



Roberto Zaccaria

(già ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Firenze)

**Libertà di coscienza e di religione.
Ragioni e proposte per un intervento legislativo¹**

A metà del 2013, poco dopo l'inizio della XVII legislatura, la Fondazione Astrid ha deciso di dar vita a un gruppo di lavoro formato prevalentemente da professori di diritto ecclesiastico allo scopo di elaborare un testo di legge sulla libertà religiosa che potesse rivisitare l'impianto di quello esaminato più volte in Parlamento e ormai risalente, nei suoi tratti essenziali, ai primi anni '90.

Lo spunto per questa iniziativa è nato, proprio nel 2013, a Camaldoli dove si svolgeva un seminario promosso dalla Rivista Quaderni di Diritto e politica ecclesiastica al quale partecipavano alcuni professori della Rivista. Il tema era centrato sull'esigenza di riavviare una politica ecclesiastica nel nostro paese e riprendere a discutere dei contenuti di una legge generale sulla libertà religiosa abrogativa della vecchia legge sui culti ammessi del 1929. Con alcuni professori (Alessandro Ferrari, Roberto Mazzola, Pierangela Floris e Sara Domianello) si è costituito il primo gruppo di studio mentre Astrid ha formato, con il mio coordinamento, un gruppo più ampio, esteso a rappresentanti istituzionali, ad altri docenti universitari, esponenti di confessioni e di associazioni, anche non confessionali. Dopo oltre due anni di riunioni è stato prodotto il testo che viene presentato in questo seminario.

Come si sa, il percorso per una legge sulla libertà religiosa è stato molto travagliato nel nostro paese. Il Parlamento è stato impegnato nella XIII, XIV e XV legislatura. Ci sono stati disegni di legge Governativi (Prodi e Berlusconi). Ci sono state iniziative parlamentari (Valdo Spini e Marco Boato). Nel corso della XV legislatura sono stato relatore una proposta di legge sulla libertà religiosa. Ma anche questa iniziativa non ha avuto fortuna sia per i contrasti maturati intorno ad alcuni aspetti fondamentali della proposta (come il riferimento al principio di laicità) sia per la fine anticipata della legislatura.

¹ Brevi note introduttive al Seminario di studi organizzato dalla Fondazione Astrid [Roma, 6 aprile 2017, Sala Zuccari (9,30 – 13,15) in Via della Dogana Vecchia, 29, e Sala di rappresentanza del banco BPM (14,30 – 18,00), Palazzo Altieri, in Piazza del Gesù, 49].



Almeno per due ordini di ragioni sembra oggi urgente riprendere il percorso interrotto. Anzitutto per le connessioni che il tema della libertà religiosa presenta con quello della cittadinanza, oggetto di più proposte di legge. In effetti di quale cittadinanza si può parlare se non la si collega a una seria disciplina della libertà religiosa e alla sostituzione della anacronistica legge del 1929 sui culti ammessi? La seconda ragione riguarda i rapporti tra intese e libertà religiosa. Nella XVI e anche nella XVII legislatura sono state approvate alcune intese importanti (apostolici, ortodossi, mormoni, buddisti e induisti),² ma per ogni intesa che si approva si accentua la disparità di trattamento delle confessioni religiose che ne sono prive e per le quali valgono ancora le vecchie norme del 1929. Da qui l'esigenza di una nuova disciplina generale sulla libertà religiosa costituzionalmente orientata e adeguata.

Sapevamo fin dall'inizio che nella XVII legislatura impegnata sui temi della riforma costituzionale, non ci sarebbero state le condizioni per portare all'esame delle Camere un testo così impegnativo.

