



Nicola Colaianni

(ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università di Bari "Aldo Moro",
Dipartimento Giuridico delle Istituzioni, Amministrazioni e Libertà)

Le intese nella società multireligiosa: verso nuove disuguaglianze? *

SOMMARIO: 1. Il contributo di Giorgio Peyrot alla definizione delle intese – 2. Il suo impegno per l'attuazione delle intese – 3. La crisi dell'istituto... – 4. ... e le sue ragioni: a) il passaggio alla società multi religiosa – 5. (Segue): b) la noncuranza della Costituzione – 6. Limiti e attualità del pensiero di Giorgio Peyrot sulle intese.

1 - Il contributo di Giorgio Peyrot alla definizione delle intese

Desidero innanzitutto ringraziare il caro amico prof. Giovanni Varnier e il pastore Italo Pons non solo per l'invito rivoltomi, com'è da parte mia doveroso, ma molto di più per l'iniziativa stessa di questo convegno di studi in onore di Giorgio Peyrot. Pochi onori gli furono riservati in vita dall'accademia universitaria per il semplice fatto che egli si caratterizzò con i suoi studi come il "Giurista delle minoranze religiose": specificamente, certo, di quella valdese, in cui aveva parte (non vi "apparteneva" perché si appartiene ad una entità separata, altra da sé, come - precisava con il suo amabile spirito controversistico - i cattolici alla chiesa romana), essendone un intellettuale organico, e per cui poteva apparire settario. Ma non più – e anzi, ai miei occhi di allora giovane studioso, molto meno – di altri suoi Colleghi, che sotto la patina dell'indipendenza tradivano impostazioni e ideologie legate a filo doppio con il confessionismo della religione dominante: basta pensare all'interpretazione costituzionalizzante delle norme dei patti lateranensi, sostenibile solo con un pre-giudizio favorevole al mantenimento pur nell'originale contesto della Costituzione della posizione di preminenza acquisita dalla Chiesa cattolica sotto il regime fascista.

Non malgrado, ma proprio per questa sua piena militanza in una storica minoranza religiosa italiana, Giorgio Peyrot è stato una figura eccentrica nel panorama degli studi ecclesiasticistici in Italia. Specialmente

* Testo, corredato con note essenziali, della relazione svolta al convegno di studi in onore di Giorgio Peyrot "Il Giurista delle minoranze religiose", tenutosi a Genova, 8-9 aprile 2011, i cui Atti sono di prossima pubblicazione



negli anni cinquanta - ma anche nei decenni successivi fino al 1984, quando venne infine stipulata la prima intesa - ha svolto il ruolo prezioso di quello strano animale che è la giraffa. La quale con il suo lungo collo riesce a sporgersi al di là del recinto del giardino zoologico, in cui coattivamente la costringano a vivere, e, rimanendo in piedi anche quando riposa, a scorgere distintamente e con continuità l'esistenza di un ambiente più vasto, popolato da altri animali: i quali, non perché eventualmente appartenenti ad una specie poco numerosa, sono esseri inferiori e meritano un trattamento non egualmente rispettoso e dignitoso.

Così Peyrot in una dottrina ecclesiasticistica appiattita sugli schemi concordatari e arrovellantesi per decenni sul grado di copertura (fino, come ho ricordato, alla stessa costituzionalizzazione) ad essi offerta dalla Costituzione ha sempre, ossessivamente, ricordato l'esistenza delle minoranze religiose: distinte le une dalle altre, ciascuna con un proprio patrimonio storico e confessionale, con tratti in grande o piccola parte comuni, ma non comunque il "coacervo anonimo degli indistinti"¹.

Un "problema da affrontare in modo autonomo sul piano giuridico", quale mai era stato adottato dallo Stato che, incoraggiato da una dottrina di stampo concordatario, lo aveva "costantemente considerato, impostato e risolto nella scia e in subordinazione" delle "disposizioni legislative emanate nei riguardi della Chiesa cattolica romana"².

Proprio per rompere questa malattia di appendicite, qualsiasi tema venisse allora dibattuto Peyrot era lì a saggiare la bontà o la sostenibilità delle soluzioni studiate e proposte alla stregua delle loro ricadute, o mancanza di ricadute, sulla condizione delle minoranze religiose.

Clamoroso il tema degli anni cinquanta: si applicava la Costituzione anche alle disposizioni di legge previgenti? Si poteva di queste dichiararne l'illegittimità in riferimento alle norme costituzionali? Se no, tutto il proibizionismo della legislazione sui culti ammessi rimaneva in piedi.

