



Salvatore Bordonali

(già professore ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di
Palermo, Facoltà di Giurisprudenza)

**La legge sui Culti ammessi, le intese
e l'esigenza di una legge-base sul fatto religioso ***

SOMMARIO: 1. L'intesa con l'Associazione Chiesa d'Inghilterra - 2. L'assenza di una legge generale nel periodo liberale - 3. La Conciliazione - 4. Il permanere dell'assenza di una legge comune - 5. Continuità e innovazione dopo il 1948 - 6. La mancata revisione della legge sui culti - 7. La polemica anticoncordataria - 8. Il progetto di una legge generale sulla libertà religiosa - 9. Un'unica legge per esigenze diverse - 10. La legge comune sul "fatto" religioso - 11. Il potenziale conflitto con le leggi di derivazione pattizia - 12. Uguaglianza e discriminazione - 13. Sulla possibile rilevanza dei diritti religiosi - 14. Sul rilievo di alcune minoranze - 15. Conclusioni.

1 - L'intesa con l'Associazione Chiesa d'Inghilterra

Il recente accordo tra l'Associazione Chiesa d'Inghilterra e lo Stato italiano pur essendo stato firmato dalle due parti ancora non è stato convertito in legge, motivo per cui non è opportuno parlarne in dettaglio¹. Il testo è per quanto possibile snello e non in antagonismo e ancor meno in polemica con nessun'altra Confessione religiosa; per alcuni aspetti è ripetitivo di altri accordi, ma ciò dipende dalla mancanza di una legge generale alla quale fare rinvio. Da segnalare è la spiccata somiglianza emersa con la Chiesa e, d'altra parte, la condivisione dei valori civili: quindi l'assenza di veri punti di contrasto. L'Accordo si occupa degli aspetti peculiari delle confessioni

* Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce, con l'aggiunta delle note, il testo della relazione tenuta al Convegno svoltosi presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II" (Napoli, 30-31 ottobre 2019) sul tema "Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive".

¹ È ben noto il difficile passaggio dalla firma dell'intesa alla sua approvazione da parte del Parlamento, mancando un obbligo costituzionale del Governo alla sua presentazione, come recentemente confermato dalla Corte costituzionale (sent. n. 2 del 2016); ferma restando la responsabilità sul piano politico (F. FINOCCHIARO *Diritto ecclesiastico*, 10^a ed., aggiornamento a cura di A. BETTETINI, G. LO CASTRO, Zanichelli, Bologna, 2013, p. 134; e la diversa opinione di C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 225.



nei settori tradizionali, che sono il patrimonio, gli enti, il clero, il suo sostentamento, il matrimonio.

Alla domanda che ci si pone sul perché solo ora un'intesa, la prima risposta è che la nostra Costituzione contiene norme e principi che consentono quel margine di libertà che è indispensabile per la vita delle confessioni religiose, anche a prescindere da accordi specifici.

Occorre soggiungere che la legge sui culti ammessi del 1929 non si è rivelata poi così inconciliabile con il nuovo assetto istituzionale, sotto l'aspetto del rispetto delle diverse confessioni². E che, d'altra parte, la via delle intese non si è rivelata esaustiva ai fini della soluzione del complesso rapporto tra Stato e religioni.

Sembra pertanto opportuna una sia pur breve riflessione sulla situazione giuridica attuale, tenendo però conto del fatto che una cosa è la propaganda politica altra l'esegesi storico-giuridica.

2 - L'assenza di una legge generale nel periodo liberale

Anzitutto quel che emerge già da un primo approccio è che manca qualcosa all'armonia del sistema, quell'elemento che, guardando al futuro e non solo al passato, lo renda funzionale per il maggior numero dei casi. Questo non c'è stato.

Certo non s'intende negare una tendenza, tutta italiana, *all'inerzia legislativa*³, per quanto concerne i problemi di forte impatto sociale⁴, accompagnata, per converso, da una "*bulimica* tensione a governare campi sempre nuovi della vita sociale"⁵, prima di avere esaurito i vecchi; ma nel

² **M. TEDESCHI**, *La legge sui culti ammessi*, in *Dir. eccles.*, 2003. II, p. 641 s.; **G.B. VARNIER**, *Il diritto di libertà religiosa: le stagioni della storia e la voluntas legislatoris*, in *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge sulle libertà religiose*, a cura di V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI, Giappichelli, Torino, 2010, p. 29, lo stesso, premettendo che non è un *laudator temporis acti*, osserva che si deve pure tenere conto della circostanza che tali leggi "continuiamo ad applicarle [...]" e che possono essere lette alla luce dei principi costituzionali".

³ **G. SILVESTRI**, "Questa o quella per me pari sono ..." *Disinvolture e irrequietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, in *Le fonti del diritto, oggi: giornate di studio in onore di A. Pizzorusso* (Pisa, 3-4 marzo 2005), Pisa University Press, Pisa, 2006, p. 173 ss.

⁴ Un tema che purtroppo resta d'attualità, come nota **G.B. VARNIER**, *Il diritto di libertà.*, cit., p. 15.

⁵ **A. PREDIERI**, *La produzione legislativa*, in **S. SOMOGYI**, **L. LOTTI**, **A. PREDIERI**, **G. SARTORI**, *Il Parlamento italiano. 1946-1963*, ESI, Napoli, 1963, p. 211 ss.; **F. DI PRIMA**, *La mancata emanazione nell'Italia repubblicana di una legge organica sulla libertà religiosa* (il



nostro caso sembra vi abbiano contribuito ragioni storiche, che risalgono all'epoca risorgimentale, quando si era incrinato e poi spezzato il vecchio sistema portante dell'alleanza tra trono e altare.

Era difficile spiegare la compresenza dell'art. 1 (religione di Stato) e 24 (sull'accesso alle cariche civili e militari) nello Statuto albertino⁶ e, ancora, del principio della libera Chiesa in libero Stato con la legislazione eversiva dell'asse ecclesiastico.

La legge sulle Guarentigie pontificie del 13 maggio 1871 intendeva appianare il difficile rapporto con la Chiesa, senza riuscirvi, e comunque non rispondeva all'opportunità politica di quella legge generale sul fatto religioso, la cui assenza fu notata da F. Ruffini alla fine dell'Ottocento⁷, determinando l'incompiutezza del sistema. E tale sarebbe rimasto con la successiva Conciliazione e con l'ulteriore fase aperta dalla svolta istituzionale del 1948.

Ma per quest'ultima, invero, vi è un'attenuante. La Repubblica ereditava in materia due punti di riferimento: i Patti lateranensi e la Legge sui culti ammessi, entrambi ispirati all'idea della non belligeranza⁸, cioè del componimento del dissidio sorto in epoca liberale e in parte superato - tanto da fare preconizzare nel '19 ad alcuni autorevoli esponenti ecclesiastici un "riabbraccio" con il Regno⁹ - e che non si voleva rimettere in discussione, pur facendo parte per alcuni del bagaglio di culture altre.

3 - La Conciliazione

confronto col caso spagnolo), in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 2016, p. 881, n. 4.

⁶ Ai quali articoli si deve aggiungere quello unico della legge Sineo n. 214 del 13 maggio 1871 che, come rileva **M. MADONNA**, *Profili storici del diritto di libertà religiosa nell'Italia post-unitaria*, Libellula, Tricase, 2012, p. 16, contiene "una chiara affermazione di uguaglianza dei cittadini, quale che sia il loro *status religionis*".

⁷ Opportunamente ricordato da **F. DI PRIMA**, *Le Confessioni religiose "del terzo tipo" nell'arena pubblica nazionale: problemi, dinamiche e tendenze operative*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, aprile 2014, p.125.

