



## Valerio Tozzi

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

### Le confessioni prive di intesa non esistono \*

**INDICE:** 1. Premessa – 2. Confessioni religiose e culti ammessi - 3. Confessioni religiose e culti non sono la stessa categoria di soggettività religiose collettive - 4. Istituti dei culti ammessi, istituti ecclesiastici ed enti di culto - 5. Oltre alle confessioni religiose la Costituzione ha previsto e ampiamente garantito le ... istituzioni o associazioni a carattere ecclesiastico e con fine di religione e di culto - 6. Se non c'è l'intesa con lo Stato italiano, non c'è confessione religiosa.

#### 1 - Premessa

La vivacità del Convegno e l'amicizia che mi lega agli organizzatori e nostri splendidi ospiti mi consente di intervenire con una polemica cordiale, per la quale chiedo anticipatamente comprensione, ma anche attenzione.

Come in passato ho già evidenziato<sup>1</sup>, sono convinto che il sempre più diffuso uso della locuzione *confessione religiosa* in riferimento a qualsiasi specie di soggetti collettivi di natura religiosa determina una grave forzatura costituzionale, causata da una operazione semantica quantomeno errata.

Sempre più numerose quanto sciagurate leggi recenti (es: la legge sugli oratori)<sup>2</sup> usano la locuzione: *confessioni religiose che abbiano stipulato l'intesa con lo Stato ai sensi dell'art. 8 della Costituzione*,

---

\* Intervento al Convegno su *La rappresentatività delle confessioni religiose senza intesa* (Palermo, 21-22 maggio 2010).

<sup>1</sup> V. TOZZI, *Questioni semantiche e disegno costituzionale di disciplina del fenomeno religioso*, in *Annuario 2007*, Associazione italiana dei costituzionalisti, Atti del Convegno annuale (Napoli 26-27 ottobre 2007), CEDAM, Padova, p. 432 ss.

<sup>2</sup> 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 valorizzazione del loro ruolo*". Che presenta il duplice carattere di limitare i propri benefici solo agli enti similari ... della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione ..., e di richiamare competenze di altre componenti della Repubblica: "... ferme restando le competenze degli enti locali in materia.", richiamando i principi generali del Capo I della legge n.328 dell'8.11.2000 e quanto previsto dalle legge n. 285 del 28.8.1997.



determinando una implicita distinzione discriminante rispetto alle *confessioni religiose prive di intesa*. La stessa Corte costituzionale, nel sanzionare l'incostituzionalità della limitazione dei benefici legali in favore delle sole *confessioni religiose con intesa*<sup>3</sup> ha fatto riferimento implicito alle *confessioni senza intesa*<sup>4</sup>.

Ciò non toglie che, a mia opinione, la confessione religiosa senza intesa sia un ossimoro.

Spiego il perché.

## 2 – Confessioni religiose, culti ammessi

Il mio ragionamento muove dalla necessità – da me fortemente avvertita - dell'uso appropriato dei termini adoperati dai legislatori nelle diverse fonti.

La locuzione *confessione religiosa* risulta utilizzata per la prima volta nell'art. 8, comma 1° della Costituzione italiana, senza la specificazione su cosa debba intendersi con essa. Nel comma 2° dello stesso articolo, disponendo circa la nuova categoria giuridica, si parlò delle ... *confessioni religiose diverse dalla cattolica* ...; così il Costituente mostrò che il modello considerato per la nuova categoria di soggetti religiosi collettivi fosse appunto la *chiesa cattolica*.

In conseguenza, la dottrina ha dedotto che giuridicamente è considerabile *confessione religiosa* la forma apicale delle organizzazioni religiose dotate di strutture complesse, seguito sociale, radicamento storico--culturale nella società italiana<sup>5</sup>. Spiegazione che reputo

---

<sup>3</sup> Corte Costituzionale, sentenza n.195 del 1993, che pronunciò sulla legge regionale abruzzese n. 26 del 1988, in materia di edilizia di culto, sanzionando la discriminazione verso i soggetti religiosi collettivi privi di intesa con lo Stato. Cfr. V. TOZZI, *Edilizia di culto (libertà delle confessioni)*, in R. Botta (a cura di), *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, Ed. Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, p. 335 ss.

