



Valerio Tozzi

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

Fasi e mezzi per l'attuazione del disegno costituzionale di disciplina giuridica del fenomeno religioso

SOMMARIO: 1. La nuova fase politica di iniziativa parlamentare sul fenomeno religioso – 2. Necessità di ripensare la politica ecclesiastica rileggendo il disegno costituzionale in materia – 3. Quale è il progetto di politica ecclesiastica della Costituzione? – 4. L'effettiva politica ecclesiastica dei Governi italiani: a) Il potenziamento degli Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri con competenze in materia ecclesiastica; b) Confusione terminologica ed abuso della denominazione di confessione religiosa; c) L'utilizzo della categoria legale di "confessioni con intesa" per la partecipazione ai benefici dell'interventismo statale in materia religiosa; d) Utilizzazione della categoria giuridiche dei "ministri di culto", empiricamente modulata dal diritto statale sull'esperienza del cristianesimo, applicandola a fenomeni che non vi si adattano – 5. Permanenza della gerarchia discriminante fra gruppi religiosi riconosciuti o misconosciuti dall'ordinamento; a) L'impiego di concetti e categorie propri di alcune esperienze religiose, non trasferibili ad altri - Impossibilità di qualificare "confessione religiosa" alcuni gruppi religiosi privi di apparati gerarchici; b) Mantenimento della discriminazione fra religioni più favorite e altri gruppi religiosi – 6. Il rapporto fra legge generale sulla libertà religiosa e normazioni contrattate con le confessioni.

1 - La nuova fase politica di iniziativa parlamentare sul fenomeno religioso

La XV legislatura segna un rinnovato fervore per la politica ecclesiastica.

In Senato giacciono, ma non sono ancora in esame, due proposte di legge dal titolo: "*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*"¹. La Commissione affari costituzionali

¹ Una del Senatore Lucio Malan di Forza Italia, Atti senato n. 945, presentata il 12 settembre 2006 e assegnata il 12 dicembre 2006, che ripropone quello presentato dall'On. Berlusconi nella XIV Legislatura (Atto n. 2531); l'altra del senatore Magda Negri e altri (autonoma), presentata il 14 novembre anche assegnata il 12 dicembre, che riproduce integralmente il testo proposto dall' On. Maselli nella XIV Legislatura (Atto CD n. 1576 del 14.9.2001), il quale recepiva l'elaborazione della Commissione affari costituzionali della Camera sull'unificazione delle varie proposte presentate in precedenza..



della Camera dei Deputati ha in esame due proposte di legge di iniziativa parlamentare²; contemporaneamente sono in attesa di attuazione le intese già stipulate dai governi: precedenti e attuale³, il tutto nel quadro di instabilità della maggioranza governativa che tutti conoscono. Contemporaneamente, alcune istituzioni religiose⁴, si sono poste in posizione per ottenere l'approvazione dell'intesa stipulata con lo Stato, ai sensi dell'art. 8, comma 3°, della Costituzione, per partecipare ai generosi benefici che lo Stato elargisce per favorire ... *la libertà religiosa* (di chi?).

Delle proposte di legge sulla libertà religiosa all'esame della camera dei Deputati, quella dell'On. Spini (Atto n. 134 della Camera dei Deputati) riproduce quella presentata nella precedente Legislatura (n. 1574), quella presentata dall'On. Boato, assume di avere tenuto conto

² Proposta n. 36 ad iniziativa dell'On. Spini ed altri, presentata il 28 aprile 2006 e trasmessa alla Commissione affari costituzionali il 3 luglio 2006, che a sua volta riproduce il testo del disegno n. 1576 della XIV Legislatura (testo Maselli); Proposta n. 36 ad iniziativa dell'On. Boato, presentata il 28 aprile 2006 e trasmessa alla Commissione affari costituzionali il 19 settembre 2006

³ Per i precedenti Governi: l'intesa con l'Unione Buddhista italiana e con la Congregazione italiana dei Testimoni di Geova, firmate il 20 marzo 2000; Intesa L'Unione delle Chiese Cristiane avventiste del 7° giorno, firmata il 23 aprile 2004 e Intesa con la Tavola valdese, firmata il 27 maggio 2005, (2ª modifica per partecipare alla distribuzione della quota dell'8x1000 dell'Irpef riferita ai contribuenti che non hanno effettuato opzioni di attribuzione); per il Governo attuale, la stampa quotidiana del 5 aprile 2007 ha informato che il Presidente del Consiglio ha firmato otto intese con Unione Buddhista Italiana, Unione induista italiana, Sacra Arcidiocesi Ortodossa, Chiesa Apostolica in Italia, Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, nonché intese di modifica di quelle precedenti, con la Tavola Valdese e con gli Avventisti del 7° giorno. Contemporaneamente il Presidente avrebbe informato la stampa di essere in procinto di varare la legge sulla libertà religiosa.

⁴ Dinanzi alla Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose (cd. Commissione Pizzetti), istituita con D.P.C.M. del 14 marzo 1997 e confermata nella XIV Legislatura, sono state svolte trattative per la stipula di intese con:

- Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni (Mormoni), ente riconosciuto con d.P.R. del 23.2.1993, le cui trattative sono iniziate il 20.7.2000;
- Chiesa Apostolica in Italia, ente riconosciuto con d.P.R. del 21.2.1989, le cui trattative sono iniziate il 30.1.2001;
- Sacra Arcidiocesi d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale, riconosciuta con d.P.R. del 16.7.1998, le cui trattative sono iniziate il 21.11.2000;
- Istituto buddista italiano Soka Gakkai, riconosciuto con d.P.R. del 20.11.2000, le cui trattative sono iniziate il 18.4.2001;
- Unione induista italiana, riconosciuto con d.P.R. del 29.12.2000, le cui trattative sono iniziate il 18.4.2001.

Tutte le proposte della Commissioni il 5 aprile 2007 hanno ottenuto la firma del Presidente del Consiglio.



del confronto con la precedente e di consultazioni. Nella XIV Legislatura, fra l'altro, vi fu anche una proposta governativa a firma Berlusconi (atto n. 2531, presentata il 18 marzo 2002), che non sembra presentare significative differenze con quelle dell'odierna maggioranza governativa di centro-sinistra.

La Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati ha anche svolto, come già nella precedente legislatura⁵, una consultazione ufficiale con esperti della materia⁶.

Le relazioni di accompagnamento di tutte i disegni di legge odierni appaiono scarse e contengono elementi di indirizzo che sembrano ignorare i risultati del dibattito sin qui svolto nella comunità scientifica dei cultori del diritto ecclesiastico, e delle materie pubblicistiche, inducendo gli studiosi ad interrogarsi sulle cause del fenomeno.

2. Necessità di ripensare la politica ecclesiastica rileggendo il disegno costituzionale in materia.

Questo fervore è tutto politico, ma non sembra considerare le molteplici problematiche di principio e di metodo che la dottrina non ha mancato di sollevare in ogni occasione possibile.

Tutti i proponenti dichiarano l'intenzione di volere risolvere l'indifferibile problema dell'attuazione dei principi costituzionali in materia di religione, ma non enunciano chiaramente quali ritengono essere detti principi, limitandosi ad una mera elencazione degli articoli

⁵ Consultazione svolta nella precedente Legislatura tra l'ottobre ed il novembre 2002, consultando: Giorgio Villella (Unione degli atei e degli agnostici razionalisti), Carlo Cardia (Commissione consultiva per la libertà religiosa), Gianni Budget Bozzo, Francesco Castro (islamista di Tor Vergata), Franco Pizzetti (Commissione PCdM per le intese con le confessioni), Khaled Fouad Allam (sociologia del mondo musulmano), Domenico Maselli (Storia del Cristianesimo), Roberta Aluffi Beck Peccoz (sistemi giuridici comparati), Pierluigi Zoccatelli (Centro europeo per lo studio delle nuove religioni), Giuseppe Betori (Segretario Generale della C.E.I.) e Venerando Marano (Osservatorio Giuridico della C.E.I.), Giuseppe Ferrari (Gruppo di ricerca informazione socio-religiosa), Franco Cardini (Storia Medioevale).

⁶ Il 24 novembre 2006, all'Università di Firenze, si è tenuto un Seminario ristretto a margine dell'iniziativa parlamentare, con la partecipazione dell'On. Marco Boato, dell'On. Gianpiero D'Alia, dell'On. Jole Santelli, dell'On. Valdo Spini, dell'On. Luciano Violante (Presidente della Commissione) e dell'On. Roberto Zaccaria (Relatore in Commissione) e dei professori universitari: Carlo Cardia, Franco Cardini, Giuseppe Casuscelli, Stefano Ceccanti, Sara Domianello, Filippo Donati, Nicola Fiorita, Maria Cristina Folliero, Stefano Grassi, Sergio Lariccia, Francesco Margotta Broglio, Domenico Maselli (Fed. Chiese evangeliche), Stefano Merlini, Francesco Onida, Michele Papa, Marco Ventura ed Enrico Vitali.



della Carta che menzionano la religione. Viceversa, la produzione normativa migliora la propria qualità se muove da una chiarezza, non solo dei principi cui vuole dare attuazione, ma anche delle scelte di metodo che intende adottare per perseguire il risultato. L'effettivo contenuto dei principi, infatti, è fortemente condizionato dal metodo che si adotta per attuarli; inoltre, l'enunciazione di ogni principio suppone una notevole quantità di concetti non espressi, che il proponente suppone (o finge di supporre) condivisi unanimemente e che spesso costituiscono il margine di equivoco che consente di celare finalità non condivise. Anche i metodi, strumenti astrattamente neutrali, non lo sono in relazione alle singole situazioni in cui vengono applicati, per cui quello che in un determinato contesto appare efficace a realizzare determinati obiettivi, calato in altra situazione, può rivelarsi del tutto inefficace.

Di qui la necessità di approfondire – in relazione alle proposte di legge sulla libertà religiosa – se i principi e metodi che si intende seguire risultino chiaramente enunciati, perché siano considerati adeguati al contesto nel quale devono operare e se vi sia unanimità di comprensione sul significato dei termini adoperati.

Tutte le proposte di legge sulla libertà religiosa che si sono succedute nelle varie legislature annunciano genericamente di volere abrogare la legge "sui culti ammessi" del 1929, considerata espressione dell'ingiustizia del regime dittatoriale. Nessuna delle proposte chiarisce in cosa si ravvisi l'ingiustizia di quella legge e come i contenuti della nuova legge dovrebbero eliminarla. Insomma, non chiariscono in che consistano i diritti che si andrebbero a garantire, scaturenti dai principi della Costituzione in materia di libertà religiosa, e quali discriminazioni, nascenti dalla normativa di epoca fascista, si intende superare.

