza esitazioni - della natura *flessibile* che caratterizza il legame di appartenenza del singolo a un qualsiasi soggetto collettivo. Ovviamente questa regola vale all’interno di uno spazio pubblico laico, ispirato ai valori del pluralismo e della tolleranza; altrove il discorso può cambiare anche radicalmente³¹. Se però,

³⁰ Si tratta di un processo lento e complesso. Vengono da più parti messi in discussione categorie sociologiche e antropologiche date per “definitive” sino a qualche anno fa. Tutto, si dice, è cambiato dopo l’11 settembre: una data utilizzata per le finalità più varie, ma comunque simbolica dal punto di vista dell’irrompere sulla scena occidentale di soggetti catalogati come “fondamentalisti”. Alcuni autorevoli osservatori accusano diversi stati europei di aver portato “alle estreme conseguenze il multiculturalismo (...): *il cavallo di Troia dell’Europa*” (nostro il corsivo). G. MEOTTI, *La prigionia multiculturale*, in *Il Foglio*, del 19 giugno 2017. Di base si rinvia a, A. FACCHI, *I diritti nell’Europa multiculturale*, Laterza, Roma-Bari, 2001.

³¹ In altri ambiti politico-culturali, il discorso sul nesso di corrispondenza tra esigenze del gruppo e bisogni del singolo potrà subire variazioni considerevoli sino al limite massimo dell’assoluta impossibilità per la persona di discostarsi dalle regole imposte dall’istituzione di riferimento (partito politico, gruppo religioso, comunità etnica, etc.). Storicamente anche in Occidente abbiamo sperimentato forme di fidelizzazione forzata all’interno di partiti e movimenti politici; oppure discipline di adesione meno forzata, ma comunque determinanti conseguenze “pratiche” di natura civile, al limite della esclusione dal godimento di certi diritti riconosciuti alla cittadinanza, anche se solo in maniera



decidiamo di muoverci nel recinto della cittadella democratica, ebbene, qui il variare di alcuni fattori può contribuire a modulare questa flessibilità di fondo. Nel senso che, il panorama resta lo stesso, ma i percorsi di avvicinamento alla meta possono essere diversi e anche ricchi di sorprese: a partire dal grado di fedeltà e del conseguente livello di partecipazione del soggetto al gruppo di riferimento. Qui conta la libertà del singolo, e la sua autodeterminazione rappresenta l'*antidoto* rispetto ai comportamenti prescritti dalle regole interne al contesto collettivo di appartenenza³². Regole che possono essere di varia natura, che possono anche apparire, dall'esterno, bizzarre e finanche irriducibili ai principi democratici.

Fintanto, però, che il singolo non lamenterà forme di pressione e coazione, e soprattutto non si verranno a configurare conseguenze deleterie per la società, la democrazia è in grado di sopportare - nei limiti della conservazione dei diritti di tutti - la critica dei propri canoni fondativi³³. Al contrario di altre forme di reggimento politico, lo stato di diritto si completa nel principio di legalità³⁴. Questo significa che, attraverso ben regolate forme di garanzie, il sistema può contenere forme "eccessive" di dissenso.

"riflessa" (sulla base di una certificata attestazione di fedeltà). L'avvento della democrazia costituzionale dopo la fine della Seconda guerra mondiale, ha fatto, almeno formalmente, piazza pulita di tutte queste restrizioni. In generale, **L. MORLINO**, voce *Dissenso*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, UTET, Torino, 2008, pp. 283-286. Oggi osserviamo cosa accade in certi paesi di cultura islamica, all'interno dei quali, nonostante il procedere di importanti riforme in senso democratico, il "dissenso" resta un atteggiamento spesso difficile da praticare pubblicamente. Anche senza citare specifiche teocrazie islamiche, e volendo restare ancorati al più stretto presente, il "caso turco" è emblematico. Ci troviamo, perciò, in una lunga fase di transizione che va supportata senza la pretesa di imporre modelli o di trapiantare sistemi di regole come se si trattasse di scambi di natura semplicemente commerciale. **L. MEZZETTI**, *La libertà decapitata. Dalle primavere arabe al califfato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016. Ampi spunti in F. Abbondante, S. Prisco (a cura di), *Diritto e pluralismo culturale. I mille volti della convivenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

³² Avere a disposizione apparati di regole idonei a tutelare la libertà e i diritti - anche in presenza di altrettante norme che riconoscono ampi spazi di autonomia alle organizzazioni - significa poter godere di una "rendita di posizione" molto forte, a patto, però, di volerla concretamente rendere funzionante, dotandola della necessaria precettività.

³³ Il rinvio corre d'obbligo a **N. BOBBIO**, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 2005, pp. 8-28, quando scrive che: "(...) quando si vuol conoscere se ci sia stato uno sviluppo della democrazia in un dato paese si dovrebbe andare a vedere se sia aumentato non il numero di coloro che hanno il diritto di partecipare alle decisioni che li riguardano ma gli spazi in cui possono esercitare questo diritto". Sulle "contraddizioni" della democrazia, vedi **C. GALLI**, *Il disagio della democrazia*, Einaudi, Torino, 2011, pp. 28-36.

³⁴ **R. BIN**, *Lo Stato di diritto. Come imporre regole al potere*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 18-20.



A differenza del passato, soprattutto per quanto riguarda alcune specifiche forme collettive di interessi - come le confessioni religiose (e la Chiesa cattolica in particolare) - non sussistono più le condizioni determinanti la "piena efficacia giuridica, anche a tutti gli effetti civili, in Italia [del]le sentenze e [dei] provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche e ufficialmente comunicati alle autorità civili, circa persone ecclesiastiche o religiose e concernenti materie spirituali o disciplinari" (art. 23, secondo comma, del Trattato Lateranense dell'11 febbraio 1929³⁵). Da un lato, l'organizzazione adotterà dispositivi difensivi verso il soggetto dissenziente (espulsione), dall'altro, il seguace sarà libero di assecondare le proprie istanze, allontanandosi dal gruppo (diritto di recesso)³⁶ e avanzando, nei confronti del potere pubblico, adeguate forme di ristoro di

³⁵ Il n. 2, lett. c), del Protocollo Addizionale all'Accordo del 18 febbraio 1984 (legge 25 marzo 1985, n. 121) stabilisce che: "La Santa Sede prende occasione dalla modificazione del Concordato lateranense per *dichiararsi d'accordo*, senza pregiudizio dell'ordinamento canonico, con l'interpretazione che lo Stato dà dell'art. 23, comma secondo, del Trattato Lateranense, secondo la quale gli effetti civili delle sentenze e dei provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche, previsti da tale disposizione, vanno intesi *in armonia con i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani*" (nostri i corsivi). Una disposizione perequatrice a vantaggio di tutti i soggetti appartenenti a organizzazioni religiose e finalizzata ad assicurare, nell'ambito delle nuove dinamiche di relazione con le formazioni sociali religiose e non solo (anche filosofiche e non confessionali) la tutela dei diritti della persona così come garantita a livello costituzionale e sovranazionale, potrebbe trovare degna collocazione nella auspicata legge generale sulle libertà religiose di cui si discute da tempo e intorno alla quale nuovi spiragli sembrano finalmente aprirsi (vedi *infra*). **A. LICASTRO**, *Garanzie per la persona nelle formazioni sociali a carattere religioso: adesione, flessibilità, recesso*, in V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 158-161, che rileva, a supporto del ragionamento su libertà religiosa del fedele, diritto a essere sottoposto a un equo procedimento e adeguamento in funzione perequatrice tra soggetti appartenenti a confessioni diverse, l'importanza di affidarsi ai contenuti di alcune riforme come quella sul giusto processo. Non poteva poi mancare il rinvio alla giurisprudenza di Strasburgo (l'Autore cita, non a caso, il famoso caso *Lombardi Vallauri c. Italia*, del 2009) e ad altri provvedimenti interni, sia di natura legislativa (D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286) che giurisprudenziale (Corte cost. 29 dicembre 1972, n. 195).

