



Valerio Tozzi

(ordinario di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Scienze Politiche
dell'Università degli Studi di Salerno)

**Religiosità umana, fenomeno religioso collettivo
e Costituzione italiana ***

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il fenomeno religioso nella Assemblea costituente e nella applicazione pratica dei principi costituzionali – 3. I rapporti Stato-confessioni religiose come sotto-sistema normativo nel più vasto ambito delle libertà delle formazioni sociali a carattere religioso – 4. Politicità dell'attribuzione della qualifica di confessione religiosa – 5. Le ... *associazioni o istituzioni, a carattere ecclesiastico o con fine di religione e di culto* ... - 6. La categoria delle ... *formazioni sociali* ... a carattere religioso – 7. Erroneità del richiamo indifferenziato alla categoria delle confessioni religiose per riferirsi a generi diversi e più vasti di soggetti collettivi a carattere religioso – 8. La legge quadro sulle libertà religiose.

1 – Introduzione

La religiosità, come è noto, costituisce un comportamento umano rilevabile a tutte le latitudini spaziali e temporali e le istituzioni pubbliche non hanno mai omesso di interessarsene. Nondimeno, i modi di sua manifestazione e le risposte date dalle istituzioni sono varie.

Sia la civiltà greca che la romana avevano una cultura religiosa, che definiamo "pagana" per distinguerla dal sopravvenuto cristianesimo. Queste forme di religiosità avevano riscontri molto significativi nelle forme giuridiche di organizzazione di quelle società. Le regole afferenti al fenomeno religioso, anche in quelle società, erano soggette ai mutamenti ed agli adattamenti che le nuove situazioni di fatto di volta in volta rendevano necessarie. Si pensi all'espansione dell'impero romano ed alle relazioni con le culture dei popoli sottomessi. Oggi non è diverso.

La scienza del diritto, specie nei tempi più recenti, misurandosi con la *globalizzazione* e con le contaminazioni culturali fra le culture dei popoli, ha cominciato perfino ad interrogarsi su cosa debba intendersi per *religione*. Interrogativo che sorge come conseguenza dello spaesamento nascente dal contatto fra la sua nozione tralaticia, acquisita dal contatto storico con la, o le, religioni storicamente insediate nel nostro territorio e quelle di altri popoli, di altri paesi, venuti a contatto con noi.



La storia non fa salti ed i mutamenti sono sempre influenzati da molteplici fattori.

Le istituzioni pubbliche, le leggi, l'organizzazione dei poteri di una società nazionale sono fra questi fattori, ma vi sono anche fenomeni diversi che vi contribuiscono.

I giuristi e – nella specie – la comunità degli studiosi del diritto statale che disciplina il fenomeno religioso, sono chiamati a contribuire allo sviluppo della cultura dal punto di vista delle istituzioni; tuttavia, anche essi non possono prescindere dagli altri fattori che incidono sul fenomeno complessivo cui ho fatto riferimento.

La convinzione che in Europa ed in Italia siano in atto fenomeni molto significativi che incidono sulla nostra realtà sociale, le connotazioni religiose di questi fenomeni, i loro effetti sulla convivenza, le conseguenti necessità di adeguamento delle forme giuridiche di disciplina della nostra vita sociale, ci hanno spinto a provocare una riflessione fra i cultori del diritto ecclesiastico e delle scienze legate al fenomeno religioso, per ridiscutere i fondamenti della disciplina delle libertà religiose.

2 - Il fenomeno religioso nella Assemblea costituente e nella applicazione pratica dei principi costituzionali

In Italia il fenomeno religioso è disciplinato dalla Costituzione e da una articolatissima normazione, antica e recente, anche se non tutta conforme al quadro della democrazia costituzionale. La pesante eredità della disciplina ereditata dal precedente regime politico ancora esercita una funzione condizionante e forse una parte della società resta nostalgicamente legata ad essa, non sempre in coerenza con le istanze di una società laica e pluralista, quale dovrebbe essere quella italiana.

Gli stessi principi costituzionali positivi hanno subito e subiscono il condizionamento di loro confronto con la legislazione pregressa e con la mentalità da essa indotta nei giuristi e negli operatori di ogni livello. La storia non fa salti e l'elaborazione della Costituzione italiana non fa eccezione a questo dato.

Ma anche al momento formativo della Carta, la collaborazione fra le diverse anime culturali dell'Assemblea costituente dovè misurarsi con il fenomeno religioso per contemperare le istanze dei partiti, sia quelli di ideologia laica e di sinistra, sia quelli di ispirazione cattolica, fortemente pressati dal Vaticano, sino alla tradizionale liberale ed illuminista, che già era stata antagonista dell'ortodossia cattolica nel lungo e complesso processo di formazione dello Stato unitario e di diritto dalla metà del 1800.



Su questo confronto, reso possibile dallo *spirito costituente*, cioè da quell'irripetibile situazione per cui forze le politiche, anche fortemente antagoniste, erano unite dalla consapevolezza e dal desiderio di rifondare lo Stato su basi di convivenza e di pace, pesava l'eredità del fascismo, dell'assetto antidemocratico delle istituzioni e delle forme positive delle leggi vigenti¹.

È noto che l'Assemblea costituente si misurò, fra l'altro, con la minaccia di *rottura della pace religiosa* in Italia², prospettata dai deputati cattolici per l'enorme pressione vaticana, mirata alla conservazione dei Patti lateranensi³. Questa pressione portò al compromesso, avallato dai comunisti di Togliatti e faticosamente elaborato con gli sforzi di tutte le componenti dell'Assemblea.

In conseguenza, la Costituzione si occupava di religione in due sue parti: quella dei *rapporti tra Stato e confessioni religiose*, situata nei *Principi fondamentali*, cioè negli articoli 8 e 7 della Carta e quella del *diritto di professione di fede religiosa*, garantito a *tutti*, negli articoli 19 e 20⁴, posti fra *i diritti e doveri dei cittadini*⁵.

Lo studio del rapporto corrente fra queste due parti della Costituzione, dal 1948 ad oggi, non ha avuto – a mia opinione – una elaborazione adeguata, ma è stato caratterizzato da una storia *dinamica*, influenzata dalla velocità (o lentezza) di formazione della cultura democratica nel Paese, che usciva da 20 anni di dittatura nei quali, non solo le istituzioni, ma anche l'educazione della popolazione era stata

¹ Quest'ultime erano tutte strutturate su quel modello di relazioni fra cittadini e autorità pubblica della dittatura, cioè sul metodo dei *diritti riflessi*, che non prefiguravano protezione diretta della persona e dei suoi bisogni, ma solo la tutela mediata attraverso la partecipazione alle istituzioni fasciste o controllate dal regime, che fossero le corporazioni, il partito fascista o la Chiesa cattolica.

² JEMOLO A.C., *Per la pace religiosa d'Italia*, Firenze, 1944, aveva prodotto un saggio assai poco profetico, nel quale auspicava esattamente il contrario di quanto invece pretese il Vaticano nel frangente politico della Costituente. TOZZI V., *Quale regime per i rapporti Stato-chiese in Italia ?*, ne *Il diritto ecclesiastico*, n. 2-3 del 2005, p. 536 ss.

³ I Patti lateranensi erano scaturiti dalla conciliazione operata dal fascismo con una Chiesa di Pio XI, che esiliò il *popolarismo* di Luigi Sturzo e di Alcide De Gasperi in favore del cattolicesimo intransigente e politicamente non ostile al regime, alla Gemelli, Tacchi Venturi, Gedda e Lombardi.

⁴ La tutela dell'art. 19 è una specificazione, riferita al *diritto di libertà religiosa*, della più ampia categoria di *diritti inviolabili dell'uomo* indicata nell'articolo 2 della Carta. Questa norma – a mio avviso – rappresenta il modello costituzionale e democratico di relazione fra cittadini ed istituzioni, laddove i rapporti fra Stato e confessioni religiose di cui agli articoli 8 e 7 sono una specifica disciplina derivata, strumentale alla piena attuazione degli articoli 2 e 19.

