



Paolo Cavana

(ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università LUMSA di Roma,
Dipartimento di Giurisprudenza)

Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia *

SOMMARIO: 1. Attualità del diritto di libertà religiosa - 2. La libertà religiosa e la sfida del pluralismo confessionale - 3. L'affermazione del diritto di libertà religiosa in Europa - 4. Evoluzione espansiva del diritto di libertà religiosa. Tradizione anglosassone e approccio europeo ai diritti - 5. Dimensione negativa o di garanzia e dimensione positiva o promozionale del diritto di libertà religiosa - 6. Dimensione positiva dei diritti e obblighi di solidarietà: la logica del sistema pattizio - 7. Il sistema italiano di tutela del diritto di libertà religiosa - 8. Legislazione ecclesiastica e proposte di riforma - 9. Il progetto di legge generale sulla libertà religiosa - 10. Evoluzione del quadro normativo e progetti di riforma - 11. Organizzazioni agnostiche e strutture confessionali: un'assimilazione controversa - 12. Il sistema pattizio come garanzia di pluralismo confessionale e di piena integrazione.

1 - Attualità del diritto di libertà religiosa

Quello della libertà religiosa è tornato a essere in Europa e nel mondo, dopo decenni di sostanziale disinteresse, un tema di estrema attualità. La teoria della secolarizzazione, che negli ultimi due secoli aveva dominato il dibattito filosofico e culturale in Occidente, ispirando politiche e legislazioni volte a marginalizzare il fenomeno religioso nella convinzione che fosse destinato a scomparire con l'avvento della modernità, si è rivelata sbagliata, o quanto meno largamente inadeguata a comprendere la realtà su scala mondiale¹. I grandi fenomeni sociali e politici che caratterizzano il

* Il contributo, sottoposto a valutazione, è destinato, in versione leggermente ridotta, alla pubblicazione negli *Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, e si pubblica per gentile autorizzazione del Curatore.

¹ Naturalmente nel testo si fa riferimento alla teoria sociologica della secolarizzazione (in argomento cfr. **J. CASANOVA**, *Public Religions in the Modern World*, The University of Chicago Press, Chicago-London, 1994; traduzione italiana *Oltre la secolarizzazione. Le religioni alla riconquista della sfera pubblica*, il Mulino, Bologna, 2000. Per un'aggiornata ricostruzione del dibattito sociologico, cfr. **I. COLOZZI**, *Religione e modernità. Analisi di un rapporto complicato*, Morcelliana, Brescia, 2016, specialmente p. 95 ss.), non al processo storico di secolarizzazione che ha accompagnato la nascita e lo sviluppo dello Stato moderno, sul quale cfr. **E.-W. BÖCKENFÖRDE**, *La formazione dello Stato moderno come*



nostro tempo, tra cui l'immigrazione, le politiche dell'identità e il terrorismo internazionale, assegnano alla religione, nel bene o nel male, un ruolo crescente di catalizzatore del cambiamento².

In questo contesto, così turbolento e inquieto, la tutela della libertà religiosa emerge sempre più come una necessaria garanzia e soglia minima di rispetto della dignità della persona umana. La fede religiosa, per le moltitudini che trovano in essa sostegno per la propria esistenza e motivo di speranza, rappresenta quanto di più prezioso esse possiedono, in quanto ne esprime l'identità più riposta, custode non solo dei valori morali ma spesso anche delle tradizioni civili e degli affetti familiari, che costituiscono il patrimonio più caro a ciascuno. Infatti la fede nasce e si trasmette in famiglia, o è l'esito - al pari del suo rifiuto - di un percorso di ricerca personale che costruisce la propria identità e il proprio modo di rapportarsi al mondo e alle altre persone.

2 - La libertà religiosa e la sfida del pluralismo confessionale

La garanzia di poter esercitare liberamente la propria fede religiosa, in forma individuale e associata, e di poter vivere coerentemente con essa, rientra oggi tra i diritti fondamentali affermati universalmente a livello internazionale e nelle costituzioni contemporanee. Si può anzi affermare, come è stato autorevolmente sostenuto, che in qualche modo essa costituisce il fondamento di tutte le altre libertà, in quanto posta a presidio di quella sfera più intima e riposta della persona umana, la sua coscienza morale, che è il presupposto per l'esercizio di ogni altro diritto³.

processo di secolarizzazione (1967), a cura di M. Nicoletti, Morcelliana, Brescia, 2006; **R. RÉMOND**, *La secolarizzazione. Religione e società nell'Europa contemporanea*, traduzione italiana di M. Sampaolo, Laterza, Roma-Bari, 1998.

² In argomento di recente, cfr. **P.L. BERGER**, *I molti altari della modernità. Le religioni al tempo del pluralismo*, EMI, Bologna, 2017; **P. NASO**, *L'incognita post-secolare. Pluralismo religioso, fondamentalismi, laicità*, Guida, Napoli, 2015, pp. 7-8, il quale osserva che «se è vero che Marx è morto e che noi non ci sentiamo molto bene, oggi anche l'osservatore più scettico è costretto a riconoscere che, invece, "Dio sta benissimo" e nel bene come nel male sembra occuparsi attivamente, oltre che della salvezza degli uomini, di cultura, della politica interna di vari stati e dei grandi scenari geopolitici globali. [...]. E allora, usciamo da un'allucinazione passeggera che ci ha fatto perdere il senso della realtà, o davvero la profezia sulla fine della religione è stata la più grande invenzione del XX secolo?».

³ Cfr. **GIOVANNI PAOLO II**, *Messaggio per la celebrazione della XXI° Giornata Mondiale della Pace. La libertà religiosa, condizione per la pacifica convivenza*, 1° gennaio 1988, Roma, per il quale «la libertà religiosa, in quanto attinge la sfera più intima dello spirito, si rivela punto di riferimento e, in certo modo, diviene misura degli altri diritti fondamentali. Si tratta, infatti di rispettare lo spazio più geloso dell'autonomia della persona, consentendole



Del resto la tutela della libertà religiosa è oggi una necessità non solo per i credenti, ma anche per i non credenti e per la società tutta. Per i non credenti, in quanto nelle formulazioni attuali il diritto di libertà religiosa ricomprende e tutela anche la scelta preliminare di avere o di non avere una propria religione, come pure di cambiarla. In sostanza, da una libertà intesa come propria dei soli credenti si è passati a una libertà *in materia religiosa*, che ricomprende anche la scelta del non credente e ne tutela l'incomprimibile libertà di coscienza⁴. Pertanto la tutela della libertà religiosa è oggi anche una fondamentale garanzia di pluralismo, che rappresenta un elemento costitutivo delle attuali democrazie⁵. Si noti che questo ampliamento dell'oggetto di tale diritto, se storicamente è frutto anche del confronto con la coscienza laica, appartiene però da sempre all'orizzonte del cristianesimo, nel quale Dio ha lasciato libero l'uomo di scegliere la propria strada, rispettandone la libertà, mentre in altre tradizioni religiose solo la libertà del credente gode di tutela.

