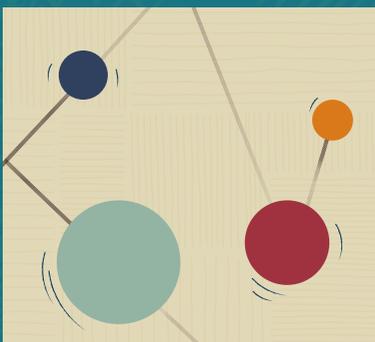
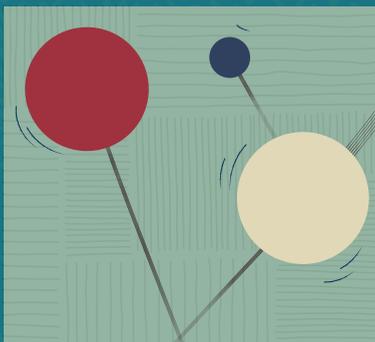


# DIRITTO E RELIGIONE IN ITALIA

## PRINCIPI E TEMI



a cura di  
Rita Benigni

**31**

Collana

L'Unità del Diritto



RomaTIE-Press  
2021



Università degli Studi Roma Tre  
Dipartimento di Giurisprudenza

NELLA STESSA COLLANA

1. P. CARNEVALE (a cura di), *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, 2016
2. E. BATTELLI, B. CORTESE, A. GEMMA, A. MASSARO (a cura di), *Patrimonio culturale: profili giuridici e tecniche di tutela*, 2017
3. R. BENIGNI (a cura di), *Libertà religiosa, diritti umani e globalizzazione*, 2017
4. A. MASSARO (a cura di), *La tutela della salute nei luoghi di detenzione. Un'indagine di diritto penale intorno a carcere, REMS e CPR*, 2017, 2017
5. V. ZENO-ZENCOVICH, *Comparative Legal Systems. A Short Introduction*, 2017 (I ed.) *Comparative Legal Systems. A Short and Illustrated Introduction*, 2019 (II ed.)
6. M. GAMBACCIANI, *Impresa e lavoro: il nuovo bilanciamento nei licenziamenti collettivi*, 2017
7. A. MASSARO, M. SINISI (a cura di), *Trasparenza nella P.A. e norme anticorruzione: dalla prevenzione alla repressione*, 2017
8. A. D. DE SANTIS (a cura di), *I profili processuali della nuova disciplina sulla responsabilità sanitaria*, 2017
9. V. VITI, *La locazione finanziaria tra tipicità legale e sottotipi*, 2018
10. C. CARDIA, R. BENIGNI (a cura di), *50 Anni dalla Populorum Progressio. Paolo VI: il Papa della modernità. Giustizia tra i popoli e l'amore per l'Italia*, 2018
11. G. NUZZO, *L'abuso del diritto di voto nel concordato preventivo. Interessi protetti e regola di correttezza*, 2018
12. G. GRISI, C. SALVI (a cura di), *A proposito del diritto post-moderno. Atti del Seminario di Leonessa, 22-23 settembre 2017*, 2018
13. G. MAESTRI, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, 2018
14. G. CONTE, A. FUSARO, A. SOMMA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Dialoghi con Guido Alpa. Un volume offerto in occasione del suo LXXI compleanno*, 2018
15. E. PODOGHE, *Comunicazione e "dignità della donna". Uno studio di genere*, 2018
16. G. GRISI (a cura di), *L'abuso del diritto. In ricordo di Davide Messinetti*, 2019
17. S. ANASTASIA, P. GONNELLA (a cura di), *I paradossi del diritto. Saggi in omaggio a Eligio Resta*, 2019
18. S. DEL GATTO, *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, 2019

19. R. BENIGNI, B. CORTESE (a cura di), *La "giurisdizione". Una riflessione storico-giuridica*, 2019
20. M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2019 (I ed.); M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2020 (II ed.)
21. N. POSTERARO, M. SINISI (a cura di), *Questioni di fine vita*, 2020
22. G. RESTA (a cura di), *L'Armonia nel diritto. Contributi a una riflessione su diritto e musica*, 2020
23. F. LATTANZI (a cura di), *Genocidio. Conoscere e ricordare per prevenire*, 2020
24. E. TOTI, *Diritto cinese dei contratti e sistema giuridico romanistico tra legge e dottrina*, 2020
25. B. CORTESE, *La tutela in caso di vizio della res empta e della res locata: inadempimento rispondenza ex fide bona*, 2020
26. M.S. BONOMI, *La motivazione dell'atto amministrativo: dalla disciplina generale alle regole speciali*, 2020
27. G. GRISI, F. RASSU (a cura di), *Perspectives nouvelles du droit. Thèmes, méthodes et historiographie en France et en Italie*, 2020
28. F. APERIO BELLA, A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di Diritto Amministrativo. Lavori del Laboratorio di Diritto Amministrativo 2019*, 2020
29. S. CALDARELLI, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*, 2020
30. A. MASSARO (a cura di), *Connessioni di Diritto Penale*, 2020



Università degli Studi Roma Tre  
Dipartimento di Giurisprudenza

# DIRITTO E RELIGIONE IN ITALIA PRINCIPI E TEMI

a cura di  
Rita Benigni

**31**

L'Unità del Diritto  
Collana del Dipartimento di Giurisprudenza



*Roma TrE-Press*  
2021

La Collana *L'unità del diritto* è stata varata su iniziativa dei docenti del Dipartimento di Giurisprudenza. Con questa Collana si intende condividere e sostenere scientificamente il progetto editoriale di Roma TrE-Press, che si propone di promuovere la cultura giuridica incentivando la ricerca e diffondendo la conoscenza mediante l'uso del formato digitale ad accesso aperto.

*Comitato scientifico della Collana:*

Paolo Alvazzi Del Frate, Paolo Benvenuti, Bruno Bises, Mario Bussoletti, Giovanni Cabras, Giandonato Caggiano, Enzo Cardi, Paolo Carnevale, Antonio Carratta, Mauro Catenacci, Alfonso Celotto, Renato Clarizia, Carlo Colapietro, Emanuele Conte, Giorgio Costantino, Antonietta Di Blase, Carlo Fantappiè, Lorenzo Fascione, Ernesto Felli, Sabino Fortunato, Aurelio Gentili, Elena Granaglia, Giuseppe Grisi, Andrea Guaccero, Luca Luparia Donati, Francesco Macario, Vincenzo Mannino, Luca Marafioti, Enrico Mezzetti, Claudia Morviducci, Giulio Napolitano, Giampiero Proia, Giuseppe Ruffini, Marco Ruotolo, Maria Alessandra Sandulli, Giovanni Serges, Giuseppe Tinelli, Luisa Torchia, Mario Trapani, Vincenzo Zeno-Zencovich, Andrea Zoppini.