Concretamente, non è esplicitata l'interpretazione che questo legislatore assume come propria del *progetto di politica ecclesiastica* evincibile dalla Costituzione.

Tutte le proposte di legge sembrano supporre uno, solo uno. Un progetto che, sembra avere come cardine principale la legislazione contrattata fra Stato e confessioni religiose (artt. 7 e 8) e come mero aspetto di completamento i principi di libertà religiosa individuale e collettiva di cui agli artt. 19 e 20 della Carta. Tutte le proposte sembrano attribuire alla futura legge sulla libertà religiosa una funzione di mero ammodernamento della legge sui culti ammessi, e cioè un ruolo *residuale*, rispetto alla fonte principale, costituita dal diritto concordatario e delle intese.



Nessuna delle proposte chiarisce quale rapporto debba intercorrere fra quanto l'articolato in approvazione andrà a garantire in termini di diritti individuali e collettivi *erga omnes* e la ormai ingente messe di norme *a produzione atipica* contenute nei testi concordatari e delle intese, che pure hanno significative ricadute sui diritti individuali e collettivi.

Eppure, questo rapporto non è scontato.

Storicamente parlando, il metodo della prevalenza della legislazione contrattata fra Stato e Chiesa sulle norme di diritto interno afferenti l'ambito religioso ha avuto origine nella conciliazione del 1929, ciò per evidenti ragioni politiche contingenti. Allora, la conciliazione, con la sua strumentazione di stampo internazionalistico, ebbe anche la funzione di superare quelle rigidità della legislazione statale che derivavano dallo scontro politico fra il nascente Stato unitario e la ferma ostilità vaticana. Oggi, salvo che nelle espressioni di qualche clero *komeinista*, la Chiesa e le organizzazioni religiose in generale non hanno più da temere dalla legge atti persecutori (come le *leggi eversive dell'asse ecclesiastico*). Non è certo che altrettanto possa dirsi quanto ad applicazione delle leggi, persistendo *ideologie dell'apparato* ancora discriminatici. La libertà dei gruppi religiosi è – almeno legislativamente – enunciata, finché essi non pongono in discussione la lealtà al Paese e la dignità ed uguaglianza delle persone.

In epoca fascista, essendosi in regime di *diritti riflessi*, nessuno pose il problema della tutela dei diritti individuali e collettivi della persona in materia religiosa come problema da affrontare con una legge interna di garanzia. In assenza di vincoli costituzionali e ad onta della riconosciuta estraneità ed autonomia della Chiesa rispetto allo Stato – attraverso la normazione concordataria, recepita come trattato internazionale – la Chiesa venne investita di ruoli istituzionali e funzioni pubbliche. In conseguenza, coevamente alla riconosciuta sua estraneità dallo Stato, divenne anche una delle strutture di regime, preposta ad un settore di controllo sociale⁷.

Per le minoranze religiose il problema venne risolto mediante una disciplina unilateralmente prodotta, non contrattata sul piano delle relazioni esterne (la "legge sui culti ammessi nello Stato", n. 1159/1929 e poi le "Norme sulle Comunità israelitiche", R.d. n. 1731 del 1930). Queste leggi disciplinavano "i culti", cioè le organizzazioni religiose minoritarie già riconosciute dalla legislazione Albertina del secolo

⁷ TOZZI V., *C'è una politica ecclesiastica. E la dottrina?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it) gennaio 2007,, ed in *Religione, diritto, cultura: tra globale e locale*, , 2007, p. 155, in via di pubblicazione.



precedente (culti tollerati), con una disciplina residuale e discriminatoria, rispetto al concordato con la “Religione dello Stato”. Sia la legislazione concordataria che la normazione unilaterale sui culti ammessi *riflettevano* solo indirettamente situazioni più o meno protette sui fedeli; quest’ultima, poi, anche con forti restrizioni rispetto alle garanzie e privilegi accordati alla “religione di Stato” ed in conseguenza ai cittadini-cattolici.

Il quadro operativo della normazione concordataria era ben chiaro, esso dominava il panorama dei diritti in materia religiosa, giacché la “religione dello Stato” operava come *funzione pubblica* nel governo della società; gli altri gruppi e con essi i rispettivi adepti, erano invece discriminati con una serie di limitazioni, talora camuffate dalla enunciazione di diritti, che in realtà erano più ristretti rispetto a quelli garantiti alla Chiesa e indirettamente ai cattolici.

Nell’Italia repubblicana, invece, si è istituito un nuovo *metodo* di relazioni fra cittadini e istituzioni (artt. 1, 2 e 3) per cui, le persone (individuali e collettive) sono direttamente titolari di un’ampia gamma di diritti in materia religiosa. Pur mantenendo in vita il precedente regime di rapporti Stato-Chiesa con l’art. 7 della Costituzione (con i corollari della sua transitorietà, in vista dell’esigenza di adeguamento costituzionale e del quadro pluralistico delle confessioni religiose tutelabili dell’art. 8), anche in materia di libertà religiosa sono stati stabiliti diritti, specificamente garantiti, oltre che al singolo individualmente, anche a tutte le “formazioni sociali” in cui si svolge questa libertà (artt. 19, 20). Di questi diritti possono vantare una titolarità diretta i singoli e tutte le formazioni sociali a carattere religioso; anche le Confessioni religiose di cui agli artt. 8 e 7 della Carta comunque vi partecipano (diritti pubblici subiettivi).

Questo nuovo quadro di principi pone le organizzazioni religiose collettive cui le persone danno vita in un ruolo diverso rispetto al periodo fascista ed ancora da ben definire.

La definizione di questo ruolo costituisce l’aspetto problematico che vedo trascurato nelle proposte in esame.

La domanda è: gli odierni legislatori quale rapporto suppongono debba sussistere fra diritti dei singoli, diritti delle organizzazioni dei gruppi religiosi e rapporti di appartenenza dei singoli a questi gruppi? Ancora, più specificamente, quale relazione propongono fra le normazioni unilaterali a tutela delle libertà religiose e normazione concordata con i gruppi religiosi denominati “confessioni”?

Le risposte a questi quesiti potranno risultare tanto più chiare, quanto più chiaramente il legislatore futuro vorrà definire in principio



quale ritiene oggi sia il progetto di politica ecclesiastica evincibile dalla Costituzione.

Una legislazione, invece, che tenga conto solo delle pretese delle parti politiche più potenti, operando solo una mediazione fra gli interessi in campo e senza un saldo ancoramento ai principi fondanti chiaramente individuati, subirà l'occupazione dello spazio politico da parte dei più forti, per il vuoto di idee conseguente alla crisi ideale ed operativa dei partiti presenti in Parlamento. Chiesa e altre confessioni religiose più organizzate occuperanno anche politicamente lo spazio sociale, per il vuoto lasciato dalle forze politiche che dovrebbero guidare l'attività di governo.

Qui assume tutta la sua importanza la funzione della dottrina e della scienza, quindi degli specialisti in materia di disciplina giuridica civile dei fenomeni religiosi.

3 – Quale è il progetto di politica ecclesiastica della Costituzione?

Tutte le proposte di legge sulla libertà religiosa muovono dal *dato* empirico della presenza nella Costituzione dei quattro articoli esplicitamente riferiti al fenomeno religioso (7, 8, 19 e 20), ma il rapporto di relazione corrente fra i due gruppi di norme (artt. 19 e 20 da una parte ed artt. 8 e 7 dall'altra) è scontatamente prospettato in maniera identica al passato fascista. Tutte le proposte danno per scontato un tipo di rapporto, interpretandolo in una linea di continuità con i modelli prodotti negli anni cinquanta del secolo scorso, quando il partito cattolico aveva la maggioranza assoluta dei consensi.

Appare oggi del tutto trascurato il lungo e tormentato lavoro culturale degli anni 60, 70 e 80 del 1900, nei quali vi fu un vivacissimo dibattito fra chi proponeva l'abrogazione del concordato, la eliminazione dell'art. 7 della Costituzione, ritenuto anomalo rispetto all'impianto generale (dottrina che risultò perdente), e la linea *revisionista* dei patti lateranensi (che ebbe la prevalenza)⁸.

⁸ Sul piano politico si ebbero notevoli paradossi. I nostalgici del precedente regime, raccolti nel Movimento sociale italiano, confermarono un appoggio nostalgico al vecchio concordato; i democristiani, che, per vicinanza con il Vaticano, difendevano lo *status quo*, ottennero una revisione gattopardesca e migliorativa dei privilegi della Chiesa, la quale non si limitò a confermare l'assetto concordatario, ma lo consolidò ed amplificò, con la susseguente stipulazione delle intese con altre confessioni (intese che ribadivano con pochi miglioramenti la linea discriminatoria della legge sui culti ammessi); i socialisti, che in Assemblea costituente avevano assunto il ruolo di oppositori dell'art. 7, con Craxi divennero i paladini della revisione concordataria, reiterando la traiettoria mussoliniana che, da mangiapreti che era, divenne *l'uomo della provvidenza*; i comunisti, che con Togliatti votarono l'art. 7 per scongiurare la rottura



Dalla maggior parte dei manuali di diritto ecclesiastico, alla dottrina in generale, alle forze politiche, ai mezzi mediatici, alla pubblica opinione, nell'interpretare il "disegno di politica ecclesiastica" scaturente dalla Carta costituzionale, non riescono a ridiscutere la lettura meramente cronologica degli articoli della Costituzione. Siccome secondo l'aritmetica i numeri 7, 8, 19 e 20, vengono nella successione che ho elencato, si continua a pensare e ragionare come se la norma principale del sistema costituzionale di disciplina del fenomeno religioso sia l'art. 7, con l'ingombrante peso della enunciazione statale della *sovranità* della Chiesa, con la supremazia del sistema concordatario di disciplina de *...i loro rapporti*, con il fardello della *copertura costituzionale* delle norme pattizie, fonti a produzione atipica, non emendabili dal Parlamento, non modificabili dalla legge ordinaria, non assoggettabili a referendum abrogativo, solo – fortunatamente – assoggettabili al vaglio di legittimità costituzionale, ma attenzione, sulla base del parametro dei *principi supremi dell'ordinamento*, enucleati dalla Corte costituzionale in funzione *nomopoietica*.

Giudico questa lettura conservatrice e inadeguata.