Quanto alla società nel suo complesso, la tutela della libertà religiosa e di coscienza è divenuta fondamento imprescindibile per un clima di convivenza e di rispetto reciproco a motivo del pluralismo non solo ideologico ma confessionale, che da mera ipotesi immaginata o semplicemente teorizzata è divenuto oggi, per effetto della globalizzazione e dei flussi migratori, realtà vissuta e quotidianamente sperimentata anche nel nostro paese⁶.

3 - L'affermazione del diritto di libertà religiosa in Europa

di agire secondo il dettame della sua coscienza, sia nelle scelte private che nella vita sociale".

⁴ Cfr. **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 5^a ed., Giappichelli, Torino, 2014, pp. 63-65.

⁵ Cfr. **COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME**, 25 mai 1993, *Affaire Kokkinakis c. Grèce*, n. 31: «Telle que la protège l'article 9, la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une "société démocratique" au sens de la Convention. Elle figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme - chèrement conquis au cours des siècles - consubstantiel à pareille société».

⁶ Osserva a tale proposito **P.L. BERGER**, *I molti altari della modernità*, cit., p. 111, che "la confluenza di due sviluppi moderni, l'ampia diffusione del pluralismo come dato di fatto e della libertà religiosa come norma politica, è ormai diventata un fenomeno globale. Si può sostenere, per motivi strettamente utilitaristici, che una certa libertà religiosa costituisce una necessità pratica in queste condizioni".



L'affermazione della libertà religiosa come diritto fondamentale si può cogliere chiaramente nell'evoluzione degli ordinamenti europei, ove la tutela di tale libertà è oggi espressamente prevista a livello costituzionale. Anche i sistemi di rapporti tra lo Stato e le chiese risultano oggi sempre più ispirati al diritto di libertà religiosa, e ciò anche grazie al rilancio della politica concordataria della Santa Sede, che a partire dall'Accordo di revisione concordataria italiano del 1984 ha impostato su basi rinnovate il suo rapporto con la comunità politica, fondandolo, sulla base dei principi conciliari⁷, sulla tutela dei diritti della persona umana e sul principio di "reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese" (art. 1 Accordo)⁸.

Si può aggiungere, per meglio cogliere il cammino percorso da tale libertà nella coscienza europea, che essa appare oggi solennemente affermata all'art. 9 della *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, che impegna tutti gli Stati aderenti al Consiglio d'Europa al suo rispetto sotto la giurisdizione sovranazionale della Corte europea di Strasburgo e costituisce il più grande patrimonio di valori comuni condivisi a livello europeo.

La centralità del diritto di libertà religiosa e di coscienza è stata poi ribadita dalla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (2000), e in tale ambito si è giunti altresì a riconoscere esplicitamente e a tutelare il ruolo e il contributo specifico delle confessioni e delle comunità religiose nel processo di integrazione europea (attuale *Trattato sul funzionamento dell'UE*, art. 17)⁹.

In sostanza il diritto di libertà religiosa rappresenta oggi, nella coscienza europea contemporanea, non un elemento accessorio o secondario di cui si potrebbe forse fare a meno, ma uno dei pilastri che formano la cornice giuridico-istituzionale necessaria a sostenere e garantire

⁷ Cfr. CONCILIO VATICANO II, Cost. past. *Gaudium et spes*, 7 dicembre 1965, n. 76, ove si afferma, in relazione alla missione della Chiesa nel mondo contemporaneo, che "sempre e dovunque, e con vera libertà, è suo diritto predicare la fede e insegnare la propria dottrina sociale, esercitare senza ostacoli la propria missione tra gli uomini e dare il proprio giudizio morale, anche su cose che riguardano l'ordine politico, quando ciò sia richiesto dai diritti fondamentali della persona e dalla salvezza delle anime. E farà questo utilizzando tutti e soli quei mezzi che sono conformi al Vangelo e in armonia col bene di tutti, secondo la diversità dei tempi e delle situazioni".

⁸ Come noto nel Protocollo addizionale all'Accordo di Villa Madama la Santa Sede si è dichiarata d'accordo con l'interpretazione accolta dallo Stato italiano dell'art. 23, secondo comma, del Trattato lateranense, secondo cui gli effetti civili delle sentenze e dei provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche, previsti da tale disposizione, "vanno intesi in armonia con i diritti costituzionali garantiti ai cittadini italiani" (punto 2, lett. c).

⁹ Per approfondimenti, cfr. L. De Gregorio (a cura di), *Le confessioni religiose nel diritto dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2012.



l'integrazione tra diversi popoli e culture in un clima di pacifica convivenza e reciproco rispetto.

Si deve riconoscere che un grande cammino è stato percorso. L'Europa è il continente che ha partorito, grazie al cristianesimo, il concetto di libertà religiosa e di coscienza e la sua successiva affermazione come diritto soggettivo sancito negli ordinamenti giuridici¹⁰. Ma è anche il continente che, in nome di un'unica fede, ha vissuto il dramma delle guerre di religione, determinando una profonda crisi della coscienza europea, e poi ne ha maggiormente contestato il fondamento sul piano filosofico, giungendo a vedere nel suo oggetto - la fede religiosa, in particolare quella cristiana - un elemento negativo per la formazione dell'uomo e lo sviluppo della società, da sradicare e contrastare in nome della ragione e della modernità¹¹. Il superamento di queste posizioni ideologiche, che negli ultimi due secoli hanno ispirato regimi politici e legislazioni europee fino a esiti drammatici, risulta oggi evidente e costituisce un patrimonio di civiltà, acquisito con grandi difficoltà e sofferenze, che occorre preservare e promuovere presso le nuove generazioni¹².

4 - Evoluzione espansiva del diritto di libertà religiosa. Tradizione anglosassone e approccio europeo ai diritti

Dal secondo dopoguerra a oggi il diritto di libertà religiosa, ossia la tutela a essa garantita dagli ordinamenti giuridici, ha conosciuto una profonda evoluzione che non sempre risulta evidente dai testi costituzionali e di cui sono state principali artefici le corti costituzionali e la giurisprudenza dei singoli paesi. Questa evoluzione ha ampliato la titolarità del diritto, estesa dai soli cittadini credenti ai non credenti e a tutti gli uomini, dotati o meno della cittadinanza del paese ospitante. Inoltre anche i contenuti di tale diritto si sono progressivamente arricchiti di nuove facoltà, come riflesso della forza espansiva del fenomeno religioso, che genera iniziative educative culturali e assistenziali di ogni tipo, e della logica intrinseca a un

¹⁰ In argomento resta fondamentale lo studio di **F. RUFFINI**, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo* (1924), il Mulino, Bologna, 1992.

¹¹ Sulla nozione di libertà religiosa accolta oggi in Occidente e sul percorso storico da essa compiuto, cfr. **S. FERRARI**, *Società civile, laicità dello Stato e libertà religiosa*, in E. Fogliadini (a cura di), *Religioni, libertà, potere*, Atti del Convegno internazionale filosofico-teologico sulla libertà religiosa, Vita e Pensiero, Milano, 2014, p. 143 ss.

¹² Sul lungo e accidentato percorso storico che ha condotto in Europa all'affermazione del diritto di libertà religiosa negli ordinamenti contemporanei, cfr. **C. CARDIA**, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, 4^a ed., Giappichelli, Torino, 2015, p. 61 ss.



ordinamento democratico e pluralista, che favorisce il soddisfacimento dei bisogni e degli interessi dei suoi cittadini¹³.

