



Gianfranco Macri

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

Osservazioni sulla proposta di legge "Norme in materia di libertà di coscienza e di religione" elaborata dal gruppo di lavoro coordinato dalla Fondazione ASTRID *

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Crisi e persistenza del modello pattizio. Riscrivere la trama della libertà religiosa in Italia - 3. Una proposta "flessibile" orientata alle differenze e all'interazione - 4. I nuovi confini della libertà religiosa della persona - 5. La libertà di coscienza e di religione del minore - 6. Scuola pubblica, libertà religiosa e "nuovi spazi" di confronto per tutti: quello che serve e quello che la proposta non dice - 7. L'integrazione attraverso il lavoro - 8. Assistenza spirituale e libertà di manifestazione del pensiero - 9. Gli spazi della libertà religiosa e i "luoghi della memoria" - 10. Ministri di culto e non solo - 11. Per una libertà religiosa collettiva veramente democratica: rilievi critici - 12. La società cambia, la legge dello Stato arranca, il matrimonio "canonico" resta - 13. Intese per tutti? - 14. Quello che manca nella proposta di legge - 15. Conclusioni.

1 - Premessa

La recente proposta di legge presentata dal gruppo di studio della Fondazione ASTRID (di seguito "proposta") in occasione di un seminario di studi svoltosi a Roma il 6 aprile 2017 e avente a oggetto il ripensamento della politica legislativa sul fattore religioso in Italia in una prospettiva pluralistica, laica e multiculturale¹, porta il titolo di "Norme in materia di libertà di coscienza e di religione"². Si tratta di un lavoro che ambisce a

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ **T. GROPPI**, *Multiculturalismo 4.0*, in *Osservatorio Costituzionale (AIC)*, www.osservatorioaic.it, n. 1 del 2018.

² Il testo della proposta di legge, corredato da un lavoro scientifico di supporto, vuole avere, nelle intenzioni degli organizzatori, «un chiaro significato simbolico [esprimente] l'intento di "consegnare" nelle mani delle istituzioni un testo fondamentale di attuazione costituzionale». Così si esprime **R. ZACCARIA**, *Libertà di coscienza e di religione. Ragioni e proposte per un intervento legislativo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 3 aprile 2017, p. 3. Il testo della proposta si può consultare sul sito della fondazione ASTRID (www.astrid-online.it). Si tratta di un lavoro, come scrive Zaccaria, messo in campo "da un gruppo di studiosi formato prevalentemente da professori di diritto ecclesiastico allo scopo di elaborare un testo di legge sulla libertà



riaffermare, in tempi di crisi delle istituzioni parlamentari e della rappresentanza³ - oltre che di importanti trasformazioni di matrice culturale - «la capacità della politica di “vedere” il fenomeno religioso e di riconoscere la centralità del diritto di libertà di coscienza e di religione per la costruzione di una cittadinanza inclusiva e attiva»⁴. Una “scommessa”, dunque, che una parte dell’Accademia italiana ha deciso di giocare facendo

religiosa che potesse rivisitare l’impianto di quello esaminato più volte in Parlamento e ormai risalente, nei suoi tratti essenziali, ai primi anni ‘90”. E in effetti sono trascorsi un bel po’ di anni da quando si è tentato di addivenire a una rivisitazione organica dell’interno progetto costituzionale di disciplina del fenomeno religioso nel nostro paese, in grado di rispondere alle trasformazioni profonde della società - sempre più caratterizzata in senso multiculturale e multireligioso - alle richieste di conformazione del nostro ordinamento ai principi del diritto internazionale e soprattutto euro-unitario e alle pressioni derivanti dalla partecipazione di nuove formazioni collettive afferenti ad altre culture religiose, a-religiose, etc. (anche di provenienza non occidentale), oramai presenti e attive nello spazio pubblico nazionale. A livello scientifico, i ritardi in materia sono stati nel corso degli anni segnalati, inizialmente, da singoli contributi (con diverse sensibilità) comunque tutti convergenti sulla necessità di dotarsi di una legge organica in materia di libertà religiosa; più di recente, invece, grazie al lavoro profuso da gruppi di ricerca facenti capo a diverse “scuole di pensiero” afferenti non solo al panorama giuridico-ecclesiasticistico ma pubblicistico *tout court*, l’interesse si è allargato stante il bisogno, sempre più forte, di fare chiarezza su tanti aspetti, vecchi e nuovi, scaturenti dai “problemi pratici della laicità” nella società secolarizzata (AA. VV., *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI* - Atti del 21° convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Napoli, 26-27 ottobre 2007, Cedam, Padova, 2008) e secondo un approccio più organico, di prospettiva, sentito come necessario per aprire un dialogo con esponenti del mondo della politica disponibili a confrontarsi sulle nuove frontiere della libertà religiosa. I risultati non sono stati molto incoraggianti. Cfr. G. Leziroli (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa*, Atti del convegno di Ferrara del 25-26 ottobre 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*, Atti del seminario di studio organizzato dalla Facoltà di Scienze Politiche dell’Università degli Studi di Salerno e dal Dipartimento di Teoria e Storia delle Istituzioni (Napoli-Fisciano, 15,16,17 ottobre 2009), Giappichelli, Torino, 2010. Segnalo inoltre che in chiusura della XVII legislatura è stato presentato un disegno di legge (Camera dei Deputati, n. 4650, 20 settembre 2017), recante “*Norme in materia di libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*”, a nome dei deputati Lacquaniti e altri, su cui è intenzione dello scrivente svolgere un eventuale successivo commento.

³ S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017, ha proposto all’attenzione del lettore alcuni “nuovi grandi problemi” aventi come tratto comune “il funzionamento reale della democrazia”. Cfr. pure L. Morlino, D. Piana, F. Raniolo (a cura di), *La qualità della democrazia in Italia*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 293 ss.; P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 250 ss.

⁴ 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, p. 1.



affidamento sulla massima portata precettiva dell'art. 19 Cost.⁵ - al centro oramai di una trama "normativa" sempre più *multilevel* (euro-unitaria⁶) e a rete⁷ - e sulla costruzione di un nuovo spazio pubblico chiaramente interculturale e multireligioso⁸.

Leggendo le riflessioni di quanti hanno partecipato attivamente alla stesura del progetto, ma anche di quanti hanno seguito "a distanza" i lavori della Fondazione (contribuendo con interventi postumi ad arricchire il dibattito sviluppatosi in occasione della prima uscita pubblica del gruppo ASTRID), emerge la consapevolezza di aver agito con intento realistico, da un lato sapendo di dover tenere la barra fissa sui valori e i principi costituzionali, nella loro progressiva evoluzione europea⁹, ma anche di dover "fare i conti" col passato (ma in parte pure col presente - anzi, soprattutto col presente - dato che le ultime legislature si sono caratterizzate per aver progressivamente quasi cancellato dall'agenda di governo la questione della libertà religiosa in Italia) e cioè con quella pesante eredità

⁵ **A. FUCCILLO**, *L'attuazione del principio costituzionale di libertà religiosa: nuove prospettive*, in G. Leziroli (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa*, cit., p. 84, prende le mosse dagli auspici contenuti in un articolo di Jemolo su *Il Mondo* del 4 ottobre 1952 (nel quale l'illustre Autore constata l'inattuazione dell'art. 19 della Costituzione) e dalle analisi di **F. FINOCCHIARO**, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Giuffrè, Milano, 1958, per rimarcare il "difficile compito del giurista positivo" impegnato nella costruzione di "un diritto positivo" di libertà religiosa idoneo a identificare un "valore finalistico" (quest'ultima espressione è di **P. BELLINI**, *Libertà e dogma. Autonomia della persona e verità di fede*, il Mulino, Bologna, 1991, pp. 15-16).

⁶ **A. LICASTRO**, *Il diritto statale delle religioni nei paesi dell'Unione europea. Lineamenti di comparazione*, Giuffrè, Milano, 2017.

⁷ **S. CASSESE**, *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 27 ss.; **G. PALOMBELLA**, *E' possibile una legalità globale? Il Rule of law e la governance del mondo*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 202 ss. Secondo **M.R. FERRARESE**, *La governance tra politica e diritto*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 191, "Nelle loro varie composizioni, i processi di *governance* [...] contribuiscono ad arricchire il registro delle voci della democrazia e a portarle in sintonia con i cambiamenti della società civile [...] predispo[nendo] delle corsie laterali diversificate, dove [i nuovi] bisogni di riconoscimento possono trovare qualche risposta".

⁸ Diverse riflessioni sugli aspetti inerenti le dinamiche della libertà religiosa nello spazio globale sono contenute in G. Macrì, P. Annicchino (a cura di), *Diritto, religione e politica nell'arena internazionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017.

⁹ **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. L'Autore presenta una mappatura completa della disciplina della libertà religiosa nei paesi europei, marcando le differenze tra paesi usciti dalla dittatura comunista e paesi di più forte tradizione democratica. Sulla scorta di questa differente scansione politico-istituzionale e di valori-principi più propriamente costituzionali, Silvio Ferrari solleva anche alcune osservazioni critiche al progetto di legge elaborato in sede ASTRID.



rappresentata dall'ipoteca ideologica risalente alla conciliazione del 1929, «il cui baricentro risiede nella relazione tra i due soggetti Chiesa [confessioni religiose] e Stato e nelle implicazioni giuridiche di tale relazione»¹⁰.

Su queste premesse, l'intento del presente lavoro è quello di passare in rassegna alcuni punti della proposta di legge e di "misurare" i livelli di corrispondenza tra le soluzioni normative previste e il quadro materiale dei problemi afferenti la libertà religiosa nel nostro paese, nella consapevolezza che il compito della dottrina non è quello di avanzare soluzioni (necessariamente) "gradite" al politico¹¹, quanto quello di conservare (*rectius*: "custodire") «l'integrità della funzione in nome della quale [pretende] ascolto presso il pubblico profano»¹².

2 - Crisi e persistenza del modello pattizio. Riscrivere la trama della libertà religiosa

Com'è fin troppo noto, è dal 1990¹³ che si attende un «agile testo normativo»¹⁴ in grado, non solo, di superare la legislazione fascista sui

¹⁰ M. VENTURA, *Diritto ecclesiastico e Europa. Dal church and state al law and religion*, in G.B. Varnier (a cura di), *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, pp. 202-203, rimarca come «il modello di approccio - da lui definito - *church and state* [che rinvia alla "eredità" di cui sopra] rivela i limiti insiti nella propria genesi: l'essersi costruito nell'habitat westfaliano del monopolio statale della sovranità e del riconoscimento di una chiesa monopolista o almeno dominante». Su questa premessa ideologico-giuridica la libertà religiosa delle persone si "piega" a quella dei gruppi (ovviamente solo quelli messi sotto protezione dalle autorità statali, dunque garantiti) e si manifesta come espressione di un ambito *riflesso* e comunque circoscritto di diritti garantito dal regime politico. G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI, *Diritto civile e religioni*, Laterza, Roma-Bari, 2013, pp. 26-28; V. TOZZI, *Questioni semantiche e disegno costituzionale di disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2008.

¹¹ A cui P. CONSORTI, *La libertà religiosa fra democrazia bloccata e globalizzazione*, in M. Parisi (a cura di), *Per una disciplina democratica delle libertà di pensiero e di religione: metodi e contenuti*, Arti Grafiche la Regione srl, Ripalimosani (CB), 2014, p. 46, attribuisce la responsabilità di non essere "in grado di superare quella tremenda frattura [...] con la società civile, che purtroppo la caratterizza sempre di più in questi ultimi anni".

¹² G. ZAGREBELSKY, *Fondata sulla cultura. Arte, scienza e Costituzione*, Einaudi, Torino, 2014, p. 108.

¹³ Disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 13 settembre 1990, non presentato in Parlamento, recante "Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi".

¹⁴ Come ricorda L. DE GREGORIO, *Le alterne vicende delle proposte di legge sulla libertà religiosa*, in V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi (a cura di), *Proposta di riflessione*, cit., p. 55, che



“culti ammessi” (legge 24 giugno 1929, n. 1159 e R.D. 28 febbraio 1930, n. 289) quanto, soprattutto, di armonizzare l’ambito *operativo* delle fonti di derivazione bilaterale con le confessioni religiose (artt. 7, secondo comma, e 8, terzo comma, Cost.) al quadro “multilivello” della Costituzione formale¹⁵.

Tra i due livelli, appena citati, di priorità per la politica del fattore religioso in Italia, quello di maggiore portata espansiva (e di più articolata realizzazione), sotto il profilo politico-giuridico, è certamente il secondo, in quanto, mentre il primo potrebbe trovare soluzione “pratica” *anche* nel procedere (a piccoli passi) del «diritto contrattato» tra organizzazioni religiose e poteri pubblici¹⁶, questo (il secondo) invece, assorbe tutte le potenzialità espansive della società attuale, all’interno della quale le forme della religiosità, che travalicano sempre più il dato prettamente “confessionale”, ricadono nel circuito ampio del costituzionalismo

riprende l’ “auspicio” formulato da **R. ACCIAI**, *Introduzione. L’attuazione della libertà religiosa*, in Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l’informazione e l’editoria - Ministero dell’interno, Direzione generale degli affari dei culti, Roma, 1995, p. 21.

¹⁵ Da ultimo, **G. MACRÌ**, *L’Europa fra le Corti. Diritti fondamentali e questione islamica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017.

¹⁶ All’interno, dunque, di un percorso che conferma l’approccio “selettivo” dei rapporti tra Stato e confessioni religiose frutto di quella discrezionalità formalmente riconosciuta al Presidente del Consiglio dei ministri (art. 95 Cost.), con grave nocumento per quelle organizzazioni non riconosciute come “confessioni” (sotto il profilo oggettivo, ma anche per scelta identitaria) le quali sono costrette a “mutare pelle” (conformandosi al modello tradizionale di identificazione delle religiosità collettivamente organizzate: le *confessioni*) se vogliono aspirare a far parte del cerchio dei gruppi “privilegiati” (le confessioni munite di intesa). Questa situazione ha trovato di recente riscontro nella sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016, dove i giudici rimarcano l’assenza di una “compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell’interlocutore” (punto 5.1. del cons. in dir.). Sul tema, **N. COLAIANNI**, *Le ombre lucenti della sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in M. Parisi (a cura di), *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 42-43. Questo *modus operandi*, che ha dettato la linea dal 1984 (anno della prima intesa con una confessione religiosa *diversa* dalla cattolica) a oggi, assegna alle “intese” solo una funzione puramente integrativa (premiale) a quanti hanno stipulato l’accordo *ex art. 8*, terzo comma, Cost., lasciando ai margini del circuito libertario della legalità costituzionale quelle soggettività che presentano caratteristiche diverse sotto il profilo dell’organizzazione e della rappresentanza degli interessi. Si tratta di una disparità di trattamento chiaramente incostituzionale, mai corretta giuridicamente (sebbene spesso denunciata in ambito politico e dottrinario) che manifesta, nel presente, una distorsione grave del sistema dei rapporti tra lo Stato e le religioni. Così ancora **S. FERRARI**, *Perché è necessaria una legge sulla libertà religiosa?*, cit.



contemporaneo, dove i diritti fondamentali rappresentano una categoria più “esigente” rispetto al passato. Intendo dire che, grazie anche all’azione integratrice delle corti sovranazionali - a cui è oramai universalmente riconosciuto il compito di contribuire ad «ampliare la gamma di argomentazioni disponibili»¹⁷ per gli operatori interni (Parlamento, Governo, tribunali, Pubblica Amministrazione, dottrina) - i diritti generano «ulteriori diritti [mio il corsivo] funzionali alla protezione dell’interesse di partenza»¹⁸; e la *libertà religiosa* non sfugge a questa complessità-evoluzione di fondo¹⁹. Essa si presenta, infatti, sia come “strumento” necessario ai gruppi per esercitare un ruolo *politico* nella società - secondo un approccio che riflette tutta l’indeterminatezza della formula di cui all’art. 7, primo comma, Cost. (e in parte dell’art. 8, terzo comma, Cost.), dove «il potere può valicare i confini dell’ordine proprio, non risultare simmetrico a esso e rendere sempre più fluida e magmatica la frontiera tra i diversi piani di rappresentazione della realtà che ospita i diversi ordini o le aspirazioni alla realizzazione di essi»²⁰ - sia come esperienza culturale sempre più multiforme destinata a modificare i confini dello spazio politico e sociale (prima ancora che giuridico), in grado perciò di agire sul modello democratico e di porre le condizioni per la costruzione di «un lessico istituzionale comune»²¹.

Dal 1984 a oggi, da quando cioè - in concomitanza della revisione concordataria (e del suo problematico raccordo con la Costituzione) - si è dato corso alla c.d. “stagione delle intese” con le «confessioni religiose diverse dalla cattolica» (art. 8, terzo comma, Cost.), il *diritto pattizio* si è dimostrato nel complesso un sistema poco funzionale all’attuazione di

¹⁷ R. MAZZOLA, *Introduzione. La dottrina e i giudici di Strasburgo. Dialogo, comparazione e comprensione*, in Id. (a cura di), *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo in materia di libertà religiosa*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 20.

¹⁸ G. PINO, *Il costituzionalismo dei diritti*, il Mulino, Bologna, 2017, p. 200.

¹⁹ I problemi *pratici* della libertà religiosa (e della laicità) nella odierna società multiculturale sono tanti e sempre più complessi; necessitano di apporti disciplinari ulteriori e di un quadro giuridico di riferimento “integrato”, dal punto di vista ordinamentale e normativo. Questo significa che alcuni strumenti giuridici utilizzati per disciplinare il fenomeno religioso sotto il profilo dei rapporti tra lo Stato e i soggetti collettivi a base religiosa, vanno rivisti radicalmente per essere ricondotti alla loro funzione essenziale (le intese per esempio). Alcune “categorie”, invece (le “confessioni religiose”), vanno ricomprese all’interno di fattispecie idonee a non escludere nessuno dei soggetti esprimenti interessi religiosi (e non) a base collettiva. Tutto ciò nella speranza di organizzare uno spazio civile delle libertà governato da regole certe.

²⁰ M. RICCA, *Le religioni*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 70.

²¹ M. RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento, Palermo, 2012, p. 37.



un'idea di libertà religiosa²² in grado di andare oltre la dimensione delle relazioni tra organizzazioni e Stato e di offrire quante più opportunità possibili, «riconosciute [alle diverse soggettività] (...) e derivanti dalla Costituzione»²³. La causa di questo cattivo funzionamento non risiede nella previsione in sé dello strumento (artt. 7, secondo comma, e 8, terzo comma, Cost.), ma nella interpretazione-applicazione che di esso è stata fatta. Intendo dire che, tutte le decisioni di politica ecclesiastica sono state progressivamente ricondotte nel circuito delle competenze spettanti alla Presidenza del Consiglio dei ministri²⁴, finendo non solo coll'impovertire alcuni organi del Ministero dell'interno²⁵ (come la Direzione Centrale degli Affari dei culti²⁶) ma - cosa per alcuni aspetti ancora più grave - l'azione legislativa e lo spazio politico della sua elaborazione (il Parlamento) quale strumento di riconduzione all'unità dell'interesse generale²⁷.

Le due questioni sono legate da un filo comune, in quanto il "sotto-sistema" *de quo* - esprime un aspetto del più ampio progetto costituzionale di disciplina del fenomeno religioso - afferisce alla categoria delle fonti c.d. "specializzate" (o a "produzione atipica"²⁸), fonti cioè formalmente ordinarie ma concretamente prodotte da una contrattazione politica (confessione-Governo) che da un lato declassa il Parlamento, in quanto l'organo attivo di parte statale è il Governo (che, nella peggiore delle

²² **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Aspetti della politica religiosa degli ultimi quindici anni*, in *Dall'accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica* (a cura di A. Nardini e G. Di Nucci), Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 2001, p. 8] parla del diritto "contrattato" come di un sistema efficace, "sia sul piano del metodo che del merito".

²³ "[...] ivi compreso l'ateismo attivo", come rimarca **M. TEDESCHI**, *I problemi attuali della libertà religiosa*, in *Id.*, *Studi di diritto ecclesiastico*, Seconda edizione, Jovene, Napoli, 2004, p. 151.

²⁴ La dottrina ha parlato di "concentrazione verticistica" per rimarcare il grave danno arrecato alla dimensione della democrazia parlamentare. **V. TOZZI**, *Cosa intendo per "disciplina democratica della libertà di pensiero e di religione"*, in M. Parisi (a cura di), *Per una disciplina democratica delle libertà di pensiero e di religione: metodi e contenuti*, Arti Grafiche la Regione srl., Ripalimosani (CB), 2014, p. 22, nota 20.

²⁵ **G. TOSATTI**, *Storia del Ministero dell'Interno. Dall'Unità alla regionalizzazione*, il Mulino, Bologna, 2009, p. 223 ss.

²⁶ Il cui compito principale - si legge sulla *home page* istituzionale - è quello di "vigila[re] sulla concreta osservanza dei principi contenuti negli articoli 3, 8 e 19 della Costituzione e delle normative vigenti, ordinarie e speciali, in materia di libertà religiosa e di regolamentazione dei rapporti stato-Confessioni religiose, per rendere effettivo il diritto alla libertà religiosa".

²⁷ Sulle "cause debilitanti" il Parlamento, vedi **G. DI COSIMO**, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Franco Angeli, Milano, 2014, p. 114 ss.

²⁸ **L. PALADIN**, *Le fonti del diritto*, il Mulino, Bologna, 1996, pp. 198-201.



ipotesi, “impone” alla *sua* maggioranza l’approvazione della legge senza la possibilità che questa recepisca emendamenti) e dall’altro blocca qualsiasi ipotesi di modifica unilaterale a causa del vincolo costituzionale della produzione bilaterale dei contenuti²⁹.

Siamo, perciò, di fronte a uno strumento tecnico ad alto tasso di rigidità - in grado di determinare una lesione del principio democratico della separazione dei poteri perché la potestà discrezionale del Governo trova sostegno nella generalità della previsione di cui all’art. 95 Cost.³⁰ - che non è servito a creare “passerelle” robuste finalizzate alla integrazione tra il diritto di matrice confessionale (il complesso di richieste avanzate da una confessione, a partire da quella inerente l’avvio della trattativa col Governo in vista della - non scontata - stipula dell’intesa) e quello positivo di produzione statale (la “legge di approvazione dell’intesa” come prodotto scaturente dalla possibilità per il Parlamento di esercitare un’azione correttiva sull’accordo politico siglato dall’esecutivo).

