



Valerio Tozzi

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

Dimensione pubblica del fenomeno religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo Stato *

SOMMARIO – 1. Il concetto di *pubblico* e la *collaborazione* – 2. Il rilievo pubblico della religione – 3. L'enfatizzazione delle confessioni religiose come strumento di attuazione di una dimensione pubblica del fenomeno religioso – 4. Le confessioni religiose non sono l'espressione della dimensione pubblica del fenomeno religioso – 5. Collaborazione con le istituzioni pubbliche o competizione delle confessioni nell'occupazione dello spazio pubblico?

1 – Il concetto di *pubblico* e la *collaborazione*

In questi giorni si è molto discusso della *dimensione pubblica del fenomeno religioso*, ma dai ragionamenti svolti non è emersa una concezione di *pubblico* univoca e condivisa.

La diversità di opinioni su qualsiasi problema è fisiologica in democrazia, ma sul tema specifico l'origine della opinabilità del concetto, a mio parere, deriva dalle distorsioni indotte dalla cultura della *libertà del mercato*, con i suoi prodotti non privi di ambiguità, fra i quali il *principio di sussidiarietà orizzontale*¹. Utilizzando lo strumento della *collaborazione fra pubblico e privato*, la sussidiarietà viene spesso applicata con modalità devianti, con la conseguenza che, invece di applicare gli interessi di parte alla cooperazione per il conseguimento del bene comune e dell'interesse generale, sono gli interessi di parte a pretendere di prevalere sull'interesse generale in nome della *dimensione pubblica* di ciò che essi rappresentano o pretendono di rappresentare.

¹ Intervento al convegno annuale dell'ADEC, Associazione Docenti Diritto ecclesiastico (Bari 17 e 18 settembre 2009), sul tema *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, destinato alla pubblicazione sugli Atti del Convegno.

¹ V. TOZZI, *Spunti di perplessità sul principio di sussidiarietà*, in G. Cimbalo e J.I. Alonso Peres (a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, Torino, 2005, p. 357 ss



Questo fenomeno spinge sempre più gli interessi privati e di parte a confondersi, se non a camuffarsi, da interessi generali, eliminando la distinzione dei ruoli e trasformando anche il bene comune da valore che deve essere garantito dai poteri pubblici e perseguito da tutti i consociati, in materia da contrattazione fra poteri pubblici e lobbies di interessi partigiani. In conseguenza, sfumano i parametri della responsabilità dei ruoli (poteri pubblici garanti del bene comune - interessi di parte cooperanti in nome del solidarismo) e si creano strumenti di gestione e di governo che cancellano finanche la distinzione fra responsabilità politica e discrezionalità tecnica, vanificando i presidi della separazione dei poteri, dell' *imparzialità delle funzioni pubbliche*, della *parità dei diritti* etc. Per non dire dell'effetto di umiliazione degli apparati pubblici, cui per definizione si attribuisce il carattere dell'inefficienza, ideologicamente contrapposto ad una pretesa efficienza del privato, tutta da dimostrare.

Gli effetti distorsivi nell'applicazione del principio di sussidiarietà, in riferimento al fenomeno religioso, derivano dalla svalutazione del criterio della distinzione degli ordini: statale e delle religioni. Criterio sancito espressamente nel comma 1° dell'art. 7 della Costituzione, relativamente alla confessione religiosa cattolica e parimenti operante nei confronti di qualunque formazione collettiva a carattere religioso, non solo in base all'art. 8, comma 2°, ma per il principio generale della incompetenza statale nel merito del fenomeno religioso.

La distinzione degli ordini esige che ogni fede religiosa organizzata, per partecipare attraverso le proprie formazioni sociali alla sfera pubblica, deve accettare i fondamenti giuridici secolarizzati della Costituzione², primo fra tutti quello della pari dignità di ogni persona, per cui nessuna fede o concezione di vita è più importante di altre.

Infatti, la collaborazione delle organizzazioni religiose con lo Stato, se fondata sull'accettazione del *relativismo etico* delle democrazie statali, può riuscire ad operare in ambiti legittimi, ma se le organizzazioni religiose pretendono di operare secondo i propri valori assoluti, la collaborazione non potrà che sfociare in una rottura della indipendenza reciproca, della neutralità dei poteri pubblici, sostanzialmente nel diniego della laicità.

Volendo individuare un significato minimo condiviso del concetto di *dimensione pubblica del fenomeno religioso*, possiamo dire che

² N. COLAIANNI, *La fine del confessionismo e la laicità dello Stato*, in G. Leziroli (a cura di), *La Carta e la Corte. La tutela penale del fatto religioso fra normativa costituzionale e diritto vivente*, Pellegrini ed., Cosenza, 2009, p. 39 ss.



la religiosità umana è un valore, che la Costituzione la annovera fra i comportamenti tutelati come *diritti inviolabili dell'uomo* (art. 2); possiamo dire che la Costituzione munisce ogni forma di religiosità di una garanzia generale di libertà, uguale per tutti: il *diritto di professione di fede in forma individuale ed associata* (art. 19) e di una specifica tutela delle strutture organizzate delle fedi dagli abusi dei pubblici poteri (art. 20). Possiamo rammentare che, in quanto *bene costituzionalmente protetto*, la religiosità come comportamento umano, è oggetto di politiche di promozione da parte del potere pubblico, espressione dell'*interventismo* di quello che una volta si chiamava lo *Stato sociale*. Ma anche questo modello di interventi, applicato al fenomeno religioso, registra offese al principio fondamentale dell'uguaglianza.

Ancora, possiamo rilevare che i Costituenti, nel 1947, agendo in una realtà di modesto pluralismo religioso conseguente al pregresso regime dittatoriale ed alle più limitate relazioni esterne del Paese, considerarono anche in maniera specifica le principali espressioni di organizzazione collettiva della religiosità, chiamandole *confessioni religiose*, impegnandosi a prestare loro maggiore attenzione e garanzie alle loro esigenze di raccordo con il distinto *ordine proprio dello Stato* (artt. 8 e 7 della Costituzione).