È questa una tendenza espansiva che caratterizza oggi tutti gli ordinamenti occidentali e che reca anche una forte impronta di matrice anglosassone¹⁴. Infatti è propria di tale tradizione, e in particolare dell'esperienza separatista statunitense, l'affermazione della libertà religiosa come sfera di protezione o immunità del credente (e delle comunità religiose) da interventi dello Stato e/o del legislatore, ovvero come una libertà "da", di contenuto negativo, che impegna cioè lo Stato a un atteggiamento di non interferenza nelle convinzioni religiose e di coscienza dell'individuo e nella vita interna delle comunità religiose¹⁵. È questa concezione della libertà religiosa che troviamo sostanzialmente accolta nella dichiarazione *Dignitatis Humanae* del Concilio Vaticano II, non a caso ispirata e fortemente sostenuta dall'episcopato statunitense:

"Questo Concilio Vaticano dichiara che la persona umana ha il diritto alla libertà religiosa. Il contenuto di una tale libertà è che gli esseri umani devono essere immuni dalla coercizione da parte dei singoli individui, di gruppi sociali e di qualsivoglia potere umano, così che in materia religiosa nessuno sia forzato ad agire contro la sua coscienza né sia impedito, entro debiti limiti, di agire in conformità a essa: privatamente o pubblicamente, in forma individuale o associata.

¹³ Basta scorrere l'indice di alcuni manuali più recenti di Diritto ecclesiastico attualmente in uso presso le nostre Università per rendersi conto dell'ampiezza dell'oggetto della disciplina e della vastità di interessi - dalle confessioni religiose e loro enti e ministri alla scuola pubblica e privata, dalla tutela dei beni culturali e i luoghi di culto al matrimonio e all'assistenza sociale, dalle pratiche alimentari e di sepoltura alla tutela della privacy e all'assistenza religiosa in delicati comparti della pubblica amministrazione (forze armate, carceri, presidi ospedalieri e assistenziali pubblici) - che il diritto alla libertà religiosa oggi tutela negli ordinamenti contemporanei: cfr. **A. FUCCILLO, R. SANTORO**, *Diritto, religioni, culture. Il fattore religioso nell'esperienza giuridica*, Giappichelli, Torino, 2017; **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit.; G. Casuscelli (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, 5ª ed., Giappichelli, Torino, 2015.

¹⁴ In argomento cfr. **J. WITTE Jr**, *God's Joust, God's Justice. Law and Religion in the Western Tradition*, Wm. B. Eerdmans Publishing Co., Grand Rapids, Michigan, 2006, p. 49 ss. Dello stesso autore cfr. **ID.**, *Diritto e protestantesimo. La dottrina giuridica della Riforma luterana* (2002), traduzione italiana di E. Frontaloni, Liberilibri, Macerata, 2012, che traccia un ampio affresco della vasta influenza esercitata dal protestantesimo sull'evoluzione degli ordinamenti di tradizione anglosassone, a partire dalla concezione della libertà religiosa.

¹⁵ Espressione emblematica di questo approccio al tema della libertà religiosa è il principio di separazione tra lo Stato e le comunità religiose, enunciato nel primo Emendamento della Costituzione federale degli Stati Uniti. In argomento cfr. **P. HAMBURGER**, *Separation of Church and State*, Harvard University Press, Massachusetts, 2004. Nella dottrina italiana, cfr. **G. D'ANGELO**, *Libertà religiosa e diritto giurisprudenziale. L'esperienza statunitense*, Giappichelli, Torino, 2015.



Inoltre dichiara che il diritto alla libertà religiosa si fonda realmente sulla stessa dignità della persona umana quale l'hanno fatta conoscere la parola di Dio rivelata e la stessa ragione (2). Questo diritto della persona umana alla libertà religiosa deve essere riconosciuto e sancito come diritto civile nell'ordinamento giuridico della società¹⁶.

Per tutta una serie di ragioni storiche e culturali l'approccio europeo ai diritti è diverso. In esso si riflette il ruolo forte dello Stato come garante dei diritti, più che come suo potenziale antagonista. In Europa accanto ai diritti di libertà (*diritti civili*), presidiati da una serie di limiti, abbiamo avuto una forte affermazione dei *diritti sociali*, che implicano l'impegno da parte dello Stato ad assumere prestazioni positive volte ad assicurare in concreto ai cittadini l'accesso a servizi (istruzione, sanità, lavoro, casa, etc.) ritenuti essenziali per lo sviluppo della persona e la sua effettiva integrazione come cittadino e persona nella compagine sociale. In sostanza i diritti sono concepiti non solo come sfere di autonomia individuale ma altresì come strumenti fondamentali di partecipazione alla vita sociale.

Questo approccio non determina solo una differenziazione tra tipologie di diritti, come appena indicato, ma incide più in generale sul modo di intendere i diritti (civili), tra cui la libertà religiosa, conferendo loro, accanto a una dimensione negativa o di garanzia - non interferenza da parte dello Stato - anche una positiva o promozionale, consistente nell'impegno dello Stato "a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3, secondo comma, Cost. it.)¹⁷.

5 - Dimensione negativa o di garanzia e dimensione positiva o promozionale del diritto di libertà religiosa

Questa logica, nella quale si riflette il modello dello Stato sociale europeo, informa di sé anche la tutela del diritto di libertà religiosa, che viene inteso in Europa non solo come garanzia da parte dello Stato a non interferire negli *interna corporis* delle confessioni religiose e nell'esercizio della libertà

¹⁶ CONCILIO VATICANO II, Dich. *Dignitatis humanae*, 7 dicembre 1965, n. 2.

¹⁷ Sull'evoluzione storica del costituzionalismo, che ha portato all'affermazione dei diritti civili e poi di quelli sociali, e sulle sue composite matrici filosofiche, cfr. A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in A. Barbera (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo. Lineamenti di filosofia del diritto costituzionale* coordinati da A. Barbera, G. Zanetti, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 14 ss.



religiosa e di coscienza individuale, ma altresì come sostegno positivo offerto dallo Stato per facilitare l'esercizio di tale diritto nei vari ambiti della vita sociale, attraverso forme e istituti concordati con le comunità religiose interessate¹⁸.

Insegnamento religioso nella scuola pubblica, rilevanza civile del matrimonio religioso, agevolazioni per l'edilizia di culto, riconoscimento civile degli enti ecclesiastici, forme di finanziamento pubblico alle confessioni volte a soddisfare le esigenze religiose della popolazione, assistenza spirituale nelle strutture segreganti della pubblica amministrazione (Forze armate e di polizia, ospedali, case di cura, istituti di detenzione), oggi anche il rispetto di regimi alimentari e di alcune festività religiose: sono tutti ambiti ove le legislazioni europee, per lo più attraverso Concordati o intese e altre forme di accordi con le altre confessioni religiose, ma anche attraverso un crescente ricorso al diritto comune¹⁹, assicurano in concreto e favoriscono l'esercizio del diritto di libertà religiosa, nella convinzione che ciò - al pari dell'esercizio di altri diritti - possa contribuire al pieno sviluppo della persona umana e rafforzare i vincoli di coesione sociale all'interno della comunità nazionale²⁰.