Collana pubblicata nel rispetto del Codice etico adottato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, in data 22 aprile 2020.

Il volume pubblicato è stato sottoposto a previa e positiva valutazione nella modalità di referaggio *double-blind peer review*.

*Coordinamento editoriale:*

Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: **MOSQUITO**, [mosquitoroma.it](http://mosquitoroma.it)

Caratteri tipografici utilizzati:

American Typewriter condensed, Brandon Grottesque, Gotham rounded (copertina e frontespizio)  
Adobe Garamond (testo)

*Impaginazione e cura editoriale:* Colitti-Roma [colitti.it](http://colitti.it)

*Edizioni:* Roma TrE-Press ©

Roma, febbraio 2021

ISBN: 979-12-80060-99-0

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



L'attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell'ambito della

Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza  
*L'unità del diritto*

La collana di studi giuridici promossa dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre assume un titolo – quello de *L'unità del diritto* – che può apparire particolarmente impegnativo perché il fenomeno giuridico riflette la complessità delle società che il diritto mira a regolare, si sviluppa intorno ad una molteplicità di articolazioni e sembra pertanto sfuggire ad una definizione in termini di unità. Anche la scienza del diritto, intesa come riflessione intorno al diritto, come forma di conoscenza che assume il diritto ad oggetto diretto e immediato di indagine, sia nella prospettiva teorica sia in quella storico-positiva relativa ad un singolo ordinamento, soffre a trovare una sua dimensione unitaria. La riflessione intorno al diritto, da qualunque punto di partenza si intenda affrontarla, ammette una pluralità di opzioni metodologiche, contempla una molteplicità di giudizi di valore, si caratterizza inevitabilmente per una pluralità di soluzioni interpretative. L'unico, generalissimo, elemento che sembra contraddistinguerla in senso unitario è dato dal suo essere rivolta alla conoscenza del diritto, dal suo carattere conoscitivo dell'esperienza giuridica complessivamente intesa, una unità, potrebbe dirsi, figlia della diversità e varietà delle scelte di metodo e del pluralismo interpretativo, ma pur sempre una unità quanto meno in questo suo nucleo irriducibile. Ed è allora questo il senso da attribuire al titolo della collana che prende l'avvio, ossia quello di dare ospitalità a contributi di studiosi diversi per formazione e interessi ma che si riconoscono tutti nella comune esigenza di indagare il fenomeno giuridico applicando con rigore il metodo prescelto, nella consapevolezza della condivisione di un patrimonio formativo e culturale idoneo a creare una adeguata coscienza di sé e sulla cui base costruire l'impegno scientifico del giurista.

In questa prospettiva, la collana si ripromette di ospitare non solo contributi scientifici di tipo monografico, raccolte di scritti collettanee, atti di convegni e seminari ma anche materiali didattici che possano proficuamente essere utilizzati nella formazione dei giovani giuristi.

La collana entra a far parte della struttura della editrice Roma *TrE-Press* che, affiancando alla tradizionale pubblicazione in volumi la pubblicazione in formato digitale on-line, consente un accesso libero ai contributi scientifici contribuendo, così, ad una nuova e più ampia diffusione del sapere giuridico.

Prof. Giovanni Serges  
Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza  
Università Roma Tre

## Indice

<i>Premessa</i>	11
-----------------	----

### CAPITOLO I

#### ORDINAMENTO ITALIANO. LIBERTÀ RELIGIOSA E MULTICULTURALISMO

CARLO CARDIA

1. <i>Diritto e religione. Autonomia e interrelazioni nelle prime esperienze storiche</i>	13
2. <i>Monismo e distinzione tra Stato e Chiesa nella formazione dell'Europa</i>	16
3. <i>Separatismo americano e separatismo francese. Amicizia e ostilità verso la religione</i>	19
4. <i>Il totalitarismo e l'inferno dei diritti umani. L'esperienza italiana unitaria tra separatismo, totalitarismo, costituzione democratica</i>	22
5. <i>Diritto e religione nell'ordinamento italiano. Stato laico sociale e sistema delle fonti</i>	27
6. <i>Le basi costituzionali della libertà religiosa individuale. Laicità matura ed obiezione di coscienza</i>	33
7. <i>Libertà religiosa collettiva. Le confessioni religiose, l'autonomia organizzativa e le Intese con lo Stato</i>	39
8. <i>Libertà di associazione religiosa, gli enti ecclesiastici tra diritto pattizio e diritto comune</i>	43
9. <i>Pluralismo religioso e le sfide del multiculturalismo</i>	47
10. <i>Comunità islamiche. Specificità e forme giuridiche di organizzazione</i>	52

### CAPITOLO II

#### LA LIBERTÀ RELIGIOSA INDIVIDUALE. CONTENUTI E PROBLEMATICHE

DAVID DURISOTTO

1. <i>Il diritto di libertà religiosa individuale. L'esercizio del culto: declinazioni, ordine pubblico</i>	57
2. <i>Libertà di espressione, tutela del sentimento religioso</i>	59
3. <i>Libertà di propaganda religiosa e ius poenitendi</i>	63
3.1 <i>Tutela della riservatezza: il diritto di non manifestare il proprio credo o convincimento</i>	69
4. <i>L'obiezione di coscienza</i>	73
5. <i>La manifestazione della libertà religiosa attraverso l'esibizione di simboli</i>	77
6. <i>Laicità, spazi pubblici e simboli religiosi. La questione del crocifisso</i>	81
7. <i>Libertà religiosa e rapporti di lavoro</i>	84
8. <i>Libertà religiosa nella famiglia</i>	89
9. <i>Multiculturalismo, famiglia e tutela dei soggetti più deboli</i>	92

## CAPITOLO III

### IL GOVERNO DEL FENOMENO RELIGIOSO. ISTITUZIONI PUBBLICHE, ORGANIZZAZIONI CONFENSIONALI E PERCORSO COOPERATIVO

RITA BENIGNI

1. <i>Le religioni in Italia, distinzione degli ordini e cooperazione. Le Istituzioni pubbliche di governo del fenomeno religioso</i>	97
2. <i>Introduzione ai modelli organizzativi dei culti. Le confessioni con Intesa</i>	102
2.1 <i>Le comunità islamiche italiane</i>	106
3. <i>La procedura di riconoscimento della confessione religiosa</i>	111
4. <i>La rilevanza giuridica delle qualifiche confessionali. Il ministro di culto</i>	114
4.1 <i>L'approvazione del ministro di un culto senza Intesa. I ministri del culto islamico</i>	118
5. <i>L'assistenza religiosa in carcere e nelle strutture ospedaliere. Modelli cooperativi</i>	123
6. <i>La cooperazione tra Stato e confessioni per l'educazione scolastica e la tutela dei beni culturali</i>	129
7. <i>La libertà di culto e i poteri locali di governo del territorio</i>	136