³⁶ A differenza delle associazioni private (nei cui confronti vale quanto previsto dall'art. 24, secondo comma, del Codice civile) nei confronti del fedele che decide di recedere dalla propria confessione (o diversamente declinabile in ragione delle nuove forme associate di religiosità) vale, a nostro avviso, la considerazione della maggiore previsione (magari in una legge *ad hoc*) di forme più ampie di protezione del dissenso-recesso, in ragione anche delle modalità pratiche di interpretazione di questo *status* all'interno di alcune comunità religiose di nuovo insediamento (es. Islam e condizione dell'apostata). Su questo ultimo punto, in particolare, **D. SCOLART**, *L'Islam, il reato, la pena. Dal fiqh alla codificazione del diritto penale*, Istituto per l'Oriente C.A. Nallino, Roma, 2013, p. 90 ss.



eventuali diritti inviolabili lesi dalle misure sanzionatorie patite in sede associativa.

5 - Rappresentanza degli interessi collettivi, anche di natura religiosa, e compiti dello Stato a garanzia dei diritti costituzionali

Alla luce del quadro inerente le libertà del singolo, stante la descritta natura flessibile che caratterizza il rapporto di appartenenza a una qualsiasi organizzazione, si tratta adesso di verificare come - attraverso una adeguata disciplina pubblicistica - lo stato dovrebbe farsi carico dei diritti riconducibili al circuito della *rappresentanza degli interessi collettivi*, di quegli interessi, cioè (professionali, economici, religiosi) che si costituiscono a cavallo tra il bisogno di partecipazione (art. 3, secondo comma, Cost.) e "l'evoluzione delle società occidentali nelle quali la politica viene chiamata a sintetizzare interessi settorialmente e a volte territorialmente diversi e non più a dare con l'ideologia un filo conduttore all'intera esistenza di un individuo"³⁷. Questo perché, le moderne forme della rappresentanza rinviano ineluttabilmente non solo alla difesa della democrazia dei diritti e alla sua sopravvivenza³⁸, ma anche all'allargamento della pluralità.

Il disciplinamento di una problematica del genere richiede lo scorrimento di alcune necessarie tappe discorsive. Iniziamo col dire che esiste una "realtà costituzionale" che - com'è stato appena detto - non può essere ignorata, e riguarda, appunto, non solo quella inerente il circuito della politica come espressione dell'attività partitica³⁹, ma anche quella degli altri interessi organizzati⁴⁰. Le due sfere non devono essere lette in contraddizione tra di loro, anzi, la democrazia si nutre dell'apporto di più fattori, alcuni dei quali (come gli interessi diffusi, "sezionati" e più o meno organizzati) rappresentano un fattore implementativo e non distorsivo di

³⁷ A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1998, p. 178.

³⁸ B. ACCARINO, *Rappresentanza*, il Mulino, Bologna, 1999, p. 149 ss.

³⁹ In nota si può soltanto accennare (non essendo questo il tema della presente trattazione) alla crisi della forma partito e alla ricerca affannosa di nuovi percorsi di riattivazione della stessa. La letteratura, anche quella più recente, sul tema è molto vasta. Ci si limita perciò solo a rammentare il volume, AA. VV., *Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 129 ss., all'interno del quale una intera sezione è dedicata proprio al tema dei partiti nella crisi della democrazia dei partiti. E poi S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, il Mulino, Bologna, 2013.

⁴⁰ D. FISICHELLA, *L'altro potere*, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 98 ss.



questa⁴¹. In realtà, è difficile oggi immaginare le sedi dell'unità politica (i parlamenti) come i luoghi dove trova esercizio solo la rappresentazione politica nel senso tradizionale del termine (del partito che attrae e declina il più ampio numero di interessi: c.d. *catch-all party*)⁴². Per quanto la strada possa sembrare in salita (e per molti aspetti lo è), solo la ricerca della messa in sintonia tra unità (politica) e pluralità (sociale) potrà mettere in salvo "la parola e gli istituti della democrazia"⁴³. Lo stato di diritto costituzionale deve propendere in direzione della costante attenzione verso "accordi di cooperazione" in grado di non svilire la ricerca dell'unità e di garantire le diverse istanze via via emergenti. Per accordi di cooperazione si vuole qui intendere una trama politica finalizzata a trovare il consenso (il massimo possibile) e la convergenza più ampia sull'azione deliberativa avanzata in sede unilaterale statale come prodotto selettivo dell'attività parlamentare. Trattasi di un punto importante, che esclude qualsiasi soluzione alternativa elaborata sul piano delle *sole* funzioni esecutive (di governo) e avente come premessa la *selezione* discrezionale dei soggetti e degli interessi da prendere in considerazione attraverso il filtro della "convenienza" politica. Una preferenza del genere, significherebbe sottrarre al Parlamento la funzione fondamentale di svolgere (nella formula adottata da Hegel) il ruolo di "porticato tra lo Stato e la società civile"⁴⁴, consegnando nelle mani dell'esecutivo lo strumento per l'attuazione delle libertà.

Avvicinandoci al "cuore" del presente lavoro, un esempio potrà aiutare a intendersi meglio. La storia dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose (artt. 7, secondo comma, e 8, terzo comma, Cost.)⁴⁵ rappresenta alla perfezione il modo distorto di intendere la disciplina della rappresentanza degli interessi - in questo caso *religiosi - collettivi* (ma di parte) e la loro

⁴¹ P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 2011; G. Macrì (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016. Critico invece G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in *Lo Stato delle istituzioni italiane*, cit., p. 85, che parla di: "innovazioni non controllabili nei loro sviluppi e [di] rischi evidenti di eterogenesi dei fini assunti da riformatori pur animati dalle migliori intenzioni".

⁴² Nell'auspicato recupero del ruolo dei partiti, a questi spetterà sempre la mediazione tra la rappresentanza degli interessi di parte e la "rappresentazione" della politica come bisogno primario della società. Su tutti, G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia* (con l'introduzione di Pietro Rescigno), Giuffrè, Milano, 1989.

⁴³ S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017, p. 10.

