



Valerio Tozzi

(ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Salerno,
Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione)

La libertà religiosa in Italia e nella prospettiva europea *1

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Cenni storici: 2.a) L'unità d'Italia; 2.b) Il fascismo e la Conciliazione del 1929 fra Chiesa e Stato; 2.c) La Repubblica democratica e la Costituzione italiana del 1948 - 3. La disciplina costituzionale dei fenomeni religiosi in Italia nei primi sessanta anni di democrazia repubblicana - 4. La libertà religiosa nella prospettiva europea: 4.a) La costruzione dell'Unione Europea; 4.b) Il fenomeno religioso nelle istituzioni europee. Le chiese dominanti negli Stati nazionali; 4.c) Le libertà religiose individuali e collettive; 4.d) I temi controversi - 5. L'immigrazione e i fenomeni religiosi.

1 - Introduzione

È per me un grande onore essere stato invitato a partecipare attivamente a questo Congresso internazionale, di così ampio respiro e su di un tema universale come la libertà religiosa.

La mia relazione, destinata a un pubblico in gran parte di un continente lontanissimo dall'Italia, ha un taglio didascalico; ho cercato di descrivere, dal mio punto di vista di studioso italiano, ma senza pretesa di completezza, il regime della libertà religiosa esistente in Italia, alla luce del diritto vigente, dell'appartenenza all'Unione europea (con i relativi vincoli anche istituzionali) e dei fenomeni socio-politici della vita italiana, compreso il fenomeno dell'immigrazione di persone provenienti da molte parti del mondo, specie dai Paesi di minore sviluppo economico, portatrici

* Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce il testo della relazione svolta al Congresso internazionale su "*La libertad religiosa en el Siglo XXI - Religion, Estado y Sociedad*" (Cordoba, 3, 4,e 5 settembre 2014), organizzato dal Consejo Argentino por la Libertad Religiosa (C.A.L.I.R.).

¹ Per facilitare ai lettori non italiani la ricerca di fonti, non rispettando il galateo accademico, ho fatto frequentissimo ricorso ad auto-citazioni o a citazioni di allievi del mio gruppo scientifico, nelle quali sono stati sviluppati in maniera più ampia i concetti qui solamente accennati.



di culture, comportamenti, credenze etiche e religiose, spesso diverse dalle nostre.

I dati normativi qui riportati sono dati oggettivi, la loro descrizione, classificazione e interpretazione, sono soggettivi, ma inseriti in un contesto scientifico ampio e articolato, come è noto a chi segue gli studi sui regimi giuridici dei fenomeni religiosi nella realtà italiana.

2 – Cenni storici

2.a) L'unità d'Italia

L'Italia è un Paese di tradizione cattolica e nel suo territorio è compreso il piccolo territorio sovrano dello Stato della Città del Vaticano, sede della Chiesa Universale. Ciò ha sempre implicato una particolare influenza della Chiesa nelle vicende politiche italiane², nel senso di favorire la resistenza dell'antico sistema della *confusione dei poteri*, civile ed ecclesiastico, nel passato considerati entrambi fonte legittima di autorità negli stessi territori e sugli stessi popoli³.

La storia recente della formazione dello Stato può aiutare a comprendere la permanenza di alcuni problemi odierni.

Lo Stato italiano nella sua attuale consistenza territoriale è recente, si è formato progressivamente nella seconda metà del 1800, mediante la riunione di molti piccoli Stati sotto la sovranità del Regno di Sardegna. Il Regno d'Italia venne proclamato solo nel 1861, ma lo Stato pontificio ne fece parte solo con la "breccia di Porta Pia" del 20 settembre del 1870.

² A. GRAMSCI, *La questione romana*, in *Sul fascismo*, Editori Riuniti, Roma, 1978, pp. 220-224, evidenziava il condizionamento dell'organizzazione vaticana sulla politica nazionale.

³ Nell'impero romano, con l'accettazione costantiniana della religione cristiana (editto del 313 d.C.) e con l'affermazione della figura del Vescovo di Roma come capo della Chiesa, le autorità civili ed ecclesiastiche costituivano due fonti legittime di autorità, in virtù del principio dell'*omnis potestas a Deo*. Perciò, la legittimazione dell'autorità degli imperatori prima, di principi e regnanti dopo, derivando da Dio, subiva il condizionamento e la supremazia della Chiesa di Roma, creata direttamente da quello stesso Dio. Da Carlo Magno (800 d.C.) in poi, quest'influenza divenne addirittura legittimazione del potere imperiale. Nel gennaio del 1077, durante la lotta politica fra la Chiesa, guidata dal papa Gregorio VII e il Sacro romano impero di Enrico IV, quest'ultimo, fu costretto a implorare il perdono papale, rimanendo davanti al castello di Matilde di Canossa per tre giorni e tre notti inginocchiato nella neve, col capo cosparso di cenere, per ottenere la revoca della scomunica inflittagli.



L'unificazione nel Regno d'Italia degli antichi piccoli Stati avvenne in conflitto con il papato, che non voleva rinunciare al *potere temporale* sullo *Stato pontificio* e non condivideva la *rivoluzione borghese*, che ebbe il retorico nome di "Risorgimento italiano", frutto di molte ispirazioni⁴.

Tutto il processo unitario può essere definito come uno scontro fra classi sociali, da una parte la nobiltà conservatrice e il clero, che non volevano rinunciare ai loro privilegi e dall'altra la borghesia di cultura e di finanzia, nuovo soggetto sociale, che, grazie alla influenza dell'*Illuminismo* e dei *Philosophes* francesi, voleva partecipare alle decisioni della politica del Paese. Il popolo minuto era estraneo alle elaborazioni politiche e solo coinvolto da *èlites* nei moti di ribellione ai poteri .

Il Regno d'Italia, come stato nazionale, si formò con una nuova *forma di Stato*; dal modello della *monarchia assolutistica*, nella quale il Re era l'effettivo titolare di tutti i poteri e gli organi statali erano sue semplici delegazioni, si passò a quello della *monarchia costituzionale*, nella quale anche se il Re conservava moltissime prerogative (nomina del Governo, formazione dell'intero Senato del Regno, dichiarazione di guerra, controllo della Giustizia), tuttavia, era condizionato dal Parlamento elettivo (Camera dei Deputati) e da una distribuzione più articolata dei poteri pubblici.

Il *principio di autorità* fondava meno sulla tradizionale investitura divina (*omnis potestas a Deo*) e piuttosto sull'asserito consenso popolare, anche se in realtà il consenso era espresso solo da un'élite della borghesia elettrice del Parlamento, il ché produsse una riduzione dell'influenza della Chiesa nella vita del nuovo Regno.

Contemporaneamente, il Senato, la Camera alta, restava non elettivo, ma di nomina regia e ne erano parte anche diversi Vescovi cattolici; segnale della progressività del passaggio dall'*assolutismo* allo *Stato moderno*.

Nella nuova forma di Stato, le leggi prodotte col concorso del Parlamento elettivo avrebbero dovuto essere uguali per tutti i cittadini, senza differenziazioni di classi sociali o di statuti personali, dovendo essere lo strumento di garanzia dei cittadini. Ma la cultura dell'epoca non si adoperava per verificare l'effettiva realizzazione dei nuovi principi nei confronti del popolo minuto.

⁴ Giuseppe Mazzini sognava una Repubblica, Cattaneo uno Stato federale, Cavour una Monarchia costituzionale, Garibaldi vagheggiava il socialismo. Cavour riuscì a imporre il suo disegno, riuscendo a utilizzare anche gli apporti degli altri in favore del suo progetto.



L'innovazione istituzionale, culturale e politica di questo nuovo modello di Stato era costituita dal tendere al superamento della *confusione dei poteri*, civile e religioso⁵.

Il movimento liberale moderato si proponeva di riunire sotto l'esclusiva autorità della legge civile tutti i rapporti che si svolgevano nella società, escludendo la Chiesa dal governo di rapporti sociali considerati di rilevanza civile. Pur apprezzandosi i servizi religiosi offerti dalla Chiesa rappresentativa della "religione dello Stato", in assenza di una dogmatica sulle "formazioni sociali intermedie", la sua struttura organizzativa era qualificata come formazione sociale di natura privata, perché non identificabile con l'autorità statale.

La politica del "*Separatismo*" si concretizzò in provvedimenti e atti vari, di molteplice significato e portata. Il codice civile "Pisanelli" del 1865 istituì il *matrimonio civile*, che non vietò, ma rese irrilevante quello religioso; la famiglia nasceva solo col matrimonio civile; assoggettò le *persone giuridiche* alla sola legge civile, anche se di origine ecclesiastica; si istituì un *sistema scolastico pubblico*, in sostituzione del precedente monopolio ecclesiale dell'istruzione (che era rivolto principalmente ai ceti più elevati); si escluse *l'insegnamento della religione* nella scuola pubblica, per evitare l'influenza anti-statale del clero cattolico. La Giustizia era esercitata solo dai giudici civili e i tribunali ecclesiastici rimanevano un fenomeno lecito all'interno della Chiesa, come una giustizia privata, ma

⁵ Solo con l'avvento della *rivoluzione protestante* (1500 d.C.) e dopo le grandi *guerre di religione* del XVII secolo, questo schema operante in tutta Europa si avviò verso il superamento, dando luogo alla nascita dei grandi Stati nazionali del centro Europa. La rivoluzione protestante di Lutero e Calvino dal XVII secolo aveva parzialmente limitato il modello assolutistico, introducendo in vaste aree europee le religioni protestanti che creavano minore subordinazione dei principi alle influenze religiose, ma generando le sanguinose guerre di religione. Le *guerre di religione* sono state combattute in Europa dalla fine del conflitto tra Francia e Spagna conclusosi con la Pace di Cateau-Cambrésis nel 1559 fino alla conclusione della Guerra dei trent'anni (1618-1648). Gli scontri militari, politici, civili che si susseguirono dopo la spaccatura confessionale avvenuta a seguito della Riforma protestante (1517-1555) e dello Scisma anglicano (1534), avevano come causa scatenante il fattore religioso divenuto diffusa ideologia estremizzante e motivo di accesa intolleranza anche negli strati più bassi della popolazione europea. Le paci di Augusta (1555) e Vestfalia (1648), con la divisione degli Stati fra Cattolici e Luterani, chiusero i conflitti religiosi e, con l'indebolimento dell'Impero, a dominio asburgico, favorirono l'indipendenza degli Stati nazionali, costituirono una premessa per la nascita dell'*illuminismo*. Dopo la caduta di Napoleone Bonaparte, la *Pace di Vienna* e la *restaurazione*, le corone restaurate avevano tentato il ritorno all'assolutismo dell'*Ancien Régime*, ma le nuove idee dell'illuminismo resistettero (generando la rivoluzione francese e quella americana) e più tardi arrivarono anche in Italia.



non rilevante civilmente; fu soppresso il potere ecclesiastico di imporre tasse (*decime ecclesiastiche*) e si cercò di assoggettare a tassazione il patrimonio degli enti della Chiesa⁶. Fu legittimata l'*everzione dell'asse ecclesiastico*, attribuendo allo Stato molti beni della Chiesa, considerati come *patrimonio pubblico* (A.C. Jemolo). Si salvarono dalla confisca solo gli enti e i patrimoni considerati di utilità sociale (*opere pie*), ma assoggettandoli all'autorità statale, e riconoscendone gli statuti come espressione di autonomia privata, non di una *sovranità* della Chiesa; l'intervento di soccorso sociale praticato dagli enti di beneficenza creati dalla Chiesa divenne materia di competenza statale, almeno ai fini del controllo pubblico.

Con la caduta dello *Stato pontificio* del 20 settembre 1870 fu promulgata la *Legge delle guarentigie pontificie* (1871), che attribuiva al Papa gli onori reali (mentre il Papa si dichiarava prigioniero in casa sua); ma la stessa legge assoggettava l'attività ecclesiale svolta in Italia alla giurisdizione civile e negava valore legale nell'ambito civile agli atti di governo della Chiesa.

Dal punto di vista della religiosità come comportamento umano, cioè dei diritti delle persone, lo Statuto del Regno del 1848 definiva la religione cattolica come *Religione dello Stato*; perciò, le attività religiose cattoliche erano non solo lecite, ma protette, considerate di utilità sociale e anche finanziate dallo Stato; quelle delle altre religioni erano semplicemente *libere*; le minoranze religiose (Valdesi, Ebrei, Ortodossi), in quanto appartenenti ai *Culti tollerati nello Stato*, erano regolate da un regime più restrittivo di libertà. Tuttavia, il liberalismo, benché la religione cattolica fosse praticata dalla quasi totalità del popolo italiano, qualificando tutte le religioni come soggetti privati posti sotto il controllo dello *Stato moderno*, garantì una maggiore libertà di appartenenza ai cittadini di religioni diverse.

L'affermazione dello Statuto del 1848, per cui ... *tutti i regnicoli sono uguali dinanzi alla legge* ..., significava che anche il clero e la nobiltà erano soggetti alle leggi civili e non godevano più degli *statuti personali* e delle immunità come in precedenza; però, nel 1850 fu necessario emanare una specifica legge per stabilire che l'appartenenza dei cittadini a religioni diverse dalla cattolica non ostacolava il godimento dei diritti civili e politici e l'accesso alle carriere civili e militari.

⁶ V. TOZZI, *150 anni di unità d'Italia –Breve storia e problemi attuali della libertà religiosa*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXVII, 2012, p. 675 ss.



La borghesia d'ispirazione liberale, nuovo soggetto politico, pur teoricamente condividendo i principi del cattolicesimo, legiferava prevalentemente in base ai propri interessi economici.