Un esponente della mia generazione di studiosi da molti anni aveva già evidenziato che, non l'art. 7, ma l'art. 8, comma 1°, è la chiave di volta del sotto- sistema dei *rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose*⁹. Egli indicava un principio che, sia pure in riferimento al sotto-sistema dei rapporti Stato-confessioni, ribaltava la lettura di quel settore di disciplina, ponendo l'uguale libertà delle confessioni come principio cardine e le discipline differenziate dei rapporti dello Stato con ciascuna confessione (riconosciuta in sede di intesa) in un quadro che dovrebbe risultare dal bilanciamento fra obbligo di uguaglianza di trattamento e rispetto dell'identità e delle esigenze particolari di quel gruppo

"della pace religiosa" minacciata dal Vaticano, confermarono la linea concordataria, rinunciando definitivamente alla laicità anche anticlericale della loro storia ideologica senza che ricorressero emergenze politiche giustificative di tale linea o addirittura offrendo appoggio politico ad un Governo che li escludeva dalla maggioranza; i liberali mantennero la loro linea di rigida laicità separatista, opponendosi alla revisione concordataria, ma senza lasciare la maggioranza di governo; i repubblicani, che fino alla segreteria di Ugo La Malfa avevano mantenuto una analoga linea di intransigente separatismo laico, da Giovanni Spadolini in poi presero una linea *filo-riformista*, esercitando, specie per bocca di Giuseppe Galasso, un consenso critico. TOZZI V. (a cura di), *Concordato? Opinioni a confronto*, Napoli, 1984, con commenti di Giorgio Napolitano per il PCI, di Aldo Bozzi per il PLI, e di Giovanni Spadolini per il PRI.

⁹ CASUSCELLI G., *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, 1974, p. 147 ss.



religioso organizzato; senza preferenze per i rapporti fra Stato e Chiesa cattolica¹⁰.

Andando oltre questo passaggio, a mio modo di vedere, quel sotto-sistema (la posizione delle “confessioni religiose” nell’ordinamento statale italiano) a sua volta, non è affatto il settore principale del “progetto costituzionale di politica ecclesiastica”, ma è solo un settore in rapporto di dipendenza *strumentale* dal più rilevante settore della disciplina del principio inviolabile (art. 2) delle libertà religiose, di cui all’art. 19 e della sua chiosa dell’art. 20.

Queste due norme, colte nella relazione con gli altri principi costituzionali complementari e connessi (libertà di circolazione – art. 16, di riunione – art. 17, di associazione – art. 18, di pensiero e coscienza – art. 21), costituiscono il *modello costituzionale* di disciplina giuridica del fenomeno religioso coerente con l’impianto personalistico che anima l’intera Costituzione¹¹.

Se accettiamo il ragionamento per cui, la collocazione degli artt. 8 e 7 fra i *Principi fondamentali* della Costituzione è solo funzionale alla contiguità della disciplina dei rapporti Stato-confessioni con quella delle relazioni *esterne* dello Stato (di cui all’art. 10), non diviene scontato che quella collocazione conferisca a quelle disposizioni il valore di *principio fondamentale* sovraordinante queste alle altre disposizioni costituzionali. Allora, si potrà ragionevolmente individuare l’art. 19 come fonte principale della disciplina delle libertà religiose, perché corrisponde correttamente al *modello* attuativo dei diritti inviolabili (art. 2) in questa materia. Esso tutela, con metodo costituzionalmente idoneo, i bisogni (la *felicità*) della persona umana (art. 3, commi 1° e 2°), in regime di uguaglianza, con specifico riferimento a quelli nascenti dal diritto di libertà religiosa.

Ancora, si potrà classificare l’art. 20 della Carta come complemento dell’art. 19, che garantisce le “*associazioni o istituzioni a carattere ecclesiastico o con fine di religione o di culto*”, cioè tutte le *forme associate* (artt. 2 e 19) del fenomeno religioso considerate nel loro momento organizzativo, da ogni discriminazione che possa derivare dalle loro relazioni con le istituzioni civili (cui sono indirizzati i divieti e le cautele garantite da quella norma).

¹⁰ CASUSCELLI G., *L’intesa con la Tavola valdese*, in FERRARI S. (a cura di), *Concordato e costituzione*, Bologna, 1985, p. 213 ss, nel quale dimostra anche che concordato ed intese hanno sostanzialmente una capacità di resistenza all’abrogazione analoga, indipendentemente dalla diversa modalità di recepimento nel ns. ordinamento e dalla diversa qualificabilità nel sistema delle fonti.

¹¹ MACRI’ G., PARISI M., TOZZI V., *Diritto ecclesiastico europeo*, Bari-Roma 2006 p. 16 ss.



Solo a valle di questo sistema generale di valori e regole, poi, interviene l'insieme degli artt. 8, comma 1 (uguale libertà di tutte le "confessioni religiose") e delle parallele garanzie di loro autonomia (art. 7 comma 1 e 8 comma 2°) e della disciplina dei loro rapporti con lo Stato (art. 7 comma 2° e 8 comma 3°). Tale sotto-sistema però è strumentale, perché riguarda solo la speciale categoria di soggetti collettivi a carattere religioso che il Costituente, con specifica e distinta denominazione, indicò come "*confessioni religiose*", mentre il regime di disciplina contrattata de "i loro rapporti" è attivabile solo quando se ne ravvisi la necessità per ragioni di radicamento sociale, di pressione politica, insomma, di esigenza democratica¹².

Il sotto-sistema, della normazione contrattata fra Stato e confessioni religiose, poi, è anche esso suscettibile di un'ulteriore rilettura costituzionale, per verificare se necessitante dell'apparato di rigidità della normativa, quale si è strutturato nel sessantennio repubblicano e – purtroppo - consolidato con la novellazione dell'art. 117 della Costituzione ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001¹³.

L'articolazione del sistema di accordi, centrali e periferici, su specifiche materie di competenza delle Regioni e degli Enti locali o dello Stato centrale, infatti, manifesta la opinabilità e comunque non attualità, della rigidità delle normative di derivazione pattizia, interpretativamente affermata dalla dottrina e dalla Corte costituzionale.

L'ipotesi re-interpretativa del disegno costituzionale di politica ecclesiastica qui rappresentato potrebbe implicare notevoli mutamenti del metodo sotteso alla stessa produzione della legge (unilaterale ed interna) sulla libertà religiosa.

Questa legge dovrebbe avere un ruolo limitativo e non espansivo della legislazione contrattata con le confessioni religiose; essa dovrebbe implicare il divieto di replica e sovrapposizione fra le libertà garantite a tutti dalla legge generale e quelle specificamente enunciate nella legislazione contrattata, per ciascun gruppo. La legislazione contrattata, infatti, dovrebbe solo registrare la messa a punto di quelle libertà

¹² Non sfugge che storicamente questa lettura del progetto costituzionale di politica ecclesiastica non ha un largo seguito, ma numerosi elementi ne confortano la ragionevolezza, evidentemente non condivisa da chi preferisce la continuità con le precedenti forme di disciplina giuridica civile del fenomeno religioso. MUSSELLI L., TOZZI V., *Diritto ecclesiastico*, Bari-Roma, 2005, p. 71.

¹³ TOZZI V., *Quale regime per i rapporti Stato-chiese in Italia?*, in *Il diritto ecclesiastico*, nn. 2-3 del 2005, p. 536 ss.



generali rispetto al modello organizzativo specifico del singolo gruppo interlocutore delle istituzioni civili.

Ciò implica l'adempimento di quell'obbligo, scientifico prima e politico poi, di identificare i limiti della materia dei "rapporti fra Stato e confessioni" da disciplinare con accordi bilaterali. Infatti, le esigenze di tutela delle "confessioni" sono almeno in condizione di parità con quelle di tutela dei singoli e dei gruppi, religiosi o non, e col principio generale della promozione della persona umana¹⁴. Insomma, solo attraverso l'individuazione più analitica dell'*ambito* della materia pattizia, si potrà rispettare più rigorosamente il principio dell'uguaglianza¹⁵, evitando gli *statuti personali* di favore dei gruppi religiosi più o meno potenti.

4 - L'effettiva politica ecclesiastica dei Governi italiani

Non credo che questo lavoro sia mai stato fatto; almeno, non è stato fatto non rispettando la sostanza dei principi costituzionali.

E' mia convinzione che vi sia un filo rosso che congiunge i diversi orientamenti politici delle maggioranze governative succedutesi negli ultimi anni¹⁶. Orientamenti che hanno creato un *modello politico*, di cui si è garantita la conservazione mediante una pluralità di atti, il cui

¹⁴ Questa valutazione è palesemente non condivisa dal Governo in carica nella primavera del 2007. E' notizia di cronaca di questi giorni che il Governo abbia sottoscritto ben otto nuove intese. Con i Valdesi, per ammetterli alla ripartizione dell'8x1000 dell'IRPEF, relativamente alla quota di scelte non espresse dai contribuenti. Per gli avventisti del 7° giorno, per riconoscimento di un titolo accademico. Per i buddisti, induisti, apostolici, ortodossi etc, si tratta ancora di "intese fotocopia" con gruppi religiosi, ancora definiti "confessioni", ma di diversissima entità, struttura, radicamento e perfino di dubbia qualificabilità nella sfera del "religioso", così come tradizionalmente inteso nella nostra cultura. In accompagnamento a tale notizia, il Governo, per bocca del Ministro Ferrero, avrebbe annunciato l'intenzione di produrre la "legge sulla libertà religiosa", specificando essere destinata a regolare la presenza in Italia di confessioni che non godono né di concordato, né di intese, cioè ad una minoranza di evangelici e protestanti ed alla realtà musulmana. CUSTODERO A., *Intese con otto confessioni, ci sono anche induisti e buddisti*, ne *La Repubblica*, quotidiano del 5 aprile 2007, p. 12. La logica della gerarchia istituzionale innanzi criticata vi appare pienamente confermata. Questi esiti, probabilmente sono anche effetto del rafforzamento del regime centralista conseguente alla novellazione dell'art. 117 della Costituzione.

¹⁵ VARNIER G., *La prospettiva pattizia*, in PARLATO V. e VARNIER G. (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Torino, 1995, p. 1 ss.

¹⁶ TOZZI V., *C'è una politica ecclesiastica dei Governi. E la dottrina?* in PICOZZA P. (a cura di), *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, cit. p. 155 ss.; ID, *Riforme costituzionali e superamento degli accordi con le organizzazioni religiose*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 1 del 2005, p. 249.



risultato è la continuità sostanziale col precedente regime fascista, non solo confermando il privilegio per la ex-religione di Stato, ma ribadendo anche la soggezione della libertà religiosa delle persone (come diritto civile) alla libertà delle organizzazioni confessionali riconosciute¹⁷. Questa politica è stata perseguita con un singolare processo di potenziamento della previsione costituzionale di relazione fra Stato e confessioni religiose e con un corrispondente depotenziamento della innovatività delle previsioni degli artt. 19 e 20 della Carta.