⁴⁴ Riprendo la citazione dalla consultazione del chiaro lavoro di R. DI MARIA, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenze del modello statunitense*, Franco Angeli, Milano, 2013, p. 31, che alla nota 35 rinvia (per la citazione hegeliana) ad A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 16-17.

⁴⁵ Che per molti anni ha rappresentato la parte centrale del diritto dello stato afferente la religione (il diritto ecclesiastico).



commisurazione con quelli della persona e delle altre realtà svolgenti una parallela azione nello spazio pubblico (anche religiosamente ispirata, sebbene non espressiva di alcun potere "ecclesiastico"). Attraverso una selezione (tutta concentrata, appunto, nelle mani dei governi) dei soggetti esperimenti nel tempo richieste riconducibili all'attuazione "pratica" della libertà religiosa, si sono venute determinando vere e proprie gerarchie tra confessioni "con" e "senza" intesa, autentiche "sfere protette" chiaramente lesive dei principi costituzionali in tema di libertà e uguaglianza fra soggetti collettivi religiosamente ispirati (artt. 8, primo comma, e 19 Cost.)⁴⁶. Quanti oggi sostengono l'urgenza di adottare una legge generale sulle libertà religiose - perché ansiosi di vedere regolato in maniera eguale per tutti il diritto individuale e collettivo di libertà di professione di fede religiosa - sono spinti proprio dalla preoccupazione che il metodo "tradizionale" di raccordo tra le finalità dello Stato e gli interessi delle chiese (concordato e intese; la c.d. materia de "i loro rapporti": artt. 7, commi secondo e ottavo, 3 Cost.), ripetitivo di uno schema divenuto, via via, poco consono rispetto ai valori costituzionali⁴⁷ (e "concesso" in Assemblea costituente per

⁴⁶ M. CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, ETS, Pisa, 2012, p. 93 ss.

⁴⁷ Questo perché l'impostazione iniziale immaginava lo strumento pattizio come finalizzato alla soddisfazione di esigenze specifiche necessarie alla singola credenza per affermare e salvaguardare in pubblico la propria identità. Nella prassi, invece, col supporto di una politica del fattore religioso poco sensibile alla valorizzazione delle libertà, le strumentazioni concordate tra stato e confessioni sono assurte a canovaccio spendibile *ad libitum* dai governi per assicurare in capo a pochi e selezionati soggetti, agevolazioni, trattamenti di vantaggio, esenzioni di ogni tipo, etc. Oggi, di fronte a un panorama del fattore religioso parecchio variegato e non privo di problematiche, la percezione che il modello pattizio abbia fatto il suo tempo è abbastanza evidente. Ma i fattori di "resistenza" al cambiamento si registrano ovunque: c'è la "resistenza" delle confessioni con intesa. Chi è riuscito a entrare nel circuito dei privilegiati non sempre è disposto a considerare le ragioni di chi è rimasto ai margini dell'attuale sistema e continua a patire marcate discriminazioni. C'è la preoccupazione - da parte dei gruppi *senza intesa* - a intraprendere un percorso che potrebbe dimostrarsi infruttuoso (visto il vento che tira!) in termini pratici. C'è poi lo scarso *appeal* da parte dell'opinione pubblica (e di certi intellettuali a farsene carico) verso un tema che sembra più di nicchia di fronte a questioni socialmente più gravi e drammatiche. Ma una legge del genere, da attuare senza stravolgere la Costituzione, permetterebbe a tutti di accedere ai benefici promozionali erogati dalla mano pubblica, affidando agli strumenti negoziali la *governance* degli aspetti di specifica rispondenza ai bisogni identitari di ciascun singolo gruppo. Sullo sfondo restano le responsabilità della politica, ancora ondivaga e incapace di assumersi il compito di rispondere alle domande di uguaglianza e laicità emergenti dalla società pluralista. Una politica che persiste nel non voler seguire la strada per una migliore definizione del contenuto dei principi costituzionali in materia di religione. Cfr. G. MACRÍ, M. PARISI, V. TOZZI, *Diritto civile e religione*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 115 ss. Nell'ultimo paragrafo si proveranno a enucleare i punti di forza e di debolezza di una recente proposta di disciplina statale delle



assecondare le richieste dell'organizzazione più accreditata al potere e poi esteso anche ad altre, selezionate, confessioni) finisca col fagocitare definitivamente gli spazi di libertà religiosa ampiamente previsti nella Carta repubblicana e diffusamente riconosciuti in sede sovranazionale. Farsi carico, dunque, da parte delle istituzioni, della soddisfazione di tutti i bisogni espressi dalle componenti sociali organizzate - della loro esistenza e attività e della tutela delle libertà, dei diritti e degli interessi degli appartenenti a queste soggettività - significa (in termini squisitamente costituzionalistici) riconoscere le differenze, metterle sotto protezione, arginare pretese egoistiche e mobilitare energie finalizzate a circoscrivere la forza mercatistica delle ideologie (o credenze) a favore di logiche universalistiche e compositive. Forse, alla luce dei processi riformatori (!) succedutisi nel corso degli ultimi decenni - non tutti adeguati a sintonizzare il piano del diritto con quello della società in trasformazione - ci sarà bisogno di rivedere la "forma" di alcune categorie giuridiche (a partire dalla semantica delle stesse). E questo è lo sforzo più importante che la scienza giuridica (e pubblicistica in particolare) è chiamata a compiere. Le difficoltà non mancano anche alla luce delle trasformazioni antropologiche dello spazio pubblico⁴⁸. Sarebbe un errore non assumersi il compito di aggiornare queste categorie e assistere, inermi, al ripiegamento del diritto su se stesso⁴⁹.

6 - Il diritto pattizio, la sua contraddittoria specialità e le nuove prospettive del diritto pubblico in materia religiosa

Quella che potrebbe sembrare, agli occhi del lettore, una (lunga) premessa che si esaurisce solo in un auspicio, quasi a voler passare ad altri (o ad altro scritto) il testimone dell'approfondimento, in realtà, nelle intenzioni dello

libertà religiose avanzata in sede scientifica.

⁴⁸ Basti pensare solo all'irruzione di nuove culture, al tema dei migranti, alle nuove credenze religiose che si propagano nelle città europee e al significato, per esempio, che la lingua assume in questo scenario complicatissimo, come tramite principale per interagire. Sul punto si rinvia a **G. ANELLO**, *Teologia linguistica e diritto laico*, Mimesis, Milano-Udine, 2015.

⁴⁹ In dottrina c'è chi da tempo si interroga sulla necessità di rivedere, secondo un approccio ermeneutico improntato alla massima espansione delle norme costituzionali in materia di libertà religiosa, l'uso "politico" e la pratica attuazione giuridica di certe categorie semantiche. Una su tutte quella di "confessione religiosa", abusata in funzione escludente le altre (associazioni, istituzioni, forme associate della religiosità, etc.) e assorbente modalità nuove di affermazione in pubblico della religiosità che invece necessitano di "vettori" costituzionali originali e variegati. Sul punto **V. TOZZI**, *Questioni semantiche e disegno costituzionale di disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2008. Anche su questo punto, vedi *infra*.



scrivente, è servita solo ad “apparecchiare la tavola”, o ad arare il terreno per meglio esplicitare una problematica che si cala perfettamente nel circuito argomentativo finora descritto.