## CAPITOLO IV

### GLI ENTI RELIGIOSI CIVILMENTE RICONOSCIUTI

PIERANGELA FLORIS

1. <i>Gli enti religiosi. Articolazioni e denominazioni</i>	143
2. <i>Gli enti religiosi civilmente riconosciuti negli accordi Stato-confessioni religiose. I requisiti per il riconoscimento civile</i>	146
2.1. <i>Il procedimento di riconoscimento della personalità giuridica. Regole speciali e di diritto comune</i>	154
2.2. <i>L'obbligo dell'iscrizione nel registro delle persone giuridiche. La rilevanza civile dei controlli confessionali e i suoi limiti</i>	159
2.3. <i>Modificazioni e estinzione degli enti religiosi civilmente riconosciuti</i>	163
3. <i>Gli istituti di culto secondo la normativa del 1929-1930 sui «culti ammessi» nello Stato</i>	165
4. <i>Gli enti religiosi tra diritto pattizio e diritto comune: attività d'interesse generale e rami sociali dell'ente religioso civilmente riconosciuto</i>	168
5. <i>Enti religiosi civilmente riconosciuti e attività imprenditoriali</i>	176

## *Premessa*

Il rapporto tra diritto e religione ha contrassegnato la formazione di tanti Stati europei e in Italia ha accompagnato le svolte storico-culturali-ordinamentali vissute dal nostro Stato, sino alla Costituzione democratica del 1948. Oggi non meno di ieri il rapporto tra diritto e religione continua a contrassegnare e ad accompagnare i processi socio-culturali e giuridici in atto nel nostro, come in tanti altri paesi: tutti, infatti, anche se in modi diversi, sono impegnati a gestire la crescita del pluralismo religioso e culturale, che costituisce, ad un tempo, una componente essenziale della laicità dello Stato, ma anche una sfida per la laicità.

Questo volume guarda ai principi generali su cui poggia la disciplina del fenomeno religioso nel nostro ordinamento e approfondisce alcuni profili della libertà religiosa, sia individuale che collettiva, alternando riferimenti a temi classici con riferimenti a temi emergenti a seguito delle dinamiche pluralistiche in atto.

Con questi suoi contenuti, il volume si rivolge agli studenti di percorsi formativi brevi o propedeutici ad altri specialistici dell'area giuridica.



# Capitolo I

## *Ordinamento italiano. Libertà religiosa e multiculturalismo*

CARLO CARDIA

SOMMARIO: 1. Diritto e religione. Autonomia e interrelazioni nelle prime esperienze storiche – 2. Monismo e distinzione tra Stato e Chiesa nella formazione dell'Europa – 3. Separatismo americano e separatismo francese. Amicizia e ostilità verso la religione – 4. Il totalitarismo e l'inferno dei diritti umani. L'esperienza italiana unitaria tra separatismo, totalitarismo, costituzione democratica – 5. Diritto e religione nell'ordinamento italiano. Stato laico sociale e sistema delle fonti – 6. Le basi costituzionali della libertà religiosa individuale. Laicità matura ed obiezione di coscienza – 7. Libertà religiosa collettiva. Le confessioni religiose, l'autonomia organizzativa e le Intese con lo Stato – 8. Libertà di associazione religiosa, gli enti ecclesiastici tra diritto pattizio e diritto comune – 9. Pluralismo religioso e le sfide del multiculturalismo – 10. Comunità islamiche. Specificità e forme giuridiche di organizzazione.

### *1. Diritto e religioni. Autonomia e interrelazioni nelle prime esperienze storiche*

La religione e il diritto costituiscono due tra le attività primordiali umane, con le quali si delineano la concezione antropologica e spirituale e un certo modello di organizzazione della società. Con la religione l'essere umano interpreta sé stesso in rapporto alla propria origine, alla propria collocazione nel cosmo, in relazione ad una o più entità superiori che dirigono il suo cammino terreno e ne svelano il fine ultimo. In linea teorica, il diritto costituisce una attività autonoma perché diretta a individuare norme e pratiche che gli uomini devono seguire nel proprio agire sociale e nella organizzazione delle strutture e delle istituzioni con le quali e nelle quali essi costruiscono la propria convivenza.

In prima approssimazione, la religione è fenomeno collegato alla trascendenza, mentre il diritto è rivolto all'immanenza. La religione lega la coscienza individuale (con le convinzioni morali), il diritto guida il

comportamento individuale ed esterno, e provoca tra gli uomini legami di maggiore o minore coazione. Spesso il fenomeno giuridico si afferma nello spazio di un determinato territorio in cui possono convivere diverse religioni; al tempo stesso territori e spazi diversi possono riconoscersi ciascuno in una diversa religione, ma soggiacere alle stesse norme giuridiche (così è nel contesto attuale del Consiglio di Europa e dell'Unione europea).

Nella realtà storica il rapporto tra diritto e religione può presentarsi in modo difforme da quello appena indicato, e l'evoluzione di questo rapporto può far meglio comprendere l'autonomia reciproca e le reciproche interrelazioni. Non di rado, le primitive grandi aggregazioni umane si formano attorno a una concezione religiosa dalla quale fanno scaturire un determinato modello politico, e stabiliscono un nesso di consequenzialità tra i principi religiosi e i principi giuridici. Il rapporto tra religione e diritto, tra religione e politica, sembra all'origine molto stretto, e ancora oggi sono evidenti alcuni legami reciproci quasi indissolubili. Le regole principali che disciplinano le relazioni fondamentali tra gli uomini sono prima religiose e poi giuridiche, o insieme etiche e normative. Così, i comandamenti di non uccidere, di non rubare, di non far violenza sugli altri, e le norme che disciplinano i rapporti familiari e di parentela, hanno un primo fondamento in ambito etico e religioso per trasferirsi poi a livello ordinamentale.

Se risaliamo agli albori della civiltà troviamo principi religiosi che hanno una particolare assolutezza e che con il tempo rivelano una speciale ferocia. Così accade per i cosiddetti sacrifici umani che hanno avuto luogo in diverse società (anche in tempi non lontani), e così accade per pratiche terribili, come la tortura o l'induzione al genocidio, che puniscono comportamenti solo perché contrari alla religione (quella ufficiale o altre religioni), o a comportamenti umani come ad esempio quelli sessuali. Queste e altre confusioni e contraddizioni tra religione e diritto, costituiranno terreno di confronto e scontro che nel corso dei secoli segneranno i rapporti tra etica, religione, diritto, e più ampiamente tra potere secolare e potere spirituale.

Originariamente, inoltre, la religione è posta a base della *civitas* per proteggerla, garantirne la protezione da parte delle divinità, sia in tempo di guerra che durante i periodi di pace, ed essa si sviluppa a livelli diversi in ambito etico, civile, con una pluralità di ispirazioni, concezioni filosofiche, che sembrano garantire il più ampio pluralismo (così è nella Roma antica). Questo pluralismo non deve ingannare, nel senso che non è assimilabile a quello moderno, fondato sulla libertà di coscienza, ma rappresenta quella molteplicità di credenze, magari legate all'identità di una città, di una più ampia formazione sociale, di più estese aggregazioni politiche che

progressivamente vengono a costituirsi ed evolversi.