⁵ Oggi vi è anche una norma all'art. 117, lett. "c" del testo novellato con la legge costituzionale n. 3 del 2001, ma di ciò in appresso.



totalmente rovesciata, anche a causa della assenza di dialettica democratica e della persecuzione fisica di ogni forma di dissenso.

Il problema, comune anche ad altre nazioni che uscivano dalle dittature del XX secolo, era in Italia reso più difficile dalla peculiarità politica nazionale per cui, in epoca di *cortina di ferro* e di occidente diviso in filo-americani e sinistre, più o meno legate all'Unione sovietica, avevamo la *questione* romana in senso gramsciano, costituita dalla presenza nel nostro territorio della Sede universale del cattolicesimo e contemporaneamente, il partito comunista più numeroso dell'occidente, con tutte le conseguenze di sospetto reciproco quanto alla fedeltà democratica.

In un contesto così sinteticamente abbozzato, i valori costituzionali dell'uguaglianza, del solidarismo fra tutti i consociati e fra questi ultimi e le istituzioni dello Stato, stentaron molto ad affermarsi; così pura la relazione fra le due parti della Costituzione che trattano il fenomeno religioso non ebbe modo di strutturarsi in maniera omogenea.

La dottrina degli anni cinquanta e quella dominante degli anni sessanta, continuarono a sostenere che l'articolo 7 della Costituzione, ed in particolare il suo comma 2°, ove si riconoscono i Patti lateranensi come fonte di disciplina dei rapporti tra lo Stato italiano e la Chiesa, costituivano una *fonte speciale*, che in qualche modo *costituzionalizzava* le singole norme del concordato, derogando ai principi fondamentali della Costituzione stessa⁶; si pervenne addirittura all'enunciazione della permanenza del confessionismo di Stato, per cui la *religione cattolica è la sola religione dello Stato*, mentre *gli altri culti* rimanevano meramente *tollerati*⁷, con buona pace finanche dell'uguale libertà delle confessioni religiose promessa (vanamente) dal 1° comma dell'articolo 8 della Carta.

Dell'uguaglianza dei cittadini senza discriminazioni di carattere religioso, come voluto dall'art. 3, nemmeno a parlarne; la dottrina non si sforzava nemmeno a relegarla fra le *norme programmatiche*, cioè di non immediata applicazione, come una certa costituzionalistica in riferimento ad altri valori aveva enunciato per ritardare la applicazione della democrazia repubblicana in quegli anni⁸. I cittadini di altre fedi religiose continuarono a subire fortissime discriminazioni (così come quelli appartenenti a forze politiche non governative) e le

⁶ PETRONCELLI M., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Napoli, 1965, p. 59 ss.

⁷ D'AVACK P.A., *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, Milano, 1969, p. 289

⁸ CRISAFULLI V., *La costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952; CALAMANDREI P., *La costituzione e le leggi per attuarla*, in AA.VV., *Dieci anni dopo (1945-1955)*, p. 227 ss.; ZAGREBELSKY G., *Diritto costituzionale*, Torino, 1987, p. 104.



organizzazioni collettive della loro fede, nella migliore delle ipotesi rimasero nel ruolo di *culti tollerati o ammessi*, come stabilito nella legge n. 1159 del 1929.

Con gli anni settanta si ebbe una prima riscossa delle libertà civili (statuto dei lavoratori, diritto di famiglia, legge ospedaliera, riforma carceraria, riforma delle forze armate, divorzio, aborto), ma la materia della disciplina giuridica del fenomeno religioso e delle relazioni correnti fra le due parti della Costituzione afferenti il fenomeno religioso non ebbero una elaborazione scientifica sufficiente o adeguata⁹ ed il potere politico cominciò a disquisire su categorie non propriamente attuali. L'unico tema all'attenzione della scena politica era la revisione o il superamento del regime concordatario¹⁰.

Gli anni ottanta del 1900 conclusero la discussione politica e scientifica, come è noto, con un gattopardesco *cambiare tutto per non cambiare niente*, con la revisione concordataria del 1984 e con l'avvio della stagione delle *intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*¹¹. Queste intese, però, invece di segnare il recepimento delle esigenze specifiche di ciascun gruppo religioso rispetto al quadro delle libertà ugualmente garantite a tutti, realizzò una politica dell'*inflazione dei privilegi* concessi alla chiesa cattolica, distribuiti in maniera ineguale e più limitata¹².

La dottrina e la politica dominanti salutarono questa fase come il tardivo avveramento del disegno costituzionale assumendo che con la revisione del concordato lateranense si sarebbe attuato *l'adeguamento costituzionale* della disciplina dei rapporti fra Stato e Chiesa, mentre con le intese si sarebbe attuata la uguale libertà delle confessioni religiose promessa dall'articolo 8, comma 1°.

Il partito dell'*abrogazione del concordato* venne sconfitto.

⁹ Il dibattito politico e scientifico, fin dagli anni cinquanta era stato e rimase incentrato sul *concordato lateranense*, la cui mancata revisione (pure prevista nella seconda parte del secondo comma dell'articolo 7) era considerata la vera causa della mancanza di democrazia. Finanche la proposta *più rivoluzionaria*, cioè la proposta di Lelio Basso, di revisione della Costituzione in materia ecclesiastica, non andava oltre l'unificazione in un unico regime dei rapporti fra lo Stato la Chiesa e le altre *confessioni religiose*. La proposta è pubblicata in *L'Astrolabio*, del 27 settembre 1970, su di essa fu tenuto uno storico convegno di diritto ecclesiastico: RAVÀ A. (a cura di), *Individuo, gruppi e confessioni religiose nello Stato democratico*, Milano, 1973.

¹⁰ AA.VV., *Concordato: revisione o superamento?*, in *Humanitas*, n. 1-2, Brescia, 1974.

¹¹ Furono stipulate. Il 21.2.1984 l'intesa con la tavola valdese (legge n. 449 del 1984); quella con la Chiesa Avventista del 7° giorno (legge n. 516 del 1988); quella con le Assemblies di Dio in Italia (legge n. 517 del 1988); quella con l'Unione delle comunità ebraiche italiane (legge n. 101 del 1989).

¹² TOZZI V., *Quale regime per i rapporti Stato-Chiese?*, ne *Il Diritto Ecclesiastico*, 2005, n. 2-3, p. 529 ss.



Molta dottrina si impegnò nella critica dei limiti della revisione concordataria¹³, mentre la dottrina *filo-curiale* si diede da fare per rendere inoperanti anche i modesti sprazzi di innovazione contenuti nell'art. 8 della legge n. 121 del 1985, recettiva dell'accordo di revisione concordataria¹⁴.

La stessa stagione delle intese fu breve¹⁵ e non foriera di libertà ed uguaglianza, né fra i cittadini ed ancor meno fra organizzazioni collettive della religiosità presente nella società. Avvenne solo una subalterna cooptazione di alcune religioni di minoranza, in una parte dei privilegi accordati alla Chiesa, caratterizzata anche da un sacrificio della loro identità culturale, costrette ad omologarsi ai comportamenti della Chiesa, anche in contrasto con le rispettive tradizioni di relazione con i poteri pubblici¹⁶.

¹³ La letteratura sulla riforma del concordato è sterminata, per il primo commento a stampa vedi: **TOZZI V.** (a cura di), *Concordato: opinioni a confronto*, Napoli, 1984.

¹⁴ Con un escamotage giudiziario, si riuscì a negare l'abrogazione delle norme del concordato lateranense non riportate nel nuovo testo, non ostante la abrogazione esplicita di cui all'art. 13 della legge n. 121/85.

¹⁵ Alcune successive intese furono stipulate solo nel 1993: una con la tavola valdese, per rettificare le ingiustizie dell'intesa del 1984 (legge n. 409 del 1993); una con l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI) (legge n. 116 del 1995); una con la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (legge n. 520 del 1995); anche l'Unione delle Comunità ebraiche chiese la modifica dell'intesa del 1989 (legge n. 638 del 1996). Alcune intese pur sottoscritte dal Governo giacciono in attesa di presentazione al parlamento. Precisamente: l'intesa con l'Unione Buddhista italiana e con la Congregazione italiana dei Testimoni di Geova, firmate il 20 marzo 2000; l'intesa con l'Unione delle Chiese Cristiane avventiste del 7° giorno, firmata il 23 aprile 2004.