Questa forma di stato originariamente non riteneva essere suo compito di operare attivamente nell'economia, ma si attribuiva prevalentemente compiti di polizia e mantenimento dell'ordine sociale ed economico; tuttavia, pese a intervenire anche nel *sociale*, più come controllo che come intervento diretto, adducendo ai suoi compiti numerose attività che durante l'assolutismo erano svolte dalla Chiesa (beneficenza, salute, istruzione).

La seconda metà del 1800, con l'avvio dell'alfabetizzazione (assai parziale) del popolo e con il primo processo d'industrializzazione⁷, basato sull'enorme impiego di mano d'opera popolare (prima esclusivamente contadina), vide sorgere i movimenti socialisti, i sindacati, il cattolicesimo sociale. Erano le risposte del proletariato all'egoismo della borghesia, liberale e cattolica, nemiche in politica, ma concordi nel rifiutare di rendere effettiva l'uguaglianza di tutti i cittadini rimuovendo gli ostacoli di fatto che l'impedivano (povertà, analfabetismo, soggezione allo strapotere padronale).

L'avvento del popolo minuto sulla scena politica preoccupò la borghesia. Nel 1913 vi fu una convergenza politica - in chiave antisociale - fra gli antichi nemici: la borghesia cattolica, prima ostile al liberalismo e la borghesia liberale (Patto Gentiloni), e vi fu anche un forte ridimensionamento dell'ostilità vaticana nei confronti dello Stato italiano a governo liberale. Il nuovo *cartello borghese* vinse le elezioni, ma non riuscì ad arrestare lo scontento popolare e i movimenti politici che ne assunsero le difese. La stessa autorità ecclesiastica operò politicamente in senso ambiguamente partigiano, perché pretendeva il riconoscimento della propria sovranità (*Ecclesia societas iuridice perfecta*), per essere pari all'autorità statale e per sottrarsi all'obbedienza alle leggi civili, anche per le attività economiche svolte in Italia.

⁷ Il progresso tecnologico verso la fine del 1800 vide crearsi in Italia la grande rete ferroviaria, l'illuminazione urbana, lo sviluppo delle reti idrauliche e fognarie, la telefonia, prima urbana e poi interurbana, creando la prima commistione fra l'iniziativa privata (soggetto competente, secondo l'ideologia liberale) e lo Stato (unico detentore delle ingenti risorse necessarie per le grandi opere pubbliche). L'economia nazionale cominciò a volgere verso l'industrializzazione, si iniziò a distinguere fra enti privati ed enti pubblici (questi ultimi come forma di amministrazione pubblica soggetta al diretto controllo governativo) e si istituì un sistema bancario pubblico.



La partecipazione dell'Italia alla prima guerra mondiale (1915-18), la conseguente carneficina di milioni di morti, prevalentemente provenienti dai ceti più bassi, accentuarono gli scontri sociali nel dopoguerra.

2.b) Il Fascismo e la conciliazione del 1929 fra Chiesa e Stato

Lo scontento delle masse popolari, dopo la prima guerra mondiale (1915/18), le divisioni e l'incapacità della borghesia liberale a governare questi fenomeni, aprirono la strada alla dittatura fascista (1922), benedetta dalla monarchia Savoia.

Il fascismo, originariamente anticlericale, rapidamente cercò l'alleanza e il sostegno della Chiesa cattolica. L'11 febbraio 1929, Mussolini e il Cardinale Gasparri, firmarono i *Patti lateranensi*, che avevano la natura di trattato internazionale, riconoscevano il nuovo minuscolo *Stato della Città del Vaticano*⁸, riconoscendo alla Chiesa (S. Sede) una *sovranità* di tipo statale, esercitata non solo nel suo territorio, ma anche, in materia di religione, sul popolo e nel territorio dell'Italia.

Anche se il fascismo era animato da una religiosità solo esteriore e si diceva dotato di un'*etica fascista* (che non è il caso di approfondire in questa sede), i *Patti lateranensi* operarono un clamoroso ritorno alla co-gestione di molti rapporti sociali fra Governo fascista e Santa Sede⁹.

⁸ Lo Stato della città del Vaticano è molto meno esteso dell'ex Stato pontificio, ma assolve la funzione di rimarcare che la S. Sede è un soggetto sovrano, che tratta alla pari con gli altri stati nazionali, anche se esercita la sua giurisdizione sui popoli e nei territori di quegli stessi stati. **M. VENTURA**, *Creduli e credenti. Il declino di Stato e Chiesa come questione di fede*, G. Einaudi, Torino, 2014, p. 128, rammenta lo sconcerto rispetto a questo nuovo Stato manifestato da **F. RUFFINI**, *Lo Stato della città del Vaticano. Considerazioni critiche*, in *Scritti giuridici minori*, Giuffrè, Milano, 1936, p. 326, e l'osservazione di **A.C. JEMOLO**, *Carattere dello Stato della città del Vaticano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1929, p. 194, che lo qualificava come uno stato non soggetto di sovranità, ma oggetto della sovranità della S. Sede.

⁹ Con la disciplina del Concordato, il matrimonio *regolato dal diritto canonico* ebbe effetti civili e solo i tribunali della Chiesa avevano giurisdizione su di esso; *l'insegnamento della religione cattolica* divenne materia obbligatoria nella scuola; gli *enti ecclesiastici* operanti in Italia ebbero il riconoscimento civile di personalità giuridica, ma con un eccezionale regime di autonomia amministrativa, che immise il diritto canonico come regola giuridica vigente nello Stato (rinvio di produzione giuridica), in nome di una garanzia della *libertà della Chiesa* che forse era giustificabile durante la dittatura, ma non giustificata nella democrazia repubblicana odierna. Complessivamente la vigenza delle fonti canoniche nel sistema civile creò aspetti di rinato statuto speciale per la Chiesa e per le sue strutture, il cui riflesso sulla religiosità cattolica dei cittadini ebbe il carattere di



La dittatura, pur operando importanti iniziative di carattere sociale, cancellò tutte le garanzie e i diritti dei cittadini, garantendo alla popolazione, collettivamente e singolarmente, solo la possibilità di partecipare alle attività delle istituzioni pubbliche governate o controllate dal regime. Solo con la tessera del partito si poteva accedere al lavoro, solo nelle istituzioni fasciste si poteva studiare, fare sport, etc. Era vietata la libertà di opinione, di stampa, il pluralismo politico e restò molto limitata la libertà di religione per i cittadini e le organizzazioni non cattoliche. La retorica di regime orientava anche le idee delle masse.

In questo contesto, che ribadiva essere la religione cattolica *religione dello Stato*, la Chiesa di Roma – pur riconosciuta sovrana - era munita di una posizione di autorità nella sfera civile e godeva delle libertà consacrate nel *Concordato*.

Nella legislazione fascista e nel concordato lateranense, le libertà della persona, senza possibilità di dissenso, erano limitate alla partecipazione alla vita delle strutture autorizzate dal regime, che erano state munite di diritti limitati e controllati, per apprezzamento essenzialmente discrezionale e politico del regime. La libertà religiosa degli italiani, perciò, restava limitata alla mera obbedienza e coincidenza di pensiero con la gerarchia cattolica. Si introdusse, anche nella disciplina del fenomeno religioso, il modello dei *diritti riflessi*, per cui le leggi attribuivano poteri pubblici alla Chiesa e la libertà dei singoli, senza possibilità di dissenso, consisteva solo nella possibilità di obbedire alle regole di quest'ultima. L'autorità ecclesiastica, infatti, mentre era espressione di una sovranità distinta da quella statale, aveva di fatto il ruolo di *funzione pubblica dello Stato*, coinvolta nei *compiti politici* di controllo sociale, in collaborazione con il regime fascista. Molti aspetti della vita dei cittadini erano regolati dalla Chiesa, il diritto canonico, mediante i richiami della legge statale, divenne nuovamente, in molti rapporti sociali, regola giuridica vincolante per i sudditi del regime.

La resurrezione del principio dello Statuto del 1848, del cattolicesimo come "religione dello Stato", fu accompagnata dall'emanazione dalla *legge sui Culti ammessi nello Stato* (n. 1159 del giugno 1929), volutamente discriminatoria nei confronti delle altre religioni, considerate meno inclini a condividere la politica governativa e tenute in una posizione di grave limitazione di libertà. In conseguenza, sia le strutture organizzative delle comunità dei fedeli, sia i rispettivi seguaci,

braccio secolare al potere della Chiesa, secondo un modello di scambio politico, che oggi appare particolarmente inutile e inopportuno.



potavano beneficiare di una libertà di culto molto più ridotta rispetto a quella assicurata ai cattolici obbedienti¹⁰.

2.c) La Repubblica italiana e la Costituzione

Con la caduta del fascismo (1943) e con la fine della 2^a guerra mondiale, lo Stato italiano, con un referendum istituzionale del 1946, ha assunto la forma di Repubblica democratica.

La Costituzione del 1948 stabilisce che la Repubblica italiana è una democrazia fondata sulla *sovranità del popolo* (art. 1), da cui il *principio personalista*, per il quale la Repubblica garantisce ... i *diritti inviolabili dell'uomo come singolo e nelle formazioni sociali ove si sviluppa la sua personalità* ... (art. 2); il *principio di uguaglianza* garantisce ... *la pari dignità sociale dei cittadini, l'uguaglianza di fronte alla legge, senza distinzioni di sesso, di razza, di religione* ..., fondamento del *pluralismo* (art. 3, comma 1°).

Molto innovativo è il *principio solidarista*, per il quale ai *diritti inviolabili* sono accompagnati da ... *i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale* (art. 2), ... *ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società* ... (art. 4). Il *principio interventista* (art. 3, comma 2°), impegna la Repubblica ... *a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana* ... Conseguentemente, la Costituzione impegna la Repubblica, cioè l'insieme di cittadini e istituzioni, ... *a promuovere lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica* ..., *la tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico della Nazione* ... (art. 9) e molti nuovi diritti.

Tra i diritti e doveri dei cittadini si tutela la libertà di riunione (art. 17), di associazione (art. 18), di pensiero: ... *Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, con la parola, lo scritto, e ogni altro mezzo di diffusione* (art. 21).

I fenomeni religiosi sono oggetto diretto di quattro articoli della Costituzione, costituenti due sotto-settori di una disciplina del settore. Nella Parte 1^a, *Diritti e doveri dei cittadini*, gli artt. 19 e 20 tutelano la libertà religiosa individuale e collettiva come *diritto inviolabile dell'uomo*; nella

¹⁰ Oltre alla legge n. 1159 del 1929, andrebbe anche ricordata la legislazione del 1930 sulle Comunità ebraiche. Ma, mentre queste ultime (con la stipula dell'intesa del 1987, recepita con la legge n. 101 dell'8 marzo 1989), insieme ad alcune altre organizzazioni religiose, hanno visto aggiornato il loro regime giuridico in Italia, molte altre religioni sono ancora soggette alla ormai incostituzionale legge n. 1159 del 1929.



parte iniziale, *Principi fondamentali*, gli artt. 8 e 7 regolano i rapporti fra le confessioni religiose e lo Stato¹¹.

La dottrina classifica questi quattro articoli della Costituzione, alla luce dei loro evidenti richiami all'impianto generale della democrazia costituzionale (specialmente gli artt. 1, 2, 3 e 4), come un *Progetto costituzionale di disciplina dei fenomeni religiosi*.

3 – La disciplina costituzionale dei fenomeni religiosi in Italia nei primi sessanta anni di democrazia repubblicana

La nuova democrazia avrebbe dovuto innovare profondamente lo schema delle relazioni fra cittadini e potere, in tutti i rapporti sociali, ivi compresi quelli a carattere religioso¹².

Negli artt. 19 e 20, i fenomeni religiosi sono oggetto di una disciplina generale, che individua *il diritto di professione di fede religiosa* come specificazione di uno dei *diritti inviolabili dell'uomo*¹³, disciplinandolo in maniera perfettamente coerente col modello di diritti e di libertà che

¹¹ La collocazione degli artt. 8 e 7 nei principi fondamentali non implica una loro superiorità rispetto agli artt. 19 e 20, ma semplicemente una collocazione del settore delle relazioni dello Stato con le confessioni religiose, nell'architettura costituzionale, insieme ai principi di diritto internazionale (artt. 10 e 11). La dottrina ha rilevato che il 1° comma dell'art. 8 è il cardine del sotto-sistema costituito dagli artt. 8 e 7, laddove sancisce l'uguale libertà di tutte le confessioni religiose; mentre gli artt. 7, commi 1° e 2° e 8, commi 2° e 3°, disegnano le (differenti) garanzie di autonomia delle confessioni religiose e il modello di loro relazione con lo Stato (concordato e intese).

¹² Uso il congiuntivo perché, contemporaneamente, l'influenza vaticana sulla stessa Assemblea costituente del 1946 impose una difesa *transitoria* del Concordato e del modello fascista delle relazioni Stato-Chiesa, che nei fatti si è rivelata così duratura da impedire o vanificare molti sforzi per l'attuazione dell'uguaglianza nella *disciplina dei fenomeni religiosi nell'Italia democratica*. Nell'epoca di maggiore uniformità culturale del Paese la stessa nozione di *religione* era empiricamente ricavata dall'esperienza pratica, che consentiva di rilevare *una* religiosità quasi unanimemente condivisa da tutti i cittadini (la fede cattolica) e poche manifestazioni religiose *di minoranza*, che avevano un così limitato seguito sociale, da configurare una modesta eccezione alla regola generale (perciò anche discriminate e tenute in sospetto). Oggi, con la globalizzazione, non solo la religiosità umana, ma più complessivamente le *culture*, le convinzioni etiche, filosofiche, ma anche i comportamenti di vita quotidiana delle persone, sono ispirati a modelli assai vari e non per questo meno legittimi. Il principio personalista della Costituzione protegge anche queste manifestazioni della personalità umana, stabilendo una libertà di pensiero (art. 21), che può essere anche detta *libertà di coscienza*.