L’auspicio di Giorgio Peyrot (1977) affinché lo strumento dell’intesa fosse diretto a mettere sotto tutela, nella teoria e nella pratica, il diritto alla differenza³¹ (“un abito su misura e non un *prêt à porter*”) ha manifestato tutti i suoi limiti, perdendo progressivo vigore nella prassi (le c.d. “intese fotocopia”³²) dove la politica (quella vincente messa in campo dai

²⁹ V. TOZZI, *Cosa intendo*, cit., pp. 18-19.

³⁰ Per una ricostruzione del tema, vedi P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 173 ss. Ha rilevato correttamente, a mio avviso, I. NICOTRA, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in www.federalismi.it, 20 aprile 2016, che “in assenza di una legge organica sulla libertà religiosa continueranno ad avere un peso fondamentale i delicati apprezzamenti di opportunità politica che l’art. 95 della Costituzione italiana attribuisce alla responsabilità politica dell’esecutivo”. Sulla questione della strumentalizzazione del diritto comune delle intese, ritorna a riflettere, con ampie considerazioni, tutte condivisibili a parere di chi scrive, F. ALICINO, *La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2 del 2016, p. 3. Cfr. pure S. LARICCIA, *Una sentenza pericolosa per la garanzia dei diritti costituzionali di libertà e di eguaglianza in materia religiosa*, in M. Parisi (a cura di), *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, cit., in particolare pp. 73-76.

³¹ La Corte costituzionale, nella sentenza n. 346 del 2002, rimarca che questo istituto è stato “previsto dalla Costituzione per la regolazione dei rapporti delle confessioni religiose con lo Stato per gli aspetti che si collegano alle specificità (mio il corsivo) delle singole confessioni o che richiedono deroghe al diritto comune”. Sul punto ampie riflessioni e opportuni rinvii bibliografici sono contenuti in M. CROCE, *La libertà religiosa nell’ordinamento costituzionale italiano*, Edizioni ETS, Pisa, 2012, p. 213 ss.

³² G. CASUSCELLI, *Dal pluralismo confessionale alla multireligiosità: il diritto ecclesiastico e le sue fonti nel guado del post-confessionismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit.,



“partigiani” del diritto concordatario tradizionale³³) ha preferito mantenere la dimensione giuridica del fattore religioso su un piano di (conveniente) contraddittorietà³⁴, funzionale a una *governance* “sbilanciata” del fenomeno religioso³⁵ - perché incapace di allineare il piano dei diritti fondamentali a quello del potere politico-istituzionale - e finanche di scarsa utilità per lo Stato (se non addirittura di vera e propria dannosità) che si trova a dover gestire le richieste di nuovi soggetti in assenza di un quadro normativo adeguato al profilo pluralista e “multiculturale” della Costituzione³⁶.

È chiaro, allora, che un modello di bilateralità³⁷, concepito *ab origine* per assicurare a tutte le soggettività collettive afferenti alla religiosità la eguale rappresentazione degli interessi³⁸, ma nei fatti concretizzatosi a solo vantaggio delle “confessioni” più “gradite” (in base a una lettura “selettiva”

aprile 2007, p. 10.

³³ Che si afferma a partire da uno storico convegno di ecclesiastici a Siena nel 1972. Cfr. **A. RAVÀ**, *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello stato democratico*, Giuffrè, Milano, 1973.

³⁴ **M. VENTURA**, *Diritto e religione come questione di coerenza*, in G. Long (a cura di), *Libertà religiosa e minoranze*, Claudiana, Torino, 2007, pp. 79-81.

³⁵ Sbilanciata, si intende, a favore dei gruppi più forti, per ragioni storiche, di consistenza numerica e visibilità mediatica, etc. Quello dei “rapporti di forza” è un tema che investe altri ambiti della società, oltre a quello più specificamente religioso (sul punto G. Macrì (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017). Ambiti sempre più interconnessi tra loro all’interno di un ordine giuridico che travalica i confini dello Stato e si riflette nella dimensione sovranazionale-globale, anche questa alla ricerca di una nuova unità, caratterizzata, com’è, da relazioni e procedure “settoriali”. Sul tema, **S. CASSESE**, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo stato*, Einaudi, Torino, 2009, p. 49 ss.

³⁶ Sul problema del “a chi spetta” la *custodia* del “nucleo costituzionale” alla luce delle più recenti trasformazioni culturali, vedi le suggestive riflessioni di **G. DI PLINIO**, *Teoria del nucleo e Costituzione vivente tra costituzionalismo “occidentale” e “costituzionalismo islamico”*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1-2 del 2015, pp. 239-256.

³⁷ Sulla “decadenza del metodo della bilateralità”, vedi **N. COLAIANNI**, *La lotta per la laicità. Stato e Chiesa nell’età dei diritti*, Cacucci, Bari, 2017, p. 59 ss.

³⁸ La Costituzione presenta una varietà lessicale in ordine alla individuazione delle diverse soggettività collettive di natura religiosa di indubbia raffinatezza giuridica, laddove, appunto l’art. 19 parla di “forma associata” della professione di fede (certamente la “manifestazione più ampia e indifferenziata di attenzione costituzionale al fenomeno religioso collettivo”); l’art. 20 di “associazioni o istituzioni” a carattere ecclesiastico e con fine di religione o di culto e l’art. 8, appunto, di “confessioni religiose”. Ad avere aperto il “vaso di Pandora” sulla questione e ad averlo posto all’attenzione della dottrina secondo un approccio dialogante e mai settario è stato **V. TOZZI**, *Ripartizione delle competenze e limiti costituzionali della previsione delle intese fra confessioni religiose diverse dalla cattolica e Stato italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 21 maggio 2012, p. 4 ss.



delle formazioni sociali religiosamente connotate³⁹), per recuperare l'ispirazione del costituente dovrà escludere dal proprio ambito di competenze le norme *protettive* dei diritti che costituiscono la piattaforma comune delle forme associate ispirate religiosamente (e anche delle persone che in esse potrebbero trovare lo spazio di afferenza) e includere, di converso - attraverso una verifica senza preconcetti da parte della politica, esercitata avendo il coraggio di guardare il merito dei problemi - la materia de «(...) *i loro rapporti con lo Stato*» declinata, però, esclusivamente in ragione delle specifiche esigenze di natura cultural-religiosa di ciascun specifico gruppo⁴⁰.

Lo Stato non avrà bisogno di stabilire il contenuto di una religione per individuare questa "materia"⁴¹. Ogni comunità di fede (o sistema di credenze a sfondo filosofico, oppure agnostico e ateo) è libera di qualificarsi come meglio crede (art. 8, secondo comma, Cost.) e di avanzare liberamente tutte le richieste che ritiene di dover inserire all'interno dello spazio della contrattazione⁴², al netto della messa in sicurezza (da parte dello Stato)⁴³ dei diritti fondamentali riconosciuti a persone e organizzazioni (dentro e oltre

³⁹ Passare *per forza* - come nei fatti si è venuto a porre - attraverso l'*imbuto* delle confessioni e, dunque, assumere (per necessità di visibilità e sopravvivenza) la veste di "confessione religiosa" per non restare marginalizzati rispetto al circuito della legittimazione politica, certifica il nesso funzionale diretto al mantenimento del metodo concordatario e delle intese come *unico* modello di disciplina della religiosità collettiva in quanto fatto sociale. L'assenza di uno spazio pubblico carente dal punto di vista della "concorrenza" fra religioni e, fra religioni e relativi apparati istituzionali, costituisce l'oggetto delle riflessioni di **G. MACRÌ**, *Gruppi religiosi e attività di lobbying*, in Id. (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, cit., pp. 109-113.

⁴⁰ La materia de "*i loro rapporti*", tra organizzazioni religiose e Stato, rinvia, secondo la mia chiave di lettura del problema, a una visione della *governance* religiosa concepita secondo un approccio armonico, non oppositivo tra spazio pattizio e spazio del diritto comune statale. Se, dunque, viene meno la predisposizione al "libero riconoscimento delle pretese altrui" - come nella prassi è accaduto - a risentirne sarà la tenuta democratica della libertà religiosa. **G. ZAGREBELSKY**, *Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1992, p. 149.

⁴¹ Se, al contrario, lo facesse, tradirebbe uno dei capisaldi della concezione liberale classica e liberal-costituzionale, secondo cui la religione rappresenta "un campo in cui lo Stato nulla può dare [...]", secondo la celebre affermazione del Ruffini, citata da **F. FINOCCHIARO**, *Art. 8*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975, p. 398.

⁴² **B. RANDAZZO**, *Art. 8*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, pp. 204-205; **S. LARICCIA**, *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, il Mulino, Bologna, 1989, p. 162 ss.

⁴³ **N. COLAIANNI**, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in AIC (www.aic.it), n. 4 del 2014, p. 11 ss.



la dimensione "confessionale"). Al potere pubblico si richiederà la disponibilità al confronto (il c.d. "avvio delle trattative") e l'apprestamento delle garanzie procedurali (funzionali alle "intese")⁴⁴ per mettere tutti i gruppi nelle condizioni di poter costruire una soggettività giuridica (oggi più di ieri) di ampio raggio, comprensiva finanche di esigenze che "travalicano" il circuito della religiosità tradizionalmente noto⁴⁵.

Se, dunque, la politica concordataria e delle intese - e il diritto che la supporta - sono in crisi, non ci resta che prendere il discorso proprio dalla proposta di *legge generale sulla libertà di coscienza e di religione* avanzata in sede ASTRID e verificare su quali presupposti e su quali soluzioni normative intende scommettere per riscrivere e plasmare la libertà religiosa della nuova società pluralista.

3 - Una proposta "flessibile", orientata alle differenze e all'interazione

La proposta in esame prevede quattro ambiti di materie, comprese in 39 articoli: *Disposizioni generali* (Capo I); *Libertà individuale* (Capo II); *Libertà collettiva* (Capo III) - a sua volta ripartito in tre sezioni: *Associazioni con finalità di religione o di culto* e *Associazioni filosofiche e non confessionali* (Sezione I); *Confessioni religiose* (Sezione II); *Disciplina fiscale* (Sezione III) - *Disposizioni finali* (Capo IV).

"A vista", la prima sensazione è quella di trovarsi di fronte a un testo di legge snello, che declina «l'esercizio individuale e collettivo della libertà di coscienza e di religione» (art. 1) secondo un "ordine" costituzionale, improntato a scelte ermeneutiche frutto dell'interazione tra valori-principi repubblicani e «vincoli» derivanti dal piano sovranazionale (art. 2). L'oggetto della proposta si presenta, dunque, "flessibile", come una soglia per nulla invalicabile, anzi, come una base d'appoggio a ridosso della quale

⁴⁴ G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Le fonti del diritto ecclesiastico*, Utet, Torino, 1993, pp. 54-55.

⁴⁵ M. RICCA, *Una modesta proposta. Intese estese e libertà d'intendersi*, in *Calumet - Intercultural law and humanities review*, 9 novembre 2016, p. 9, dove l'Autore scrive che "A cavallo di questi percorsi interpretativi e reinterprettivi delle proprie identità [...] le intese potrebbero essere utilizzate come ponte di traduzione, come luogo di negoziazione, per predisporre chiavi interpretative della differenza e metodologie per la sua inclusione (non traumatica) all'interno delle potenzialità semantiche della cultura e del diritto nazionali. Dovrebbe trattarsi, però, di intese estese".



«prendere le mosse per successive argomentazioni ed elaborazioni di ulteriori sviluppi»⁴⁶.

In essa c'è la *pretesa* - che solo il diritto dello Stato può avanzare⁴⁷ - di stabilire, in via esclusiva, l'ambito oggettivo delle scelte normative inerenti il complesso dei diritti (civili e sociali)⁴⁸ e nello stesso tempo la responsabilità di indicare la rotta della coesistenza nello spazio del pluralismo quando prevede che la «legge concorre all'attuazione del principio costituzionale di laicità» (art. 2, secondo comma)⁴⁹. Ovviamente la proposta di legge non ignora la dimensione collettiva della libertà di coscienza (di pensiero) e di religione, nel senso che si incarica di disciplinare (art. 1, primo comma) la «condizione giuridica» delle tante soggettività aventi il compito di dare veste istituzionale sia alla dimensione prettamente religiosa (secondo l'ampio ventaglio di opzioni previsto dalla Costituzione

⁴⁶ Prendo in prestito le parole che **S. BARTOLE**, *La Costituzione è di tutti*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 171, usa per descrivere il "concetto di Costituzione vivente e [la] sua utilità".

⁴⁷ Sul bisogno dello Stato di recuperare una rinnovata centralità nello spazio globale, ma anche in relazione alle nuove dinamiche sociali nel quadro politico-giuridico nazionale, ho trovato spunti di riflessioni molto interessanti in **P. GROSSI**, *L'Europa del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 219 ss.

⁴⁸ L'art. 2, terzo comma della proposta stabilisce che «Le disposizioni della presente legge sono da intendere come "livelli essenziali" e "determinazioni dei principi fondamentali" ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) e comma 3». Si tratta di una specificazione che rinvia all'esistenza di un "nucleo di uguaglianza nei diritti" e alla configurazione della legge in oggetto come vero e proprio "parametro interposto di costituzionalità". Sul punto **L. ANTONINI**, *Art. 117, 2°, 3° e 4° co.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2235. Ovviamente, questo "nucleo" dovrà risultare calato sul terreno delle esigenze pratiche; il diritto, cioè, deve sapersi mettere in sintonia con la società e considerare l'importanza di altri tipi di discorsi, di altre fonti di autonomia, di altri tipi di "pretese", di altre soggettività, che operano nello spazio pubblico, così da elevare la qualità elastica del proprio prodotto normativo. Uso volutamente il termine "pretesa" nel significato che gli attribuisce **B. LEONI**, *Il diritto come pretesa*, Liberilibri, Macerata, 2004, p. 48, quando scrive che "il pretendere è invero un atto complesso" (mio il corsivo).

⁴⁹ **N. COLAIANNI**, *La lotta per la laicità*, cit., propone stimolanti spunti di riflessione sul principio di laicità, a cavallo tra teoria e nuovi problemi pratici della multiculturalità. Ricordiamo, inoltre, che in precedenti occasioni, il ricorso alla categoria-principio della *laicità* all'interno di una proposta di legge unilaterale statale in materia di libertà di coscienza e di religione è stato considerato come "singolare e forzato" in quanto ne sarebbe disceso "una tendenziale riconduzione al diritto comune della disciplina del fenomeno religioso [che] non appare fondato né coerente rispetto al disegno costituzionale delineato dagli articoli 7 e 8 della Costituzione". Così si è espresso mons. Betori nel corso di una audizione davanti alla Prima Commissione Affari Costituzionali della Camera, il 16 luglio 2007. La citazione è in **G. MACRÌ**, *Gruppi religiosi*, cit., p. 115.



agli articoli 2, 3, 7, 8, 19 e 20), sia a quella di matrice «filosofica e non confessionale», prendendo in prestito la definizione contenuta nell'art. 17 TFUE⁵⁰. La novità, rispetto al passato, è che per la prima volta, una fonte di diritto comune si muove in direzione del variegato campo delle convinzioni religiose - e di altra matrice ideale - secondo un approccio circolare, di maggiore prossimità con lo spazio pubblico, utile a salvaguardare le differenze e a superare le asimmetrie prodotte dalla non corretta interpretazione-applicazione dell'attuale diritto pattizio⁵¹.

⁵⁰ La norma prevede: 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". La considerazione *paritaria* che il diritto euro-unitario appresta a tutte le forme di credenze, religiose e no - all'interno delle quali anche l'ateismo trova logica inclusione - non può più continuare a rasentare solo i "margini esterni" del circuito politico-normativo e giudiziario nazionale (pure della giurisprudenza amministrativa) senza suscitare adeguate interrogazioni a livello dottrinario. Il rischio - riprendendo le osservazioni di **F. ALICINO**, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Bari, Cacucci, 2013, p. 40 - è che si perpetui la conservazione di un "pluralismo confessionale [*lato sensu*] a gradi differenziati", agevolato da una applicazione distorta del diritto a base bilaterale. **A. FERRARI**, *La proposta di legge*, cit., p. 2, rimarca, in apertura della sua relazione, che lo scopo della legge è (anche) quello di rianimare "istituti ormai esausti". Ancora **F. ALICINO**, *La bilateralità pattizia*, cit., p. 3; **M. PARISI**, *Laicità europea. Riflessioni sull'identità politica dell'Europa nel pluralismo ideale contemporaneo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2018, p. 8 ss.

⁵¹ Questo diritto pattizio, specifica il progetto, continuerà a conservare quanto ha già prodotto a vantaggio di *alcune* confessioni, ma troverà, in base alle nuove procedure (art. 1, primo comma), un adeguato bilanciamento e un migliore raccordo col resto delle disposizioni, sia di natura generale (in senso costituzionale e sovranazionale), sia afferenti alla materia c.d. "bilaterale" (de "*i loro rapporti con lo Stato*"), per come essa risulterà declinata in chiave rinnovata (grazie al supporto di questa legge, se, ovviamente entrerà in vigore e se manterrà la sua "integrità", oppure se, molto più realisticamente, verrà - come sottolinea R. Zaccaria - "accolto come una valida base di partenza per il futuro lavoro legislativo") sulla scorta di un nuovo modo di intendere i diritti. Cfr. sul tema **G. PINO**, *Diritti e interpretazioni. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 96 ss., specie dove rimarca che nelle moderne Costituzioni "lunghe" «è improbabile (e direi anche irragionevole) che i diritti fondamentali siano interpretati come monadi non comunicanti: piuttosto i diritti fondamentali si presentano "a grappoli", intrattengono complessi rapporti di reciproca interdipendenza: sono variamente intrecciati, nel senso che l'effettiva realizzazione di un diritto non può prescindere dall'esistenza di qualche altro diritto, o principio costituzionale» (p. 101). Sulla scorta di questa lettura di tipo "incrociata" dei diritti fondamentali, frutto delle interazioni tra livelli ordinamentali diversi, opportunamente, a mio avviso, **A. FERRARI**, *La proposta di legge*, cit., p. 2, rimarca che il testo di legge in oggetto si presenta come "complementare sotto il



Questa ritrovata (negli auspici dei proponenti) “centralità” da parte della legge dovrebbe permettere di concepirla come lo strumento nei fatti più idoneo a collocare la libertà di coscienza e di religione in uno spazio giuridico preciso, non sovrapponibile né assimilabile ad altri (ovviamente, aggiungo io, in relazione con le nuove sfumature sociali della libertà religiosa, nel senso della sua naturale “continuità” (e non identificazione) con i mondi della solidarietà un tempo sconosciuti), capace anche di elevare l’asticella dell’apprezzamento-discernimento politico di questo diritto in funzione integratrice delle ipotesi di soluzione dei problemi della convivenza multiculturale⁵².

profilo sostanziale” anche dal punto di vista della “predisposizione delle basilari condizioni di operatività dei principi consacrati all’interno dell’ordinamento internazionale”. **N. COLAIANNI**, *I problemi pratici della libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 15 luglio 2013, p. 6, evidenzia le capacità della “legge comune [...] di differenziare e di riconoscere a ciascuno il suo senza ricorrere [per forza] a concordati e intese [valorizzando, semmai, lo strumento] delle audizioni per cogliere le specialità e le specificità di ogni confessione”. È chiaro che, senza una adeguata disciplina anche del sistema delle audizioni parlamentari, si rischia, come capita spesso, di agevolare le interlocuzioni dei gruppi più forti a danno di quelle delle formazioni più deboli. Sul tema, in generale, **L. GIANNITI, N. LUPO**, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 189-191.

⁵² Le reazioni c.d. “securitarie” che alcuni stati e alcune realtà istituzionali sub-statali da tempo provano a praticare (anche con un certo successo in termini di consenso elettorale) per contrastare l’avanzamento del multiculturalismo e, soprattutto - a sentir loro - il fondamentalismo come “materia prima” del terrorismo, in realtà non colgono la portata politica del significato e del valore della libertà religiosa. Questo, va detto in aggiunta, vale anche per altri fenomeni sociali che una certa politica, molto debole nei fatti, non è in grado di disciplinare perché non ha il coraggio di legalizzare gli aspetti pratici di questi. Per cui, se una proposta di legge ha come scopo principale quello di riportare in luce la “carica” democratica della libertà di coscienza e di religione e nello stesso tempo di fornire strumenti per declinare in senso pluralistico ed egualitario i bisogni delle organizzazioni a carattere religioso e non, allora una tappa importante sulla strada della espansione dei diritti e della convivenza pacifica tra culture diverse sarà stata effettuata. Sulla possibilità, invece, che una certa azione legislativa avente come scopo (supponiamo) la protezione dei cittadini dal terrorismo risulti oggettivamente irrazionale perché finalizzata a conseguire solamente risultati di natura “simbolica” (quando si dice, per esempio, che il problema più grave oggi sono i migranti) allora concordo con **M. BARBERIS**, *Non c’è sicurezza senza libertà. Il fallimento delle politiche antiterrorismo*, il Mulino, Bologna, 2017, *passim*, che svolge una riflessione di ampio raggio finalizzata a “smontare” una sequela di luoghi comuni che “infestano” il dibattito politico e richiama, a conclusione del suo interessante saggio, il celebre lavoro di **B. LEONI**, *La libertà e la legge* (1963), trad. it., Liberilibri, Macerata, 1994, p. 7, dove il filosofo marchigiano sosteneva che nei momenti di maggiore stress politico (scrive Barberis) “si cerca di rimediare ai difetti della legislazione con sempre maggiore, e peggiore, legislazione”.