Altre chiese fanno la coda per avere anch'esse questo strumento di raccordo con i benefici statali. Dinanzi alla Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose (cd. Commissione Pizzetti), istituita con D.P.C.M. del 14 marzo 1997 e confermata nella XIV Legislatura, pendono trattative per la stipula di intese con:

- Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni (Mormoni), ente riconosciuto con d.P.R. del 23.2.1993, le cui trattative sono iniziate il 20.7.2000;

- Chiesa Apostolica in Italia, ente riconosciuto con d.P.R. del 21.2.1989, le cui trattative sono iniziate il 30.1.2001;

- Sacra Arcidiocesi d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale, riconosciuta con d.P.R. del 16.7.1998, le cui trattative sono iniziate il 21.11.2000;

- Istituto buddista italiano Soka Gakkai, riconosciuto con d.P.R. del 20.11.2000 e le cui trattative sono iniziate il 18.4.2001;

- Unione induista italiana, riconosciuto con d.P.R. del 29.12.2000, le cui trattative sono iniziate il 18.4.2001.

¹⁶ Si pensi alla vicenda del cd. 8x1000, che ha costretto Ebrei e Valdesi a più modifiche delle rispettive intese con lo Stato, sia per non divenire finanziatori indiretti della Chiesa cattolica, che per non disperdere il finanziamento pubblico che veniva contrabbandato per contribuzione volontaria dei cittadini verso la propria religione. Intesa con la Tavola valdese, firmata il 27 maggio 2005 (2ª modifica per partecipare



Contemporaneamente, ma fin dalla ricostruzione postbellica, tutti i benefici calati a pioggia sulla Chiesa cattolica dalle leggi statali venivano presentati come forme dell'interventismo statale per la promozione della libertà religiosa dei cittadini, in attuazione del 2° comma dell'articolo 3 della Costituzione. Evidentemente, perché le libertà religiose della persona continuano ad essere concepite come *diritti riflessi* cui i cittadini possono accedere solo partecipando alla vita della istituzione religiosa di cui sono parte, ove questa sia fra quelle gradite al potere politico.

Sinteticamente, si attuò un quasi perfetto *continuismo* fra la politica del ventennio fascista e quella repubblicana, almeno quanto a modalità di regolazione del fenomeno religioso.

Lo strumento principale per la realizzazione della libertà ed eguaglianza in materia religiosa, invece, non ha avuto possibilità di vedere la luce. *La legge sulle libertà religiose*, che avrebbe dovuto rendere operative le garanzie degli articoli 19 e 20 della Costituzione, interpretando *hic et nunc* il rapporto fra i due settori della disciplina costituzionale in materia religiosa, non è mai stata emanata, perdendosi in ogni legislatura nei meandri dei conflitti politici e dei dibattiti scientifici¹⁷.

* * *

Il risultato di questo assetto politico è consistito nel mantenere le relazioni concordatarie fra Stato e Chiesa cattolica, modello applicato anche ad alcune religioni selezionate con criteri eminentemente politici e non intelligibili da alcuna norma positiva, come metodo egemone di regolazione dei rapporti a carattere religioso che si svolgono nella società. Le libertà individuali e collettive in materia religiosa, perciò, hanno trovato una soddisfazione solo indiretta e mediata dalle confessioni religiose *elte*, ovvero sono state fortemente limitate o

alla distribuzione della quota dell'8x1000 dell'Irpef riferita ai contribuenti che non hanno effettuato opzioni di attribuzione).

¹⁷ Di recente si registrano: Proposta n. 36 ad iniziativa dell'On. Spini ed altri, presentata il 28 aprile 2006 e trasmessa alla Commissione affari costituzionali il 3 luglio 2006; Proposta n. 36 ad iniziativa dell'On. Boato, presentata il 28 aprile 2006 e trasmessa alla Commissione affari costituzionali il 19 settembre 2006. Delle proposte di legge sulla libertà religiosa, quella dell'On. Spini (Atto n. 134 della camera dei Deputati) riproduce quella presentata nella precedente Legislatura (n. 1574), quella presentata dall'On. Boato, assume di avere tenuto conto del confronto con la precedente e di consultazioni. Nella XIV Legislatura, fra l'altro, vi fu anche una proposta governativa a firma Berlusconi (atto n. 2531, presentata il 18 marzo 2002), che è utile considerare per verificarne le differenze con quelle dell'odierna maggioranza governativa di centro-sinistra.



negate a singoli ed a soggetti collettivi che non appartenessero a quel gruppo privilegiato.

Il diritto costituzionale di libertà di professione di fede religiosa non ha ricevuto un'azionabilità immediata, né sono state istituite autorità specificamente preposte ad attuarlo in tutti i modi e livelli di sua manifestazione, elevando il sotto-sistema delle relazioni centralistiche fra Stato e confessioni religiose a strumento unico o prevalente per la disciplina del fenomeno.

In riferimento all'articolazione dei poteri pubblici nella evoluzione della democrazia repubblicana, il fenomeno religioso è stato oggetto di un'azione per così dire *bifrontale*¹⁸.

Da una parte, le istituzioni repubblicane, lentamente ed in ritardo, si sono mosse verso il decentramento prima e lo sviluppo delle autonomie poi, fino a definirlo ampollosamente *federalismo*¹⁹. Dal quale processo è anche scaturito un fiorente *diritto ecclesiastico regionale* e locale, formalmente a produzione unilaterale, ma di fatto fondato sulla esportazione del metodo della contrattazione fra autorità civili legiferanti ed autorità ecclesiastiche; contrattazione non istituzionale (come negli articoli 8, comma 3°, e 7, comma 2°, della Costituzione), ma di tipo lobbyistico, cioè fondato sulla pressione politica e spesso occulta, dei gruppi di potere per la concessione *a pioggia* di benefici economici o normativi, rappresentati come espressione dell'interventismo pubblico di cui all'articolo 3 della Carta.

Dall'altra parte, la materia ecclesiastica è stata oggetto di uno strisciante e violento processo di centralizzazione, pervenendosi addirittura, con l'art. 117, lett. "c" del testo novellato con la legge costituzionale n. 3 del 2001, all'attribuzione costituzionale della competenza legislativa esclusiva dello Stato all'intera materia dei *rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose*, con potenziale restringimento delle autonomie regionali o con possibili conflitti di attribuzione fra le diverse componenti della Repubblica²⁰.

Per chiarire meglio, fino al 2001, l'art. 7 della Costituzione fissava il principio costituzionale per cui i rapporti fra Chiesa e Stato dovessero

¹⁸ TOZZI V., *C'è una politica ecclesiastica dei governi. E la dottrina?*, in PICOZZA P. e RIVETTI G. (a cura di), *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, Milano, 2007, p. 149 ss.

¹⁹ L'attuazione della previsione costituzionale delle Regioni risale al 1970; il conferimento dei primi poteri al 1972, il primo decentramento organico al 1975/77. Lo sviluppo delle autonomie locali è del 2001, preceduto dalle "leggi Bassanini" e operato con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

²⁰ Cfr. TOZZI V., *Fasi e mezzi per l'attuazione de disegno costituzionale di disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), maggio 2007.



essere necessariamente regolati mediante accordi fra le parti; così pure i rapporti delle *confessioni religiose diverse dalla cattolica* e lo Stato (ex art. 8, comma 3°)²¹. Però, lo Stato è rimasto politicamente arbitro di stabilire quali formazioni sociali siano qualificabili come *confessioni religiose*, accoglibili nell'empireo delle organizzazioni religiose che trattano i loro rapporti. Ciò, come già detto, non impediva il formarsi di un diritto ecclesiastico regionale e locale fondato su relazioni fra le istituzioni civili e religiose non strutturati in accordi inter-ordinamentali o costituzionalmente protetti.

Dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del Titolo V della Carta, non i soli rapporti delle confessioni religiose con lo Stato sono riservati al potere legislativo statale, ma anche i rapporti di tutte le altre articolazioni della Repubblica italiana rientrano in questa riserva. Così, visto il novellato articolo 114 della Carta, i Comuni, le Città metropolitane, le Province, le Regioni, sembrano oggi tutti limitati nella loro – pur originaria – autonomia, dovendo operare in materia di relazioni con i gruppi confessionali in base alla legislazione del potere centrale dello Stato²².

3 – I rapporti Stato-confessioni religiose come sotto-sistema normativo nel più vasto ambito delle libertà delle formazioni sociali a carattere religioso

Ho sommariamente descritto come l'applicazione e l'interpretazione della Costituzione abbiano avuto un'evoluzione scientifica e politica.

Rammentando gli aspetti storico-politici che generarono in Assemblea costituente la conservazione dei patti lateranensi ho

²¹ Questa previsione costituzionale, di per sé, nemmeno obbligava alla produzione di una legislazione statale, ben potendo realizzarsi l'accordo voluto dalla Costituzione in una normativa regionale, alla luce della ripartizione delle competenze legislative stabilite nell'art. 117 (nella sua versione originale).

Tanto ciò è vero che, dal 1985, non è mancata una legislazione regionale frutto di accordi con la Conferenza Episcopale Italiana (C.E.I.) che è indubbiamente organo della Chiesa cattolica. E si sono altresì prodotti regolamenti non aventi valore di legge, parimenti derivati da contrattazione bilaterale, ma per previsione del concordato riformato.

²² Una poco nota e meno studiata politica dei Governi succedutisi nel tempo aveva già da tempo operato un rafforzamento dei poteri centrali, anche aggregando intorno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri una potente organizzazione, svalutativa anche dei poteri del Ministro dell'interno, istituzionalmente garante delle libertà sociali. Cfr **TOZZI V.**, *Fasi e mezzi per l'attuazione del disegno costituzionale di disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), maggio 2007, ed in *Il diritto ecclesiastico*, n. unico 2007, in via di pubblicazione.



evidenziato come la mediazione fra le sue diverse componenti ideologiche portò all'adozione di un vero e proprio sotto-sistema normativo, integrante la materia de *...i loro rapporti con lo Stato* (di tutte le Confessioni religiose).

Questo specifico settore di disciplina costituzionale sancisce la continuità col precedente regime politico (*...i loro rapporti sono regolati dai patti lateranensi...*, ma lo sanciva in via transitoria; infatti, nella seconda parte dell'articolo 7 era stata già prevista la modificazione dei patti. Tuttavia, traduceva il modello concordatario in metodo, estendendo la contrattazione de *...i loro rapporti con lo Stato...* anche alle rappresentanze delle altre confessioni. In tal modo la contrattazione è divenuta la forma *nomopoietica* standard della disciplina giuridica statale dei rapporti Stato-confessioni religiose.

Va però considerato che, il metodo delle relazioni contrattate fra Stato e confessioni religiose costituisce una forma particolare di attuazione della libertà solo per determinati gruppi religiosi, la quale è parte della più ampia e generale garanzia, sancita in maniera formalmente illimitata, in favore di tutte le formazioni sociali religiose (e degli individui singoli) nell'articolo 19. Infatti, non tutte le esigenze di carattere religioso che si sviluppano nella società necessitano di discipline contrattate con il potere centrale dello Stato, mentre la Repubblica, cioè l'intero insieme delle componenti istituzionali e sociali della nazione, è specificamente impegnata a garantire *a tutti* e non solo alle confessioni con intesa, quei diritti in materia religiosa, che avrebbero richiesto una specificazione ampia ed universale in leggi ordinarie ed unilaterali valide per tutti e non generative di privilegi a favore dei più potenti. Semmai, il legislatore post-bellico avrebbe dovuto impegnarsi di più di quanto non abbia fatto, a rimuovere le discriminazioni e i privilegi generati dal precedente regime e dalla sua alleanza strumentale con la Chiesa cattolica.

Da qui l'esigenza di meglio approfondire il rapporto corrente fra questi settori di disciplina costituzionale.

L'inquadramento dei rapporti a carattere religioso nel modello generale disegnato dalla Carta delle relazioni fra cittadini, loro formazioni sociali e poteri pubblici, a mia opinione, determina un *rapporto di strumentalità* fra la disciplina generale dell'articolo 19 della Carta, con la sua chiosa dell'articolo 20²³, e il sotto-sistema dei rapporti

²³ Anche nell'articolo 19 si tutelano le forme collettive del fenomeno religioso, con i termini: *... forma associata*, il cui etimo è preso direttamente dalle *formazioni sociali* in cui si sviluppano i *diritti inviolabili dell'uomo* ex art. 2 della carta. L'articolo 20, invece, rispetto all'articolo 19, si riferisce ad una rosa più ristretta di soggetti collettivi a carattere religioso, solo perché volta a tutelare in maniera peculiare quei soggetti



con lo Stato della molto più ristretta categoria delle confessioni religiose di cui agli articoli 8 e 7²⁴.

Infatti, il modello delle relazioni sociali disegnato dai principi fondamentali della Costituzione articola sulla centralità della persona umana e sul patto solidaristico fra i consociati (la Repubblica) ogni relazione con i poteri pubblici (lo Stato).

L'intervento pubblico per la soddisfazione dei bisogni individuali o di gruppo non dovrebbe mai venire a costituire un privilegio accordato ad uno o all'altro gruppo. I poteri pubblici, infatti, costituiscono *un servizio* alla comunità (il popolo), titolare della sovranità, esercitata attraverso di essi. Ne consegue che, i soggetti collettivi religiosi, siano essi sovrani (come è definita la Chiesa cattolica), o dotati di autonomia, più o meno originaria (quali possono essere le altre confessioni religiose o ogni tipo di formazione sociale religiosa), in tanto sono presi in considerazione dai poteri pubblici, in quanto rappresentino il *luogo o il mezzo* di soddisfazione dei bisogni religiosi della persona, effettivi e manifesti.

La stessa titolarità autonoma di diritti soggettivi di libertà da parte delle formazioni collettive a carattere religioso è più volte ed in diverso modo sancita costituzionalmente, ma non in maniera apoditticamente scissa dalla sussistenza di corrispondenti esigenze della parte di corpo sociale che ad esse appartiene. E la differenziazione di livelli di garanzie giuridiche sancita nei due diversi comparti costituzionali di disciplina del fenomeno religioso, si può giustificare solo in relazione al diverso rilievo dei bisogni religiosi sociali di volta in volta manifestatisi.

In conseguenza, può giustificarsi un così ampio condizionamento della sovranità statale, quale quello della auto-limitazione del potere di formazione delle leggi nazionali in materia di rapporti con le confessioni religiose, solo ammettendo che le confessioni religiose siano da individuare nelle forme apicali delle soggettività collettive religiose, munite di strutture organizzative assai significative, di radicamento sociale rilevante e di un'autonomia originaria.

collettivi religiosi che presentano un livello di organizzazione e visibilità idoneo ad attrarre l'attenzione dei poteri pubblici.

²⁴ Le confessioni religiose, invece dovrebbero essere quella particolare categoria di soggetti collettivi religiosi che, per la complessità dell'organizzazione, per l'ampiezza della loro strutturazione, per il radicamento sociale significativo, per la evidente riconoscibilità della loro presenza e storia nella società, costituiscono le forme apicali del *genus* formazioni sociali a carattere religioso.