La Corte risolverà positivamente questo problema, apparentemente semplice proprio a motivo dell'istituzione di un giudice delle leggi, che infrangeva il mito - alimentato dalle teorie della rivoluzione francese - della sovranità esclusiva del soggetto "Nazione", che esiste prima e indipendentemente dalla Costituzione, nell'esercizio del potere legislativo ancorché teso all'abrogazione di leggi vigenti. Tuttavia, sul presupposto

¹ G. PEYROT, *Significato e portata delle intese*, in *Le intese tra stato e confessioni religiose*, a cura di C. Mirabelli, Milano, Giuffrè, 1978, p. 49.

² G. PEYROT, *La politica dello Stato nei riguardi delle minoranze religiose*, in *Il Mulino*", 1971, p. 457.



che comunque quello della Corte costituzionale configura un potere delegato e, per dirla con l'abate Sieyès³, "non esiste nessun potere delegato che possa mutare le condizioni della propria delega", si poteva ventilare l'insindacabilità di leggi anteriori all'esercizio della "delega": le quali non perché in contrasto con la nuova Costituzione diventavano illegittime ma, siccome espressive del potere legislativo della Nazione, solo da questo potevano essere abrogate. Ma la Corte con la prima storica sentenza del 1956 – nella scia piuttosto del giudice Marshall nella famosa sentenza *Marbury v. Madison*⁴ - stabilirà il primato implicito, anche se non messo per iscritto, della Costituzione nella gerarchia delle fonti e, quindi, la sua competenza a sindacare anche le leggi anteriori alla Costituzione⁵. E di lì a poco dichiarerà perciò illegittime alcune norme per l'attuazione della famigerata legge sui culti ammessi⁶.

Ma quelle del concordato erano passibili di analogo, se non eguale, sindacato?

Per farsi un'idea: nella mozione conclusiva del convegno del circolo della Riforma in Milano del 1956 sul tema "Libertà religiosa e libertà costituzionali" (Peyrot è uno dei relatori insieme ad Aldo Capitini, Cesare Magni e Lamberto Borghi) si chiede di "eguagliare gli ex-preti a tutti gli altri cittadini nel diritto di accesso ad impieghi, uffici, funzioni"⁷. Si tratta del mostruoso art. 5 del concordato: una norma *ad personam* contro Ernesto

³ J.E. SIEYÈS, *Che cos'è il terzo Stato?*, a cura di U. Cerroni, Roma, Editori riuniti, 1972, p. 95. La tesi dell'abate Sieyès è che perfino l'eventuale contrasto tra organi costituzionali non può essere arbitrato che dalla Nazione: "Quand'anche la nazione avesse regolari stati generali non spetterebbe a questo corpo costituito pronunciarsi su un contrasto che concerne la propria costituzione" (*ivi*, p. 100).

⁴ U.S. Supreme Court, *Marbury v. Madison*, 1 Cranch (5 U.S.) 137 (1803): "The Constitution is superior to any ordinary act of the Legislature", con la conseguenza "that a law repugnant to the Constitution is void, and that courts, as well as other departments, are bound by that instrument".

⁵ Corte cost. 5 giugno 1956, n. 1: "il rapporto tra leggi ordinarie e leggi costituzionali e il grado che ad esse rispettivamente spetta nella gerarchia delle fonti non mutano affatto, siano le leggi ordinarie anteriori, siano posteriori a quelle costituzionali. Tanto nell'uno quanto nell'altro caso la legge costituzionale, per la sua intrinseca natura nel sistema di Costituzione rigida, deve prevalere sulla legge ordinaria".

⁶ Corte cost. 24 novembre 1958, n. 59, che dichiarò illegittimi gli artt. 1 e 2 del r.d. 28 febbraio 1930, n. 289.

⁷ Riprodotta in appendice a A. CAPITINI, C. MAGNI, L. BORGHI, G. PEYROT, *La libertà religiosa in Italia*, Firenze, La nuova Italia, 1956, o. 77.



Buonaiuti (glielo confermerà il ministro Pietro Fedele⁸), che, tuttavia, anche dopo la sua morte continuò a mietere qualche altra vittima. Ma nel 1962 la Corte se ne laverà le mani⁹.

In quella stessa mozione si chiedeva conclusivamente “di stabilire la piena equiparazione, nei diritti di libertà e di associazione, di tutte le confessioni religiose, compresa quella cattolica”. Il che passava anche, se non ormai anzitutto, attraverso l’attuazione dell’istituto delle intese.