C'è, però, un più consistente livello di rapporti tra religione e diritto che coinvolge il modello di società che con il tempo viene elaborato, o la forma-Stato che viene delineata all'interno di una concezione religiosa, e che spesso si tramanda nei secoli con modifiche, contrasti, cambiamenti, che vivono importanti evoluzioni e che sono oggetto specifico della disciplina che studia le relazioni tra Stato e Chiese.

Possiamo stabilire qui una demarcazione storica, non assoluta ma di grande significato, tra la storia antica e l'epoca nella quale si sono affermate (almeno nel nostro mondo) le cosiddette religioni del Libro, l'Ebraismo, il Cristianesimo, l'Islam. Pur con le profonde differenze che persistono ancora oggi tra queste religioni, esse permettono di individuare categorie religiose e giuridiche valide per illustrare, studiare, comprendere, le relazioni più ampie tra religione e diritto, tra ordinamenti confessionali e ordinamenti statuali, che hanno seguito una evoluzione ininterrotta valida ancora oggi.

Nella prima fase evolutiva, si può dire che l'evento cristiano determina l'avvio di due processi storici complementari, da un lato l'autonomia verso il potere politico, che il mondo classico non conosce, e che il Vangelo delinea con una massima decisiva: «rendete a Cesare quello che è di Cesare e a Dio quello che è di Dio» (Matteo, 22, 21). Dall'altro lato, la diffusione di un messaggio etico-spirituale basato sulla radicale eguaglianza di fronte a Dio, perché di fronte a Dio «non c'è più giudeo né greco; non c'è più schiavo né libero; non c'è più uomo né donna, perché tutti voi siete un Cristo Gesù» (Paolo, Galati, 3,28). Ciò vuol dire che se fino all'avvento del cristianesimo c'è confusione tra impero e religione, con l'evento cristiano il suo messaggio è universale, non conosce una lingua, o una cultura sacra, e può essere tradotto in una infinità di culture; le possibilità di nuove culture e di nuove tradizioni restano aperte fino alla fine dei tempi. Ma, con il cristianesimo, il principio etico o di giustizia, assume una centralità sconosciuta, perché il cristiano è legittimista, ma non succube del potere politico, obbedisce alle leggi, ma gli si oppone quando sono ingiuste per modificarle sulla base di un *ethos* che rispetti la vita, la giustizia, la solidarietà.

Attraverso la virtù della giustizia si approfondisce il solco tra ciò che si deve fare per migliorare l'uomo e renderlo conforme al disegno divino per il suo destino umano e ultraterreno, e si moltiplicano le strade del bene per sconfiggere il male. Il dualismo tra religione e politica, tra Stato e Chiesa, ordinamento civile e ordinamento etico, diviene fondamentale nell'esperienza umana, ma la reciproca influenza porta a realizzare un sistema etico-giuridico sempre più ricco e complesso. L'influenza dell'etica

sul diritto si afferma subito anche nella società antica: è cancellata la concezione cruenta del rito religioso, si aboliscono i sacrifici animali, i templi si spiritualizzano e divengono luoghi di incontro della comunità e luoghi di preghiera con il Dio-persona. Si abbattono quei costumi violenti del paganesimo che tradiscono un concetto degradato della persona, si pone fine alla promiscuità nella quale vivono i popoli ai margini dell'impero, si radica la famiglia monogamica come struttura portante della società cristiana. Si avvia il superamento della schiavitù che diverrà effettivo con gradualità.

## *2. Monismo e distinzione tra Stato e Chiesa nella formazione dell'Europa*

Il dualismo che si afferma con il cristianesimo nel III secolo d.c. durerà nel tempo e su di esso il potere del Papato e quello dell'Impero si spartiranno il governo delle istituzioni. Per Papa Gelasio I «due poteri principalmente si contendono l'impero del mondo: la sacra autorità dei pontefici e la potestà imperiale; ma l'Ufficio dei sacerdoti è tanto più grave in quanto essi dovranno renderne conto, al giudizio divino, anche per gli stessi re degli uomini»<sup>1</sup>. Su tali basi Roma fonda il suo potere, già con l'incoronazione di Carlo Magno nel Natale dell'Ottocento, e la distribuzione dei compiti tra impero e papato che diverrà poi definitiva, mentre l'imperatore di Oriente si allontana e sarà poi indebolito dall'Islam.

Nasce e cresce costantemente l'idea d'Europa e il cristianesimo subisce un processo di giuridicizzazione per cui la dottrina cristiana diviene base di una ortodossia che si fa verità di Stato. In alcuni momenti ogni deviazione dottrinale, di singoli o di gruppi sociali, è condannata come eresia; spesso poi non si distingue tra eresie micidiali per l'identità cristiana e opinioni che non superano il livello di arzigogoli concettuali. La confusione tra reato ed eresia si fa evidente nel Tribunale dell'Inquisizione istituito per garantire l'ortodossia e il sistema di potere religioso, che nel contempo rafforza quello temporale attraverso un intreccio sempre più ampio tra istituzioni secolari ed ecclesiastiche. Il cristianesimo viene integrato nelle intelaiature dell'impero, da cui riceve protezione e difesa, ma da cui rischia di essere assimilato e così di perdere autonomia e autorevolezza nelle lotte di potere. Il Papato infatti per mezzo del confessionismo conquista l'Impero, ma nel contempo vede crescere il temporalismo, poiché la Chiesa stempera la sua

---

<sup>1</sup> GELASIO, *Ep. XII*, 2-3, in *Migne*, PL, LIX, p. 60.

spiritualità fino quasi a divenire uno Stato nello Stato, tanto che in alcuni momenti i confini delle due realtà si confondono. È questa la forza e la debolezza della cristianità medievale che fonda l'Europa, cerca di andare oltre i confini occidentali, accresce le proprie potenzialità.

Le proprietà della Chiesa si estendono con una accumulazione di beni e di strumenti produttivi e fiscali, con una proliferazione territoriale di strutture monastiche e territoriali che concentrano nel tempo ingenti porzioni del patrimonio nazionale o pubblico. Naturalmente, la proprietà ecclesiastica svolge una funzione sociale decisiva. Con le sue strutture la Chiesa assiste i poveri, gli emarginati e i pellegrini, fonda ospedali, ospizi e opere di assistenza a non finire. E per secoli essa è la grande madre educatrice, fonte di cultura e fondatrice di Università, sede di discussione e di elaborazione teologica, filosofica, scientifica. Essa diffonde sapere e conoscenza ovunque, e contribuisce alla formazione delle classi colte che in tutta Europa dirigono i popoli e gli Stati nazionali che si vanno formando. I papi, i vescovi, gli abati sono mecenati di artisti e animatori della grande arte cristiana.