⁸ **A.C. JEMOLO**, *Chiesa e Stato negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1952, p. 594, secondo cui "sin dal '20 Mussolini si era reso conto che nel novero delle cose che era possibile umiliare, abbattere, infrangere, non poteva entrare anche la Chiesa"; mentre nella legge sui Culti lo stesso A. (*ivi*, p. 656) ravvisa un provvedimento "relativamente liberale"

⁹ **F. DI PRIMA**, *La mancata*, cit., p. 898; **S. BORDONALI**, *Laicità e conciliazione dopo la grande guerra: spunti di riflessione*, in *Recte Sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre, Giappichelli*, Torino, 2014, p. 749 ss.



Sfuggita per un soffio a V.E. Orlando¹⁰, la Conciliazione costituisce un risultato giustamente attribuito da F. Margiotta Broglio alle medesime direttrici liberali e non al Regime, che intendeva presentarla come una sua creatura¹¹. Lo stesso si deve dire per la coeva legge sui Culti ammessi, formalmente unilaterale, ma nella cui elaborazione erano intervenuti giuristi molto vicini alle confessioni¹². La legge cioè aveva individuato nella produzione giuridica di norme sui culti un percorso di equivalenza, che aveva a parametro quelle sulla Chiesa, ma che aveva come finalità quella di equiparare, per quanto allora possibile, la condizione delle confessioni religiose minoritarie con quella della Chiesa¹³; disvelando, in ultima analisi che era riconducibile alla medesima “impostazione agnostica e favorevole a una parità tra i culti” che in tal senso “si avvicina alla legislazione liberale di stampo unilaterale”¹⁴, tipica del periodo precedente. Un’equiparazione voluta¹⁵ che, non a caso, fu riprovata dalla Santa Sede¹⁶.

Tanto il Concordato che la Legge sui Culti nella sostanza erano stati il risultato di accordo bilaterale: il primo, per le vie del diritto internazionale, il secondo per via dell’utilizzo di esperti graditi a controparte. Quindi erano il frutto di esigenze di parte. Veniva a mancare - e manca tuttora - un “testo base indicativo del *proprium* di contenuti non negoziabili, valido per tutti i culti”¹⁷, sul quale modulare il

¹⁰ S. BORDONALI, *Brevi appunti sulla politica ecclesiastica di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Incontri meridionali*, 3/1991, p. 213 ss.

¹¹ F. MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede dalla Grande Guerra alla Conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, Laterza, Bari, 1966, p. 256 ss.; F. DI PRIMA, *La mancata emanazione*, cit., p. 898.

¹² M. TEDESCHI, *Studi di diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 2004, *La legge sui Culti ammessi*, pp. 179, 189, dove sottolinea il contributo di Mario Falco nella preparazione del R.D. del '30 sulle Comunità israelitiche; M. FALCO, *La nuova legge sulle comunità israelitiche*, in *Riv. di dir. pubbl.*, 1931, I, p. 51.

¹³ S. BORDONALI, *Problemi di dinamica concordataria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), giugno 2010, p. 2.

¹⁴ M. TEDESCHI, *La legge sui culti ammessi*, cit., p. 191.

¹⁵ La legge fu presentata alla Camera, con una “coincidenza voluta e significativa” nel medesimo giorno (30 aprile 1929) del disegno di legge per l’esecuzione dei Patti (V. DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 7^a ed., Giuffrè, Milano, 1951, p. 81).

¹⁶ A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato*, cit., p. 656; G. CATALANO, *Osservazioni su problemi di dinamica concordataria*, in *Stato democratico e regime pattizio (Atti dell’incontro di studio, Messina 6-7 giugno 1975)*, a cura di S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, Milano, 1977, p. 100; S. BORDONALI, *Problemi*, cit., p. 2, n. 4.

¹⁷ F. DI PRIMA, *La mancata emanazione*, cit., p. 887.



contemperamento di esigenze generali e speciali, che avrebbe dovuto precederli.

4 - Il permanere dell'assenza di una legge comune

Un tale rilievo non intende discutere la portata di quelle leggi, ma solo rimarcare che nella bilateralità vengono in gioco aspetti diversi rispetto alla legge generale, in quanto ciascuna parte interviene come portatore di interessi propri; contrapposti o coincidenti non importa. Ma cosa rappresentava per lo Stato il fatto religioso era possibile rilevarlo solo implicitamente, non essendo espresso in un testo apposito. Una lacuna che allora era giustificata dall'esigenza della Conciliazione, che lasciava in secondo piano il problema centrale, almeno dal punto di vista sistematico.

5 - Continuità e innovazione dopo il 1948

L'omissione si sarebbe ripresentata ancora una volta nel 1948, quando l'esigenza della pace religiosa, ossia di proseguire e salvare la Conciliazione nella fase convulsa seguita alla caduta del regime, si presentava con carattere d'urgenza e di generalità¹⁸. Motivo per cui la soluzione allora adottata fu quella di riproporre, in termini aggiornati, i due vecchi testi per così dire bilaterali o comunque nella sostanza contrattati. Un'operazione che fu facilitata dalla circostanza che i culti erano rimasti fondamentalmente gli stessi, non essendo allora neppure pensabile il fenomeno delle migrazioni che si è verificato in epoca a noi più vicina e l'irrompere dell'*Islam*, che poco ha in comune con le confessioni religiose che aveva tenuto presenti il legislatore.

Così, l'aspetto dell'armonizzazione con i principi nuovi della Costituzione repubblicana non apparve ostativo al perdurare della legge sui culti, anche perché i poteri propri dello Stato costituzionale facevano cadere i principali aspetti in cui si era espresso il Regime. Sappiamo tutti come fu votato l'inserimento dell'art. 7 nella Costituzione, che sanciva la pace, e il valore abnorme che si tentò di darvi una volta approvata (la

¹⁸ F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, 10^a ed., cit., p. 55, rileva che i propositi di rivalsa contro la Chiesa dopo la caduta del Fascismo "non erano più attuali nel 1946-1947" e che alla "vigilia delle elezioni per l'Assemblea costituente e del referendum istituzionale, nei congressi dei partiti di sinistra, nessuna voce propose la denuncia dei Patti lateranensi o una politica ecclesiastica contraria alla Chiesa cattolica".



cosiddetta costituzionalizzazione dei Patti), ed è stato merito principale di uno studioso, esattamente di Gaetano Catalano, che in una ricostruzione sistematica di quell'articolo, spassionata e non viziata da ideologismi personali, ne propose una lettura elastica e depotenziata, definendola come una *lex declaratoria*, che non contiene un precetto nuovo, che nulla costituzionalizza del passato¹⁹.

In realtà il sistema ideato, a parte l'aspetto formale, non era davvero innovativo, in quanto il problema del bilanciamento con le altre confessioni religiose veniva risolto accentuando l'elemento procedurale della bilateralità, che vigeva solo di fatto nella legge sui culti, mentre ora assurgeva con l'art. 8 della Costituzione a un livello di un'ufficialità prima impensabile²⁰.

Pur senza rinnegare la concezione di una "organica incapacità dello Stato di giudicare ciò che sia vero o falso nel campo religioso"²¹, assumendo "un atteggiamento agnostico rispetto a tutte le confessioni" la Costituzione repubblicana non rinuncia a regolare in qualche modo il fenomeno religioso, quando "l'interesse del singolo allo sviluppo e alla manifestazione della sua personalità in relazione al fenomeno religioso è legittimato, riconosciuto e protetto"²², conferendo una serie di facoltà²³; ma nello stesso tempo, "quando il fenomeno religioso si manifesti come avviene nella normalità dei casi, in forma associata"²⁴, riconosce anche una sfera di libertà delle confessioni religiose.