Ma con la distinzione tra norme costituzionali precettive e programmatiche quell’istituto neppure si profilava sull’orizzonte della politica ecclesiastica dei governi. Se l’art. 21, una norma fondamentale, era considerata norma meramente programmatica, figuriamoci l’art. 8, a cominciare dal comma sull’eguale libertà delle confessioni religiose per finire a quello sulle intese. Non a caso autorevole parte della dottrina s’era affrettata ad attribuire alle intese un carattere meramente politico¹⁰: e, quindi, a differenza del concordato, non vincolante il legislatore e, di conseguenza, neppure configurante una priorità nel quadro dei tanti adempimenti costituzionali.

Ed ecco Peyrot a sottolineare, quasi voce di uno che grida nel deserto, che

“è evidente che tale rispondenza (sc. “sulla base di intese”) potrà riscontrare in modo inequivoco soltanto se il disegno di legge sia conforme al testo letterale degli articoli contenuti nel documento conclusivo delle intese”¹¹.

2 - Il suo impegno per l’attuazione delle intese

⁸ “Caro Buonaiuti, si sono messi d’accordo e tu non riprenderai il tuo insegnamento”: la frase è riportata dallo stesso E. BUONAIUTI, *Pellegrino di Roma. La generazione dell’esodo*, Roma, Gaffi, 2008, p. 311.

⁹ La questione era stata posta da un Consiglio comunale, non convocato in sede giurisdizionale secondo Corte cost. 5 giugno 1962, n. 52. Commenterà A.C. JEMOLO, *Il concordato è immutabile?*, in “La stampa”, 17 giugno 1962, ora in *Id.*, *Il malpensante*, a cura di B. QUARANTA, Torino, Aragno, 2011, p. 166: “chi difende il vigore dell’art. 5 parla di un ordine pubblico concordatario che prevale sull’ordine pubblico della Costituzione; tesi ostica a chiunque senta poco o molto lo Stato”.

¹⁰ Per esempio: V. DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1964, p. 59; M. PETRONCELLI, *Diritto ecclesiastico*, Napoli, Jovene, 1975, p. 52. Per i termini del dibattito sulla natura giuridica delle intese si può vedere N. COLAIANNI, *Intese (diritto ecclesiastico)*, voce dell’*Enciclopedia del diritto*, Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 698 ss.

¹¹ G. PEYROT, *Il problema delle minoranze religiose*, in *La libertà religiosa in Italia*, cit., p. 64.



Ma, prima ancora, Peyrot dovette contrastare l'idea che le intese fossero un *optional* dal momento che la Costituente le aveva introdotto come una specie di *pis aller* per tener buoni Terracini, che le aveva proposte, e il suo partito, il comunista, che già aveva dovuto ingoiare il rospo dell'art. 7, pur non essendo stata sollecitata dalle minoranze religiose: che, fosse stato per loro, avrebbero gradito l'abrogazione delle leggi restrittive del passato regime e il ritorno al diritto comune.

Questo argomento comunemente addotto era strumentale ma aveva un fondo di verità. Non c'era dubbio che per protestanti ed ebrei il diritto comune, di cui avevano goduto insieme ai cattolici fino alla grande guerra, era pienamente appagante. Il quarto di secolo fino allora trascorso dall'emanazione del codice Zanardelli del 1889, che agli effetti penali equiparava alla "religione dello stato" i culti "tollerati" e i loro fedeli, le funzioni di culto e le cose destinatevi da ciascuno di esse, fu definito come la "*belle époque*" da Peyrot nell'ultimo saggio di ampio respiro da lui pubblicato quando aveva ormai ottant'anni¹²: i valdesi e le loro chiese, egli rilevava, avevano potuto allora "*valersi dei diritti di libertà comuni a tutti che il regime di separazione di fatto realizzato dal governo assicurava loro*".

Un regime che riguardava anche la chiesa cattolica. Vorrei ricordarlo con le parole di Giorgio Levi Della Vida, il grande semitista che più tardi sarà tra i dodici professori che rifiutarono il giuramento al fascismo. Una decisione che, in particolare a noi professori, ce lo renderà per sempre degno di ammirazione e che egli prese, io credo, grazie anche alla educazione alla libertà e al pluralismo che gli offrì questa città, Genova, dove il giovane Levi Della Vida, pur di famiglia ebrea, visse quattro anni frequentando il modernista barnabita Giovanni Semeria nella parrocchia dell'Immacolata di via Assarotti. Vi era in quel torno di tempo – egli scrive –

*"tra Stato e Chiesa una curiosa situazione che non era né di separazione né di concordato, né di ostilità né di armonia; in conseguenza della quale i due poteri facevano di tutto per interferire il meno possibile nelle rispettive sfere di azione, quasi ignorandosi a vicenda"*¹³.