4 - I nuovi confini della libertà religiosa della persona

Il Capo II della proposta (*"Libertà individuale"*) si apre con una ampia declinazione del diritto di libertà di coscienza e di religione che intreccia la previsione costituzionale interna (art. 19 Cost.) con quella sovranazionale europea (art. 9 CEDU e art. 10 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea). Non ci sono dubbi, leggendo la norma, che l'ipotesi di lavoro abbia voluto attingere a piene mani alle categorie valoriali del costituzionalismo multilivello, frutto di quel lungo processo, ancora in fase di consolidamento, al cui interno convergono sia elementi di matrice giurisprudenziale (Corti costituzionali, Corte di Giustizia Ue, Corte di Strasburgo) sia materiali normativi espressivi delle tradizioni costituzionali comuni⁵³. Aver sposato questa strategia *"incrementale"* (che troviamo ben espressa, sul fronte dei *"valori comuni"*, nella Carta dei diritti fondamentali Ue), vuol dire che il significato e la portata della libertà di coscienza e di religione di cui alla proposta in esame riceve una protezione più estesa, che va oltre l'argomento normativo in senso stretto. Per dirla con Zagrebelsky «Ciò che è davvero fondamentale, per ciò stesso non può mai essere posto, ma deve sempre essere presupposto»⁵⁴.

⁵³ P. CARETTI, *La dimensione sovranazionale*, in M. Fioravanti (a cura di), *Il valore della Costituzione. L'esperienza della democrazia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 183 ss.

⁵⁴ G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Einaudi, Torino, 1992, p. 3. Breve annotazione, però: in tempi di globalizzazione occorre fare attenzione al modo come si *"maneggiano"* i diritti e, soprattutto, al modo come le Corti (interne e soprattutto esterne) li gestiscono in relazione alle richieste avanzate da singoli e da gruppi più o meno visibili e attivi nello spazio pubblico. Il diritto c.d. *"pretorio"* ha svolto un'opera encomiabile (specie a livello europeo: Unione europea-Consiglio d'Europa) nel dettare i tempi del passaggio dall' *"Europa dei mercati all'Europa dei diritti"* (espressione semplificata che utilizzo solo per ricordare cosa succede a cavallo degli anni '90 del secolo scorso, quando appunto la Comunità europea decide di investire anche sulla dimensione politica e, dunque, anche sulla protezione dei diritti umani fondamentali). Oggi, specie alla luce dei riflessi che i pronunciamenti esterni producono a livello di singoli ordinamenti nazionali, i Parlamenti devono (ancora di più) recuperare le loro funzioni altamente *"mediatrici"*, capaci di *"imporre quando necessario modifiche legislative e a volte costituzionali di adeguamento a garanzia dei diritti dell'uomo"*. G. DE VERGOTTINI, *Il dialogo transnazionale fra le Corti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, p. 13. Parallelamente a questo, un altro fattore da non ignorare riguarda la c.d. *governance* europea e la presenza sempre più marcata di indicatori econometrici che incidono sulla scrittura delle norme giuridiche. Il sistema reticolare euro-unitario agevola la partecipazione e, dunque, l'emersione di nuove soggettività nello spazio deliberativo. Si tratta, perciò, di una opportunità che non può non risultare gradita a quanti ambiscono a far sentire la propria voce nelle sedi istituzionali di riferimento. Sul fronte specifico degli interessi *"religiosi, filosofici e non*



L'esplicitazione, poi, della *libertà di coscienza*, prima ancora della libertà di religione (art. 3, primo comma) esalta la matrice laica e pluralistica della proposta in quanto chiaramente finalizzata a mettere l'«intimo atteggiarsi dell'individuo di fronte al problema dell'essere e dell'esistere»⁵⁵ a disposizione di uno spazio pubblico sempre più ampio e di una variegata serie di soggetti collettivi, ampliando la rete delle relazioni cooperative e solidaristiche⁵⁶.

C'è spazio, dunque, per dare libero corso a tutte le manifestazioni di fede o di convinzione, oltre che a stabilire un piano di assoluta eguaglianza tra «l'appartenenza a formazioni sociali religiose o filosofiche e non confessionali» e altrettanti diritti della persona già garantiti a livello costituzionale (art. 3, terzo comma). Si tratta di una specificazione per nulla tautologica, in quanto, una delle distorsioni più gravi, a livello interpretativo e applicativo, della Costituzione italiana in materia di libertà religiosa, è stata quella di considerare il rapporto organizzazione-(cittadino) *fedeles* strutturato a esclusivo vantaggio della prima.

Il rapporto di appartenenza confessionale ha occupato per molti decenni la scena pubblica⁵⁷, agevolato da una disciplina contrattata fra confessioni religiose e Stato che ha dispiegato effetti perversi anche su specifici settori di materie adottati per via ordinaria (perpetuativi di sistemi a sfondo "lobbistico") in relazione ai quali il Parlamento avrebbe dovuto

confessionali", questo significa maggiore concorrenza e più libertà per i gruppi meno strutturati a livello istituzionale di intercettare il consenso del pubblico. Prendo le mosse da **M.R. FERRARESE**, *La governance tra politica e diritto*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 63 ss.; **A. GUAZZAROTTI**, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Franco Angeli, Milano, 2016.

⁵⁵ **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2007, p. 105.

⁵⁶ **S. LARICCIA**, *Coscienza e libertà*, cit., p. 78, che richiama **P. BARILE**, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna, 1984.

⁵⁷ Questo a causa di una lettura del vincolo di adesione per nulla rispettoso del dato empirico, cioè la flessibilità del rapporto. Come in qualsiasi altro sistema di "appartenenza", lo Stato di diritto non può ignorare questa premessa di natura democratica e non può legittimare forme di rigidità "in entrata" (nella dimensione collettiva) valide per sempre. A soffrirne, infatti, sarebbe la libera autonomia dell'individuo. Se questo è avvenuto in ambito religioso (ma non solo) - nello spazio organizzato delle confessioni religiose - la causa va ricercata nella indisponibilità (incapacità) da parte delle istituzioni a sollevare politicamente la questione, facendo leva sul valore primario della persona umana rispetto a quello delle organizzazioni. Cfr. **V. TOZZI**, *Brevi riflessioni su appartenenza e rappresentanza. L'attenzione dell'ordinamento statale sul rapporto tra individui e soggetti collettivi religiosi di appartenenza*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 24 settembre 2012, p. 8 ss.; **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*, cit., p. 158 ss.



esercitare in pieno la sua sovranità. Specie dopo la riforma concordataria del 1984 (e l'avvio delle prime intese con le confessioni diverse dalla cattolica) il "diritto pattizio", anziché misurarsi col pluralismo sociale e la laicità delle istituzioni pubbliche ha ricondotto (per cedevolezza della politica) sotto il suo "ombrello protettivo" ulteriori ambiti di materie un tempo di stretta competenza statale⁵⁸. Questo ha finito col determinare in Italia una "scrittura" politico-normativa della libertà religiosa "orientata" dagli interessi delle formazioni più forti (Chiesa cattolica e, "a cascata", altre selezionate confessioni) e dominata dagli strumenti previsti all'uopo (Concordato e intese).

Resta fuori dal discorso, ovviamente, qualunque sistema di convinzioni religiose o di altro tipo della persona che non si professa organico a nessuna struttura "accreditata dal sistema", in quanto qui, la copertura dell'art. 19 Cost. (in combinato disposto con gli artt. 9 CEDU e 10 Carta dei diritti Ue) è piena e non può essere compromessa da eventuali pretese (comunque modulabili a seconda dei contesti e delle circostanze) poste in essere da sistemi istituzionalizzati di credenza di varia tipologia; come pure prevale, quale diritto pubblico perfetto, l'autonomia dell'individuo di fronte a richieste provenienti dai poteri pubblici a rendere note le proprie preferenze in materia di religione o credenza (art. 3, quarto comma).

La tutela dell'*identità* religiosa e della dignità di una persona assume, in tempi di globalizzazione, una rilevanza ancora più accentuata. Da un alto gli ordinamenti si attrezzano con strumenti sempre più sofisticati per contrastare fenomeni corruttivi e criminali (incluso il terrorismo di matrice religiosa⁵⁹), dall'altro, però, è forte il bisogno di impedire che lo spazio

⁵⁸ Ci troviamo di fronte a una delle contraddizioni più marcate del sistema politico-istituzionale italiano. Da un lato, gli anni che vanno dal 1970 ai primi anni '80 sono quelli in cui la tabella dei diritti civili subisce un'opera di svecchiamento inimmaginabile. Si è parlato, non caso, di "leggi epocali" (V. TOZZI, *Discipline giuridiche che generano conflitto di coscienza e soluzioni legislative*, in G. Macrì, M. Parisi, V. Tozzi, *Diritto civile e religioni*, cit., p. 133), riferendosi allo Statuto dei lavoratori (legge n. 300 del 1970), alla riforma del diritto di famiglia (legge n. 51 del 1975), al divorzio (legge n. 898 del 1970), all'interruzione volontaria della gravidanza (legge n. 194 del 1978) - solo per citare quelle più eclatanti. Dall'altro, il Concordato del 1984 e le intese che verranno sottoscritte coevamente e a seguire, rifletteranno il bisogno della Chiesa e di alcune confessioni acattoliche (sebbene secondo modalità e sensibilità diverse) a "pretendere" concessioni di favore aventi riflessi di natura pubblica non secondari: finanziamenti, agevolazioni tributarie, spazi istituzionali accordati per servizi religiosi (insegnamento di religione, assistenza spirituale, matrimoni, fruizione dei beni culturali, edilizia di culto, etc.). Potremmo definire questo processo, il "piano inclinato" della libertà religiosa in Italia.

⁵⁹ P. ANNICCHINO, *Sicurezza nazionale e diritto di libertà religiosa. Alcune considerazioni*



personalissimo di un soggetto - ed eventualmente anche il bagaglio di convinzioni religiose - sia sottoposto a forme di invasione giustificate da cause di forza maggiore (sempre difficili da dimostrare, ma facilmente spendibili per ragioni politiche legate alla sicurezza) che possono ledere le libertà fondamentali di ciascuno.

Su questa linea argomentativa, la proposta, in sintonia con le più recenti riforme in materia di protezione dei dati personali (D. Lgs. 30 giugno 2003, n. 196), rappresenta un avanzamento rilevante nel campo della "privacy religiosa"; e questo vale, sia nei confronti dei poteri pubblici (o soggetti privati attivi sul fronte delle ricerche e della raccolta dati) sia - soprattutto - nei confronti delle organizzazioni religiose, alcune delle quali (le confessioni), al coperto del regime pattizio, hanno in passato fatto uso dei dati relativi ai propri aderenti con una certa "disinvoltura"⁶⁰.

Obiettivo della proposta di legge è, dunque, quello di assicurare il maggiore bilanciamento possibile tra la tutela assicurata al soggetto dalla Costituzione - la cui «esperienza coscienziale»⁶¹ diventa un valore se non produce alterazioni al vincolo solidaristico (art. 5, primo comma)⁶² - e le possibili eccezioni previste all'interno di disposizioni normative, esprimenti l'autonomia dei gruppi, di natura unilaterale oppure bilaterale⁶³.

Il solidarismo, assieme ad altri beni costituzionalmente rilevanti («ragionevolezza, necessità e proporzionalità»), rappresenta inoltre,

alla luce della recente esperienza statunitense, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, cit., 13 febbraio 2017.

⁶⁰ Come ricognizione anteriore alla riforma del 2003, **V. PIGNEDOLI**, *Privacy e libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 2001. A seguire, **R. ACCIAI**, *Privacy e fenomeno religioso*, in *www.olir.it*, marzo 2005; **V. RESTA**, *La protezione dei dati personali di interesse religioso dopo l'entrata in vigore del Codice del 2003*, in *www.olir.it*, settembre 2005.

⁶¹ **R. MAZZOLA**, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate nel campo della libertà religiosa individuale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 20 del 2017, p. 3. In generale, si rinvia almeno a **R. BERTOLINO**, *L'obiezione di coscienza moderna. Per una fondazione costituzionale del diritto di obiezione*, Giappichelli, Torino, 1994; **N. COLAIANNI**, *Tutela della personalità e diritti della coscienza*, Cacucci, BARI, 2000.

⁶² Il fatto di vivere in contesti sociali sempre più aperti e multiculturali, relativizza le visioni di parte e richiede la valorizzazione del vincolo di cittadinanza in funzione coesiva. Solo, perciò, il solidarismo, nazionale e internazionale, può mettere al riparo una comunità politica da pressioni egoistiche finalizzate alla divisione e alla prevalenza degli interessi più forti. **P. CONSORTI**, *Diritto e religione*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 291.

⁶³ **A. FUCCILLO**, *Giustizia e religione*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2011, p. 141 ss., dove si affrontano "vecchi" e "nuovi" problemi inerenti la tutela delle informazioni a carattere religioso nell'ordinamento italiano e si esaminano alcuni provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali.



L'essenza del circuito normativo afferente i limiti espliciti formali azionabili verso «la libertà di manifestare la propria religione o la propria credenza» (art. 4 della proposta). Si riassume al meglio quanto previsto anche a livello sovranazionale (art. 9, secondo comma CEDU), in quanto saranno le singole condizioni di vita reale (quindi la protezione dei diritti e delle libertà anche degli *altri* - art. 9, secondo comma, cit.) a rappresentare l'oggetto dell'operare equilibrato del sistema, facilitando così l'applicazione di decisioni puntuali limitative del diritto in oggetto. Quest'approccio esplicita, perciò, l'inadeguatezza interpretativa della "chiosa" finale di cui all'art. 19 Cost. ("buon costume") se considerata in funzione alla sola pratica del culto e soprattutto se inserita nel circuito ancora più limitante della norma sui "culti ammessi" del 1929 ("ordine pubblico-buon costume"), posta a completamento del regime concordatario con la Chiesa. Le istituzioni pubbliche, mantenendosi neutrali in materia religiosa - rispettando, cioè, in virtù del principio di laicità, gli affari interni delle singole esperienze di fede - non cadranno nell'errore di esprimere valutazioni arbitrarie (né tantomeno preventive⁶⁴) in pregiudizio delle istituzioni a sfondo religioso agenti nello spazio politico, e adotteranno i provvedimenti che riterranno più opportuni solo se risulteranno compromessi i valori di base della democrazia⁶⁵.

Se il compito della legislatore è quello di prestare attenzione ai mutamenti sociali e alle richieste provenienti dai portatori di nuove culture, specie a seguito di massicci processi migratori - col supporto integrativo della giurisdizione (interna e sovranazionale) e delle amministrazioni pubbliche - il prodotto finale di questa azione di monitoraggio dovrà essere la predisposizione di strumenti normativi finalizzati a *ridurre* il tasso di conflittualità, oppure a riconoscere, in capo a quanti esprimono posizioni di non adeguamento rispetto alle regole generali, la possibilità di vivere il proprio "dissenso" rimanendo all'interno del perimetro della legalità costituzionale (è questo il senso "materiale" della "chiosa" finale dell'art. 19 Cost.).

Da un lato, perciò, il potere politico deve fare i conti con la società multiculturale e con le richieste che persone e gruppi avanzano per mettersi al passo con essa, introducendo discipline dotate di elasticità sufficiente a coprire un ampio raggio di azione; dall'altro - sovente per contrapposizione (in ragione cioè di "letture" diverse dei valori che si rinnovano ma che

⁶⁴ Per una ricostruzione storico-giuridica del problema, vedi **F. FINOCCHIARO**, *Art. 19*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1977, p. 19.

⁶⁵ **M. RICCA**, *Art. 19*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 422.



possono anche entrare in conflitto) - nuovi *Antigone* tengono ferma la loro posizione, manifestando nei confronti della regola pubblica (sebbene espressa in forma ampia) un sentimento di lealtà più blando (oppure meno o per nulla vincolante) rispetto a quello che invece nutrono verso la norma a cui dichiarano massima fedeltà, o che li persuade di più (che può essere sia di natura morale che pubblica)⁶⁶. Fortunatamente il “dramma” non si svolge in un paese tirannico, ma i conflitti di lealtà (le “diverse morali del nostro tempo”: Corte cost. n. 293 del 2000) sono sintomatici alla democrazia multiculturale, e un paese che ispira la sua azione politica ai canoni del costituzionalismo democratico, ha il dovere di mettere mano a leggi (quanto meno) *facoltizzanti*, «le più adatte a una società pluralistica»⁶⁷, capaci di ricucire i bordi della conflittualità senza causare lacerazioni e diaspore.

La proposta in oggetto assolve certamente a questo compito; di più, ne esce ulteriormente rafforzata se si tiene conto della portata normativa dell’art. 5, commi 2-3, laddove l’esercizio dell’obiezione di coscienza risulta vincolato al rispetto del buon andamento e dell’imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.) nonché delle imprescindibili esigenze dell’organizzazione del lavoro.

5 - La libertà di coscienza e di religione del minore

Mai come nel presente, la libertà religiosa ha assunto una connotazione talmente ampia (“cosmopolita”) da richiedere la fruttuosa interazione tra formanti giuridici diversi in grado di assicurare la sua migliore attuazione pratica⁶⁸. Se la Costituzione vivente non avesse raggiunto il grado di elasticità attuale - frutto certamente di importanti “ibridazioni” tra

⁶⁶ G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 43 ss. Di recente anche S. PRISCO, *Legge e giustizia. Tre variazioni sul tema tra diritto e letteratura*, in G. Macrì, P. Annicchino (a cura di), *Diritto, religione e politica nell’arena internazionale*, cit., p. 237 ss.

⁶⁷ L’espressione - a tutti nota - è di L. ELIA, *Introduzione ai problemi della laicità*, in *Problemi pratici della laicità agli inizi del XXI secolo*, cit., p. 3 ss.

⁶⁸ L. MEZZETTI, *Valori, principî, regole*, Ratisbona, Universitatverlag Regensburg, 2016, pp. 186-187. L’Autore scrive che “La dimensione assiologica dell’ordinamento internazionale, dell’ordinamento europeo e dell’Unione europea permea e pervade dunque l’assetto dei principî fondamentali consacrato dalla Costituzione italiana [...]; [e che] i principî fondamentali rinvenibili in seno al blocco di costituzionalità internazionale e in seno al blocco di costituzionalità europeo si pongano e operino in un rapporto di mutua complementarità e osmosi con i principî fondamentali rinvenibili nel sistema costituzionale italiano”.



dimensioni ordinamentali diverse ma anche di significativi processi politico-culturali finalizzati a cogliere ed elaborare i cambiamenti sociali⁶⁹ - alcune categorie di soggetti, come i minori per esempio, si troverebbero esposti a "turbolenze" di natura giuridica talmente ripetute da risultare difficilmente riconducibili a unità (sottoposti, cioè, a sistemi di tutela garantiti e azionabili)⁷⁰, nonostante l'azione valorizzatrice della giurisprudenza (specie europea)⁷¹ - vero e proprio misuratore del grado di blocco del sistema - che resta, comunque, "accessoria" rispetto al diritto di produzione legislativa⁷².

Nel corso dei decenni, la protezione giuridica nei confronti di soggetti non autosufficienti è cresciuta esponenzialmente e la stessa libertà di coscienza e di religione del minore ha tagliato traguardi importanti. Tutte le Carte internazionali sui diritti umani hanno progressivamente valorizzato sia «il diritto del fanciullo alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione», sia il compito dei genitori di «assister[lo]» nell'esercizio di questo diritto in «modo consono alle sue capacità evolutive»⁷³. Si tratta di

⁶⁹ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

⁷⁰ Il dilemma dei moderni parlamenti è proprio quello di portare a sintesi la pluralità nell'unità. Dare a tutte le forme di rappresentazione degli interessi degna visibilità e poi trarre le risultanze di questa multiformità assicurando l'unità d'azione della politica. "Ma l'esigenza di garanzia delle condizioni dell'unità resta. Semmai si rende addirittura più acuta" rilevava alcuni anni fa G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in *Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Atti del convegno (Roma, 30 giugno-2 luglio 1993), Giuffrè, Milano, 1994, pp. 86 e 89 (per la citazione).

⁷¹ Che in alcuni casi è servita ad aggirare il blocco (o l'inerzia) politico-legislativo dell'azione parlamentare rispondendo "direttamente" alle istanze dei cittadini su questioni specifiche e di grande impatto sociale. Questo "attivismo" giudiziario, ovviamente, assolve degnamente alla sua finzione se resta confinato nell'ambito della eccezionalità, ma se "invade" permanentemente lo spazio della politica il rischio è la delegittimazione del potere legislativo, il declassamento della politica e la tecnicizzazione di decisioni fondamentali. Sul tema del peso crescente delle Corti, anche in ambito euro-unitario, vedi R. BIN, *A discrezione del giudice. Ordine e disordine, una prospettiva "quantistica"*, Franco Angeli, Milano, 2013, p. 69 ss.

⁷² Sulla perdita di centralità da parte della legge nel sistema delle fonti del diritto, vedi G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit., p. 57 ss.

⁷³ Art. 14 della *Convenzione sui diritti dell'infanzia*, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con legge n. 176 del 27 maggio 1991. Questo, come altri diritti, necessita, a parere di D. DURISOTTO, *Educazione e libertà religiosa del minore*, Jovene, Napoli, 2011, p. 32, di essere supportato attraverso un'adeguata opera di informazione rivolta *in primis* al fanciullo che deve essere "consultato e [lasciato libero] di esprimere la propria opinione [...] informato delle eventuali conseguenze della messa in pratica della sua opinione e di ogni decisione, con l'obbligo per l'autorità giudiziaria [...] di assicurarsi, prima di adottare ogni decisione, del soddisfacimento dei predetti diritti, e di tenere conto dell'opinione da lui espressa".



un processo dalla cui progressiva realizzazione è scaturito un ribaltamento di prospettiva, nel senso che l'ordinamento ha preso atto della necessità di bilanciare le «inclinazioni» e le «aspirazioni» dei figli (art. 147 c.c.) con il dovere-diritto da parte dei «genitori [di] mantenere, istruire ed educare i figli» (art. 30, primo comma, Cost.).