¹³ Il concetto di *diritti inviolabili* costituisce una sorta di richiamo giusnaturalistico a una loro natura immanente, rilevata, ma non creata dall'ordinamento costituzionale.



regolano le relazioni democratiche tra cittadini e potere. Così, ... *Tutti hanno il diritto di professare la propria fede religiosa, sia in forma individuale, che associata...* (art. 19); ogni forma di religiosità collettiva, ... *associazioni e istituzioni a carattere ecclesiastico o con fine di religione o di culto ...*, è protetta da ... *speciali limitazioni legislative, ... da speciali gravami fiscali ... per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività* (art. 20)¹⁴.

Ovviamente, la contemporanea vigenza di tutti gli altri principi costituzionali (legalità costituzionale, ordine pubblico interno) pone i limiti strutturali a quest'ampissima garanzia.

Questi principi fissano il progetto più ampio e democratico di libertà religiosa che il Paese abbia mai avuto, riferito sia alle persone individuali, che alle formazioni sociali a carattere religioso di qualsiasi natura, consistenza e radicamento nella società. Quelle norme garantiscono i cittadini e le loro organizzazioni religiose e vietano alle istituzioni pubbliche ogni forma d'intervento discriminatorio o limitativo delle libertà, che sarebbero assicurate a tutti in eguale maniera.

Gli artt. 8 e 7, invece, devono essere interpretati alla luce del contesto storico-politico in cui operò l'Assemblea costituente italiana nel 1947, con la singolarità italiana di essere il Paese occidentale con il più forte Partito comunista.

Per le ragioni storico-politiche di cui ho fatto cenno, alla caduta del fascismo, la Chiesa si diede l'obiettivo della permanenza del regime speciale di rapporti Chiesa-Stato vigente durante la dittatura¹⁵, con la conseguente conferma dello schema dei *diritti riflessi*, che limita la libertà religiosa dei singoli al mero rapporto di obbedienza alle sue regole¹⁶.

¹⁴ L'art. 20 (norma di cui si continua a ignorare la precettività), ha la natura di comando, di fissazione di divieti, indirizzati ai poteri pubblici, amministrativi e di governo, includenti anche il legislatore, di ogni livello, statale come regionale); norma che garantisce efficacia piena alle forme organizzate della professione di fede religiosa associata (tutela del diritto alla loro creazione ed esistenza, capacità giuridica, ogni forma di attività, con divieto di speciali discriminazioni, sia di legge che fiscali).

¹⁵ I deputati della *Democrazia cristiana* pretesero che fossero inseriti nella Costituzione: una dichiarazione di riconoscimento della *indipendenza e sovranità della Chiesa nel suo ordine*, e un esplicito riferimento ai patti lateranensi come fonte di disciplina dei suoi rapporti con lo Stato; in caso di mancato accoglimento di queste richieste minacciavano di non votare l'intero testo costituzionale. La mediazione politica con i partiti laici e della sinistra portò all'approvazione degli odierni artt. 8 e 7.

¹⁶ La religiosità è apprezzata dall'ordinamento come comportamento umano avente forza propulsiva, che contribuisce alla promozione della persona e al progresso materiale e spirituale della società. In uno Stato democratico e pluralista, la tutela della religiosità delle persone non può essere limitata alla tutela dell'obbedienza alle regole dell'organizzazione religiosa di appartenenza, né essere stabilita in favore di una sola



Perciò, reagì con una linea di conservazione rigida e reazionaria, a fronte del quadro politico articolato dell'Assemblea costituente (nel quale i partiti della sinistra, in parte anche atei o non religiosi, se coalizzati, avrebbero avuto la maggioranza)¹⁷.

La mediazione politica e la prudenza non solo del Partito comunista italiano (Togliatti), ma anche di esponenti laici del partito della Democrazia cristiana (De Gasperi, Dossetti), portò alla creazione di un particolare settore di disciplina costituzionale (gli artt. 8 e 7) che, accolse le richieste del Vaticano, ma affiancandole con un futuro analogo regime per altre religioni. È quello che definisco un sotto-sistema rispetto all'impianto generale, limitato alla disciplina dei rapporti fra le *confessioni religiose* e lo Stato, anche se non privo di conseguenze sulle libertà delle persone.

Con l'art. 8 si è creata una nuova categoria giuridica di soggetti di carattere religioso riconosciuti o riconoscibili dallo Stato: *le confessioni religiose*, riferita alle organizzazioni della religiosità più radicate nella società, con strutture complesse, insomma, somiglianti al *modello*

privilegiata organizzazione di fede, ma deve considerare la *flessibilità del rapporto di appartenenza religiosa*, per la quale il singolo può professarsi cattolico e vivere la sua esperienza religiosa in parziale o totale difformità dei principi e valori che caratterizzano quella fede. Cfr. V. TOZZI, *Società multi-culturale, autonomia confessionale e questione della sovranità*, in V. Tozzi (a cura di), *Integrazione europea e società multi-etnica. Nuove dimensioni della libertà religiosa*, Torino, 2003, p. 145 ss. Il legame con una fede religiosa non è uguale in tutti gli uomini ed è caratterizzato da una forte flessibilità, instabilità, parzialità, per cui non può mai parlarsi di perfetta o totale coincidenza fra i comportamenti del singolo, le esigenze che detti comportamenti esprimono e le regole, i principi, i valori propugnati da ciascuna aggregazione religiosa. È necessario stabilire quale rilevanza debbano avere le esigenze e i bisogni delle organizzazioni confessionali e in quale rapporto si trovino queste esigenze, con quelle individuali e collettive, dei gruppi di rispettiva appartenenza e con le esigenze dei terzi.

Ancora, le specifiche identità religiose sono certamente ritenute liberamente e lecitamente portatrici di un proprio statuto etico, che informa complessivamente i comportamenti della persona e che non trae origine dalla legalità statale. Tuttavia, *la religiosità dell'uomo può essere tutelata nei limiti della sua coerenza o non contrasto con i valori e principi costitutivi della comunità statale*. Tale limite, infatti, trae origine dal principio solidaristico per cui la legittima espressione del proprio sentire non può ledere l'analoga identità altrui e deve inserirsi nel progetto di progresso del Paese.

¹⁷ Gli ambienti vaticani, oltre a influire pesantemente sui deputati cattolici, addirittura predisposero un progetto di costituzione che volevano fosse adottato in Italia, per la creazione ufficiale di uno Stato cattolico confessionista, senza libertà per gli altri gruppi religiosi e interamente confermativo del regime di rapporti Stato-Chiesa sancito nel concordato del 1929. Un simile progetto, irricevibile in quel quadro politico, avrebbe vanificato l'intera riforma democratica ideata dai Costituenti.



considerato, cioè la Chiesa cattolica¹⁸. Questa categoria costituisce un segmento particolare della galassia delle *forme associate* della religiosità, che è già oggetto di tutela generalizzata e paritaria negli artt. 19 e 20.

L'art. 8, comma 1°, ha fissato il principio di uguaglianza anche fra le confessioni religiose, cancellando il concetto di "religione dello Stato"¹⁹, ma solo la Chiesa cattolica è riconosciuta come *soggetto sovrano nel proprio ordine*, al pari dello Stato (art. 7, comma 1°). Infatti, l'art. 7, sia pure in una prospettiva di transitorietà, afferma:

*"Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai patti lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due Parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale"*²⁰.

Lo stesso art. 8, nei commi successivi (2° e 3°), riconosce ... *alle confessioni religiose diverse dalla cattolica* ... un'autonomia (non definita sovranità), simile ma non uguale a quella riconosciuta alla Chiesa cattolica (Casuscelli) e sancisce l'aspettativa a vedere regolati i loro rapporti con lo

¹⁸ Questa nuova categoria di soggetti religiosi, riconoscibili dallo Stato come organizzazioni della religiosità collettiva presenti nel territorio nazionale, benché non esplicitamente definita dalla legge nei suoi caratteri e requisiti, fu certamente pensata avendo come modello la Chiesa cattolica, nella previsione di adottarla per le religioni già operanti e conosciute nel Paese (ebraismo, protestantesimo e ortodossia). La mancanza di una legge ordinaria di attuazione delle disposizioni costituzionali, però, ha lasciato la materia totalmente nella *discrezionalità politica* dei Governi, sostanzialmente vanificando il principio di uguale libertà della Chiesa rispetto alle altre confessioni religiose (art. 8, c.1°), ma anche ignorando quella ben più ampia garanzia offerta a ogni forma di religiosità collettiva, stabilita nell'art. 20, in rafforzamento delle libertà dell'art. 19. Cfr. **V. TOZZI**, *Ripartizioni delle competenze e limiti costituzionali della previsione delle intese fra confessioni religiose diverse dalla cattolica e Stato italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 18 del 2012.

¹⁹ La mediazione politica operata nell'Assemblea costituente attenuò le concessioni fatte alla Chiesa cattolica accompagnandole con una norma di carattere generale (l'art. 8, comma 1°), ove si stabilisce che: *"tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge ..."*.

²⁰ Le norme del concordato del 1929 erano state immesse nell'ordinamento italiano con una tipica legge di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione (legge 27 maggio 1929 n. 810), come per i trattati internazionali, carattere ripetuto nella successiva revisione del concordato, sottoscritta nel 1984 (leggi nn. 121, 206 e 222 del 1985). Il richiamo costituzionale ai Patti non attribuisce a queste leggi il rango di *fonte costituzionale*, ma egualmente le dota della particolare rigidità di non potere essere modificate o abrogate con una legge ordinaria, perché la costituzione obbliga all'accordo pattizio. Un intervento statale unilaterale, perciò, è consentito solo da una legge di modifica dell'art. 7, di rango costituzionale.



Stato, con uno strumento somigliante al concordato: *le intese*, che sono frutto di accordo fra le rispettive rappresentanze (confessionale e statale) e sono immesse nell'ordinamento giuridico italiano con una legge di *approvazione*²¹ (somigliante ma diversa dalla legge di esecuzione e ratifica, adottata per i rapporti fra Chiesa cattolica e Stato).

La somiglianza dei modelli non significa effettiva eguaglianza di trattamento fra le *confessioni religiose*. L'art. 7 colloca i rapporti Stato-Chiesa sul livello internazionalistico delle relazioni fra ordinamenti esterni; invece, la disciplina delle *intese*, di cui al 3° comma dell'art. 8, si svolge interamente all'interno della sovranità statale²². Il concordato con la Chiesa cattolica immette norme dell'ordinamento canonico nel sistema giuridico italiano, le *intese* no; talvolta, le *intese* si limitano a richiamare gli ordinamenti confessionali, ma senza effetti giuridici.

La Costituzione del 1948 aveva sancito una conferma transitoria delle norme concordatarie, in vista del necessario *adeguamento* ai nuovi principi di democrazia (previsto dal comma 2°, parte seconda, dell'art. 7).

L'aspetto più rilevante della nuova democrazia è costituito dal fatto che la libertà religiosa, personale e collettiva, è riconosciuta come *diritto inviolabile dell'uomo*, diritto che può essere esercitato anche non in coerenza con i precetti della fede cui ciascuno appartiene (*flessibilità del rapporto di appartenenza religiosa*), con conseguenze sulla legittimazione alla rappresentanza degli interessi religiosi dinanzi all'autorità statale, che non può essere istituzionalmente affidata alle organizzazioni delle religioni (confessioni o altre forme organizzative), ma dovrebbe essere rilevata di volta in volta nelle singole situazioni di vita reale.

La revisione del concordato (col vincolo di dovere essere fatta d'intesa con la Chiesa) e la stipula delle *intese* con le altre confessioni

²¹ La previsione delle *intese* fra confessioni diverse dalla cattolica e Stato, rimasta inattuata fino al 1984 (36 anni dalla Costituzione), ha avuto attuazione episodica e parziale solo dopo la stipula dell'accordo di revisione del concordato lateranense del 1984, che avrebbe dovuto operare l'*adeguamento costituzionale* dei rapporti fra la Chiesa e lo Stato, dopo più di 30 anni di democrazia attuata in Italia. Ma così non è stato perché, sia l'accordo di revisione concordataria, che le diverse *intese* con lo Stato, stipulate dalle *fortunate* organizzazioni religiose riconosciute dal Governo italiano come *confessioni religiose*, hanno rimarcato regimi differenziati e hanno avuto il ruolo di rafforzare il modello verticistico della libertà religiosa come diritto riflesso dei cittadini, cioè mediato dalla organizzazione della religione di appartenenza e non rilevato nella sua effettività di esigenze, bisogni, flessibilità.

²² In virtù del richiamo costituzionale alla bilateralità della produzione dell'accordo, entrambe le leggi di loro immissione nella sfera dell'ordinamento italiano sono protette da uguale resistenza alla modifica o alla abrogazione unilaterale da parte dello Stato.



religiose, erano affidate alla competenza del nuovo Parlamento che sarebbe nato con le elezioni successive all'entrata in vigore della Costituzione. Si trattava di una materia interamente affidata alla discrezionalità politica dei futuri Governi, senza altra garanzia di attuazione, per le diverse organizzazioni religiose, che il loro *peso politico* nella società²³.

La Chiesa cattolica per molti anni si è opposta strenuamente a trattare la revisione del concordato, accogliendo l'invito governativo solo dopo la sconfitta politica del 1974 sul referendum abrogativo della legge n. 898 del 1970 sul divorzio (il referendum abrogativo, voluto dalla Chiesa cattolica e imposto al partito cattolico, fu respinto con oltre il 60% dei voti). Contemporaneamente, la Chiesa cattolica ha usato l'influenza politica per ostacolare la produzione delle *intese* con le altre religioni tradizionalmente presenti in Italia .