Specialmente ai valdesi non fu facile rinunciare a vagheggiare questa età dell'oro per "*dover subire, sia pure in linea di mero fatto*", – dissero nel sinodo del 1948, il primo dopo l'entrata in vigore della Costituzione -

¹² G. PEYROT, *La posizione delle chiese valdesi nello stato (criteri di un diritto pubblico esterno)*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1990, p. 187.

¹³ G. LEVI DELLA VIDA, *Fantasma ritrovati*, a cura di M.G. Amadasi Guzzo, F. Tessitore, Napoli, Liguori, 2004, p. 52.



che i loro rapporti fossero regolati in maniera “in largo senso concordataria”¹⁴. Ma non perciò essi si mostrarono indifferenti all’attuazione della nuova disciplina; la subirono ma la reclamarono con una serie di interventi sinodali degli anni successivi.

Non so – lo potranno dire gli amici valdesi – quanto su questa insistenza abbiano influito il pensiero e l’azione dell’allora poco più che quarantenne Giorgio Peyrot. Il quale proprio in quegli anni cominciava a costruire una dogmatica giuridica confessionale, che adoperava gli stessi concetti e gli stessi schemi fino allora utilizzati solo dalla chiesa cattolica. Nel 1952 pubblica “*L’ordinamento giuridico della chiesa valdese*” e nel 1990 conclude con il ricordato saggio di diritto pubblico esterno.

In questi quarant’anni Peyrot svolge una personale *mission* a favore delle intese: viste (siamo a Siena nel 1980, in un importante convegno nazionale) realisticamente come uno strumento “particolarmente utile perchè forza la classe dirigente e la burocrazia a rendersi conto delle realtà oggettive delle altre confessioni religiose ed a dover prendere in considerazione i loro apporti”, ma anche “ai fini di un rinnovamento o quanto meno di un ripensamento della legislazione ecclesiastica”, “per lo sviluppo di una legislazione comune della materia”, capace di comprendere anche “quella che può definirsi una visione laica ed agnostica”¹⁵: comunque, anche senza spingersi a tanto, “un contributo concreto per l’individuazione di un modo di regolamentazione dei rapporti tra Stato e Chiese, diverso da quelli sino ad ora seguiti”¹⁶.

3 - La crisi dell’istituto...

Questo significato forte delle intese trovò una sponda, forse inaspettata forse procurata, nel potere politico, la cui intenzione, dichiarò il presidente del consiglio Craxi al momento della stipulazione dell’intesa valdese nel 1984, era quella di inserire le “libere regolamentazioni bilaterali” – quindi, tanto il concordato quanto le intese - “nel quadro di comuni principi fondamentali”, destinati in prospettiva ad essere trasfusi in una

¹⁴ Sono le parole di **A. MORO** nell’intervento all’Assemblea costituente, *Commissione per la Costituzione*, Roma, s.i.d., p. 147.

¹⁵ **G. PEYROT**, *Stato ed interessi religiosi dei cittadini*, in *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, a cura di A. Ravà, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 1131, 1134, 1135, 1084.

¹⁶ **G. PEYROT**, *Progetto d’intesa tra lo Stato e le Chiese valdesi e metodiste. Nota informativa*, Torino, Claudiana, 1978, p. 14.



“normativa di diritto comune”, valevole per tutte le confessioni, anche senza intesa.

La standardizzazione del contenuto delle intese è andata in effetti nel senso di inserire tutte le regolamentazioni bilaterali in un quadro di principi comuni, che ben potrebbero essere destinati a fare corpo unico in una legge comune.

Invero, s'è avuta un'eterogenesi dei fini: nate come intese speciali, sono diventate intese comuni, non servono a tutelare le specificità delle identità confessionali ma solo ad estendere la disciplina comune. Il che avviene in senso biunivoco: dall'intesa valdese alle altre, soprattutto, ma anche dalle altre all'intesa valdese, come dimostra l'integrazione di questa¹⁷ per consentire l'estensione delle norme sul finanziamento delle confessioni (riparto otto per mille e deduzioni irpef) previste dalle altre intese, oltre che dal concordato, con riferimento anche alla quota di otto per mille corrispondente alle scelte non espresse.

Qui però incominciano i problemi di eguaglianza. Invero, questo diritto comune alle confessioni convenzionate (una specie di “G7”, mettendo nel conto anche la chiesa cattolica) non è diventato generale. Non si è esteso cioè a tutte le confessioni anche senza intesa. Queste sono perciò discriminate, tanto più gravemente per le ricadute sulla legislazione ordinaria attraverso l'attribuzione alla condizione di confessione con intesa di una rilevanza autonoma anche nella legislazione unilaterale.