I processi di istituzionalizzazione dei soggetti collettivi (specie di quelli più rappresentativi di interessi settoriali) hanno prodotto - a causa della crescente complessità sociale (globalizzazione economica, espansione dei diritti e delle libertà, allargamento e metamorfosi della sfera della sovranità statale, etc.) - l'affievolimento della loro coesione interna, se non addirittura la frantumazione del consenso da parte dei rispettivi affiliati. Questo è accaduto nel diritto sindacale⁵⁰ e in campo politico⁵¹, dove una pluralità di elementi convergenti (finanziamento dei partiti, controllo politico delle fonti di informazione, corruzione diffusa, etc.) hanno determinato la massiva disaffezione del cittadino elettore verso i partiti di tradizionale appartenenza. Ma questo è accaduto anche in ambito religioso, dove le organizzazioni (gli apparati istituzionali) non riscuotono più il fascino simbolico di un tempo⁵². Anche i luoghi deputati allo svolgimento delle cerimonie sacre (i luoghi di culto) si svuotano (la gente partecipa sempre più di rado ai riti e alle adunanze periodiche) e si assiste in molti casi - specie in alcuni paesi dell'Europa - alla loro riconversione in spazi da destinare ad altre funzioni⁵³. A questo si unisce il “riempimento” degli spazi urbani (riferito alle periferie delle grandi città e ai piccoli borghi spopolati a causa dei processi di emigrazione autoctoni) di nuove immmissioni umane provenienti da un altrove che suscita un misto di preoccupazione e speranza. La predisposizione di un nuovo “alfabeto dell'accoglienza” sarà la sfida dei prossimi decenni⁵⁴.

⁵⁰ **M. CARRIERI, P. FELTRIN**, *Al bivio. Lavoro, sindacato e rappresentanza nell'Italia di oggi*, Donzelli, Roma, 2016.

⁵¹ **D. PALANO**, *La democrazia senza partiti*, Vita e Pensiero, Milano, 2015; **P. MAIER**, *La fine della democrazia dei partiti*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016.

⁵² **M. FAGGIOLI**, *Papa Francesco e la “Chiesa-mondo”*, Armando Editore, Roma, 2014.

⁵³ Sul caso Italia riporta dati e riflessioni interessanti **F. GARELLI**, *Religione all'italiana. L'anima del paese messa a nudo*, il Mulino, Bologna, 2011. L'Autore “salva” il nostro paese riportando cifre più “rassicuranti”, sul fronte della “resistenza” della fede in Italia, sebbene il processo di secolarizzazione e la ricerca di nuove esperienze, specie da parte dei giovani, sia in costante aumento. Garelli, illustra, perciò, “la via italiana alla modernità religiosa” come un *unicum*, che però non può non essere comparato con quanto accade altrove per capire la complessità sia “degli alti e bassi del vissuto religioso” italiano, sia di come la pluralità sociale scompagini un panorama in cerca di nuove forme di identità. Belle suggestioni sono state ricavate da **C. ALLÈGRE**, *Dio e l'impresa scientifica. Il millenario conflitto tra religione e scienza*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 1999.

⁵⁴ **M. RICCA**, *Riace, il futuro è presente. Naturalizzare “il globale” tra immigrazione e sviluppo interculturale*, Dedalo, Bari, 2010, pp. 15-21.



Da alcuni anni, in ambito gius-pubblicistico (ed ecclesiasticistico in particolare), ci si interroga sulle ripercussioni pratiche, di natura politica e giuridica, del diritto "speciale" (quello pattizio afferente la disciplina dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose) rispetto ai presidi di legalità costituzionale. Costruito per muoversi all'interno dei confini dello stato di diritto costituzionale - dunque per venire incontro ai diritti e alle libertà di singoli, gruppi (confessioni, comunità organizzazioni, etc.) e persone fisiche - il diritto pattizio ha visto, nel corso del tempo, deformarsi la sua fisionomia originaria⁵⁵, deturpando anche il volto della libertà religiosa grazie alla implementazione di un "metodo" che ha affiancato al binario della contrattazione "di vertice" (da un lato il governo e dall'altro i rappresentanti apicali delle confessioni religiose) - che ha agevolato le organizzazioni storicamente più radicate e più forti dal punto di vista politico-istituzionale - quello della messa in campo (da parte dello stato) di prodotti normativi non privi di ambiguità, come il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, commi primo e quarto, Cost.) maldestramente tradotto in strumento per capovolgere l'ordine delle responsabilità e distorcere il concetto di collaborazione fra dimensione pubblica e privata⁵⁶. A causa della debolezza sempre più manifesta della politica (e dei suoi prodotti normativi), i gruppi di interesse a base religiosa (chiesa cattolica in testa) si sono attribuiti la *responsabilità* (appunto) di "vegliare sul bene comune", e anziché cooperare al fine di allargare la sfera della solidarietà (questo dovrebbe essere il ruolo dei privati in una democrazia sussidiaria), si sono

⁵⁵ Rigorosamente dipendente dai principi della separazione degli ordini (quello civile e quello religioso) e della laicità, come sostrato della democrazia pubblica. Separazione e collaborazione sono (come le due facce di una medaglia) necessari per tenere alta e garantire la piena operatività del carattere "relativo" della democrazia, che non accetta l'imposizione, all'interno della società, di "valori assoluti", propugnati in nome di (presunte e non dimostrabili, secondo il canone della laicità) verità rivalette ad alcuni più che ad altri. Allo Stato, ha sottolineato la Corte costituzionale (sentenze n. 259 del 1990 e n. 334 del 1996) è fatto "divieto di ricorrere a obbligazioni di ordine religioso per rafforzare l'efficacia dei suoi precetti".

⁵⁶ N. COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 199 ss., richiamando autorevole dottrina, rimarca una certa "nebulosità" di partenza della previsione costituzionale di questo principio: auspicato da tanti in funzione certamente espansiva dei diritti di partecipazione e solidarietà attiva, ma circondato da una cortina di indeterminatezza giuridico-concettuale foriera di problemi immediatamente emersi. Diversi approfondimenti e spunti di riflessione sono contenuti in G. Cimbalò, J.I.A. Perez (a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, Giappichelli, Torino, 2005. Si tratta di un riuscitissimo lavoro di squadra che ha visto studiosi di diversa provenienza confrontarsi in sede convegnistica su un tema, quello della sussidiarietà (orizzontale in particolare) ad alto tasso di politicità.



posizionati al centro della scena politico-sociale (grazie spesso alla attenzione conferita loro dai *media*) facendo prevalere l'estensione mercatistica dei loro interessi sull'opera di valorizzazione e riconduzione a sintesi dell'interesse generale (che spetta allo stato)⁵⁷.