Questa presa in carico, da parte dell'ordinamento, della dimensione *umana* dei minori (la dignità) - e quindi della necessaria comprensione del "fattore coscienza" come un "di più" finalizzato alla loro piena evoluzione psico-fisica - approda nella proposta di legge come "precetto autodeterminativo", avente la finalità di non tralasciare nulla della componente integrativa della personalità dei figli, anche alla luce delle loro «convinzioni religiose e filosofiche» (art. 6, secondo comma) e soprattutto delle scelte (a partire dai 14 anni di età) in materia di «religione o credenza» (art. 6, terzo comma). Si tratta, perciò, di una scelta che punta a non ancorare le preferenze dei minori a schemi comportamentali prestabiliti (dai genitori o dalla società), espressivi di modelli di credenze valutati come prevalenti o "tradizionali", sia dal punto di vista del singolo messaggio di fede, sia da quello dell'organizzazione preposta alla sua diffusione nello spazio pubblico. Tant'è che la rilevanza del precetto religioso (legittimamente) ritenuto prevalente dai genitori nell'ambito del processo educativo dei figli, trova - come da giurisprudenza risalente⁷⁴ - un chiaro limite nella proposta di legge allorché si prevede che «I genitori non possono rifiutare, per motivi di religione o credenza, di sottoporre il minore a trattamenti sanitari essenziali per la sua vita o per evitare danni irrimediabili alla sua integrità fisica e psichica» (art. 6, quarto comma).

6 - Scuola pubblica, libertà religiosa e "nuovi spazi" di confronto per tutti: quello che serve e quello la proposta non dice

⁷⁴ La mente corre al noto caso "Oneda" (1980,) in cui due coniugi lasciarono morire la figlia a causa del loro divieto di applicazione di trattamenti emotrasfusionali nei suoi confronti. La Corte di Cassazione intervenne con una sentenza del 13 dicembre 1983 (in *Foro italiano*, 1984, II, p 361, con nota di P. FLORIS, *Libertà di coscienza, doveri dei genitori, diritti del minore*), in cui si afferma che "si è fuori dall'esercizio del diritto di libertà religiosa ogniqualvolta si propongono come sua espressione contegni che eludono l'osservanza di quei divieti e di quelle imposizioni contenute nelle leggi penali e d'ordine pubblico, [...] anche se tali contegni trovano diretta fonte in un precetto della fede religiosa qualificato come inderogabile postoché non si può pretendere di condizionare o di menomare l'obbligatorietà delle leggi deducendo la rilevanza di un precetto a esse estraneo". Cfr. A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 58-59.



L'avvento della società multiculturale ha prodotto cambiamenti importanti anche all'interno del mondo della scuola⁷⁵. Quest'ultima è diventata, per motivi evidenti, uno dei parametri più efficaci da cui ricavare indicazioni chiare sul modo come i poteri pubblici assicurano l'effettiva affermazione dei valori-principi costituzionali, *in primis* il pluralismo e la laicità⁷⁶. Questi canoni esigono che lo spazio pubblico (quindi anche la scuola *pubblica*) non subisca condizionamenti di parte, che non ci sia dunque confusione tra interessi generali e interessi particolari e che il cittadino sia messo nelle condizioni di sviluppare la propria personalità conservando il massimo dell'autonomia possibile. Dal punto di vista però della pratica attuazione della laicità, proprio nella scuola pubblica, più che altrove, lo spazio della libertà soggettiva ha subito le restrizioni maggiori. Nel senso che, sulla scorta dell'impianto normativo risalente al Concordato del 1929 - consolidato nella riforma del 1984 - la cultura religiosa cattolica ha assunto la qualifica di *valore generale*, divenendo un bene pubblico da proteggere pur essendo espressione dell'identità di uno specifico gruppo religioso (art. 9, secondo comma, della legge n. 121 del 1985)⁷⁷.

Da un lato, dunque, la società italiana ha continuato a secolarizzarsi⁷⁸, dall'altro, invece, l'insegnamento della religione cattolica

⁷⁵ M. PARISI, *Società multietnica, autonomia scolastica e pluralismo delle scelte educative*, in N. Fiorita, A. Viscomi (a cura di), *Le scuole delle organizzazioni di tendenza*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, p. 33 ss.

⁷⁶ Sulla scorta di quanto, con la sua consueta raffinatezza, affermava P. CALAMANDREI, *Lo Stato siamo noi*, Chiarelettere, Milano, 2016, p. 10 ss., secondo cui "non c'è dubbio che in una democrazia, se si vuole che la democrazia prima si faccia e poi si mantenga e si perfezioni, si può dire che la scuola a lungo andare è più importante del Parlamento e della Magistratura e della Corte costituzionale".

⁷⁷ M. PARISI, *Esigenze comuni delle organizzazioni collettive a carattere religioso e delle persone*, in G. Macrì, M. Parisi, V. Tozzi, *Diritto civile e religioni*, cit., p. 224 ss.

⁷⁸ Il processo di secolarizzazione della società italiana ha visto un progressivo restringimento delle percentuali di affezione dei fedeli verso le religioni "tradizionali"; nello stesso tempo, però, nuove credenze, anche non religiose in senso stretto, si sono affacciate sulla scena pubblica catturando l'attenzione di una fetta crescente di simpatizzanti; infine, gli apparati di governo di alcune confessioni religiose continuano ad agire nei confronti delle istituzioni pubbliche attraverso una intensa azione di *lobbying* finalizzata, da un lato, a contrastare l'adozione di leggi ritenute contrarie alla propria visione della vita e, dall'altro, a garantire la loro azione "orientativa" e "formativa": il caso dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, rappresenta un esempio emblematico di questa forte "spinta" della Chiesa cattolica indirizzata alla "occupazione" degli spazi educativi con finalità che vanno oltre l'interesse, legittimo, di una organizzazione religiosa a mettere a disposizione degli studenti la propria (esclusiva) chiave di lettura dell'umana esistenza. Di fronte ai cambiamenti profondi della società che



(la c.d. "ora di religione") ha conquistato un «primato nella formazione della personalità degli alunni»⁷⁹ che va oltre l'auspicato «agire virtuoso delle religioni»⁸⁰ nell'ambito degli spazi pubblici, diminuendo la ragione di senso costituzionale a cui questi spazi sono preposti: fare in modo, cioè, che nessuna "verità" preconstituita assuma un ruolo prevalente riducendo gli ambiti del dissenso e l'esercizio dialettico al confronto.

Sono stati anni turbolenti quelli che dal 1985 a oggi hanno scandito l'organizzazione dello spazio scolastico e la presenza della religione al suo interno. La Chiesa cattolica, come abbiamo detto, ha strutturato la sua presenza «nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado» (art. 9, secondo comma, cit.), assicurando - per disposizione concordataria - «l'insegnamento della religione cattolica» (qualificato da una circolare del 2005 come "obbligatorio opzionale")⁸¹. Questo ha prodotto, in termini pratici, la prevalenza degli interessi della Chiesa (attraverso l'azione catechetica dell'ora di religione) rispetto a quelli dello Stato - impossibilitato (per determinazioni concordatarie) a valutare unilateralmente i bisogni di tutti al mutare del panorama sociale e il modo come rendere la scuola effettivamente partecipe del progetto culturale del paese⁸² - nonché

investono il mondo della politica, dell'economia, della cultura, anche la religiosità, le forme alternative di credenze e l'ateismo, ambiscono a rimodulare la loro azione nello spazio pubblico e a confrontarsi con le istituzioni secondo modalità diverse e al passo con i tempi. Cfr. **P. LUCÀ TROMBETTA**, *Il bricolage religioso. Sincretismo e nuova religiosità*, Dedalo, Bari, 2004, *passim*. Sul ruolo della Chiesa cattolica in particolare, vedi **R. FERRERO CAMOLETTO**, *La Chiesa nella società pluralistica*, in F. Garelli (a cura di), *Sfide per la Chiesa del nuovo secolo. Indagine sul clero italiano*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 35 ss. Per uno sguardo di insieme sulla "definizione dei moderni confini fra la sfera pubblica e quella privata" e sul ruolo delle religioni all'interno di queste dinamiche, cfr. **J. CASANOVA**, *Oltre la secolarizzazione. Le religioni alla riconquista della sfera pubblica*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 12 e p. 379 ss.

⁷⁹ **L. ZANNOTTI**, *La scuola di Pinocchio*, in N. Fiorita, A. Viscomi (a cura di), *Le scuole delle organizzazioni di tendenza*, cit., p. 156.

⁸⁰ **N. FIORITA**, *Scuola pubblica e religioni*, Libellula Edizioni, Tricase (LE), 2012, p. 22, rimarca "la declinazione positiva della laicità italiana" di cui alla sentenza n. 203 del 1989 della Corte costituzionale, all'interno della quale, secondo l'autore, si precisa che "l'attitudine laica dello Stato-comunità deve porsi a servizio delle istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini".

⁸¹ Quanto, invece, alla c.d. "ora alternativa" - a cui possono attingere gli studenti che rifiutano l'ora di religione, oppure quelli che non scelgono di allontanarsi dalla scuola - questa ha assunto nel tempo i caratteri del servizio strutturato a carico dello Stato. Cfr. **M. CROCE**, *La libertà religiosa*, cit., p. 289 ss., anche per ulteriori rinvii bibliografici.

⁸² Questo ha prodotto da parte delle altre organizzazioni religiose presenti in Italia una "reazione" finalizzata, attraverso lo strumento delle intese, a mettere "sotto protezione" l'educazione e la formazione religiosa degli alunni non cattolici - le intese infatti vietano



l'incardinamento, nel sistema pubblico di istruzione, di insegnanti di religione nominati dall'autorità scolastica d'intesa con quella ecclesiastica (art. 5, lett. a del *Protocollo addizionale all'accordo del 1984*)⁸³. Una vera e propria *débâcle* per la neutralità statale⁸⁴, se si pensa al grande sforzo compiuto dal costituzionalismo nell'opera di costruzione di una sfera

che siano previste forme di "insegnamento diffuso" nello svolgimento dei programmi di altre discipline e assicurano il necessario supporto affinché lo studio del fatto religioso sia garantito su richiesta di alunni e famiglie - lasciando a carico delle confessioni gli eventuali oneri finanziari. L'approccio culturale al tema risulta ben specificato nell'intesa con i Valdesi (ricalcata dalle altre successive) dove, all'art. 9, primo comma, si legge che "La Repubblica italiana prende atto che la Tavola valdese, nella convinzione che l'educazione e la formazione religiosa dei fanciulli e della gioventù sono di specifica competenza delle famiglie e delle chiese, non richiede di svolgere nelle scuole gestite dallo Stato o da altri enti pubblici, per quanti hanno parte nelle chiese da essa rappresentate, l'insegnamento di catechesi o di dottrina religiosa o pratiche di culto". Cfr. **G. LONG**, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica»*. *Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, il Mulino, Bologna, 1991, p. 187 ss. Alla luce, poi, delle richieste provenienti dalle nuove culture presenti in Italia, come l'Islam, è facile constatare i limiti dello strumento concordatario e delle intese a dare attuazione a una politica del fattore religioso in questo caso rispondente ai presupposti di cui all'art. 34 Cost. Si rischia, infatti, com'è accaduto in alcune realtà territoriali, la formazione di "classi islamiche" e la trasformazione dello spazio pubblico scolastico da luogo dell'accoglienza e del pluralismo in sistema di ghetti non comunicanti. Sul punto **N. COLAIANNI**, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 207-208, che rimarca come "Nella società multiculturale e multireligiosa un insegnamento non confessionale ma scientifico (non sull'esperienza, ma) su contenuti e modalità di sviluppo della fede - e, quindi, sulle religioni come fatti di cultura - è innanzitutto una necessità epistemologica e interculturale". Su quest'ultimo aspetto si rinvia ancora a **N. FIORITA**, *Scuola pubblica*, cit., pp. 106-108, soprattutto perché sottolinea i vantaggi che deriverebbero "dall'approvazione di una legge sulle libertà religiose che garantisca a tutti coloro che lo richiedono l'accesso a un insegnamento religioso". Stesso approccio anche in **M. PARISI**, *Il diritto alla scelta di insegnamenti di religione nella scuola pubblica*, 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, il Mulino, Bologna, 2012, p. 154 ss.

⁸³ **P. CONSORTI**, *Diritto e religione*, Laterza, Roma-Bari, 2014, pp. 150-152, evidenzia tutte le anomalie legate allo stato giuridico degli insegnanti di religione, passando in rassegna i limiti della prassi amministrativa, alcune incertezze dottrinali e le indecisioni della giurisprudenza: fattori che hanno indebolito il profilo della laicità pubblica e avallato "la prassi di spontanea subordinazione dell'autorità scolastica a quella ecclesiastica". **G. CASUSCELLI**, *La «supremazia» del principio di laicità nei percorsi giurisprudenziali: il giudice ordinario*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2009, p. 46 ss.

⁸⁴ **D. BIFULCO**, *Spunti di riflessione su pluralismo, multiculturalismo e laicità*, in M. Parisi (a cura di), *Per una disciplina democratica delle libertà di pensiero e di religione: metodi e contenuti*, Arti Grafiche la Regione srl, Ripalimosani (CB), 2014, p. 99 ss., passa in rassegna gli aspetti più marcati del rapporto tra *revival* religioso e caratteri dello stato costituzionale pluralistico.



pubblica all'interno della quale la religiosità costituisce un "valore" (di coesione sociale) solo se depone ogni «pretesa di infallibilità»⁸⁵ e se non confonde il bisogno di "cooperazione" dialogante (caro all'ideale conciliare) con quello di "occupazione" degli spazi legittimi del pluralismo⁸⁶.

Questa evidente contrapposizione, tra una società in corso di profonda trasformazione - che chiede alla politica soluzioni all'altezza della complessità di fondo e che "muta pelle" costantemente perché lo sfondo su cui le amministrazioni pubbliche si muovono⁸⁷ è composto da attori di diversa estrazione culturale - e la "reazione" dell'ordinamento, che persiste, in massima parte, nel voler "riflettere" schemi di natura monoculturale, come se lo stabilimento delle regole non dipendesse dalla capacità degli apparati pubblici (delle forze politiche) di governare questa complessità⁸⁸, si manifesta in tutta la sua chiarezza quando si passano in rassegna i settori all'interno dei quali questa *multiformità* si dispiega: la scuola pubblica *in primis*, depotenziata come luogo della conciliazione tra identità e omogeneità.

La sua progressiva "confessionalizzazione", supportata da un (seppur differente) circuito di norme di derivazione pattizia (dunque esprimenti inevitabilmente interessi settoriali, maggiormente vantaggiosi per la Chiesa cattolica) e da una giurisprudenza precauzionalmente «attenta (...) [a] rendere maggiormente sintoniche le disposizioni contenute nella legge n. 121 del 1985 (art. 9) con la sostanziale vocazione alla laicità (...)»⁸⁹

⁸⁵ G. ZAGREBELSKY, *Contro l'etica della verità*, Laterza, Roma-Bari, 2008, pp. 87-92.

⁸⁶ G. CASUSCELLI, *Le laicità e la democrazia: la laicità della "Repubblica democratica" secondo la Costituzione italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 2007, p. 24, ha messo in evidenza alcune chiare discrepanze derivanti dall'impegno concordatario tra Stato e Chiesa a "collaborare", rimarcando che «Non è certo possibile disconoscere il ruolo fattivo che essa [la Chiesa cattolica] svolge in molteplici campi: caritativo, assistenziale, e in particolare in quello del soccorso agli immigrati e agli emarginati, ecc. Ma, al di fuori dei settori o campi in cui l'intervento è sostenuto da risorse finanziarie pubbliche, dirette o indirette, non è agevole individuare le ipotesi di un suo disinteressato apporto a vantaggio della convivenza democratica di tutti i cittadini, a tutela delle libertà civili di tutti, a presidio del pluralismo sociale, culturale e confessionale della società italiana, che costituiscono per parte sua esecuzione dell'impegno alla concreta collaborazione (concordata o spontanea) "per il bene del Paese" - come recita l'Accordo del 1984 - e non solo dei cittadini che siano al contempo cattolici».

⁸⁷ Interessanti spunti di riflessione sono contenuti nell'introduzione e nel primo capitolo del libro di B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, il Mulino, Bologna, 2017, p. 7 ss.

⁸⁸ G. CASUSCELLI, *Dal pluralismo confessionale*, cit., pp. 74-79.

⁸⁹ M. PARISI, *La questione dell'insegnamento di religione nelle proposte di legge organica in materia di libertà religiosa*, in V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi (a cura di), *Proposta di riflessione*, cit., p. 272.



ha, perciò, da un lato, svelato aspetti di assoluta inadeguatezza di contenuti nel sistema di regole bilateralmente convenute tra lo Stato e le confessioni religiose e, dall'altro, rafforzato il convincimento (in un ampio settore della disciplina giuspubblicistica) che la strada da percorrere sia quella di «affidare alla legge la garanzia della multireligiosità» e alle intese la «salvaguardia delle esigenze specifiche di ogni confessione»⁹⁰.

Di fronte al tema dei rapporti tra Costituzione e cultura, la proposta fornisce risposte limitate. Nel senso che, se da un lato la scuola pubblica viene correttamente inquadrata come il luogo dove «l'istruzione è impartita e organizzata nel rispetto della libertà di coscienza e di religione degli alunni, dei genitori e dei docenti, senza discriminazioni» (art. 7, primo comma), dall'altro, invece, la *vexata quaestio* dell'insegnamento nella scuola pubblica delle materie aventi a oggetto il fenomeno religioso rimane ostaggio della possibilità che le «istituzioni scolastiche» vengano in contro (soltanto!) alle *richieste* «finalizzate [a dare spazio] allo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni», con la precisazione che a farne domanda siano, oltre che le «confessioni religiose» anche le «associazioni con finalità di religione o di culto, le associazioni filosofiche e non confessionali, iscritte nei registri di cui agli articoli 15 e 20» della proposta (art. 7, terzo comma)⁹¹. Proprio nella sua dimensione multilivello (primo comma) il disegno di legge avrebbe dovuto meglio equilibrare tra la necessità di garantire l'interesse generale al «pluralismo interno alle istituzioni scolastiche» e la caratterizzazione delle attuali modalità di insegnamento del fattore religioso (e dello stato giuridico dei docenti), chiaramente espressive di un modello educativo «a tendenza ideologica esclusiva» irriducibile ai principi di cui agli articoli 2-3 Cost.⁹² Di fronte al permanere in vigore della disciplina pattizia in materia di insegnamento della religione, una lettura del fenomeno in oggetto da parte statale - indirizzata a considerare l'istruzione pubblica (ma anche privata) nella sua valenza costituzionale (come valore della società democratica) - avrebbe recato un buon servizio alla piena formazione della personalità degli alunni se avesse predisposto un sistema di regole sul *modo* come istituzionalizzare lo spazio operativo delle attività "alternative" all'insegnamento del fattore religioso, così da rispondere alle sempre più frequenti richieste di attivare corsi di "cultura

⁹⁰ G. CASUSCELLI, *Dal pluralismo confessionale*, cit., pp. 75-76.

⁹¹ La problematica non sfugge all'attenta analisi di R. MAZZOLA, *Le scelte operate nel campo della libertà religiosa individuale*, in Paper Astrid, cit.

⁹² M. CROCE, *Le libertà garantite dall'art. 33 della Costituzione nella dialettica irrisolta (e irrisolvibile?) individualismo-comunitarismo*, in N. Fiorita, A. Viscomi (a cura di), *Istruzione e libertà religiosa*, cit., p. 27.



religiosa” e di altri orientamenti. Non può bastare solo una previsione di tendenziale allineamento tra formazioni organizzate e finalità che queste intendono perseguire nello spazio pubblico scolastico. È fin troppo evidente che la discrepanza tra gruppi, la condizione di favore per la Chiesa e i suoi docenti, richiedano un’opera quanto meno compensativa sotto il profilo della libertà di accesso agli altri soggetti collettivi. Ma si tratta pure di concepire un quadro di regole procedurali al fine di indirizzare l’azione delle amministrazioni pubbliche, fermo restando il rinvio a norme di dettaglio aventi la finalità di completare il quadro normativo di fondo⁹³.

7 - L’integrazione attraverso il lavoro

Uno degli ambiti che maggiormente risente le “pressioni” della società multiculturale è certamente quello lavoristico. All’interno, infatti, della dimensione del lavoro - colto nella sua valenza costituzionale (artt. 1; 3, secondo comma, e 35 Cost.) - si manifesta, più che altrove, la capacità, da parte delle istituzioni, di assicurare l’«appartenenza alla comunità nazionale» e, dunque, di affermare la dimensione giuridica della cittadinanza come fattore di unità e inclusione⁹⁴. Questa premessa di ordine “concreto” significa che l’ordinamento del lavoro non può ignorare i diversi aspetti afferenti alla sfera della soggettività nei cui confronti si indirizza, dunque anche la religiosità⁹⁵, altrimenti tradirebbe le «tendenze più profonde e autentiche della prospettiva costituzionale» e il profilo personalistico che, dopo l’entrata in vigore dello Statuto dei lavoratori (legge 20 maggio 1970, n. 300), caratterizza la «contrattualizzazione della

⁹³ Ovviamente non sfugge, a chi scrive, la complessità della materia e le troppe rigidità normative che si sono accumulate nel tempo. Oggi, tutto questo emerge in maniera cristallina anche alla luce della perseveranza politica ad assecondare l’incremento di prassi finalizzate a mortificare il ruolo dello Stato e il valore delle leggi. Ecco perché l’occasione di una proposta di legge (come quella in commento) diretta a rimodulare l’esercizio della libertà religiosa in modo ampio, avrebbe potuto rappresentare la via per contenere le disuguaglianze e azionare soluzioni procedurali sull’uso dello spazio pubblico scolastico in ragione dei nuovi bisogni ascrivibili allo spazio della religiosità e della libertà di coscienza.

⁹⁴ G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell’articolo 1*, Einaudi, Torino, 2013, p. 20.

⁹⁵ Come la intende U. BECK, *Il Dio personale. La nascita della religiosità secolare*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 62, nel senso che tiene conto oltre che dell’appartenenza a un determinato gruppo (la “religione”) anche “dell’atteggiamento [corsivo dell’Autore] rispetto alle domande esistenziali dell’uomo nel mondo”.



prestazione lavorativa»⁹⁶, dando corso a situazioni tangibili di disuguaglianza e discriminazione.