Questa ultima garanzia costituzionale, però, ha subito molti condizionamenti, per *trascinamento* nel nuovo contesto democratico del precedente modello di disciplina giuridica del fenomeno religioso, trascinamento indotto dalla sproporzione fra i diversi gruppi religiosi organizzati (cattolicesimo religione di maggioranza). Sicché, questo specifico settore di disciplina costituzionale non è ancora letto in maniera coerente e coordinata nel più ampio ambito del progetto costituzionale di attenzione al fenomeno religioso, né viene interpretato anche alla luce dei presupposti storici e politici della fase costitutiva della democrazia repubblicana in Italia. A tutt'oggi questo sotto-settore di disciplina costituzionale è oggetto di una strenua lettura *continuista* degli assetti del precedente regime, che fa apparire l'art. 7 come una vera e propria *rottura* del modello democratico costituzionale e l'art. 8 come una sua sottospecie.

Perciò, temo che qui finisca la ricognizione condivisa di ciò che potremmo definire fondamenti della dimensione pubblica del fenomeno religioso; oltre questi punti minimi inizia l'ambito del conflitto di interessi, di poteri e di interpretazioni dottrinarie.

Il tema della *collaborazione con le confessioni religiose*, acuisce la problematicità della lettura della dimensione pubblica del fenomeno religioso, dovendosi muovere fra il *principio di laicità* ed il *principio di sussidiarietà*.



Se si trovasse un effettivo minimo di condivisione sul concetto di laicità, anche il tema della collaborazione con le formazioni sociali a carattere religioso costituirebbe un tema di ordinaria gestione del governo. Ma, se la laicità viene intesa nel modo che piace ai gruppi dominanti, la collaborazione diviene un affare fra poteri forti, con scapito per altre componenti della società, a carattere religioso e non.

Il titolo delle relazioni di Cesare Mirabelli e Carlo Cardia: *Laicità dello Stato e collaborazione con le confessioni religiose*, fa riferimento ad un elemento: le confessioni religiose, che viene ordinariamente adoperato, forzando il dettato costituzionale, in una chiave che piace ad alcuni poteri forti, ma che opera in danno di ogni altro tipo di formazione sociale a carattere religioso³.

Perciò, ho volutamente distinto le *formazioni sociali a carattere religioso*, soggetti previsti nell'art. 19 della Costituzione, dalle *confessioni religiose*, categoria creata dall'art. 8 della Carta. I due termini non sono sinonimi, il costituente li usò in maniera nettamente distinta, per riferirsi a fenomeni diversi. L'odierna tendenza ad accostarne il significato, salvo ad operare classificazioni e gerarchie all'interno del *genus*, non è che il mezzo per enfatizzare il potere della Chiesa cattolica e in minor misura di poche altre organizzazioni religiose e discriminare

³ Le denominazioni di individuazione dei diversi tipi di organizzazioni collettive a carattere religioso in Italia vengono piuttosto confuse, perché l'interpretazione dottrinale e giurisprudenziale resta modellata sul fenomeno dei rapporti Stato-Chiesa e legata agli schemi della *sovranità* (della Chiesa cattolica), dell'*autonomia* originaria o derivata (degli altri gruppi). La Costituzione parla di *confessioni religiose* (categoria istituita dall'art. 8 comma 1° e rimandante all'art. 7), ovvero di *associazioni o istituzioni a carattere religioso o con fine di culto e di religione* (l'art. 20); rimane meno determinata la più ampia e omnicomprensiva categoria delle *forme associate di professione di fede religiosa* (all'art. 19). Altre manifestazioni del medesimo fenomeno sono rilevate nelle leggi ordinarie con denominazioni quali: i *culti ammessi nello Stato* (di cui alla legge n. 1159 del 1929), oppure, *enti ecclesiastici* (di cui all'art. 831 del codice civile o alle leggi nn. 121, 206 e 222 del 1985, di esecuzione degli accordi di revisione del concordato lateranense ed alle leggi di approvazione delle *intese* fra Stato e confessioni religiose di cui al 3° comma dell'art. 8 della Carta).

Questa variegata rilevazione giuridica dei fenomeni religiosi collettivi ha prodotto un'ancora più variegata serie di discipline particolari, diversificate a seconda del tipo di interessi che il legislatore intendeva di volta in volta regolare. Il risultato sembra negativo soprattutto sotto il profilo della violazione dell'uguaglianza del trattamento (artt. 3, 8 e 20 della Costituzione), per il loro apparire sempre meno coerenti col progetto costituzionale di disciplina del fenomeno religioso. La peculiarità del cattolicesimo e delle altre chiese cristiane, di costituirsi in soggetti organizzati, variamente riconosciuti e disciplinati nei rispettivi ordinamenti giuridici dei singoli Stati, proprio perché integra un fenomeno che non ha corrispondenza nella cultura islamica, costituisce il principale fattore di sollecitazione per la riconsiderazione della politica ecclesiastica italiana.



i gruppi meno potenti. Lo stesso termine “minoranze”, adoperato per fare da complemento alla categoria delle confessioni religiose, se è vero che descrive almeno parzialmente una realtà, cioè il diverso grado di radicamento sociale dei singoli gruppi religiosi, in pratica, è utilizzato come eufemismo, per non dire esplicitamente che ci si vuole riferire a gruppi discriminati, ovvero politicamente insignificanti, ai quali vengono negati tutti i mezzi accordati alle “maggioranze”, che perciò divengono privilegi.

Se la collaborazione con lo Stato (alias: i poteri pubblici) fosse aperta a tutte le formazioni sociali a carattere religioso con uguali opportunità, cioè in eguale maniera (anche se in quantità proporzionata) a tutti quei soggetti collettivi che soddisfano le esigenze religiose di parte anche minoritaria della popolazione, si sarebbe veramente in una logica di rilievo della religione come fatto di *interesse pubblico*. Ma se questa opportunità è offerta in maniera discriminante, o per selezione discrezionale di coloro che ne sono ammessi, siamo decisamente nell’area del privilegio e fuori dell’accezione minima condivisa della laicità.

La Costituzione contiene, oltre ad un diffuso principio *supremo* (Sic !) di laicità ⁴, anche un *progetto di politica in materia religiosa*⁵; questi due fattori costituiscono i paradigmi entro i quali dovremmo sviluppare il nostro ragionamento sulla dimensione pubblica del fatto religioso e sulla collaborazione fra gruppi religiosi e istituzioni pubbliche, ma purtroppo l’uno e l’altro sono oggetto di visioni molto diverse e periodicamente fortemente in conflitto⁶.