4 - Politicità dell'attribuzione della qualifica di ... confessione religiosa

La politica italiana, dalla Costituente in poi, è stata percorsa da un filone per così dire *continuistico* e cioè di atteggiamento filo-curiale, che si è espresso in vari modi, ma sostanzialmente con l'obiettivo di mantenere in vigore il sistema di privilegio della Chiesa cattolica e di suo *patronnage* della libertà religiosa della popolazione, a scapito della libertà di determinazione delle persone e della pari dignità delle rispettive opzioni etiche, religiose o morali. Tanto è ravvisabile nelle pur diverse fasi politiche degli ultimi sessanta anni e nelle diverse tipologie di normative prodotte nel tempo.

Attraverso una analisi per così dire linguistica del testo costituzionale può trovarsi una conferma dell'operazione politica che ho innanzi descritta come non coerente con l'impianto voluto dai costituenti.

I Costituenti adoperarono un vocabolario ampio e differenziato per riferirsi ai fenomeni religiosi di tipo collettivo, avendo di mira situazioni e regole di volta in volta diverse.

La fase dell'ultimo ventennio è caratterizzata da uno *spostamento* linguistico che consente di perpetuare le discriminazioni pregresse sotto le spoglie della realizzazione della democrazia contrattata fra Stato e gruppi religiosi.

Prendo spunto da una questione terminologica per approdare ad un problema di sostanza.

Muovendo dal presupposto che i Costituenti abbiano adoperato la lingua italiana con puntualità, senza approssimazioni o casuali equivalenze²⁵, riterrei utile porre in risalto come essa, nelle diverse parti in cui tratta la problematica della religione, e più specificamente il fenomeno della religiosità collettiva, adoperi termini diversi, che vengano adoperati per riferirsi a fenomeni non del tutto coincidenti, almeno per la prospettiva delle singole disposizioni in cui vi fa riferimento.

Il termine *confessioni religiose* è adoperato nella Costituzione solo nel 1° comma dell'articolo 8:, per garantire loro la ...*pari libertà*, senza

²⁵ DE MAURO T., *Introduzione – Il linguaggio della Costituzione*, in *Costituzione della Repubblica italiana (1947)*, UTET libreria – Fondazione Maria e Goffredo Bellonci ONLUS, Torino, 2006, p. VII ss., ricorda come il "Gruppo ristretto", prima di inviare all'Aula il testo proposto, lo sottopose all'analisi linguistica di specialisti, che proposero correzioni e rettifiche terminologiche, riguardanti, fra l'altro, proprio l'odierno articolo 8.



fornire elementi utili alla individuazione di cosa debba intendersi con quel termine.

Nel 2° comma, poi, l'enunciazione del termine *confessioni religiose*, viene reiterata per stabilire la garanzia della loro autonomia (in parallelo con il riconoscimento di *sovranità* della Chiesa cattolica, sancito nel 1° comma dell'articolo 7), ma in riferimento alla categoria delle ... *confessioni religiose diverse dalla cattolica*.

Questa seconda evocazione del termine fornisce un primo elemento ermeneutico, utile per comprendere a chi i Costituenti intendessero riferirsi con la coniazione di questa nuova categoria legale di formazioni sociali a carattere religioso²⁶.

Infatti, sia pure con un'orribile maniera di indicare un *genus*: quello delle confessioni religiose, adopera una distinzione al negativo dal modello considerato: la Chiesa cattolica.

Il comma 2° dell'articolo 8 ha il merito di confermarci che anche la Chiesa cattolica, oggetto della separata disciplina dell'articolo 7, è una confessione religiosa e che anch'essa sottostà al principio di uguale libertà di cui al comma 1° dell'articolo 8²⁷.

²⁶ **FERRARI S.**, *La nozione giuridica di confessione religiosa (Come sopravvivere senza conoscerla)*, in **PARLATO V** e **VARNIER G.**, *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, cit. p. 19 ss; ma già prima: **BELLINI P.**, voce *Confessioni religiose*, in *Enc. Dir.*, v. VIII, Milano, 1961, p. 926 ss.; **PEYROT G.**, *Confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Digesto* (discipline pubblicistiche), v. III, Torino, 1989, p. 355 ss, il quale ritiene che la attuale denominazione sostituisca la precedente denominazione di "culti", di cui alla legge n. 1159 del 1929 (culti ammessi). E che in essa il costituente volesse ricomprendere ...*il genus relativo alle istituzioni o formazioni sociali (art. 2), che danno vita alla fenomenologia religiosa, ricomprendendole tutte in una categoria genericamente individuata...* Ancora **CASUSCELLI G.**, *Ancora sulla nozione di "confessione religiosa" il caso Scientology*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1998, n. 3, p. 809 ss., il quale analizza il termine confessione religiosa separando il sostantivo (confessione) dall'aggettivo (religiosa); **COLAIANNI N.**, *Confessioni religiose ed intese – Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari, 1990, p. 81 ss, propone l'autolegittimazione ed autoqualificazione dei gruppi religiosi; **CARDIA C.**, *Stato e confessioni religiose – Il regime pattizio*, Bologna, 1992, p. 398; **BOTTA R.**, *Confessioni religiose*, in *Enc. Giur.* (Treccani).

²⁷ La notazione non è così scontata, giacché la centralità del 1° comma dell'art. 8 nell'economia complessiva delle relazioni fra lo Stato e le confessioni religiose (cattolica compresa) è stata dottrinalmente evidenziata per la prima volta da Giuseppe Casuscelli, solo con uno scritto del 1974 e fu enunciata per segnare dottrinalmente la chiusura di quella fase storica in cui certa dottrina *filo-curiale* non aveva esitato a enunciare il permanere – anche nella Repubblica italiana del 1948 - del confessionismo di Stato. Permanenza che si assumeva generata dalla catena dei rimandi normativi per cui, il comma 2° dell'art. 7 della Costituzione richiama i Patti lateranensi del 1929 e fra questi, il Trattato lateranense, all'articolo 1° richiama lo Statuto albertino del 1848 che, a sua volta, all'articolo 1° enuncia il noto principio per cui la *religione* cattolica è la *sola*



Ai fini del ragionamento, tuttavia, la notazione ha lo scopo di evidenziare che, in mancanza di una definizione esplicita della Carta su cosa debba intendersi per *confessione religiosa*, si possa interpretativamente dedurre che l'Assemblea nell'evocarlo ebbe a modello il fenomeno Chiesa cattolica. Il Costituente, cioè, prestò attenzione al modello di un soggetto dotato di un'organizzazione complessa, riconosciuta, strutturata con un Capo, un apparato normativo (che, da Santi Romano in poi, è definibile *ordinamento giuridico*), un'organizzazione di poteri ampia, antica e diffusa (i dicasteri vaticani, i vescovi, le parrocchie, i grandi ordini religiosi) ed un radicamento nella società nazionale ampio e diffuso. Al modello considerato, poi, non senza sottili distinguo (che hanno avvelenato la successiva applicazione della norma), furono equiparati altri soggetti che nell'esperienza empirica dei Costituenti erano già noti, quali, ad esempio, *i culti ammessi nello Stato*, oggetto della legge n. 1119 del 1929. A questo tipo di organizzazioni collettive a carattere religioso si diede il nome di *confessioni religiose*.

Nella mediazione politica resa necessaria dall'imposizione della parte cattolica, che pretese la conferma esplicita dei Patti lateranensi nella nostra Costituzione, si attenuò il palese conflitto fra i nuovi principi e la conferma del sistema dei *diritti riflessi* per i cittadini, scaturente dal concordato del 1929, estendendo ad altre *confessioni religiose*, di fatto ai vecchi ... *culti ammessi* ..., di cui alla legge n. 1159 del 1929, la possibilità futura di accedere ad un sistema di relazioni con lo Stato non più imposto dalla dittatura, ma addirittura *contrattato* con i poteri civili.

Le *confessioni religiose diverse dalla cattolica* di cui all'articolo 8, comma 2°, della Costituzione, quindi, nella immaginazione dei Costituenti, avrebbero dovuto essere quelle organizzazioni religiose che avessero presentato i caratteri di struttura complessa, conoscibile, radicata nel sociale; caratteri se non uguali, almeno analoghi a quelli posseduti dalla Chiesa cattolica.