Il passaggio culturale e politico che conduce l'Europa verso la modernità può essere colto nelle parole di Max Weber, il quale si chiede: «per quale concatenamento di circostanze è avvenuto che proprio sul suolo occidentale, e qui soltanto, la civiltà si è espressa con manifestazioni, le quali - almeno secondo quanto noi amiamo immaginarci - si sono inserite in uno svolgimento che ha valore e significato universale?»<sup>2</sup>. Forse, si può rispondere, perché «nell'Occidente la forza spirituale non è stata immobilizzata in un ordine sociale sacro, quale il confucianesimo in Cina e il sistema delle caste in India; essa ha conseguito libertà sociale e autonomia e, per conseguenza, la sua attività non è stata confinata nella sfera religiosa, ma ha avuto effetti di grande portata su ogni aspetto della vita sociale e politica»<sup>3</sup>.

Tuttavia, il percorso verso la laicità è lungo e inizia per paradosso con una rivoluzione tipicamente religiosa, inizialmente intrisa di dogmatismo e fanatismo. Martin Lutero, con le sue 95 Tesi di Wittenberg del 1517, non è il fondatore della laicità, perché non è tollerante verso le altre Chiese e perché non vuole uno Stato laico. Anzi, la prima cosa che fa è quella di subordinare la sua Chiesa al Principe e all'autorità politica, chiedendo e ottenendo protezione. Però, la Riforma pone due presupposti per lo Stato laico moderno. Spezza l'unità di fede, perché con il protestantesimo Dio sembra parlare agli uomini con mille linguaggi e rispondere a sensibilità differenti.

---

<sup>2</sup> M. WEBER, *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Sansoni, Roma 1945.

<sup>3</sup> C. DAWSON, *Christianity and the New Age*, Sheed & Ward, London 1931, pp. 94-95.

Non appena Lutero afferma che chiunque può leggere e comprendere la Bibbia con la propria intelligenza, perché la parola di Dio è accessibile a tutti, molti cristiani lo prendono sul serio. Sennonché, ciascuno nella Bibbia trova ciò che vuole, e di lì nascono tante Chiese diverse. Nel 1521 Lutero liquida, con un tratto di penna, la tradizione ascetica del cristianesimo, e con lo scritto *De votis monasticis iudicium* abolisce i voti religiosi di povertà, castità e obbedienza, e di conseguenza ogni fondamento del celibato ecclesiastico dei preti. In pochi anni, in tutto l'universo protestante in continua espansione, si svuotano i conventi, i preti si sposano, buona parte della proprietà ecclesiastica è liquidata, e acquistata dai sovrani o dalla nascente borghesia. È il rivolgimento più grande dall'Editto di Teodosio del 380, con il quale la religione cristiana divenne religione dell'Impero.

La prima conseguenza della rivolta luterana è che con essa si moltiplicano a non finire le eresie, si aprono le guerre di religione che durano quasi due secoli, e lasciano una eredità che si mischia al fluire del tempo. Ma per giungere ad un embrione di Stato laico si deve passare per un'altra strada, per la maturazione delle libertà religiosa che si afferma qua e là attraverso una concezione mite della religione. Quando, infatti, la società europea raggiunge una prima maturità, si spezzano alcuni equilibri e soprattutto essa non riesce più a sopportare quella uniformità di idee e di culture che per oltre un millennio l'ha quasi chiusa come in una gabbia. L'Europa dei commerci e delle nuove forme di economia non tollera l'intelaiatura patrimoniale che sa ancora di Medioevo, i sovrani nazionali respingono la disciplina politica e le strutture economiche che Roma ancora difende. Di qui si dispiegano nuove esigenze che pongono le premesse per una svolta plurale e poi laica. Bisogna rovesciare i rapporti economici, spezzando quel patrimonio ecclesiastico che persegue tanti fini nobili, ma è anche immobilizzato contro le leggi dell'economia. Occorre lasciare spazio a diverse opzioni religiose e ideologiche che liberino energie in un'Europa che non può soggiacere a poteri che si sommano ma non si integrano, che esistono ma non si riconoscano vicendevolmente.

Lutero viene superato in positivo con l'affermazione della libertà religiosa come un patrimonio cui gli uomini devono attingere per migliorare sé stessi, senza odio o astio, verso gli altri. Tra i primi uomini miti del nuovo universo intellettuale è Ugo Grozio, il quale parla di un ordine giusnaturalista che riguarda tutti gli uomini, ma anche Samuel Pufendorf, che nel 1672 pone il diritto di libertà religiosa tra i diritti naturali fondamentali. Christian Thomas (Thomasius) aggiunge nel 1698 che, essendo la tolleranza inalienabile dalla coscienza umana, l'eresia può essere nel peggiore dei

casi un errore dell'intelletto, mai un delitto. E la benevolenza spinge John Locke a scrivere nel 1689 l'*Epistola de tolerantia*, che resta la *magna charta* della libertà religiosa. Per Locke la tolleranza deve essere il segno distintivo del cristianesimo perché non può considerarsi cristiano colui che «manca di carità, di mitezza e di benevolenza verso tutti gli uomini in generale, anche quelli che non professano la fede cristiana». Locke introduce poi il principio separatista fondamentale. Lo Stato conserva e promuove i beni civili, come la vita, la libertà, l'integrità fisica, nonché la proprietà, ma non è competente su questioni come la salvezza ultraterrena. La Chiesa, invece, «è una libera società di uomini che si uniscono volontariamente per adorare pubblicamente Dio nel modo che credono gradito al fine della salvezza delle anime»<sup>4</sup>. Quasi un secolo dopo, sul finire del Settecento, con Kant la lettura non faziosa dell'illuminismo si intreccia con la fede in Dio che dà senso alla vita e fondamento all'etica. L'illuminismo è visto come «l'uscita degli uomini da una minorità a loro stessi dovuta. Minorità è l'incapacità di servirsi del proprio intelletto senza la guida di un altro»<sup>5</sup>.

### 3. *Separatismo americano e separatismo francese. Amicizia e ostilità verso la religione*

Dalla separazione tra i fini dello Stato e quello della Chiesa nasce il concetto di Stato laico, al quale si guarda come una meta da raggiungere e che si consegue per tappe storiche e giuridiche, a cominciare dal fatto che lo Stato non si interesserà più di teologia o di dottrina, che sono bandite le guerre di religione, e ciascuno può scegliere se credere o meno. Lo Stato laico si struttura come autocefalo e lascia alle religioni piena libertà di esistere e di agire.