⁴ La Corte Costituzionale, dalla sentenza n. 203 del 1989 alla n. 334 del 1996 e con numerose altre sentenze ed ordinanze, ha tratteggiato i caratteri di questo principio, ma la dottrina specifica come la laicità non sia una qualifica genericamente implicita dello Stato costituzionale, ma una connotazione ulteriore e specifica, *un plusvalore di garanzia*, rafforzativo di altri valori come potrebbero essere quelli dello Stato sociale o dello Stato antifascista. Cfr. **A. DI GIOVINE**, *Democrazia e religione. Spunti di sintesi*, in *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, in *Annuario 2007* dell’Associazione Italiana dei costituzionalisti, Padova, 2008, p. 398, il quale cita **G. PRETEROSS**, *Contro le nuove teologie della politica*, in Id. (a cura di), *Le ragioni dei laici*, Bari-Roma, 2005, p. 13.

⁵ **L. MUSSELLI - V. TOZZI**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Roma-Bari 2006, p. 56 ss.

⁶ **E. SCALFARI**, *Si riaccende lo scontro tra Guelfi e Ghibellini*, ne *La Repubblica*, quotidiano del 15 agosto 2009, p. 1 e 31, il quale evidenzia che la Chiesa non riconosce *tout court* il principio di laicità, quale elaborato dalla dottrina civile, ma solo la *sana laicità*, cioè quella conforme all’insegnamento della Chiesa. Per vedere realizzata tale specie di laicità, la Chiesa opererebbe da una parte con rimproveri (es: la legge sull’immigrazione, sui respingimenti dei clandestini, sulle ronde etc), e dall’altra con richieste specifiche, tanto più esigibili, quanto più il Governo è bisognoso dell’appoggio politico della Chiesa stessa. Fra le richieste con le quali la Chiesa sta



Il *progetto costituzionale di disciplina del fenomeno religioso* fu faticosamente elaborato dai Costituenti nell'irripetibile clima di grandi differenze ideologiche ma di più grande desiderio comune di unità e rispetto reciproco. Esso appare oggi interpretativamente alterato da una *prassi istituzionale* che non coincide necessariamente né con le reali intenzioni dei costituenti, né con quanto altrimenti evincibile dalla lettera delle norme e dal quadro generale dei rapporti sociali delineato nella Costituzione.

2 – Il rilievo pubblico della religione in senso storico

Storicamente, potremmo definire espressione di rilievo pubblico del fenomeno religioso il regime di *confusione dei poteri*, civile ed ecclesiastico, vigente in Piemonte e negli altri staterelli italiani prima dell'unità nazionale. All'epoca molti rapporti di vita umana non erano disciplinati dalla legge dello Stato, ma considerati di competenza della religione e per essa dell'unica autorità religiosa riconosciuta dai poteri civili (es: il matrimonio, lo statuto personale del clero, la beneficenza, etc.). Le regole ecclesiastiche avevano aspetti di rilevanza nella sfera dei poteri civili che le consideravano obbligatorie e vi attribuivano conseguenze giuridicamente rilevanti.

Il successivo sforzo della politica separatista dei governi liberali, che tendeva a ridimensionare il rilievo pubblico dei poteri dell'autorità ecclesiastica nella sfera sociale, ma non la rilevanza sociale della religione, non trovò consenso nella Chiesa e fu violentemente contrastato, fino al *non expedit* o al sostegno al *Patto Gentiloni* del 1913. Definirei questo secondo periodo come fase di restringimento della pregressa dimensione pubblica del fenomeno religioso, di sua allocazione alla limitata sfera del privato. Quell'operazione riuscì parzialmente, perché lo Stato liberale si è in vario modo misurato col potere politico della Chiesa e con l'influenza da essa esercitata nel corpo sociale nazionale.

La conciliazione del 1929 piacque così tanto al Vaticano soprattutto perché restaurava il principio della *religione dello Stato* e ricreava aree di confusione dei poteri, sia pure mediante il modello dogmatico del collegamento fra ordinamenti giuridici sovrani e distinti.

pressando il Governo attuale ed il suo discusso Presidente del Consiglio, annovera: la revisione delle procedure della legge sull'aborto, la procreazione medicalmente assistita, il rifiuto della pillola abortiva, il tema del testamento biologico, con i suoi presupposti dell'idea di *persona* e della sua formazione, il finanziamento esplicito delle scuole cattoliche.



Piacque perché si ripristinava un ruolo pubblico della Chiesa, l'esercizio di funzioni ecclesiali come compito gestito dalla Chiesa, ma sorretto dalla qualifica civile di funzione pubblica, ancorché promanante da una sovranità esterna a quella dello Stato (matrimonio concordatario, assistenza spirituale negli organismi pubblici statali, insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche governato dalle autorità ecclesiastiche)⁷.

Se questa è la accezione *storica* della dimensione pubblica del fenomeno religioso, cosa è cambiato o cosa deve cambiare alla luce della democrazia repubblicana?

Il comma 1° dell'art. 7 della Costituzione italiana, nell'enunciare la reciproca indipendenza e sovranità di Stato e Chiesa cattolica, quindi la reciproca estraneità nei rispettivi ordini, afferma una base laica delle nuove istituzioni; contemporaneamente, il suo 2° comma pone la base istituzionale per il mantenimento (previsto come temporaneo, ma di fatto stabilizzato) del regime concordatario creato durante il fascismo in altra forma di Stato. In conseguenza, la norma viene alternativamente considerata come fonte della laicità dello Stato (sentenza n. 203/1989 della C. Cost.), ovvero come fonte della posizione preferenziale della religione cattolica rispetto alle altre ⁸. I commi 2° e 3° dell'art. 8 e l'applicazione che se ne è data, in riferimento alle *confessioni religiose diverse dalla cattolica*, confermano e rafforzano la seconda lettura di cui innanzi.