Questa condizione "crepuscolare" che sembra avvolgere alcuni criteri distintivi dello stato costituzionale in ordine alla dimensione religiosa (e alla composizione di interessi sì "diversi", ma comunque dati in partenza per simmetrici nell'ottica della funzionalità generale del sistema delle fonti afferenti la materia c.d. "ecclesiasticistica")⁵⁸ trova la sua punta di diamante (da intendersi in chiave critica) in quello che sinteticamente potremmo definire il "regime privilegiario" costruito nel tempo (con lucida determinazione politica) attorno ai rapporti delle confessioni con lo Stato⁵⁹. A fronte - come già sostenuto - di una notevole flessibilità dei comportamenti dei fedeli rispetto alle regole del gruppo religioso di appartenenza⁶⁰, la legislazione contrattata (Stato-confessioni) ha finito col

⁵⁷ A nostro avviso correttamente, **V. TOZZI**, *Il concetto di pubblico e la collaborazione*, in G. Macrì, M. Parisi, V. Tozzi, *Diritto civile e religioni*, cit., p. 112, ha parlato di assottigliamento e vanificazione dei bastioni "della separazione dei poteri, dell'imparzialità delle funzioni pubbliche, della parità dei diritti, etc.". Sulla stessa scia si snoda l'analisi molto accurata di **S. SICARDI**, *Problemi e prospettive della laicità nel ventennio a cavallo dei due secoli*, in S. Sicardi, M. Cavino, L. Imarisio (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, il Mulino, Bologna, 2015, pp. 696-697. Tra i lavori in dottrina che per primi hanno affrontato con lucidità e sistematicità il tema della progressiva perdita di "verticalità" della politica e del diritto (con relativo slabbramento del sistema della gerarchia delle fonti) e della confusione dei ruoli tra compiti dello stato (e sue articolazioni) e azione integratrice e disfunzionale (nello stesso tempo) da parte degli interessi settoriali, ci piace ricordare **M.C. FOLLIERO**, *Enti religiosi e non profit. Tra welfare state e welfare community. La transizione*, Giappichelli, Torino, 2002.

⁵⁸ Non deve inoltre trascurarsi l'azione *erosiva* che dall'alto (Unione europea) impatta sulle dinamiche ordinamentali nazionali. I vantaggi che politicamente possono essere riconosciuti in capo alla *governance* europea - *in primis* la maggiore interazione tra livelli istituzionali diversi e l'apertura a soggetti estranei alla sfera di governo in senso stretto (la c.d. "società civile organizzata") - devono essere commisurati con quelli della sua capacità (ancora poco studiata) a dare vita a forme ibride del potere il cui sbocco giuridico trova esplicitazione, secondo alcune autorevoli opinioni dottrinarie, nelle dinamiche di "soft law" (la "neo-lingua" del diritto sovranazionale euro-unitario). Sul punto, **R. BIN**, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in www.forumquadernicostituzionali.it, aprile 2011.

⁵⁹ Che **M. RICCA**, *Le religioni*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 112, ritiene "frutto di progressive sedimentazioni ermeneutiche, fortemente contraddittorie e in molti casi ideologicamente orientate".

⁶⁰ Può essere utile, in questa parte della trattazione specificare (in aggiunta) che nell'ambito delle regole che uno stato democratico e pluralista decide di darsi - spesso a valle di processi complessi e a volte cruenti di ripristino delle libertà e del rispetto per le altrui opinioni - la messa in sicurezza della religiosità delle persone (tutto quanto afferisce



determinare di fatto una tutela praticamente esclusiva dei soli gruppi istituzionalizzati, e non dell'individuo, irrigidendo gli spazi della libertà religiosa della persona a vantaggi degli interessi istituzionali (politici) dei soggetti collettivi. Questo esplicito "tradimento" della flessibilità del rapporto tra cittadino-fedele e organizzazione religiosa di riferimento (flessibilità che si giustifica nel disegno personalista della Costituzione) ha determinato, "a cascata", una standardizzazione della rappresentanza degli interessi di *alcuni* gruppi confessionali⁶¹ (per forza da lì bisogna passare), impedendo che la loro (legittima) rilevazione venisse (al contrario) attuata volta per volta a seconda delle diverse e complesse "situazioni di vita reale"⁶².

Una modalità ulteriormente irrigidita dalla riforma costituzionale del 2001 (legge cost. n. 3 del 2001) laddove, all'art. 117, secondo comma, lett. c)⁶³ si statuisce la riconduzione a livello centrale della *governance* di tutta una serie di materie (edilizia di culto, assistenza e beneficenza, istruzione privata, beni culturali di interesse religioso, etc.) nei fatti assicurata dalle nuove dinamiche "a rete" frutto della negoziazione (e della pressione lobbistica) tra enti locali e organizzazioni religiose e contenuta in leggi regionali e atti amministrativi comunali o di altri enti locali. Da un lato, dunque, si conferma lo schema "tradizionale" ("i loro rapporti"⁶⁴: quelli tra

alla sfera del credere in qualcosa, comprese le sue estroflessioni "pratiche" aventi risalto e visibilità nell'ordine civile) non può essere limitata alla tutela dell'obbedienza alle regole imposte dal gruppo di appartenenza né, tantomeno, circoscritta a favore di una singola organizzazione religiosa (quella preferita, dunque; quella nei cui confronti i poteri pubblici hanno deciso di assumere azioni e discipline giuridiche tipiche di uno stato *non laico*), ma deve tenere in conto appunto la *flessibilità* del rapporto di appartenenza: questo significa che il credente cattolico, per esempio, pur professandosi tale, può comunque vivere la sua esperienza religiosa in parziale ma pure in totale difformità rispetto ai valori e principi che caratterizzano quella fede. **V. TOZZI**, *Società multi-culturale, autonomia confessionale e questione della sovranità*, in Id. (a cura di), *Integrazione europea e società multi-etnica. Nuove dimensioni della libertà religiosa*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 145 ss.

⁶¹ Per una riflessione ampia sul tema, bisogna "risalire" all'opera di **S. LARICCIA**, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 1967, dove si rimarca, sin dall'introduzione, che "L'opportunità di un approfondimento della nozione di rappresentanza degli interessi nell'ambito del diritto ecclesiastico sembra possa arguirsi dall'importanza che in quest'ultimo assumono gli interessi collettivi dei fedeli".

⁶² **V. TOZZI**, *La libertà religiosa in Italia e nella prospettiva europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2014.

⁶³ "Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose".

⁶⁴ Sull'ambiguità di questa espressione la dottrina si è da tempo interrogata. Politicamente - dopo le riforme degli anni '90 sino a oggi - si è dato seguito a un *cliché*: rafforzare la percezione pubblica circa la bontà del modello concordatario e intesizzato, ribadendo in norme di legge che i rapporti si continuano a gestire "voltando le spalle al



organismi di vertice dello Stato e delle confessioni), dall'altro si supera, all'occorrenza, l'eventuale origine "convenzionata" (o unilaterale statale, spesso orientata dal "*favor concordatario*"⁶⁵) di queste materie e si da libero corso a forme alternative di soddisfacimento degli interessi particolari⁶⁶.