Il potenziamento della materia delle relazioni Stato-confessioni è stato ottenuto con vari mezzi.

a) Il potenziamento degli Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri con competenze in materia ecclesiastica

Uno di questi strumenti è il costante potenziamento degli Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri con compiti afferenti il fenomeno religioso¹⁸, quale si è andata conformando negli ultimi venti anni.

Questa struttura, originariamente destinata ad assicurare l'unitarietà della politica di polizia ecclesiastica, per lo speciale regime giuridico che dal liberalismo al fascismo aveva segnato i rapporti dello Stato italiano con la Chiesa cattolica, a mio avviso, oggi a torto è considerata il centro promotore della politica ecclesiastica nazionale¹⁹. Esso opera in chiave di potenziamento della politica concordataria e delle intese, considerate lo strumento principale della disciplina giuridica del fenomeno religioso, e determina un fenomeno limitativo della tutela della religiosità delle persone, nel senso di rilevarla solo nella sua espressione di appartenenza alle organizzazioni religiose più potenti: le confessioni religiose.

¹⁷ Questo fenomeno sembra essere stato previsto da PEYROT G., *La libertà di religione e di culto di fronte alla Costituente italiana*, Roma, 1946, citato da VENTURA M., *Diritto e religione come questione di coerenza*, in LONG G., *Libertà religiosa e minoranze*, Torino, 2007, p. 69.

¹⁸ Il potenziamento degli Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri è succintamente descritto in: TOZZI V., *Il diritto civile di libertà religiosa*, in TOZZI V., PARISI M. (a cura di), *Istanze autonome e diritti civili in Italia ed in Spagna*, Annali - Quaderno del Dipartimento di scienze giuridico-sociali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università del Molise, in via di pubblicazione.

¹⁹ *Ibidem*, in particolare al n. 3: "La centralizzazione della politica ecclesiastica". Sempre meno centrale, invece, è il ruolo della Direzione generale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno che, da un precedente ruolo limitato alla "polizia ecclesiastica" delle precedenti fasi storiche, stenta a recuperare la dimensione di agenzia centrale della libertà religiosa, che dovrebbe discendere dal nuovo ruolo del Ministero nella democrazia repubblicana. ACCIAI R., *La Direzione Generale degli Affari dei Culti presso il Ministero dell'interno*, ne *Il Diritto ecclesiastico*, 1990, I, p. 497 ss.



Il potenziamento di questi uffici, quindi, è generato da quell'interpretazione del disegno costituzionale di politica ecclesiastica che segna il *continuismo* con la politica del ventennio che ha preceduto la fondazione della Repubblica italiana²⁰. La sua centralità, infatti, è funzionale alla preminenza della legislazione contrattata fra Stato e confessioni rispetto alla disciplina unilaterale ed interna di esplicazione ed attuazione del diritto civile di libertà religiosa, universale e laico. Ma questa centralità, proprio perché condizionante un *diritto civile* (inviolabile) di libertà religiosa, è schizofrenica se non antitetica al nuovo sistema policentrico della distribuzione del potere nascente dal Titolo V della Costituzione²¹. Infatti, antepone le esigenze delle confessioni religiose alla corretta rilevazione e tutela delle effettive esigenze della popolazione in materia religiosa. Queste, possono essere meglio rilevate e realizzate dai livelli istituzionali adeguati alla loro qualità e classe, cioè, spesso, dalle amministrazioni locali. La centralizzazione del potere, invece, fatalmente determina privilegi e non rilevazione delle differenze²².

b) Confusione terminologica ed abuso della denominazione di “confessione religiosa”

La centralità del sistema pattizio fra Stato e confessioni trova sostegno dall'uso confuso dei concetti espressi dai Costituenti per regolare il fenomeno religioso.

Nelle norme della Costituzione si fa riferimento al fenomeno religioso collettivo utilizzando diverse denominazioni a seconda della prospettiva perseguita in ciascuna disciplina specifica. Le differenze terminologiche certamente non sono frutto di disattenzione o di ignoranza dei Costituenti, ma furono, non solo il prodotto di una

²⁰ Come l'Assemblea costituente si misurò con la minaccia di parte cattolica di *...rottura della pace religiosa*, venendo costretta ad accettare la conservazione dei patti lateranensi del 1929, con la menzione costituzionale del metodo delle relazioni fra soggetti *sovrani*, riferito non solo al Trattato lateranense, ma anche al concordato, sia pure con le mediazioni e gli accomodamenti dell'art. 8 e della dichiarazione di non *costituzionalizzazione* dei testi pattizi (art. 7, c. 2°, ultima parte), così la politica dei Governi succedutisi dal 1948 in poi, ha segnato una lunga fase di non attuazione dell'*adeguamento costituzionale* della politica ecclesiastica, sia in termini di mancata revisione concordataria, sia in termini di non attuazione delle intese, ma soprattutto in termini di mancata ri-considerazione dell'assetto complessivo da dare al sotto-sistema della disciplina giuridica civile del fenomeno religioso.

²¹ TOZZI V., *Riforme costituzionali e superamento degli accordi con le organizzazioni religiose*, cit., p. 250 ss.

²² COLAIANNI N., *Eguaglianza e diversità culturali e religiose (un percorso costituzionale)*, Bologna, 2006.



elevatissima conoscenza giuridica e politica, ma anche di un'accurata revisione linguistica²³.

Nell'art. 7 si parla di "Chiesa cattolica", individuando uno specifico soggetto collettivo religioso. Dal 2° comma del successivo art. 8, poi comprendiamo *per relationem* che la Chiesa cattolica è una "confessione religiosa". Infatti, mentre il comma 1° dell'art. 8, stabilendo la uguale libertà di tutte le "confessioni religiose", non spiega cosa sia questa nuova categoria di soggetti collettivi a carattere religioso, nel comma 2°, riferendosi al *genus* delle confessioni religiose, richiama quelle "diverse dalla cattolica". Dalla semplice analisi linguistica, quindi, ricaviamo: a) che anche la Chiesa cattolica è una confessione religiosa; b) che, presumibilmente, la categoria delle confessioni religiose è stata empiricamente enucleata dai Costituenti avendo presente un'esperienza principale: la Chiesa cattolica, sulla pressione della quale si venne a produrre il sotto-sistema di regole costituito dagli artt. 8 e 7 della Carta. Cosicché, sono oggetto di quello specifico settore della Costituzione i soggetti collettivi religiosi che possono somigliare al "modello" considerato.

La letteratura giuridica si è scervellata per identificare i caratteri di quel *genus*: le confessioni religiose²⁴, ma finanche la Corte

²³ DE MAURO T., *Introduzione – Il linguaggio della Costituzione*, in *Costituzione della Repubblica italiana (1947)*, UTET libreria – Fondazione Maria e Goffredo Bellonci ONLUS, Torino, 2006, p. VII ss ricorda come il "Gruppo ristretto", prima di inviare all'Aula il testo proposto, lo sottopose all'analisi linguistica di specialisti, che proposero correzioni e rettifiche terminologiche, riguardanti, fra l'altro, proprio l'odierno art. 8.

²⁴ FERRARI S., *La nozione giuridica di confessione religiosa (Come sopravvivere senza conoscerla)*, in PARLATO V e VARNIER G., *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, cit. p. 19 ss; ma già prima: BELLINI P., voce *Confessioni religiose*, in *Enc. Dir.*, v. VIII, Milano, 1961, p. 926 ss.; PEYROT G., *Confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Digesto (discipline pubblicistiche)*, v. III, Torino, 1989, p. 355 ss, il quale ritiene che la attuale denominazione sostituisca la precedente denominazione di "culti", di cui alla legge n. 1159 del 1929 (culti ammessi). E che in essa il costituente volesse ricomprendere ...il *genus relativo alle istituzioni o formazioni sociali (art. 2), che danno vita alla fenomenologia religiosa, ricomprendendole tutte in una categoria genericamente individuata...* Ancora CASUSCELLI G., *Ancora sulla nozione di "confessione religiosa" il caso Scientology*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1998, n. 3, p. 809 ss. il quale analizza il termine confessione religiosa separando il sostantivo (confessione) dall'aggettivo (religiosa); COLAIANNI N., *Confessioni religiose ed intese – Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari, 1990, p. 81 ss, propone l'autolegittimazione ed autoqualificazione dei gruppi religiosi; CARDIA C., *Stato e confessioni religiose – Il regime pattizio*, Bologna, 1992, p. 398; BOTTA R., *Confessioni religiose*, in *Enc. Giur. (Treccani)*.



costituzionale non ha saputo precisare²⁵, né ha inteso approfondire, il significato di quella denominazione²⁶.

E' evidente che, non sempre le denominazioni usate dal legislatore consentono una esatta definizione del fenomeno considerato. Infatti, talora il legislatore fa riferimento a fenomeni empiricamente rilevati, i quali sono suscettibili di modificazioni, evoluzioni, sia in se stessi, che per il mutamento dei contesti nei quali vengono richiamati. In questi casi, quindi, la funzione sussuntiva del giurista e la contestualizzazione del fenomeno considerato, soccorrono al caso specifico, memori della *discendenza politica* di ogni definizione giuridica.

Ai fini del problema che intendo segnalare, quindi, non è indispensabile approfondire la difficoltà di definizione legale del concetto di religione ed a quale specifica categoria di soggetti collettivi intendesse riferirsi il Costituente nel coniare questa nuova definizione. Il riferimento al modello Chiesa cattolica e il rimando ad altri soggetti consimili da enucleare di volta in volta nella applicazione pratica delle previsioni dell'art. 8, potrà essere oggetto di analisi più puntuali nei futuri casi di applicazione pratica.

In questa sede, invece, preme rilevare che il medesimo Costituente, in altre norme della stessa Costituzione, ha fatto riferimento a soggetti collettivi a carattere religioso, utilizzando altre e diverse denominazioni.

Nell'art. 19, a proposito del diritto della persona alla *professione di fede religiosa*, si parla di "forma individuale o associata". Si richiama cioè il diritto di professare la fede religiosa in forma associata, ripetendo l'etimo dell'art. 2, quando si sancisce il riconoscimento dei *diritti inviolabili dell'uomo* anche nelle "formazioni sociali" ove si svolge la sua personalità.