Un'applicazione partigiana di queste disposizioni⁹, svincolata dal contesto e depotenziata nelle sue connessioni con le altre disposizioni costituzionali, ha generato una legislazione italiana che rappresenta la Chiesa come un ... *Giano bifronte*, per cui nello stesso tempo essa è

⁷ AA.VV., *La rilevanza di alcuni aspetti delle potestà confessionali nel sistema giuridico civile: contesti e scopi*, Edisud, Salerno, 1993.

⁸ P.A. D'AVACK, *Libertà religiosa* (dir. eccl.), in *Enc. Dir.*, XXIV, Milano, 1976, p. 601.

⁹ C. MIRABELLI, *Lo schema applicato nell'elaborazione della legislazione negoziata*, in AA. VV., *La rilevanza di alcuni aspetti delle potestà confessionali nel sistema giuridico civile: contesti e scopi*, cit., p. 232, espone il sillogismo per cui: ... *riconoscendosi lo Stato incompetente in materia religiosa, lo stesso riconosce le organizzazioni confessionali come rilevanti nell'ambito sociale, pertanto non detta una disciplina nella sfera ad esse propria, ma norme statali si trovano in necessaria complementarietà con quelle confessionali nella realtà dell'esperienza. Ecco che allora si sviluppa un principio ed un metodo di bilateralità in questo settore. Da esso deduce l'esistenza di un concorso di competenze che avrebbe generato un principio costituzionale di riserva di bilateralità.*



soggetto sovrano, esterno all'ordine proprio dello Stato, ma anche investita di ruoli pubblici o semi-pubblici nella sfera giuridica statale ¹⁰.

Le altre confessioni religiose, quelle benevolmente riconosciute da qualche Governo, non hanno trovato di meglio che piegarsi a questa logica privilegiarla, in posizione discriminata e subalterna, con la sottoscrizione delle *intese*, rafforzando di fatto quella politica.

Ogni altro gruppo sociale religioso cui non è attribuita la qualifica di confessione religiosa è semplicemente discriminato.

In una società pluralista e multi-culturale, fondata sull'*universalità della dignità della persona umana* e del radicamento dei *diritti inviolabili dell'uomo*, ivi compresa la libertà religiosa, è ancora accettabile che i rapporti sociali a carattere religioso siano disciplinati da leggi civili che perpetuano il modello dei *diritti riflessi*, tutelando la libertà religiosa della persona prevalentemente attraverso il *patronage* delle confessioni religiose?

Oppure queste ultime e tutte le altre formazioni sociali a carattere religioso, devono rilevare dinanzi alla legge in quanto strumentali alla realizzazione di quell'*a priori* che è il diritto inviolabile di professione religiosa che l'art. 19 della Costituzione garantisce *a tutti*, individui singoli e gruppi più o meno organizzati a carattere religioso? Questa garanzia è operante su di un piano di parità e non di preminenza del gruppo sul singolo o di una formazione sulle altre.

Il problema non è solo di interpretazione e applicazione delle norme costituzionali, ma anche di trasformazioni della società intervenute nel tempo.

È pacifico che nel tempo sono intervenuti profondi mutamenti nel costume della società italiana, dall'elevamento generale della condizione economica delle persone e delle famiglie, alla diffusione dell'istruzione; dalla evoluzione della condizione femminile (che è lungi dall'essere parità) ai nuovi modelli di unione familiare. È profondamente cambiato il contesto nel quale spazia la persona e i fenomeni che la condizionano, il multi-culturalismo, l'immigrazione, la globalizzazione. Infine, va evolvendosi il quadro istituzionale generale, ad esempio con la partecipazione dell'Italia ai contesti sovra-nazionali,

¹⁰ A. VITALE, *Il rilievo giuridico civile dei poteri confessionali nel sistema della separazione degli ordinamenti*, in AA.VV., *La rilevanza di alcuni aspetti ...*, cit. p. 15, rileva che sia espressione di formalismo giuridico non rilevare che, l'operare della chiesa nel territorio italiano, sui cittadini italiani, ma con sovranità autonoma, impone che la legislazione contrattata non si discosti dal principio di autonomia conseguente alla separazione degli ordini, laddove il riconoscimento di poteri propri della chiesa nella sfera di sovranità statale diviene espressione della *legge dei forti* e non della generalità ed astrattezza che sono caratteri propri della fonte legislativa statale.



dall'Unione Europea alle Nazioni Unite, etc, che relativizzano le categorie storiche della sovranità, per accedere a nuovi modelli di fondazione del potere.

Tutto ciò ha conseguenze per un'evoluzione di quell'accezione storica del rilievo pubblico del fenomeno religioso?

3 - L'enfatizzazione della categoria delle confessioni religiose come strumento attuativo della *dimensione pubblica* del fenomeno religioso

Non condivido la prassi interpretativa in atto in Italia per cui, tutta l'attenzione politica ed istituzionale è mirata ad un solo tipo teorico di soggetti religiosi collettivi: *le confessioni religiose*, relegando a mero fenomeno derivato e quindi subordinato, ogni altra forma collettiva di organizzazione di interessi religiosi (gli enti ecclesiastici) e ne rifiuto la conseguenza di mantenere il diritto di professione di fede religiosa delle persone come *diritto riflesso*, cioè realizzato esclusivamente attraverso la mediazione del modello unico di soggetto collettivo: *le confessioni religiose*, appunto ¹¹.

Non ritengo coerente con l'attuale forma di Stato l'attribuire ad alcune formazioni religiose più influenti lo stesso ruolo pubblico che il fascismo attribuì alla Chiesa cattolica¹². Ruolo pubblico che viene discrezionalmente esteso, ma in misura ridotta, solo agli altri gruppi, qualificati come *confessioni religiose*, applicando in maniera discrezionale la previsione dell'art. 8, commi 2° e 3° della Carta. Perciò, avverto l'esigenza di ri-considerare il ruolo che - per continuismo culturale e politico, in base all'interpretazione corrente degli artt. 8 e 7 della Costituzione - si attribuisce solo alle confessioni religiose, le quali costituiscono solo una parte numericamente inferiore, ma politicamente più rilevante, dell'universo delle formazioni sociali a carattere religioso¹³.