Sembra tuttavia da censurare la scelta (anche se politicamente comprensibile) compiuta allora di un primo comma dell'art. 7, che enuncia il principio d'indipendenza e sovranità nell'ordine proprio dello Stato e della Chiesa. Questo sarebbe stato meglio costituisse un articolo a sé, formulato in termini generali, cioè come principio esteso a tutti i culti religiosi²⁵. Posto come premessa per il 2° comma, in realtà quel 1° comma

¹⁹ G. CATALANO, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana. Contributo all'interpretazione sistematica dell'art. 7 della Costituzione*, 2ª ed., Giuffrè, Milano, 1974.

²⁰ Inoltre, come osserva G. CASUSCELLI, *Post-confessionismo e transizione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 46, si trattava di una regola nuova introdotta dalla Costituzione per completare "il pur significativo riequilibrio di procedure e di strumenti normativi".

²¹ G. CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, ristampa a cura di G. DAMMACCO, Cacucci, Bari, 2007, p. 17.

²² G. CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, cit., p. 59.

²³ G. CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, cit., p. 68.

²⁴ G. CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, cit., p. 70 s.

²⁵ Il contenuto dell'articolo di cui trattasi in linea di massima sarebbe dovuto essere nel



(nonostante il riferimento testuale alla Chiesa) fa da presupposto teorico a tutto il sistema dei rapporti bilaterali con le confessioni²⁶.

Il sistema ideato, tuttavia, andava oltre l'esigenza per cui era stato approntato, per assurgere a una portata più ampia, divenendo espressione costituzionale del principio pluralista: quello che è sottinteso da tutto il testo costituzionale ma non espresso in una specifica norma. Gli artt. 7 e 8 insieme attestano la disponibilità dello Stato a considerare le confessioni religiose come controparte in vista di accordi bilaterali e a raccogliere le esigenze religiose dei cittadini, senza distinzione di appartenenza, dovendosi anzi considerare la pluralità di opzioni religiose - ma anche culturali - in modo positivo.

6 - La mancata revisione della legge sui culti

Purtroppo buona parte della dottrina, pur accettando il suggerimento di Catalano (spesso senza citarlo), non ha seguito la medesima impostazione distaccata e ha concentrato i suoi sforzi per effettuare una revisione del Concordato del 1929, e non si è curata con altrettanto impegno della circostanza che le intese a norma dell'art. 8 riguardavano solo alcuni culti, talvolta solo una parte all'interno di questi, e che i rimanenti culti (che non volevano o non potevano) rimanevano regolati da una legge in fondo contrattata da altri²⁷ e comunque inadeguata e in gran parte obsoleta, accentuando per questi il protrarsi delle disuguaglianze²⁸.

senso indicato in via d'interpretazione del testo attuale da Antonio Fucillo (vedi **A. FUCCILLO**, *Le proiezioni collettive della libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 18 del 2019), e cioè che "La distinzione degli ordini deve intendersi in un quadro di senso. L'ordine religioso è un ordine che può completare l'ordinamento dello Stato, il quale si dichiara incompetente in materia religiosa".

²⁶ Di presupposto teorico al secondo comma parla **C. MAGNI**, *Teoria del diritto ecclesiastico civile. I fondamenti*, Cedam, Padova, 1952, p. 125.

²⁷ A parte quanto detto circa i contatti "esterni" degli esperti vicini alle confessioni allora interessate, per le altre sembra sia da condividere il rilievo di **C. CARDIA**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 242, secondo cui le "confessioni religiose non cattoliche non hanno avuto parte alcuna nell'elaborazione della legislazione sui culti ammessi, e anzi l'hanno subita".

²⁸ Giustamente osservava **M. TEDESCHI**, *Le minoranze religiose tra autonomia e immobilismo del legislatore*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2010, p. 7, che la negoziazione bilaterale non assicura il pluralismo in quanto è potenzialmente portata ad accentuare le disuguaglianze.



7 - La polemica anticoncordataria

La confusione dei due piani del problema balza evidente nella polemica anticoncordataria che, facendo leva sulla nozione di libertà e uguaglianza sanciti nell'art. 3 Cost., sosteneva che il Concordato e per suo tramite l'art. 7 introducevano un diritto privilegiario²⁹, come tale contrario a quello di libertà religiosa, con la conseguenza della necessità della "riduzione della Chiesa [...] allo stato laicale"³⁰, al pari delle altre società intermedie. Motivo per cui sarebbe stato bene togliere di mezzo insieme al Concordato anche l'art. 7 Cost.³¹.

Diverso trattamento veniva riservato alle intese ex art. 8 Cost. con le confessioni, per le quali in definitiva poco o nulla si diceva. Ma l'art. 8 esclude testualmente dalle intese la Chiesa cattolica, motivo per cui abolendo l'art. 7 si sarebbe ricreata la situazione discriminatoria nei confronti dei culti faticosamente superata, questa volta in danno della Chiesa³². Neppure sarebbe stata una soluzione quella d'intesizzare il Concordato, comunque approdandosi all'insoddisfacente risultato di sostituire un confessionismo unico con un inedito confessionismo plurimo³³, o tutt'al più di pervenire a una legge comune per via negoziata³⁴, dove le intese perdono "il carattere di strumenti destinati a rispondere alle esigenze specifiche"³⁵.

²⁹ In senso critico, vedi le sempre attuali osservazioni di **A. RUGGERI**, *Fonti del diritto ecclesiastico e Costituzione*, in *Riv. Il Tommaso Natale*, numero unico, 1978, p. 912.

³⁰ Così, ma in senso critico, **A. RUGGERI**, *Fonti del diritto*, cit., p. 912.

³¹ Cfr. la proposta di legge costituzionale avanzata dall'on. Lelio Basso (Atti parlamentari, 23 febbraio 1972, n. 4033); considerata giustamente tra quelle di "scarsa percorribilità parlamentare" da **G.B. VARNIER**, *Il diritto di libertà*, cit., p. 14; nonché per un breve cenno di commento, **S. BORDONALI**, *Problemi*, cit., p. 10, n. 38.

³² Come dice **F. MODUGNO**, *Sulla posizione costituzionale dei Patti lateranensi*, in *Studi per la revisione del Concordato*, a cura della cattedra di diritto ecclesiastico dell'Università di Roma, Cedam, Padova, 1970, p. 122, l'art. 8 da solo avrebbe portato a restringere il riconoscimento di un principio costituzionale "a tutte le confessioni religiose meno una".

³³ **E. VITALI**, *A proposito delle intese: crisi o sviluppo?* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1997/1, p. 95.

³⁴ **J. PASQUALI CERIOLI**, *La legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2010, p. 3.

³⁵ **S. FERRARI**, *Perché è necessaria una legge sulla libertà religiosa? Profili e prospettive di un progetto di legge in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 21 del 2017, p. 4 ss., sia pure osservando che tale procedura di fatto è utilizzabile solo dalle comunità religiose "che sono sufficientemente forti per utilizzare questo strumento".



In definitiva, ancora una volta era messa in discussione la scelta operata dal Costituente nel 1948 di rifiutare “l’incomunicabilità istituzionale tra Stato e confessioni religiose e quindi la separazione”³⁶, tipica del separatismo cosiddetto alla francese³⁷, che non sembra avere dato risultati privi d’inconvenienti³⁸, ma che viceversa si voleva introdurre, facendo leva sui principi costituzionali di libertà e uguaglianza, dei quali però si dava una lettura prevalentemente astratta e ideologica³⁹, e con il risultato immediato di sovvertire la scelta fatta dal Costituente.