Così, di fatto, dopo il 1948, l'art. 7 è divenuto la chiave del sistema di disciplina costituzionale dei fenomeni religiosi, condizionante anche il regime delle altre religioni presenti in Italia; le regole fissate dal fascismo sono rimaste in vigore quasi inalterate, in gran parte vanificando il *Progetto generale di disciplina costituzionale dei fenomeni religiosi* cui ho fatto cenno in precedenza²⁴.

Questi limiti politici hanno prodotto una gigantesca disparità fra i trattamenti riservati dallo Stato italiano alle diverse organizzazioni della religiosità dei cittadini ²⁵. Per questi stessi motivi politici, i due settori di disciplina costituzionale dei fenomeni religiosi: gli artt. 19 e 20 (attuativi dei principi fondamentali di garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, cioè della religiosità delle persone, individuale e nelle organizzazioni collettive di appartenenza) e gli artt. 8 e 7 (costituenti il sotto-sistema delle relazioni fra le più rilevanti, complesse e radicate organizzazioni collettive della

²³ La discrezionalità politica dei Governi italiani nella materia ecclesiastica si è tradotta in uno scambio di cattiva politica, nel quale l'appoggio elettorale della Chiesa ai partiti di governo è stato ricambiato col mantenimento di una legislazione rispondente ai *principi non negoziabili del cattolicesimo*, in spregio del pluralismo culturale della popolazione italiana. Cfr. V. TOZZI, *C'è una politica ecclesiastica dei Governi. E la dottrina?*, in P. Picozza, G. Rivetti (a cura di), *Religione, cultura e diritto, tra globale e locale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 149 ss., e anche in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2007.

²⁴ G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI, *Diritto civile e religioni*, G. Laterza, Bari-Roma, 2013, p. 65 ss., ove si illustra il ribaltamento del progetto costituzionale di disciplina dei fenomeni religiosi, operato dalla applicazione politica degli ultimi 60 anni.

²⁵ V. TOZZI, *Le confessioni religiose prive di intesa non esistono*, in *Aequitas sive Deus, Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 1033 ss.



religiosità presenti in Italia e lo Stato italiano²⁶), non hanno mai avuto un'attuazione coordinata²⁷.

Nel 1984 Chiesa cattolica e Stato italiano hanno firmato un *Accordo di revisione del concordato* del 1929, che avrebbe dovuto operare l'adeguamento di quei rapporti alla forma democratica assunta dall'Italia fin dal 1948. Solo a seguito di ciò si è data una prima attuazione all'istituto delle *intese* con alcune organizzazioni storicamente conosciute in Italia (Valdesi, Comunità ebraiche, Pentecostali, etc.), sempre che, per mera discrezionalità politica dei Governi, venissero riconosciute come *confessioni religiose*.

La politica italiana in materia di religione, per gli oltre 60 anni di democrazia repubblicana, ha seguito un indirizzo dominante: lo sviluppo e l'ampliamento delle condizioni di favore accordate della Chiesa cattolica,

²⁶ Questo sotto-sistema, nascente da noti eventi storici e istituzionali fonda sulla enucleazione, dal più vasto ambito delle *forme sociali* della religiosità (art.19), più propriamente dalle *istituzioni o associazioni a carattere ecclesiastico e con fine di religione e di culto* (art.20), la peculiare categoria delle *confessioni religiose* (art.8, comma 1°). Questa categoria particolare di soggetti collettivi della religiosità sociale, pensata sul modello della Chiesa cattolica, riguarda le espressioni di organizzazione collettiva delle religiosità che, in ragione del radicamento e della rilevanza sociale, somigliano a quel modello. Questo settore del progetto costituzionale promette loro, oltre al diritto di esistere e alle libertà e autonomie garantite astrattamente a *tutte le organizzazioni collettive della religiosità*, la peculiare forma di raccordo con l'ordinamento italiano (concordati, intese), mirante a coordinare la tutela giuridica civile della religiosità con le loro specifiche forme organizzative, conoscendo meglio le loro esigenze e valori. Questa peculiare forma di raccordo, però, non ha la funzione di costituire un *potere giuridicamente assistito* sui propri seguaci (cd. *braccio secolare*), né di elargire privilegi, negati o negabili ad altre organizzazioni della religiosità collettiva; la normazione contrattata con le confessioni religiose ha solo il compito di perfezionare, mediante il raccordo contrattato e normato, l'applicazione a ciascuna di esse delle garanzie generali ugualmente assicurate a tutte le altre organizzazioni religiose, mediante puntuale relazione alle specifiche forme organizzative di ciascuna di esse. V. TOZZI, *Intervento, Questioni semantiche e disegno costituzionale di disciplina del fenomeno religioso*, in *Annuario 2008* dell'Associazione dei Costituzionalisti Italiani (ACI), Padova, 2008, pp. 432-437, nonché in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2008.

²⁷ Le norme degli artt. 8 e 7 della Costituzione, che creano e regolano la speciale categoria di soggetti giuridici denominata *confessioni religiose*, dovrebbero costituire un *sotto-sistema*, nell'ambito del progetto complessivo di disciplina giuridica dei fenomeni religiosi, volto a regolare un settore peculiare della fenomenologia religiosa italiana, cioè i rapporti fra le *confessioni religiose*, Chiesa cattolica e *Confessioni diverse dalla cattolica* e lo Stato italiano, sia confermando la loro autonomia, come espressione dell'incompetenza statale in materia religiosa, sia istituendo un particolare regime di relazioni, costituito dalla *normazione contrattata*. Gli artt. 19 e 20, invece, dovrebbero costituire l'impianto generale.



con interpretazioni estensive del testo concordatario e con leggi ordinarie (finanziamenti pubblici, edifici di culto, regimi fiscali, scuole cattoliche, insegnamento di religione nella scuola pubblica, regimi previdenziale per il personale ecclesiastico, status delle istituzioni vaticane); solo poche organizzazioni religiose collettive, se e quando qualificate dall'autorità civile come *confessioni religiose*, con le intese, hanno ricevuto agevolazioni e garanzie simili, ma molto più modeste. I bisogni effettivi degli individui e delle organizzazioni collettive di religiosità meno rilevanti, hanno ricevuto attenzioni episodiche e insufficienti, raramente nella forma dei diritti soggettivi²⁸.

La revisione concordataria ha anche favorito una gigantesca conversione economico-finanziaria dell'organizzazione interna della Chiesa italiana, col trasferimento gratuito di tutti beni reddituali e non destinati al culto, a una nuova figura di fondazione ecclesiastica: *gli Istituti diocesani per il sostentamento del clero*, che hanno incorporato gli storici *benefici ecclesiastici*, originaria fonte di sostentamento degli organi e degli uffici diocesani e parrocchiali.

Contemporaneamente, ha istituito una subdola forma di finanziamento pubblico della Chiesa cattolica (il cd. "otto per mille"), che negli anni ha assunto dimensioni ciclopiche, nell'inerzia di tutti i Governi succedutisi da allora. Questo nuovo istituto, che fu presentato come superamento del finanziamento pubblico e forma di finanziamento dei fedeli, è invece costituito unicamente da fondi statali; successivamente, è stato esteso in misura ridotta anche ad alcune altre confessioni religiose discrezionalmente riconosciute dai Governi, con sconcertanti conseguenze sulla stessa identità storica di quelle confessioni religiose.

²⁸ Gli artt. 19 e 20 della Costituzione, per la loro intrinseca coerenza col modello democratico di rapporti sociali disegnato nella Carta, possono essere considerati il modello generale del *progetto costituzionale di disciplina del fenomeno religioso*; da essi è deducibile la *strumentalità* delle garanzie accordate alle forme associate della religiosità, rispetto al fine primario della tutela dell'uomo e del pieno sviluppo della sua personalità e (perché no ?) della sua felicità. Perciò, tutte le forme associate della religiosità presenti nel Paese, indipendentemente dal fatto che si auto-attribuiscono o no, la qualifica di *ente sovrano*, hanno diritti e libertà pari a quelle del singolo uomo, ma ne sono titolari in quanto *funzionali* alla professione di fede dell'individuo. Un'organizzazione religiosa che non avesse séguito sociale nel territorio nazionale, non avrebbe di per sé diritto alle stesse garanzie, per carenza del presupposto che le legittima, quindi, non avrebbe diritto a fruire di tutte le tutele assicurate dalla Carta. Cfr. V. TOZZI, *Appartenenza e rappresentanza. L'attenzione dell'ordinamento statale al rapporto fra individui e soggetti collettivi religiosi di appartenenza*, in *Diritto e religione - L'evoluzione di un settore della scienza giuridica attraverso il confronto fra quattro libri*, Plectica, Salerno, 2013, p. 13 ss.;



L'accordo concordatario del 1984 non ha effettivamente innovato il sistema, limitandosi a prendere atto delle poche innovazioni avvenute nella società (es.: il divorzio); in compenso, ha assoggettato al vincolo concordatario molte materie che prima erano regolate unilateralmente dallo Stato, perdendo la flessibilità propria della legislazione ordinaria e quindi della capacità di adeguamento ai cangianti bisogni della società.

La *stagione delle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica* ha avuto sviluppi incostanti, secondo la disponibilità politica dei Governi a soddisfare le esigenze delle *minoranze religiose* presenti nel territorio²⁹ e ha mostrato la sua funzione di *copertura* dei privilegi accordati alla Chiesa cattolica, anche in funzione di contenimento culturale a fronte del fenomeno delle massicce immigrazioni da Paesi di cultura islamica³⁰.

La *revisione* del concordato lateranense del 1984 e le *intese* con le altre religioni sino a oggi stipulate, invece, hanno *istituzionalizzato* una rappresentanza degli interessi dei cittadini nei confronti dell'autorità civile in capo alle confessioni religiose, che agisce da ostacolo alla libertà delle persone. In ambito civile, infatti, deve essere tutelata la *flessibilità* dei comportamenti religiosi delle persone, che possono appartenere alla Chiesa e tuttavia disobbedire ad alcuni suoi precetti (es: l'etica sessuale e molte materie *eticamente sensibili*). La rappresentanza istituzionale così stabilita danneggia la disciplina civile di libertà, che deve avere carattere generale e ugualitario e dovrebbe essere adeguata agli effettivi bisogni, come si manifestano nei tempi attuali³¹.

²⁹ V. TOZZI, *Ripartizione delle competenze e limiti costituzionali della previsione delle intese fra confessioni religiose diverse dalla cattolica e Stato italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 18 del 2012.

³⁰ L'Italia ha preso coscienza dell'impatto culturale della presenza di immigrati di fede islamica solo sulla scia dell'orrore dell'attentato alle Twin Towers di New York dell'11 settembre 2001, quindi nella maniera più sbagliata, operando inizialmente una superficiale equazione islam-terrorismo, tuttavia ancora oggi stenta ad avere credito la teoria della *inter-azione* che, all'opposto della *integrazione culturale*, che sancisce un'omologazione coloniale dell'immigrato, postula la reciproca conoscenza e rispetto, sia pure nei limiti dell'ordine pubblico interno dello Stato ospitante. Cfr. O. Bucci (a cura di), *L'Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006.

³¹ Molta dottrina italiana, compresa la parte meno conservatrice della dottrina cattolica, ritiene indispensabile che l'Italia si doti di una legge generale che regoli le libertà religiose secondo il modello di democrazia pluralista della Costituzione, capace di determinare autonomamente l'ambito della competenza statale in materia religiosa e i limiti della legislazione contrattabile con le confessioni religiose. Cfr. V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale delle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010.



Una sciagurata riforma costituzionale del 2001 (legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3) ha ulteriormente irrigidito il metodo di conservazione del modello autoritario di disciplina delle libertà religiose. Questa legge sancisce una competenza esclusiva del Governo in materia di normazione nei rapporti fra confessioni religiose e Stato centrale (art. 117, comma 2°, lett. "c"), in perfetta contro-tendenza con l'assetto dei poteri pubblici che, dal 1970, ha progressivamente irrobustito il sistema dei *poteri locali* (Regioni, Province, Comuni, Comunità montane)³². La centralizzazione del potere legislativo in materia è in conflitto col fatto che, la maggiore parte degli interventi di promozione delle esigenze religiose è assicurata tramite leggi regionali e atti amministrativi dei Comuni o di altri enti locali³³. L'assistenza religiosa, il finanziamento dell'edilizia di culto, le attività di assistenza e beneficenza religiosamente orientate, l'istruzione privata, la tutela dei beni culturali d'interesse religioso, sono tutti settori di vita sociale la cui tutela e sviluppo sono prevalentemente affidati agli enti locali, indipendentemente dal fatto che abbiano origine convenzionata fra confessioni religiose e Stato o se siano previste da leggi di diritto comune.

Larga parte della dottrina laica in Italia richiede l'emanazione di una *legge generale sulle libertà religiose*, fonte di diritto comune, che traduca in atto i principi della Costituzione, applicandoli alle esigenze e ai bisogni che la società contemporanea pone, conservando la flessibilità necessaria per gli adattamenti che possano essere richiesti dai mutamenti sociali³⁴.

Tutti i partiti nel Parlamento italiano non osano produrre questa legge nel timore di perdere l'eventuale appoggio elettorale della Chiesa cattolica, o di qualche sua parte periferica.

Suo obiettivo principale dovrebbe essere di coordinare la tutela generale delle libertà religiose individuali e collettive, come prevista dal *progetto costituzionale*, senza incidere direttamente sulla legislazione contrattata fra confessioni e Stato, se non nel senso di indicare, *qui e oggi*, le

³² R. Botta (a cura di), *Le competenze nelle materie di interesse ecclesiastico dopo il d.lgs. 31.marzo 1998 n. 112*, Giappichelli, Torino, 2001.