<sup>4</sup> La stessa Corte costituzionale, a nostra opinione, ha implicitamente avallato il vezzo di definire *confessioni religiose* tutte le forme di soggettività collettive a carattere religioso, laddove la Costituzione stessa utilizza una serie di denominazioni differenziate in riferimento a detto fenomeno, a seconda del punto di vista dal quale muove la norma e delle possibili diverse qualità dei soggetti considerati. Cfr. nota n. 2

<sup>5</sup> S. FERRARI, *La nozione giuridica di confessione religiosa (Come sopravvivere senza conoscerla)*, in V. PARLATO, G.B. VARNIER, *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, cit., p. 19 ss; ma già prima: P. BELLINI, voce *Confessioni religiose*, in *Enc. Dir.*, v. VIII, Milano, 1961, p. 926 ss.; G. PEYROT, *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



ragionevole, giacché lo scopo dell'art. 8 della Costituzione sarebbe di assicurare anche alle indeterminate *confessioni religiose diverse dalla cattolica* un regime giuridico in qualche misura corrispondente a quello assicurato alla chiesa cattolica dal precedente art. 7, meglio, dai patti lateranensi ivi richiamati.

Vale la pena di osservare che, prima della Costituzione del 1948, nella vigenza formale o sostanziale della *religione cattolica come religione dello Stato*, le leggi non prevedevano l'esistenza di una entità giuridica denominata *confessione religiosa cattolica*, ma denominavano quel fenomeno come: *chiesa cattolica* o *religione dello Stato*. Lo stesso art. 7 della Costituzione reitera la locuzione *chiesa cattolica* per individuare quel soggetto specifico; e solo nel comma 2° del successivo art. 8, ci fa comprendere che anche la chiesa cattolica appartiene alla categoria della confessioni religiose.

Altre soggettività religiose collettive, che non fossero la chiesa cattolica, nel regime precedente (ed ancora oggi parzialmente), erano (e sono) denominate *culti diversi dalla religione cattolica apostolica e romana*, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 1159 del giugno 1929 (legge emanata in parallelo con la legge di esecuzione e autorizzazione alla ratifica dei patti lateranensi - n. 810 del 27 maggio 1929) e vengono *ammessi nel Regno*.

All'art. 2 della legge n. 1159 del 1929, troviamo anche specificato che essa riguarda i *culti diversi dalla religione dello Stato* (in riferimento agli *istituti* erigibili in ente morale). Comprendiamo così che, all'epoca, con la locuzione *culto* si volesse individuare una categoria di soggetti religiosi che comprendeva anche la *religione cattolica*, cioè la *religione dello Stato*.

### **3 – Confessioni religiose e culti non sono la stessa categoria di soggettività religiose collettive**

---

*vita alla fenomenologia religiosa, ricomprendendole tutte in una categoria genericamente individuata ...". G. CASUSCELLI, Ancora sulla nozione di "confessione religiosa" il caso Scientology, in Quad. dir. pol. eccl., 1998/3, p. 809 ss., analizza il termine confessione religiosa separando il sostantivo (confessione) dall'aggettivo (religiosa); N. COLAIANNI, Confessioni religiose ed intese – Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione, Bari, 1990, p. 81 ss, propone l'auto-legittimazione ed auto-qualificazione dei gruppi religiosi; C. CARDIA, Stato e confessioni religiose – Il regime pattizio, il Mulino, Bologna, 1992, p. 398; R. BOTTA, voce:Confessioni religiose – Profili generali, in Enc. Giur. Treccani, v. VIII, 1994.*



Da quanto detto, sembrerebbe che la categoria giuridica dei *culti* del 1929, in qualche modo, corrisponda a quella costituzionale del 1948 delle *confessioni religiose*. Ma non è così.

Non solo le denominazioni sono diverse, anche i regimi giuridici delle due categorie sono diversi, fermo il carattere della discriminazione rispetto alla religione cattolica, che è presente in entrambe.

### a) Il riconoscimento formale

Già dal 1929 la chiesa cattolica era formalmente riconosciuta dallo Stato italiano in virtù di un trattato di natura internazionale (riconoscendone così la sovranità), ratificato e messo in esecuzione per legge <sup>6</sup>. La sua nuova classificazione costituzionale come confessione religiosa, nel 1948, non ha inciso negativamente sulla sua condizione nei confronti dello Stato democratico; anzi, ha confermato il suo esplicito riconoscimento, finanche a livello costituzionale.

Per i *culti ammessi*, invece, non è mai stato previsto alcun atto formale di riconoscimento da parte dello Stato<sup>7</sup>.

Alcune *confessioni religiose diverse dalla cattolica*, dopo il 1984, hanno ottenuto la trattativa con il Governo e la successiva stipula dell'*intesa*, ma non in tutti i casi l'*intesa* raggiunta è stata poi recepita con legge di approvazione.

La trattativa col Governo italiano e la stipula dell'*intesa* ai sensi dell'art. 8, comma 3° della Costituzione, hanno determinato, **di fatto** che quella entità contraente è una confessione religiosa, conseguentemente, da considerarsi riconosciuta dallo Stato, quindi, giuridicamente esistente.