La modernità si compie dal punto di vista giuridico quando viene meno il concetto di *civis-fidelis*, sostituito dal cittadino, soggetto ad un solo ordinamento statale di cui fanno parte uomini con diverse opinioni religiose. Lo Stato si struttura come la casa comune di tutti i cittadini ai quali offre eguali servizi. Il foro ecclesiastico è abolito, e si dà vita a un'unica giurisdizione, l'ordinamento statale assolve con propri uffici a funzioni prima espletate dalla Chiesa, in materie di nascita, matrimonio,

<sup>4</sup> Sull'argomento, M. FIRPO, *Il problema della tolleranza religiosa nell'età moderna. Dalla Riforma protestante a Locke*, Loescher, Torino 1978.

<sup>5</sup> I. KANT, *Risposta alla domanda: che cos'è l'illuminismo?* (1784), in ID., *Scritti politici*, a cura di N. Bobbio, L. Firpo, V. Mathieu, UTET, Torino 1965, p. 141.

sepoltura. Il cittadino non pagherà più tasse ecclesiastiche, registrerà la nascita dei figli all'anagrafe oltre che, se vuole, nei registri parrocchiali, potrà sposarsi religiosamente o civilmente, potrà essere seppellito senza doversi preoccupare in anticipo di scomuniche o anatemi. Le Chiese saranno tra le maggiori beneficiarie della libertà religiosa perché potranno raccogliere attorno a sé uomini liberi e convinti delle verità che esse proclamano, e non dovranno più guardarsi da controlli, vessazioni, angherie del potere politico.

Questo è l'ideale di Stato laico che tutti cerchiamo di raggiungere, ma l'evoluzione per conseguirlo è molto lunga e risente delle condizioni storiche di partenza da cui muovono diverse aree territoriali e molti Stati. Gli Stati Uniti d'America partono da colonie fondate da una multiforme immigrazione europea in fuga dall'intolleranza dei paesi di provenienza. Qui le diverse popolazioni si abituano a vivere un pluralismo religioso prima inesistente, agevolate anche dal fatto che si sono lasciate alle spalle l'aristocrazia ed il clero potente; qui inoltre non esiste una proprietà ecclesiastica da abbattere e non ci sono beni ecclesiali da incamerare, perché nessuno ha avuto tempo per accumulare ricchezze o latifondi. Il separatismo nasce allora come un separatismo amico delle religioni, e di tutte le Chiese, che partecipano insieme alla formazione dello Stato federale e fondano lo stare insieme sulla Dichiarazione di indipendenza del 2 luglio 1776, con parole che fanno sognare uomini e donne d'ogni parte del mondo: «è verità di per sé evidente che tutti gli uomini sono stati creati e che il Creatore li ha dotati di alcuni diritti inalienabili fra i quali la vita, la libertà, il perseguimento della felicità»<sup>6</sup>. Anche i nascenti Stati Uniti d'America presentano tuttavia due limiti che durano sino a tutto il Novecento. Il più grave è quello di teorizzare e praticare una schiavitù, orribile e senza confini verso la popolazione di pelle nera deportata dalle Coste d'Africa, che ha termine con la guerra di secessione, ma è sostituita da un razzismo che viene accettato e teorizzato dalla Corte Suprema che nega gli stessi valori affermati dalla Dichiarazione d'Indipendenza del 1776 e dai principi Costituzionali del 1789. Il secondo limite è quello di frenare il pluralismo religioso attraverso una ostilità verso ogni forma di ateismo o scetticismo, che ancora oggi l'ordinamento fa sentire in diverse maniere<sup>7</sup>.

Nell'area europea nasce invece il separatismo illuminista, tutto diverso e frutto di due concorrenti fattori storici e culturali che determinano una

---

<sup>6</sup> Cfr. V. L. PARRINGTON, *Storia della cultura americana. I. Il pensiero coloniale 1620-1680*, Einaudi, Torino 1969.

<sup>7</sup> Sui due profili segnalati, cfr. A. PLACUCCI, *Chiese bianche e schiavi neri*, Gribaudi, Torino 1990; F. RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, E.lli Bocca, Torino 1924, p. 256.

ostilità di fondo verso la religione, e verso la Chiesa cattolica in particolare. Qui infatti il nuovo sistema di rapporti con le Chiese ha dovuto smantellare tutto un apparato statale, pubblico, privato, diretto a sostenere e rafforzare un potere ecclesiastico strettamente legato a una concezione confessionale e proprietaria della società. Quindi, si teorizza apertamente che il passato è tutto da respingere, un po' come se l'uomo adulto debba vergognarsi della propria infanzia. Il presente e il futuro sono da afferrare e plasmare con gli strumenti della ragione e della propria capacità di giudizio. Per Voltaire, «se si dicesse la verità, la storia non esisterebbe», e per Jean Caritat, marchese di Condorcet, contano soltanto le leggi scientifiche della realtà naturale, che valgono anche per l'uomo, la sua personalità, la sua psiche.

Le due forme di separatismo sviluppano due modi di atteggiarsi verso la religione e le Chiese radicalmente diversi, l'uno quello nordamericano sarà amichevole e positivo, l'altro quello dei Paesi cattolici europei e soprattutto della Francia sarà ostile alla Chiesa e per alcuni versi anche antireligioso.

Più in particolare, negli Stati Uniti d'America l'eredità confessionista europea portata dagli emigrati, i quali hanno inizialmente dato origine a colonie omogenee per religione, si scioglie nello Stato unitario e federale dichiaratosi indipendente nel 1776. Nella nuova formazione statale non vi è una confessione dominante ed anzi il 1° emendamento - *establishment clause* - sancisce il divieto di erigere un culto o una fede a religione di Stato. Nel contempo, Chiese e organizzazioni religiose sono considerate e tutelate come persone giuridiche private e, come tutti gli americani, esse hanno la possibilità di crescere, svilupparsi ed arricchirsi mano a mano che procede la conquista e la trasformazione dei territori. Il pluralismo confessionale diviene strumento di forza e di sostegno della collettività, e non anche di divisione e di conflitto.