Soprattutto all'interno dell'attuale dimensione lavorativa (multiculturale) il profilo identitario del soggetto risulta, a differenza del passato, molto più articolato. La presenza nei luoghi di lavoro di persone provenienti da culture diverse, definisce una realtà socialmente e giuridicamente multipla⁹⁷, all'interno della quale le differenti identità non sono disposte a sacrificare i propri bacini culturali di riferimento (ritenuti vitali) anzi, alimentano una costante richiesta di messa in protezione di queste "informazioni" in funzione spesso "difensiva" rispetto a un contesto che percepiscono come "separato" o non ancora pronto a governare le differenze secondo piani indirizzati all'interazione⁹⁸. In passato erano per lo più le opinioni politiche (*rectius*: le ideologie) a caratterizzare la dimensione identitaria (e conflittuale) degli ambiti lavorativi (specie le fabbriche); oggi, invece, lo spazio umano del lavoro presenta articolazioni culturali molto più estese e complesse, che si aggiungono a quelle tradizionali e che sprigionano tensioni di natura sociale derivanti dalla condizione in cui le nuove soggettività di "lavoratori" versano⁹⁹.

⁹⁶ U. GARGIULO, *Identità culturale e tempo di lavoro: un'analisi della contrattazione collettiva*, in A. Viscomi (a cura di), *Diritto del lavoro e società multiculturali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 199.

⁹⁷ Prendo in prestito le parole di M. RICCA, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Dedalo, Bari, 2008, p. 41.

⁹⁸ N. FIORITA, *Alla ricerca di una nozione giuridica di identità culturale: il contributo del diritto ecclesiastico*, in A. Viscomi (a cura di), *Diritto del lavoro e società multiculturali*, cit., p. 21. L'autore prende a riferimento il modello multiculturalista per sottolineare come, specie dopo i tragici eventi dell'11 settembre, "l'appartenenza culturale costituisce una componente essenziale di ogni individuo che non può più essere ignorata e che la cultura rappresenta un presupposto necessario per un corretto uso dell'autonomia individuale". Per un inquadramento del fattore identitario in una prospettiva di continuità costituzionale, vedi A. MORELLI, *Prime note in tema d'identità nazionale e identità costituzionale*, in A. Viscomi (a cura di), *Diritto del lavoro e società multiculturali*, cit., p. 46 ss.

⁹⁹ Il riferimento corre agli sfruttati nei call center (senza distinzioni di età), oppure ai braccianti (*sans papiers*) nelle campagne calabresi, pugliesi e campane - spesso migranti irregolari ("clandestini") privi di garanzie sociali e sindacali. Il problema è che c'è una sempre più pervasiva assenza di percezione dei diritti degli "esclusi": diritti sociali innanzitutto. Le affermazioni di principio sull'uguaglianza nei diritti dei migranti (per esempio) di Rosarno, non sprigionano azioni politiche performative, capaci (nella migliore delle ipotesi) di andare oltre la compassione e di produrre scelte pratiche concrete e conseguenti. All'interno delle crepe tra diritti negati e reazioni sociali di contesto, la criminalità organizzata trova terreno fertile, mentre la "resistenza" del vasto (e fondamentale) mondo del volontariato solo in parte riesce a lenire il disagio e le sofferenze. In generale, *Agromafie e caporalato, Terzo Rapporto*, Ediesse, Roma, 2016.



Questa mutata (ma sempre fluida) condizione in cui il lavoratore (autoctono o migrante che sia) si trova immerso, può, in alcuni casi, rinviare al fattore cultural-religioso come strumento per *compensare* i vuoti di senso che circondano la sua «soggettività ubiqua»¹⁰⁰, arrivando finanche a manifestare pubblicamente questo sentimento¹⁰¹ di identificazione per contestare condotte discriminatorie più o meno esplicite¹⁰².

Ecco allora accendersi la spia della casella “religione” che però, a differenza del passato - quando rifletteva i bisogni dei lavoratori cattolici o cristiani *lato sensu* - oggi si manifesta in chiave multiforme in ragione delle tante presenze che popolano la platea sociale e lavorativa. Sarà interessante, perciò, verificare come, alla luce di queste trasformazioni, la proposta di legge in esame si propone di disciplinare il tema.

Partiamo col dire - ancora in premessa - che l'inquadramento della materia religiosa all'interno dell'impianto legislativo giuslavoristico si è caratterizzato in chiave soprattutto antidiscriminatoria (a partire dagli artt. 1, 8, 15 della legge n. 300 del 1970). Si tratta di un approccio che ha trovato ulteriore conferma sia a livello di norme ordinarie (da ultimo il Testo Unico sull'immigrazione n. 286 del 1998) che di fonti europee (come la “direttiva quadro” n. 78 del 2000, recepita dalla legge n. 39 del 2002, specificamente indirizzata al settore del lavoro)¹⁰³. In particolare, queste ultime, sulla scia di quanto contenuto nella CEDU (art. 9) e nella Carta dei diritti

¹⁰⁰ Espressione che **M. RICCA**, *Pantheon*, cit., p. 310, usa per rimarcare il nuovo profilo del migrante in quanto soggetto “che appartiene a più mondi contemporaneamente”.

¹⁰¹ Questo spiega i sempre più frequenti fenomeni di manifestazione, sui luoghi di lavoro, della propria identità religiosa attraverso l'ostentazione di simboli che rinviano a tradizioni culturali precise: l'uso del velo è quello più noto. Sul tema **N. COLAIANNI**, *Il velo delle donne musulmane tra libertà di religione e libertà di impresa. Prime osservazioni alla sentenza della Corte di giustizia sul divieto di indossare il velo sul luogo di lavoro*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 11 del 2017; **A. LICASTRO**, *Il dubbio di una “velata” discriminazione: il diritto di indossare l'hijab sul luogo di lavoro privato nei pareri resi dall'Avvocato generale alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 29 del 2016. Sui simboli come “condensatori” in “oggetti visibili di dogmi fondamentali”, **L. ANOLLI**, *La sfida della mente multiculturale. Nuove forme di convivenza*, Raffaello Cortina, Milano, 2011, p. 169, scrive delle pagine di meravigliosa chiarezza, specie per il giurista, impegnato a rimodulare il proprio lessico in funzione di una società in corso di grandi trasformazioni. In chiave giuridica, **L. LOMBARDI VALLAURI**, *Simboli e realizzazione*, in E. Dieni, A. Ferrari, V. Pacillo (a cura di), *Symbolon/Diabolon. Simboli, religioni, diritti nell'Europa multiculturale*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 13 ss.

¹⁰² Si rinvia all'ampia trattazione di **V. PACILLO**, *Contributo allo studio del diritto di libertà religiosa nel rapporto di lavoro subordinato*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 97 ss.

¹⁰³ **S. COGLIEVINA**, *Diritto antidiscriminatorio e religione. Uguaglianza, diversità e libertà religiosa in Italia, Francia e Regno Unito*, Libellula, Tricase (LE), 2013.



fondamentali Ue (art. 10), nonché all'interno di diverse sentenze della Corte di giustizia Ue (a partire dal noto caso *Prais c. Conseil*, del 27 ottobre 1976) e della Corte di Strasburgo (caso *Campbell and Cosans vs. UK*, del 16 maggio 1980), hanno associato alla nozione di religione quella di "convinzioni personali" ed elaborato una più puntuale specificazione del divieto di discriminazione¹⁰⁴ (art. 2 direttiva n. 78 del 2000, cit.).

Il progetto di legge fa tesoro di tutto il materiale (semantico e normativo) prodotto sinora in sede europea, avendo cura di rimarcare le azioni positive a cui deve sottostare il datore di lavoro (sia pubblico che privato) per «contrastare discriminazioni nell'ambiente di lavoro fondate sulla religione o credenza» (art. 8, secondo comma) e di indirizzare l'impianto generale della norma nella parte sui "rapporti di lavoro" (art. 8) verso una equilibrata ponderazione tra interessi del datore di lavoro e manifestazioni pratiche delle libertà da parte del lavoratore (art. 8, terzo comma)¹⁰⁵. Queste ultime, in particolare, rappresentano - in ragione di quanto abbiamo poc'anzi detto - le nuove voci di un vocabolario della interculturalità europea che ha bisogno di trovare un sostegno normativo in grado di fare emergere *anche* quanto si «mimetizza nell'agire apparentemente neutro, comune e quotidiano delle persone»¹⁰⁶. Ma per fare questo non basta soltanto attestarsi su affermazioni di divieto antidiscriminatorie e basta - su questo fronte l'Unione europea ha stabilito un livello di azione comune che integra gli standard nazionali e a cui gli Stati membri hanno l'obbligo di conformarsi -. Si tratta, allora, di andare oltre l'allestimento di una strumentazione puramente cautelativa (come fa

¹⁰⁴ C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2008, pp. 308-314; G. MACRÌ, *Evoluzione ed affermazione del diritto fondamentale di libertà religiosa nell'ambito della "comunità sovranazionale" europea*, in Id. (a cura di), *La libertà religiosa in Italia, in Europa e negli ordinamenti sovranazionali*, Quaderni del Dipartimento di Teoria e storia delle istituzioni, Università degli Studi di Salerno, Gutenberg, Fisciano (SA), 2003, pp. 67-107. Per una mappatura recente sul tema, vedi L. SAPORITO, F. SORVILLO, L. DECIMO, *Lavoro, discriminazioni religiose e politiche d'integrazione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 18 del 2017, in particolare p. 11 ss.

¹⁰⁵ R. MAZZOLA, *La proposta di legge*, cit., p. 5, addirittura rileva nella norma *de qua* un argine a "quell'orientamento giurisprudenziale fondato sull'estensione applicativa di una neutralità e laicità negativa, non solo più alla sfera pubblica, ma anche a quella privata, come insegnano la Cassazione francese del 2014 nel caso *Baby Loup* o la Corte di giustizia del Lussemburgo nell'ancora più recente sentenza del 14 marzo 2017 sul caso *Association de défense des droits de l'homme c. Micropole SA*". Dettagliatamente sul tema A. LICASTRO, *Quando è l'abito a fare il lavoratore. La questione del velo islamico, tra libertà di manifestazione della religione ed esigenze dell'impresa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 27 del 2015, p. 22 ss.

¹⁰⁶ M. RICCA, *Pantheon*, cit., p. 318.



la proposta di legge) e di intervenire con azioni (sostenute da più puntuali prescrizioni giuridiche) in grado di favorire processi necessari di integrazione culturale e sociale. Un esempio pratico è la richiesta, a « quanti prestano attività lavorativa alle dipendenze di un'organizzazione di tendenza [a tenere] un atteggiamento di buona fede e rispetto nei confronti dell'etica del datore di lavoro» (art. 8, quarto comma).

Il problema sta proprio nel saper costruire, sul piano specifico della legge (e magari, come da più parti correttamente auspicato, col supporto di strumenti conciliativi, "mediativi", azionabili all'occorrenza), passerelle idonee a mettere in comunicazione interessi e bisogni diversi: da un lato, le aspettative del datore di lavoro (massimizzare i profitti al riparo da vertenze sindacali), dall'altro, quanto il soggetto-lavoratore (specie se straniero e magari di cultura islamica) - nella convinzione di agire correttamente (in "buona fede") - ritiene di dover rendere "visibile" in ragione della propria "estraneità" culturale. Non mi sembra, perciò, che la proposta introduca qualcosa di veramente innovativo su questo versante del problema.

8 - Assistenza spirituale e libertà di manifestazione del pensiero

In un'ottica di uguaglianza si muove la proposta di legge quando si tratta di dare disciplinamento giuridico all'assistenza religiosa (*spirituale e morale*) di quanti si trovino, per motivi di servizio, necessità o costrizione, all'interno delle c.d. «comunità separate o chiuse» (istituzioni militari, ospedali, carceri, etc.)¹⁰⁷.

L'argomento è tra quelli che più ha risentito, negli anni, del peso del (precedente) regime confessionista e della sua "traduzione pattizia" (concordato e intese) finalizzata ad assicurare alla Chiesa una presenza stabile nei vari ambiti dell'amministrazione civile, e alle confessioni con intesa (sulla scia di quanto previsto nella legge sui "culti ammessi" del 1929) la garanzia di rispondere alle richieste dei rispettivi fedeli¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Si tratta di un ambito tradizionale del diritto ecclesiastico. Un lavoro di riferimento, come punto di partenza per un inquadramento dell'argomento all'interno di una lettura giuridica ispirata ai principi della democrazia costituzionale, resta quello di V. TOZZI, *Assistenza religiosa e diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 1985. Nella sfera della manualistica, tra i tanti, mi limito a segnalare E. VITALI, A.G. CHIZZONITI, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 185 ss.; P. CONSORTI, *Diritto e religione*, cit., p. 158 ss.

¹⁰⁸ Mentre per la Chiesa il privilegio è consistito nel vedersi garantito, da parte dello Stato, l'assunzione di un *suo* personale ecclesiastico (a spese dell'amministrazione pubblica



È chiaro, ovviamente, che la mutazione antropologica di queste strutture obbligatorie richiede un recupero - sotto il profilo politico e normativo - della *neutralità* delle istituzioni dello Stato laico, con al centro l'art. 19 Cost. a fungere da irradiatore di un rinnovato modo di concepire il diritto di professione di fede religiosa ovunque se ne ravvisi l'esigenza¹⁰⁹.

La proposta di legge, coerente con la sua ispirazione di fondo, supera sul punto la dicotomia tra organizzazioni "coperte" dal sistema della bilateralità e quelle abbandonate al loro destino. La preminenza assegnata alla persona, si riflette - sul fronte dell'assistenza spirituale e morale - nella pari considerazione tra associazioni con finalità di religione o di culto, confessioni religiose e associazioni filosofiche (art. 9, secondo comma). Questa centralità assiologica riconosciuta al principio personalista attrae verso di sé tutto quanto è necessario per assicurare all'art. 19 Cost. la qualifica di «epicentro per la riformulazione del lessico della soggettività giuridica anche in chiave [multireligiosa] e interculturale»¹¹⁰.

Si tratta, senza dubbio, di un approccio che tiene conto delle contraddizioni delle società pluraliste e dei riflessi che queste contraddizioni "scaricano" all'interno dei contesti c.d. "costrittivi", dove le modalità di estrinsecazione del rapporto di appartenenza religiosa (declinato, per ragioni anche "difensive", nella forma più elastica possibile) mettono a dura prova le istituzioni civili chiamate a dare loro adeguata

e con relativa qualifica civile), per le confessioni religiose diverse dalla cattolica, invece, le intese non contemplano oneri per le amministrazioni civili e sembrano meglio rispondere alla logica della separazione tra interessi dello Stato e delle organizzazioni religiose. Nell'uno come nell'altro, comunque, siamo di fronte a modelli normativi che irrigidiscono il diritto dello Stato all'interno dell'area de "i loro rapporti" (artt. 7, secondo comma, e 8, terzo comma, Cost.), con riflessi anche sulla normativa regionalistica (cfr. **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), creando vincoli di spesa e regole organizzative lesivi dei principi interventista (art. 3, secondo comma, Cost.) e solidarista (art. 2 Cost.) di derivazione costituzionale. Ovviamente, l'avanzata di ulteriori bisogni ascrivibili alle nuove culture religiose presenti nello spazio pubblico (specie all'interno degli ospedali e delle carceri) non trovano tutela adeguata, venendosi così a creare maggiori diseguaglianze e richieste di intervento da parte dello Stato in funzione correttiva. Osservazioni critiche in **G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI**, *Diritto civile e religioni*, cit., pp. 232-235.

¹⁰⁹ È l'auspicio di **A. FERRARI**, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, 2012, p. 142 ss., specie quando rileva "l'assenza di una legislazione generale adeguata sul diritto di libertà religiosa" (p. 151).

¹¹⁰ **M. RICCA**, *Pantheon*, cit., p. 145, aggiunge che "Debitamente utilizzata, [la libertà religiosa] attraverso il dettato dell'art. 19 [...] può fungere da canale di traduzione e transazione permanente tra substrato antropologico-culturale della soggettività religiosa e linguaggio giuridico statale".



soddisfazione. Così la proposta si premura di assicurare, per i soggetti che lo richiedono, «l'adempimento delle prescrizioni in materia alimentare (...), la ricezione di pubblicazioni di natura religiosa o filosofica e non confessionale e l'esposizione di immagini o simboli della propria religione o credenza negli spazi personali riservati» (art. 9, terzo comma).

Quello che lo Stato, dunque, non è riuscito ancora a stabilizzare nel perimetro di altre tipologie di luoghi pubblici (si pensi, ad esempio, alla diatriba sull'esposizione del crocifisso nelle scuole pubbliche che rimane latente dopo la pronuncia della Grande Camera della Corte di Strasburgo del 2011)¹¹¹, la proposta si prefigge di "risolvere" all'interno di quegli spazi dove l'esercizio pratico delle libertà è sottoposto a provvedimenti autorizzativi vincolanti¹¹², riconoscendo a questi *bisogni identitari* un valenza integratrice (dunque niente affatto "passiva") le cui modalità di realizzazione sono assegnate alla mediazione del diritto unilaterale statale. Questa legittimazione delle differenze attraverso lo strumento della legge ordinaria rappresenta la migliore scommessa in termini di concreta integrazione delle differenze, che per funzionare fino in fondo, però, ha bisogno di un adeguato supporto politico-culturale diretto a rendere inoffensivo quel persistente «confessionismo di costume»¹¹³ ancora imperante negli apparati pubblici, a tutti i livelli¹¹⁴.

A quanto detto si aggiungono ulteriori disposizioni contenute nella proposta inerenti altri ambiti pubblici, anch'essi sottoposti, per le stesse ragioni sopra enunciate, al "dominio riservato" delle confessioni più

¹¹¹ **M. TOSCANO**, *La sentenza «Lautsi e altri vs. Italia» della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2011, p. 3, ha sollevato (insieme ad altri) dubbi su questo pronunciamento.

¹¹² Una riflessione dedicata a uno spaccato sociale peculiare - i luoghi di detenzione - si trova in **S.I. CAPASSO**, *La tutela della libertà religiosa nelle carceri*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 19 del 2016, con importanti riferimenti sia bibliografici che normativi. Cfr. pure **M.L. LO GIACCO**, *Libertà religiosa, convivenza e discriminazioni nelle carceri. Prime riflessioni*, 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 2015, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 161 ss.

¹¹³ L'espressione è dello Jemolo, citata da **G. CASUSCELLI**, *II° Intervento*, in M. Parisi (a cura di), *Simboli e comportamenti religiosi nella società globale*, ESI, Napoli, 2006, pp. 12-13, che auspica(va) la "fine del silenzio del legislatore" e l'apprestamento di una "disciplina generale [finalizzata a interrompere] una condotta della pubblica amministrazione dimentica [...] del generale obbligo dell'imparzialità (art. 97, primo comma, Cost.) e dello specifico obbligo di equidistanza e neutralità nei confronti di ogni convinzione religiosa che discende, secondo l'indirizzo della Corte costituzionale, dal principio di laicità".

¹¹⁴ **F.R. CELSI**, *Pluralismo religioso, multiculturalismo e resilienza urbana: profili di diritto ecclesiastico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 12 del 2017, p. 7 ss.



favorite. Mi riferisco all'ambito della comunicazione radiotelevisiva, dove il diritto costituzionale di «manifestare liberamente il proprio pensiero» (art. 21 Cost.)¹¹⁵ - esprimendo idee e divulgando concetti a un numero indeterminato di destinatari¹¹⁶ - ha subito plateali violazioni in ragione di una presunta supremazia culturale (formalmente) legittimata da ragioni di natura “numerica”¹¹⁷. Questo bisogno di coerenza costituzionale trova, nell'art. 10 della proposta di legge una formulazione ampia ed esaustiva, finalizzata a garantire, all'interno del «servizio pubblico generale radiotelevisivo (...), il rispetto del pluralismo in materia religiosa (...), la partecipazione e la parità di condizioni economiche all'interno delle comunicazioni commerciali audiovisive in materia religiosa».

¹¹⁵ L. CARLASSARE, *L'informazione radiotelevisiva e il nodo del pluralismo*, in S. Merlini (a cura di), *L'informazione, il percorso di una libertà*, Passigli, Firenze, 2011, p. 105 ss.

¹¹⁶ Sulla scorta di una giurisprudenza oramai costante, questo diritto, com'è facile intuire, comprende anche la *libertà di informazione*, il cui profilo “passivo” (il *diritto di essere informati*) è “garantito soltanto se è qualificato e caratterizzato [...] dal pluralismo delle fonti da cui attingere conoscenze e notizie (Corte cost., sentenza n. 112 del 1993)”. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 473.

¹¹⁷ La disparità di trattamento fra un servizio stabile di matrice cattolica (e cristiano *lato sensu*, bypassato dalle confessioni con intesa) e il “coacervo anonimo” dei culti ammessi, ha fatto ampio uso del “fattore quantitativo” per legittimare le diverse forme di incardinazione legale di specifiche confessioni religiose o di precedenza di alcuni soggetti esprimenti gli interessi di singole organizzazioni rispetto agli “altri” all'interno per esempio dei palinsesti radiotelevisivi. Oggi, però, tutto questo appare oggettivamente confliggente sia con il profilo multiculturale della società, sia con la necessità di garantire, anche attraverso gli strumenti di informazioni pubblici, una comunicazione il più laica e pluralista possibile. Ma le resistenze persistono (!). La realtà islamica, per esempio, è completamente assente all'interno dell'informazione televisiva. Se ne parla solo in occasione di fatti legati al terrorismo di matrice fondamentalista e, quindi, per denunciare l'irriducibilità di questa “civiltà” ai canoni della democrazia occidentale. Sul tema, R. GUOLO, *L'Islam è compatibile con la democrazia?*, Laterza, Roma-Bari, 2004. Non mancano le eccezioni, che restano, però, sullo sfondo di un discorso pubblico ancora monocorde in senso cattolico. La vera sfida culturale consiste allora nel rendere la televisione pubblica veramente tale (appunto *pubblica*) e nel ridurre al minimo (*rectius*: espungere) la presenza della politica (dei partiti) dalla sua *governance*. Cfr. B. CARAVITA, *Un'occasione da non perdere: ripensare in senso oggettivo il servizio pubblico*, in *www.federalismi.it*, n. 1 del 2016. Correttamente G. CASUSCELLI, *Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2007, p. 24, sottolinea che «Tutti i “gruppi” che si occupano dell'esperienza religiosa, dunque, hanno diritto a una “presenza pubblica” ragionevolmente adeguata nei mezzi di comunicazione che realizzano un servizio pubblico e sono strumento basilare del pluralismo, come peraltro prevede (invano) la disciplina in vigore».