È rimasto esclusivo il diritto comune delle intese. Altre confessioni hanno bussato alla porta. Sei di esse hanno anche stipulato le rispettive intese (buddhisti e testimoni di Geova due volte), che però non sono state approvate. Altre organizzazioni non confessionali, ma ugualmente altruistiche o a carattere umanitario tanto quanto quelle confessionali, svolgono analoghe missioni di sostegno al terzo mondo (si pensi ad *Amnesty international* o a *Medici senza frontiere*) ma non accedono al riparto dell'otto per mille: pur essendo capaci verosimilmente di ridurre la quota di scelte non espresse, che rappresentano un segno di disaffezione o di non appagamento o di protesta per la ristretta rosa di opzioni tra alcune confessioni, ormai privilegiate grazie ad intese e concordato, ed uno stato, che impegna la sua quota per il restauro di chiese aperte al culto o per “missioni umanitarie” con l'uso di mezzi militari.

Le intese hanno, quindi, assunto un carattere “premiare” dei soggetti “forti” del pluralismo confessionale, di guisa che l'uguale libertà è appannaggio degli appartenenti alle confessioni con intesa, risolvendosi in

¹⁷ Cfr. l. 5 ottobre 1993, n. 409, e l. 8 giugno 2009, n. 68.



una libertà diseguale. L'intesa raggiunta solo con alcune di esse si risolve in una negazione della libertà delle altre e quindi presenta una esternalità negativa, una disutilità per i terzi.

Non solo il concordato – come era chiaro da sempre – ma anche le intese non riescono, quindi, più ad assolvere da sole alla funzione di inclusione e di uguaglianza prevista dall'art. 8 in relazione all'art. 3 Cost. e producono disuguaglianze personali in contrasto con la conclamata universalità del diritto di libertà di coscienza e di religione.

4. ... e le sue ragioni: a) il passaggio alla società multireligiosa

Il terzo comma dell'art. 8 (combinato con il secondo dell'art. 7) ha finito, quindi, per dar luogo ad un ordinamento settoriale, limitato alle confessioni del ceppo giudaico-cristiano, ritenute "sicure" e già dotate di un "armonico inserimento nella società nel rispetto dei principi della Costituzione e delle leggi della Repubblica"¹⁸.

Da esso rimangono esclusi i "nuovi culti" e, in particolare, le comunità islamiche: queste vengono viste prima di tutto come problema di ordine pubblico e ad esse va riservata tanta libertà religiosa quanta è compatibile con le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza.

Non a caso, dal 10 settembre 2005 – data di emanazione del decreto di istituzione della *Consulta per l'islam italiano* - l'Islam è entrato nell'orbita del ministero competente per la sicurezza pubblica, quello dell'interno, laddove la materia dei rapporti con le confessioni religiose è di competenza del Consiglio dei ministri¹⁹: e, quindi, è affidata previamente alla consultazione dell'apposita commissione per la libertà religiosa istituita presso la presidenza del consiglio anche per i "problemi relativi alla preparazione di accordi, convenzioni o intese con le confessioni religiose"²⁰: quale la difficoltà che nel caso derivano dalla mancanza di una rappresentanza unitaria delle comunità islamiche.

Anche la successiva Carta dei diritti – nella misura in cui colloca in un apposito titolo oltre che, trasversalmente, anche in altri le asserzioni relative alla libertà religiosa - persevera²¹ nel processo di attrazione nell'orbita del ministero dell'interno della materia dei rapporti tra Stato e confessioni religiose.

¹⁸ D.m. interno 23 aprile 2007, *Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione*.

¹⁹ Art. 2, co. 3, lett. l) l. 23 agosto 1988, n. 400.

²⁰ Art. 2, lett. a), d.p.c.m. 14 marzo 1997.

²¹ Di conserva con il d.m. 10 settembre 2005 relativamente all'Islam .



Si tratta, come già per la Consulta²², di uno sviamento costituzionale per cui il terzo comma dell'art. 8 avrebbe sostanzialmente esaurito la sua funzione nel passaggio da una società monoculturale e monoreligiosa ad una società multiculturale e multireligiosa.

Di questo passaggio epocale Peyrot poteva cogliere solo le prime avvisaglie, inidonee a fargli cambiare registro. Perciò la sua insistenza sulle intese come fattore di democrazia, di protagonismo delle minoranze, appare nel contesto odierno frutto di una sopravvalutazione ottimistica. Se si pensa al suo giudizio sullo strumento dell'intesa che ha "giocato a favore della libertà inserita nei canoni più validi di una democrazia costruttiva"²³ (p. 1132) appare evidente che esso presuppone – com'era scontato fino all'inizio degli anni ottanta, quando quel giudizio fu formulato - il contesto di una società che religiosamente era innestata sul solo ceppo giudaico-cristiano.