Tutto l'opposto accade negli Stati cattolici europei, in particolare in Francia, dove scoppia la scintilla rivoluzionaria del 1789. Qui non c'è traccia di pluralismo religioso, se non a livello pulviscolare, anche perché i dissidenti di tutte le denominazioni sono stati eliminati nel corso dei secoli. Si erge una sola confessione, quella cattolica, che ha accumulato ricchezza e potere più di qualunque altro soggetto, e che occupa interi spezzoni o segmenti, della vita collettiva, svolgendo funzioni che dovrebbero essere dello Stato, o avere carattere pubblico e sociale. Se vuole trasformarsi e vivere autonomamente, lo Stato deve spezzare una rete di poteri, economico e finanziario, politico e civile, che altrimenti lo soffocherebbe in pochi anni. E così, per edificare le proprie istituzioni, lo Stato cancella quelle ecclesiastiche competitive (comprese le scuole cattoliche), costruisce la propria economia azzerando la

manomorta, incamerando beni ecclesiastici e ridistribuendoli nel nascente mercato nazionale. In alcuni momenti si perde ogni equilibrio e si afferma il dogma del potere illimitato della legge, e del valore pratico della violenza; nasce uno Stato accentrato e burocratizzato, terreno fertile per tentazioni autoritarie. D'altra parte, la Chiesa cattolica, anziché cogliere l'opportunità storica per una riforma della sua presenza sociale e per la spiritualizzazione del suo ruolo, interpreta gli eventi che si collegano alla svolta separatista come il frutto diabolico di una rivolta contro l'ordine antico, la volontà divina, i diritti inalienabili dell'unica vera religione, e dichiara una guerra totale contro la modernità, ponendosi come nemico irriducibile dello Stato liberale. Ancora nel 1864, a distanza di oltre mezzo secolo dalla rivoluzione francese, il *Syllabus* di Pio IX condanna tutto ciò che è derivato dalla svolta illuminista, e ribadisce che, «rimossa la religione dalla società, ripudiata la dottrina e l'autorità della divina rivelazione, la stessa genuina nozione della giustizia e dell'umano diritto si ottenebra o si perde, ed invece della giustizia e del legittimo diritto si sostituisce la forza materiale». Nella logica e nella dialettica dell'amico-nemico, che avvelenerà la storia europea per due secoli, si consumano le speranze di una conciliazione e di un'evoluzione positiva dei rapporti tra Stato e Chiesa.

#### *4. Il totalitarismo e l'inferno dei diritti umani. L'esperienza italiana unitaria tra separatismo, totalitarismo, costituzione democratica*

La storia europea si spezza nuovamente nel secolo ventesimo con il trionfo in alcune sue parti del totalitarismo, di destra e di sinistra e con l'inferno dei diritti umani che questo determina. Le radici del totalitarismo e dei suoi esiti razzisti sono molteplici e vanno ricercate lontano nel tempo: nei limiti dello Stato liberale, che in Europa si fa imperialista e conquistatore, e nella prassi giacobina, che vuole instaurare una società perfetta con metodi violenti. Essa concepisce la vita e la dinamica politica come fondate sull'antitesi amico-nemico, progressisti-reazionari, destinate quindi a salvare e privilegiare i primi, annientare i secondi. Incidono al tempo stesso, le radici razziste che in Europa, ma anche negli Stati Uniti, alimentano l'antisemitismo ed esaltano la razza bianca sopra tutte le altre, disseminando veleni e pratiche violente che riscuotono l'ammirazione delle culture antiumanistiche in via di formazione tra la fine dell'Ottocento e inizi del Novecento. Il punto di coagulo di queste correnti diviene lo

Stato giacobino, che si fa a seconda delle occasioni Stato fascista, nazista o comunista, esaltando la propria onnipotenza, e di fronte al quale il resto, anzitutto i dissenzienti, devono cedere, pena l'annientamento. Morale, diritti umani, rispetto della persona, sono visti dallo Stato totalitario come debolezze ingannatrici, mentre all'opposto i miti della razza, della classe, della conquista e sottomissione di altri popoli e di altre nazioni, trionfano facendo del Novecento il secolo delle ideologie di guerra, delle guerre di sterminio dell'umanità.

Inevitabilmente, i rapporti con le Chiese e la libertà religiosa sono coinvolti con la bufera del totalitarismo, anche se con modalità molto diverse. Se il comunismo inaugura una nuova modernità persecutoria nei confronti della religione, che si estenderà dopo il secondo conflitto mondiale verso parte dell'Europa orientale, nei paesi fascisti e nazisti la religione viene nuovamente ridotta a *instrumentum regni*, con una nuova parziale confessionalizzazione dello Stato, di cui sono segni evidenti i Concordati con l'Italia del 1929, con la Germania del 1933, con la Spagna e il Portogallo, e alcuni altri.

Emblematica è la vicenda storica dell'Italia che in cento anni - tra il 1848 e il 1948 - ha vissuto l'evoluzione della modernità separatista, poi l'involuzione autoritaria di tipo fascistico, che ha prodotto tra l'altro i Patti Lateranensi del 1929, ed infine la maturazione, con la Costituzione democratica del 1948, che l'ha fatta entrare a pieno titolo nell'epoca dei diritti umani universali. L'Italia, peraltro, ha una sua specificità che la distingue da ogni altro paese al mondo, perché ha dovuto trovare, nelle diverse svolte che hanno segnato la sua politica ecclesiastica una soluzione originale per un problema che è solo suo, che nessun paese al mondo conosce: la collocazione sul suo territorio del centro della cattolicità, e il dover elaborare una condizione giuridica per la presenza del Pontefice, della Santa Sede, del Vaticano, che fosse rispettosa dei loro diritti e delle aspettative che altri Stati nutrivano rispetto alle sue scelte.

L'ordinamento italiano moderno nasce, se così può dirsi, con il primo atto liberalizzatore che si registra nel Regno Piemontese, e che si estenderà al Regno d'Italia, costituito dalla Lettera-patente del 18 febbraio 1848 con cui Carlo Alberto ammette i Valdesi «a godere di tutti i diritti civili e politici dei nostri sudditi, e frequentare le scuole dentro e fuori delle università, ed a conseguire i gradi accademici». Analoghe misure vengono adottate in relazione agli israeliti con r.d. 29 marzo 1848, che estende ad essi i diritti civili, e con la legge 15 aprile dello stesso anno, che li ammette al servizio militare. Lo Statuto Albertino del 4 marzo 1848 sembra contraddire questo

processo riformatore con l'affermazione, contenuta nel primo articolo, secondo cui «la Religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi». Ma già la Legge Sineo del 19 giugno 1848 enuncia un principio generale di eguaglianza laddove «la differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici ed all'ammissibilità alle cariche civili e militari». Inizia di qui quel cammino di cambiamento che, prima nel regno sabauda e poi nell'Italia unitaria, cancella i presupposti e i capisaldi dell'*ancien régime*, secondo lo schema classico del separatismo illuminista. Con la legge Siccardi del 9 aprile 1850 è abolito il foro ecclesiastico, e realizzata l'unicità della giurisdizione civile e penale. Con le leggi del 1855 e del 1866 viene smantellata la struttura proprietaria della Chiesa cattolica, con la soppressione degli ordini religiosi contemplativi, poi di tutti gli ordini e congregazioni religiose, e conseguente incameramento dei loro beni. Il Codice civile del 1865 introduce il matrimonio civile come unico valido per lo Stato e rende giuridicamente insignificante il matrimonio canonico. Infine, tra il 1859 (legge Casati) e il 1877 (legge Coppino) le strutture scolastiche sono sottratte alla direzione e alla vigilanza delle autorità ecclesiastiche e progressivamente laicizzate. Tuttavia, il separatismo italiano è stato contrassegnato da un sostanziale moderatismo, che ha eliminato ogni tendenza estremista francesizzante, che pure esisteva, ed ha permesso al nostro paese di modernizzarsi senza aprire aspri conflitti con la Chiesa cattolica. Per la verità, il motivo per una contrapposizione tra le due realtà c'era effettivamente, perché l'Italia ha potuto diventare Stato unitario solo abbattendo il potere temporale dei Papi, sconfiggendo a Porta Pia il 20 settembre 1870 l'ultima (non drammatica) resistenza dello Stato Pontificio, e regolando con la Legge delle Guarentigie del 13 maggio 1871, la condizione del Papa e della Santa Sede sul territorio italiano ormai unificato.