8 - Il progetto di una legge generale sulla libertà religiosa

Che tale sia stata l’intenzione emerge dall’insistenza e persistenza posta a supporto dell’idea di una legge generale sulla “libertà religiosa”⁴⁰, che già nell’intitolazione riporta indietro nel tempo a un quadro delineato dalle lotte di religione originate dal Protestantesimo, dalla Riforma e dalla Controriforma, per fortuna coperto da parecchi strati di polvere⁴¹; mentre

³⁶ S. BORDONALI, *Problemi*, cit., p. 9 (ove rimanda, sul punto, a G.B. VARNIER, *Laicità, radici cristiane e regolamentazione del fenomeno religioso nella dimensione dell’U.E.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2008).

³⁷ P. CAVANA, *I segni della discordia. Laicità e simboli religiosi in Francia*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 155 ss.; M.G. BELGIORNO DE STEFANO, *Le radici europee della laicità dello Stato*, in AA. VV., *Multireligiosità e reazione giuridica*, a cura di A. FUCILLO, Giappichelli, Torino, 2008, p. 57; L. GIANNUZZO, *Laicità europea e libertà religiosa alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo in tema di simboli religiosi: ipotesi ricostruttive*, Libellula Edizioni, Tricase, 2017, p. 90 ss. Sono comunque da tenere presenti le osservazioni di G. CASUSCELLI, *Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione?*, in *Stato Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2007, p. 20 ss.

³⁸ Significativa appare la proposta di *laïcité* da parte di J.P. WILLAIME, *1905 et la pratique d’une laïcité de reconnaissance sociale des religions*, in *Archives de sciences sociales des religions* (<https://assr.revues.org/1110>), 129/2005; nonché, M. FERRANTE, *Diritto, religione, cultura: verso una laicità inclusiva*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 35 del 2017, p. 17 s.

³⁹ Con il risultato di pervenire a una lettura “abnorme” del principio. Così, U. DE SIERVO, *Problemi della laicità nel diritto pubblico*, in *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell’esperienza giuridica contemporanea*, a cura di G. DALLA TORRE, Giappichelli, Torino, 1993, p. 193.

⁴⁰ Il testo unificato della proposta di (C. 36) Boato e (C. 134) Spini, XV Legislatura, è riportato nella rivista *Il dir. eccl.*, 2007, I, p. 45 ss., con varie note di commento.

⁴¹ Nel suo pregevole intervento, Silvio Ferrari (S. FERRARI, *Perché è necessaria una legge sulla libertà religiosa?*, cit., p. 2 s.), nota che le leggi sulla libertà di religione in Europa possono essere divise in due gruppi, essendo alcune “leggi sull’organizzazione e il



quella che manca tuttora è una legge generale e comune sul fatto religioso⁴², possibilmente chiara e non pletorica, espressione di una disciplina del settore nell'ordine proprio dello Stato⁴³, laico ma non separatista, e quale parametro per le eventuali deroghe giustificate da esigenze specifiche delle confessioni e per quelle sopravvenute⁴⁴. Quel *tertium comparationis* di cui tenere conto nella stipula e nell'interpretazione delle intese⁴⁵.

Non un completamento delle intese⁴⁶, che inevitabilmente finirebbe per coprire il *proprium* di queste, che è meglio lasciare arbitre dei propri *desiderata*. Al riguardo sembrerebbe sensato il sospetto di D'Angelo di un vizio di parziale incompetenza del legislatore statale⁴⁷, e che comunque una "pervasiva disciplina legislativa"⁴⁸ potrebbe risolversi in una violazione del

riconoscimento delle comunità religiose" (ad esempio, Austria, Svezia, Finlandia) e le altre "vere e proprie leggi generali sulla libertà di religione" (ad esempio, Spagna, Ungheria, Slovacchia, Lettonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia), dove è "facile osservare che, a parte Spagna e Portogallo, sono tutti paesi *ex-comunisti* che dovevano ricostruire dalle fondamenta il proprio sistema di relazioni tra Stato e religioni, dopo decenni di regimi dittatoriali", cioè in un contesto dove era necessario intervenire con "normative di ampio spettro", così da "riaffermare il diritto di libertà religiosa a tutti i livelli, a partire da quello della titolarità dei diritti individuali".

⁴² M. TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 5^a ed., Giappichelli, Torino, 2010, p. 68, parla dell'opportunità di "attivare una legge generale sui culti" che implicherebbe il "parziale abbandono della legislazione negoziata e ritorno a quella unilaterale".

⁴³ Che sia tale, come dice F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, 10^a ed., cit., p. 114 s., da non dovere addossare all'interprete il compito di determinare l'ambito della competenza dello Stato.

⁴⁴ S. BORDONALI, *Verifica e revisione delle intese*, in *Il dir. eccles.*, 1994, I, p. 399 ss.; nonché ID., *Problemi*, cit., p. 15, sull'aggiornamento dei vari protocolli e la stipula di altri successivi.

⁴⁵ N. COLAIANNI, *Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato*, in *Il dir. eccles.*, 2007, I, p. 83.

⁴⁶ Ammesso che sia possibile, questo verrebbe a espropriare il Governo del suo potere discrezionale di accedere alle trattative con le confessioni per l'intesa, viceversa ribadito dalla cit. recente sent. Cost. 52 del 24 marzo 2016, dove si afferma che "la mancata stipulazione di un'intesa" non è di per sé incompatibile "con la garanzia di eguaglianza tra le confessioni religiose diverse da quella cattolica"; pur con molte riserve da parte della dottrina [A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictione e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in *Federalismi.it*, n. 7/2016].

⁴⁷ G. D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 330 ss.

⁴⁸ La notazione è di P. CAVANA, *Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 41 del 2017, nt. 33 a p.



principio di bilateralità⁴⁹. Per non dire che lo sarebbe certamente una normativa “contraddittoria a norme contenute in una legge emanata sulla base di intese”⁵⁰.

9 - Un'unica legge per esigenze diverse

Le varie proposte, corrette e rinnovate, di una legge sulla libertà religiosa, inoltre, sembrano voler comprendere in un medesimo contesto realtà disomogenee, come quella della credenza religiosa e dell'ateismo⁵¹, che ne è la negazione, o dell'indifferentismo⁵², cioè di unificare quei profili che, piuttosto che inquadarsi in una confessione⁵³, ineriscono al singolo e alle sue facoltà⁵⁴; che, anzi, presuppongono una certa sfera di autonomia⁵⁵. Senza negare che vi sono “punti non secondari di comunanza”, peraltro in via d'incrementarsi⁵⁶, allo stato attuale si tratta di esigenze di per sé diverse, se solo si tiene presente, per soffermarsi a due brevi esempi, che pur

14, che richiama la citata sentenza Corte cost. n. 52 del 2016.

⁴⁹ P. CAVANA, *Libertà religiosa*, cit., p. 16.

⁵⁰ G. CATALANO, *Sovranità dello Stato*, cit., p. 56; in senso conforme C. CARDIA, *Manuale*, cit. (1996), p. 242.

⁵¹ Del quale A.C. JEMOLO, *Le libertà garantite dagli artt. 8, 19 e 21 della Cost.*, in *Il dir. eccl.*, 1952, I, p. 394 ss., metteva in rilievo l'aspetto di orientamento a sfondo filosofico.

⁵² Giustamente evidenzia P. LILLO, *I limiti alla libertà religiosa nei lavori parlamentari (XV Legislatura)*, in *Il dir. eccl.*, 2007, I, p. 125, “una certa sovrapposizione fra la figura della libertà di religione e la (diversa) figura della libertà di coscienza”, che pur facendo entrambe parte delle libertà fondamentali non sono del tutto coincidenti sul piano dei contenuti, con conseguenze sul piano applicativo.