Tuttavia, non esiste una disciplina giuridica che specifichi i requisiti per il riconoscimento legale di un soggetto collettivo religioso come confessione religiosa, né è stabilita una procedura per tale riconoscimento.

Solo l'avvio della trattativa col Governo italiano per la stipula dell'*intesa* e la stipula della stessa, fungono da **implicito** meccanismo di riconoscimento.

In assenza dell'accesso alla trattativa per l'*intesa* e della successiva sua stipulazione, non esiste alcun riconoscimento e quindi è inesistente la stessa entità di confessione religiosa nel senso giuridico del termine.

---

<sup>6</sup> Nel regime fascista la *religione dello Stato* (art. 1° del Trattato lateranense) era riconosciuta per patto (il Trattato dell'11 febbraio 1929) e per legge (la legge di esecuzione n. 810 del 27 maggio 1929).

<sup>7</sup> I *culti diversi dalla religione dello Stato* erano ammessi, ma non riconosciuti.



## b) Il regime giuridico

Con la legge n. 1159 del 1929 i culti diversi dalla religione dello Stato erano (sono) *ammessi*, purché non professassero (professino) *principi e non* seguissero *riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume*. In assenza di previsione di un atto formale di *ammissione*, se ne dovrebbe dedurre che, senza alcun atto di riconoscimento, fosse loro garantita una libertà di organizzazione, salvi i poteri istituzionali di polizia, per intervenire nel caso che i loro principi e i loro riti integrassero violazione dell'ordine pubblico o del buon costume.

Ma, così non era e non è.

Intanto, la valutazione e selezione dei principi di un culto ammesso, prima di ogni attività di questi soggetti collettivi, sembra istituire in ambito statale un tribunale ideologico preventivo. Questa selezione che non operava e non sussiste, nei confronti della chiesa cattolica; ciò non ostante che alcune sue regole ed i principi ad esse sottostanti, non coincidessero con quelli civili. Inoltre, ogni attività individuale o collettiva non autorizzata esplicitamente da norme o da atti dell'Amministrazione, in epoca fascista non era libera, era proibita<sup>8</sup>.

L'art. 8, comma 1° della Costituzione dice che ... *tutte le confessioni religiose sono egualmente libere*. Queste misteriose confessioni religiose, quindi, se sono libere, dovrebbero potere esistere senza alcun riconoscimento e con pari libertà. Ma è vero?

Il comma 2° afferma che le confessioni religiose diverse dalla cattolica ... *hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano*. Analogo limite non risulta posto alla chiesa cattolica, ancorché numerose norme canoniche contrastino con l'ordinamento italiano. Il limite della conformità statutaria all'ordinamento giuridico italiano: o dovrebbe essere un'ovvietà, valida per tutti (compresa la chiesa cattolica) o è una differenziazione discriminatoria rispetto all'autonomia della chiesa cattolica, che l'art. 7, comma 1°, definisce *sovvrana*.

In un contesto così strutturato, poi, la limitazione dell'autonomia statutaria delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, nascente dal vincolo di operare ... *in quanto* (i loro statuti – ndr) *non contrastino con l'ordinamento italiano*, appare almeno pleonastica, in quanto

---

<sup>8</sup> Solo l'art. 36 del Codice civile del 1942, sugli enti di fatto, dodici anni dopo la disciplina concordataria, prevede una certa libertà di organizzazione o di iniziativa collettiva, non necessitante di preventiva autorizzazione. È evidente che quella norma si riferisce a realtà piuttosto embrionali e non aveva alcun aggancio specifico col fenomeno religioso, mentre solo dopo il 1948 è stata utilizzata per partiti politici e sindacati.



quell'autonomia è già generalmente protetta sia dall'art. 2 (diritto inviolabile dell'uomo esercitato nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità), sia dall'art. 18 (... *diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non siano vietati ai singoli dalla legge penale* ...).

Quel limite, in effetti, ha rilievo solo in sede di apertura della trattativa e successiva stipula dell'intesa, fungendo da fattore condizionante, ma non sembra avere effetti operativi prima di tali eventi.

Il diritto alla disciplina legislativa contrattata de ... *i loro rapporti con lo Stato*, invece, nella prassi reale, si è rivelato un potente strumento di selezione politica e favoritismo nei confronti delle lobbyes più influenti<sup>9</sup>.