Ne dedurrei che, il diritto di professione di fede è un diritto inviolabile e che la garanzia costituzionale di esso è estesa ad ogni e qualsiasi "forma associata". Nel qual caso, la locuzione *forma associata* sembra escludere qualsiasi specificazione o delimitazione e sembra proporsi senza alcun modello specifico di riferimento. Dunque, è una locuzione diversa e più omnicomprensiva di quella adoperata nell'art. 8

²⁵ Corte Cost., sentenza n. 467 del 5-19 novembre 1992, ha affermato che il significato della locuzione "associazione religiosa" (e quindi anche quello di confessione religiosa e di religione) "va ricavato dall'insieme delle norme dell'ordinamento giuridico italiano". FERRARI S., *La nozione giuridica di confessione religiosa*, cit.

²⁶ Ho già sollevato il problema terminologico della nuova politica ecclesiastica in :TOZZI V., *Edilizia di culto (Libertà delle confessioni)*, in BOTTA R. (a cura di), *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 342 ss.



(e implicitamente nell'art. 7) quando si richiama la categoria delle *confessioni religiose*.

Il diritto esercitabile dalla pressoché illimitata categoria delle "formazioni sociali religiose", la professione di fede religiosa, è, per unanime riconoscimento dottrinario, l'ampio diritto della persona individuale o collettiva di avere un proprio patrimonio di valori, ideali, credenze religiose e di comportarsi in conformità ad essi. Libertà garantita a "tutti" i soggetti individuali e collettivi, che si denomina semplificando: "libertà religiosa".

Una norma di così ampio contenuto, poi, non può essere semplicisticamente equiparata a quella, di ben più ristretto contenuto, desumibile dagli artt. 8 e 7.

In queste ultime norme si parla dell'autonomia di questa specifica categoria di soggetti religiosi collettivi (le confessioni religiose) e dei loro rapporti con lo Stato.

Il legislatore costituzionale ebbe presenti situazioni diverse e, nel regolarle diversamente, adoperò anche denominazioni identificative distinte, adeguate alla disciplina che volle produrre.

La causale puntualità semantica del Costituente è altresì confermata dal successivo art. 20, ove viene nuovamente richiamata la generale categoria dei soggetti collettivi a carattere religioso, ma in una prospettiva ancora diversa.

Oggetto della norma è la difesa di questi soggetti (nei fatti mancata) da atti discriminatorivi e persecutori che potessero ipoteticamente essere posti in essere dalle istituzioni dello Stato²⁷. Poiché siffatte ipotetiche discriminazioni non potrebbero che operare nei confronti degli aspetti organizzativi dei soggetti collettivi a carattere religioso, il Costituente adopera una terminologia diversa e più specifica rispetto al termine "formazioni sociali"; parla di "associazioni o istituzioni a carattere ecclesiastico o con fini di religione e di culto".

E' evidente che queste locuzioni afferiscano al momento organizzativo di un gruppo religioso e perciò costituiscano una specificazione ed un restringimento di ambito, rispetto alla più generale categoria delle "formazioni sociali religiose". Queste ultime vi sono richiamate supponendo un'organizzazione in qualche modo strutturata ed un "carattere" legato agli scopi religiosi.

²⁷ La norma fu proposta dalla parte cattolica dell'Assemblea costituente e praticamente accettata senza grandi scontri, per le ferite della *legislazione eversiva dell'asse ecclesiastico* degli anni 1848-1870, che la Chiesa continua a mantenere aperte, ad onta della Conciliazione del 1929 (Convenzione finanziaria) e della revisione concordatario del 1984.



Attenzione però, le denominazioni adoperate nell'art. 20 per identificare i soggetti destinatari delle garanzie di divieto di "limitazioni legislative" o di "speciali gravami fiscali per la (loro) costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività", se per la loro maggiore puntualità restringono l'ambito identificativo dei destinatari della tutela legale della norma (rispetto alle "formazioni sociali religiose" di cui all'art. 19), sono tuttavia più generali e più ampie del concetto di "confessione religiosa" richiamato negli artt. 8 e 7. Infatti, già nel codice civile *le associazioni* hanno forma libera, possono essere dotate di personalità giuridica o restare enti di fatto; il termine *istituzioni*, poi, se rimanda certamente a qualcosa di organizzato, è così ampio ed omnicomprensivo da non potere essere confuso con la categoria particolare, della cui qualità abbiamo prima detto, delle *confessioni religiose*. Queste ultime sono state estrapolate dal più vasto genere delle organizzazioni a carattere religioso considerando il modello costituito dalla Chiesa cattolica ed esteso alle altre entità consimili. Quel modello è riferito a soggetti collettivi complessi e più strutturati; è più impegnativo e non può essere inflazionato, riferendolo a tutte le forme più varie e libere di soggetto collettivo religioso variamente organizzato, pena il formarsi di una gerarchia perpetuativa delle discriminazioni.

Il legislatore fascista, volendosi e dovendosi riferire esclusivamente alle forme organizzative note della religiosità sociale, onde assoggettarle al controllo di regime, adoperò le denominazioni di "Chiesa cattolica" e "culti ammessi nello Stato", con una specifica gerarchia risultante dai diversi regimi legali loro riconosciuti.

Il legislatore ordinario successivo, adoperò le denominazioni che scaturivano da quelle fonti. Così l'art. 831, comma 2°, del codice civile, parla di "enti ecclesiastici", per richiamare la disciplina dei soggetti considerati dagli artt. 29 e 30 del concordato lateranense, allegato alla legge di esecuzione n. 810 del 1929 e dell'art. 2 della legge n. 1159 del 1929 (*istituti eretti in corpi morali*, secondo la denominazione del codice civile del 1865). Il codice penale del 1939 parla di "religione dello Stato" e di "culti ammessi".

L'utilizzazione indiscriminata della locuzione "confessioni religiose", quindi, appare funzionale alla tesi che il legislatore italiano abbia "... privilegiato una parcellizzazione della tutela della libertà religiosa mediante la procedura preferenziale della negoziazione legislativa con le



confessioni religiose"²⁸. Tesi che registra la prassi effettiva, ma che non è detto corrisponda effettivamente al progetto di politica ecclesiastica voluto dai Costituenti.

c) L'utilizzo della categoria legale di "confessioni con intesa" per la partecipazione ai benefici dell'interventismo statale in materia religiosa.

L'abuso del termine "confessione religiosa", non è riscontrabile solo nei disegni di legge oggetto di questo esame. Questo termine, in misura sempre maggiore, è utilizzato anche nella legislazione ordinaria già vigente nello Stato, associato alla stipulazione di accordi con lo Stato. Con queste leggi si garantisce l'accesso ai benefici ed interventi di favore erogati dalla mano pubblica, prima in favore della Chiesa cattolica e poi solo alle confessioni che abbiano stipulato l'intesa ai sensi dell' art. 8 della Costituzione²⁹, escludendo inopinatamente ogni altra organizzazione religiosa³⁰.

In effetti, l'attribuzione di vantaggi economici, fiscali, legali o di altra natura, da parte delle istituzioni civili, può talora necessitare di forme di raccordo, di dialogo fra il soggetto erogatore ed i destinatari del beneficio; ma l'utilizzo della categoria delle confessioni religiose limita questo raccordo alle forme più rigide ed impegnative di rapporto convenzionale: le intese di cui all'art. 8 della Costituzione.

Viceversa, la pluralità delle forme organizzative dei soggetti collettivi a carattere religioso non dovrebbe costituire limite all'accesso ai benefici previsti in favore dell'esercizio collettivo delle libertà religiose. La costrizione ad assumere forme organizzative speciali fra quelle considerate dallo stesso legislatore costituzionale, costituisce un

²⁸ BETTETINI A., *Alla ricerca del "ministro di culto". Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2000, n. 1, p. 249 ss, specificamente p. 262.

²⁹ Anche in questo caso gli esempi sono infiniti. Da ultimo, questa limitazione è rinvenibile nella legge n. 206 del 1 agosto 2003 (Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale degli oratori e degli enti che svolgono attività similari), che, all'art. 1° specificamente indica come destinatari della disciplina : "...*gli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese...*". Ancora, l'art 10 n. 9 del d.l. 4 dicembre 1997, n. 460 sulla Disciplina tributaria degli enti *no profit* e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), che ammette ai suoi benefici gli enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese. Gli esempi in tal senso potrebbero essere infiniti.

³⁰ Per più articolate critiche sul punto, si veda: TOZZI V., *Quale regime per i rapporti Stato-chiese in Italia?*, in *Il dir. eccl.* 2005, n 2-3, p. 558; ovvero, ID., *Edilizia di culto (Libertà delle confessioni)*, in BOTTA R. (a cura di), *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 335 ss., ove si rammenta e commenta la bocciatura di questa discriminazione da parte della Corte costituzionale.



ingiustificato limite, ben potendosi utilizzare le forme più duttili e flessibili delle relazioni orizzontali fra i soggetti interessati a partecipare a determinati vantaggi offerti dalle istituzioni civili anche per meglio raccordarsi al *livello appropriato di istituzione civile* competente alla specifica funzione oggetto di interesse³¹.

d) Utilizzazione della categoria giuridiche dei “ministri di culto”, empiricamente modulata dal diritto statale sull’esperienza del cristianesimo - Molte leggi italiane unilaterali ed interne e non solo quelle di derivazione pattizia, operano il richiamo alla figura del “Ministri di culto”³² ed anche le proposte si legge sulla libertà religiosa seguono questo richiamo.

La figura è chiaramente creata dall’ordinamento statale per stabilire particolari posizioni giuridiche riguardanti i soggetti che nell’ambito dei gruppi religiosi hanno una posizione particolare. Riferita alla Chiesa cattolica, la figura del ministro di culto corrisponde al sacerdote, cioè a quel soggetto che l’ordinamento canonico qualifica come chierico, munendolo di speciali poteri di ordine e di giurisdizione. Riferita a quelli che ancor oggi vengono chiamati “culti ammessi”, il concetto è stato di fatto adattato evocando i “pastori” protestanti³³ o i “rabbini” della religione ebraica. Il problema si complica quando la qualifica di *ministro di culto* ed i particolari regimi legali connessi³⁴, devono essere applicati a soggetti che operano in altri tipi di gruppi religiosi che l’ordinamento non ha ancora riconosciuto come “confessioni religiose” o che abbiano diverse strutturazioni³⁵. Nella

³¹ La partecipazione al sistema previdenziale speciale per il clero, ad esempio, di cui alla legge n. 903 del 22 dicembre 1973, non reclama necessariamente l’intesa ai sensi dell’art. 8 della Costituzione, limitandosi ad esigere un accordo fra istituzione religiosa ed INPS (art. 5).