Si noti come queste prestazioni positive assicurate dallo Stato su base volontaria e (per lo più) concordate con le confessioni sono in larga parte estranee al concetto di libertà religiosa della tradizione anglosassone, ove storicamente erano viste come espressione del modello confessionista europeo. Tuttavia i tempi sono cambiati, la storia e i sistemi sociali si sono evoluti e il modello europeo, in progressiva uscita dal suo originario alveo confessionista, offre opportunità e crescenti garanzie anche alle nuove comunità religiose. Del resto è in corso un processo di reciproca osmosi tra gli ordinamenti di tradizione anglosassone e quelli di tradizione europea continentale, al quale non rimane estraneo anche il diritto di libertà religiosa, che in ciascuna tradizione viene contaminandosi con alcuni

¹⁸ Sulla dimensione positiva o promozionale del diritto di libertà religiosa, cfr. T. MAURO, *Interoventi dello Stato in materia religiosa*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VIII, Utet, Torino, 1993, p. 500 ss.

¹⁹ Sull'esaurimento della "centralità ordinamentale che il principio di bilateralità ha conservato comunque sino agli anni '90" nella tutela dei diritti e degli interessi confessionali, a motivo di "una crescente attenzione da parte della c.d. legislazione unilaterale statale che, in questo modo, non svolge più quella funzione residuale che un tempo le era affidata nei rapporti tra Stato e Chiesa", cfr. C. CARDIA, *Concordato, Intese, Stato federale*, in G. Feliciani (a cura di), *Confessioni religiose e federalismo*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 329 ss., specialmente p. 340.

²⁰ In argomento cfr. C. CARDIA, *Religione (libertà di)*, in *Enc. dir. Agg. II*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 922 ss., che distingue a tale riguardo tra "profili positivi" e "profili negativi" della libertà religiosa.



elementi dell'altra. Basti pensare alla garanzia dell'assistenza spirituale all'interno di alcune importanti strutture pubbliche, che formalmente contraddice il sistema separatista ma è pacificamente accolta anche nei sistemi anglosassoni, a fronte di un progressivo rafforzamento della tutela del diritto di libertà religiosa individuale nei sistemi europei.

È questa più articolata concezione della libertà religiosa, fondata su un rapporto di collaborazione tra la Chiesa e la comunità politica, entrambe al servizio della persona umana, che informa lo spirito della cost. past. *Gaudium et spes* del Concilio Vaticano II, ove si afferma:

“La comunità politica e la Chiesa sono indipendenti e autonome l'una dall'altra nel proprio campo. Ma tutte e due, anche se a titolo diverso, sono a servizio della vocazione personale e sociale degli stessi uomini. Esse svolgeranno questo loro servizio a vantaggio di tutti in maniera tanto più efficace, quanto più coltiveranno una sana collaborazione tra di loro, secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo”²¹.

6 - Dimensione positiva dei diritti e obblighi di solidarietà: la logica del sistema pattizio

La dimensione positiva dei diritti di libertà ha una logica diversa dalla dimensione negativa o di mera garanzia. Quest'ultima consiste in prestazioni di tipo negativo, cioè nella non ingerenza o interferenza dello Stato in determinati ambiti o sfere di attività riservate al cittadino, ha quindi un carattere tendenzialmente uniforme e pone tutti su un piano di eguaglianza.

La dimensione positiva dei diritti ha invece una logica necessariamente selettiva, perché ha dei destinatari privilegiati, coloro che autonomamente non sarebbero in grado, o avrebbero maggiori difficoltà - per motivi economici, sociali o anche culturali (per esempio gli stranieri) - ad accedere a determinati servizi ritenuti essenziali o di esercitare autonomamente determinati diritti fondamentali. A fronte di tali prestazioni positive, volte a favorirne l'integrazione e la crescita individuale e poste a carico dell'intera comunità, lo Stato richiede però ai loro destinatari o beneficiari un correlativo impegno a rispettare determinate regole nell'interesse dell'intera comunità. La vicenda dell'obbligo dei vaccini per l'accesso dei bambini al sistema scolastico pubblico è emblematico.

Anche la dimensione positiva del diritto di libertà religiosa, in tutti gli ordinamenti che la contemplan, presenta una sua logica intrinseca di

²¹ CONCILIO VATICANO II, Cost. past. *Gaudium et spes*, cit., n. 76.



carattere selettivo, del tutto coerente con il principio di solidarietà sociale, che ne costituisce il fondamento e al tempo stesso il presupposto. In Italia questa logica si esprime nel sistema pattizio, in base al quale i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica “sono regolate per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze” (art. 8, terzo comma, Cost.)²².

Ciò significa che lo Stato non può intervenire unilateralmente a dettare la disciplina o il regime giuridico di una o più confessioni religiose se non sulla base di una regolamentazione concordata con la stessa, e ciò rappresenta una garanzia per le confessioni religiose. Al tempo stesso ciò significa anche che il Governo, come ha di recente ribadito la nostra Corte costituzionale, non ha l’obbligo di stipulare un’intesa con ogni confessione che lo richieda, né il Parlamento ha poi l’obbligo di approvare con legge l’eventuale intesa stipulata dal Governo, il cui operato è comunque sempre soggetto al sindacato delle Camere.

È questo un punto importante per comprendere meglio la logica del sistema pattizio. Come ha precisato la Consulta, dell’eventuale diniego di apertura delle trattative per la stipulazione di un’intesa con una confessione religiosa

“il Governo risponde di fronte al Parlamento, con le modalità attraverso le quali la responsabilità politica dell’esecutivo è attivabile in una forma di governo parlamentare. La riserva di competenza a favore del Consiglio dei ministri, in ordine alla decisione di avviare o meno le trattative, ha l’effetto di rendere possibile, secondo i principi propri del governo parlamentare, l’effettività del controllo del Parlamento fin dalla fase preliminare all’apertura vera e propria delle trattative, controllo ben giustificato alla luce dei delicati interessi protetti dal terzo comma dell’art. 8 Cost.”²³.

In sostanza è il Parlamento, davanti al quale il Governo può sempre essere chiamato a rispondere delle sue scelte politiche, a essere arbitro del sistema pattizio, se non altro perché esso implica l’accesso della comunità religiosa a risorse e agevolazioni che gravano finanziariamente sull’intera collettività nazionale. Ma anche perché il Parlamento, e prima ancora il

²² Per approfondimenti, cfr. **S. FERRARI**, *Stato, diritti e confessioni religiose. Un modello europeo*, in *Il Regno-att.*, 18/1996, p. 563, per il quale in Europa i rapporti tra stato e confessioni religiose poggiano su due principi fondamentali: garanzia della libertà religiosa individuale e collaborazione selettiva con le confessioni religiose, che comporta quindi per esse uno statuto giuridico disuguale. Per l’autore questi due principi sono tra loro correlati e devono restare in equilibrio, perché “non è possibile spingere la disuguaglianza tra i gruppi religiosi oltre un certo confine senza incidere sulla stessa libertà religiosa individuale”.

²³ Corte cost., sent. 27 gennaio 2016, n. 52 (n. 5.2).