Già nel 1985, Casuscelli<sup>10</sup> evidenziò che le diversità normative fra la disciplina concordataria e delle intese portano alla produzione di norme differenzianti, ma sostanzialmente di pari efficacia e che anche il diritto canonico contrastante con l'ordinamento italiano, al pari degli statuti delle *confessioni diverse*, non è riconosciuto o efficace nell'ambito statale (salve le deroghe concordatarie transitoriamente accolte del testo del 1929). Ma la prassi applicativa, quando si tratti di religioni diverse dalla cattolica, non è conforme.

Nessuna norma o istituzione italiana mette in discussione l'autonomia organizzativa della chiesa cattolica, sia nazionale che universale; e tutti sappiamo quanti problemi solleva la presenza nel territorio geografico italiano dell'ente sovrano chiesa cattolica, non solo quanto alla *chiesa locale* (chiesa operante in Italia), ma anche per i suoi organi centrali (caso I.O.R., caso Radio vaticana, etc.). Viceversa, per i soggetti collettivi religiosi costituzionalmente denominati confessioni religiose diverse dalla cattolica gli ostacoli sono infiniti.

Il *diritto di organizzarsi secondo i propri statuti*, è qualificabile come diritto se l'ordinamento che lo sancisce offre adeguati strumenti, anche coercitivi, di tutela dell'autonomia organizzativa in cui esso si sostanzia.

Il dato empirico ci dice che l'unica tutela dell'autonomia statutaria delle cd. confessioni religiose è costituita dalle intese con lo Stato, che solo alcune collettività religiose hanno avuto la fortuna (sic!) di stipulare. Un soggetto religioso collettivo privo di tale strumento, invece, non ha né soggettività formale legittimante la richiesta di tutela

---

<sup>9</sup> Solo dopo la cosiddetta *revisione del concordato lateranense* del 1984, abbiamo assistito alla stipulazione delle prime *Intese fra alcune confessioni diverse dalla cattolica e lo Stato italiano*.

<sup>10</sup> G. CASUSCELLI, *L'intesa con la Tavola Valdese*, in S. Ferrari (a cura di), *Concordato e Costituzione*, il Mulino, Bologna, 1985, p. 213 ss.



di questo diritto dinanzi all'autorità pubblica preposta, né legittimazione processuale per una tutela giudiziaria.

Senza un atto formale di riconoscimento, come può assumersi che una confessione religiosa diversa dalla cattolica esiste ?

#### 4 - Istituti dei culti ammessi, istituti ecclesiastici ed enti di culto

Anche sotto il profilo dell'effettiva libertà parlare di confessioni prive d'intesa per fare genericamente riferimento ad ogni forma di religiosità collettiva è falsante.

Nel 1929, in una fase storico-politica di maggior precisione di disegno politico (senza alcun apprezzamento di quel disegno), era prevista esclusivamente la *eregibilità in ente morale* degli *istituti* dei culti ammessi, con le limitazioni e con la severissima e complessa procedura di cui all'art. 2 della legge n.1159 e di cui all'art. 10 del regolamento di attuazione della legge (R.d. del 28 febbraio 1930, n. 289)<sup>11</sup>.

Gli enti della chiesa cattolica, invece, venivano e vengono eretti dalla chiesa e sono *riconosciuti* in persona giuridica dallo Stato *ex lege* (art. 29 del concordato dell'11 febbraio 1929 - legge n. 810/29<sup>12</sup>; oggi, art. 7 legge n. 121 del 25 marzo 1985 e Titolo I, artt. 1-20, della legge n. 222 del 20 maggio 1985).

Il riconoscimento implicava la vigenza delle garanzie, ampie e generali, dell'art. 4 della legge d'attuazione n. 848 del 27 maggio 1929<sup>13</sup> e del regolamento n. 2262 del 2 dicembre 1929<sup>14</sup>; oggi, delle garanzie del

---

<sup>11</sup> La procedura prevede: la domanda degli interessati al Ministro per la Giustizia e gli affari di culto, da presentarsi alla Procura della Repubblica presso le Corti di appello, corredata di copia dello statuto regolante: lo scopo, gli organi di amministrazione, le norme di funzionamento; inoltre, dall'indicazione dei mezzi finanziari di cui l'erigendo ente dispone per il raggiungimento dei fini (art. 2 R.d. n. 289/1930). Infine, la proposta del Ministro per la Giustizia di concerto con il Ministro dell'Interno, col parere del Consiglio di Stato (parere tecnico?) e del Consiglio dei Ministri (parere politico?).