³² LICASTRO A., *I ministri di culto nell’ordinamento giuridico italiano*, Milano, 2005; BETTETINI A., *Alla ricerca del “ministro di culto”. Presente e futuro di una qualifica nella società multi-religiosa*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2000, I, p. 249 ss; FERRARI S., voce “Ministri di culto”, in *Digesto (Disc. pubbl.)*, IX, Torino, 1994, p. 536 ss; FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 1997, p. 380; CARDIA C., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, 1996, p. 293 ss.

³³ Non tutte le chiese evangeliche hanno elaborato figure simili. Cfr. MORETTI D., *Le Chiese Evangeliche Cristiane dei Fratelli e la libertà religiosa*, in LONG G., *Libertà religiosa e minoranze*, Torino, 2007, p. 59 e 60.

³⁴ Si pensi al divieto di assumere la funzione di giudice di pace ex art. 8 della legge n. 374 del 21 novembre 1991; al divieto di accedere al notariato di cui all’art. 2 della legge n. 89 del 16 febbraio 1913; all’esclusione dalle giurie popolari di Corte di assise di cui all’art. 12, lett “c” della legge n. 287 del 10 aprile 1951, etc.

³⁵ BENIGNI R., *La condizione giuridica dei ministri di culto (linee evolutive tra diritto e prassi)*, in *Reprint*, n. 2, CUSL, Firenze, 2006, rammenta che le esperienze come quelle orientali (buddismo, induismo) o quella islamica, sono prive di un organizzazione



religione islamica, ad esempio, la figura del predicatore, nasce strettamente in relazione alla funzione della preghiera, ma non implica alcuna posizione di gerarchia rispetto agli altri fedeli. Non vi è un ceto religioso distinto dai fedeli; i sapienti che interpretano la rivelazione e la *sunna* si distinguono solo per la considerazione sociale di cui godono. Talune mansioni che vengono esercitate, come l'interpretazione coranica o la direzione della preghiera non sono espressione di un'organizzazione strutturata ed autonoma, ma sono considerate esercizio di funzioni pubbliche nella società.

Il fatto è che, molte leggi statali richiamano la figura del ministro di culto in prospettive diverse, per cui dalle funzioni considerate nelle singole specifiche leggi che la richiamano si evincono i caratteri che si presume l'ordinamento confessionale attribuisca a questi soggetti. Queste funzioni, di volta in volta, possono essere o protette³⁶, ovvero valorizzate ed utilizzate dall'ordinamento statale³⁷; ma possono anche implicare divieti³⁸. In altri casi alla figura in questione vengono concessi benefici³⁹. Mentre dalle singole leggi potrebbero quindi enuclearsi le funzioni che il legislatore statale vuole considerare, meno agevole, invece, è il farne discendere una figura generale ed unitaria di soggetti, uguale e parimenti proteggibile in tutte le autonome organizzazioni religiose collettive.

Così, il ricorso agli strumenti, quali l'intesa ai sensi dell'art. 8 della Costituzione, o del riconoscimento, ai sensi della legge n. 1159 del 1929, serve a costituire strumenti di ricognizione delle differenze fra singole organizzazioni religiose, tentando di operare un'omologazione, per consentire il loro inquadramento nei regimi legali imposti dallo Stato.

Le proposte di legge sulla libertà religiosa, volendo assolvere alla medesima funzione, danno ingiustificatamente per noto un regime giuridico di quella qualifica, limitandosi a riconoscere in maniera generalizzata e omologa alcune funzioni (es: assistenza spirituale,

confessionale del tipo giudaico-cristiano e di autorità religiose e di figure assimilabili al modello cattolico del ministro di culto.

³⁶ E' il caso dell'esonero dall'obbligo di testimonianza per i fatti di cui si è venuti a conoscenza nell'esercizio della funzione (art. 200, n. 1, lett. "a" del c.p.p.).

³⁷ E' il caso dell'attribuzione di rilevanza civile del matrimonio celebrato dinanzi ai ministri dei culti ammessi, ai sensi della legge n. 1159 del 1929; nella cui disciplina il ministro di culto, per la funzione che svolge, assume la qualifica di "incaricato di pubblica funzione" dinanzi allo stato, vedendosi attribuita la potestà certificativa della manifestazione del consenso coniugale degli sposi.

³⁸ E' il caso dei reati elettorali dei ministri di culto, di cui al d. lgt. n. 74 del 1946, in base al quale a costoro è interdetto di interferire nell'agone politico delle elezioni.

³⁹ E' il caso del sistema previdenziale, di cui alla legge n. 903 del 22 dicembre 1973.



assistenza ai matrimoni religiosi per gli effetti civili, etc.). L'attribuzione civile della qualifica, poi, è ancorata ad un indeterminato rimando all'ordinamento confessionale, che dovrebbe enucleare la figura dalla propria autonoma organizzazione ed attestare all'autorità civile la qualifica confessionale utile al riconoscimento corrispondente nell'ordinamento statale.

Come si vede, da una parte siamo di fronte ad una mera replica della legge sui culti ammessi e dall'altra si compie un'operazione abbastanza apodittica, in quanto si suppone che ciascun singolo ordinamento confessionale sia in grado di enucleare una figura speciale che corrisponda ad un modello ideale presupposto dallo Stato, ovvero, non potendo operare quest'enucleazione, si rischia di non escludere alcuni gruppi religiosi dalla fruizione dei regimi giuridici particolari stabiliti nelle plurimorfe leggi statali, creati a misura della Chiesa cattolica e dei culti ammessi.

5. - Permanenza della gerarchia discriminante fra gruppi religiosi riconosciuti o misconosciuti dall'ordinamento

a) L'impiego di concetti e categorie propri di alcune esperienze religiose, non trasferibili ad altri - Impossibilità di qualificare "confessione religiosa" alcuni gruppi religiosi privi di apparati gerarchici

Sempre a causa dell'empirismo col quale si procede nelle proposte di legge e della consapevole o implicita soggezione al modello ed ai contenuti del concordato con la Chiesa, in tutte le proposte in esame si continuano a richiamare concetti, istituti, strutture, proprie del cattolicesimo o almeno delle sole religioni cristiane, ignorando la diversità del fenomeno che si intende regolare.

Anche nelle proposte di legge sulla libertà religiosa il rapporto con le strutture organizzative dei gruppi religiosi continua ad essere impostato sulla qualifica di "confessione religiosa", alla quale viene affiancata quella di "associazione religiosa" (in riferimento al superfluo riconoscimento dell'applicabilità del diritto costituzionale di associazione anche agli scopi religiosi)⁴⁰, capace di restaurare una

⁴⁰ La definizione che sembra considerata corrisponde a quella datane da PEYROT G., *Confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Digesto* (Discipline pubblicistiche), v. III, Torino, 1989, p. 355, che afferma: "... per confessione religiosa, singolarmente considerata va inteso un fatto di fede rivolto al divino e vissuto in comune tra più persone, che lo rendono manifesto nella società umana tramite una propria particolare struttura istituzionale, quale che essa sia". Sennonché, tale definizione, storicamente spiegabile per la personalità e per



discrezionalità selezionatrice degli organi statali di carattere più politico che giuridico⁴¹.

Molti gruppi religiosi, invece, non presentano una struttura organizzativa come quella della Chiesa cattolica. In molti casi, i gruppi diffusi nei territori si riconoscono per la comunità di fede, ma negano qualsiasi rapporto gerarchico o di dipendenza l'un dall'altro⁴². In conseguenza, per accedere ai benefici delle intese che replicano in chiave ridotta i privilegi concordatariamente accordati alla chiesa cattolica, i diversi gruppi sono stati o sarebbero costretti a dotarsi di statuti unitari e rappresentanze statutarie, che non esistevano nella loro identità esistenziale⁴³.

Il fenomeno è macroscopicamente esploso con i problemi dei gruppi di cultura islamica, cui si vuole imporre una rappresentanza unitaria ed un organismo religioso di coordinamento, che sarebbero del

la storia scientifica e morale dell'Autore, non ha alcun riscontro istituzionale che la suffraghi ed è meramente frutto della sensibilità interpretativa dell'Autore stesso.

⁴¹ In conseguenza, si continua a reclamare un sistema di raccordi col nostro ordinamento, che va dalla procedura di riconoscimento in persona giuridica della confessione o associazione o dei suoi enti esponenziali, all'obbligo di iscrizione nel registro delle persone giuridiche del soggetto eretto, con pubblicità delle regole di funzionamento; si norma la procedura (decreto del riconoscimento del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previo parere del Consiglio di Stato); si conferma l'indispensabilità di requisiti oggettivi e soggettivi degli enti, ivi compreso il possesso del *carattere di confessionalità*, ovviamente non definito (perché probabilmente indefinibile). Secondo la S. Corte di Cassazione, la Corte costituzionale avrebbe enucleato alcuni indici esemplificativamente utilizzabili per riconoscere le realtà autenticamente confessionali nella sentenza n. 195 del 1993: esistenza di precedenti riconoscimenti pubblici, esistenza di uno statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, la comune considerazione. La S.C. di Cassazione (sentenza del 9.2.1995) ha ritenuto di evocarli nel decidere sulla sussistenza del carattere religioso di *Scientology*; cfr. CASUSCELLI G., *Ancora sulla nozione di confessione religiosa ...*, cit., p. 812, il quale ricorda come la Corte costituzionale non avesse avuto intenzione di stabilire indici interpretativi generali, ma avesse sancito la necessità di accertare se un gruppo rivesta effettivamente tale qualità per l'esistenza nell'ordinamento statale di norme che accordano particolari agevolazioni per le confessioni religiose.

⁴² Tale fenomeno è diffuso anche fra le Chiese protestanti, e lo Stato italiano. Un esempio è nelle *Chiese cristiane evangeliche dei fratelli*, che vanta circa 250 comunità in Italia, ma ciascuna indipendente dall'altra e senza vincoli organizzativi. cfr. MORETTI D., *Le Chiese Evangeliche Cristiane dei Fratelli e la libertà religiosa*, in LONG G., *Libertà religiosa e minoranze*, Torino, 2007, p. 53 ss. Per l'intesa con la Tavola valdese e metodista lo Stato italiano ha utilizzato una situazione di fatto, l'Unione, non rilevabile sul piano giuridico.