⁵³ G. CATALANO, *Il diritto di libertà*, cit., p. 80, con riferimento all'opportuna distinzione introdotta dalla Costituzione.

⁵⁴ G. CATALANO, *Il diritto di libertà*, cit., p. 59 s.; ovviamente, libertà sia di fatto sia di diritto, come opportunamente precisa lo stesso A. (*ibidem*, nt. 123 a p. 43, p. 49).

⁵⁵ Come osserva G. CATALANO, *Il diritto di libertà*, cit., pp. 23, 31, 43 s., sulla scorta di Kelsen, la sfera della libertà “giace al di fuori del diritto e equivale alla semplice negazione dell'esistenza di obblighi giuridici”, e più esattamente le facoltà sono da ritenere giuridicamente “irrilevanti” in quanto riconducibili alla “assoluta discrezionalità” dell'individuo, che tuttavia non implica “disinteressamento da parte dell'ordinamento giuridico e la conseguente mancanza di tutela” che condurrebbe all'arbitrio, anche se contengono un aspetto positivo quale “legittimazione ad affermare nei confronti dello Stato e della comunità la pretesa alla libera esplicazione della propria volontà” (*ivi*, p. 6).

⁵⁶ N. COLAIANNI, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in *Il dir. eccl.*, 1-2, 2013, p. 39.



dovendosi riconoscere a tutti il diritto a propagandare liberamente le proprie convinzioni, credenze o idee⁵⁷, non è possibile parlare di ministri del culto per l'ateismo o, in tema di matrimonio, di valori religiosi degli atei da contrapporre al matrimonio civile, ecc., dove l'uguaglianza più facile da realizzare consisterebbe nel trattare il credente da ateo. Proprio con riferimento al matrimonio, per considerare un profilo "operativo", sembra doversi aggiungere che una cosa è riconoscere la celebrazione religiosa per conseguire gli effetti civili del matrimonio (civile) e che altra cosa è riconoscere un valore (civile) religioso al matrimonio⁵⁸, che a sua volta non coincide con il riconoscimento agli effetti civili del matrimonio religioso, come avviene per quello canonico, da cui in fondo deriva il matrimonio civile, sia pure oggi basato su diversi presupposti. L'aspetto religioso, piuttosto che disconoscerlo, sembra possibile e forse auspicabile⁵⁹ non disconoscerlo, estendendo il riconoscimento civile al valore religioso del matrimonio (il cui regime rimane regolato dallo Stato), conferendovi in tal modo una "forza simbolica" che altrimenti non avrebbe⁶⁰; fermo restando il rispetto delle norme civili, così che non possa mai costituire un *vulnus* per la laicità dello Stato, nel senso affermato dalla Corte costituzionale⁶¹.

⁵⁷ C. MAGNI, *Teoria*, cit., p. 15 ss. e, nello stesso senso, G. CATALANO, *Il diritto di libertà*, cit., p. 79 ss., secondo cui "le norme specifiche poste per regolare il regime delle associazioni o istituzioni a carattere religioso [...]. Non possano in alcun modo essere estese alle associazioni di atei". Del resto, come osserva F. MARGIOTTA BROGLIO, *Un'intesa con gli atei?*, in *Il dir. eccles.*, 1-2, 2013, p. 14, è pacifica in dottrina e giurisprudenza l'interpretazione secondo cui la Costituzione "parlando di intese con confessioni diverse dalla cattolica si è palesemente riferita a contenuti religiosi di tipo positivo, non riconducibili, sul piano dei diritti collettivi di libertà di religione o convinzione, all'ateismo, agnosticismo, oggetto, peraltro, di una recente, vasta, letteratura ad organizzazioni non confessionali".

⁵⁸ F. ONIDA, *Matrimonio degli acattolici*, in *Enc. Dir.*, vol. XXV, Giuffrè, Milano 1975, p. 875; A. ALBISETTI, *Il matrimonio delle confessioni religiose di minoranza*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 4; A.S. MANCUSO, *La rilevanza civile del matrimonio degli acattolici*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2013, p. 46 ss.

⁵⁹ Anche tenendo conto del cosiddetto ritorno della religione nella scena pubblica, accentuato dal fenomeno dell'immigrazione (S. ALLIEVI, *Il pluralismo introvabile: i problemi della ricerca comparativa*, in *Un singolare pluralismo.*, cit., p. 262 ss.).

⁶⁰ G. GUIZZARDI, *La pluralità dei pluralismi*, in *Un singolare pluralismo. Indagine sul pluralismo morale e religioso in Italia*, a cura di F. GARELLI, G. GUIZZARDI, E. PACE, il Mulino, Bologna 2003, p. 19.

⁶¹ In una lettura scevra da preconcetti, come osserva F. FINOCCHIARO, *La Repubblica italiana non è uno Stato laico*, in *Il Dir. eccles.*, 1997, I, p. 11 ss., se lo Stato (come conferma la Corte costituzionale) "non è indifferente, né avverso, sarà liberale e pluralista, come sembra essere la nostra Repubblica, ma non laico", come potrebbe indurre a ritenere la



A parte le riflessioni sul piano teorico, pur pregevolissime, l'esperienza insegna che all'interno del tema considerato si articolano realtà differenti: la libertà religiosa del turista non presenta le medesime connotazioni di quella del lavoratore occasionale e ancora con quella del migrante e ancor meno quando vi sia l'intenzione di radicarsi nel territorio, nel qual caso si apre una problematica di natura bilaterale, qual è l'integrazione. Questa deve muovere dal rispetto delle altrui credenze ma non può essere passiva acquiescenza o abbandono delle proprie. In tal senso opera il potere discrezionale del Governo, ribadito dalla Corte costituzionale, per le necessarie valutazioni d'opportunità storico relative nei confronti della comunità ospitante in un dato momento storico; un indirizzo che è seguito, per gli aspetti in tal senso rilevanti, anche dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui nel riconoscimento degli enti ecclesiastici delle confessioni diverse da quella cattolica (prive d'intesa) la pubblica amministrazione esercita un potere discrezionale (Cons. di Stato, sez. I., n. 2635 del 2016), che ovviamente non deve essere inteso come semplice arbitrio⁶².

Il tema necessita d'approfondimento - cosa che ovviamente non è possibile fare ora - e che può essere risolto solo sgombrando il campo dai pregiudizi ideologici e tenendo presente che, *de iure condito*, lo Stato non è indifferente al fattore religioso, sia pure con i limiti dovuti alla sua laicità. Vale a dire, la necessità di una valutazione di natura politica che eviti la semplice coesistenza di culture separate e potenzialmente in conflitto.

10 - La legge comune sul "fatto" religioso

Che alla radice della libertà religiosa stia logicamente quella di pensiero e della sua esplicazione, come appare indiscutibile che sia, non implica che queste si possano regolare con una medesima disposizione di legge, posto che una libertà senza regole sarebbe utopica e che una regola senza libertà sarebbe disastrosa⁶³: occorre contemperare le due cose senza annullarne la

definizione.

⁶² F. ALICINO, *Le intese con le confessioni religiose alla prova delle organizzazioni statali*, in *Il dir. eccles.*, 1-2, 2013, p. 62, richiama in merito la decisione della Corte CEDU 31 luglio 2008.

⁶³ Al riguardo, le note di L. MUSSELLI, *Una libertà senza limiti? Osservazioni minime sulla proposta di legge d'iniziativa dei deputati Spini e altri, presentata il 28 aprile 2006 "norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi" e sulla proposta di testo unificata del 19 giugno 2007*, in *Il dir. eccles.*, 2007, I, p. 134 ss.



specificità. Per usare un'immagine chiarificatrice è possibile ricorrere a quella delle dita della stessa mano, che sono diverse pur avendo un impianto comune.