¹¹ V. TOZZI, *Questioni semantiche e disegno costituzionale di disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, (www.statoechiese.it), 2008 ed anche *Intervento*, nella sessione su: *Laicità e confessioni religiose*, nel convegno: *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, in ANNUARIO 2007 dell'Associazione Italiana dei costituzionalisti, Padova, 2008, p. 432 ss.

¹² S. SICARDI, *Intervento* nella sessione su *Laicità e simboli religiosi* del convegno su: *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, cit., p. 482, parla di *spazio non privato* delle religioni, ma non definibile come *pubblico*, per via della de-polarizzazione del confronto fra religioso.

¹³ Tuttavia, il problema della strutturazione delle organizzazioni della religione, di tutte le religioni presenti nel territorio dello Stato, per ottenere la soddisfazione dei



Bisogna evitare di confondere il dato storico del trascinarsi del modello e del testo concordatario dal precedente regime dittatoriale a quello democratico costituzionale, con la nuova collocazione che i *rapporti fra confessioni religiose e Stato* avrebbero dovuto conseguire in base agli artt. 8 e 7 della Carta, ove non fossero stati estrapolati e contrapposti al più ampio contesto di quel *progetto costituzionale di politica ecclesiastica* che emerge da una lettura complessiva delle norme costituzionali in materia di religione, cioè insieme agli artt. 19 e 20 e dai modelli di democrazia che la Costituzione fissa in maniera generale per tutti i rapporti sociali, specialmente negli artt. 2, 3.

Una lettura aggiornata dell'insieme di norme costituzionali italiane riguardanti il fenomeno religioso può dare ben altro significato al concetto di *dimensione pubblica del fenomeno religioso*.

Occorre muovere dal *principio personalistico* e per esso dalla centralità della persona umana, fondamento del patto unificante la società nazionale intorno alle istituzioni dello Stato, *senza distinzioni di genere, di stato sociale, di cultura e di religione*.

La *libertà di professione di fede religiosa* garantita nell'art. 19 della Costituzione, con la chiosa dell'art. 20, che pone il divieto alle istituzioni pubbliche di ogni atteggiamento discriminatorio verso i fenomeni collettivi della religiosità umana che si rilevano nel sociale, costituiscono una garanzia molto più ampia e generale, direi *sistemica*, rispetto alla specifica garanzia accordata alle confessioni religiose dal sotto-sistema degli artt. 8 e 7, cui è certamente correlata, ma in una relazione fra generale e particolare.

propri bisogni avvalendosi degli strumenti di tutela apprestati dall'ordinamento, appassiona parte della dottrina. Le opinioni sono divise per gli aspetti per così dire *giurisdizionalistici* di quella sorta di induzione, prodotta dalle leggi vigenti, affinché i gruppi si diano necessariamente una struttura organizzata ed autonoma.

Sembrano fattori di discriminazione anche i contenuti standard del *concordato* con la Chiesa cattolica e delle *intese* con le altre confessioni religiose. Come è noto, questi accordi sono normalmente costituiti da: riconoscimento dell'autonomia e libertà dell'organizzazione, classificazione dei soggetti dell'organizzazione religiosa e loro *status* particolare nella sfera civile, rilievo di aspetti delle regole proprie della confessione religiosa nello spazio pubblico dello Stato (nuova confusione dei poteri): matrimonio, enti, insegnamento della religione, scuole, ospedali, organismi erogatori di servizi sociali *di tendenza*.

La riproposizione dei medesimi temi in tutti gli accordi bilaterali fra istituzioni pubbliche e le varie confessioni religiose, da una parte conferma la comunanza dei problemi e la marginalità delle differenze di disciplina positiva, dall'altra manifesta come l'adozione di una disciplina generale ed unilaterale dello Stato su tutti questi temi (la legge sulla libertà religiosa) garantirebbe meglio l'uguaglianza di trattamento di tutti i gruppi religiosi, potendo ricomprendere anche quelli che non assurgono al rango di confessione religiosa (ai sensi dell'art. 8 della Carta).



Se l'oggetto della dimensione pubblica del fenomeno religioso è la religiosità come comportamento umano e non il potere dei gruppi religiosi dominanti, sarà *la legge sulle libertà religiose* a dover regolare il *diritto individuale e collettivo di libertà di professione di fede religiosa*, in maniera uguale per tutti, costituendo la base sulla quale innestare i *raccordi* da stabilire nella legislazione contrattata con i gruppi più presenti e radicati nella società.

Un esempio. È contestabile che, se la Costituzione protegge il diritto di professione di fede religiosa di *tutti*, ogni persona presente più o meno stabilmente sul territorio italiano abbia diritto ad avere un luogo per pregare? Le *attrezzature religiose* di cui parla il diritto urbanistico italiano¹⁴, sono riservate alle sole persone appartenenti alle confessioni di maggioranza? Ovvero, come ha detto (timidamente) la Corte costituzionale, è costituzionalmente illegittima la limitazione sancita nelle legislazioni regionali, volta a limitare l'accesso a tale diritto ai gruppi religiosi che non siano stati riconosciuti come confessioni e non abbiano potuto stipulare l'intesa¹⁵?

Queste contraddizioni derivano dalla distorsione che ho prima evidenziato. Una legge sulle libertà religiose, generale ed unilateralmente emanata dal legislatore statale, semplicemente prevedendo l'accessibilità a di tutti gli interventi promozionali della mano pubblica in favore di tutte le formazioni sociali a carattere religioso, senza distinzione di radicamento sociale e contenuti ideali, farebbe perdere il carattere privilegiarlo che questi interventi assumono per essere oggi previsti a pioggia, in favore delle sole confessioni religiose, per avere avuto accesso alla legislazione contrattata.

Anche il *modello* della produzione legislativa contrattata fra confessioni religiose e Stato deve essere ri-posizionato rispetto al ruolo esaustivo che aveva nel precedente regime politico. Nel nuovo contesto, infatti, questa produzione normativa deve adempiere al suo specifico ruolo di regolazione di una materia ben delimitata, anche linguisticamente, dai costituenti: *i loro rapporti*; cioè i rapporti delle confessioni religiose con lo Stato. Rapporti che non devono influire

¹⁴ V. TOZZI, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Edisud, Salerno, 1990, CASUSCELLI G., *Edifici ed edilizia di culto*, Milano, 1979, ID., *Fonti di produzione e competenze legislative in materia di edilizia di culto*, in Ravà A. (a cura di) *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Milano, 1981, p. 1207 ss.