9 - Gli spazi della libertà religiosa e i “luoghi della memoria”

Un argomento di grande rilevanza giuspubblicistica è quello affrontato dalla proposta di legge negli articoli 11 e 12. Stiamo parlando della libertà di fare uso di spazi pubblici all'interno dei quali praticare la libertà religiosa (art. 19 Cost.), da intendersi come libero esercizio della preghiera, del culto, della meditazione e della prestazione di servizi cerimoniali (artt. 11, primo comma, e 12, primo comma).

Innanzitutto, troviamo esplicitate una serie di condotte (art. 12, primo comma) ascrivibili a quell'ampia previsione di soggetti collettivi della libertà religiosa che la proposta annovera alla luce del combinato disposto tra Costituzione e normativa europea (associazioni con finalità di religione o di culto, associazioni filosofiche e non confessionali e confessioni religiose). Intendo dire che la proposta persegue un chiaro rinvigorismento del metodo di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali sicuramente più aderente a quello della laicità costituzionale piuttosto che a quello post-concordatario imbastito sulla teoria dei “diritti riflessi”¹¹⁸. In secondo luogo, la centralità assegnata alla persona umana e alla sua dignità, assegna al diritto di fruizione di uno spazio destinato al benessere religioso e spirituale una valenza sociale (oltre che giuridica) di portata più ampia perché riproduce una lettura del progetto costituzionale sulla libertà religiosa

¹¹⁸ La dottrina ecclesiasticistica e costituzionalistica si è da tempo interrogata sulle nuove modalità di rappresentazione pubblica degli interessi religiosi (V. TOZZI, *Il progetto di disciplina del fenomeno religioso nella Costituzione italiana del 1948*, in G. Macrì, M. Parisi, V. Tozzi (a cura di), *Diritto e religione*, Plectica, Salerno, 2011, p. 70). Vero è che l'affermazione di una politica “selettiva” degli interessi religiosi collettivi portata avanti in modo alquanto discutibile, sotto il profilo della opportunità politica e della coerenza costituzionale, dai governi, ha determinato, nella pratica, delle vere e proprie gerarchie tra confessioni religiose e altre formazioni sociali a carattere religioso, finendo con l'assegnare solo alle prime quella visibilità politica di “soggetti interlocutori dei bisogni religiosi delle persone” che la Carta repubblicana assegna anche alle seconde (come, per esempio, le associazioni o istituzioni a carattere ecclesiastico e con fine di religione o di culto di cui all'art. 20 Cost.). Tutto ciò ha determinato (come già messo in luce) una progressiva distorta rilevazione dei bisogni religiosi, determinativa della massima presa in carico solo di quelli espressi in sede politico-istituzionali dalla Chiesa cattolica (art. 7, secondo comma Cost.) e dalle confessioni religiose diverse dalla cattolica che hanno stipulato intese con lo Stato (art. 8, terzo comma Cost.). Ecco perché, la previsione contenuta nella proposta di ampliare la considerazione delle forme della religiosità diffusa al di là dell'ambito “confessionale”, va vista (come già detto) con favore, specie se diretta, attraverso una legge generale, a considerare, secondo un corretto approccio d'ordine costituzionale, interessi e bisogni della società pluralista e multiculturale. Sul punto, di recente, G. MACRÌ, *Il futuro (ancora incerto) della libertà religiosa in Italia: alla ricerca di un nuovo bilanciamento tra interessi collettivi (frazionati) e bisogni (flessibili) delle persone*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2017, p. 11 ss.



orientato al «modello tipico di relazioni fra persone e poteri istituito con la democrazia repubblicana»¹¹⁹.

Questo significa che l'allargamento delle «previsioni [inerente] gli spazi e le strutture da destinare all'esercizio pubblico del culto» (art. 11, secondo comma) viene incontro più facilmente ai bisogni molteplici degli individui (e delle comunità) che vanno anche al di là della dimensione strettamente "sacramentale" (il vincolo di cui sono muniti i luoghi sacri della Chiesa cattolica, secondo il canone 1169, *c.j.c.*), come il caso delle moschee, per esempio, che costituiscono un sistema di *welfare* oltre che un luogo di preghiera¹²⁰. Il progetto, infatti, recupera il diritto "fondamentale" dei fedeli ad avere un luogo di culto, assegna alle autorità civili il compito di garantire, attraverso gli strumenti urbanistici più evoluti¹²¹, la natura giuridica pubblica di questi manufatti (non più dipendenti dagli interessi delle organizzazioni ma collegati a una gestione razionale dello spazio pubblico in relazione ai bisogni delle persone - art. 11, terzo comma)¹²² e

¹¹⁹ V. TOZZI, *Il progetto di disciplina del fenomeno religioso nella Costituzione italiana del 1948*, in G. Macrì, M. Parisi, V. Tozzi, *Diritto civile e religioni*, cit., p. 62.

¹²⁰ G. MACRÌ, *Islam e questione delle moschee (brevi riflessioni)*, in N. Fiorita, D. Loprieno (a cura di), *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, Firenze University Press, Firenze, 2009, pp. 213-223; L. ZANNOTTI, *I luoghi della convivenza religiosa e del pluralismo culturale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1 del 2010, p. 75 ss.

¹²¹ Che non dovrebbero esaurire, però, l'unico strumento finalizzato a garantire il diritto delle persone ad avere la disponibilità dei luoghi di culto, nel senso che la proposta avrebbe dovuto anche prevedere la possibilità di prescindere dai vincoli urbanistici, come per le associazioni di promozione sociale (art. 32, n. 4, della legge n. 383 del 7 dicembre 2000).

¹²² Questo significa che la legge si incarica di prendere in considerazione gli interessi ascrivibili alla categoria della religiosità di tutti quei soggetti che decidono di stabilirsi in un luogo della Repubblica alla luce dei costanti mutamenti sociali, contribuendo con agevolazioni e contributi affinché i loro diritti siano resi concretamente azionabili. L'approccio evidenzia i limiti della normativa contratta fra Stato (regioni) e confessioni religiose in materia di edilizia di culto e recupera l'approccio personalistico e pluralistico della giurisprudenza costituzionale (vedi le due sentenze nn. 195 del 1993 e 346 del 2002) allineandosi al dovere, da parte dei poteri pubblici, di porre massima attenzione ai bisogni delle minoranze religiose in materia di edifici adibiti al culto e di "attrezzature religiose essenziali" (Corte cost., sentenza n. 63 del 2016). Cfr. M. CROCE, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto delle competenze fra Stato e Regioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (giurisprudenza costituzionale 2016), www.forumcostituzionale.it. Ovviamente lo spazio fisico rappresenta qualcosa di limitato e questo, in un futuro prossimo di maggiore convergenza di soggetti collettivi reclamanti diritti al pari degli altri già stanziati (anche dal punto di vista della eguale disponibilità a usufruire di luoghi deputati alla cura delle persone e delle loro anime), potrebbe diventare un problema ulteriore. Da qui, l'esigenza di munirsi di uno strumento tecnico il più possibile flessibile e di prospettiva.



riconduce a un criterio di razionalità-bilanciamento il rapporto tra fine di religione o di culto (oppure confessionale e non, o finanche filosofico) e «destinazione d'uso di edifici già esistenti» (artt. 11, terzo comma, e 12, secondo comma)¹²³.

Quest'ultimo rappresenta un criterio (metagiuridico) di discernimento delle connessioni interreligiose (e interculturali) a cui le istituzioni pubbliche e le rappresentanze delle organizzazioni a sfondo religioso e non dovranno fare sempre più ricorso se si vuole evitare di trasformare le differenze in fenomeni di intolleranza e aggressività.

Se i poteri pubblici sono fatti oggetto di sempre più richieste sociali in nome della promozione dell'individuo (libertà religiosa), allora anche gli spazi dedicati alla sepoltura acquistano una precisa rilevanza tenuto conto delle diverse tradizioni funerarie presenti nell'arena multiculturale. La proposta, all'art. 13, primo comma, si muove in linea con quanto previsto dal d.p.r. n. 285 del 10 settembre 1990 ("Regolamento di Polizia mortuaria"¹²⁴) recependo, inoltre, il contenuto di precedenti progetti di legge sulla libertà religiosa (come il rispetto delle prescrizioni rituali delle confessioni o associazioni religiose di appartenenza) e la normativa pattizia sinora approvata, dove si rinvia ai piani regolatori cimiteriali per la previsione di aree riservate per la sepoltura e la cremazione¹²⁵.

¹²³ V. TOZZI, *Edilizia di culto (libertà delle confessioni)*, in R. Botta (a cura di), *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, ESI, Napoli, 2006, pp. 335-352.

¹²⁴ Dove si stabilisce che "1) I piani regolatori cimiteriali [...] possono prevedere reparti speciali e separati per la sepoltura di persone professanti un culto diverso da quello cattolico. 2) Alle comunità straniere, che fanno domanda di avere un reparto proprio per la sepoltura dei loro connazionali, può parimenti essere data dal sindaco in concessione un'area adeguata nel cimitero".

¹²⁵ Sul punto, la legge n. 130, del 30 marzo 2001 ("*Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri*") ispira chiaramente la proposta, laddove lascia intendere che l'ordinamento italiano, sia a livello legislativo che amministrativo, favorisce la più ampia attuazione delle volontà del defunto e della sua famiglia (art. 13, primo comma). Com'è noto, le comunità islamiche avanzano precise richieste inerenti la libertà di procedere anche al rito della inumazione con sepoltura perpetua. Questo aspetto ha incontrato in alcuni luoghi d'Italia resistenze da parte di movimenti cittadini e partiti politici. Altrove, invece, le norme non negoziabili dell'ospitalità (art. 3 Cost.) hanno prodotto soluzione sul piano amministrativo frutto di collaborazioni e protocolli di intesa finalizzati alla individuazione e assegnazione di "aree islamiche" specifiche per i musulmani. Chiaramente solo una legge che riproduca un approccio "politico" al tema delle reali necessità manifestate nello spazio pubblico potrà risolvere compiutamente questo tema (e altri simili), avendo cura di sintonizzarsi con le norme poste in essere per rispondere alle esigenze di tutte le persone e non alle pressioni di alcuni gruppi secondo la logica convenzionale frutto del sistema bilaterale tra confessioni religiose e Stato. La proposta in esame si presta a tenere conto di questi ulteriori aspetti legati alla dimensione pratica della



Si tratta di una disposizione che, nella sua stringatezza, assolve compiutamente all'intenzione dei proponenti di venire incontro ai bisogni di tutti, rinviando - «compatibilmente con le norme vigenti in materia di polizia mortuaria» (art. 13, primo comma) - la soluzione di richieste afferenti la loro specificità cultural-religiosa a determinate norme di raccordo con singoli gruppi.

10 - Ministri di culto e non solo

Alla materia dei luoghi di culto si lega quella dei «Ministri di culto», a cui la proposta dedica l'art. 26. La norma prevede che siano le «confessioni religiose» a designare, «senza ingerenza dello Stato, i soggetti deputati a svolgere tale funzione». Questa restrizione del campo semantico (le confessioni) legittima l'utilizzo del termine "ministro di culto", risultando, per consuetudine (o, com'è stato detto, per «acquisizioni più consolidate»¹²⁶), più consono alla tipologia "tradizionale" degli interessi religiosi collettivi. Così come appare coerente - in una prospettiva giuridica finalizzata a riconoscere la più ampia autonomia delle confessioni - sottrarre al potere pubblico l'individuazione e la designazione del personale religioso. Saranno dunque le confessioni iscritte nel registro nazionale (art. 20) a indicare «i nominativi dei ministri da iscrivere nel medesimo registro» (art. 26, secondo comma).

La proposta non tiene conto, invece, del personale addetto alla guida delle funzioni religiose o alla "mediazione" tra interessi religiosi (e non) delle *altre* forme collettive di credenza e sfera politica, che pure sono presenti nel panorama multiculturale italiano. Questo sarebbe stato possibile solo ove la proposta avesse deciso di avvalersi di un "tramite linguistico" più ampio e maggiormente inclusivo per individuare i soggetti e gli interessi ascrivibili alle formazioni collettive perseguenti finalità religiose oppure finalità filosofiche o non confessionale. Di questo "limite" diremo meglio nel paragrafo successivo. Qui basta evidenziare che, nello spazio ristretto e certamente non esaustivo delle locuzioni giuridiche "confessione religiosa" (adoperata per motivi di convenienza politica evincibili dal modo come si è strutturata la società italiana in passato), quanto riportato nella proposta sui ministri di culto potrà risultare solo

libertà religiosa.

¹²⁶ P. FLORIS, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate nel campo della libertà collettiva*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 20 del 2017, p. 8.



sufficiente a *contrastare* la tendenza ad assegnare ai poteri pubblici il compito di “sorvegliare” l’esercizio pratico del culto e quello di “intervenire” nelle dinamiche di attuazione pratica della libertà religiosa (cosa che uno stato laico dovrebbe ben guardarsi dal fare¹²⁷); un atteggiamento fortemente condizionato dalla diffidenza verso esperienze culturali di più recente insediamento e riconducibile a scelte politiche di matrice “securitaria” figlie delle nuove forme di confronto-scontro con l’altro (Islam *in primis*). Ma si capisce bene che per dare spazio alla libertà religiosa - al suo concreto esercizio - bisogna prevedere modalità ampie di identificazione delle soggettività collettive che si muovono nello spazio pubblico e, soprattutto, assicurare eguali garanzie e altrettanta pari considerazione sia agli spazi fisici all’interno dei quali le formazioni sociali danno vita alla rappresentazione istituzionale degli interessi, sia alle persone chiamate a filtrare, in chiave interna ed esterna, i relativi bisogni. Queste ultime, in particolare, dovranno ricevere una considerazione sociale e un inquadramento giuridico (ovviamente parificato a quello dei ministri di culto) idoneo a riflettere l’identità del gruppo senza alterarne la concreta rappresentazione¹²⁸. Una più coerente operazione di carattere definitorio attorno a specifiche categorie giuridiche - come quella inerente il personale posto a «servizio di un dato *ordo* e/o *officium*»¹²⁹ - avrebbe certamente conferito alla proposta maggiori aspetti di completezza.

¹²⁷ I casi sono tanti: dalla richiesta rivolta agli *imam* di predicare in Italiano, alla proposta di creare registri specifici (“Albi”) per le guide religiose islamiche, oppure di istituire “registri pubblici” specifici per le moschee, etc. Tutti esempi di un atteggiamento di diffidenza delle istituzioni verso le nuove presenze in Italia (specie verso le comunità islamiche), originato dalla cattiva impostazione di un approccio poco finalizzato al dialogo, al confronto e alla soluzione in comune dei problemi. **A. DE OTO**, *Le proposte di legge Santanchè-Palmizio sul registro delle moschee e l’albo degli imam: un tentativo di refurbishment della legge n. 1159/1929?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2018.

¹²⁸ Alcune definizioni non sono più buone per “tutte le stagioni”. Quella di “ministro di culto” è, dunque, una di queste. Prendere atto di questo dato è fondamentale per non incorrere nell’errore di tendere verso un multiculturalismo assoggettato a paradigmi preconfezionati, che fa uso di strutture giuridiche buone solo per soddisfare gli interessi di una “parte” (magari quella che si ritiene debba esprimere i “valori di riferimento”). L’esempio della categoria degli “enti ecclesiastici”, utilizzata anche per individuare soggetti istituzionali afferenti a organizzazioni religiose (o filosofiche) espressive di culture distanti da quella cristiana-europea, è ben noto: con i risultati che conosciamo.

¹²⁹ **D. BILOTTI**, *Approcci critici al pluralismo confessionale*, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2013, p. 121 (per la citazione) e *passim* per il resto.



11 - Per una libertà religiosa collettiva veramente democratica: rilievi critici

La proposta si caratterizza, nelle due sezioni che compongono il Capo III (*Libertà collettiva*) - precisamente negli articoli dal 14 al 25 - per la determinazione a voler ricondurre, sotto l'ombrello dei «tratti essenziali»¹³⁰, la natura e le finalità delle diverse soggettività collettive denominate, già in apertura del testo, «associazioni con finalità di religione o di culto, associazioni filosofiche e non confessionali e confessioni religiose» (art. 1). Un intento assolutamente apprezzabile, perfino *fondamentale*, tenuto conto dei guasti che una risalente e sempre più crescente confusione semantica¹³¹ ha generato a livello politico e giuridico nonché dei regimi differenziati¹³² che ne sono scaturiti in termini di diseguaglianze e di privilegi a vantaggio di alcune confessioni (Chiesa cattolica e confessioni con intesa).

Sulla base di questa premessa, la proposta individua due ambiti di norme, uno dedicato alle «Associazioni con finalità di religione o di culto e alle Associazione filosofiche e non confessionali» (artt. 14-18), l'altro alle «Confessioni religiose» (artt. 19-25). La prima osservazione che mi sento di fare riguarda proprio questa differenziazione tra “pacchetti di norme” dedicati alle soggettività collettive, in quanto, sulla scorta dell'intento di partenza (ricondurre a unità il fenomeno della religiosità organizzata) mi sarei aspettato una ripresa integrale della disciplina europea sulla materia¹³³. L'art. 17 del TFUE, come già ricordato, mette sullo stesso piano «Chiese, associazioni o comunità religiose, organizzazioni filosofiche e non confessionali», facendo chiaramente intendere che, nel rispetto della loro «identità», le considera tutte, allo stesso modo, portatrici di un «contributo specifico». Questo significa che *anche* le confessioni (la categoria più privilegiata nel sistema politico-giuridico italiano, nonché quella maggiormente connotata alla luce di una “tipologia organizzativa” che più si avvicina a quella statale, anche se ormai pure questa superata in alcune sue declinazioni politico-istituzionali¹³⁴) afferiscono a un *genus* che

¹³⁰ Come li definisce **P. FLORIS**, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate nel campo della libertà collettiva*, cit., p. 2.

¹³¹ Sul punto **V. TOZZI**, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2011, p. 9, e ivi ulteriori rimandi bibliografici.

¹³² Mi sovviene l'espressione del Calamandrei sul “*regime a doppio fondo*”, adesso in **P. CALAMANDREI**, *Lo Stato siamo noi* (prefazione di G. De Luna), Chiarelettere, Milano, 2016, p. 39.

¹³³ **A. FABBRI**, *Unione europea e fenomeno religioso. Alcune valutazioni di principio*, Giappichelli, Torino, 2012.

¹³⁴ Sul punto **G. CASUSCELLI**, *Ancora sulla nozione di confessione religiosa: il caso di*



decodifica alcune espressioni semantico-normative di matrice “westfaliana” all’interno di un «nuovo metodo di governo pluralista e a rete, espresso nel concetto anglosassone di *governance*»¹³⁵. Da qui il vantaggio, a mio avviso, che, nella proposta, l’utilizzo dell’espressione “organizzazione” avrebbe potuto offrire in funzione “inclusiva” e paritaria di *tutti* i formanti collettivi della religiosità (e non), senza nulla togliere alla necessità di avere parimenti una definizione puntuale di confessione religiosa (Corte cost. n. 52 del 2016)¹³⁶ in funzione della stipulazione delle intese¹³⁷. Il risultato, perciò, sarebbe stato quello di una razionalizzazione del quadro generale (venendo incontro all’intento del progetto) e soprattutto quello di azzerare la distanza tra confessioni e altri soggetti collettivi che alimenta il sistema di “inclusione/esclusione” nel circuito delle confessioni ammesse alla trattativa per la stipula delle intese, sottoposto (ancora) alla valutazione discrezionale attribuita al Presidenza del Consiglio dei ministri.

La sensazione è che, sul punto, il progetto sia rimasto intrappolato dalla preoccupazione (legittima) di aprire il cantiere delle “organizzazioni” a tutti - senza filtri - includendo, oltre alle confessioni, anche soggetti poco radicati sul territorio o ancora privi di una definizione dal punto di vista istituzionale¹³⁸. Una previsione normativa a “ombrello” avrebbe assicurato a tutte le opzioni collettive degli interessi religiosi (e non) adeguata rappresentazione pubblica e favorito una più chiara enucleazione delle

Scientology, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3 del 1998, p. 809 ss.

¹³⁵ Il primo a porre in evidenza questi (e altri) tratti tipici del diritto euro-unitario e stato **M. VENTURA**, *La laicità dell’Unione europea. Diritti, mercato, religione*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 180. Sulla scorta delle sue ricerche sono seguiti altri lavori aventi a oggetto lo studio del fenomeno religioso in ambito europeo anche dal punto di vista della “reazione” e dell’adattamento delle organizzazioni religiose al mutato contesto sovranazionale. Da ultimo **G. MACRÌ**, *Gruppi religiosi*, cit., p. 103 ss.

¹³⁶ Sulla sentenza citata il dibattito è stato ampio e articolato, con diversi commenti. Tra questi, uno dei primi è stato quello di **A. LICASTRO**, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 18 luglio 2016, p. 21 ss. Altre note sono contenute in M. Parisi (a cura di), *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

¹³⁷ Sul punto, **I. NICOTRA**, *Le intese con le confessioni religiose*, cit.. Sulla questione della strumentalizzazione del diritto comune delle intese, **F. ALICINO**, *La bilateralità pattizia*, cit., p. 3.

¹³⁸ Quella del radicamento o dell’operatività all’interno di un certo numero di regioni (“almeno cinque”, secondo l’art. 14, secondo comma) rappresenta una scelta di difficile configurazione giuridica, che non “scommette” sul futuro ma ricalca la preferenza per futuri “scenari pubblici a sfondo religioso” (ma non solo) *statici*, non disponibili a confrontarsi con i cambiamenti della società.



procedure e dei requisiti necessari per addivenire alla stipula delle intese. La stessa previsione di due diverse tipologie di “registri” - «territoriali per le associazioni con finalità costitutive e prevalenti di religione o di culto o con finalità filosofiche e non confessionali» (art. 15), e «nazionale» per le «confessioni religiose o del loro ente esponenziale» (art. 20) - simili in alcune loro parti (artt. 17 e 24), conferma quanto appena detto: avere optato per un criterio ermeneutico condizionato dal timore di fare dell’approccio egualitario (in stile europeo) la regola generale nei confronti dell’universo religioso (e non) organizzato.