³³ V. TOZZI, *El derecho civil de la libertad religiosa y de la inmigracion, intervención al congreso "Instancias autonómicas y rectos civiles en Italia y España" - Salerno - Campobasso, marzo de 2006*, in *Laycidad y libertades, Escritos juridicos*, n. 7, dicembre 2007, Madrid, v. I, p. 333 ss.; ID., *Riforme costituzionali e superamento degli accordi con le organizzazioni religiose*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005, n. 1, p. 245 ss.; ID., *Fasi e mezzi per l'attuazione del disegno costituzionale di disciplina giuridica del fenomeno religioso, ne Il Diritto Ecclesiastico*, n. 1-2 del 2007, p. 171 ss.

³⁴ V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI, *Proposte di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010,



linee del sistema, in modo da evidenziare gli aspetti di privilegio stabiliti nella *legislazione contrattata*. Il confronto potrebbe incidere sull'interpretazione delle norme contrattate dalle confessioni con lo Stato e meglio regolare l'ambito della libertà loro garantita, limitandolo nella prospettiva dell'adattamento delle loro specifiche strutture al diritto comune. Ma è questo obiettivo che ne impedisce la creazione, per la resistenza del *lobbismo* confessionale.

Quanto ai bisogni reali delle persone, nella stagione della contestazione studentesca del 1968 si è finalmente iniziato il processo di affermazione e tutela dei diritti civili³⁵, che ha interessato anche la materia del pluralismo religioso. Tuttavia, né il Vaticano, né la Conferenza Episcopale Italiana (C.E.I.) hanno favorito questo processo. Ne è esempio l'istituto dell'*obiezione di coscienza*, riconosciuto per la prima volta dalla legge in materia di rifiuto del servizio militare obbligatorio, per dare risposte alle prime manifestazioni di multiculturalismo (ateismo, religioni pacifiste, etc.), e trasformato, su pressione della Chiesa cattolica, in un vero e proprio sistema di elusione delle regole del sistema, utile però al finanziamento pubblico del volontariato cattolico.

Successivamente, la Chiesa ha utilizzato l'istituto dell'*obiezione di coscienza* come strumento di vanificazione di alcune conquiste, legittimamente da essa non condivise, ma frutto di lotte di altre parti sociali, anche esse legittime, in nome del pluralismo.

È emblematico il caso dell'*interruzione volontaria della gravidanza* (legge n. 194 del 1978)³⁶.

Questa legge, in casi limitati e secondo regole severe, consente l'aborto volontario richiesto dalla donna; ma a garanzia del dissenso morale del personale sanitario, prevede un diritto all'*obiezione di coscienza*. Viceversa, lo squilibrio fra il rigore della disciplina del diritto all'aborto e la genericità e generosità delle regole fissate per l'esercizio del diritto all'*obiezione di coscienza* del personale sanitario, ha determinato l'impossibilità di garantire questo *servizio pubblico* in numerose regioni

³⁵ Lo Statuto dei lavoratori è del 1970, la legge del divorzio è del 1970, la riforma del diritto di famiglia è del 1975, l'interruzione volontaria della gravidanza è del 1978, etc. Cfr. **S. RODOTÀ**, *Il diritto di avere diritti*, G. Laterza, Roma-Bari, 2013.

³⁶ L'*obiezione di coscienza* fu istituita per tutelare l'eccezionale rifiuto del servizio militare armato (cd. *legge Marcora* del 15 dicembre 1972 n. 772), Leggi successive tutelarono in maniera assai meno restrittiva l'*obiezione all'aborto*, e ad altri diritti civili faticosamente conquistati. Cfr. **R. BERTOLINO**, *L'obiezione di coscienza moderna. Per una fondazione costituzionale del diritto di obiezione*, Giappichelli, Torino, 1994.



italiane, ancorché si possa largamente dubitare dei motivi etici di molti obbiettori.

Il problema è molto più ampio perché, con lo sviluppo del *pluralismo culturale* e col radicamento morale e culturale nella popolazione dei *diritti inviolabili dell'uomo*, il riconoscimento legale di casi di legittimazione dell'obiezione di coscienza si manifesta come uno strumento insufficiente o di difficile calibratura rispetto alla complessità dei *problemi del pluralismo*.

Un'autorevole scuola costituzionalistica italiana, invece, ritiene che sarebbe compito del legislatore di produrre *leggi permissive*³⁷, cioè capaci di non imporre comportamenti obbligatori orientati a un'unica visione del mondo, ma miranti a regolare le situazioni di vita con *regole flessibili*, capaci di garantire i nuovi diritti civili, senza imporre alle persone comportamenti non condivisi³⁸.

Il fenomeno più importante che il legislatore non riesce a comprendere è costituito dallo sviluppo del pluralismo culturale e ideologico fra gli stessi italiani, ma anche in conseguenza della immigrazione. Oggi vi è un'altissima percentuale di *non credenti*, una presenza di nuove religioni (in Italia risultano 836 denominazioni religiose, pari a circa il 7% o l'8% della popolazione) e un notevole calo di cattolici effettivamente praticanti³⁹.

Questi fenomeni richiedono risposte politiche, frutto di elaborazione scientifica, che non sembrano in arrivo. In senso più generale, è convinzione diffusa che oggi in Italia manchi una visione di insieme, un progetto attuale di politica ecclesiastica⁴⁰. Viceversa, si assiste

³⁷ L. ELIA, *Introduzione ai problemi della laicità*, in Associazione dei Costituzionalisti italiani – *Annuario 2007, Atti del XXII Congresso annuale*, Cedam, Padova, 2008, p. 12 ss., elogia la legislazione che favorisce libertà di comportamenti, criticando le visioni unilaterali di leggi espressione della *tirannia delle maggioranze* (A. de Tocqueville).

³⁸ Ne è esempio la legge sul divorzio (n. 300 del 1970), che consente lo scioglimento del vincolo coniugale, ma non impone al coniuge dissenziente comportamenti non condivisi, offrendogli un'adeguata tutela personale e patrimoniale. Cfr. V. TOZZI, *Brevi riflessioni su appartenenza e rappresentanza. L'attenzione dell'ordinamento statale al rapporto fra individui e organizzazioni religiose di appartenenza*, in *Diritto e Religione: evoluzione di un settore di scienza giuridica attraverso il confronto fra quattro libri*, Plectica, Salerno, 2013, p. 13 ss.

³⁹ F. MARGIOTTA BROGLIO, *La politica religiosa della Repubblica italiana*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, aprile 2014, p. 11 ss.; che cita i dati tratti da M. Introvigne, P.L. Zoccatelli (a cura di), *Enciclopedia delle religioni in Italia*, Elledici, Torino, 2001.

⁴⁰ Vedasi la vasta disamina in M. Parisi (a cura di), *Per una disciplina democratica delle libertà di pensiero e di religione: metodi e contenuti*, *Annali – Quaderni*, del Dipartimento Giuridico dell'Università degli Studi del Molise Arti Grafiche la Regione, 2014, con i saggi di P. Picozza, G.B. Varnier, P. Consorti, R. Mazzola, M. Miele, G. Rivetti, D. Bifulco,



alla centralizzazione delle decisioni, ma senza un'idea meditata, indipendentemente dall'orientamento ideale d'interpretazione della nostra democrazia⁴¹.

Quanto detto sin qui sintetizza la mia opinione sulla situazione storico-politica e istituzionale dell'Italia quale si è andata strutturando negli ultimi 150 anni. Tuttavia, è necessario considerare un altro macrofenomeno che da tempi recenti ha investito il nostro continente e cioè il *processo di unificazione economica e politica dell'Europa*, dopo la seconda guerra mondiale⁴².

4 - La libertà religiosa nella prospettiva europea

4.a) La costruzione dell'istituzione europea

L'Italia è stata fra i Paesi promotori prima della *Comunità europea*⁴³, oggi diventata l'*Unione europea*⁴⁴.

M. Parisi, E. Ceccherini, F. Santamaria Lambas, D. Ferrari, R. Santoro.

⁴¹ Per un recente dibattito su questo argomento, anche nella prospettiva europea, vedasi: *Le politiche ecclesiastiche – Sistema italiano e profili comparatistici*, Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, aprile 2014, volume monografico.

⁴² Già la Costituzione italiana del 1948 aveva un'impostazione filo-internazionalistica, con l'impegno a conformarsi ... *alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute* ... (art. 10) e col ... *ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e di risoluzione delle controversie internazionali* ...; nonché, col consentire, ... *in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie per un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni* ... e col favorire ... *le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo* (art. 11). In conseguenza, l'ingresso dell'Italia nell'Organizzazione delle Nazioni Unite (O.N.U.) è del 1955.

⁴³ Nel 1951, col *Trattato di Parigi*, era nata la *Comunità europea dell'acciaio e del carbone* (CECA); la *Comunità europea* nasce il 25 marzo 1957 con la firma del *Trattato di Roma* e vi fanno parte il Belgio, la Francia, la Germania, l'Italia, il Lussemburgo e i Paesi Bassi. Con i Trattati di Roma nacque anche la *Comunità europea dell'energia atomica* (EURATOM). Il *Trattato di Maastricht* del 1 novembre 1993 diede nome alla *Comunità economica europea* (CEE).

⁴⁴ L'*Unione europea*, nasce il 1 dicembre 2009 con il *Trattato di Lisbona*, che ha assorbito la *Comunità europea* e tutti gli stadi intermedi di evoluzione del processo. Vi aderiscono 28 Paesi, anche se oggi il processo di unificazione appare piuttosto stagnante. Il carattere dell'Unione europea è alquanto ibrido, perché nella politica interna somiglia a una confederazione di Stati e in quella estera a un organismo sovranazionale, tuttavia ha propria personalità giuridica internazionale, proprie istituzioni, una sua produzione normativa e una produzione giurisprudenziale attraverso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con sede a Lussemburgo.



L'ordinamento comunitario non mira alla costituzione di un super-stato, ma a costituire una comunità sovranazionale che tende ad ampliare il tradizionale legame totalizzante dell'appartenenza nazionale, attraverso la condivisione di valori e interessi fra tutti i popoli degli Stati che compongono l'Unione⁴⁵.

Il procedere del fenomeno unitario fra gli Stati europei si è misurato con le differenze culturali e fra gli ordinamenti degli Stati membri, determinando un processo di *costituzionalizzazione* del sistema ordinamentale comunitario⁴⁶, che lentamente, ma costantemente, ha spinto verso l'omologazione di alcune discipline fondamentali in tutti gli Stati; sistema che si è sviluppato anche per via giurisprudenziale (Corte di Giustizia del Lussemburgo⁴⁷ e Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con sede a Strasburgo)⁴⁸, poi, sempre più intensamente, con la produzione normativa dagli organismi comunitari⁴⁹.

Questo processo ha avuto conseguenze anche nella materia dei comportamenti religiosi delle persone.

La materia dei *diritti dell'uomo* e fra questi delle libertà religiose, non era inizialmente di competenza degli organismi comunitari, che operavano nel settore della cooperazione energetica, economica e non sui diritti umani. Tuttavia, fin dagli anni 50 del 1900, le nazioni uscite dalla guerra sottoscrissero numerosi atti che le impegnavano a considerare queste problematiche (la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948, il *Trattato di Londra* del 5 maggio 1949, istitutivo del *Consiglio*

⁴⁵ G. MACRÌ, *Evoluzione e affermazione del diritto fondamentale di libertà religiosa nell'ambito della comunità sovranazionale europea*; in G. Macrì (a cura di), *La libertà religiosa in Italia, in Europa, negli ordinamenti sovranazionali*, in *Quaderni, Dipartimento delle istituzioni giuridiche e politiche*, Università di Salerno, 2003, p. 67 ss.

⁴⁶ Senza pretesa di descrivere qui la struttura delle istituzioni europee, basti dire che il *Parlamento europeo* è l'unica istituzione elettiva, ma la sua partecipazione alla funzione legislativa è, per così dire, a valle; esso, insieme al *Consiglio*, approva le norme proposte dalla *Commissione* (che è l'organo esecutivo dell'Unione)

⁴⁷ G. MACRÌ, *La trasformazione dello Stato nazionale, l'integrazione europea*, in G. Macrì (a cura di), *La libertà religiosa in Italia, in Europa, negli ordinamenti sovranazionali*, cit. p. 16 ss.

⁴⁸ La *Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, sorta nel 1959 per decisione del Consiglio d'Europa, che non è un organismo dell'Unione europea, ma del Consiglio d'Europa, un'organizzazione sovranazionale cui aderiscono 47 nazioni; la Corte ha lo scopo di garantire l'attuazione della *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU), del 1950 e dei suoi protocolli addizionali. Anche se la Corte di Strasburgo non è organo dell'Unione europea, la Corte del Lussemburgo si è adeguata alle sue decisioni, mostrando di considerare la Convenzione (CEDU) come diritto europeo.

⁴⁹ G. MACRÌ, *La trasformazione*, cit.



d'Europa, che produsse la *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* del 1950, il *Patto delle Nazioni unite per la salvaguardia dei diritti civili e politici* del 1966). Questi atti costituirono impegni sovranazionali, assistiti anche da un organo giurisdizionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, che funzionò da apripista⁵⁰.

Solo con l'*Atto Unico Europeo* (firmato al Lussemburgo nel 1986) e con la produzione normativa comunitaria degli anni 1987- 1993, si aprì in sede Europea la strada al sistema di tutela legale dei diritti umani e quindi delle libertà religiose⁵¹.

Questi fenomeni hanno contribuito allo sviluppo di un notevole pluralismo culturale, anche in riferimento ai fenomeni religiosi⁵².