<sup>12</sup> Nell'art. 29 del concordato lateranense si garantiva la riconoscibilità in persona giuridica delle molteplici categorie di enti eretti nella chiesa cattolica: *chiese pubbliche aperte al culto, associazioni religiose, province religiose italiane, case religiose, case generalizie, procure delle associazioni religiose anche estere, confraternite aventi scopo esclusivo o prevalente di culto, fondazioni di culto.*

<sup>13</sup> All'art. 4 della legge n. 848/29 era stabilita la riconoscibilità della personalità giuridica con decreto Regio degli *istituti ecclesiastici di qualsiasi natura ... udito il parere del Consiglio di Stato.*

<sup>14</sup> Al Capo II, Sezione I – *Riconoscimento agli effetti civili degli istituti ecclesiastici e degli enti di culto* del Regolamento n. 2262/1929 veniva stabilita la specifica procedura per ciascuna delle specifiche categorie di enti cattolici riconoscibili.



n. 5 dell'art. 7 della legge n. 121/1985 e del documento approvato il 24 febbraio 1997 dalla Commissione paritetica istituita dal Governo, su richiesta della Santa Sede, al III Titolo)<sup>15</sup>. In base alle quali garanzie viene loro garantita l'autonomia della gestione ordinaria e straordinaria, sotto la vigilanza ed il controllo delle competenti autorità della chiesa, escluso ogni intervento da parte dello Stato italiano.

Dunque, i concetti di *erezione in ente morale*, riferito agli *istituti dei culti ammessi* e di *riconoscimento in persona giuridica*, riferito agli *istituti ecclesiastici ed enti di culto* della chiesa cattolica, non sono corrispondenti. L'erezione in ente morale degli istituti dei culti ammessi nello Stato implica l'assoggettamento al diritto comune delle persone giuridiche civili ed alle specifiche norme che possono essere stabilite nel decreto di riconoscimento (art. 2 della legge n. 1159/1929). Il *riconoscimento in persona giuridica degli enti della chiesa cattolica* era foriero dell'assoggettamento privilegiarlo al regime concordatario di amministrazione, col rimando al diritto canonico ed elusione di determinati vincoli del diritto civile. La revisione del concordato del 18 febbraio 1984 (leggi nn. 121 e 206-222 del 1985) non ha modificato significativamente il sistema sotto il profilo che qui interessa; anzi, risulta ampliata la garanzia di riconoscimento degli enti ecclesiastici canonicamente eretti e l'autonomia dai vincoli civili. La prassi, poi, tende ad abbattere le barriere di carta dell'art. 16 della legge n. 222/85, circa la *ecclesiasticità* degli enti canonici, grazie ad un generosissimo uso del principio di sussidiarietà, sempre in favore di questa sola categoria di enti.

Le intese fino ad oggi stipulate con lo Stato italiano, quando legislativamente approvate, hanno conferito agli enti delle altre confessioni religiose un regime di autonomia organizzativa abbastanza somigliante a quello goduto dalla chiesa, ma il beneficio è garantito solo all'esiguo ventaglio di confessioni religiose che hanno avuto accesso all'intesa stessa<sup>16</sup>.

Le supposte confessioni religiose prive di intesa con lo Stato, invece, per fruire di qualche struttura organizzativa giuridicamente riconosciuta, possono solo tentare di ricorrere alla legge n. 1159 del 1929; però, qualora ottengano questa più limitata e restrittiva tutela,

---

<sup>15</sup> Cfr. P. Moneta (a cura di), *Il Codice di diritto ecclesiastico*, Casa Ed. La Tribuna, Piacenza, ed. 1999, p. 104-105.

<sup>16</sup> Le intese approvate con legge, sino ad oggi, riconoscono: la Tavola valdese, l'Unione italiana delle chiese cristiane avventiste del 7° giorno, le Assemblee di Dio in Italia, l'Unione delle Comunità ebraiche italiane, l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia; altre comunità hanno sottoscritto l'intesa con lo Stato, ma i Governi non hanno portato la proposta di legge d'approvazione in Parlamento.





non saranno state rilevate come confessioni religiose, ma come culti ammessi.

**5 – Oltre alle confessioni religiose, la Costituzione ha previsto e ampiamente garantito, le ... istituzioni o associazioni a carattere ecclesiastico e con fine di religione e di culto**

La Costituzione ha anche previsto l'amplessima tutela delle soggettività collettive religiose nell'art. 19, tutelando generalmente, fra l'altro, le *forme associate del diritto di professione di fede religiosa*. Inoltre, con l'art. 20, aveva specificamente tutelato da ogni violazione del principio di uguaglianza e della pari dignità sociale tutte le *associazioni o istituzioni a carattere ecclesiastico e con fine di religione e di culto*<sup>17</sup>. Norma che avrebbe (il condizionale è d'obbligo nella prassi vigente – ndr) posto specifici divieti ai poteri pubblici per evitare .... *limitazioni legislative, ... speciali gravami fiscali per la costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività* di questi soggetti.