In breve, senza avere pretesa alcuna di addentrarsi e ancor meno d'esaurire tale complesso problema, quel che s'intende dire qui è che la legge che manca tuttora è quella che fornisca la base per la regolamentazione del fenomeno religioso nei suoi vari aspetti, tra i quali non sono da sottovalutare i risvolti pratici, e segnatamente che costituisca "una piattaforma di diritti riconosciuti a tutte le comunità religiose" sostitutiva della vecchia legge sui Culti ammessi⁶⁴; ma che questa non può essere surrogata da un diritto comune per via negoziata, che privilegierebbe solo le confessioni in grado di negoziare e nell'ottica delle loro peculiari specificità, senza risolvere il problema della disparità. A tal proposito è bene precisare che l'identità della confessione non coincide necessariamente con la specificità delle sue esigenze, e che nell'*iter* di riconoscimento queste potrebbe subire un affievolimento, che tuttavia può presentare un risvolto positivo nella prospettiva dell'integrazione⁶⁵.

Con quanto detto non s'intende negare l'utilità di una legge che recepisca i punti comuni e ripetitivi delle intese, una sorta di "diritto comune delle intese"⁶⁶, che eviti il cosiddetto fenomeno delle intese fotocopia o, forse con una definizione più appropriata, in via di standardizzazione⁶⁷, ma ribadire che manca al sistema una legge che contemperi, per quanto possibile, le esigenze delle confessioni senza intesa con quelle con intesa; ma che nello stesso tempo costituisca il modello base per entrambe, che sia rispettoso delle esigenze peculiari delle confessioni ma anche dell'aspetto riconducibile alla dimensione individuale del credente, che - è bene ribadirlo - ha un contenuto essenzialmente negativo⁶⁸, posto che pur sempre *lex est vinculum*. Una legge ordinaria incentrata genericamente sulla libertà, com'è stato osservato, è probabile che possa

⁶⁴ S. FERRARI, *Perché è necessaria*, cit., p. 5.

⁶⁵ Il tema è da approfondire; vedi tuttavia le puntuali osservazioni di A.S. MANCUSO, *L'attuazione dell'art. 8.3 della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche*, in *Stato Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2010, pp. 16, 27.

⁶⁶ La definizione è tratta da N. COLAIANNI, *Per un diritto di libertà.*, cit., p. 84.

⁶⁷ F. ALICINO, *Le intese*, cit., p. 52.

⁶⁸ Come dice I.C. IBÁN, *De la libertad religiosa a la promoción de las religiones*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2008, p. 9, "No soy capaz de imaginar una libertad más individual que la religiosa" posto che "La libertad religiosa, en sus orígenes históricos y en su más radical manifestación es un derecho individual".



comportare piuttosto che un rafforzamento un "peggioramento"⁶⁹ della condizione di uguale libertà religiosa di tutti i cittadini.

11 - Il potenziale conflitto con le leggi di derivazione pattizia

Così dicendo non s'intende sminuire affatto l'importanza primaria da attribuire alla libertà religiosa e alla libertà ecclesiastica da cui deriva⁷⁰, specie in questo momento che tale libertà è disconosciuta in importanti paesi in via di sviluppo (India, Cina), anzi protesi ad assumere posizioni egemoniche planetarie, e in alcune declinazioni dell'*Islam*. Piuttosto si esprime il timore che una legge che si intitola sulla libertà religiosa possa (uso parole prese a prestito dalla collega Floris, forzandone il significato) "oscurare o attenuare il rilievo di altre figure, in particolare la confessione religiosa, alla quale la Costituzione riserva un'attenzione tutta speciale"⁷¹, e dalle quali non sembra ragionevolmente possibile tornare indietro⁷², rispetto al quadro delineato dalla Costituzione. In altre parole, non è possibile procedere in questo campo partendo dal presupposto o dalla finalità di azzerare la legislazione bilaterale esistente.

Sotto quest'aspetto, la "parificazione alla religione e alle associazioni religiose della credenza filosofica e non confessionale e delle sue strutture associative"⁷³, ripresa nel testo di progetto elaborato a Roma dalla Fondazione *Astrid* (il 6 aprile 2017), pur motivata dall'intento di dare una

⁶⁹ La frase di **S. LARICCIA**, *Garanzie di libertà e di uguaglianza per i singoli e le confessioni religiose, oggi in Italia*, in *Il dir. eccl.*, 2007, I, p. 114, si riferisce alle due proposte di legge Boato-Spini.

⁷⁰ **F. RUFFINI**, *Libertà religiosa e separazione tra Stato e Chiesa*, in *Scritti giuridici minori*, vol. I, Giuffrè. Milano, 1938, p. 121; **G. CATALANO**, *Il diritto di libertà...*, cit., p. 23, secondo cui "la chiara lettera dell'art. 19 della vigente Costituzione [...] riconosce il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa *in qualsiasi forma individuale o associata*", concludendo che "si tratta di un precetto dove la formula della libertà religiosa, considerata come diritto individuale, raggiunge il massimo sviluppo e si configura come una salvaguardia data al cittadino, anzi a chiunque, di non essere in alcun modo vincolato da norme religiose".

⁷¹ **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. 1.

⁷² Sottolineava già nel 2007 **G.B. VARNIER**, *La ricerca di una legge generale*, cit., p. 200, che vi si opporrebbe, comunque, il dato politico dell'assenza di "una maggioranza parlamentare che possa intervenire in questa direzione".

⁷³ **S. FERRARI**, *Perché è necessaria*, cit., p.4.



risposta al crescente numero “di cittadini che non si riconoscono in alcuna religione”, sembra comportare il rischio di annichilimento paventato⁷⁴. Né sembra potersi ravvisare un’esigenza di uniformarsi alla legislazione europea, dal momento che una tale scelta rappresenterebbe “una novità assoluta nel panorama delle leggi sulla libertà di religione degli altri paesi dell’Unione europea”⁷⁵.

Premesso che tutto è perfettibile⁷⁶ - ma il proverbio insegna che l’ottimo è nemico del buono - bisogna riconoscere che la nostra Costituzione garantisce la libertà religiosa con norme (artt. 3, 8, 19 e 20) che hanno immediata forza precettiva⁷⁷, e che considerano tanto il profilo individuale che collettivo. La libertà religiosa e quella delle confessioni potrebbero essere considerate carenti e perfettibili, come ogni cosa, ma non inesistenti o prive dei tratti essenziali poiché non vi è una legge ordinaria sulla libertà religiosa⁷⁸.

⁷⁴ Pur prescindendo da un’analisi di dettaglio, sembra potersi condividere che la previsione di un pubblico registro prevista nello studio summenzionato non costituisca un ampliamento di libertà per le comunità religiose che in Italia possono, come nota **P. CAVANA**, *Libertà religiosa*, cit., p. 13, “liberamente operare senza necessità di essere previamente riconosciuti[e] o iscritti[e] a un pubblico registro, fruendo della copertura costituzionale di cui agli artt. 3, primo comma, 8, primo comma, 19 e 20 Costituzione: tutte disposizioni le quali, a differenza di altre della Prima Parte dello stesso testo costituzionale, hanno forza immediatamente precettiva e non meramente programmatica”; e altresì (*ivi*, p. 15), che “il sistema della registrazione, non a caso, mai (è stato) accettato da partiti politici e sindacati”.

⁷⁵ **S. FERRARI**, *Perché è necessaria*, cit., p.4.