⁴³ Sintomatica la vicenda dell'intesa con l'Unione delle comunità ebraiche italiane, la cui difficoltà al raggiungimento di uno Statuto condiviso portò conseguenze sull'emanazione della legge n. 101 del 1989, di approvazione dell'intesa, che seguì la stipula dell'accordo del 27 febbraio 1987.



tutto estranei alla loro storia e realtà. Questi gruppi hanno nel Corano, nella rivelazione e tradizione del Profeta, la loro matrice comune, ma sul piano giuridico esprimono più una cultura nazionale di appartenenza soggettiva dei fedeli, ancorché caratterizzata dalla comune adesione all'islamismo, che una religiosità effettivamente organizzata in forma autonoma dal potere civile ed in maniera uguale o con identiche tradizioni e comportamenti in tutti gli Stati islamici⁴⁴. Ne consegue l'impossibilità di strutturarsi come *confessione*, nel senso attribuito a questo termine dalle proposte di legge in esame, potendosi al più verificare forme di associazionismo religioso su base nazionale o di aree geografico-culturali o di filoni interpretativi della tradizione coranica (sunniti, sciiti, salafiti, etc.), che resterebbero comunque prive di strutture gerarchiche religiose⁴⁵.

Deve essere invece considerato che, l'obbiettivo primario della disciplina giuridica è di garantire ai singoli ed ai soggetti collettivi cui i singoli danno vita (alle loro organizzazioni), la libertà religiosa nel suo insieme e cioè di pensiero, di coscienza, di fede, di aderire e recedere da un gruppo, di manifestare la fede, etc., quale è stata sempre più articolatamente enunciata in molti atti internazionali, dalla *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo* (proclamata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 10.12.1948) alla *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo* (resa esecutiva in Italia con legge n. 848 del 4.8.1955), fino al Trattato per la Costituzione europea, di dubbio futuro⁴⁶.

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

Così come il legislatore del nuovo *welfare state* rinuncia a disciplinare le forme organizzative dei soggetti chiamati a partecipare alla erogazione dei nuovi servizi sociali (d.lgs. n. 460/1997 sulle

⁴⁴ CILARDO A., *Persistenza della tradizione giuridica islamica*, in BUCCI O. (a cura di), *L'Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale. "Il libro, la bilancia e il ferro"*, Napoli, 2006, p. 49 ss.

⁴⁵ PICCINELLI G.M., *Per un diritto mediterraneo tra tradizione giuridica cristiana e tradizione giuridica islamica*, in BUCCI O. (a cura di), *L'Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale. "Il libro, la bilancia e il ferro"*, Napoli, 2006, p. 145 ss, indica nella realtà multietnica e policentrica della società dell'impero califfale la causa della formazione della casta dei "dotti" (*ulamà*), dotata di forte prestigio, ma non individuabile come ceto espressivo di una struttura religiosa distinta dal potere pubblico. L'A., inoltre, rileva che i sistemi giuridici dei Paesi arabi del mediterraneo, a differenza di quelli dei Paesi europei, sono ben lungi dall'armonizzazione fra loro (p. 151).

⁴⁶ RIMOLDI T., *Le organizzazioni internazionali per la tutela della libertà religiosa: l'ONU e il Consiglio d'Europa*, in LONG G., *Libertà religiosa e minoranze*, Torino, 2007, p. 123 ss.



ONLUS), così una legge generale sulla libertà religiosa dovrebbe rifuggire da formule definitorie e da regole che vincolino l'autonomia dei gruppi religiosi, per farli accedere alle garanzie di libertà dell'espletamento della loro funzione nella società.

b) Mantenimento della discriminazione fra religioni più favorite e altri gruppi religiosi

A fronte di un dettato costituzionale analiticamente articolato come visto in precedenza, nelle proposte di legge sulla libertà religiosa che oggi esaminiamo (ma anche in quelle precedenti⁴⁷) si adopera costantemente il richiamo alla categoria generica e omnicomprensiva delle "confessioni religiose", introducendo un'ulteriore distinzione fra quelle "...aventi personalità giuridica" o a quelle "...prive di personalità giuridica".

In tal modo si estende l'uso della locuzione "confessione religiosa", non solo in riferimento ai gruppi religiosi più strutturati, sia quanto a organizzazione che quanto a radicamento sociale (come è per il "modello" Chiesa cattolica), oggetto dell'attenzione degli artt. 8 e 7 della Carta, ma anche in riferimento a qualsiasi soggetto collettivo a carattere religioso (il *coacervo degli indistinti* di cui parlava il Peyrot), con una amplificazione del significato del termine che va oltre la enunciazione costituzionale.

La distinzione, fra "confessioni riconosciute" e "confessioni prive di riconoscimento", poi, serve a limitare le garanzie nei confronti di quelle "prive di personalità giuridica, delle quali: a) non si riconoscono i "ministri di culto"; b) non si assicurano servizi di assistenza religiosa nelle "istituzioni segreganti"; c) non si legittimano i matrimoni religiosi; d) non si tutelano gli edifici di culto; soprattutto, sono escluse dalla contrattazione con lo Stato e dalle "prebende" che da essa discendono (cd. "8 per 1000", esenzioni tributarie, etc).

Il massimo di garanzia elargita a questi soggetti è di riconoscere ai singoli loro seguaci un "diritto di associazione per finalità religiose" o di professare la propria "fede religiosa" o "credenza", anche educando i figli in conformità.

L'utilizzazione generalizzata della categoria delle confessioni religiose in riferimento ad ogni soggetto collettivo religioso ha lo scopo di mantenere la priorità della legislazione di derivazione pattizia sulla legislazione unilaterale, generale ed imparziale. Sicché, la distinzione fra confessioni "dotate" e confessioni "prive" di personalità giuridica

⁴⁷ Cfr la proposta del Governo Berlusconi, Atto Camera n. 2531, presentata il 18 marzo 2002.



sposta sul terreno del riconoscimento della personalità giuridica il problema della differenziazione dei regimi di libertà e della partecipazione ai benefici dell'interventismo pubblico, a cominciare dalla ammissione alla disciplina contrattata con lo Stato per regolare "i loro rapporti". In tal modo si perpetua l'ingiusta disciplina legale vigente, eludendo l'obbligo di attuare i divieti di discriminazione nascenti dal principio di uguaglianza dell'art. 3 e di cui all'art. 20 della Costituzione. Ma soprattutto si ottiene di mantenere saldamente nelle mani della contrattazione governativa, quindi assoggettando ad una selezione "politica" ed abbastanza arbitraria, l'ammissione alla partecipazione ai *benefit* che lo Stato elargisce prevalentemente attraverso la normazione contrattata e comunque alle "confessioni riconosciute".

Nessun principio costituzionale, però, sembra autorizzare tale distinzione (discriminazione).

Anche in numerose normative di settore, infatti, benché unilaterali ed interne, cioè non attuative di accordi con specifiche confessioni religiose, il legislatore ordinario non riesce ad esimersi dal discriminare fra "confessioni che hanno stipulato un'intesa con lo Stato ai sensi dell'art. 8 della costituzione", cui i benefici vengono accordati e confessioni che ne sono prive, che non vi partecipano⁴⁸.

Se si condivide l'interpretazione della nomenclatura costituzionale in materia di gruppi religiosi prima prospettata e le conseguenti diverse qualificazioni giuridiche attribuibili alle *formazioni sociali religiose* (art. 19), alle *associazioni o istituzioni a carattere ecclesiastico o con fine di religione e di culto* (art. 20), o alle *confessioni religiose* (art. 8 e 7), si dovranno più chiaramente formulare i principi ispiratori delle leggi conseguenti, perché anche una semplice differenziazione di regime legale non potrà più essere giustificata, né sul concetto di *religione di Stato*, né su quello di *religione di maggioranza*, né su altre acrobazie linguistiche che servano a giustificare discriminazioni prive di giustificazione costituzionale.

Anche qui si evidenzia l'esigenza che le formazioni politiche verifichino in sede scientifica i metodi di normazione che vogliono

⁴⁸ Ne è esempio l'accesso ai finanziamenti e garanzie per l'edilizia di culto - cfr. TOZZI V., *Edilizia di culto* (libertà delle confessioni), cit. - ovvero la legge n. 206 del 1 agosto 2003 "Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività similari e per la valorizzazione del loro ruolo", cui è seguita una ampia legislazione regionale di conferma della discriminazione fra soggetti collettivi con intesa e soggetti "privi". Ma gli esempi possibili sono infiniti.



proporre, indipendentemente dalle scelte politiche cui vorranno poi ispirare le loro proposte positive.

6. – Il rapporto fra legge generale sulla libertà religiosa e normazioni contrattate con le confessioni.

E' noto che, nella contrattazione per la stipula del concordato lateranense, la Chiesa, misurandosi col regime dittatoriale e con la politica dei diritti riflessi, si preoccupò di assicurare a sé e indirettamente ai propri fedeli degli spazi di operatività per la vita religiosa, sia con garanzie per l'organizzazione (enti ecclesiastici, loro amministrazione, loro regime patrimoniale e fiscale, etc.), sia per le funzioni da svolgere (matrimonio, insegnamento di religione, assistenza spirituale alle FF.AA., etc.). Il regime dittatoriale non poneva limiti costituzionali alla contrattazione per la parte statale, sicché nel concordato fu incluso ciò che politicamente alle parti piacque comprendere.

In epoca repubblicana, in sede di revisione concordataria e della sua ventennale elaborazione da parte dei governi di centro-sinistra, la selezione dei temi trattabili fu operata solo politicamente, ma senza alcuna attenzione a limiti di materia che potessero derivare da una interpretazione del comma 2° dell'art. 7 in sistema con l'impianto generale della Carta.

Nessuno osò considerare che, le garanzie direttamente ascrivibili a diritti costituzionalmente garantiti alla persona ed alle organizzazioni della religione, dovessero trovare disciplina nella libera legislazione unilaterale dello Stato e non dovessero avere menzione costitutiva nella disciplina contrattata, salvo che per gli aspetti di adattamento alla specificità dell'organizzazione della Chiesa o degli altri soggetti religiosi collettivi. Nessuno pretese il mantenimento della flessibile disponibilità politica del legislatore interno circa i contenuti da assegnare a quei diritti, ivi compresa la modificabilità delle discipline stabilite, necessariamente scaturente dalla mutabilità delle maggioranze governative e delle corrispondenti politiche, ovviamente nei limiti del rispetto dei principi.