Alla particolare categoria di soggetti collettivi a carattere religioso, le confessioni religiose, le istituzioni civili dedicano un'attenzione particolare, sia rilevando e garantendo loro un'ampia autonomia (riconoscendo loro, in maniera esplicita o implicita addirittura l'originarietà, cioè la non discendenza dal riconoscimento delle istituzioni civili).

religione dello Stato. Cfr. G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, 1974.



La Costituzione non regolò le modalità di accesso alla categoria delle *confessioni religiose ...*, sicché tale riconoscimento è ancora oggi regolato dalla mera discrezionalità politica governativa, con gravi conseguenze sulla reale attuazione della garanzia di pari libertà di cui al comma 1° dell'articolo 8²⁸.

Tale discrezionalità politica, poi, ha altresì sviluppato linee legislative che, indipendentemente dal colore politico dei Governi che le hanno prodotte, tendono ad enfatizzare le discriminazioni fra i gruppi sociali religiosi e fra i cittadini di diversa appartenenza religiosa. Ma di questo dirò in prosieguo.

5 - Le ... associazioni o istituzioni, a carattere ecclesiastico o con fine di religione e di culto...

In altre parti della stessa Costituzione si dettano regole e principi, facendo riferimento ad altri aspetti delle religioni organizzate e perciò si adoperano altri termini.

Mi riferisco all'articolo 20, che garantisce le *...associazioni o istituzioni, a carattere ecclesiastico o con fine di religione e di culto...* da atti discriminatorivi che potessero essere posti in essere dalle istituzioni pubbliche dello Stato.

I termini adoperati dall'articolo 20 fanno riferimento ad una categoria più ampia di forme organizzate del fenomeno religioso, rispetto alle *confessioni religiose*.

La finalità di garantire determinate organizzazioni religiose da atteggiamenti discriminatori che, nel passato periodo liberale, avevano colpito gli apparati della Chiesa cattolica, indusse i Costituenti di area cattolica a richiedere, ottenendolo senza particolari discussioni o recriminazioni delle altre parti politiche, una ampia e mirata tutela da atti repressivi o discriminatori che i poteri pubblici potessero in futuro concepire verso di loro.

Presumibilmente, i proponenti ebbero in mente la categoria dei *cd. enti ecclesiastici*, ma adoperarono una terminologia volutamente

²⁸ La fonte costituzionale che conia la categoria giuridica delle *confessioni religiose* non spiega quali soggetti siano qualificabili per tali, consegnando al potere politico ed ad un legislatore poco attento, la selezione di coloro che possono accedere a tale qualifica ed ai benefici connessi. La scienza giuridica ha faticato ad affermare questa semplice interpretazione semantica per cui, se l'articolo 8, comma 2°, parla di *confessioni diverse dalla cattolica*, allora anche la Chiesa cattolica è una confessione. Questa banale deduzione ha stentato ad essere riconosciuta perché il semplice riconoscimento dell'unitarietà della categoria era invisibile alla Chiesa cattolica, preoccupata di marcare la propria differenza dalle *confessioni di minoranza* (che altro non sono che *i culti ammessi*, di cui alla legge n. 1159 del 1929).



ampia ed omnicomprensiva e soprattutto, non specificamente riferita alla sola Chiesa cattolica o alle sue espressioni organizzative diffuse. Tuttavia, richiamarono l'astratto concetto di *istituzioni o associazioni*, evocanti l'aspetto dell'organizzazione e della plurisoggettività della composizione delle entità considerate. Il ... *carattere ecclesiastico o il fine di religione o di culto ...*, sono fattori specificativi della tipologia di soggetti collettivi organizzati cui la norma intese offrire la specifica tutela da atteggiamenti negativi dei poteri pubblici.

La categoria di soggetti destinatari delle tutele garantite dall'articolo 20 appare assai più ampia o meno delimitata rispetto alle *confessioni religiose* di cui agli articoli 8 e 7. Qualsiasi entità collettiva, dotata di una minima evidenza statutaria e di un'organizzazione intelligibile dall'esterno, tanto da potere essere oggetto dell'attenzione della potestà impositiva statale, ovvero dei poteri di vigilanza e controllo su enti e persone giuridiche, ovvero da ricadere nell'attenzione dei poteri legislativi, può – almeno in astratto – avvalersi della tutela precettiva di questa norma, con conseguenze sulla legittimità tanto di eventuali atti normativi, che di semplici atti di amministrazione e governo, che ne integrassero la violazione.

La tutela costituzionale, pensata e proposta dagli esponenti cattolici, non è limitata solo alle organizzazioni collettive di quella religione, ma dovrebbe estendersi, in maniera precettiva, a tutte le forme organizzative del fenomeno religioso che non giungano ai livelli delle confessioni religiose, a qualsiasi fede siano ispirate.

Il condizionale, tuttavia, è causato dalla ben diversa realtà che il Paese vive a proposito di tutela dei gruppi religiosi non legati alla religione ... *di maggioranza*.

La diversa prospettiva del precetto contenuto nell'articolo 20 della Costituzione, rispetto all'articolo 8 (e 7), da una parte esprime una specificazione attuativa del principio di uguaglianza e dall'altra rimanda ad un *genus* ampissimo di soggetti collettivi religiosi, considerati nel loro momento organizzativo, ma senza che necessiti la sussistenza dei caratteri distintivi delle *confessioni religiose* (presumibilmente meno numerose nella realtà sociale).

6 - La categoria delle ...formazioni sociali ... a carattere religioso

Nell'articolo 19 della Costituzione, nel garantire il diritto alla ... *professione di fede religiosa*, si specifica che tale diritto è assicurato a *tutti*, cioè non ai soli cittadini italiani ed è garantito sia in ... *forma individuale che associata*



La garanzia del diritto di libertà di professione di fede religiosa, che in estrema sintesi significa diritto di dotarsi di un proprio patrimonio di valori religiosi e di vivere ed agire in conformità, è garantita a tutti e cioè non solo ad ogni persona umana, ma anche ad ogni *formazione sociale* che accomuna i portatori di siffatta categoria di interessi, qualunque entità, consistenza o livello organizzativo posseggano.

L'etimo di ... *forma associata* . è comune a quello di ... *formazioni sociali* ..., adoperato nell'articolo 2 della Carta per tutelare i ... *diritti inviolabili dell'uomo*. Se così è, può dedursene che il diritto di professione di fede religiosa (*id est* di *libertà religiosa*) costituisca una specificazione della categoria dei *diritti inviolabili*. Non a caso, infatti, l'articolo 2 parla ... *dell'uomo* (di tutte le persone umane) e non dei soli cittadini italiani e così pure l'articolo 19, rivolto a ... *tutti*.

Ne consegue che, le ... *formazioni sociali a carattere religioso* costituiscono la forma di *soggettività religiosa collettiva* più ampia fra tutte quelle fino ad ora considerate dalla normativa costituzionale. L'ampissima tutela accordata dall'articolo 19 della Carta non pone alcun fattore limitativo o di differenziazione fra soggetti collettivi tutelati, se non quello del riferimento alla *professione di fede*, intesa come categoria di esigenze generative della stessa aggregazione sociale considerata.

Né rileva l'aspetto organizzativo ai fini del godimento della tutela promessa.

7 – Erroneità del richiamo indifferenziato alla categoria delle confessioni religiose per riferirsi a generi diversi e più vasti di soggetti collettivi a carattere religioso

Indipendentemente dalla genesi storico-politica del sotto-sistema di norme costituzionali relative ai rapporti confessioni religiose-Stato, all'interprete successivo non è consentito confondere le diverse prospettive analiticamente considerate dai Costituenti, prospettive semanticamente e disciplinarmente da loro ben differenziate.

Sembra invece manifestarsi un criticabile andazzo della politica e della legislazione italiana, che utilizza la denominazione di *confessione religiosa* e la stipulazione di accordi con lo Stato, come se esistesse un'unica forma di organizzazione religiosamente ispirata e affidando solo agli accordi ogni tutela giuridica delle libertà religiose, mescolando la tutela dei bisogni individuali e (genericamente) collettivi in materia religiosa, con quel ben più limitato ambito che dovrebbe integrare la



materia dei *rapporti con lo Stato* delle confessioni²⁹. Viceversa, la pluralità delle forme organizzative dei soggetti collettivi a carattere religioso non dovrebbe costituire limite all'accesso ai benefici previsti in favore dell'esercizio collettivo delle libertà religiose.