Il costituente, cioè, non ha superficialmente denominato in forma generica, diversa e confusa, tutti i fenomeni religiosi collettivi che si manifestano nella sua sfera di giurisdizione (*forme associate della professione di fede religiosa, confessioni religiose, associazioni e istituzioni a carattere ecclesiastico e con fine di religione e di culto*)<sup>18</sup>. Viceversa, ha puntualmente considerato i diversi modi di essere del generale fenomeno della religiosità collettiva e organizzata, denominando: *forma associata della professione di fede religiosa* (art. 19) il fenomeno religioso collettivo colto nella sua espressione più ampia e generica; *associazioni o istituzioni a carattere ecclesiastico e con fine di religione e di culto* le espressioni organizzate di religiosità collettiva di qualsiasi dimensione, forma e radicamento sociale e territoriale; infine, ha denominato *confessioni religiose*, solo quelle più rilevanti e meno numerose forme organizzate di religiosità collettiva che, per la particolare strutturazione complessa, radicamento sociale e storico nel territorio e specificità di

---

<sup>17</sup> La chiosa – nell'art. 20 - del diritto collettivo di professione di fede religiosa, di cui all'art. 19, mira a tutelare peculiarmente il momento organizzativo delle collettività religiose, quale manifestazione riconoscibile giuridicamente del fenomeno religioso collettivo, rendendolo destinatario di specifiche delle garanzie di difesa da abusi delle istituzioni pubbliche dello Stato.

<sup>18</sup> La precisione linguistica dei costituenti è confermata da T. DE MAURO, *Introduzione – Il linguaggio della Costituzione*, in *Costituzione della Repubblica italiana (1947)*, UTET libreria – Fondazione Maria e Goffredo Bellonci ONLUS, Torino, 2006, p. VII ss.



esigenze da coordinare col diritto comune italiano in materia religiosa, richiedono un regime di *rappporti con lo Stato* da regolare per legge sulla base di intesa con le relative rappresentanze.

Operando questa corretta distinzione, però, il legislatore ordinario della Repubblica italiana sorta nel 1948, aveva l'obbligo di stabilire con una legge di diritto comune i contenuti e le garanzie del diritto di professione di fede individuale ed associata, ivi compresi gli interventi promozionali derivanti dal principio *interventista* dell'art. 3 della Costituzione, validi ed operanti per *tutti*, individui e forme associate della religiosità<sup>19</sup>.

Solo dopo avere garantito un'uguaglianza sostanziale delle organizzazioni religiose e la pari dignità delle credenze religiose di tutti i cittadini, con corrispondente uguaglianza di trattamento (commisurata alle effettive esigenze sociali), diviene legittima la rilevazione della specifica categoria delle confessioni religiose ed il regime di disciplina contrattata de ... *i loro rapporti con lo Stato*.

La denominazione *confessione religiosa*, ivce, è prevista nell'art. 8 della Costituzione nella prospettiva del riconoscimento a questa peculiare categoria di soggetti: a) di un'*autonomia qualificata*, costituita dalla tutela giurisdizionale di una loro libertà statutaria; b) dalla garanzia di regolazione de ... *i loro rapporti con lo Stato per legge sulla base di intese*.

## **6 - Se non c'è l'intesa con lo Stato italiano, non c'è confessione religiosa**

L'accoglimento da parte governativa dell'istanza di gruppi religiosi per la stipula della intesa non è regolato da una specifica norma di legge (salvo l'astratta previsione costituzionale dell'art. 8 comma 3°); nemmeno sussistono specificazioni normative per definire quali requisiti siano richiesti perché le numerose soggettività a carattere religioso esistenti nel Paese possano aspirare a vedersi riconosciuta tale sospirata qualifica. Mancando una specifica disciplina normativa, l'ammissione alla trattativa per la stipula dell'intesa fra le *relative rappresentanze* delle organizzazioni religiose e la Commissione governativa, di cui al 3° comma dell'art. 8, non avviene secondo precise garanzie di una legge e a seguito di un formale atto statale di

---

<sup>19</sup> È il tema della riflessione collettiva del seminario del settembre 2009, organizzato dall'Università di Salerno, su: *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, i cui atti, con lo stesso titolo, sono pubblicati in V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi (a cura di), Giappichelli, Torino, 2010.



attribuzione della qualifica di *confessione religiosa* al soggetto religioso contraente.