Governo, hanno il dovere di accertare che la confessione religiosa che chiede, con l'intesa, l'accesso al sistema pattizio, con i vantaggi e le opportunità che esso implica, tra cui la presenza in delicati settori della pubblica amministrazione, dia concrete garanzie circa la condivisione dei valori di fondo del sistema (principi costituzionali) e il corretto uso di tali risorse.

7 - Il sistema italiano di tutela del diritto di libertà religiosa

A questo punto può essere utile fare chiarezza sul sistema italiano di tutela del diritto di libertà religiosa. Sul piano costituzionale esso è articolato su tre livelli o soglie differenziate di tutela. Il primo è costituito dagli artt. 19 e 20 della Costituzione, che assicurano l'esercizio del diritto di libertà religiosa, in forma individuale e associata, e l'accesso al diritto comune degli enti non lucrativi per gli enti aventi carattere ecclesiastico o fine religioso o di culto, a prescindere dal riconoscimento come confessione religiosa.

La seconda soglia di tutela è costituita dalla tutela apprestata alle confessioni religiose ai sensi dell'art. 8, commi primo e secondo, della Costituzione, che assicura a tutte l'eguale libertà davanti alla legge, ossia un trattamento sostanzialmente uniforme nell'ambito del diritto comune, e alle confessioni diverse dalla cattolica "il diritto di organizzarsi secondo propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano", da intendersi - quest'ultima espressione - come riferita "solo ai principi fondamentali dell'ordinamento stesso e non anche a specifiche limitazioni poste da particolari disposizioni normative"²⁴ e in relazione ai soli profili organizzativi della confessione, non a quelli dottrinali²⁵. L'accesso a tale soglia di tutela avviene con il riconoscimento dell'organizzazione come confessione religiosa, che si attua ancora attraverso la procedura prevista dalla vecchia legge sui culti ammessi (legge n. 1159 del 1929) sulla base di un previo parere del Consiglio di Stato, ma che la Corte costituzionale ha ammesso "potrà risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione"²⁶.

La terza soglia di tutela è infine costituita dal sistema pattizio, riservato alle confessioni religiose diverse dalla cattolica, cui si accede mediante la stipulazione di un'intesa con il Governo e la sua successiva approvazione con legge del Parlamento (art. 8, terzo comma, Cost.). Come

²⁴ Corte cost., sent. 21 gennaio 1988, n. 43.

²⁵ Cfr. Cons. Stato, sez. I, parere 30 luglio 1986, n. 1390.

²⁶ Corte cost., sent. 27 aprile 1993, n. 195.



noto per la Chiesa cattolica vale invece il richiamo ai Patti lateranensi previsto dall'art. 7, secondo comma, della Costituzione, assistito da specifiche garanzie costituzionali e internazionali. La logica del sistema pattizio è di consentire, nell'ambito di una cornice di diritto comune che già assicura un'eguale libertà a tutti credenti e alle confessioni religiose, il riconoscimento delle esigenze peculiari di ciascun gruppo religioso, sottraendolo a una uniformità normativa che potrebbe mortificarne l'identità originaria, e di particolari vantaggi e agevolazioni sulla base di una sostanziale condivisione dei valori di fondo del sistema costituzionale²⁷.

Come di recente ha precisato la nostra Corte costituzionale:

"le intese non sono una condizione imposta dai pubblici poteri allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire della libertà di organizzazione e di azione, o di giovare dell'applicazione delle norme, loro destinate, nei diversi settori dell'ordinamento. A prescindere dalla stipulazione di intese, l'eguale libertà di organizzazione e di azione è garantita a tutte le confessioni dai primi due commi dell'art. 8 Cost. (sentenza n. 43 del 1988) e dall'art. 19 Cost, che tutela l'esercizio della libertà religiosa anche in forma associata. La giurisprudenza di questa Corte è anzi costante nell'affermare che il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese (sentenze n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993)"²⁸.

8 - Legislazione ecclesiastica e proposte di riforma

Queste precisazioni sono l'essenziale premessa per avanzare alcune osservazioni su una tesi, sostenuta da una parte autorevole della dottrina e divenuta negli ultimi anni in Italia una sorta di mantra o *leit motiv* del dibattito sulla libertà religiosa, ovvero l'asserita necessità di una legge sulla

²⁷ Cfr. G. DALLA TORRE, *Libertà di coscienza e di religione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), marzo 2008, p. 10, per il quale la *ratio* del principio pattizio «è da rinvenirsi in particolare nella necessità di garantire alle diverse confessioni religiose un regime giuridico rispettoso della loro identità. Il secondo comma dell'art. 7 e il terzo comma dell'art. 8, dunque, costituiscono un riconoscimento di quel "diritto alla diversità" che nella grande parabola storica della libertà religiosa, passando per la fase intermedia della rivendicazione dell'eguale libertà, rappresenta nel nostro tempo il punto di arrivo».

²⁸ Corte. cost., sent. 27 gennaio 2016, n. 52.



libertà religiosa, la cui mancanza condannerebbe il nostro ordinamento a uno stato di palese arretratezza in materia²⁹.

Come ho richiamato sopra, il nostro ordinamento prevede un'ampia tutela del diritto di libertà religiosa. Non solo sul piano individuale ma anche su quello collettivo. Non solo nella sua dimensione negativa, di garanzia, ma anche in quella positiva, di tipo promozionale, in quanto il diritto comune statale e regionale prevede già una serie di significative agevolazioni sul piano fiscale e urbanistico di cui possono beneficiare le comunità religiose e i loro fedeli, ampia libertà in materia di simboli e abbigliamento religiosi, una crescente disponibilità a tutelare specifiche esigenze religiose, come per esempio in materia alimentare, rispetto di determinate festività e altre pratiche confessionali³⁰.

A differenza di altri paesi europei, in Italia una comunità religiosa può liberamente operare senza necessità di essere previamente riconosciuta o iscritta in un pubblico registro, fruendo della copertura costituzionale di cui agli artt. 3, primo comma, 8, primo comma, 19 e 20 della Costituzione: tutte disposizioni le quali, a differenza di altre della Prima Parte dello stesso testo costituzionale, hanno forza immediatamente precettiva e non meramente programmatica. In questa condizione si trovano le comunità islamiche, che operano liberamente assumendo le forme associative e del *non profit* previste e tutelate dal diritto comune³¹. Il riconoscimento ai sensi

²⁹ Per un'organica esposizione di questa tesi, cfr. **A. FERRARI**, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, Roma, 2012. Di recente è stato elaborato, da un gruppo di studio istituito all'interno della Fondazione Astrid e coordinato da Roberto Zaccaria, un interessante progetto sull'argomento intitolato "Norme in materia di libertà di coscienza e di religione", che riprende il progetto originario sulla libertà religiosa aggiornandolo alla normativa attuale. Sui suoi contenuti si leggano i contributi di **A. FERRARI**, **S. DOMIANELLO**, **P. FLORIS**, **R. MAZZOLA**, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 20 del 2017. In argomento da ultimo cfr. **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, p. 2 ss., secondo il quale gli effetti sulla legislazione ecclesiastica italiana del rapido cambiamento della demografia religiosa nel nostro paese "sta portando lo squilibrio di disciplina giuridica tra le comunità religiose vicino a un punto di rottura", facendone uno dei principali argomenti a favore di un simile progetto di legge.