4.b) Il fenomeno religioso nelle istituzioni europee – Le chiese dominanti negli Stati nazionali

Gli Stati che compongono l'Unione europea hanno storie religiose diverse che, fino alla metà del secolo XVII, nelle loro strutture dell'epoca, furono anche causa di sanguinose guerre (le cd. *guerre di religione*). Ancora oggi, non ostante l'affermazione del concetto di *laicità*, conseguente alla Rivoluzione americana e alla Rivoluzione francese⁵³, in tutti gli Stati

⁵⁰ M. PARISI, *Affermazione di principi in materia religiosa nella giurisprudenza delle corti di Strasburgo e del Lussemburgo*, in G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI, *Diritto civile e religioni*. G. Laterza, Roma – Bari, 2013, p. 94 ss.

⁵¹ L. SICO, *Integrazione europea ed evoluzione della disciplina giuridica italiana di tutela dei diritti fondamentali*, in V. Tozzi (a cura di), *Integrazione europea e società multietnica – Nuove dimensioni della libertà religiosa*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 111 ss.

⁵² M. LUGLI, J. PASQUALI CERIOLI, I. PISTOLESI, *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi, modelli, giurisprudenza*, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2012.

⁵³ Il principio di *laicità* non è esplicitamente scritto nella Costituzione italiana, tuttavia, è stato ricavato interpretativamente dalla Corte Costituzionale con la storica sentenza n. 203 del 1989 e con numerose altre decisioni successive. La nozione di *laicità* nel nostro ordinamento non è espressione di ostilità verso i fenomeni religiosi e la religiosità come comportamento umano, ma implica l'apprezzamento della religiosità, come bene dello spirito utile alla promozione della persona umana e fattore di coesione sociale, senza distinzione alcuna, quindi considerante paritariamente tutte le fedi e tutti i comportamenti fideistici, purché non ostili ai doveri di *solidarietà sociale* di cui agli artt. 2, 3 e 4 della Costituzione. Ne consegue che, il programma *personalista* della nostra Costituzione, anche sorretto dall'adesione italiana ai patti europei, vieta a ogni autorità pubblica di arrogarsi il potere di definire o sindacare se un sistema di vita, una elaborazione etica o di pensiero, una fede religiosa, siano o non, degne di tutela giuridica e se possano definirsi religione. È vietata cioè ogni forma di *discrezionalità politica* degli



continuano a sussistere regimi legali di preminenza di una o più organizzazioni delle religioni⁵⁴.

Nei singoli rispettivi Stati europei le *Chiese dominanti* hanno sistemi protettivi diversi, che generalmente stabiliscono privilegi; perciò, preoccupate della difesa dei privilegi attribuitigli dai singoli Governi, inizialmente, hanno sottovalutato il processo della costruzione dell'Unione, trovandosi impreparate a fronte delle pronunce giurisdizionali che riconoscevano la tutela di diritti religiosi individuali o di gruppi particolari⁵⁵. Solo più tardi le più rilevanti Chiese europee hanno intrapreso attività comuni, mirate a sostenere la tutela dei loro interessi, costituendo organismi collegiali, capaci di fare *lobbying* presso le istituzioni comunitarie⁵⁶, per la produzione di atti a esse favorevoli⁵⁷.

L'esito attuale di questo nuovo corso è la *Dichiarazione* n. 11, allegata all'*Atto finale del Trattato di Amsterdam* (1997), recepita dall'art. 17 del Trattato di Lisbona (2007), che espressamente sancisce:

"1. L'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale. 2. L'Unione rispetta ugualmente lo status di cui godono, in virtù del diritto nazionale, le organizzazioni filosofiche e non confessionali. 3. Riconoscendone l'identità e il contributo specifico, l'Unione

organi pubblici, legislatore e amministrazione, volta a sindacare la legittimità e diritto di esistenza di una formazione sociale che si auto-definisca di questo tipo.

⁵⁴ Dell'Italia si è già detto, ma in Grecia la Chiesa ortodossa è anche più integrata nei poteri pubblici, in Inghilterra e Scozia la Regina è anche capo religioso, in Spagna il cattolicesimo si impose col *franchismo* come forza parallela al Governo, la Germania vive la diarchia fra luteranesimo e cattolicesimo, etc. Vedasi **F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA**, *Religioni e sistemi giuridici*, il Mulino, Bologna, 2000, e anche **S. FERRARI, I.C. IBÁN**, *Diritto e religione in Europa occidentale*, il Mulino, Bologna, 1997.

⁵⁵ La giurisprudenza della Corte di Strasburgo, nello svolgimento del suo compito di difesa dei principi della Convenzione Europea per i Diritti dell' Uomo (CEDU), ha prodotto numerose sentenze anche risolvendo conflitti inter-religiosi. Cfr. **M. PARISI**, *Il caso Cha'are Shalom Ve Tsedek: un nuovo intervento della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di libertà religiosa*, ne *Il Diritto Ecclesiastico*, 2011, III, p. 176 ss.

⁵⁶ **G. MACRÌ**, *Europa, lobbying e fenomeno religioso - Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Giappichelli, Torino, 2004.

⁵⁷ **G. FELICIANI**, *Il Consiglio delle Conferenze episcopali in Europa*, in *Jus canonicum*, n. 19, 1979, n. 38 p. 28 ss.; **ID.**, *I Vescovi e l'Europa - La Commissione degli Episcopati della Comunità Europea (COMECE)*, ne *La Nuova Antologia*, 1980, n. 2136, p. 91 ss.; **ID.**, *Sviluppo e prospettive del Consiglio delle Conferenze Episcopali d'Europa* in L. Leuzzi, C. Mirabelli (a cura di), *Verso una costituzione europea*, Marco, Lungro di Cosenza, 2003, 1, p. 230 ss.; **ID.**, *La Commissione degli Episcopati della Comunità Europea (COMECE)*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 12, 2010, n. 35, p. 25 ss.



mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni"⁵⁸.

Questa norma, da una parte conferma i regimi nazionali delle chiese dominanti, considerata materia che esula dalla competenza delle istituzioni comunitarie; contemporaneamente, esprime il carattere laico dell'Unione europea, che presta attenzione e rispetto per i fenomeni religiosi come organizzazioni, dichiarando disponibilità al dialogo, ma che esclude la prospettiva di rapporti concordatari o di intese⁵⁹. Ciò non è stato gradito da chi è ancora legato alla teoria cattolica dell'*Ecclesia societas iuridice perfecta* (soggetto sovrano che tiene relazioni con gli Stati nazionali in condizioni di parità); per le stesse ragioni, nemmeno è piaciuta l'equiparazione fra le ... *chiese e le associazioni o comunità religiose* e le ... *organizzazioni filosofiche e non confessionali*⁶⁰. Questa espressione pone sullo stesso piano le grandi Chiese nazionali, quelle minori o di più recente insediamento e soprattutto, le organizzazioni di visioni etiche, filosofiche, di sistemi di vita orientati a valori, che non si connettono a religioni, ma a valori laici⁶¹.

4.c) Le libertà religiose individuali e collettive

Inizialmente, la tutela della libertà religiosa individuale e collettiva come diritto umano, ha avuto rilievo e tutela in sede europea grazie alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, impegnata a difendere gli enunciati della *Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU); successivamente, ha avuto un costante sviluppo a opera della giustizia comunitaria⁶².

In materia di libertà religiose, l'art. 9, paragrafo 1 della CEDU

⁵⁸ M. PARISI, *Vita democratica e processi politici nella sfera pubblica europea. Sul nuovo ruolo delle organizzazioni confessionali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 27 del 2013.

⁵⁹ R. TORFS, *Le statut des Eglises à l'avenir*, in *Europe infos*, n. 35, 2002, p. 11.

⁶⁰ G. MACRÌ, *Garanzie per la persona: libertà di coscienza, religiosa, di culto, nello spazio europeo*, in V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI, *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 133 ss.

⁶¹ L'equiparazione fra chiese e organizzazioni filosofiche, certo non gradito almeno dalle chiese più influenti negli Stati europei, sembra confermare che l'attenzione istituzionale degli organismi europei nasca dall'essere tali organizzazioni funzionali alla promozione dell'uomo.

⁶² M. PARISI, *Il caso Refah Partisi: il principio di laicità alla prova della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in O. Bucci (a cura di), *L'Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale*, cit. p. 107 ss., svolge un'ampia descrizione del fenomeno.



recita:

"Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza, di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti".

Questa disposizione fa riferimento congiuntamente alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, in tal modo inquadrando la libertà di religione nel più ampio contesto della *dignità della persona umana*, in ogni sua manifestazione spirituale e comportamentale, in quanto premessa antropologica e culturale alle garanzie di effettività dei *diritti fondamentali*⁶³.

Da ciò è scaturita una cooperazione fra vari organismi, le Corti di Strasburgo e del Lussemburgo in sede sovranazionale e la Corte costituzionale in sede interna, che hanno operato come sponde di una sovranità condivisa e non competitiva⁶⁴.

Il *Trattato* istitutivo dell'Unione europea, all'art. 6.2, attribuisce all'Unione la competenza a fare rispettare i diritti fondamentali come garantiti dagli artt. 9 e 14 della CEDU; l'art. 13 del Trattato, poi, consente al Consiglio di prendere provvedimenti contro la discriminazione religiosa⁶⁵.

Si tratta di un percorso non lineare, soggetto a frequenti *stop and go*, secondo il vento politico del momento, nei singoli Stati e nelle istituzioni dell'Unione⁶⁶. Il Trattato, anche se ha prodotto una convergenza di valori fra gli Stati europei, non ha potuto impedire la sussistenza di discipline interne talvolta assai divergenti.

4.d) I temi controversi

⁶³ G. MACRÌ, *Garanzie per la persona: libertà di coscienza, religiosa, di culto nello spazio europeo*, cit., pp. 143, 144.

⁶⁴ La Corte costituzionale italiana con la sentenza n. 388 del 1999 aveva già affermato che le garanzie internazionali dei diritti umani e quelle costituzionali italiane si integrano completandosi reciprocamente nell'interpretazione.

⁶⁵ S. FERRARI, *Integrazione europea e prospettive di evoluzione giuridica del fenomeno religioso*, in V. Tozzi (a cura di) *Integrazione europea e società multi-etnica*, cit.

⁶⁶ In vista dell'allargamento del numero degli Stati aderenti all'Unione, nel 2000 si firmò la *Carta di Nizza*, per meglio regolare l'effettiva applicazione dei Trattati, a fronte dell'ulteriore complicazione del quadro delle Costituzioni nazionali.



I settori di maggiore attualità problematica, quelli denominati delle *materie eticamente sensibili*, presentano gli aspetti maggiormente contraddittori nelle singole legislazioni nazionali⁶⁷.

1. *L'ostentazione di simboli religiosi*

L'ostentazione di simboli religiosi è un esempio clamoroso di diversità di discipline interne fra diversi Stati europei⁶⁸.

Per un cittadino italiano è incomprensibile la legge francese del 15 marzo 2004 n. 228 che recita: *Nelle scuole elementari, nelle scuole medie e nei licei pubblici, lo sfoggio di segni o abiti con i quali si manifesta ostensibilmente un'appartenenza religiosa, è proibito.*

Molti italiani considerano questa norma come risposta reazionaria al problema dell'esclusione sociale di determinati settori della società, specie se chi si sente escluso brandisce l'ostensione di simboli religiosi come difesa della sua identità culturale⁶⁹.

Contemporaneamente, per un giurista neutrale è difficile comprendere il singolare fenomeno per cui in Italia, sussistendo l'abrogazione del principio della religione cattolica come *religione dello Stato* (Costituzione italiana del 1948)⁷⁰ e non ostante le frequenti rimostranze di cittadini di diverse fedi o atei, alcune circolari ministeriali emesse durante la dittatura fascista⁷¹, riguardanti *l'ostensione obbligatoria del crocifisso nelle aule scolastiche, nei tribunali e in altri luoghi pubblici, non*

⁶⁷ M. VENTURA, *L'eredità di villa Madama. Un decalogo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2014, p. 67 ss.

⁶⁸ M. Parisi (a cura di), *Simboli e comportamenti religiosi nella società plurale*, *Annali*, Quaderno del Dipartimento di Scienze Giuridico-sociali e dell'Amministrazione dell'Università degli Studi del Molise, Arti Grafiche la Regione srl, Campobasso, 2006.

⁶⁹ Nel Paese europeo che ha inventato il concetto di laicità, una norma così restrittiva delle libertà personali fu frutto di un tentativo di soluzione autoritaria del problema di ordine pubblico interno costituito dalla rivolta delle periferie urbane, ove risiedono i cittadini francesi provenienti dalle ex colonie africane, cui è stata garantita la cittadinanza formale, ma non la parità di opportunità per la mobilità della scala sociale. I cittadini francesi provenienti dalle ex colonie (Algeria, Marocco), brandiscono i costumi della religione islamica (il velo) come simbolo identitario, per rimarcare la mancata integrazione sociale. Cfr. V. ACANFORA, *Religione e stato di diritto - Il caso francese* - in www.olir.it, agosto 2005.

⁷⁰ Anche l'Accordo di revisione del concordato lateranense del 1984 (legge n. 121 del 1985), nel suo preambolo dichiara la presa d'atto da parte della Chiesa del superamento del principio della religione dello Stato.

⁷¹ Le circolari del Ministero dell'istruzione n. 68 del 1922 e n. 8823 del 1923, i regi decreti nn. 965 del 1924 e 1297 del 1928, stabilirono l'obbligo di esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche. Si tratta di atti amministrativi che non hanno valore di legge. Nessuna legge, nemmeno dopo la conciliazione fra Stato e Chiesa del 1929 ha mai consolidato espressamente queste disposizioni.



siano state mai abrogate, benché ne siano stati coinvolti, numerose volte, tutti i gradi e tipi di giustizia italiana e anche la Corte europea⁷². Il disagio manifestato da molti non ha avuto alcuna tutela e, sia pure con pronunce contrastanti, le decisioni hanno sancito di fatto la permanenza del simbolo religioso esposto e talora addirittura hanno irrogato sanzioni nei confronti di chi l'aveva contestato. Ne risulta che, un semplice atto amministrativo, datato e facilmente motivato nel contesto di sua produzione, si è rivelato più resistente della stessa garanzia pluralista della Costituzione italiana e della democrazia europea.