¹⁵ Corte costituzionale, sent. n. 195 del 1993, che si pronunciò sulla legge della Regione Abruzzo n. 29 del 16 marzo 1988, recante "Disciplina urbanistica dei servizi religiosi", dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge, cfr. V. TOZZI, *Edilizia di culto*, in Botta R. (a cura di), *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, Napoli, 2006.



sulla diretta ascrivibilità dei diritti civili in materia religiosa delle persone, ma riguardare specificamente ed esclusivamente gli interessi e le esigenze delle organizzazioni confessionali, qualificandoli come interessi di parte.

Ancora, le singole confessioni religiose, ancorché dal punto di vista statale siano socialmente rilevanti, perché strumentali alla soddisfazione dei bisogni religiosi dei loro seguaci, sono portatrici di interessi di parte, perciò non possono assumere il ruolo di garanti della libertà religiosa delle persone ad esse appartenenti nei rapporti con le istituzioni pubbliche, se non al prezzo della *pubblicizzazione del rapporto di appartenenza confessionale*; nemmeno possono pretendere di costituirsi nello spazio pubblico civile come soggetti portatori di valori universali, pretendendo che quei loro valori vengano stabiliti come regole obbliganti per tutti.

Nemmeno condivido l'opinione per cui, le relazioni odierne, regolate pattiziamente fra Stato e confessioni religiose, siano espressione di democrazia, perché gli accordi realizzerebbero una *forma di partecipazione politica*. Più che una forma democratica di partecipazione politica, le odierne fonti pattizie sembrano espressione della politica mercantile della mediazione fra poteri pubblici e lobbyies di interessi ¹⁶.

Esse esprimono un rapporto con le istituzioni civili troppo onerato del peso politico del singolo contraente e condizionano eccessivamente la libera determinazione del Parlamento-legislatore democratico.

Oltre all'area della legislazione contrattata fra confessioni religiose e Stato e delle norme di sua attuazione, le forme della collaborazione fra gruppi religiosi e istituzioni pubbliche si svolge anche a livello per così dire orizzontale, cioè a livello di amministrazione. Ma anche questo positivo fenomeno risente del quadro discriminatorio prima tratteggiato. Viceversa, un'amministrazione pubblica centrale e locale che attuasse la previsione della legge generale sulle libertà religiose di non discriminare fra i diversi tipi di formazione sociale religiosa, opererebbe in maniera più ragionevole e puntuale, potendo operare in base alla realtà effettiva dei bisogni e delle disponibilità e non per obblighi convenzionali assunti senza riscontro reale con i bisogni veri delle comunità destinatarie.

Ma ciò richiede una nuova e più attenta analisi della disciplina di questi rapporti per contenerla nelle forme consentite dal principio di

¹⁶ G. MACRI', *Europa, lobbyng e fenomeno religioso – Il ruolo dei gruppi religiosi nell'Europa politica*, Torino, 2004.



laicità, attraverso il filtro della distinzione degli ordini, specialmente riconsiderando il modo di dare rilevanza civile al cosiddetto *rapporto di appartenenza confessionale*, cioè del legame tra singolo e soggetto collettivo di appartenenza.

4 – Le confessioni religiose non sono l’espressione della dimensione pubblica del fenomeno religioso

Le confessioni religiose, le loro strutture operative, quali organizzazioni peculiari della religiosità umana, non sono da relegare al mero ambito *privato*, ma nemmeno da confondere *tout court* con il *pubblico* nella sfera istituzionale dei rapporti civili.

Vi sono religioni, come quelle di ceppo islamico, che rifiutano di strutturarsi con i caratteri e gli attributi organizzativi di una struttura centralistica, come la chiesa cattolica e perciò risulta loro difficile l’accesso agli strumenti di ricognizione della loro rilevanza sociale predisposti da una legislazione statale *tarata* sul modello delle “confessioni religiose”, quale la prassi ha dogmaticamente strutturato in clima mono-culturale.

Il risultato è che solo le confessioni religiose vengono ritenuti soggetti esprimenti la valenza pubblica della religione.

Così, oggi vi sono decine di migliaia di impiegati pubblici investiti dallo Stato del compimento di funzioni proprie della Chiesa cattolica; funzioni che, nel merito, sono estranee all’ordine proprio dello Stato (esempio: l’insegnamento di religione, l’assistenza spirituale nelle cosiddette strutture segreganti); si riconosce efficacia giuridica civile a norme canoniche (enti, patrimonio, matrimonio), ad atti amministrativi ecclesiastici (*deputatio ad cultum publicum* delle chiese), a prodotti giurisdizionali confessionali (giurisdizione ecclesiastica matrimoniale); la Chiesa è beneficiaria, in virtù di normativa pattizia, di un’inesauribile flusso di finanziamenti pubblici (dall’ 8x1000, all’edilizia di culto, alle sovvenzioni agli oratori, al sovvenzionamento della previdenza del clero, etc.), gode di un esercito di dipendenti pubblici impiegati a garantire la sua presenza nella società, gode di agevolazioni ed esenzioni tributarie. Tutto ciò è volto a garantirle presenza ed operatività sociale.

Dottrinalmente, questi privilegi vengono presentati come forme di interventismo statale, conseguente alla dimensione pubblica del fatto religioso.

La religiosità dei cittadini ne beneficia parzialmente ed in maniera indiretta e discriminata. Ma questi benefici particolari non



sono sanciti in normative generali ed universali, non sono applicabili, in eguale maniera, a qualunque gruppo religioso presente nel territorio nazionale. Essi vengono attribuiti prevalentemente dalla legislazione di derivazione o attuazione pattizia e sono distribuiti in maniera irragionevolmente ineguale.

Tutti questi strumenti di privilegio nemmeno assicurano la tenuta del suo radicamento nella società italiana, come provato dal continuo calo di partecipazione alla vita ecclesiale e dalla *crisi delle vocazioni*. Cresce invece il suo potere economico e la sua influenza nella vita economica e politica del Paese, a scapito della giustizia ed eguaglianza nella partecipazione alla vita della società italiana.