³⁰ Con riferimento alle molteplici norme di tutela del diritto di libertà religiosa previste dal diritto comune, e di cui possono beneficiare le confessioni prive di intesa e i loro fedeli, cfr. **P. CAVANA**, *Islam e sistema delle fonti in Italia*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 45 ss., specialmente pp. 58-69.

³¹ Per approfondimenti, cfr. **R. BENIGNI**, *Le organizzazioni musulmane a dimensione nazionale. Assetto giuridico ed azione, tra mimetismo, emersione del carattere culturale, rappresentatività di un Islam italiano*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 97 ss.; **E. CAMASSA**, *Caratteristiche e*



della legge sui culti ammessi conferisce alcuni vantaggi, tra cui la possibilità di ottenere la rilevanza civile del matrimonio celebrato da un loro ministro di culto e una certa semplificazione nella titolarità e gestione di un luogo di culto, ma oggi esso è soprattutto l'indispensabile requisito richiesto a una confessione per avviare le trattative con il Governo in vista di un'intesa con lo Stato *ex art. 8, comma 3, della Costituzione*.

Naturalmente tutto può essere migliorato. Non c'è dubbio che la vecchia legge sui culti ammessi sia divenuta inadeguata con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, anche se poi occorre ricordare che le sue principali restrizioni sono venute meno mentre il diritto comune, statale e regionale, offre oggi molteplici garanzie per l'esercizio della libertà religiosa individuale e collettiva nel quadro dei principi costituzionali. Altri aspetti della legislazione ecclesiastica italiana meriterebbero di essere aggiornati in relazione al carattere multiconfessionale che ha assunto la società italiana, magari attraverso interventi mirati del legislatore su specifiche tematiche che tengano conto di un attento coordinamento con le complesse normative di settore e con le plurime sfere di competenza normativa coinvolte (edilizia di culto, insegnamento religioso nella scuola pubblica, assistenza religiosa in alcune istituzioni chiuse)³². Tuttavia affermare che la mancata approvazione di una legge organica sulla libertà religiosa priverebbe il nostro ordinamento di una adeguata tutela di tale diritto costituisce, a mio parere, non solo una forzatura ma una vera distorsione della realtà³³.

modelli organizzativi dell'Islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico, ibidem, p. 123 ss.

³² Per alcuni approfondimenti, cfr. **P. CAVANA**, *Confessioni religiose, pluralismo e convivenza: osservazioni sulla recente esperienza italiana*, in E. Camassa (a cura di), *Democrazie e religioni. Libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo*, Atti del Convegno Nazionale ADEC (Trento, 22-23 ottobre 2013), Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 195 ss.; **ID.**, *L'insegnamento religioso nella scuola pubblica italiana: una tradizione da rinnovare*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 25 del 2016, pp. 1-29; **ID.**, *Cappellani militari e prospettive di riforma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 9 del 2016, pp. 1-31.

³³ A tale proposito la Corte costituzionale di recente ha precisato che "non può affermarsi [...] che la mancata stipulazione di un'intesa sia, di per sé, incompatibile con la garanzia di eguaglianza tra le confessioni religiose diverse da quella cattolica, tutelata dall'art. 8, primo comma, Cost. Nel nostro ordinamento non esiste una legislazione generale e complessiva sul fenomeno religioso, alla cui applicazione possano aspirare solo le confessioni che stipulano un accordo con lo Stato. Peraltro, la necessità di una tale pervasiva disciplina legislativa non è affatto imposta dalla Costituzione, che tutela al massimo grado la libertà religiosa. E sicuramente la Costituzione impedisce che il legislatore, in vista dell'applicabilità di una determinata normativa attinente alla libertà di culto, discrimini tra associazioni religiose, a seconda che abbiano o meno stipulato un'intesa" (Corte cost., sent. n. 52 del 2016, cit.).



9 - Il progetto di legge generale sulla libertà religiosa

I sostenitori di questo progetto, le cui origini risalgono al discorso tenuto dall'allora capo del Governo on. Bettino Craxi in Parlamento sulla revisione del Concordato (1984)³⁴, affermano che esso sarebbe il necessario strumento per colmare la disparità di trattamento tra le confessioni con intesa e quelle prive di intesa, mediante l'estensione a quest'ultime - previa la loro iscrizione in un pubblico registro - di tutte o delle principali agevolazioni previste dal sistema pattizio, tra cui l'accesso ai fondi dell'otto per mille. Ma forse si dimentica che l'eguaglianza di trattamento giuridico tra le confessioni è attuabile solo nei sistemi separatisti e al prezzo di privare il diritto di libertà religiosa di quella dimensione positiva e promozionale che è propria del modello dello Stato sociale europeo, il quale, se da un lato assicura un sostegno pubblico all'effettivo esercizio dei diritti fondamentali, dall'altro richiede garanzie nell'interesse dell'intera collettività circa il corretto uso delle risorse pubbliche e degli altri benefici accordati³⁵. Senza contare che il sistema della registrazione, non a caso mai accettato da partiti politici e sindacati, pur espressamente previsto per quest'ultimi (art. 39 Cost.), inciderebbe inevitabilmente in senso restrittivo sulla sfera di libertà e di autonomia costituzionalmente assicurata alle confessioni religiose (cfr. art. 8, commi primo e secondo, Cost.), facendo dipendere l'accesso alle agevolazioni ivi previste da un atto più o meno discrezionale della pubblica amministrazione, invece che da un'iniziativa del Governo soggetta al sindacato politico del Parlamento³⁶.

³⁴ Va precisato che all'epoca il Presidente del Consiglio on. Craxi, all'avvio della stagione delle intese, evidenziando il problema della condizione giuridica delle confessioni senza intesa, si era limitato ad auspicare "una normativa di diritto comune destinata, quanto meno, a regolare interessi non disciplinati o non disciplinabili sulla base di previe intese, la quale, in attuazione dei generali principi della Costituzione in tema di solidarietà sociale, di eliminazione degli ostacoli che impediscano l'effettivo esercizio delle libertà e il conseguimento dell'uguaglianza giuridica degli individui, consenta di parificare tali religioni e i loro istituti ad altri organismi sociali" (*Comunicazioni del Presidente del Consiglio Bettino Craxi sulla revisione del Concordato*, Senato, 25 gennaio 1984, in **G. DALLA TORRE**, *La riforma della legislazione ecclesiastica. Testi e documenti per una ricostruzione storica*, Pàtron, Bologna, 1985, pp. 395-396).

³⁵ Nel senso ivi criticato, cfr. **G. CASUSCELLI**, *Una disciplina-quadro delle libertà di religione: perché, oggi più di prima, urge "provare e riprovare" a mettere al sicuro la pace religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2017, pp. 1-26.

³⁶ Sul rischio di "ricadute in forme di neogiurisdizionalismo" insito in una legge unilaterale sulla libertà religiosa, ricordando altresì come "la via maestra indicata dalla Costituzione per definire e regolare i rapporti dello Stato con le confessioni religiose sia quella dell'Intesa", cfr. **G. DALLA TORRE**, *Libertà di coscienza e di religione*, cit., p. 18.