⁷⁶ Molti spunti venivano suggeriti da **G. CASUSCELLI**, *Appunti sulle recenti proposte di legge in tema di libertà religiosa*, in *Il dir. eccl.*, 1-2, 2007, p. 67 ss.

⁷⁷ In particolare, come notava negli anni Cinquanta **G. PEYROT**, *Provvedimenti ostativi dell’autorità di polizia e garanzie costituzionali per il libero esercizio dei culti ammessi*, in *Dir. eccles.*, 1951, I, p. 200 ss. (opportunitamente ricordato da **G.B. VARNIER**, *La ricerca di una legge generale*, cit., p. 28), l’art. 19 della Costituzione “è norma completa e perfetta in tutti i suoi elementi e come tale è precettiva e non solamente programmatica nei cui confronti un intervento ulteriore del legislatore si appalesa non necessario anche ai soli fini di successive integrazioni o specificazioni”.

⁷⁸ **P. CAVANA**, *Libertà religiosa*, cit., p. 14, osserva che “affermare che la mancata approvazione di una legge organica sulla libertà religiosa priverebbe il nostro ordinamento di una adeguata tutela di tale diritto, costituisce non solo una forzatura ma una vera distorsione della realtà”. Per altro verso, pur muovendo dalla prospettiva dell’auspicabile “superamento del regime concordatario”, **S. LARICCIA**, *Garanzie di libertà.*, cit., p. 115, sostiene che nell’attesa dell’auspicabile superamento di quel regime “rimangano comunque nella pienezza le garanzie contemplate nella Costituzione del 1948 e che il potere di interpretarne il contenuto ed i limiti continui a spettare alla corte costituzionale e ai giudici ordinari del nostro paese”.



12 - Uguaglianza e discriminazione

A tale fine, tuttavia, occorre liberarsi da un malinteso e obsoleto senso dell'uguaglianza, interpretato come principio livellatore e spesso usato per smontare il sistema vigente. Come avverte Paladin⁷⁹, se da un lato nessun ordinamento giuridico potrebbe "difettare di un minimo grado di eguaglianza", dall'altro lato "un ordinamento che non distingua situazione da situazione e tutte le consideri allo stesso modo non è nemmeno pensabile"⁸⁰; o, come dice da sempre la Corte costituzionale, "una legge che pareggiasse situazioni che sono oggettivamente diverse, violerebbe...il principio dell'eguaglianza"⁸¹. Piuttosto il principio richiede che situazioni eguali siano trattate in modo eguale e situazioni diverse in modo diverso⁸², rendendosi necessaria una ragionevole diversificazione.

L'uguale libertà non implica che vi sia una limitazione della libertà davanti a una diversificazione della stessa, e che la parità si ottenga limitando la specificità di alcuni, tanto più quando la "disparità" non implichi pregiudizio alcuno per gli altri. Se non vi è pregiudizio, anche solo potenziale, della libertà confessionale è bene chiedersi se davvero vi sia una violazione del pari rispetto dovuto a tutte le confessioni.

Piuttosto quelle che sono da evitare e all'occorrenza eliminare sono "le deliberazioni arbitrarie o prive di una ragione giustificativa della discriminazione"⁸³, dovendosi giudicare legittima e anzi dovuta una "ragionevole discriminazione"⁸⁴. In altre parole, non un'uguaglianza a tutti i costi⁸⁵, bensì che sia tale, come dice C. Mirabelli, da consentire "le differenziazioni normative dello Stato pluriclasse" e la varietà delle

⁷⁹ L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 3.

⁸⁰ Corte cost., sent. n. 64 del 1961. Inoltre vedi G.P. DOLSO, nel *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. BARTOLE, R. BIN, Cedam, Padova, 2008, p. 23; S. BORDONALI, *Verifica*, cit., p. 19, nt. 73;

⁸¹ Corte cost., sent. n. 53 del 1958; nonché G.P. DOLSO, in *Commentario*, cit., p. 23.

⁸² Vedi Corte cost., sent. n. 121 del 1973. Cfr., sul punto, quanto rilevato da Enrico Vitali, in E. VITALI, A.G. CHIZZONITI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 4^a ed., Giuffrè, Milano, 2009, p. 31.

⁸³ G.P. DOLSO, *Commentario*, cit., p. 18.

⁸⁴ A.M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. e Società*, 1975, p. 561 ss.; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 466 ss.

⁸⁵ Così G. VARNIER, *La ricerca di una legge*, cit., p. 200, rifacendosi a un'osservazione di Vincenzo Del Giudice.



confessioni che vi operano⁸⁶. Si tratta invero della realtà di una comunità non più omogenea sotto l'aspetto religioso, che ormai necessita di differenziazioni interne al sistema⁸⁷, cioè d'un sistema che sia aperto a normative di tolleranza, per consentire la pacifica convivenza in uno spazio sociale definito⁸⁸.

D'altra parte occorre tenere presente che non è possibile in questo campo seguire una logica interventista dello Stato per rimuovere le disuguaglianze senza correre il rischio d'ugualizzare tutte le confessioni svilendone l'essenza di ciascuna di esse e, nello stesso tempo, di ridurre le libertà dei singoli: cioè di compiere un intervento doppiamente anticulturale e liberticida.

Ecco perché sembra da ribadire l'esigenza di sopperire alla mancanza di una legge generale sul fatto religioso, che non è la legge sulla libertà religiosa: una legge che chiarisca l'attitudine dello Stato a interferire o meno e in che misura nel campo del fenomeno religioso e, viceversa, i limiti nel recepire le istanze religiose. Cioè una legge che intervenendo palesi quando sia possibile l'incontro con le confessioni e nello stesso tempo indichi il parametro della deroga da negoziare, che non può consistere, com'è stato sinora, nel Concordato e nelle intese già stipulate⁸⁹; pur dovendoli tenere nel dovuto conto. In breve: una regolamentazione di base del fenomeno religioso che sta nel diritto comune e che logicamente precede le altre pur necessarie forme di regolamentazione.

13 - Sulla possibile rilevanza dei diritti religiosi

⁸⁶ Più ampiamente, cfr. **S. BORDONALI**, *Luoghi comuni, contesto giuridico attuale ed esigenza d'aggiornamento*, in *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive. Atti del I Convegno Nazionale di Studi dell'A.D.E.C.*, a cura di R. COPPOLA, C. VENTRELLA, Cacucci, Bari, 2012, p. 222.

⁸⁷ **M. RICCA**, *Unità dell'ordinamento giuridico e pluralità religiosa nelle società multiculturali*, in *Quaderni di dir. e politica eccl*, 2000, p. 88.

⁸⁸ **S. BORDONALI**, *Le istanze religiose di fronte ai meccanismi di produzione giuridica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2005, I, p. 87.

⁸⁹ **G. CASUSCELLI**, *Dal pluralismo confessionale alla multireligiosità: il diritto ecclesiastico e le sue fonti nel guado del post-confessionismo*, in **AA. VV.**, *Multireligiosità*, cit., p. 70, sottolinea il paradosso di un diritto ecclesiastico "che nei suoi tratti fondanti - il pluralismo, la laicità, la libertà di religione - si dibatte tra le esigenze di porre termine alle discipline discriminatorie, vecchie e nuove, e di non compromettere, anche solo potenzialmente, il regime pozio assicurato alle confessioni che hanno prescelto la via pattizia e, in primo luogo, la posizione dominante assicurata alla Chiesa cattolica".