La mera discrezionalità politica per la ricognizione delle confessioni religiose operanti nel territorio nazionale non è compatibile col regime democratico e con la logica del progetto costituzionale di disciplina del fenomeno religioso; perciò, la lamentata confusione semantica, costituita dall'attribuire genericamente la denominazione di confessione religiosa a tutte le forme organizzate di religiosità collettiva, discriminando poi fra quelle ammesse e quelle non ammesse all'intesa con lo Stato, si palesa come espediente politico teso a perpetuare integralmente le discriminazioni e l'assetto politico del tempo della *religione dello Stato*.

Ad onta della rifondazione in senso democratico dello Stato italiano, operata con la Costituzione del 1948, la politica attuativa del disegno costituzionale di disciplina del fenomeno religioso - negli ultimi sessanta anni - è stata caratterizzata dal mantenimento del regime dei *diritti riflessi* in materia religiosa, quale vigea in epoca fascista (regime che fu transitoriamente mantenuto con l'art. 7, ma nella previsione della *revisione dei patti lateranensi* in funzione di adeguamento costituzione del regime di rapporti Stato-chiesa da essi scaturente). Mediante la valorizzazione dei soli rapporti confessioni religiose - Stato e la mancata emanazione della legge generale sulle libertà religiose, per attuare le garanzie universali degli articoli 19 e 20 della Carta, si è illegittimamente perpetuato il modello di relazioni sociali religiose fondato sulla delega alla chiesa ed alle confessioni con intesa, della rappresentanza degli interessi religiosi dei cittadini, nei confronti del potere statale, ignorando il radicamento civile delle libertà religiose dei singoli e dei soggetti collettivi e sottomettendo - di fatto - le libertà individuali in materia religiosa al potere delle organizzazioni religiose riconosciute dallo Stato (confessioni religiose).

Per esorcizzare la necessaria riforma del diritto ecclesiastico statale, di superamento della legge n. 1159 del 1929 sui culti ammessi nello Stato e le distorsioni determinate dal neo-concordatarismo e dalle intese-fotocopia, ma soprattutto per perpetuare la vecchia politica, si è determinato un sempre più accentuato fenomeno di accentramento della discrezionalità politica governativa<sup>20</sup>, cui ha fatto seguito una

---

<sup>20</sup> Assistiamo, specie dalla metà degli anni ottanta del secolo scorso, ad una fase di ripresa di una visibile attività politica in materia ecclesiastica, ad una forte evoluzione e consolidamento di strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed ad una sorta di staticità ed emarginazione dei compiti del Ministero dell'interno, nonché a forme di limitazione dell'autonomia delle istituzioni locali. Cfr. V. TOZZI, *Fasi e mezzi*



politica privilegiarla e clientelare di ben dubbia legittimità costituzionale.

La stessa novellazione del Titolo V della carta, operato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ha contribuito al detto fenomeno.

---

*per l'attuazione del disegno costituzionale di disciplina giuridica del fenomeno religioso, in Stato, chiese e pluralismo confessionale (www.statoechiese.it.), maggio 2007.*

Attualmente (Decreto del Presidente del CdM 23 luglio 2002), presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito un *Ufficio Studi e Rapporti istituzionali – Rapporti con le confessioni religiose*, cui afferisce un *Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi*, avente il compito di assistere il Segretario generale nello svolgimento di funzioni istituzionali di supporto al Presidente del Consiglio nelle materia di cui all'art. 24 del decreto stesso.

Al *Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi*, fra gli altri, sono attribuiti compiti nel settore dei *Rapporti fra Governo e confessioni religiose*, che sono svolti tramite un *Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e per le relazioni istituzionali*<sup>20</sup>.

Questo servizio assicura l'assistenza al Segretario Generale della Presidenza nello svolgimento delle funzioni istituzionali di supporto al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Sottosegretario di Stato ... *nell'esercizio delle attribuzioni istituzionali in materia di rapporti con le confessioni religiose ai sensi degli artt.7 e 8 della Costituzione*. Inoltre, assicura il coordinamento funzionale ed il raccordo organizzativo con il Segretario Generale di organismi e commissioni, istituite presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, *con competenze in materia ecclesiastica e di libertà religiosa* e con competenze di particolare impatto strategico, anche sotto il profilo etico ed umanitario. Dalla ristretta materia dei rapporti con le "confessioni religiose", si è ampliato l'ambito delle competenze, coinvolgendo l'intero settore della libertà religiosa in generale.

Il detto coordinamento funzionale e raccordo organizzativo con il Segretario Generale si avvale della istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di ben sei Commissioni aventi competenza in materia ecclesiastica.