2. La procreazione assistita

La procreazione assistita in Italia è stata regolata con la legge n. 40 del 2004. Questa legge limita fortemente l'accesso all'intervento sanitario; limitava il numero di embrioni conservabili, aveva vietato l'inseminazione eterologa, vietava la maternità surrogata, vieta la produzione di embrioni a fini di ricerca, vietava la diagnosi pre-impianto in funzione eugenetica; complessivamente, aveva reso quasi impraticabile l'uso delle opportunità create dalla scienza medica per aiutare le famiglie con problemi d'infertilità.

La legge fu fortemente contestata dall'area liberale e progressista e difesa, in maniera diretta o non, da alcuni esponenti dell'area cattolica più tradizionalista e dalle gerarchie ecclesiali, dando luogo a numerosi contenziosi politici e giudiziari. Alcuni interventi della Corte costituzionale hanno portato la progressiva rimozione delle regole più restrittive della legge⁷³.

⁷² Perfino la Corte europea per i diritti dell'uomo, con la sentenza del 3 novembre 2009, *Lautsi v. Italia*, in primo grado, stabilì che l'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche costituiva violazione del diritto dei genitori a educare i figli secondo le proprie convinzioni e del diritto degli alunni alla libertà religiosa, ma successivamente la Grand Chambre, con decisione del 18 marzo 2011 ha assolto l'Italia stabilendo che non fosse provata l'influenza dell'esposizione del crocifisso sugli alunni. Per una sintesi delle vicende italiane sul problema. Cfr. la voce *Esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche*, in *Wikipedia*, Enciclopedia on-line.

⁷³ Il Tribunale Amministrativo del Lazio, con la sentenza n. 398 del 2008, ha dichiarato illegittimo il divieto di diagnosi pre-impianto (a fini eugenetici), disciplinato dalle *Linee guida ministeriali* del 2004; la Grand Chambre della Corte europea, con decisione del 28 agosto 2012, ha bocciato la legge per lo stesso motivo; la Corte costituzionale, con sentenza n. 151 del 2009 ha dichiarato illegittimi, il limite degli embrioni conservabili, il divieto di crio-conservazione e altre restrizioni della legge; la stessa Corte Costituzionale, con sentenza del 9 aprile 2014 ha dichiarato l'incostituzionalità del divieto di inseminazione eterologa. Pronuncia basata oltre che su norme della Costituzione italiana, anche sugli artt. 8 e 14 della CEDU.



Questa materia è regolata in maniera molto diversa fra i Paesi europei.

In Spagna la legge garantisce l'accesso a tutte le donne maggiorenni, a prescindere dallo stato civile, se sposate, con l'accordo del marito. È consentita la donazione anonima di spermatozoi e embrioni, nonché la diagnosi pre-impianto.

In Gran Bretagna possono ricorrere alla fecondazione assistita coppie etero e omo, ma la donazione non è anonima. Non vi è limite agli ovociti fecondabili e gli embrioni sono conservabili.

In Germania, la fecondazione assistita è consentita solo a coppie eterosessuali sposate o di fatto; vige il limite massimo di tre ovociti fecondabili e di embrioni impiantabili; è consentita la donazione di spermatozoi solo per inseminazione dal vivo, non per l'inseminazione in vitro, ma non l'anonimato; è vietata la donazione di ovuli e la maternità surrogata; è permessa la diagnosi genetica pre-impianto.

In Francia, vi possono accedere solo le coppie eterosessuali, sposate o conviventi da almeno due anni; è permessa la donazione anonima di ovuli e spermatozoi e il congelamento di embrioni; è vietata la maternità surrogata⁷⁴.

Ogni Stato europeo ha una sua visione del problema e un suo parametro di garanzia dei bisogni delle minoranze.

3 - L'accanimento terapeutico e il testamento biologico

Le pratiche sanitarie palliative, che prolungano la vita biologica, ma non possono risolvere le patologie gravi, sono da alcune ritenute *accanimento terapeutico*. Un filone culturale d'ispirazione religiosa, invece, ritiene che le cure palliative siano *strumenti della speranza*. Anche il *Catechismo della Chiesa cattolica*, al paragrafo 2278, condanna l'accanimento terapeutico⁷⁵, ma coloro che hanno una visione più intransigente spostano il tema sull'interpretazione del concetto di *pratiche sanitarie*. Per costoro, alimentazione, idratazione e ventilazione sono pratiche obbligatorie per il medico curante, sono trattamenti sanitari che il paziente non ha il diritto di rifiutare.

La Costituzione italiana, all'art. 32, vieta l'imposizione di cure mediche che il paziente rifiuti, perché anche l'imposizione di legge è tenuta al rispetto della *persona umana*. Così, il paziente capace di intendere e di volere può rifiutare le cure che non vuole.

⁷⁴ F. TURONE, voce: *Fecondazione assistita, Le regole Paese per Paese*, in www.Style.it.

⁷⁵ *Catechismo della Chiesa cattolica*, Città del Vaticano, 1992.



Diversa situazione, invece, è quella dell'incapace di esprimere o confermare il rifiuto al momento della malattia, i cui diritti dovrebbero essere tutelati dalla legge. In caso di conflitto con l'opinione del medico sulla necessità della cura, il *testamento biologico* potrebbe tutelare la persona malata, ma solo se la legge ne preveda esplicitamente la legittimità giuridica.

L'ordinamento italiano, sotto la pressione di visioni religiose di parte, non tutela questo diritto, col pretesto dell'impossibilità di conoscere la sussistenza della volontà del paziente incapace di manifestarlo nel momento della patologia. In altre materie, invece, la legge italiana ammette le disposizioni *a futura memoria*; per esempio, la *donazione di organi*, che è espressione del diritto della persona di disporre anche col testamento del proprio cadavere.

La complessa materia è regolata considerando un'unica visione ideale, ignorando altri modi di sentire. In realtà, si vuole impedire che le libertà della persona umana giungano al riconoscimento del diritto di decidere la durata e dei modi della propria esistenza in vita.

Il divieto è stato vanificato con molti interventi giurisdizionali famosi⁷⁶, contestati dai conservatori. Complessivamente, il Parlamento sembra incapace di trovare soluzioni più in linea con l'andamento generale dell'Europa.

4 - L'eutanasia

In Europa, il 25 aprile 1991, la *Commissione del Parlamento europeo per l'ambiente, la sanità pubblica e i consumatori* propose di istituire l'assistenza per i malati terminali, ma la proposta non è mai stata approvata. In singoli Stati nazionali, invece, vi sono diversi regimi.

⁷⁶ Il caso *Luana Englaro*, una giovane ridotta allo stato vegetativo nel 1992 per un incidente d'auto. Nel 1999 il padre chiese alla Giustizia di interrompere l'alimentazione forzata che la teneva in vita senza speranze di guarigione. La Cassazione nel 2009 respinse l'istanza. Un secondo ricorso fu invece trattato da altro organo giudiziario che accolse la richiesta fissando condizioni molto chiare e ragionevoli per effettuare l'interruzione (sentenza del 16 ottobre 2007 della Corte di Appello di Milano). L'ospedale religioso che ospitava la giovane rifiutò la richiesta paterna, chiedendogli di abbandonare la figlia alle loro cure. Il dibattito culturale e politico fu aspro, ma vano in presenza di un governo Berlusconi retto da una schiacciante maggioranza parlamentare, ottenuta con una legge elettorale poi dichiarata illegittima e quindi abrogata dalla Corte costituzionale. Il Governo italiano ha cercato di impedire l'esecuzione della sentenza, sia sollevando conflitto di attribuzioni, sull'assunto che la sentenza avesse invaso le prerogative del legislatore (ma la Corte costituzionale l'ha respinto), sia approvando un ordine del giorno che preludeva all'emanazione di un decreto legge in tal senso. Il Presidente della Repubblica comunicò riservatamente che non l'avrebbe controfirmato per manifesta incostituzionalità.



In Olanda la legge n. 137 del 1991 ha legalizzato anche l'eutanasia, così pure il Belgio con la legge 28 maggio 2002; la Francia, con la legge del 22 aprile 2005, ha autorizzato il testamento biologico, per evitare l'accanimento terapeutico; la Gran Bretagna con il *Mental Capacity Act* del 2005 entrato in vigore il 2007 si è anche adeguata. In Spagna, le *Instrucciones previas* del 14 novembre 2002 ammettono sia l'interruzione dei trattamenti vitali che le disposizioni preventive sulle cure da rifiutare, sulla destinazione del cadavere e donazione degli organi.

L'elencazione potrebbe allungarsi all'infinito, ma probabilmente anche l'Argentina o il continente sud-americano hanno problemi analoghi.

5 - L'immigrazione e la disciplina dei fenomeni religiosi

Nell'ultimo trentennio si è manifestato in Europa il fenomeno dell'immigrazione da Paesi del cd. *Terzo mondo*⁷⁷.

L'Italia, come l'Argentina sa bene, fino a tempi recenti è stata un Paese non di immigrazione, ma di emigrazione⁷⁸. La Costituzione del 1948 tutela ... *il diritto di emigrazione* ... (art. 35, comma 3°); evidentemente, i Costituenti non avevano previsto lo sviluppo economico nazionale e l'ampliamento della distribuzione ingiusta delle ricchezze fra i vari paesi e continenti.

L'art. 10, però, impegna l'ordinamento: sia alla tutela dello straniero ... *in conformità alle norme dei trattati internazionali*, sia ad accordare l'*asilo politico* a coloro ai quali nel proprio Paese non venissero garantite le libertà democratiche⁷⁹. Infine, l'impianto *personalista*, che è un principio

⁷⁷ E. PUGLIESE, *L'immigrazione in Italia: la portata e le caratteristiche del fenomeno. L'appartenenza religiosa degli immigrati e i processi di integrazione*, in V. Tozzi (a cura di), *Integrazione europea e società multi-etnica*, cit., p. 1 ss., Soprattutto paesi africani e asiatici contribuiscono a questo grande incremento di migrazioni, precedentemente assai più ridotto e prevalentemente limitato a flussi fra le ex-colonie e paesi colonialisti. Secondo statistiche ufficiali, l'Italia accoglie circa cinque milioni d'immigrati, ma negli altri Paesi europei i numeri sono anche maggiori (Spagna circa sei milioni, Germania circa 8 milioni, Gran Bretagna circa cinque milioni). La crisi economica che ha colpito anche l'Europa, con la connessa diminuzione di opportunità di lavoro per tutti, non sembra arrestare questo fenomeno, anche perché i Paesi di origine sono scossi dalle feroci guerre interne e non che hanno enormemente ampliato i disagi di quelle popolazioni.

⁷⁸ P. BEVILACQUA, A. DE CLEMENTI, E. FRANZINA, *Storia dell'emigrazione italiana*, Donzelli, Roma, 2001.

⁷⁹ I primi flussi d'immigrazione verso l'Italia si sono manifestati, sotto la guida di organizzazioni religiose, con donne provenienti dalla Asia o dalla Somalia, Eritrea; con



fondamentale della Costituzione, garantisce *i diritti inviolabili dell'uomo* e fra questi il *diritto di professione di fede religiosa* (art. 19), non ai soli cittadini, ma a *tutti*, quindi anche agli immigrati e ai turisti.

Quanto ad appartenenza religiosa, gli immigrati presenti in Italia sono prevalentemente cristiani, sia cattolici, sia ortodossi, sia evangelici, molti sono musulmani, ma vi sono anche seguaci di religioni orientali, ebrei, animisti o di altre religioni meno note⁸⁰.

Il contatto con immigrati appartenenti a religioni di ceppo cristiano è risultato meno problematico, mentre l'interazione con soggetti di cultura islamica è più problematica.

Inizialmente, con qualche tinta xenofoba, si evidenziavano gli aspetti più problematici di quelle culture, come le diversità di genere, la discriminazione femminile, il velo, i matrimoni con bambine, la poligamia, i regimi di potestà genitoriale, per poi approdare al tema della sicurezza e dei rischi di terrorismo⁸¹. Fra le correnti dottrinarie e nell'informazione (giornali, televisione), vi è chi considera la politica dell'*integrazione* come una potenziale forma di violenza verso le diverse culture e tradizioni degli immigrati, mentre giudica la *interazione* fra le nostre tradizioni e quelle introdotte dall'immigrazione come una favorevole reciproca implementazione culturale⁸²; altri paventano una rottura dell'identità culturale dell'occidente, con il corollario del timore di perdita di occasioni di lavoro per i cittadini, di timori di infiltrazioni terroristiche, il tutto ammantato dalla bandiera della difesa dei *valori cristiani* che caratterizzerebbero la nostra cultura⁸³.

Queste idee muovono dalla scarsa conoscenza di queste nuove culture, per cui sotto l'etichetta unificante di *Islam* si fanno rientrare costumi, comportamenti, situazioni, che invece hanno origini molto diverse, giacché l'Islam dell'albanese non è necessariamente uguale a

pescatori di Tunisi e della costa nord-africana, ovvero, dalle zone più povere dell'America latina. Oggi sono numerosi quelli provenienti dall'est europeo e dal Marocco.

⁸⁰ E. PUGLIESE, *L'immigrazione*, cit. Per l'evoluzione recente del fenomeno, cfr. E. PACE, *Le religioni nell'Italia che cambia – Mappe e bussole*, Carocci, Roma, 2013.

⁸¹ C. CARDIA, *Carta dei valori, multiculturalità alla prova della Costituzione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., dicembre 2008.