Già questo descrive in modo abbastanza chiaro il decadimento della politica inerente il fattore religioso in Italia. L'incapacità, cioè, di far germogliare dalla trama del progetto costituzionale delle libertà religiose un sistema di norme capaci di enucleare un *metodo* oggettivo di stato laico, all'interno del quale la condizione di eguaglianza e libertà delle organizzazioni religiose fa da *pendant* alla libera autodeterminazione dell'individuo nei confronti della società. Ma c'è di più (i critici direbbero: *molto di più*). Abbiamo più volte detto che il "nucleo duro" attorno a cui ruota il mosaico della libertà religiosa è la persona umana e le sue libertà, e che le organizzazioni, comunque denominate, rappresentano (solo) la "cornice" di un tela raffigurante il profilo di una forma di stato costituzionale i cui organismi pluridimensionali operano in funzione incrementale le potenzialità di questo alto bene giuridico⁶⁷. Ebbene, anche all'interno del circuito costituzionale identificativo della religiosità collettivamente organizzata si è prodotta una gerarchia avente il compito di avvantaggiare alcuni soggetti ed escluderne altri, o quanto meno lasciarli ai margini del sistema di garanzie predisposto con lungimiranza e larghezza di vedute dal costituente di fronte alle già esistenti differenti soggettività

futuro". Nello stesso tempo si è consapevoli che nella pratica quotidiana qualcosa sfugge alla competenza statale e ricade nello spazio della disciplina regionale. Da qui, l'apertura di un fronte "orizzontale" di reciproco riconoscimento, per alcuni aspetti anche di maggiore incisività del peso politico che alcuni gruppi religiosi (come la Chiesa) sono in grado di esercitare su scala locale, con i vantaggi che ne conseguono. Cfr. **G. D'ANGELO**, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. C) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012.

⁶⁵ **N. COLAIANNI**, *Il sistema di accordi con la Chiesa cattolica e l'incidenza delle fonti unilaterali statuali: il livello costituzionale* (relazione Convegno ADEC, Bari 17-18 settembre 2009), in N. Colaianni, D. García Pardo, C. Mirabelli (interventi di), *Stato e confessioni religiose in Europa tra separazione e cooperazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2009, p. 288.

⁶⁶ **P. FLORIS**, *Il pluralismo in materia religiosa nelle prospettive di attuazione del federalismo*, in S. Domianello (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 43 ss.

⁶⁷ **P. HÄBERLE**, *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*. Saggi, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 49-50. Sul ruolo "integrativo" da parte delle identità collettive del pluralismo costituzionale democratico, **P. RIDOLA**, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Giuffrè, Milano, 1987.



collettive religiosamente ispirate e ai possibili cambiamenti futuri della società.

Ed è qui che entra in gioco un'altra problematica di non poco conto. Il nostro ordinamento non è ancora riuscito a definire giuridicamente la categoria "confessione religiosa", che è quella (la sola ancora) in grado di aprire la porta della stanza dei privilegi (finanziamenti, agevolazioni, esenzioni, etc.), preferendo continuare a fare affidamento sul complesso dispiegarsi della consolidata prassi afferente la materia delle libertà religiose nella nostra forma di governo anziché provare a individuare una fonte (di rango ordinario) idonea a dare attuazione alle disposizioni di principio contenute nella Costituzione e riguardanti la materia in oggetto.

Senza dilungarci troppo - e facendo tesoro di quanto la migliore e più avveduta dottrina ha scritto sul tema - dalla seconda metà degli anni '80 in poi (quando ha preso avvio la c.d. "stagione delle intese")⁶⁸ ha finito col cristallizzarsi un uso del termine "confessione" fortemente condizionato dal modello "preso in prestito" dai costituenti, cioè la Chiesa cattolica, le cui modalità strutturali e organizzative sono servite ai governi per fissare quali caratteristiche un gruppo religioso dovesse avere per entrare in relazione con lo Stato. Il modello ha funzionato fino a quando non sono comparse sulla scena pubblica altri soggetti religiosi collettivi, le cui caratteristiche organizzative divergono, per tradizioni e cultura, da quelle della Chiesa e culti affini⁶⁹. In secondo luogo, questo *modus operandi*, non solo ha finito col mettere in secondo piano le "altre" definizioni presenti nella Costituzione - le "forme associate" di professione di fede religiosa (art. 19 Cost.), le *associazioni* o *istituzioni* aventi carattere ecclesiastico o fine di religione o di culto (art. 20 Cost.) - ma ha determinato nei fatti una progressiva divaricazione giuridica (legislativa e giurisprudenziale) tra confessioni *con* o *senza* intesa, causiva di oggettive discriminazioni⁷⁰. Urgerebbe, dunque, stabilire, da un lato, la perfetta equiparazione tra tutti i soggetti collettivi variamente denominati dalla Costituzione per una migliore declinazione (multilivello) del diritto fondamentale di libertà di pensiero, di coscienza e

⁶⁸ G. CASUSCELLI, *Il pluralismo in materia religiosa nell'attuazione della Costituzione ad opera del legislatore repubblicano*, in S. Domianello (a cura di), *Diritto e religione in Italia*, cit., p. 23 ss.

⁶⁹ B. RANDAZZO, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008.

⁷⁰ V. TOZZI, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2011, p. 11, scrive che: "la lamentata confusione semantica, costituita dall'attribuire genericamente la denominazione di confessione religiosa a tutte le forme organizzate di religiosità collettiva, discriminando poi fra quelle ammesse e quelle non ammesse all'intesa con lo Stato, si palesa come espediente politico teso a perpetuare integralmente le discriminazioni e l'assetto politico del tempo della religione dello Stato".



di religione (artt. 19 Cost.; 9 CEDU; 10 Carta dei diritti fondamentali dell'UE) e, dall'altro, ri-configurare *giuridicamente* la categoria "confessione religiosa" (più strettamente in funzione *ex art. 8, terzo comma, Cost.*) partendo da una ermeneutica costituzionale che vede le garanzie generali di cui all'art. 19 Cost. delineare la specificazione di quelle contemplate nel successivo art. 20 Cost.