Nessuno, ovviamente, vuol mettere in dubbio che l’utilizzo del doppio sistema di registrazione risponda all’esigenza di accertare nel modo più corretto possibile la «corrispondenza di una concreta entità alla figura tipizzata dal legislatore»¹³⁹. Rilevo soltanto che una previsione semantica “a fattispecie aperta”, nulla avrebbe sottratto in direzione della salvaguardia delle differenze, valorizzando, in più, sia la dimensione “attiva” del rapporto tra territorio e soggettività culturali, sia l’azione sussidiaria dei soggetti catalogati all’interno delle dinamiche solidaristiche e di supporto spirituale e morale (artt. 17 e 24).

Una seconda osservazione, invece, riguarda lo “spazio” che la proposta riserva alle c.d. «attività diverse da quelle di religione o di culto, nonché da quelle filosofiche e non confessionali» (artt. 14, quinto comma, e 19, terzo comma). Si tratta di un tema che richiede una certa sensibilità verso le forme, vecchie e specialmente nuove, del dinamismo sociale che una certa retorica d’apparato tende però a includere troppo meccanicamente nel circuito d’azione dei soggetti istituzionali a carattere religioso più noti (come le confessioni religiose e i loro apparati operativi nello spazio pubblico: gli enti ecclesiastici). Alcune di queste attività, invece (assistenza, volontariato, promozione sociale, etc.) ben descrivono il lato più vivace e laborioso di un gruppo confessionale nello spazio pubblico che non per forza deve trovare attuazione sotto il diretto controllo ecclesiastico. Infatti, in dottrina c’è chi ha rilevato come in altri paesi europei (per esempio quelli del nord Europa) le istituzioni legate alle organizzazioni religiose che decidono di impegnarsi in attività a sfondo sociale, non utilizzano la struttura istituzionale a carattere religioso dalla quale dipendono, ma danno vita a nuovi enti di diritto comune la cui titolarità può anche essere ricondotta all’ente ecclesiastico in via indiretta¹⁴⁰.

¹³⁹ P. FLORIS, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid*, cit., p. 3.

¹⁴⁰ V. TOZZI, *Spunti di perplessità sul principio di solidarietà*, in G. Cimbalo, J.I.A. Pérez (a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture*,



Per cui, la proposta avrebbe potuto valorizzare questa eventualità, prevedendo, per categorie di soggettività distinte da quelle in essa tipizzate (e non solo)¹⁴¹, la possibilità di “originare” enti civili (di proprietà degli enti religiosi ma dotati di propria autonomia civilistica) da ricondurre sotto l’egida della legge statale. Senza trascurare, inoltre, il messaggio “politico” a essa sotteso: un nuovo modo di intendere la sussidiarietà “orizzontale” in una logica costituzionale europea ispirata al principio solidaristico¹⁴².

12 - La società cambia, la legge dello Stato arranca, il matrimonio “canonico” resta

All’interno dello spazio pubblico laico e multiculturale i comportamenti delle persone e dei gruppi ispirati da credenze religiose o sistemi a sfondo filosofico rilevano anche dal punto di vista di come queste soggettività concepiscono la costituzione di relazioni e formazioni affettive (matrimoniali *lato sensu*)¹⁴³.

Si tratta, com’è noto, di una rilevanza che nel tempo ha assunto la veste giuridica rigida scaturente dal modello di relazioni coniugali assoggettato alle regole promananti dagli apparati confessionali più presenti nella sfera pubblica. Con la differenza che, per la Chiesa cattolica, l’art. 8 dell’Accordo di revisione del 1984, rinvia al diritto canonico come fonte disciplinativa dell’atto matrimoniale, nelle intese con le confessioni diverse dalla cattolica (art. 8, terzo comma Cost.), invece, il richiamo ai loro ordinamenti non produce effetti pratici nella sfera civile¹⁴⁴. Tutto il resto (il

le regole della collaborazione con enti confessionali, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 358-359.

¹⁴¹ Per una mappatura generale, **S. BERLINGÒ**, *Enti e beni religiosi in Italia*, il Mulino, Bologna, 1992, p. 63 ss. Recente, con un taglio anche “politico” (problematico) sul tema, **P. CONSORTI**, *L’impatto del nuovo Codice del Terzo settore sulla disciplina degli “enti religiosi”*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2018, p. 5 ss.

¹⁴² **D. DONATI**, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 339 ss.

¹⁴³ Questo significa che l’espressione “matrimonio” (nella sua variante religiosa e civile) risulta spendibile solo in direzione di *alcune* realtà, lasciando scoperto uno spazio all’interno del quale lo Stato ha il dovere di intervenire in ragione del principio dell’unicità del potere pubblico e per rispondere alle nuove domande provenienti da altre esperienze di vita espressive di culture nuove, non per forza a sfondo religioso ma anche promananti dal mutare del modo di concepire le relazioni affettive.

¹⁴⁴ L’esempio dell’Accordo con la Chiesa cattolica esprime al massimo il modello della “confusione dei poteri”, civile e religioso, risalente al 1929, quando, in reazione a quanto prevedeva il Codice civile del 1865, il conseguimento della condizione di coniugato spettava solo a coloro che si legavano col sacramento del matrimonio regolato dalle norme



ben noto “*coacervo anonimo degli indistinti*”) - la galassia cioè di culti e credenze non rientranti nel cono d’ombra governativo (e della sua discrezionalità politica) - resta assoggettato alla disciplina sui “culti ammessi” (l. n. 1159 del 1929) la quale, però, «epurata dai suoi aspetti giurisdizionalistici»¹⁴⁵, presenta una connotazione *separatista* riconducendo l’operatività della disciplina matrimoniale nel circuito delle regole sancite dal diritto civile, impedendo la proliferazione di statuti personali in grado di dare vita a disparità di trattamenti potenzialmente lesivi dei diritti inviolabili della persona¹⁴⁶. Quest’ultimo rilievo credo debba essere tenuto in grande considerazione se l’obiettivo del nostro ordinamento (e del futuro della libertà religiosa in Italia) intende essere quello di *restituire* pari libertà e dignità alle scelte matrimoniali dei cittadini, garantendo anche la libertà dei gruppi di regolare il profilo religioso del (loro) matrimonio nel quadro di una legalità costituzionale orientata al pluralismo e alla laicità.

A questo punto bisogna verificare se nella proposta sono presenti soluzioni idonee a superare (o ridurre, e in che modo) l’espansione di quel modello di *governance* della libertà religiosa incentrato sulla bilateralità pattizia e dal quale sono derivate conseguenze (negative) anche in ordine alle discipline matrimoniali¹⁴⁷.

del diritto canonico (art. 34 del Concordato lateranense). Quello delle intese, invece, evidenzia una visione “separatista” di matrice ottocentesca più in linea con il Codice “Pisanelli” citato, all’interno del quale trovava spazio, come fonte del vincolo matrimoniale produttiva di effetti civili, *solo* il matrimonio civile obbligatorio (il matrimonio canonico era una mera *res facti*). E. VITALI, S. BERLINGÒ, *Il matrimonio canonico*, Giuffrè, Milano, 2007; A. ALBISETTI, *Il matrimonio delle confessioni religiose di minoranza*, Giuffrè, Milano, 2017.

¹⁴⁵ Così V. TOZZI, *Cosa intendo*, cit., p. 30

¹⁴⁶ A. FUCCILLO, *Giustizia e religione*, vol. II, *Matrimonio, famiglia e minori tra identità religiosa e rilevanza civile*, in coll. Con E. Mattu, P. Rina, R. Santoro, F. Sorvillo, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 57-62.

¹⁴⁷ Conseguenze certamente più marcate in relazione a ciò che ha prodotto il richiamo costituzionale ai Patti lateranensi nell’art. 7 Cost., determinativo della pretesa dell’autorità ecclesiastica di mantenere un forte controllo sociale tramite l’istituto matrimoniale (prima l’art. 34 del Concordato del 1929, poi l’art. 8 della legge n. 121 del 1985). Sul fronte delle confessioni con intese, invece, lo strumento della “trascrizione” dell’atto di matrimonio nei registri di Stato civile non ha determinato analogie *concrete* a quanto prodotto dal sistema concordatario, dato che risultano assenti alcuni dispositivi (trascrizione tardiva, organi giurisdizionali competenti in materia, esecutività civile delle sentenze di nullità, funzione pubblica del ministro celebrante, etc.) capaci di conferire operatività al complesso congegno della “confusione tra ordinamenti”. Ancora più estraneo al sistema pattizio è il regime scaturente dal matrimonio religioso dei “culti ammessi”. Di certo, però, sotto il profilo della libertà religiosa, soggettiva e confessionale (e in prospettiva di altre formazioni sociali) lo strumento delle intese ha consolidato un modello di relazioni inter-ordinamentali fra Stato e confessioni utile soltanto a rafforzare il peso di alcuni gruppi e la



Le norme di riferimento (artt. 27-30) non sembrano contenere nulla di “coraggioso” dal punto di vista della previsione concreta a mettere tutti i soggetti (singoli e collettivi) nelle condizioni di poter esercitare una libertà matrimoniale all’interno di un contesto aperto e non dogmatico. Se il fine complessivo di questa proposta è quello di assegnare al legislatore il compito di registrare e organizzare l’evoluzione dei comportamenti sociali (anche in materia di innovazioni richieste dal diritto di famiglia) allora *questa* legge avrebbe dovuto individuare un modello generale di rilevanza civile delle celebrazioni religiose capace di soddisfare i membri di ogni formazione sociale a carattere religiosa e le organizzazioni delle varie credenze o con finalità filosofiche presenti nel territorio nazionale. Ciò che invece ne scaturisce, leggendo l’articolato, è un approccio che dietro la finalità a «*costruire* la cornice entro la quale dovrà [in seguito] articolarsi la disciplina di dettaglio»¹⁴⁸, conferma la scelta da parte dei proponenti indirizzata a tenere separati il regime per le confessioni registrate da quello per le associazioni con finalità costitutive o prevalenti di religione o di culto o con finalità filosofiche e non confessionali. Questa opzione risulta confermata dalla volontà di procedere alla abrogazione della legge sui “culti ammessi” e del relativo regolamento di attuazione, senza però provare a “salvare” l’ispirazione metodologica di quello strumento (la legge n. 1159 del 1929), che recepisce la logica della separazione degli ordini (civile e religioso) e che più richiama «la legislazione liberale di stampo unilaterale»¹⁴⁹. A ciò si aggiunge - “coerentemente” alla non volontà di ricondurre a unità le diverse soggettività a carattere religioso (e non) e i relativi regimi giuridici - la previsione che i soggetti esprimenti gli interessi delle formazioni *non confessionali* possano «celebrare [solo] matrimoni civili per delegazione, ai sensi dell’art. 1, terzo comma, del D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396»¹⁵⁰.

logica dello scambio tra interessi particolari. Cfr. **V. TOZZI**, *I vantaggi del multiculturalismo*, in V. Frezza (a cura di), *Gli ordinamenti delle confessioni religiose a confronto: la famiglia*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 82.

¹⁴⁸ **S. DOMIANELLO**, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nel lavoro del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate in materia matrimoniale e per la stipulazione delle intese*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 20, del 2017, p. 5 (il corsivo è nel testo).

¹⁴⁹ **M. TEDESCHI**, *La legge sui culti ammessi*, in G. Leziroli (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa*, Jovene, Napoli, 2004, p. 46.

¹⁵⁰ “Regolamento per la revisione e la semplificazione dell’ordinamento dello stato civile, a norma dell’articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127”. La soluzione andrebbe bene se fosse stata proposta in direzione di tutte le formazioni sociali a carattere religioso (confessionale o altro) e non come opzione “compensativa” a favore di alcune soggettività (quelle non confessionali). Ha scritto **V. TOZZI**, *L’inopportunità di provvedimenti mirati e per singoli temi*



Si conferma, dunque, a mio avviso, un approccio poco esaltante dal punto di vista della predisposizione di una metodologia giuridica convintamente connotata in senso unilaterale. I problemi dell'integrazione democratica (culturale e religiosa) necessitano di fattispecie generali e astratte aventi il compito di neutralizzare il particolarismo contrattuale dei gruppi più forti e di agevolare l'immissione nel circuito della legalità costituzionale di quanti più soggetti possibile. Per cui, il *test* di conformità della materia matrimoniale, così come disciplinato nella proposta, rispetto al quadro complessivo dei caratteri differenziati della società multiculturale attuale, appare sbilanciato (ancora una volta) a vantaggio delle confessioni religiose, che riescono - anche nel perimetro di una proposta di legge comune - a sottrarre all'azione normativa pubblica spazi di manovra più ampi rispetto alle altre organizzazioni (religiose e non) e a conservare immutati i tratti di certi istituti (il matrimonio canonico in particolare) "esterni" all'ordine dello Stato e la cui *ratio giuridica* appare sempre meno sintonica con il canone della laicità (... *tenuto conto* - come esordisce l'Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica italiana del 1984 - *del processo di trasformazione politica e sociale verificatosi in Italia negli ultimi decenni*).

13 - Intese per tutti?

La dimensione pubblica della religiosità, cui si aggiungono altre forme di credenze che sconfinano nella spiritualità e nella filosofia, richiede che i poteri pubblici siano in grado di garantire un sistema di soddisfazione dei bisogni e degli interessi allineato con le finalità perseguite dalla Costituzione. La norma-base resta l'art. 19 Cost., al cui interno ritroviamo una "premessa" che travalica la dimensione organizzata dei gruppi, la loro consistenza numerica e tutto quanto possa rilevare dal punto di vista del

in prospettiva di riforma dei limiti della legislazione vigente in materia di libertà religiose, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, cit., 26 novembre 2012, p. 9, che "Il modello rispettoso della libertà religiosa dei singoli e delle organizzazioni collettive della religiosità, siano esse Chiesa cattolica, Confessioni religiose con intesa, Culti ammessi, o qualsivoglia Associazione o istituzione a carattere ecclesiastico e con fine di religione o di culto, è quello della mera delega dell'autorità civile al personale delle organizzazioni religiose per la raccolta della manifestazione di consenso matrimoniale, senza inutili commistioni fra disciplina statale e discipline interne della religione. I matrimoni religiosi così celebrati restano manifestazioni lecite della libertà e svolgono il loro ruolo nella dinamica dei rapporti di appartenenza religiosa, con soddisfazione degli individui e delle organizzazioni religiose, senza determinare distinzioni e discriminazioni fra fedi dominanti (che appaiono come lobbies) e minoritarie".



radicamento e della visibilità sociale: questa premessa è il *diritto inviolabile di professione di fede religiosa*, non a caso garantito *a tutti* (individui e formazioni sociali a carattere religioso e non).

Nel nostro Paese, per tutta una serie di fatti storicamente noti, questa norma non è riuscita a dispiegare le sue potenzialità in quanto la dimensione istituzionali di *alcune* confessioni (la Chiesa *in primis* e in funzione più ridotta le confessioni *diverse dalla cattolica* che hanno stipulato intese con lo Stato) ha svolto un ruolo ridondante sulla politica statale in materia di libertà religiosa, nel senso che ha perseguito finalità esclusivamente di potere e di posizionamento “lobbistico” all’interno dello spazio pubblico a danno del pluralismo, dell’uguaglianza e della laicità¹⁵¹. La messa in pratica di questa “strategia” particolaristica, ha trovato nello strumento della bilateralità pattizia (artt. 7, secondo comma, e 8, terzo comma, Cost.) l’arma congeniale per portare a termine il progetto di disarticolazione della trama cooperativa e del solidarismo costituzionale (art. 2 Cost.), finendo col trasformare uno strumento concepito per garantire le *differenze* nella libertà di tutti (l’accordo, le intese) in dispositivo per elargire vantaggi a favore di pochi¹⁵².

Il “progetto costituzionale di politica ecclesiastica” (che oggi potremmo meglio definire come *progetto costituzionale di politica delle libertà religiose*), partorito all’interno della irripetibile esperienza della Costituente (e quindi ordinato anche alla luce degli equilibri politico-ideologici del tempo¹⁵³), ancora oggi non trova piena lettura in armonia con le norme costituzionali in materia di diritti fondamentali¹⁵⁴ (specie nella visione di un *multilevel constitutionalism*¹⁵⁵), ma è oggetto di una interpretazione finalizzata a marcare la differenza gerarchica tra le norme dedicate ai

¹⁵¹ J. PASQUALI CERIOLI, *L’indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio della distinzione degli ordini nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006.

¹⁵² A questa prima “mutazione” dello strumento pattizio se ne è aggiunta un’altra (ancora più grave): quella di procedere, tramite di esso, alla attestazione di diritti già ampiamente e apicalmente sanciti nella Costituzione. Un *vulnus* grave nell’equilibrio tra ordini, alimentato (come non ci stancheremo mai di ripetere!) dal progressivo trasferimento nelle mani del Governo di una competenza discrezionale in materia religiosa lesiva delle prerogative del Parlamento. Sul punto, G. MACRÌ, *La libertà religiosa nella Costituzione: coerenza e metodo*, in *Percorsi costituzionali*, n. 2/3 del 2013, p. 33 ss.

¹⁵³ C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d’Italia 1848-1994*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 389 ss.; G. LONG, *Alle origini del pluralismo confessionale. Il dibattito sulla libertà religiosa nell’età della Costituente*, il Mulino, Bologna, 1990, p. 305 ss.

¹⁵⁴ G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico ed attuazione costituzionale tra deformazione e proliferazione delle fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2010, p. 6 ss.

¹⁵⁵ M. VENTURA, *Diritto ecclesiastico e Europa*, cit., p. 191 ss.



rapporti “confessioni religiose-Stato” e quelle dirette alla promozione della religiosità come comportamento umano (artt. 19-20, 2-3 Cost.)¹⁵⁶. Senza dimenticare un altro fattore distorsivo del sistema: mi riferisco al modo come è stato interpretato il principio della *collaborazione* per la «promozione dell’uomo e il bene del Paese» (enunciato nell’art. 1 dell’Accordo tra lo Stato e la Chiesa cattolica, ma estendibile implicitamente a tutte le altre organizzazioni religiose) che non è servito a migliorare la qualità dei valori della società pluralista, bensì a produrre la moltiplicazione di livelli competitivi tra apparati ecclesiastico-confessionali e istituzioni civili, indebolendo la dialettica democratica e la funzione di indirizzo politico dei poteri pubblici¹⁵⁷.

Di fronte a questo scenario, ha preso nel tempo sempre più consistenza l’idea che fosse necessario elaborare un “metodo” di disciplina del fenomeno religioso in grado di superare il trascinarsi continuo dei modelli pregressi appena citati (e criticati) all’interno di un quadro di regole, a produzione statale, dettato dall’esigenza di elevare la portata costituzionale della promozione della persona umana, i cui diritti inviolabili sono tutelati sia come singolo che nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità (art. 2 Cost.). “Formazioni sociali”, dunque, *non solo* “confessioni religiose”, che, si badi bene, «costituiscono una parte numericamente inferiore, anche se politicamente rilevante»¹⁵⁸, dell’universo collettivo a carattere religioso. A questa tipologia di disciplina (la legge generale sulla libertà religiosa) si intesta, così, tra le altre cose, il compito di creare le premesse normative finalizzate alla regolazione della contrattazione tra lo Stato e le *organizzazioni* presenti nella società, sul presupposto ulteriore che più riesce a includere, paritariamente e senza corsie di vantaggio, il maggior numero di soggetti organizzati della religiosità, meglio risulterà capace di rispondere al «progresso spirituale della società» (art. 4, secondo comma, Cost.).

L’aspettativa, da parte dei fautori di una legge unilaterale, è ovviamente che la materia de “*i loro rapporti*” sia estesa anche ai soggetti non confessionali, così da superare la logica “a imbuto” adottata dal 1984 a oggi¹⁵⁹, soprattutto alla luce della oggettiva impossibilità di forzare,

¹⁵⁶ S. BERLINGÒ, voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Le fonti del diritto ecclesiastico*, cit., p. 18 ss.

¹⁵⁷ G. CASUSCELLI, *Le laicità e le democrazie: la laicità della “Repubblica democratica” secondo la Costituzione italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 2007, p. 11 ss.

¹⁵⁸ G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI, *Diritto civile e religioni*, cit., p. 120.

¹⁵⁹ La storia delle intese in Italia è stato tutto tranne che un “percorso di libertà” (senza, ovviamente, voler mettere in discussione l’intento originario di quella parte politica, figlia



all'interno della categoria "confessione religiosa", altre tipologie organizzative che non presentano i caratteri strutturali del modello originario (la Chiesa cattolica) col quale si confrontarono i Padri costituenti. La necessità di una legge unilaterale sta tutta qui, allargare ad altri la possibilità di stipulare accordi senza dover camuffare la propria identità per risultare graditi al potere politico¹⁶⁰.

La proposta di legge dedica alle *intese* tre articoli (31-33). Rispetto a quanto detto in premessa, però, la proposta ignora tutto ciò che non afferisce al panorama "residuale" (in senso sociologico) delle confessioni religiose iscritte nel registro nazionale (art. 20), in quanto solo a queste seconde è consentito «chiedere la stipulazione di un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione» (art. 31, primo comma). Se l'obiettivo era quello di «colmare un vuoto di tutela giuridica»¹⁶¹ - anche per venire incontro, da ultimo, alle sollecitazioni della Corte Costituzionale (sent. n. 52 del 2016) - quale occasione migliore, questa, per procedere a inserire nel novero delle soggettività collettive ammesse alla presentazione dell'istanza di intesa anche quelle realtà individuate dalla proposta come «associazioni con finalità di religione o di culto e associazioni filosofiche e non confessionali (artt. 14 ss.)». Solo una disposizione indirizzata alle *organizzazioni* religiose e a quelle con finalità filosofiche avrebbe potuto farsi carico delle esigenze di tutti quei soggetti potenzialmente rientranti nelle citate categorie, ribaltando l'approccio politicamente selettivo perseguito da sempre dai governi e delle amministrazioni pubbliche. Solo così sarebbe stato possibile agevolare «il sistema italiano a raggiungere un più maturo e ampio pluralismo e una più convinta ed effettiva uguaglianza sostanziale fra gli attori religiosi operanti nell'ordinamento giuridico italiano»¹⁶². Ad

della Costituente, sensibile e fortemente impegnata nell'ampliamento dei diritti fondamentali in direzione delle minoranze religiose). Una storia "diversa" la racconta **S. GAGLIANO**, *Egualemente liberi? Chiese evangeliche e libertà religiosa in Italia (1943-1955)*, Prefazione di Valerio Tozzi, Biblion, Milano, 2016. Di grande interesse anche **C.A. CIAMPI**, *La libertà delle minoranze religiose*, a cura di F.P. Casavola, G. Long, F. Margiotta Broglio, il Mulino, Bologna, 2009.