Un esempio per tutti: le intese sono improntate al principio di precauzione rispetto alla confessione dominante. Si pensi alle norme che stabiliscono il diritto di non avvalersi dell'insegnamento di religione cattolica o di non essere obbligati a pratiche religiose. Nessuna precauzione, invece, rispetto ai simboli religiosi, che rappresentano il tema maggiormente in discussione oggi, ma che evidentemente non facevano problema per gli interlocutori dello stato nelle intese degli anni ottanta. Solo gli ebrei si preoccuparono di ottenere il consenso a prestare a capo coperto il giuramento previsto dalle leggi dello Stato (art. 6 l. 8 marzo 1989, n. 101) ma né loro né i protestanti si cautelano di fronte all'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche, pur trattandosi di un simbolo specificamente cattolico i protestanti ritenendo simboleggiare la fede cristiana piuttosto la croce gloriosa, che rimanda alla resurrezione.

La situazione cambia con la crescita del tasso di multiculturalità e di multireligiosità della società italiana ed europea a seguito dei colossali fenomeni immigratori cominciati negli ultimi decenni del secolo scorso. Le nuove culture e religioni, con i loro *habits* o stili di vita diversi, quando non eccentrici, rispetto ai nostri, spezzano l'unità cultural-religiosa fino allora incontrastata. Il problema di tutela delle diversità religiose, che sovente si confondono o si integrano con quelle culturali, acquista forme inedite, che le intese appaiono inadeguate a risolvere. E, tuttavia, abbandonata quella via, si lascia spazio ad un processo, che l'Italia e

²² Cfr. N. COLAIANNI, *La consulta per l'islam italiano: un caso di revisione strisciante della costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, pp. 251 ss.

²³ G. PEYROT, *Stato ed interessi religiosi dei cittadini*, cit., p. 1132.



l'Europa democratiche si erano preoccupate di contenere nei minimi termini dopo la devastazione fascista e nazista, di riduzione delle culture e religioni ad "una sorta di categoria ontologica sostitutiva della razza"²⁴: equiparato in tal modo un gruppo religioso (in passato gli ebrei e ora i musulmani) ad una "razza" o ad una "etnia", si finisce per etichettare diversamente le esigenze religiose e così diminuirne o annullarne le garanzie assicurate dalla Costituzione.

5 - (Segue): *b*) la noncuranza della Costituzione

Sta di fatto che alle intese il Parlamento non ricorre più da oltre tre lustri e che è prevedibile che nella società multireligiosa, per i motivi indicati, l'istituto sarà sempre meno adottato. Ciò, peraltro, ben si coniuga con la tendenza della politica ecclesiastica, da Craxi a Prodi²⁵, allo spostamento del baricentro in direzione del diritto comune, per cui si perde progressivamente la centralità del paradigma della bilateralità necessaria, costruito su una lettura onnivora degli artt. 7 cpv. e 8, 3° co., cost.

Una tendenza positiva alla stregua di una lettura non formalistica delle norme costituzionali sulla bilateralità della legislazione ecclesiastica²⁶, che deve fare i conti, tuttavia, con il dirigismo della legislazione unilaterale, teoricamente pluralistica ma attualmente soggetta a maggioranze che in questa materia ben esemplificano la tesi di Tocqueville sulla "tirannide della maggioranza"²⁷. Si pensi, in particolare, ai credenti solitari, non appartenenti a confessioni o appartenenti a confessioni minuscole e perciò deboli contrattualmente, agli agnostici e agli atei (gruppi, questi, che in materia religiosa sono verosimilmente maggioritari in una società ormai secolarizzata), ai quali tutti non si fa né un "uguale trattamento" né soprattutto un "trattamento ugualitario"²⁸.

²⁴ M. MASSARI, *Islamofobia. La paura e l'Islam*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 129.

²⁵ Cfr., oltre quello di Craxi cit., l'intervento del presidente del consiglio Prodi all'insediamento della commissione consultiva per la libertà religiosa dell'8 maggio 1997 in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1997, p. 589.

²⁶ Ho svolto il tema nel saggio *Laicità e prevalenza delle fonti di diritto unilaterale sugli accordi con la chiesa cattolica*, in *Politica del diritto*, 2010, pp. 181 ss.

²⁷ A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, a cura di G. Candeloro, Milano, Rizzoli, 1999, pp. 257 ss.