Alcune altre confessioni religiose, attraverso le intese di cui all'art. 8, comma 3° della Costituzione, ricevono regimi giuridici simili, ma in maniera e misura inferiore.

La dimensione sociale dei gruppi religiosi li fa afferire alla categoria degli *interessi collettivi*, ma *di parte* e non agli *interessi pubblici*.

Ne è prova il fatto che, contemporaneamente, la Chiesa si attribuisce ed esige di assumere un *ruolo privatistico*, ad esempio nel caso del ruolo che i suoi enti assumono riguardo al principio di sussidiarietà orizzontale.

La partecipazione degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti alle funzioni di interesse collettivo che l'autorità civile delega agli enti privati (ONLUS), chiamandoli a sostituire o integrare il ruolo delle istituzioni pubbliche, in nome del principio di *sussidiarietà orizzontale*¹⁷, costituisce una chiara spinta di questi soggetti verso l'area del *privato* nello Stato, cioè di ciò che, dall'esterno della sfera pubblica, chiede di cooperare con essa, ferma la loro natura di enti pubblici nel diritto canonico e la impostazione partigiana dei contenuti delle prestazioni che erogano al cittadino.

Sicché, la Chiesa, mentre non rinuncia al ruolo pubblico nella formazione del matrimonio, nella giurisdizione matrimoniale, nel governo dell'insegnamento religioso, nei servizi di assistenza spirituale, nella resistenza della sua edilizia di culto alla potestà ablativa statale, etc., contemporaneamente, in alcune manifestazioni, esige ed ottiene un ruolo singolare nella sfera giuridica civile, che definirei privato quanto all'identità di indirizzo nello svolgimento delle prestazioni erogate e

¹⁷ Ciò può dare luogo a fenomeni degenerativi, per la perdita, nel regime speciale degli enti ecclesiastici ONLUS, di quelle minime barriere di garanzia che la legislazione statale istituisce a tutela di interessi generali rilevanti, quali la corretta allocazione delle risorse pubbliche, della rinuncia al prelievo tributario, ovvero la tutela di terzi contraenti o dei fruitori dei servizi offerti da questi soggetti.



pubblico per la qualificazione di servizio collettivo posseduta dalla prestazione delegatagli dal potere pubblico.

È il caso delle *scuole di tendenza*; ove la Chiesa rifiuta il mero ruolo privatistico, per presentarsi come soggetto erogatore di un servizio, la funzione pubblica di istruire, non riconducendolo al potere pubblico statale (dal quale rivendica l'autonomia), ma rivendicando la *parificazione* in nome del pluralismo culturale. Tuttavia, l'orientamento *di tendenza* di queste scuole è espressione di un potere pubblico nell'ordine proprio della chiesa: il *munus docendi*, che non è compatibile con la neutralità delle funzioni pubbliche. Ne consegue che, il sistema di parificazione in termini statali può apparire come *lottizzazione*.

La rilevanza sociale di un gruppo organizzato non determina una sua qualifica di soggetto pubblico, né più né meno di come non è espressione di spazio pubblico un supermercato, un teatro o un parcheggio privato.

5 – Collaborazione con le istituzioni pubbliche o competizione delle confessioni nell'occupazione dello spazio pubblico?

Le anomalie che ho sommariamente descritte, rispetto ai principi costituzionali di laicità, di separazione degli ordini, di uguaglianza, trovano un potente supporto istituzionale nell'art. 1° del vigente concordato, ove lo Stato le riconosce alla chiesa un ruolo di ... *collaborazione per la promozione dell'uomo ed il bene del Paese*, dando così fondamento al nuovo ciclo di politica vaticana, che tende a condizionare i poteri pubblici italiani secondo gli irrinunciabili principi della verità dei suoi valori, ostacolando la *relatività* dei valori della società pluralista¹⁸.

Insomma, la chiesa e a loro modo le altre confessioni religiose, mi sembrano *competere* (nel senso di agone) *con le istituzioni civili sullo spazio pubblico*, mentre stenta ad emergere un metodo oggettivo dello *Stato laico*, che disciplini questo fenomeno evitando alle istituzioni pubbliche di soggiacere a tali spinte esterne dimenticando il suo ruolo di tutore degli interessi generali e quindi anche degli interessi meno capaci di rappresentanza e influenza politico-lobbyistica.

Ne è esempio la recente *querelle* estiva sulla partecipazione degli insegnanti di religione agli scrutini scolastici¹⁹. Gli indignati difensori

¹⁸ G. ZAGRIBELSKY, *La chiesa, la verità, il potere*, ne *La Repubblica*, quotidiano del 12 settembre 2007, parla di "arroganza della verità".

¹⁹ In pieno ferragosto il T.A.R. Lazio ha accolto il ricorso di alcuni interessati che chiedevano l'esclusione degli insegnanti di religione dagli scrutini scolastici,



delle prerogative di quell'insegnamento hanno coralmemente sostenuto l'irrelevanza delle sue anomalie amministrative e giuridiche (la co-gestione fra istruzione pubblica e autorità ecclesiastica, vero soggetto governante l'istituto, l'esclusività di quel servizio, garantito alla sola Chiesa cattolica), giustificandola alla luce dell'*ampia richiesta che ne verrebbe fatta dagli alunni e dalle famiglie italiane*²⁰. Essi non rilevano che si tratta di *domanda indotta* dalle peculiari forme di sua offerta. Cosa succederebbe se la scuola offrissi alle stesse condizioni (insegnamento facoltativo, insegnanti pagati e presenti, inserimento nel curriculum e nell'orario scolastico) un insegnamento di *pilates* o di danza? Personalmente non mi stupirei che le statistiche invocate cambiassero significativamente.