Indipendentemente dalla slealtà con la quale il Governo della revisione concordataria presentò al Parlamento ed alla cittadinanza i contenuti di alcuni istituti dell'accordo di revisione (ad esempio, l'istituzione dell' 8 per 1000 venne rappresentata come cessazione del finanziamento statale alla Chiesa), né i plenipotenziari delegati alla trattativa, né il Governo che ne assunse gli esiti, né il Parlamento che immise gli accordi nel sistema giuridico italiano, posero obiezioni



significative allo sconfinamento degli *ordini propri* ed allo ampliamento senza metodo della *materia concordataria*, che invase ambiti di esclusiva competenza statale. Nessuno obietto sulla entità e qualità dei benefici elargiti con la revisione concordataria, non solo in termini economici, ma soprattutto in termini di co-gestione di rapporti sociali fra autorità statali ed ecclesiastiche, generanti confusione degli ambiti di rispettiva competenza⁴⁹. Le conseguenze di questi atti normativi sui diritti delle persone, sull'eguaglianza fra persone e fra gruppi religiosi si sono evidenziate nella prassi.

Lo sciagurato risultato, che stimo gravemente contrastante col *principio di laicità* dello Stato, è poi necessariamente divenuto il parametro per la disciplina contrattata con le altre confessioni religiose; tant'è che, man mano che se ne comprendono a pieno i contenuti, le altre confessioni religiose sono indotte a chiedere ripetutamente modificazioni ed integrazioni ai primi accordi raggiunti, per l'esplosione del fenomeno privilegiarlo scaturente dall'accordo di revisione concordataria⁵⁰.

Gli individui singoli o i gruppi di minore peso politico, invece, non trovano tutela.

L'elemento non evidente, invece, per chiarire il nesso fra legislazione generale interna sulla libertà religiosa e legislazione particolare contrattata con le organizzazioni confessionali (le confessioni religiose) è il rilievo legale che si vuole attribuire alla

⁴⁹ Un esempio per tutte le critiche adombrate: l'art. 5 dell'accordo del 18 febbraio 1984 (legge n. 121 del 1985) sancisce la radicale impossibilità di esercizio della potestà ablativa pubblica sugli edifici di culto cattolico, indipendentemente dalla rilevanza della pubblica utilità che vi darebbe luogo, se non previo consenso dell'autorità ecclesiastica. In tal modo munendo gli organi indipendenti e sovrani della Chiesa, non soggetti alla lealtà costituzionale italiana, di un reale *potere di veto*, che non può trovare alcun supporto costituzionale, ma che solo la Corte costituzionale potrà eliminare, per il vincolo di *copertura costituzionale* che conforma la normazione di derivazione pattizia. Cfr. TOZZI V., *Gli edifici di culto nel sistema giurino italiano*, Salerno, 1990, Cap. II, p. 173 ss.

⁵⁰ La sola materia del cd. *8 per mille* ha fino ad oggi generato le seguenti richieste di modifica delle intese pur stipulate dopo la revisione concordataria per ammettere queste confessioni alla ripartizione dell'8x1000 dell'IRPEF secondo le opzioni dei contribuenti: 1) Tavola valdese, legge n. 409 del 5.10.1993; 2) Unione Italiana Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno, legge n. 637 del 20 dicembre 1996; Unione delle Comunità Ebraiche Italiane, legge n. 638 del 20 dicembre 1996.à altre intese aspettano la legge di approvazione per estendere alle dette confessioni religiose il privilegio di partecipare alla ripartizione della quota IRPEF dei contribuenti che non hanno effettuato opzioni. Il fenomeno è sempre uguale, inseguire i privilegi accordati alla Chiesa cattolica con l'accordo del 18 febbraio 1984, man mano che se ne evidenziano le proporzioni.



partecipazione soggettiva ai gruppi religiosi organizzati: il rapporto di *appartenenza* religiosa delle persone.

Nelle odierne discussioni sulle proposte di legge sulla libertà religiosa, si avverte la mancanza di una chiara enunciazione di principi relativi al riconoscimento civile di questo legame.

In riferimento alla partecipazione delle persone ai soggetti collettivi religiosi, le proposte si limitano a garantire che, si può aderire o a una confessione o ad una associazione religiosa. Il legame con l'organizzazione cui si aderisce è sempre definito "appartenenza confessionale" ; viene garantito genericamente il diritto di recesso dal gruppo, ma sono ignorate le conseguenze da esso scaturenti. A seconda della *simpatia* che il gruppo suscita, dottrina e giurisprudenza oscillano fra l'incompetenza statale ad intervenire nella vita e nell'organizzazione interna del gruppo e l'interferenza per la tutela di diritti che possano venire lesi in questo rapporto o nella sua crisi. Ma il problema dovrebbe essere affrontato a monte, esplicitando in linea di principio il rilievo di quel legame evincibile dalla Costituzione e le conseguenze che esso può produrre sul rapporto fra garanzie generali alla persona e discipline convenute o convenibili con ciascuna organizzazione religiosa collettiva.

In un quadro storico-politico-istituzionale siffatto, l'enunciazione del proposito di attuare i principi costituzionali di libertà religiosa, da parte dei parlamentari proponenti la legislazione in esame, dovrebbe almeno essere confortata dall'indicazione di come si intenda superare la discriminazione generata dagli accordi particolari stipulati prima con la Chiesa cattolica e poi con altre confessioni, sia in relazione alla pluralità dei gruppi religiosi, sia in relazione alla condizione dei singoli, qualunque sia la fede professata.

Per ragioni di uguaglianza, le discipline che regolano i benefici della politica *interventista* in favore del fenomeno religioso si dovrebbe almeno essere riportati esclusivamente nell'alveo della normazione generale ed interna, con previsioni generali ed uguali per tutti. Parlo dei finanziamenti, delle agevolazioni tributarie, degli spazi istituzionali accordati per servizi religiosi (insegnamento di religione, assistenza spirituale, matrimoni, fruizione dei beni culturali, edilizia di culto, etc.).

Queste materie dovrebbero essere espunte dal concordato con la Chiesa e dalle intese, convogliandone la disciplina nella legislazione generale e uguale per tutti i gruppi religiosi, senza griglie selettive di discriminazione. Alle legislazioni contrattate, invece, dovrebbe competere esclusivamente la regolazione di raccordo di questi istituti generali ed uguali per tutti, con le forme organizzative specifiche del singolo gruppo religioso.



In nessuna delle proposte della legge in esame vi è traccia di un metodo simile. Tutte ripercorrono, al seguito delle disposizioni concordatarie, la previsione di concessione alle *confessioni* riconosciute o a quelle *prive di riconoscimento*, di analoghi diritti e benefici, ma in misura ridotta rispetto a quelli concessi concordatariamente alla Chiesa cattolica e alle altre confessioni con intesa.

Così, nelle proposte di legge sulla libertà religiosa, a proposito della scuola pubblica, ...*le attività complementari relative al fenomeno religioso* (delle altre confessioni religiose) sono *libere*, ma ... *senza oneri aggiuntivi a carico delle amministrazioni interessate* (art. 12 di entrambe le proposte di legge in esame); viceversa, alla Chiesa cattolica è garantito un insegnamento curricolare (art. 9 l. n. 121/85), con assunzione in ruolo degli insegnanti da essa designati e tutto a carico dello Stato)⁵¹.

Ancora, in queste proposte ... *gli edifici aperti al culto pubblico delle confessioni religiose aventi personalità giuridica* sono oggetto della ordinaria potestà ablativa statale, sia pure ...*sentite le confessioni stesse e i loro enti esponenziali* (art. 14 di entrambe le proposte). Ma le Chiese cattoliche, ai sensi dell'art. 5 dell'accordo del 1984 (legge n. 121/85), non vanno soggette alla potestà ablativa statale ... *se non previo accordo con la competente autorità ecclesiastica*. Alcune intese vigenti riproducono questo privilegio. Secondo le proposte in esame, invece, gli edifici di confessioni o associazioni non riconosciute non hanno alcuna protezione. Forse i proponenti ignorano che, le proposte così formulate riproducono, per gli edifici delle altre confessioni religiose, la disciplina che il concordato di Mussolini stabiliva per la Chiesa cattolica (art. 9). Viceversa, il concordato di Craxi ha modificato quella disciplina in senso tanto specialmente favoritivo per la Chiesa, da incorrere nel sospetto di incostituzionalità⁵². I nuovi legislatori, invece, ripropongono il modello mussoliniano, ma – senza giustificazione logico-giuridica – solo per i gruppi religiosi minoritari.

Ancora, l'assistenza spirituale nelle *istituzioni segreganti*, alla Chiesa cattolica è garantita come servizio stabile della pubblica amministrazione, con personale ecclesiastico stabilmente assunto, a carico dello Stato (art. 11 l. n. 121/85)⁵³, alle confessioni religiose riconosciute, in base alle proposte di legge in esame è concessa per promesso ... *regolamento amministrativo* da emanarsi ad opera de *i Ministri competenti ... purché non derivino nuovi e maggiori oneri per le pubbliche amministrazioni interessate* (art 8 di entrambe le proposte).

⁵¹ Legge 18 luglio 2003, n. 186.

⁵² TOZZI V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, cit., p. 180 ss, specificamente p. 188.

⁵³ TOZZI V., *Assistenza religiosa e diritto ecclesiastico*, Napoli, 1985.



I gruppi non riconosciuti ? Gli esempi potrebbero continuare.

Il modello generale delle proposte ... *senza oneri* ..., che sottintende anche “senza co-gestione fra Stato e confessioni” nei servizi che ne derivano, potrebbe integrare la soluzione più coerente con l’impianto laico e pluralista della nostra Costituzione, ma, come già detto in precedenza, assume il carattere di discriminazione, ove lo si colloca al fianco dei privilegi concordatari.

Allora il quesito è: se sia meglio mantenere i privilegi della Chiesa estendendoli in regime di generalità e parità a tutti i gruppi religiosi? Se sia meglio operare l’estensione con tante separate intese fotocopia, oppure agire mediante una legge interna? In tale ultimo caso, i benefici promozionali accordati generalmente a tutti i gruppi religiosi devono, o non, determinare l’espunzione di quelli accordati nelle discipline rafforzate di derivazione pattizia?

Se il progetto politico è di mantenere una discriminazione fra “confessioni” e “culti”, dando ai disegni di legge in esame il solo compito di alleviare la rincorsa dei gruppi religiosi minoritari all’intesa con lo Stato, mantenendo le plateali discriminazioni in atto ed il regime di *confessionismo camuffato* ancora in atto, sarebbe politicamente onesto dichiararlo esplicitamente, assumendo anche la responsabilità delle scelte schizofreniche fra principi enunciati e discipline proposte.