²⁸ "Cioè il diritto non solo a ricevere la stessa distribuzione di obblighi e benefici", vale a dire ad un uguale trattamento, "ma ad essere trattato con lo stesso rispetto e considerazione di ciascun altro": R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, Bologna, il Mulino, 1982, p. 298.



Da un lato la mancanza non si dice di approvazione ma anche solo di proposta (anche da parte dell'opposizione) di un disegno di legge sulla libertà religiosa costituzionalmente orientato a tutela di credenti e non credenti. Dall'altro una legislazione che nelle materie cosiddette eticamente sensibili è largamente tributaria alle opzioni della confessione dominante: dalla legge sulla procreazione medica assistita alla persistente previsione solo del matrimonio, ovviamente eterosessuale, non accompagnata dal riconoscimento di unioni civili, anche omosessuali, al disegno in gestazione sul cosiddetto testamento biologico.

Si tratta di una politica irrispettosa della costituzione, che accredita anche ipotesi funeste: che il tentativo di annessione della libertà religiosa rientri nel disegno di revisione di fatto della Costituzione anche nella prima parte: una revisione informale, implicita, strisciante, attuata attraverso l'aggiramento di fatto dei principi costituzionali o attraverso una truffa delle etichette.

Gli esempi non mancano e sono anche più gravi: basta pensare ai diritti sociali, formalmente intatti ma con una legislazione ordinaria che va sempre più in senso opposto, o al caso della guerra, che da ormai vent'anni, dalla guerra del golfo, si definisce nei modi più svariati (azione di polizia internazionale, uso della forza, intervento non meglio specificato) per rimetterne la decisione all'esecutivo aggirando il parlamento e gli altri controlli previsti dalla Costituzione e, quindi, il diritto alla pace, sancito dall'art. 11.

Non sorprende, quindi, che anche in materia di tutela della libertà religiosa la Costituzione non orienti più la legislazione ordinaria, ma addirittura ne venga orientata. È la legislazione ordinaria, perfino – s'è visto – l'iniziativa amministrativa, che si pone come chiave interpretativa della Costituzione.

Lo screditamento della norma sulle intese come fattore di democrazia inclusiva, su cui aveva tanto lavorato Peyrot, non è a se stante, ma rientra in un più vasto, e pericoloso, disegno di emarginazione della Costituzione come legge superiore.

La politica non è più costituzionale, è afinalistica: non persegue più, necessariamente, i fini indicati nella Costituzione, ma si affida ad opzioni tattiche, dettate dall'emergenza, che però, complessivamente considerate, si inseriscono in un lucido disegno di "sfarinamento"²⁹ o di declassamento della costituzione da legge superiore a ordinamento settoriale.

²⁹ M. DOGLIANI, *Costituzione e sistema politico*, in *Questione giustizia*, 2005, n. 1, p. 61.



Si pensi alla laicità. La Corte costituzionale ne aveva parlato come di “uno dei profili fondamentali della forma di stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica”. Un principio supremo, cioè irrinunciabile, imm modificabile in senso assoluto, “pur non essendo espressamente menzionato fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale”³⁰. Si tratta di materia in-decidibile dallo stesso legislatore: “L’ultima parola, quando si tratta di queste norme, appartiene al diritto e ai giudici, non alla legge e ai legislatori”³¹.

Ma la stessa Cassazione, che pure nel 2000 aveva offerto un coerente arresto (che è servito alla Grande Camera almeno per parare la tesi del crocifisso come simbolo meramente culturale), di recente, sia pure “sotto il profilo qui in considerazione” e cioè per escludere la fondatezza della giustificazione addotta dal ricorrente, ha parlato della laicità come di un semplice “interesse collettivo o diffuso, e come tale adespota perché facente capo alla popolazione nel suo complesso”³² e non al singolo soggetto.

A me pare una pericolosa riduzione dello spessore della laicità come principio supremo. Se tanto mi dà tanto, anche il pluralismo o la stessa democrazia costituirebbero non più che interessi diffusi: tutelabili in quanto azionabili e in concreto azionati, non in quanto principi supremi, parametri impreteribili nelle singole controversie giudiziarie e non essi stessi controvertibili. Ma, anche a voler seguire questa categorizzazione, il fatto che un interesse sia riferibile ad una pluralità di soggetti, anzi all’intera popolazione, non significa che esso non sia proprio di ciascuno dei soggetti stessi. La distruzione di un bosco nei pressi di un centro abitato incide sull’interesse di tutti gli abitanti, bensì, ma anche di ciascuno di essi nella loro individualità. L’interesse alla laicità non è solo un interesse generale, come quello alla legalità o al buon andamento della pubblica amministrazione. Davvero si rispetta un principio supremo riducendolo a bene giuridico tutelabile, ove solo se ne dia l’interesse personale ad agire?