Il discorso, con tutte le sue lacune, potrebbe ritenersi concluso qui, ma vi è un ulteriore aspetto da considerare. Senza addentrarsi nel tema, che si presta a parecchie letture⁹⁰, della laicità statale⁹¹, così definita in modo un po' fuorviante da una sentenza della Corte⁹², che anzi, come la stessa spiega, illustra l'attitudine dello Stato ad accogliere le istanze di natura religiosa dei cittadini⁹³, sembra doveroso segnalare che, da parte loro, tutte le confessioni religiose - a prescindere dai loro rapporti ufficiali con lo Stato - appaiono idonee a emanare "diritti religiosi"⁹⁴, essendo naturalmente portate a esprimere regole comportamentali, etiche e morali⁹⁵, che assumono indubbio rilievo in senso alla comunità civile. Queste sono accolte in varia misura in seno alla società e per suo tramite, quando raggiungono un certo grado di diffusione, trovano accesso nei meccanismi di produzione giuridica. Si allude alla cosiddetta "dimensione pratica della religione" che oltre al culto si esprime nel campo della morale e che attraverso questa, percorrendo l'iter di formazione della legge, contribuisce a formare i diritti secolari⁹⁶.

Si tratta di una realtà accanto, rispetto a quella sopra considerata e alla stessa auspicata legge sul fatto religioso, dove lo Stato si comporta come un sistema di riferimento organizzante che, partendo dalla consapevolezza dei propri valori⁹⁷, è tuttavia sensibile a recepire messaggi che provengono

⁹⁰ Giustamente osserva **D. FERRARI**, *La libertà di coscienza nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Libellula, Tricase, 2015, p. 56, che vi sono "diverse soluzioni di bilanciamento tra i diversi principi costituenti la laicità" e che "si possono individuare, perlomeno, sei idealtipi di laicità: separatista; autoritaria; anticlericale; di fede civile; di riconoscimento; di collaborazione"; vedi anche **M. FERRANTE**, *Diritto, religione*, cit., p. 15 s.

⁹¹ Più ampiamente, **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, 10^a ed., cit., p. 45 ss.

⁹² **S. LARICCIA**, *Laicità dello Stato e democrazia pluralista in Italia*, in *Dir. ecl.*, 1995, I, p. 383 ss.

⁹³ **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, 10^a ed., cit., p. 45 s.; vedi sent. Corte cost. n. 203 del 1989.

⁹⁴ **S. FERRARI**, *Lo spirito dei diritti religiosi. Ebraismo, cristianesimo e islam a confronto*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 9 ss.

⁹⁵ **G. GUIZZARDI**, *La pluralità dei pluralismi*, cit., p.14; **A. FUCCILLO**, *La multireligiosità tra possibile "normazione" ed ipotetica "autonormazione"*, in **AA. VV.**, *Multireligiosità*, cit., p. 268, osserva che "una certa condotta, spesso ha i crismi della ritualità, e la creazione del diritto avviene anche sulla base dell'osservanza di precetti religiosi, anche espressamente non codificati".

⁹⁶ **S. FERRARI**, *Lo spirito dei diritti*, cit., p. 19.

⁹⁷ Opportuna la notazione di **F. GARELLI**, *L'esperienza e il sentimento religioso*, in *Un singolare pluralismo*, cit., p. 77 s., secondo cui il declino della pratica religiosa è minore di quello dell'adesione al credo religioso e dalle sue indicazioni nel campo della morale.



dal campo religioso⁹⁸, assimilando “valori componibili nel contesto socio-culturale storicamente e concretamente determinato”⁹⁹. Tali valori, quando vengono in discussione in seno alla comunità civile, danno luogo al sorgere di maggioranze definite a “geometria variabile” in quanto si formano in base a un “consenso etico momentaneo” che risulta pronto a volatilizzarsi a fronte del sorgere d’un problema diverso¹⁰⁰, in tal modo risultando chiaro quale sia il ruolo del problema in sé in vista della produzione giuridica. In altre parole, lo Stato, senza venire meno al principio della “laicità del diritto” ossia della sua autonomia “da ogni influenza confessionale”¹⁰¹, non potrebbe negare ingresso a valori nati nel campo religioso ma “partitamente ascrivibili” alla persona umana in quanto tale e quindi rientranti tra quelli “profani o secolari”¹⁰².

14 - Sul rilievo di alcune minoranze

Per altro verso, si assiste a una linea di tendenza europea in cui il quadro di riferimento è sempre più costituito dalle minoranze, tutt’altro che silenziose (il cosiddetto pluralismo da rumore), in grado di polarizzare un consenso o di farlo apparire maggioritario, e dove “le sedicenti maggioranze lo sono sempre meno, nell’opinione e nella percezione dei loro stessi esponenti”¹⁰³, così che le istanze delle prime risultano in grado d’approdare a livello di legge. Si tratta d’un percorso che impensierisce ma che presenta anche il risvolto positivo di determinare nell’opinione pubblica una crescente disponibilità ad ascoltare le categorie marginalizzate¹⁰⁴ e, più genericamente, il diverso, favorendo le soluzioni di sintesi¹⁰⁵.

⁹⁸ S. BORDONALI, *Le istanze*, cit., p. 93.

⁹⁹ S. BERLINGÒ, *Libertà religiosa pluralismo culturale e laicità dell’Europa*, in *Studi in onore di Anna Ravà*, a cura di C. CARDIA, Giappichelli, Torino, 2003, p. 80, fa riferimento ai valori che possono entrare a fare parte di una regola giuridica.

¹⁰⁰ S. ALLIEVI, *Il pluralismo introvabile: i problemi della ricerca comparativa*, in AA. VV., *Un singolare pluralismo*, cit., p. 274.

¹⁰¹ S. ALLIEVI, *Il pluralismo introvabile*, cit., p. 18.

¹⁰² G. GUIZZARDI, *La pluralità dei pluralismi*, cit., p. 18 s.

¹⁰³ G. GUIZZARDI, *La pluralità dei pluralismi*, cit., p. 18 s.

¹⁰⁴ M. GIANNI, *Riflessioni sul multiculturalismo*, nei *Quad. dir. pol. eccl.*, 2000, n.1, p. 5.

¹⁰⁵ P. CAVANA, *I segni della discordia*, cit., p. 164.



15 - Conclusioni

Tale capacità propositiva prescinde dalla presenza d'una Confessione organizzata ma dipende dalla riferibilità degli interessi presi in considerazione ad ambiti che ineriscono, come si è detto, alla persona umana in quanto tale e quindi rientranti tra quelli "profani o secolari". Per tale via, il pluralismo religioso diventa fonte di pluralismo culturale, e "le mete non religiose proprie degli attori sociali intervenienti" pervengono a soluzioni che risultano dotate di "una legittimità e forza simbolica che altrimenti non avrebbero", aggiungendosi (anche se trasformata) la capacità legittimante del campo religioso¹⁰⁶. Vale a dire che istanze religiose una volta laicizzate e in quanto compatibili con l'ordinamento, si prestano a trasformarsi in leggi dello Stato, che ricevono una duplice adesione, aggiungendosi nei soggetti religiosamente motivati un'ulteriore forza obbligante.

In definitiva, anche a negare il ruolo della legislazione bilaterale, va tenuto presente che non appare risolutiva la scorciatoia della separazione e dell'irrilevanza delle istanze religiose, posto che queste possono trovare ingresso nell'ordinamento per altra via, quando risultano in grado d'influenzare i processi formativi della legge. Nel qual caso, il filtro della coerenza del sistema non deve essere riguardato come un limite, bensì come una garanzia, che è quella offerta dallo Stato consapevole del proprio ruolo di sintesi di più culture, che risulta quanto meno più agevole in presenza di una legge base sul fatto religioso.

¹⁰⁶ G. GUIZZARDI, *La pluralità dei pluralismi*, cit., p. 18 s.