Questa denominazione è rinvenibile, ad esempio, nella legge n. 206 del 1 agosto 2003 (*Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale degli oratori e degli enti che svolgono attività similari*) che, all'articolo 1°, specificamente indica come destinatari dei vantaggi promessi: "... gli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese ...". Ancora, l'art 10, n. 9, del d.l. 4 dicembre 1997, n. 460 sulla *Disciplina tributaria degli enti no profit e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS)*, che ammette ai suoi benefici gli enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese. Gli esempi in tal senso potrebbero essere infiniti.

Anticipo subito che, a mio vedere, questo fenomeno è, forse inconsapevolmente generato da un vecchio impianto di analisi del "*progetto costituzionale di disciplina giuridica del fenomeno religioso*", che ha continuato ad analizzare il fenomeno religioso, in continuità con gli assetti giuridici del precedente regime politico, con prevalente attenzione alla Chiesa cattolica (considerata la religione dello Stato) ed in misura minore alle *confessioni diverse dalla cattolica* di cui agli articoli 7 e 8 della Carta ed ha sempre più disatteso il metodo dell'impostazione delle leggi e delle regole amministrative, movendo dalla tutela dei bisogni religiosi individuali e collettivi effettivi della comunità.

La lettura di molti manuali e testi giuridici in materia, non sembra dolersi di questa prassi e sembra relegare gli altri articoli della Costituzione afferenti il fenomeno religioso ad un ruolo quasi astratto o quasi *derivato*, come se la libertà religiosa dei singoli continuasse ad essere materia dei *cd. diritti riflessi*, mediati dal *patronage* della Chiesa e, oggi, delle *confessioni con intesa con lo Stato*, confermando in forma ampliata l'impianto proprio della dittatura precedente.

²⁹ L'abuso del termine "confessione religiosa", è riscontrabile nei disegni di legge sulla libertà religiosa, di cui in prosieguo. Questo termine, in misura sempre maggiore, è utilizzato anche nella legislazione ordinaria già vigente nello Stato, associato alla stipulazione di accordi con lo Stato. Con queste leggi si garantisce l'accesso ai benefici ed interventi di favore erogati dalla mano pubblica, prima in favore della Chiesa cattolica e poi solo alle confessioni che abbiano stipulato l'intesa ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione. Anche in questo caso gli esempi sono infiniti. Un commento sul punto è in TOZZI V., *Edilizia di culto (Libertà delle confessioni)*, in BOTTA R. (a cura di), *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 335 ss. .



Il costante riferimento alle *confessioni religiose* o alle loro dottrine, per la valutazione o per la critica delle esigenze e delle domande che le persone pongono alla società ed alle istituzioni, a me sembra, è frutto di una concezione tipica del periodo fascista, per cui le libertà dei singoli operavano attraverso l'intermediazione delle istituzioni pubbliche controllate dal regime, fossero le corporazioni fasciste o la Chiesa del concordato, mentre l'individuo godeva in maniera riflessa di quel che il regime concedeva alla corporazione.

In applicazione di un siffatto modello, troppo spesso la dottrina odierna sembra relegare la tutela garantita dall'articolo 19 alla mera sfera dei diritti individuali, perché le esigenze dei soggetti collettivi e cioè i bisogni complessi o organizzati della società, in materia religiosa, ottengono attenzione solo se assurgono al rango di *confessione religiosa*.

La prospettazione di bisogni collettivi in materia religiosa che non sia veicolata da un'entità che le istituzioni hanno riconosciuto come *confessione religiosa* non ha speranza di avere una garanzia adeguata, capace di inverare concretamente quel principio di uguaglianza che, all'articolo 3 della Carta, pone anche la religione fra i beni specificamente considerati.

Proprio questa forma di *continuismo* giuridico e politico, che però non ha base nella Costituzione vigente, costituisce il più significativo *handicap* alla attuazione della laicità delle nostre istituzioni ed integra l'ennesima manifestazione di una visione *lobbyistica* delle relazioni politiche e sociali che vanifica la stessa democrazia delle istituzioni, laddove queste si dimostrano incapaci di attuare la tutela dei soggetti meno rappresentati ed organizzati.

8 – La legge quadro sulle libertà religiose

L'occasione istituzionale per il ri-equilibrio della politica nazionale sulla disciplina del fenomeno religioso potrebbe essere offerta dalla *legge quadro sulle libertà religiose*. Questa legge non deve avere la funzione di disciplinare l'attuazione del sotto-sistema degli articoli 8 e 7 della Carta; non deve realizzare un sistema di *statuti personali dei gruppi* religiosi; essa deve attuare i diritti di libertà religiosa individuale e collettiva alla luce dell'uguaglianza e del solidarismo. Con una buona legge organica nazionale, anche alla luce del diritto comunitario e dei trattati internazionali vigenti, potrebbe finalmente operarsi la rivalutazione degli articoli 19 e 20 della Carta, non più condizionati e subordinati alla dominante prevalenza dei rapporti confessioni religiose-Stato.

La domanda è: gli odierni legislatori quale rapporto suppongono debba sussistere fra diritti dei singoli, diritti delle organizzazioni dei



gruppi religiosi e rapporti di appartenenza dei singoli a questi gruppi? Quale relazione deve correre fra le normazioni unilaterali a tutela delle libertà religiose e le normazioni patteggiate con i gruppi religiosi denominati confessioni”?

Muovendo dall'esigenza di predisporre gli strumenti per l'attuazione delle libertà religiose individuali e collettive nel disegno laico e pluralista della carta, questa legge non dovrebbe puntare sulla prevalenza delle contrattazioni fra poteri pubblici ed autorità religiose di vario ordine e grado, ma muovere dalla enunciazione delle regole generali, idonee a garantire un livello minimo paritario di diritti in materia religiosa, non limitato alle sole organizzazioni più influenti o gradite ai detentori del potere politico del momento e che non escluda i singoli o le formazioni sociali religiose meno organizzate.

Infatti, molti gruppi religiosi non presentano una struttura organizzativa come quella della Chiesa cattolica. In molti casi, i gruppi diffusi nei territori si riconoscono per la comunità di fede, ma negano qualsiasi rapporto gerarchico o di dipendenza l'un dall'altro³⁰. L'esempio più attuale di questa problematica è costituito dall'apparizione nel nostro territorio, specie in conseguenza dell'immigrazione, dei gruppi di cultura islamica. Imporre a questi l'obbligo di dotarsi di una rappresentanza unitaria o di un organismo religioso unico di coordinamento, significa estraniarli dalla loro storia e realtà³¹. Per i gruppi di seguaci della fede islamica vi è l'impossibilità di strutturarsi come *confessione*, nel senso attribuito a questo termine dalla Costituzione, inopportunamente adoperato anche nelle proposte di legge in materia. Al più possono realizzarsi forme di associazionismo religioso su base nazionale o di aree geografico-culturali o di filoni

³⁰ Tale fenomeno è diffuso anche fra le Chiese protestanti, e lo Stato italiano. Un esempio è nelle *Chiese cristiane evangeliche dei fratelli*, che vanta circa 250 comunità in Italia, ma ciascuna indipendente dall'altra e senza vincoli organizzativi. Cfr. **MORETTI D.**, *Le Chiese Evangeliche Cristiane dei Fratelli e la libertà religiosa*, in **LONG G.**, *Libertà religiosa e minoranze*, Torino, 2007, p. 53 ss. Per l'intesa con la Tavola valdese e metodista lo Stato italiano ha utilizzato una situazione di fatto, l'Unione, non rilevabile sul piano giuridico.