Nella esperienza pratica, non solo italiana, si assiste a manifestazioni di una cultura della laicità che chiedono alle istituzioni di misurarsi col fatto che l'uomo, ogni persona, di qualunque visione del mondo sia portatrice, è ad un tempo sodale in un determinato contesto politico-sociale (lo Stato, le comunità intermedie), ma anche portatore individuale e collettivo di interessi, bisogni, esigenze e richieste verso le istituzioni cui appartiene, non rigidamente inquadrabili in regole obbligatorie e non condivise, semmai originate *ab extrinseco* da un ordinamento confessionale, pena la disaffezione o l'ostilità verso le istituzioni che l'impongono. Nello stesso tempo, invece, agenzie influenti, portatrici di proprie visioni ideali (le religioni, taluni partiti, altre formazioni sociali o gruppi lobbystici), cercano di imporre il proprio punto di vista, in nome della pretesa oggettività dei propri valori o del peso sociale della propria organizzazione.

La dialettica politico-sociale fra questi fenomeni impone alle istituzioni democratiche di esprimere "un metodo" che si misuri con queste spinte contrastanti, senza reprimere ingiustificatamente l'una o l'altra, pena la riduzione della libertà (*alias*, della laicità).

Questo metodo, se vuole effettivamente superare il trascinarsi dei modelli pregressi che ho prima criticato, è necessario che muova dal rilievo della *strumentalità* dell'attenzione istituzionale

annullando i crediti attribuiti all'insegnamento facoltativo. Cfr. G. CAVALLI, B. BARTOLINI, ne *Il Corriere della sera*, quotidiano del 13.8.2009, p. 5 e 6; F. D'AGOSTINO, *ma i giudici non hanno capito che l'ora di religione non è catechesi*, ibidem, 14.8.2009, p. 10; F.P. CASAVOLA, *Stato laico e libertà di coscienza*, ne *Il Mattino*, quotidiano del 13.8.2009, p. 1 e 6. La decisione ha suscitato la virulenta reazione del vaticano che su *L'Osservatore romano* del 13.8. 2009 ha definito la decisione del T.A.R. Lazio come frutto di ... *bieco illuminismo*, trovando l'appoggio del Ministro della pubblica Istruzione Maria Stella Gelmini che ha subito annunciato ricorso al Consiglio di Stato. Cfr. *La Repubblica*, quotidiano del 13.8.2009.

²⁰ F. CASAVOLA, *Stato laico*, cit., p. 1 e 6.



alle organizzazioni religiose, rispetto al fine primario della *promozione della persona umana*, i cui diritti inviolabili sono tutelati *sia come singolo che nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità*²¹.

Il suggerimento metodologico più pragmatico mi sembra ci sia stato dato da un illustre giurista cattolico: Leopoldo Elia ²², quando, ... *sui temi di grande competizione ideologica, quali le unioni non matrimoniali, il testamento biologico, la procreazione assistita, la pillola del giorno dopo*, suggerisce di evitare le imposizioni legate a specifiche visioni del mondo o religiose, ricorrendo a *leggi permissive*, come quella del divorzio o dell'aborto, che, senza imporne l'obbligatorietà o il divieto, consentono facoltativamente a chi lo desidera di accedere ai comportamenti previsti e diffusi nel costume sociale, semmai attenuando con forme equilibrate di legittimazione dell'obiezione di coscienza la partecipazione dei terzi eventualmente coinvolti nel fatto.

Ricapitolando, mi sembra che l'attenzione costituzionale al fenomeno particolare delle *confessioni religiose*, meglio, l'intero sottosistema dei rapporti fra confessioni religiose e Stato, di cui agli artt. 8 e 7 della Costituzione, sia stata oggetto di una forzatura interpretativa che, in continuità col regime passato, l'ha posta in posizione di preminenza e privilegio, rispetto al più ampio e democratico impianto di considerazione costituzionale della religiosità umana come *bene protetto*, in quanto *diritto inviolabile dell'uomo* ²³.

I rapporti confessioni-Stato, invece, devono contenersi nell'ambito delle relazioni necessarie a regolare aspetti specifici di coordinamento fra le forme peculiari di organizzazione interna delle singole confessioni religiose e le regole generali dello Stato; essi devono

²¹ Non sfugge che il fenomeno religioso è un fenomeno eminentemente associativo, che la religione sia un fattore di socializzazione e in passato sia stato anche un fattore di coesione sociale. In seguito, si è piuttosto manifestato come giustificativo o motivazione di aspri e sanguinosi conflitti fra i popoli. Tuttavia, dopo l'illuminismo, con lo *sdoganamento* culturale del pluralismo religioso e dell'ateismo o indifferentismo religioso come comportamenti leciti della persona, la chiave di approccio alla religiosità come comportamento umano, da parte dei moderni ordinamenti democratici, è sempre costituita dall'obiettivo della promozione umana e l'attenzione alle forme associative di questo comportamento protetto non è diretto, ma *strumentale*. Le formazioni sociali religiose sono dotate di pari diritti rispetto al singolo, ma sono considerate dalle istituzioni se ed in quanto funzionali alla soddisfazione dei bisogni dell'individuo.

²² L. ELIA, *Introduzione ai problemi della laicità*, in Associazione dei costituzionalisti italiani - *Annuario 2007, Atti del XXII Convegno annuale, Napoli 26-27 ottobre 2007*, Padova, 2008, p. 12.

²³ V. TOZZI, *C'è una politica ecclesiastica. E la dottrina?*, in G. Rivetti - P. Picozza (a cura di), *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, Milano, 2007, p. 149 ss.



rispettare l'autonomia reciproca, senza mai recepire come obbliganti i vincoli e le regole che influiscono sulla libertà di scelta delle persone.

Perciò, nel nuovo contesto repubblicano e con la democrazia matura cui siamo finalmente pervenuti, è necessario ri-posizionare la speciale categoria delle *confessioni religiose* e la peculiare disciplina de ... *i loro rapporti con lo Stato*, sancita negli artt. 8 e 7 della Carta, come fenomeno derivato, cioè come aspetto particolare ed attuativo dei principi generali, già resi operativi in maniera uguale per tutti nella legge sulle libertà religiose, in riferimento alle specifiche esigenze delle singole organizzazioni collettive della religione.

Questa prospettiva dovrebbe ridefinire il ruolo di tutti i soggetti collettivi a carattere religioso, di tutte le organizzazioni del fenomeno religioso presenti nello spazio istituzionale, in maniera più rispettosa del principio di uguaglianza, senza distinzioni di contenuti ideali o di appartenenze geo-politiche.