¹⁶⁰ Invoca una "laicità positiva e cooperativa", **P. CARETTI**, *Art. 8*, Carocci, Roma, 2017, p. 106, per suffragare l'idea del "rigoroso rispetto del divieto di discriminazione in base alle proprie convinzioni religiose [...] e di una rete di accordi bilaterali volti a garantire la tutela delle specifiche esigenze delle diverse confessioni religiose, [criticando, inoltre] l'assenza di una legge generale che funga da cornice e guida alle singole decisioni assunte dagli attori in campo, alla luce della nuova legalità costituzionale".

¹⁶¹ **S. DOMIANELLO**, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nel lavoro del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate in materia matrimoniale e per la stipulazione delle intese*, cit., p. 3.

¹⁶² **R. MAZZOLA**, *Santi Romano e la scienza ecclesiasticistica*, in G.B. Varnier (a cura di),



avvantaggiarsene sarebbero stati, non solo le nuove forme collettive della religiosità e delle altre credenze, ma le stesse istituzioni civili, con a disposizione nuovi strumenti ermeneutici (e un linguaggio giuridico più «votato all'ecllettismo»¹⁶³) idonei a risolvere sia i problemi nascenti dalle sempre più diffuse fattezze delle discriminazioni in ambito religioso¹⁶⁴, sia quelli derivanti dalla necessità di individuare gli interessi più urgenti e meritevoli di tutela.

Appare indubbiamente positivo il fatto che la proposta si intesti il compito di farsi carico del regime giuridico delle confessioni diverse dalla cattolica e prive di intesa e di quelle in attesa della legge di approvazione; così come assume fondamentale rilievo la previsione di una *procedura* per la stipulazione, approvazione e modificazione dell'intesa (art. 31)¹⁶⁵, in grado di circoscrivere l'assoluta discrezionalità politica del Governo, recuperando, in sede tecnico-procedurale, ulteriori garanzie giurisdizionali in caso di diniego del Governo a stipulare l'accordo¹⁶⁶. Il buon funzionamento di una politica *democratica* del fattore religioso si misura, perciò, anche dalla chiarezza e praticabilità delle sue procedure¹⁶⁷. E non c'è

La costruzione di una scienza per la nuova Italia: dal diritto canonico al diritto ecclesiastico, EUM, Macerata, 2011, p. 214.

¹⁶³ Determinante per le nuove frontiere della ricerca a cui il giuspubblicista indirizza lo sguardo. Su questo profilo del problema, sul rapporto tra chiarezza di linguaggio e dinamiche interpretative, **G. AZZARITI**, *Il costituzionalismo può sopravvivere?*, Roma-Bari, Laterza, 2013, p. XIV.

¹⁶⁴ **S. COGLIEVINA**, *Diritto antidiscriminatorio e religione. Uguaglianza, diversità e libertà religiosa in Italia, Francia e Regno Unito*, Libellula, Tricase (LE), 2013.

¹⁶⁵ **S. DOMIANELLO**, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nel lavoro del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate in materia matrimoniale e per la stipulazione delle intese*, cit., p. 4, facendo riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016, rimarca che "Letta da questa prospettiva, la motivazione della sentenza richiamata costituisce la testimonianza più emblematica e autorevole della funzione di *baricentro* e di *collante* (o di *ponte*) che la normativa mancante [inerente la procedura] è chiamata a svolgere anzitutto all'interno delle stesse disposizioni costituzionali in materia di libertà di coscienza e religione, e poi anche all'interno delle fonti alle quali è demandata l'attuazione, a livelli diversi, di quell'insieme unitario di disposizioni. Del resto, com'è stato ben rilevato da taluno, intervenire legislativamente per assicurare contenuto giuridico certo e uniforme al nesso tra i commi 1 e 3 dell'art. 8 della Costituzione si rivela indispensabile anche per prevenire le irragionevoli discriminazioni che potrebbero crearsi nella tutela delle confessioni sfornite di leggi ricettive d'intesa ove tale tutela restasse demandata alla legislazione comune".

¹⁶⁶ **G. MACRÌ**, *Il futuro delle intese (anche per l'UAAR) passa attraverso una legge generale sulla libertà religiosa. Brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016*, in *Osservatorio costituzionale (AIC)*, n. 3 del 2016.

¹⁶⁷ **N. BOBBIO**, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1995, p. 63 ss.



dubbio che riverberi positivi si verranno a determinare sulla stessa qualità materiale dello strumento delle intese, nuovamente pronto a recuperare la sua missione originaria (la soddisfazione di esigenze specifiche e attinenti l'identità del gruppo¹⁶⁸, dunque, niente più "intese-fotocopia") e l'elasticità che gli spetta dal punto di vista giuridico¹⁶⁹.

L'occasione persa, invece, riguarda il non aver deciso (nella proposta) di "scommettere" su un quadro legislativo ampio del pluralismo religioso all'interno del quale recuperare quante più figure possibili inerenti gli interessi religiosi collettivi, idonee a rispecchiare, in concreto, la trama politica sottesa al disegno generale e a estendere loro la possibilità (se lo desiderano) di stipulare accordi con lo Stato. "De-confessionalizzare" il pluralismo religioso, facendo uso di categorie elastiche e comprensive, rappresenta, a questo punto della storia del diritto di libertà religiosa in Italia, un passaggio obbligato.

14 - Quello che manca nella proposta di legge

L'attenzione che l'ordinamento italiano rivolge verso il fattore religioso, trova conferma anche nella previsione di strumenti finalizzati al suo finanziamento oppure alla predisposizione di agevolazioni ed esenzioni di varia natura e forma¹⁷⁰. Si tratta di una preferenza riconducibile all'interno di un circuito ampio di norme contenute nella Costituzione e che non ha eguali in altri paesi¹⁷¹. Questa "scelta di fondo" ha trovato, però, pratica

¹⁶⁸ G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, Voce, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Le fonti del diritto ecclesiastico*, cit., p. 52.

¹⁶⁹ G. CASUSCELLI, *Dal pluralismo confessionale*, cit., p. 10.

¹⁷⁰ G. DI COSIMO, *Risorse economiche pubbliche e Chiesa cattolica: due nodi al vaglio dei giudici*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 5 ottobre 2015.

¹⁷¹ Si tratta di un argomento che solleva critiche, anche severe, da parte dei cultori del separatismo integrale, secondo cui le religioni e le altre forme di credenze devono autofinanziarsi e lo Stato non è tenuto a farsi carico dei loro bisogni. Concretamente, però, anche all'interno di quei contesti dove vige formalmente l'assoluta divisione tra "il giardino di Cesare e quello di Dio", e le istituzioni si incaricano di difendere quella che ritengono una conquista di libertà, è possibile riscontrare forme dirette o indirette di intervento a favore sia delle organizzazioni religiose, sia di soggetti legati alle strutture confessionali e operanti nello spazio pubblico con finalità di carattere sociale e solidaristico, oltre che di evangelizzazione e missione. Basta, perciò, allargare il quadro dell'indagine, azionando gli strumenti della comparazione, per scoprire similitudini, differenze, oppure sovrapposizioni di modelli che alleggeriscono percezioni e convinzioni. Sull'utilità, in particolare, della comparazione, vedi F. ONIDA, *Diritto ecclesiastico e comparazione giuridica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2007; I. PISTOLESI, *I diversi*



attuazione nel corso degli anni attraverso una legislazione alquanto disorganica rispetto ai valori-principi di riferimento (*in primis* la Costituzione) il cui tratto fondamentale si è stabilito dovesse essere quello della non discriminazione tra attività e finalità a sfondo religioso e attività e finalità di altro tipo, protette dallo Stato in ragione della loro meritorietà sociale¹⁷². Siffatta finalità egualitaria tra attività diverse (ma tutte) indirizzate alla solidarietà (art. 2 Cost.), ha progressivamente risentito (*in peius*) delle conseguenze prodotte dalla introduzione di strumenti giuridici (a basa pattizia) finalizzati ad agevolare gli interessi di alcuni soggetti caratterizzati in senso religioso (le confessioni).

La Chiesa cattolica, e poi alcune confessioni religiose, hanno ottenuto, attraverso lo strumento della contrattazione bilaterale (artt. 7, secondo comma, e 8, terzo comma, Cost.), la messa a disposizione di importanti quote di risorse erariali, la cui pratica acquisizione ha determinato gravi problemi di legalità costituzionale.

Mi riferisco, com'è noto, al sistema dell'*8xmille IRPEF*, una modalità di finanziamento pubblico del fenomeno religioso, ricavato dalla rinuncia dello Stato a una quota delle somme versate dai contribuenti nell'ordinaria imposizione tributaria (art. 47 della legge n. 222 del 1985)¹⁷³.

modelli di finanziamento pubblico: uno sguardo d'insieme, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 12 novembre 2012; **A. LICASTRO**, *Il diritto statale delle religioni*, cit., p. 117 ss.

¹⁷² **M. PARISI**, *Gli enti religiosi nella trasformazione dello stato sociale*, ESI, Napoli, 2004, p. 73 ss.

¹⁷³ **C. CARDIA**, *Otto per mille e offerte deducibili*, in I. Bolgiani (a cura di), *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 225 ss. Solo a titolo riassuntivo ricordo che tale quota viene ripartita fra Stato e Chiesa in base alle scelte che i contribuenti possono fare in sede di dichiarazione dei redditi. La ripartizione è stata estesa, con modalità in parte diverse, anche alle confessioni religiose che, stipulando l'intesa con lo Stato, abbiano chiesto di parteciparvi. L'art. 47, terzo comma, della legge n. 222 del 1985, dispone inoltre che se i cittadini non manifestano una scelta per l'assegnazione dell'8x1000, gli importi corrispondenti alle quote Irpef non destinate dai contribuenti, sono ripartiti fra Chiesa e Stato in proporzione alle scelte espresse. Senza dimenticare il carattere "vincolante" della norma dal punto di vista della destinazione dei fondi: intendo dire che, pur essendo una materia, quella della destinazione delle risorse erariali, non ascrivibile, alla sfera dei rapporti tra Stato e Chiesa in senso stretto, essa produce, innanzitutto in capo allo Stato, un obbligo a non uscire dal novero delle opzioni bilateralmente stabilite; lo Stato non può decidere, unilateralmente, di destinare, ad altro, *quel poco* che ricava dalla sua quota di 8x1000 (meno del 10% dei contribuenti indica lo Stato), essendo la fonte pattizia di riferimento "sorvegliata" dal vincolo di "copertura costituzionale" ex art. 7 Cost. con grave danno per l'attività di indirizzo politico svolta dagli organi costituzionali. Sul tema, tra i tanti, **P. CONSORTI**, *Diritto e religione*, cit., p. 175 ss. Sugli scompensi in materia di ripartizione delle quote, vedi **N. FIORITA**, *Il pluralismo in materia religiosa nel settore del*



Ai fini della nostra riflessione - che riguarda cosa prevede la proposta di legge e cosa eventualmente non prevede, e perché - si tratta di mettere in evidenza alcune cose. Innanzitutto la materia del finanziamento delle confessioni religiose avrebbe meritato, col passare del tempo, una profonda rivisitazione, sotto il profilo politico e giuridico. Pur volendo manifestare disponibilità per un suo inquadramento all'interno di quella quota di spesa pubblica destinata al sostegno di un moderno *welfare*, a maggior ragione alcuni suoi aspetti di incostituzionalità avrebbero dovuto essere affrontati¹⁷⁴. Questo non è accaduto, probabilmente, anche per motivazioni di ordine politico, nel senso che il soggetto "Chiesa cattolica" (e di riflesso altre confessioni, ma in misura ridotta) in qualità di beneficiario principale, ha esercitato sulle istituzioni politiche una forte attività di *lobbying* finalizzata a mettere in sicurezza (e perpetuare) i vantaggi acquisiti attraverso questo strumento (art. 49 della legge n. 222 del 1985)¹⁷⁵. Certamente, a ostacolare una sua armonizzazione con i principi costituzionali diretti alla tutela ampia della libertà religiosa, hanno contribuito la diretta derivazione della materia da norme inserite nel

finanziamento pubblico delle confessioni, in S. Domianello (a cura di), *Diritto e religione in Italia*, cit., 2012, p. 85 ss. Sulla natura "atipica" della legge n. 222 del 1985, F. ALICINO, *Un referendum sull'otto per mille? Riflessioni sulle fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 28 ottobre 2013, p. 17 ss.

¹⁷⁴ G. CASUSCELLI, *L'otto per mille nella nuova relazione della Corte dei Conti: spunti per una riforma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 21 dicembre 2015, pp. 3-4, svolge una riflessione ampia e articolata su una Relazione della Corte dei conti del 2014 in tema di "Destinazione e gestione dell'8 per mille" ("*Destinazione e gestione dell'8 per mille. Le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate*") - che vale anche per il presente (... e che funge da "monito") - e sottolinea alcuni passaggi di questo documento soprattutto per evidenziare che "[...] il Governo italiano, conosciuta la Relazione dell'organo di controllo, ha scelto la via più prudente di non commentarla [e che] gli organi istituzionali e i membri delle Camere [...] non hanno divulgato alcun commento ufficiale, né hanno discusso il tema in aula o in una delle competenti commissioni, né hanno sollevato interrogazioni o interpellanze nell'esercizio dei poteri ispettivi propri di ogni singolo parlamentare".

¹⁷⁵ Proprio sulla scorta del principio di collaborazione (già enunciato) tra Stato e Chiesa cattolica si sarebbero potute rinegoziare alcuni aspetti della disciplina, anche in ragione del dovere, da parte dello Stato di avere mani più libere nell'indirizzare la propria azione di soccorso pubblico e di intervento in ambiti particolarmente toccati dalla crisi economica. Soluzioni innovative (e in parte discutibili) sono state invece introdotte in materia di finanziamento ai partiti politici. Questione solo apparentemente diversa da quella che stiamo adesso trattando, ma non completamente. Sul tema M. PLUTINO, *Tutela della riservatezza e «diritto» alla trasparenza nella nuova normativa del finanziamento ai partiti. Un compromesso insoddisfacente?*, in G. Macrì (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, cit., p. 39.



circuito del sistema pattizio (che esclude alcune confessioni, quelle senza intesa, e tutte le organizzazioni che non sono tali, dal sistema di benefici che assicura) e l'assenza - da ultimo - di una legge generale sulla libertà religiosa che avrebbe potuto correggere molte sue parti in relazione proprio alla necessità di mettere in simmetria il sistema di finanziamento pubblico con principi costituzionali a cui ho fatto riferimento¹⁷⁶.

La proposta ha deciso di non affrontare la materia. Sorprende questa "ritirata" da parte dei proponenti, su un fronte che, al contrario, avrebbe potuto costituire, tra le altre cose, anche un segnale politico importante, rivolto alle istituzioni e alla società, all'interno della quale sono ricompresi tutti quei soggetti a cui fa riferimento il Capo III della proposta (*Libertà collettiva*). Escludere il finanziamento pubblico di tutte queste soggettività significa consolidare un modello discriminatorio e, dunque, incostituzionale, in quanto le confessioni non possono, anche in questo caso, continuare a essere le sole forme associative meritevoli di ricevere supporto per il perseguimento delle rispettive finalità e per sostenere i costi di gestione dei rispettivi apparati organizzativi, e perché i riverberi di questa discriminazione si riflettono anche sulle persone afferenti alle diverse categorie collettive di interessi (artt. 3 e 20 Cost.). L'ampliamento dei soggetti partecipanti alla distribuzione dei fondi pubblici avrebbe potuto, inoltre, essere meglio assicurato se la proposta avesse previsto l'unificazione degli istituti dell'8x1000 e del 5x1000, così da coprire un settore più ampio di beneficiari (definito annualmente all'interno del piano di gestione finanziaria dello Stato) senza contrastare, come si è fatto notare, con gli obblighi pattizi¹⁷⁷.

Uno "passo falso", dunque, che indebolisce (a mio avviso in maniera significativa) il profilo politico e giuridico di una previsione normativa nata con l'obiettivo (serbato in molte sue parti) di fissare principi chiari e condivisi, espressivi di una sede politica "centrale" che non esclude nulla di tutto quanto risulta oggettivamente necessario per la soddisfazione degli

¹⁷⁶ V. TOZZI, *L'8 per mille e il suo "inventore"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 9 marzo 2015, p. 16.

¹⁷⁷ V. TOZZI, *Cosa intendo*, cit., pp. 34-35. L'Autore non condivide la scelta, contenuta nella PdLA, all'art. 36, di introdurre un istituto fallimentare come il "due per mille", per farvi partecipare le formazioni sociali oggetto della proposta. Sulla possibilità, invece, di operare una "fusione" tra le due discipline dell'8 per mille e del 5 per mille, lo stesso Autore, nel saggio *L'8 per mille e il suo inventore* (cit.), p. 16, scrive che questa "dovrebbe operare mediante la de-concordatarizzazione dell'istituto e la sua inclusione in una legge ordinaria, o razionalizzando il sistema delle politiche sociali oggi in vigore, di cui la Chiesa cattolica fruisce ampiamente, ovvero nell'ambito della auspicata e mai realizzata legge generale sulle libertà religiose".



interessi e dei bisogni delle persone e delle formazioni sociali, ma che inquadra l'azione (legittima) dei gruppi che compongono il mosaico della pluralità (le loro "spinte gentili")¹⁷⁸ all'interno di un sistema di regole uguali per tutti:

"In nessun sistema razionalmente difendibile l'azione dello stato è nulla. Un sistema concorrenziale efficiente ha bisogno, come tutti gli altri, di una cornice legale concepita con intelligenza e da perfezionare di continuo"¹⁷⁹.

15 - Conclusioni

La proposta di legge che ho deciso di esaminare presenta senza dubbio delle peculiarità di portata innovativa rispetto ai tanti progetti che l'hanno preceduta¹⁸⁰. Risponde, innanzitutto, a un principio ordinatore che mette al centro della sua attenzione la persona umana e che presta considerazione alle diverse forme organizzate di interessi ascrivibili sia alle confessioni religiose (il modello tradizionale), sia alle formazioni sociali che perseguono finalità non solo di natura religiosa ma anche culturale e filosofica. Si tratta di una previsione meritevole di grande apprezzamento perché fotografa la società che cambia, predisponendo un quadro di regole indirizzato a modellare il diritto in funzione dei continui mutamenti a cui è sottoposto. È poi una proposta dai confini giuridici nient'affatto rigidi, capace di attrarre nel suo raggio di azione - grazie all'utilizzo di categorie generiche e astratte - situazioni non più riconducibili all'interno di fattispecie elaborate in contesti storico-politici diversi. La multiformità del presente ha necessità di essere interpretata e governata utilizzando strumenti ad alto tasso di elasticità, in grado di garantire un'azione di bilanciamento tra ciò che ancora resta del passato con quanto si materializza alla luce della sempre più robusta interazione tra culture diverse, che significa anche tradizioni

¹⁷⁸ C.R. SUNSTEIN, *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, Feltrinelli, Milano, 2014, p. 57, a cui si deve l'invenzione del termine inglese "nudge", appunto, "spinta gentile", "sollecitazione", e a cui rinvio per la citazione di Hayek riportata in chiusura.

¹⁷⁹ F.A. HAYEK, *The Road to Serfdom. Text and Documents. The Definitive Edition*, Chicago, 1944 (2007), p. 88.

¹⁸⁰ Tra l'altro è per la prima volta il frutto di un lavoro scientifico condotto da un gruppo di studiosi col chiaro intento di "servire" la politica da una posizione "esterna", non strutturata a ridosso di un partito o colazione di partiti. Quanto elaborato all'interno della Fondazione Astrid verrà messo a disposizione del Parlamento e questi ne farà l'uso che più riterrà utile, ovviamente sperando che nulla vada perduto e che le nuove Camere apprezzino e valorizzino quanto prodotto.



giuridiche diverse. A mio avviso, la proposta avrebbe potuto essere più coraggiosa” in alcune parti, valorizzando meglio certe categorie giuridiche, allineando al dato sociale e politico alcuni istituti “usurati” (ma persistenti per diversi ordini di motivi) e inserendo soluzioni procedurali di supporto a questi obiettivi. Ovviamente, sono assolutamente consapevole che le scelte fatte rappresentano l’esito di un approccio epistemologico impostato secondo criteri discussi, condivisi e ritenuti “praticabili” alla luce del clima politico-istituzionale che viviamo. E poi, che si tratta di un primo passo, certamente di una *premessa* a un dibattito che sarà ancora articolato e “condizionato” dall’esito delle elezioni e, quindi, dalle scelte che il futuro Governo andrà a fare anche in materia di laicità e libertà religiosa.

*Remarks on the Bill Proposal "Norms on Freedom of Conscience and Religion"
Made by the Working Group Coordinated by the Astrid Association*

ABSTRACT: This contribution is a comment on the draft law on religious freedom proposed by some scholars of the ASTRID Foundation. The law is proposed in the context of a national and European political environment, which is constantly changing and evolving. This analysis is focused on some specific aspects of the proposal, by assessing their limits and their potential offers some theoretical reflections with the aim of contributing to a scholarly and intellectual debate, which should offer arguments, aimed at promoting and protecting fundamental freedoms and rights as envisaged by the Constitution.

Keywords

General Law, Concordats, Confessional Agreements, Confessional Organizations, Multiculturalism