Sapevamo però che lo sforzo di elaborazione non sarebbe stato inutile perché l'importanza di questo tema è tale che le Istituzioni non avrebbero potuto lasciarlo da parte per molto tempo ancora. Il testo sul quale si stava lavorando in Parlamento, nonostante alcuni aggiornamenti, risentiva di un'impostazione ormai datata ed era necessario aggiornare le norme ai grandi progressi, sia della legislazione che della giurisprudenza. Potersi trovare pronti con un testo già strutturato rappresenta una premessa fondamentale per agevolare il lavoro del Parlamento e del Governo. Del resto alcune iniziative che i Ministri degli interni hanno assunto

² Le intese approvate tra il 1985 e il 1995 sono state cinque (Valdesi, Chiese avventiste, Assemblee di Dio, Comunità ebraiche, Chiesa evangelica luterana) e hanno dato atto dell'autonomia e dell'indipendenza degli ordinamenti religiosi diversi da quello cattolico. Nella XVI legislatura ci sono state alcune modifiche: modifica dell'intesa con la Tavola valdese (legge n. 68 del 2009), modifica dell'intesa con l'Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno (legge n. 67 del 2009); modifica dell'intesa con l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia (legge n. 34 del 2012); Sono state invece approvate ben 6 nuove intese rispettivamente con la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale (firmata il 4 aprile 2007 e approvata con legge n. 126 del 2012), con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (Mormoni) (firmata il 4 aprile 2007 e approvata con legge n. 127 del 2012), con la Chiesa apostolica in Italia (firmata il 4 aprile 2007 e approvata con legge n. 128 del 2012), con l'Unione Buddhista italiana (firmata il 4 aprile 2007 e approvata con legge n. 245 del 2012), con l'Unione Induista Italiana (firmata il 4 aprile 2007 e approvata con legge n. 246 del 2012). Si deve ricordare infine che è stata firmata ma non ancora approvata con legge l'intesa tra lo Stato italiano e la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova. Nella XVII legislatura è stata approvata l'Intesa fra Stato italiano e Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai (legge 28 giugno 2016 n. 130).



recentemente e meno recentemente parlano chiaro, in termini di esigenze insoddisfatte e di bisogni non più rinviabili.

Il seminario che Astrid ha promosso per il 6 di aprile 2017 sarà introdotto da Giuliano Amato, giudice costituzionale, che ai tempi della sua esperienza come Ministro dell'Interno ha avuto un ruolo molto importante su questi temi. Nel 2006 aveva promosso la Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione. Al Seminario parteciperanno due Ministri (Anna Finocchiaro e Marco Minniti) che conferiscono grande prestigio a questa iniziativa, non solo per le loro competenze istituzionali, ma anche per la loro particolare sensibilità verso questo tema. Il Ministro Minniti ha firmato recentemente un patto con associazioni di musulmani nella prospettiva di una possibile Intesa.

La proposta di legge sarà illustrata, nei suoi passaggi essenziali, da quattro relazioni di Alessandro Ferrari (La proposta di legge in materia di libertà di coscienza e di religione nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte di fondo), Roberto Mazzola (Le scelte operate nel campo della libertà religiosa individuale), Pierangela Floris (Le scelte operate nel campo della libertà religiosa collettiva) e Sara Domianello (Le scelte operate in materia matrimoniale e per la stipulazione delle intese) che apriranno un ampio dibattito. Silvio Ferrari ne trarrà le conclusioni e idealmente introdurrà la Tavola rotonda finale che vedrà anche la partecipazione di alcuni tra i maggiori esperti della materia e di esponenti di confessioni religiose (il Pastore Eugenio Bernardini, Moderatore della Tavola Valdese, e i professori Giuseppe Casuscelli, Francesco Margiotta Broglio e Cesare Mirabelli).

Il Presidente del Senato, Pietro Grasso, che ha sempre mostrato una grande sensibilità per questo tema, ha accettato di porgere un indirizzo di saluto.

Tutta questa struttura organizzativa ha un chiaro significato simbolico: essa esprime l'intento di "consegnare" nelle mani delle Istituzioni il contributo di un gruppo di studio alla elaborazione di un testo fondamentale di attuazione costituzionale.

Non importa in questo momento che il testo sia accettato nella sua integrità. Sarebbe un'aspirazione assurda. Quello che conta è che questo lavoro durato oltre due anni e che oggi si presenta con un testo strutturato in un articolato completo, possa essere accolto come una valida base di partenza per il futuro lavoro legislativo e che, una volta assunto autorevolmente dal Governo, possa essere presentato ed esaminato in Parlamento nella prossima legislatura. Se questo obiettivo verrà raggiunto, sarà per tutti noi e per Astrid un motivo di grande soddisfazione.