A questo punto torna in superficie, nella sua oggettiva ineluttabilità, il discorso sulla legge generale in materia di libertà religiose e quello sulla conseguenziale ed egualitaria presa in carico degli interessi collettivi a base religiosa. Perché è chiaro che solo un dispositivo normativo comune, di matrice unilaterale statale, potrebbe - partendo da una definizione giuridica certa di confessione religiosa - garantire, nello stesso tempo, più di una finalità: saper cogliere i mutamenti sociali (in chiave multiculturale e multireligiosa⁷¹) e dunque "andare oltre" (implementandoli) i tradizionali "riconoscimenti pubblici (...), oppure i caratteri [di cui agli statuti] o comunque [la] comune considerazione"⁷²; rilavare e dare risposte adeguate alle richieste di sostegno pubblico avanzate dalle diversificate forme di interessi collettivi religiosamente qualificate; assicurare un legittimo apprezzamento e una eguale interlocuzione a tutte quelle soggettività organizzate che, pur non presentandosi come corrispondenti filiazioni di un qualsiasi culto, si caratterizzano per essere direttamente collegate con la tematica religiosa *lato sensu*⁷³. Anche alla luce delle intese più di recente stipulate, quelle con l'Unione Buddhista Italiana (legge n. 245 del 2012), l'Unione Induista Italiana (legge n. 246 del 2012) e l'Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai (legge n. 130 del 2016), la nozione di confessione religiosa non può più limitarsi a ruotare attorno ai (classici) "elementi della divinità e della trascendenza"⁷⁴, dovendo, al contrario, includere ben altri

⁷¹ I. RUGGIU, *Questioni aperte del multiculturalismo*, in F. Abbondante, S. Prisco (a cura di), *Diritto e pluralismo culturale*, cit., pp. 175-203; S. CECCANTI, *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi e società multietniche*, il Mulino, Bologna, 2001.

⁷² Corte cost., n. 52 del 2016, punto 5.3. del Considerato in diritto.

⁷³ Importanti spunti sono contenuti in G. ANELLO, *Organizzazione confessionale, culture e Costituzione. Interpretazione dell'art. 8 cpv. cost.*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 112, dove si dice che: "Si potrebbe cioè ammettere che la funzione del concetto di confessione sia semplicemente "denominativa" o "dichiarativa" piuttosto che "definitoria" o "costitutiva". L'Autore rinvia, inoltre, all'importante lavoro di N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990.

⁷⁴ M. CROCE, *La nozione di confessione religiosa alla prova dell'ateismo organizzato nel contenzioso U.A.A.R.-Governo in merito alla richiesta di un'intesa ex art. 8, comma 3, Cost.* (T.a.r. Lazio, Sezione Prima, sentenza 03 luglio 2014, n. 7068), in *www.neldiritto.it*, n. 11, dicembre 2014, p. 2190, che richiama anche il d.lgs. n. 251 del 2007, attuativo della direttiva 2004/83/CE, nonché una più recente Raccomandazione del Parlamento europeo del 13



fattori di natura “culturale” - espressivi delle nuove declinazioni inerenti il rapporto tra “religioso-non religioso”⁷⁵ - quali le convinzioni teiste, non teiste e ateiste⁷⁶. Trattasi di “dati oggettivi” che connotano “l’esperienza” e

giugno 2013 in materia di promozione e protezione della libertà di religione e di opinione formulata alla stessa maniera, e un contributo, di grande interesse, curato da **I. PASQUALI CERIOLI**, *Il diritto all’avvio delle trattative per la stipulazione delle intese ex art. 8, 3° comma, Cost. (breve note a Cons. St., Sez. IV, sent. 18 novembre 2011, n. 6083)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2012, secondo il quale: “Non vi è dubbio - anche alla luce dell’ampia garanzia della libertà di coscienza assicurata dall’art. 10 della Carta di Nizza dei diritti fondamentali dell’Unione e dall’art. 9 della Convenzione EDU, fonti che permeano il tessuto costituzionale trattando la materia dei diritti umani - che le convinzioni ateistiche, agnostiche, indifferenti, ecc., rientrano appieno nella definizione giuridica di “convinzioni religiose””. Sulla “rigenerazione di senso degli enunciati” contenuti nella Costituzione (ma il discorso vale per tutte le costituzioni di ispirazione liberal-democratica), alla luce della progressiva interazione tra livelli di sovranità, vedi **A. RUGGERI**, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all’Unione europea e ritorno, ovvero la circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici* (in www.federalismi.it, 1 giugno 2016).

⁷⁵ **G. DI COSIMO**, *Gli atei come i credenti? I giudici alle prese con un’atipica richiesta di intesa fra Stato e confessioni religiose*, in *Rivista telematica Associazione Italiana dei Costituzionalisti* (www.aic.it), 1, 2015, p. 7, evidenzia che: “Dati gli incerti confini del fenomeno religioso, la verifica della natura di confessione religiosa effettuata a partire da una definizione restrittiva escluderà inevitabilmente soggetti che potrebbero essere ricompresi nel novero delle confessioni religiose sulla base di un concetto più comprensivo”. Quest’osservazione sembra muoversi in linea con quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo in relazione all’incerto rapporto tra un soggetto non appartenente a una fede precisamente identificabile, sua manifestazione quale obiettore di coscienza e interesse a ricondurre quest’ultima qualificazione sotto l’ombrello protettivo dell’art. 9 CEDU (vedi il caso *Enver Ayedemir c. Turchia* del 7 giugno 2016, n. 26012/11).

⁷⁶ Emblematico è il caso di Scientology, riconosciuta dalla Corte di cassazione come confessione religiosa in due celebri sentenze (n. 1329 del 1997 e n. 16345 del 2008) pur in assenza di quei principi fondamentali collegabili all’esistenza (credenza) di un essere trascendentale la cui sussistenza costituisce invece fattore determinativo delle confessioni religiose così come tradizionalmente considerate. Quanto a una vicenda recente riguardante l’UAAR (Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti) (su cui ha avuto modo di pronunciarsi ultimamente anche la Corte Costituzionale a proposito della individuazione dei presupposti necessari a dare avvio all’intesa, ex art. 8, terzo comma, Cost. - Corte cost. n. 52 del 2016 - in assenza di una legge generale sulle libertà religiose), **D. BILOTTI**, *L’Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR), membro associato della International Humanist and Ethical Union, come soggetto stipulante un’intesa con lo Stato, ex art. 8, III Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2011, p. 11, rileva che “L’ateismo si sostanzia di una copiosa varietà argomentativa per suffragare la propria posizione; a ogni livello, negare il fondamento ontologico ed epistemologico di un intero ambito dell’azione sociale (quello ius religioso, in questo caso) significa, comunque sia, esprimere una posizione (una professione?) su quell’ambito dell’agire umano”



che entrano a “comporre il parametro costituzionale, riconformandone la struttura e, perciò, acquistando rilievo giuridico di prima grandezza”⁷⁷.

7 - Il futuro delle libertà religiose: i vantaggi di una legge generale e le proposte avanzate di recente

Con lo sguardo rivolto al futuro, ma con i piedi ben piantati nel presente, la libertà religiosa (o come sarebbe più corretto dire: *le libertà religiose*, se ci poniamo a osservare la società nella quale viviamo), si è nutrita, nel nostro paese, di strumenti attuativi che solo in parte sono stati capaci di dispiegarne le potenzialità riconosciute dalla Costituzione. Alcune norme di principio sono riuscite a dispiegare le vele al vento della democrazia solo con molta fatica e tra mille difficoltà (artt. 19, 2-3, 8, primo comma, Cost.); altre, come quelle che avrebbero dovuto declinare il diritto fondamentale di libertà religiosa in ragione degli interessi pratici delle confessioni nello spazio pubblico (art. 8, terzo comma, Cost.) solo in parte sono servite a delimitare i margini di un percorso di vera libertà, nel senso che, il modello di riferimento rappresentato dal Concordato con la Chiesa cattolica (art. 7, secondo comma, Cost.) ha impresso agli strumenti (di natura quasi-analoga) riservati alle confessioni diverse dalla cattolica (le intese) una caratteristica tutta schiacciata sul perseguimento del miglior trattamento possibile in termini di soli *benefits* (la *clausola della religione più favorita*) e non di sentimento diffuso di affezione per gli interessi generali. Le intese, in pratica, sono state utilizzate dai governi (su pressione delle organizzazioni meglio sponsorizzate dal clima politico del momento) in chiave quasi sempre conservativa (a vantaggio di qualcuno e per elargire favori) e mai secondo una visione di progressiva emancipazione democratica del paese all'interno della quale salvaguardare eventuali richieste di natura identitaria dei singoli soggetti (persone e gruppi) compatibili con il primato della laicità.