Fra queste Commissioni, poi, la *Commissione paritetica*, istituita con Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 18 febbraio 1987, ai sensi dell'art. 7 del Protocollo Addizionale aggiunto all'accordo di revisione del concordato lateranense del 18 febbraio 1984 (legge n. 121 del 1985), rinnovata da ultimo col Decreto del 14.1.2002, ha ricevuto una notevole estensione dei suoi compiti. Infatti, fra questi (all'art. 3), è anche previsto l'affidamento di: "... *studi e ricerche per la revisione della legislazione vigente sulle confessioni religiose e sul diritto di libertà religiosa, di coscienza e di religione, anche con riferimento ai Trattati con l'Unione europea*". Dalla più ristretta materia dei rapporti con le confessioni religiose, quindi, la Commissione governativa viene incaricata di estendere la sua attività anche al diritto di libertà religiosa in senso generale.

Superando la specifica previsione della legge regolatrice delle competenze della Presidenza del Consiglio, si opera l'incardinamento stabile di un ufficio presso il Capo del Governo centrale, capace di influenzare l'indirizzo politico nazionale, anche in ambiti che potrebbero riguardare le competenze proprie degli altri livelli istituzionali.

I trattati europei, poi, sembrano evocati proprio in funzione di recepimento dell'auto-limitazione che l'Unione si è data in materia di religione, in favore delle discipline interne dei singoli Stati.



All'art. 117, comma 2°, lett. "c", infatti, risulta *costituzionalizzata* la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ... *rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose*, prima stabilita da una semplice legge ordinaria.

Questa disposizione determina la conseguenza di comprendere nell'atto fondativo della vigente forma di Stato una competenza legislativa esclusiva dello Stato centrale, prima stabilita solo in leggi ordinarie (quindi modificabili secondo l'evoluzione della *governance*).

Questa disposizione, si ripete, *costituzionalizzata*, sembra anche ampliativa dell'ambito della competenza esclusiva del legislatore statale; quel che è più grave, in senso che sembra limitativo delle autonomie regionali e locali, laddove indica l'ambito della competenza centrale esclusiva come dei rapporti delle confessioni religiose ... *con la Repubblica* e non con lo Stato. Laddove nell'art. 114 della stessa Carta si chiarisce che ... *la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*, sancendo altresì che ... *Comuni, Province, Città metropolitane, e Regioni sono* (sarebbero – ndr) ... *autonomi, con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione*.

Stabilendo che il solo Stato centrale è competente a legiferare in questi rapporti, le altre componenti della Repubblica ne dovrebbero risultare esclusi.

La riforma cd. *federalista* del 2001, insomma, da una parte ha reso autonomi, quasi sovrani, i soggetti della Repubblica diversi dallo Stato e dall'altra gli ha precluso la regolazione dei rapporti con le confessioni religiose che operano nel loro territorio in materie che sarebbero state di loro competenza.

Questa marcata *centralizzazione* coinvolge l'aspetto della rappresentatività da parte dei soggetti collettivi religiosi degli interessi dei propri affiliati<sup>21</sup>, perché in luogo di attuare la diretta garanzia del *diritto individuale e collettivo di professione di fede religiosa*, sancita nell'art. 19 della Costituzione, continua ad assicurare ai singoli una tutela della

---

<sup>21</sup> Secondo A. TOURAINE, *La guerra dei mondi* (Intervista concessa a M. Cicala e A. Giordano), ne *Il Venerdì di Repubblica* del 19 novembre 2004, n. 870, p. 31 ss., la divisione tra vita pubblica e vita privata è ambigua. Nessun uomo di fede pensa che la sua religione possa essere un fatto privato. La garanzia dei diritti politici e socio-culturali si deve porre ad un livello diverso da quello delle appartenenze alle comunità particolari. È pericoloso rappresentare le comunità come entità omogenee, con un'unica morale, un unico modello di comportamento, perché in tal modo si finisce con l'assegnare un potere di rappresentanza a soggetti che in effetti sono scarsamente rappresentativi e poco in grado di incidere effettivamente sulle scelte collettive.



libertà in materia religiosa mediata attraverso il patrocinio delle confessioni religiose di appartenenza<sup>22</sup>.

Se l'ammissione alla trattativa e poi la stipula dell'intesa costituiscono meri atti di discrezionalità politica del Governo, idonei a implementare l'astratta previsione della legge, ma nemmeno soggetti al rispetto del principio fondamentale di uguaglianza dell' art. 3 della Carta, come è sino ad oggi avvenuto, non so quanto sia un fenomeno costituzionalmente corretto, ma certamente non può dirsi che esistano confessioni religiose prima della intesa.

---

<sup>22</sup> **V. TOZZI**, *Dimensione pubblica del fenomeno religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo Stato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), settembre 2009.