Va inoltre aggiunto che negli oltre trent'anni trascorsi dall'enunciazione di tale progetto, concepito da alcuni come l'ultimo tassello di un disegno di politica ecclesiastica volto a restituire al legislatore unilaterale una quota di sovranità che il modello pattizio avrebbe eroso³⁷, il quadro non solo legislativo ma costituzionale in Italia è profondamente mutato. Basti ricordare che la riforma del Titolo V° della Costituzione (2002) ha introdotto una nuova ripartizione del potere legislativo tra Stato e Regioni che ha frantumato l'originario primato del legislatore nazionale in materia, affidando importanti competenze legislative alle Regioni, prima fra tutti l'edilizia di culto. Pertanto la stessa praticabilità di una legge generale del Parlamento estesa ai vari contenuti della normativa pattizia appare oggi sempre più problematica, non più solo per le ricorrenti obiezioni di incostituzionalità derivanti dal principio di bilateralità necessaria³⁸, ma anche per un più concreto vizio di parziale incompetenza del legislatore statale³⁹.

10 - Evoluzione del quadro normativo e progetti di riforma

Se pure non espressamente richiamato, il modello cui tale proposta originariamente si ispirava era quello della *Ley organica* sulla libertà religiosa (L.O.L.R.), approvata in Spagna nel 1980 sotto il Governo socialista di Felipe Gonzalez, che, in un quadro costituzionale parzialmente diverso da quello italiano, sottopone tutte le confessioni religiose, salvo la Chiesa cattolica, a un sistema di previo riconoscimento della personalità giuridica mediante la necessaria iscrizione in un registro pubblico (RER), soggetta a

³⁷ Cfr. V. TOZZI, *La nostra proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, 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, XXVI-XXVII, per il quale "una legge sulle libertà religiose, generale e unilateralmente emanata dal legislatore statale, semplicemente prevedendo l'accessibilità a tutti i soggetti religiosi nella fruizione delle garanzie normative e degli interventi promozionali della mano pubblica in favore di questo bisogno sociale: la religione, senza distinzione di radicamento sociale e contenuti ideali, farebbe perdere il carattere privilegiato che questi interventi assumono per essere oggi previsti a pioggia, in favore delle sole confessioni religiose, per avere avuto accesso alla legislazione contrattata o in leggi *ad personam*".

³⁸ In argomento cfr. M. CANONICO, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2010, pp. 1-29.

³⁹ In argomento si vedano le argomentate osservazioni di G. D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo all'interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 330-333.



un certo margine di discrezionalità da parte del Ministero e alla quale è subordinato l'esercizio delle principali facoltà proprie di una confessione.

Non è questa la sede per ripercorrere il lungo dibattito che si è trascinato da allora su questa proposta, che fu oggetto di un primo disegno di legge approvato dal Governo Amato nel 1990, mai presentato in Parlamento, seguito da successivi disegni e proposte di legge presentate nelle successive legislature mai seriamente discussi⁴⁰. Ciò che preme evidenziare è la profonda evoluzione che ha conosciuto da allora, nei trent'anni trascorsi fino a oggi, il panorama religioso e anche il quadro politico e normativo nel nostro paese. Il pluralismo confessionale da mera ipotesi di studio è divenuta realtà vissuta in costante crescita. La diffusione di consistenti comunità islamiche, insediatesi nel nostro paese per effetto dei costanti flussi migratori, pongono problemi di integrazione del tutto inediti e impegnativi. La riforma costituzionale del 2002, come già ricordato, ha affidato alle Regioni la potestà legislativa su materie di forte interesse per le confessioni, restringendo la sfera di competenza della legge nazionale. Infine la compiuta affermazione del sistema pattizio, per cui a oggi sono state approvate con legge ben dodici Intese con altrettante confessioni, fanno di esso non più un'area normativa di nicchia riservata a pochi privilegiati ma un articolato e ben definito sistema di garanzie in progressiva espansione, molto apprezzato dagli interlocutori confessionali e dal nostro stesso legislatore, che favorisce la pacifica integrazione delle comunità religiose in una cornice di reciproca collaborazione con le istituzioni civili e di tutela delle libertà e del pluralismo, religioso e ideologico.

Partendo anche solo da questi dati appare difficile poter continuare oggi a parlare, con riferimento a tale proposta, di un progetto di legge *generale* o di *legge-quadro* sulla libertà religiosa, perché questa legge, qualora approvata, si applicherebbe comunque solo ad alcune confessioni. Più specificamente essa finirebbe per avere come principali destinatarie le comunità islamiche, tuttora prive di intesa, nei confronti delle quali tendono peraltro a prevalere pulsioni securitarie in grado di condizionare il contenuto del progetto e che invece sarebbe bene tenere distinte dalla tutela della libertà religiosa, la quale - come ha più volte sottolineato la Corte costituzionale - sul piano del diritto comune non ammette differenziazioni tra confessioni con e senza intesa (art. 8, primo comma, Cost.)⁴¹.

⁴⁰ Per approfondimenti, cfr. **L. DE GREGORIO**, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*, Libellula Edizioni, Tricase (LE) 2012.

⁴¹ Sul punto appaiono condivisibili le osservazioni di **G. CASUSCELLI**, *Una disciplina-quadro delle libertà di religione*, cit., p. 16, secondo il quale «non è corretto affermare che l'esigenza di garantire la sicurezza individuale e collettiva (come quella urbana o



11 - Organizzazioni agnostiche e strutture confessionali: un'assimilazione controversa

Da ultimo è emersa nel dibattito dottrinale la tendenza - forse dovuta anche al sostanziale disinteresse manifestato dalle confessioni nei confronti di tale progetto - ad accogliere in esso una serie di rivendicazioni delle organizzazioni agnostiche e dell'ateismo militante miranti a una loro sostanziale assimilazione sul piano giuridico a quelle confessionali, ciò che semplicemente stravolge il progetto originario, mettendo forzatamente insieme realtà che giuridicamente hanno ben poco in comune, salvo il generico riferimento alla libertà di coscienza, e che godono di una differenziata tutela sul piano costituzionale (artt. 7-8, 20 Cost. per le formazioni sociali con finalità religiosa, art. 18 Cost. per le associazioni di qualsiasi altro orientamento ideologico)⁴².

Si tratta, come noto, di una proposta che trae origine dalla formulazione dell'attuale art. 17 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*,⁴³ che tende a porre sullo stesso piano chiese e organizzazioni filosofiche e non confessionali in vista di un dialogo con le istituzioni comunitarie ma la cui valenza giuridica è strettamente circoscritta alla sfera di competenza dell'UE, da cui esula, come precisato nella stessa disposizione, lo *status* giuridico di cui le chiese e tali organizzazioni godono nel diritto nazionale dei singoli Stati membri⁴⁴.

nazionale), segnalata dagli episodi di violenza privata e pubblica ispirati a motivazioni di (asserito) carattere religioso, possa fare assurgere la sicurezza a "principio" comparabile ai preminenti principi di uguale libertà di tutte le confessioni e di libertà di religione di tutti gli individui affermato dalla Carta».