6 - Limiti e attualità del pensiero di Giorgio Peyrot sulle intese

³⁰ Corte cost. 15-29 dicembre 1988, n. 1146.

³¹ G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia. Tre capitoli di giustizia costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2008, p.385.

³² Cass. 14 marzo 2011, n. 5924. Sull’esposizione del crocifisso Cass. pen. 6 aprile 2000, Montagnana; Corte europea dei diritti umani, Grande Chambre, *Lautsi c. Italia*, 18 marzo 2011 (che riforma CEDU 3 novembre 2009).



In conclusione, vorrei porre due interrogativi, strettamente intrecciati, sulla attualità dell'insegnamento di Peyrot intorno alle intese nel nuovo contesto multireligioso e tendente a decentrare la Costituzione e a farne un ordinamento settoriale.

Il primo si può porre nel modo seguente: nella società multireligiosa le intese contribuiscono ad assicurare quell'eguaglianza nelle diversità, che costituisce la loro *ratio* di fondo? O, pur se giovano a taluni e non a tutti, sono irrilevanti in un nuovo contesto, come la società multireligiosa e multiculturale, che crea nuove disuguaglianze, a parare le quali le intese non sono idonee? A mio avviso, se ci si fa orientare dalla bussola della laicità come principio supremo, le intese rimangono una strada percorribile e doverosa, anche se in uno con una legge unilaterale sulla libertà religiosa – di religione e dalla religione – per tutti. A questa la disciplina dell'eguaglianza, a quelle la disciplina delle diversità specifiche (non, come nelle attuali intese, le diversità comuni). *Et ... et*, quindi, non *aut ... aut*. La *praktische konkordanz*, l'*accomodation*, il "diritto delle possibilità" sono la risposta di metodo per affrontare i problemi nuovi posti dalla società multireligiosa.

Il secondo interrogativo si declina in maniera più soggettiva, con riferimento allo studioso che ricordiamo in questo convegno. Ha ancora un ruolo Peyrot nel nuovo contesto multireligioso o è solo ormai uno studioso autorevole ma datato, un nobile uomo di altri tempi? Al netto della enfattizzazione del sistema delle intese, pur da non sottovalutare nella loro funzione di accompagnamento dell'ormai prevalente legislazione unilaterale, secondo me il ruolo di Peyrot è ancora importante nella misura in cui egli collega le intese allo spirito della Costituzione, crede alle intese perché crede alla Costituzione. Perciò egli è in grado di ammonirci sull'osservanza dei principi fondamentali: come quando per esempio concludeva la relazione di Siena constatando che "un rinnovamento nel campo della legislazione ecclesiastica non potrebbe prodursi se non nel quadro del dettato costituzionale"³³.

Il suo elogio delle intese non deriva dall'interesse particolare suscitato da un istituto, che finalmente consente un protagonismo costituzionale anche alle minoranze religiose, per la cui eguaglianza egli ha militato, ma si situa in questo richiamo forte alla Costituzione come

³³ G. PEYROT, *Stato ed interessi religiosi dei cittadini*, cit., p. 1083.



legge superiore, come “promessa della maggioranza alla minoranza che la sua dignità ed eguaglianza saranno rispettate”³⁴.

Per terminare con una nota di levità, mi rifarò ad una battuta che Giorgio mi raccontò. Al momento delle presentazioni in un convegno un signore piemontese, discendente da antica famiglia nobile, conoscendo la confessione di fede di Peyrot, accennò alle persecuzioni dei valdesi cui i suoi antenati avevano partecipato. Giorgio replicò asciutto: “Come vede, siamo ancora qui!”.

Ecco, se saremo capaci di difendere la Costituzione da tempo sotto attacco, un domani ai suoi persecutori potremo dire anche noi come Peyrot: “vedete? siamo ancora qui”.

ABSTRACT

Giorgio Peyrot, one of the most eminent scholars of law and religions in Italy, was very committed, also as representative of the waldensian Church – therefore they called him “the jurist of the minorities” -, in the long struggle for the implementation of the “intese”, i.e. of the conventions between the state and the various religious fellowships different from the catholic Church. Yet, after the aim was achieved at least in respect of a few communities, then the crisis of this legal institution began: first of all, for the transition to a multicultural and multireligious society, that faces the West with new and not traditional communities, and moreover for the disregard for the Constitution and its institutions, that especially, but not only, the italian Center-Right is spreading throughout Italy. This paper shows the limits and nevertheless the topicality of the legal thought of Peyrot about the “intese” in the context of these times.

³⁴ R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, cit., p. 292.