⁸² V. TOZZI, *Il diritto civile di libertà religiosa e l'immigrazione*, in V. Tozzi e M. Parisi (a cura di), *Immigrazione e soluzioni legislative in Italia e in Spagna*, *Annali*, Quaderno del Dipartimento di Scienze Giuridico-sociali e dell'Amministrazione dell'Università degli Studi del Molise, Arti Grafiche la Regione srl, Campobasso, 2007, p. 5 ss.

⁸³ G.B. VARNIER, *Laicità, radici cristiane e regolamentazione del fenomeno religioso nella dimensione dell'U.E.*, in *Studi urbinati*, 2007, p. 399 ss.; M. PERA, *Perché dobbiamo dirci cristiani. Il liberalismo, l'Europa, l'etica*, Mondadori, Milano, 2008.



quello dell'arabo, dell'egiziano, del marocchino o del libico. Le differenze hanno origine dalle diversità degli ordinamenti giuridici delle nazioni islamiche di provenienza e dalle molteplici modalità di inveroamento dei precetti religiosi nelle varie forme di Stato.

Contemporaneamente, un comportamento esteriore può avere diversi significati secondo le motivazioni di chi lo tiene. Così il problema del *velo islamico*, se è indossato come semplice adempimento di un precetto religioso, non dovrebbe sollevare problemi (salvo che la sua impenetrabilità non ostacoli l'identificazione della persona), ma se è indossato per rimarcare la estraneità alla cultura dello Stato ospitante, è espressione di un problema politico-sociale, che non ha riferimento con la religione, ma è di giustizia sociale e di ordine pubblico.

È evidente che, non tutte le consuetudini, regole o precetti religiosi possono essere accolti nell'ambito della politica dell'accoglienza, perché l'implementazione culturale risultante dal contatto fra tradizioni diverse è un fenomeno progressivo e reciproco. Così, la *infibulazione* e l'*escissione degli organi genitali femminili*, che sia o non una pratica religiosa, fa orrore alla nostra cultura di rispetto della dignità umana e non è accettabile. Ma anche altri fenomeni religiosi a noi più vicini sono inaccettabili. Un esempio. Anche nella cattolicissima Italia, fin dal 1850, non è stato più accettato il *privilegium fori* sancito nel diritto canonico (che avrebbe dovuto sottrarre il personale della Chiesa alla giurisdizione statale), ma la Chiesa l'ha tenuto formalmente in vigore fino all'entrata in vigore del nuovo Codice del 1983, benché non accettato da noi.

Sul piano istituzionale, specie dopo l'aggressione delle *Twin Towers* di New York, in Italia la presenza islamica è stata percepita come fattore di pericolo, dando luogo alla politica restrittiva degli accessi e dei permessi di soggiorno (sistematicamente fallita per l'incontenibilità dei numeri delle persone che quotidianamente sbarcano sulle nostre coste; ma vi sono consistenti flussi migratori anche dall'est), fino a giungere alla criminalizzazione del soggiorno irregolare⁸⁴.

⁸⁴ L'immigrazione, non essendo prevista come fenomeno di massa, fino al 1987 era regolata dalla legge di pubblica sicurezza del 1931, che non poneva limiti, ma che prevedeva sostanzialmente permessi di soggiorno turistici e a tempo. Perciò i primi immigrati erano sostanzialmente irregolari e soggetti allo sfruttamento da lavoro non pagato adeguatamente e non protetto.

La legge del 1986 n. 943 stabilì una sanatoria per gli irregolari presenti, che favorì un numero limitato di persone, rispetto alle cifre odierne d'immigrazione. Seguì la cd. *legge Martelli*, n. 39 del 1990, che regolò lo *status dei rifugiati*, disciplinò il lavoro autonomo e stanziò i primi fondi per le politiche sociali verso gli immigrati. Era una legge molto aperta.



In materia d'immigrazione, la politica italiana è intervenuta in maniera ondivaga, alternando divieti e sanatorie, ma complessivamente esprimendo leggi espressive di paura e diffidenza, piuttosto che di attuazione dell'art. 10 della Costituzione⁸⁵.

La questione del *velo*, cui ho già accennato, è stata agitata da forze conservatrici, in nome della tutela della *parità fra i sessi*, ma in Italia non ha dato luogo a speciali regole restrittive; tuttavia, la diatriba politica segnala un atteggiamento contrario all'accoglienza e l'insorgere di pregiudizi xenofobi, prima assenti in Italia. La condizione effettiva di queste comunità insediate è segnata da discriminazione e ostilità, specie in determinate aree geografiche del Paese.

La prima reazione governativa al confronto con le culture islamiche è stata quella di creare strutture amministrative di conoscenza e approfondimento, creando: nel 2005, *La Carta dei valori della cittadinanza e dell'immigrazione* e poi la *Consulta per l'Islam italiano*⁸⁶.

La legge n. 40 del 1990, a fronte dell'incremento degli arrivi, tentò di fissare le regole della vita sociale degli immigrati, mirando a processi di integrazione. Prevedeva i *ricongiungimenti familiari*, e la tutela dei rifugiati (politici, esempio: i Curdi provenienti dalla Turchia). Soprattutto per il crescente flusso di sbarchi clandestini lungo le estesissime coste del sud, la maggioranza degli immigrati rimane clandestina.

Il T.U. della disciplina dell'immigrazione (legge *Turco-Napolitano*, d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286) e la successiva legge *Bossi-Fini* (n. 189 del 30 luglio 2002), avviarono una politica sempre più restrittiva, istituendo una severa disciplina per l'ottenimento dei permessi di soggiorno legati all'effettivo possesso di un contratto di lavoro, istituendo l'espulsione degli irregolari, e perfino l'uso di navi militari per contrastare il mercato dei clandestini.

La legge n. 125 del 24 luglio 2008 ha istituito un nuovo reato: *la trasgressione dell'ordine di espulsione o di allontanamento pronunciato dal giudice*, con pene severissime.

⁸⁵ R. BOTTA, *La condizione degli appartenenti ai gruppi di più recente insediamento*, in V. Tozzi (a cura di), *Integrazione europea e società multi-etnica*, cit., p. 15 ss.

⁸⁶ Con un decreto del Ministro dell'Interno del 10 settembre 2005 fu costituita presso il Ministero dell'interno la *Consulta per l'Islam italiano*, con funzioni consultive del Ministro dell'interno, che la presiede. 2. La Consulta svolge i compiti di ricerca e approfondimento indicati dal Ministro dell'interno, elaborando studi e formulando al Ministro dell'interno pareri e proposte, al fine di favorire il dialogo istituzionale con le comunità musulmane d'Italia, migliorare la conoscenza delle problematiche di integrazione allo scopo di individuare le più adeguate soluzioni per un armonico inserimento delle comunità stesse nella società nazionale, nel rispetto della Costituzione e delle leggi della Repubblica. Si evidenziano alcune delle motivazioni del provvedimento: - *Vista la dichiarazione sul dialogo interreligioso come fattore di coesione sociale in Europa e come strumento di pace nell'area mediterranea, adottata dai Ministri dell'interno dell'Unione europea e fatta propria dai Capi di Stato e di Governo durante il Consiglio europeo di Bruxelles del 12 dicembre 2003, al termine del semestre di presidenza italiana dell'Unione europea*; - *considerata la crescente interdipendenza, anche in ambito europeo, tra le politiche di sicurezza, di garanzia dei diritti civili e sociali, di integrazione nella prospettiva della coesione sociale*; - *considerato che la presenza islamica in Italia,*



Queste iniziative, appaiono molto criticabili a parte della dottrina.

Una “Carta dei valori” appare come una sintesi della Costituzione, ma interpretata da un Governo espressivo di una maggioranza temporalmente determinata, potenzialmente capace di svilire la organicità del sistema costituzionale; essa costituisce un improbabile tentativo di reclamare la *lealtà degli ospitati* mediante una disciplina di ordine pubblico e non di accoglienza.

Anche la “Consulta per l’Islam italiano” lascia perplessi. Presenta il vizio di operare nello schema politico di disciplina dei fenomeni religiosi giocato solo sui rapporti fra Stato e organizzazioni delle comunità religiose, senza effettivo riscontro con la cultura e le tradizioni degli islamici, con i bisogni, le aspettative, i desideri dei diversi gruppi religiosi e delle persone. Vi si partecipa per *chiamata dall’alto*, invece che da *proposta dal basso*. Nei documenti, sembra si considerino in maniera non appropriata le regole⁸⁷, i soggetti dell’organizzazione (equiparati alle figure dei sacerdoti cattolici o dei ministri di culto evangelici), i luoghi della comunità religiosa⁸⁸, il rapporto di appartenenza religiosa e statale di quelle culture⁸⁹.

Nella *Consulta per l’Islam*, cercando di imporre una rappresentanza unitaria dell’intera galassia delle comunità straniere di cultura islamica, si

*anche in relazione al fenomeno migratorio, ha assunto particolare consistenza; considerata l’esigenza di promuovere un dialogo istituzionale con la componente islamica, volto a un armonico inserimento nella società nel rispetto dei principi della Costituzione e delle leggi della Repubblica; - ravvisata l’opportunità di istituire per tali finalità presso il Ministero dell’interno un organismo a carattere collegiale con funzioni consultive, che approfondisca la conoscenza dell’Islam presente in Italia, con particolare riferimento alle problematiche dell’integrazione, all’esercizio dei diritti civili, ivi compresi quelli relativi alla libertà religiosa, alla convivenza sicura e pacifica nell’ambito della società italiana. Con un decreto del Ministro dell’Interno del 13 ottobre 2006 fu istituito il Comitato scientifico incaricato di elaborare la *Carta dei valori della cittadinanza e dell’integrazione*, proiezione dei principi costituzionali elaborate insieme alle rappresentanze religiose, etniche, nazionali presenti in Italia. Lo scopo era di elaborare un documento che comprenda i valori e i principi cui debbono attenersi tutti coloro che intendono risiedere stabilmente in Italia, di qualsiasi gruppo o comunità facciano parte, in qualsiasi forma culturale, etnica e religiosa si riconoscano. Cfr. C. CARDIA, *Carta dei valori, multiculturalità alla prova della Costituzione*, cit.*

⁸⁷ A. CILARDO, *Persistenza della tradizione giuridica islamica*, in O. Bucci (a cura di), *Dimensione giuridica e realtà sociale*, cit., p. 49 ss., evidenzia la non comparabilità o equivalenza fra gli istituti giuridici occidentali e quelli degli ordinamenti fondati sull’islam.

⁸⁸ V. TOZZI, *Le Moschee e i ministri di culto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2007.

⁸⁹ M. PARISI, *Problematiche normative della presenza islamica nello spazio sociale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 40 del 2013.



ignorano le divergenze fra le diverse componenti delle culture islamiche, come se l'Islam fosse un fenomeno omogeneo (ignorando l'esistenza delle diverse interpretazioni coraniche), spingendo le diverse comunità presenti in Italia a dotarsi di strutture organizzative non spontanee, ma coerenti con il modello costituzionale delle *confessioni religiose* (che è quello della Chiesa cattolica, appropriato solo per la principali Chiese cristiane) ma non esistente in quel mondo⁹⁰.

I problemi di contatto, adattamento e coordinamento dei comportamenti degli immigrati con le garanzie dei diritti e l'ordine pubblico interno, essendo riferibili all'effettiva attuazione dei diritti umani, sarebbero di competenza della rete delle autonomie locali, che caratterizza la struttura costituzionale italiana; cioè, alla rete di pubbliche amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni, etc.). Gli enti locali, infatti, sono le istituzioni direttamente chiamate a dialogare con questi soggetti. In Italia, però, questa realtà si scontra con la tendenza politica all'accentramento delle decisioni cui ho già fatto cenno, e a una prassi di governo centralistica, schizofrenica rispetto all'impianto autonomistico della Costituzione.

Poiché molte relazioni di questo Congresso trattano del fenomeno migratorio, non tratterò delle

reazioni legislative ai fenomeni di immigrazione nei Paesi europei⁹¹.

Certamente le politiche nazionali sono state disomogenee⁹² e complessivamente ispirate a un'ipocrita diffidenza verso gli immigrati e scarsa cooperazione fra gli Stati⁹³.

Generalmente, viene ostacolata l'immigrazione delle popolazioni più bisognose, limitandone l'accoglienza a quelle utili per i lavori più

⁹⁰ G. CASUSCELLI, *Le proposte d'intesa e l'ordinamento giuridico italiano – emigrare per Allah/emigrare con Allah*, in S. Ferrari (a cura di), *Musulmani in Italia – La condizione giuridica delle comunità islamiche*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 86 ss.

⁹¹ Sia per le differenze fra Paesi con esperienze coloniali (Gran Bretagna, Francia, etc.) e Paesi di diversa esperienza, sia per questioni geografiche. Spagna, Francia e Italia ricevono flussi consistenti dal nord Africa, ma anche dall'est europeo e dall'Asia, la Germania dalla Turchia. La libera circolazione fra cittadini europei, però, in qualche modo influenza anche una compensazione, perché il fattore attrattivo è l'esistenza di risorse economiche.

⁹² G.L. GIORDANO, *Tra discriminazione religiosa e libertà matrimoniale: il contrasto agli sham marriages nell'ordinamento giuridico britannico*; A. CASTRO JOVER, *Immigrazione e diritti in Spagna. Il problema dell'integrazione*, in V. Tozzi e M. Parisi (a cura di), *Immigrazione e soluzioni legislative in Italia e in Spagna*, p. 99 ss.

⁹³ S. FERRARI, *Integrazione europea e prospettive di evoluzione della disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in V. Tozzi (a cura di), *Integrazione europea e società multietnica*, cit., p. 127 ss.



umili, ma si accettano le persone qualificate per attività produttive, formatesi senza costi per lo Stato che le accoglie.

Ma anche questo è un aspetto della fase critica in cui versa lo spirito unitario nelle nazioni e nei popoli dell'Europa.