⁴² Non si vuol certo negare che ateismo e credenza religiosa trovino ambedue tutela nell'ambito del diritto di libertà religiosa (art. 19 Cost.) ma, come è stato ben precisato, "ciò non vuol dire, naturalmente, che l'ateismo possa pretendere la medesima tutela della fede religiosa sempre e comunque, perché per il solito dalla religione scaturiscono comportamenti che non avrebbero senso se riferiti all'ateismo", come per esempio l'esercizio del culto, che per i non credenti non esiste. "Altrettanto - prosegue l'Autore - può esistere una *associazione* ateista ai sensi dell'art. 18 della Costituzione, ma non si darà mai una *confessione religiosa* di tipo ateistico, o dei ministri di culto, la cui regolamentazione possa farsi ricadere nell'ambito della disciplina della fenomenologia religiosa" (C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 176).

⁴³ "1. L'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale. - 2. L'Unione rispetta ugualmente lo status di cui godono, in virtù del diritto nazionale, le organizzazioni filosofiche e non confessionali. - 3. Riconoscendone l'identità e il contributo specifico, l'Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni" (art. 17, *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (versione consolidata), 2012/C 326/01).

⁴⁴ Sul primato del principio di attribuzione nei rapporti tra ordinamento comunitario e



Del resto si tratta di realtà che attualmente riflettono fenomeni e dinamiche sociali lontane anni luce: da un lato il tema dell'integrazione anche culturale, non solo religiosa, di popolazioni provenienti da paesi stranieri con tradizioni molto diverse da quelle italiane e, più in generale, europee, con tutti i problemi anche di sicurezza e le tensioni sul tema della cittadinanza che questo implica; dall'altro il fenomeno, tutto sommato elitario e ben radicato nella storia e nella cultura europea, del libero pensiero, che si è sempre sviluppato senza alcun problema nell'alveo del comune diritto associativo⁴⁵. A conferma che si tratta, ancor più oggi, di realtà strutturalmente diverse e che richiedono quindi una considerazione specifica e differenziata sul piano giuridico.

12 - Il sistema pattizio come garanzia di pluralismo confessionale e di piena integrazione

Nel modello di Stato sociale europeo, cui l'Italia partecipa, l'accesso alla dimensione positiva dei diritti, anche sul piano individuale, è sempre mediato dalla previa accettazione e verifica di una serie di requisiti che assicurino anche l'interesse della collettività. A maggior ragione ciò vale per le formazioni sociali, sindacati, imprese, etc., che possono divenire interlocutori del Governo e accedere a determinati servizi o agevolazioni pubbliche a carico della collettività sulla base del previo possesso di determinati requisiti. Così pure l'accesso al sistema pattizio, che rappresenta il principale strumento di politica ecclesiastica e di sviluppo del pluralismo religioso previsto dalla nostra Costituzione, apre una serie di

ordinamenti degli Stati membri, cfr. **C. MIRABELLI**, "Primato" del diritto comunitario (anche sulle costituzioni?), in L. De Gregorio (a cura di), *Le confessioni religiose nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 23 ss, specialmente p. 21. In termini diversi cfr. **P. FLORIS**, *Ateismo e Costituzione*, in *Quad. dir. pol. eccl.* 2011/1, p. 99, secondo cui questa disposizione esprimerebbe "un principio-guida che certamente coinvolge le normative nazionali, nel senso che le impegna a sviluppare in termini paritari la tutela delle libertà di convinzioni religiose, sempre per evitare che discipline riservate a date convinzioni e relative organizzazioni si risolvano in discriminazione per le altre".

⁴⁵ Va peraltro ricordato che tali organizzazioni, come pure molte altre dell'associazionismo ideologico, fruiscono della figura peculiare delle associazioni di promozione sociale (legge 7 dicembre 2000, n. 383), che godono di una serie di agevolazioni fiscali e soprattutto di rilevanti facilitazioni per le loro attività sociali e per le loro sedi anche in deroga alla comune legislazione urbanistica (art. 32, legge cit.). Dall'accesso a tale figura e dai relativi benefici sono invece esclusi, sulla base dell'interpretazione fornita dalla nostra giurisprudenza, gli enti con finalità religiosa o di culto, tra cui quelli delle confessioni prive di intesa e di riconoscimento in base alla legge sui culti ammessi (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. 15 gennaio 2013, n. 181, in *www.olir.it*).



vantaggi e agevolazioni per le confessioni religiose, volte a facilitare l'esercizio della libertà religiosa dei loro fedeli, ma esso richiede altresì un rapporto di reciproca fiducia tra le parti - Governo e rappresentanze confessionali - fondato sulla necessaria condivisione, da parte della confessione richiedente, di alcuni fondamentali principi e valori costituzionali.

Come noto le comunità religiose sono una grande risorsa in termini sociali, per le loro iniziative di solidarietà di cui beneficia l'intera collettività e per il sostegno morale e spirituale che offrono ai loro membri. Ma sappiamo anche che esse possono evolvere in sistemi chiusi, divenendo in tal caso un ostacolo all'integrazione sociale e culturale delle persone e talora anche un potenziale pericolo per la sicurezza pubblica⁴⁶. Anche in questo caso esse e i loro fedeli possono continuare a fruire nel nostro paese, con il limite della legge penale (cfr. art. 18 Cost.), delle ampie garanzie di libertà previste da una già articolata normativa di diritto comune (cfr. artt. 3, 20 Cost.), che costituisce la necessaria premessa per l'avvio di un processo di integrazione nella comunità nazionale volto a evitare situazioni di clandestinità e di emarginazione. Ma l'accesso al sistema pattizio e alle sue garanzie, che implica anche l'inserimento di rappresentanti confessionali all'interno di delicati comparti della pubblica amministrazione e l'accesso a fondi pubblici, richiede la maturazione di un livello avanzato di integrazione della comunità religiosa all'interno della comunità nazionale, frutto di un reciproco riconoscimento e che dia garanzie di una piena condivisione, a partire quanto meno dai suoi responsabili, dei valori costituzionali di libertà, eguaglianza, pluralismo e solidarietà che sono alla base del nostro sistema di convivenza.

In questo senso l'idea di una legge generale sulla libertà religiosa, se intesa come un'alternativa al modello pattizio, oltre a essere un po' fuori tempo dopo l'approvazione per legge di ben dodici intese con altrettante confessioni, rischia di bruciare anziché di promuovere percorsi di maggiore integrazione sociale e culturale necessari ma che, al tempo stesso, possono richiedere tempo e adattamenti reciproci. Forse colmerebbe in parte l'attuale divario tra confessioni con e senza intesa, ma ne creerebbe un altro tra confessioni registrate e non registrate, foriero di nuove disparità e soprattutto estraneo al nostro sistema costituzionale.

⁴⁶ Sul rischio di reificare ed essenzializzare la religione, al pari dell'appartenenza etnica, come qualcosa di immutabile, spesso al servizio di interessi di élite religiose che vogliono contrastare indesiderati cambiamenti sociali, ostacolando processi di osmosi ed evolutivi degli stessi ordinamenti confessionali a contatto con nuove situazioni e contesti culturali, cfr. G. BAUMANN, *L'enigma multiculturale. Stati, etnie, religioni*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 75 ss.