Oggi tutti dicono che lo spazio delle libertà religiose è ancora troppo piccolo in ragione delle sempre più nuove aspettative manifestate sia dai vecchi che dai nuovi gruppi, ma nello stesso tempo, il “mito” dell'intesa resta forte, alimentato da una cultura politica e giuridica dei diritti costituzionali scarsamente recettizia dei vantaggi che il costituzionalismo multilivello euro-unitario dispiega in forma sempre più ampia, sia sul fronte legislativo che giurisprudenziale. Non si riesce, per responsabilità

⁷⁷ A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictio e gubernaculum, ovvero sia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in *www.federalismi.it*, 30 marzo 2016, p. 5 (nota 17).



diffuse, a mettere in sintonia la libertà religiosa con le nuove forme della cittadinanza e, nello stesso tempo, “per ogni intesa che si approva, si accentua la disparità di trattamento delle confessioni religiose che sono prive e per le quali valgono ancora le vecchie norme del 1929”⁷⁸ sui culti ammessi.

Nel corso della XVII legislatura è giunta a maturazione, in sede non politica, una proposta organica di disciplina delle libertà religiose⁷⁹. Non è intenzione analizzare dettagliatamente in questa sede il contenuto di tale documento. Si vuole soltanto verificare - a chiusura della nostra riflessione - se, all'interno di esso, si ritrovano disposizioni in grado di sostenere e integrare la nostra argomentazione, così da sperare, qual ora il testo dovesse trovare celere approvazione futura, in una nuova stagione delle libertà religiose.

Nell'attuale crisi socio-economica, con il fenomeno della disaffezione alla partecipazione (in generale) e dell'ostilità verso i partiti, con l'avanzare minaccioso di una nuova “religione” anti-statale - che allenta le differenze tra interessi generali, interessi di parte e bene comune - sembra appropriato cercare di approfondire il rapporto tra interessi collettivi (sezionali), forme dell'appartenenza dell'individuo alle formazioni sociali e manifestazioni della rappresentabilità (e relative tutele) di questi interessi nell'economia delle relazioni sociali garantite dalla Costituzione (il bene comune). La finalità di questo contributo è proprio quella di mettere in luce l'importanza di un modo nuovo di concepire le libertà religiose in ragione della mutazione delle forme di rappresentanza degli interessi e, più nello specifico, della diversa considerazione degli interessi dei singoli soggetti

⁷⁸ R. ZACCARIA, *Libertà di coscienza e di religione. Ragioni e proposte per un intervento legislativo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2017, p. 2.

⁷⁹ Si tratta di un lavoro elaborato dalla Fondazione Astrid e che si è avvalso delle competenze scientifiche di qualificati ecclesiastici, di rappresentanti delle istituzioni, di altri importanti accademici e di esponenti di confessioni e associazioni, anche non confessionali. Il 6 aprile 2017 il gruppo di lavoro ha ufficialmente presentato al pubblico e discusso il contenuto di un testo fondamentale contenente una serie di disposizioni di attuazione costituzionale della libertà religiosa, pronto per essere raccolto e discusso dalle nuove Camere nella prossima legislatura. È abbastanza noto, anche ai non specialisti del settore, che la storia della legge sulle libertà religiose in Italia “parte da lontano” (Disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 13 settembre 1990 e mai giunto in Parlamento: *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*). Sono stati inoltre pubblicati diversi lavori collettanei e saggi scientifici sull'argomento, ed è facilmente reperibile una discreta mole di materiale. Mi limito a citare, come documenti prodotti in sede convegnistica, G. Leziroli (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1 marzo 2002)*, Jovene, Napoli, 2004; V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010.



verso le (possibili) organizzazioni di riferimento (le confessioni religiose e non solo). Ebbene, la proposta di legge in materia di libertà religiosa elaborata dal gruppo di Astrid presenta il merito di proporre una rilettura nuova del fenomeno religioso⁸⁰, dispiegando una disciplina generale sul tema di taglio "europeo"⁸¹, che inquadra l'individuo nella sua centralità, mettendogli a disposizione un ventaglio di soggettività organizzate a cui fare riferimento e dove dare spazio al proprio diritto di libertà religiosa che va oltre i tradizionali circuiti delle chiese e delle confessioni secondo la versione nazional-concordataria. Il riferimento corre all'art. 17 del Trattato di Lisbona che, in base all'approccio tipico della *governance* europea, include nella stessa previsione normativa anche le "organizzazioni filosofiche e non confessionali" (n. 2). La proposta, a dire il vero, usa l'espressione "associazione" (anziché quella di "organizzazione"). Sarebbe stato meglio adeguarsi *in toto* al diritto euro-unitario predisponendo un'unica norma comprensiva delle diverse forme collettive di interessi⁸² e aprendo verso tutte loro una procedura uniforme e maggiormente "estesa" per la stipula delle intese, così da de-confessionalizzare i problemi del pluralismo (cultural)religioso⁸³. Conservare, ancora una volta, a vantaggio delle confessioni, una corsia preferenziale non aiuta a far emergere in maniera libera ed eguale tutte le espressioni degli interessi organizzati e, soprattutto, non aiuta a collocare l'individuo nella condizione di massima autonomia possibile rispetto al proprio (eventuale) gruppo di riferimento. C'è bisogno, in sintesi, di categorie elastiche e comprensive, altrimenti il moltiplicarsi espansivo di sistemi frazionati, posti in essere per dividere e negoziare col potere vantaggi di parte, acuisce le linee di confine non solo tra soggetti e interessi collettivi, ma tra persone, col rischio di maggiori e inedite minacce.

⁸⁰ A. FERRARI, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte di fondo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 20 del 2017.

⁸¹ S. FERRARI, *Perché è necessaria una legge sulla libertà religiosa? Profili e prospettive di un progetto di legge in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 21 del 2017.

⁸² La proposta dedica l'art. 14 alle "Associazioni con finalità di religione o di culto" e alle "Associazioni filosofiche e non confessionali" e l'art. 19 alle "Confessioni religiose".

⁸³ M. RICCA, *Una modesta proposta. Intese estese e libertà d'intendersi*, in *CALUMET - International law and humanities review (www.calumet-review.it)*, 9 novembre 2016