³¹ Questi gruppi hanno nel Corano, nella rivelazione e tradizione del Profeta, la loro matrice comune, ma sul piano giuridico esprimono più una cultura nazionale di appartenenza soggettiva dei fedeli, ancorché caratterizzata dalla comune adesione all'islamismo, che una religiosità effettivamente organizzata in forma autonoma dal potere civile ed in maniera uguale o con identiche tradizioni e comportamenti in tutti gli Stati islamici. **CILARDO A.**, *Persistenza della tradizione giuridica islamica*, in **BUCCI O.** (a cura di), *L'Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale: "Il libro, la bilancia e il ferro"*, Napoli, 2006, p. 49 ss.



interpretativi della tradizione coranica (sunniti, sciiti, salafiti, etc.), che resterebbero comunque prive di strutture gerarchiche religiose³².

In riferimento al sotto-sistema delle relazioni contrattate fra Stato e confessioni religiose, previsto negli articoli 7 ed 8 della Costituzione, la legge quadro dovrebbe adempiere all'obbligo, scientifico prima e politico poi, di identificare i limiti della materia dei "rapporti fra Stato e confessioni" da disciplinare con accordi bilaterali. Infatti, le esigenze di tutela delle "confessioni" sono almeno in condizione di parità con quelle di tutela dei singoli e dei gruppi, religiosi o non e col principio generale della promozione della persona umana³³. Insomma, solo attraverso l'individuazione più analitica dell'*ambito* della materia pattizia, si potrà rispettare più rigorosamente il principio dell'uguaglianza³⁴, evitando gli *statuti personali* di favore dei gruppi religiosi più o meno potenti.

Obbiettivo primario della disciplina giuridica delle libertà religiose deve essere quello di garantire ai singoli ed ai soggetti collettivi cui i singoli danno vita (alle loro organizzazioni), le libertà nel loro insieme e cioè la libertà di pensiero, di coscienza, di fede, di aderire

³² PICCINELLI G.M., *Per un diritto mediterraneo tra tradizione giuridica cristiana e tradizione giuridica islamica*, in BUCCI O. (a cura di), *L'Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale. "Il libro, la bilancia e il ferro"*, Napoli, 2006, p. 145 ss., indica nella realtà multietnica e policentrica della società dell'impero califfale la causa della formazione della casta dei "dotti" (*ulamà*), dotata di forte prestigio, ma non individuabile come ceto espressivo di una struttura religiosa distinta dal potere pubblico. L'A., inoltre, rileva che i sistemi giuridici dei Paesi arabi del mediterraneo, a differenza di quelli dei Paesi europei, sono ben lungi dall'armonizzazione fra loro (p. 151).

³³ Questa valutazione è palesemente non condivisa dal Governo in carica nella primavera del 2007. È notizia di cronaca di questi giorni che il Governo abbia sottoscritto ben otto nuove intese. Con i Valdesi, per ammetterli alla ripartizione dell'8x1000 dell'IRPEF, relativamente alla quota di scelte non espresse dai contribuenti. Per gli avventisti del 7° giorno, per riconoscimento di un titolo accademico. Per i buddisti, induisti, apostolici, ortodossi etc, si tratta ancora di "intese fotocopia" con gruppi religiosi, ancora definiti "confessioni", ma di diversissima entità, struttura, radicamento e perfino di dubbia qualificabilità nella sfera del "religioso", così come tradizionalmente inteso nella nostra cultura. In accompagnamento a tale notizia, il Governo, per bocca del Ministro Ferrero, avrebbe annunciato l'intenzione di produrre la "legge sulla libertà religiosa", specificando essere destinata a regolare la presenza in Italia di confessioni che non godono né di concordato, né di intese, cioè ad una minoranza di evangelici e protestanti ed alla realtà musulmana. CUSTODERO A., *Intese con otto confessioni, ci sono anche induisti e buddisti*, ne *La Repubblica*, quotidiano del 5 aprile 2007, p. 12. La logica della gerarchia istituzionale innanzi criticata vi appare pienamente confermata. Questi esiti, probabilmente sono anche effetto del rafforzamento del regime centralista conseguente alla novellazione dell'art. 117 della Costituzione.

³⁴ VARNIER G., *La prospettiva pattizia*, in PARLATO V. e VARNIER G. (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Torino, 1995, p. 1 ss..



e recedere da un gruppo, di manifestare la fede o di non essere costretti a manifestarla.

Questo breve catalogo esemplificativo e non esaustivo è sempre più articolatamente enunciato in molti atti internazionali, dalla *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo* (proclamata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 10.12.1948) alla *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo* (resa esecutiva in Italia con legge n. 848 del 4.8.1955), fino al Trattato per la Costituzione europea, di dubbio futuro³⁵, o la Trattato di Amsterdam³⁶.

Da tali enunciati sembrerebbe conseguire la contrarietà ai principi suddetti di ogni normativa che tenda ad imporre ai gruppi religiosi assetti organizzativi specifici e vincoli formali.

Concludendo, per realizzare l'obiettivo del riequilibrio fra i due settori costituzionali di disciplina del fenomeno religioso, preliminarmente si deve escludere qualunque riferimento a pretese *identità culturali* del popolo o alle sue *tradizioni religiose*.

Una legge per essere condivisa da tutti, non deve riferirsi a ispirazioni divine o a norme etiche trascendenti, ma deve fondare sulla libertà di tutti e sul rispetto paritario di ogni modo di sentire³⁷.

A chi afferma che lo Stato liberale secolarizzato non è in grado di garantire le premesse delle quali vive³⁸, si può rispondere che "...le società moderne sono cariche di valori provenienti dagli apporti ideali di una storia plurisecolare, che hanno nomi in corrispondenza di altrettante conquiste politiche, sociali e culturali: tolleranza verso le fedi di tutti, laicità, libertà e socialità, razionalismo, pluralismo, uguaglianza, diritti umani, costituzionalismo, democrazia. Alla base c'è la persona come tale e la sua dignità, in quanto appartenente al genere umano e indipendentemente dall'appartenenza a questa o a quella fede, religione, stirpe, comunità politica. Tutto questo indubitabilmente è identità. Tutto questo.... non poggia su unità

³⁵ RIMOLDI T., *Le organizzazioni internazionali per la tutela della libertà religiosa: l'ONU e il Consiglio d'Europa*, in LONG G., *Libertà religiosa e minoranze*, Torino, 2007, p. 123 ss..

³⁶ Sul punto più diffusamente MACRÌ G., in questo stesso volume.

³⁷ VANNUCCHI V., *La laicità della Polis, Intervista allo storico Christian Meier*, ne *La Repubblica*, quotidiano del 25.2.2008, p. 33. L'intervistato afferma: "I Greci non hanno mai sentito il bisogno di dare alle loro leggi una legittimazione divina. Non hanno un re babilonese come Hammurapi che chiede al dio Marduk di dargli le leggi, come si vede nella statua che sta al Louvre." Lo stesso continua: "Per questo l'Europa non ha la tradizione di un clero di giurisperiti. Le leggi erano vincolanti perché se le erano date i cittadini. La libertà dei Greci consisteva soprattutto nella partecipazione alle decisioni, nella responsabilità per la comunità."

³⁸ BOECKENFOERDE E.W., *La formazione dello Stato come processo di secolarizzazione*, traduzione a cura di NICOLETTI M., Brescia, 2006.



pre-date, perché la democrazia pluralista, per condurre a una vita comune le sue tante componenti senza fare uso della violenza, deve fare leva soprattutto su valori astratti, non concreti; formali o procedurali, non materiali. ... Per quanto astratti e formali, tuttavia, questi non sono meno valori di quelli materiali e concreti. Il loro presupposto è la benevolenza degli uni verso gli altri, un atteggiamento di reciprocità agli antipodi rispetto a quello intriso di diffidenza, risentimento, se non addirittura disprezzo ed odio, che muove i nostri baldanzosi postulatori di identità".³⁹

³⁹ ZAGREBELSKY G., *I paladini dell'identità e la tolleranza dell'Occidente*, ne *La Repubblica*, quotidiano del 8 marzo 2006.