La condizione della Chiesa cattolica in Italia, nel periodo che va dal 1870 al 1929, è stata valutata, a livello internazionale e interno, quasi come un modello di relazioni ecclesiastiche aperte e lungimirante nel quale si conciliava la libertà della Chiesa e delle Chiese con la libertà di tutti i cittadini, di qualunque opinione religiosa. Con la Legge delle Guarentigie, che pure fu respinta dalla Chiesa cattolica, si pone fine al potere temporale dei Papi, si dà vita ad un regime speciale per gli organi centrali della Chiesa romana e per la condizione giuridica delle istituzioni cattoliche in Italia. Tale legge anticipa il vigente Trattato del Laterano del 1929, laddove conferisce al pontefice una condizione singolarissima, che lo equipara alla persona del sovrano d'Italia (oggi il Presidente della Repubblica), e gli garantisce una totale immunità territoriale e l'esenzione dall'ingerenza statale in tutte le

faccende che riguardano il governo universale della Chiesa. In particolare, l'articolo 7 della legge prevede che «nessun ufficiale della pubblica autorità od agente della forza pubblica può [...] introdursi nei palazzi e luoghi di abituale residenza o temporanea dimora del Sommo Pontefice, o nei quali si trovi radunato un conclave o un concilio ecumenico, se non autorizzato del Sommo Pontefice, dal conclave o dal concilio». In altri termini, pur essendo tutti i territori dell'ex Stato pontificio incorporati nel territorio italiano, l'Italia determina quasi una sospensione della sua sovranità sui Palazzi vaticani e nei luoghi appena indicati, garantendo così nei fatti una vera indipendenza del Papa e degli organi di governo della Chiesa. Sono poi riconosciute speciali gaurentigie a soggetti ecclesiastici, come i cardinali, o ad organismi ecclesiastici come i Concili, e il Conclave, perché le loro attività possano svolgersi in piena libertà e indipendenza. Come farà anche il Trattato del Laterano.

Altre disposizioni, sparse qua e là nell'ordinamento, concedono al culto cattolico sostegni finanziari (attraverso i «supplementi di congrua» per i parroci più poveri), agevolazioni giuridiche (costruire e mantenere gli edifici di culto) riconoscimenti simbolici (nelle cerimonie pubbliche) e sostanziali (assistenza religiosa nelle istituzioni penitenziarie) che contribuiscono a salvaguardarne il carattere e l'importanza sociale. Infine, con una scelta decisiva per la sua identità, l'Italia ha mantenuto in tutte le scuole primarie l'insegnamento religioso facoltativo, che nei fatti fu scelto praticamente dalla generalità delle famiglie<sup>8</sup>. Nell'Italia unitaria i principi religiosi e morali della religione cattolica sono entrati in tal modo nella tradizione culturale italiana e nel tessuto civile.

Agli inizi del Novecento l'Italia viene inghiottita dall'esperienza totalitaria fascista ed inaugura la svolta di destra in Europa con la presa del potere nel 1922 da parte di Benito Mussolini. Questi nel 1938 porterà l'Italia all'alleanza con la Germania di Adolf Hitler e la getterà nel vortice del secondo conflitto mondiale e dell'occupazione nazista nel 1943-45. Il nuovo indirizzo politico ha effetti dirompenti anche sui rapporti tra Stato e Chiese, travolge ogni norma e ogni dialettica tipica del periodo separatista. Con i Patti Lateranensi del 1929, il regime fascista acquista un indubbio merito storico perché chiude definitivamente la cosiddetta

---

<sup>8</sup> La legge Coppino (1877), adottata dal Governo di sinistra con l'intento di avviare una laicizzazione della scuola dimenticava di menzionare l'insegnamento della religione. Tale silenzio, sulla spinta delle proteste dei genitori, fu recuperato l'anno successivo dal Consiglio di Stato che affermò dapprima la facoltà poi l'obbligo per i Comuni di attivare il corso di religione se richiesto dai genitori; previsione quest'ultima confermata nel 1888 da un Regolamento ministeriale.

Questione Romana, e costituisce lo Stato Città del Vaticano, dando a questa piccola entità statale una vera sovranità territoriale, in misura eguale allo spazio di territorio garantito nel 1871 dalla Legge delle guarentigie. Ma per il resto, tutto cambia. Il principio di eguaglianza dei culti all'interno del cosiddetto diritto comune viene spezzato, e lo Stato entra in rapporti bilaterali con la Chiesa cattolica con la quale stipula un Trattato e un Concordato che dettano una disciplina specialissima (se così può dirsi, assai più speciale rispetto a quella dell'epoca liberale) per il Papa, la Santa Sede, il cattolicesimo nazionale. La più gran parte delle relazioni ecclesiastiche è sottoposta al principio di bilateralità, e sottratta alla valutazione del legislatore unilaterale statale, e la Chiesa torna ad assaporare qualcosa dei suoi antichi privilegi, sia pure attenuati dall'inevitabile modernizzazione della società. La religione cattolica è di nuovo definita come la sola religione dello Stato, riaffermando il principio enunciato nello Statuto Albertino, la costituzione del microscopico Stato Vaticano restituisce al Papa una sovranità territoriale altrettanto microscopica. Con il riconoscimento della giurisdizione sui matrimoni cattolici si reintroduce uno spicchio dell'antico privilegio del foro. Per il resto, le attività e le istituzioni cattoliche ottengono riconoscimenti e privilegi in ogni campo della vita civile e sociale, nella scuola, nella famiglia, nelle strutture pubbliche.

A fare le spese del cambiamento sono i culti acattolici. Non nel senso che sono ricacciati nel limbo dell'irrelevanza, perché i cosiddetti culti ammessi vengono disciplinati dalla legge 29 giugno 1929, n. 1159 che riconosce loro la personalità giuridica, e alcuni diritti e prerogative conseguenti. Il peso che i culti minoritari subiscono è un altro. Essi vivono dentro un sistema normativo a dominanza cattolica, ogni loro diritto è subordinato ai privilegi concessi alla religione dello Stato, e può in ogni momento subire restrizioni o essere negato. Si giungerà a far loro di nuovo conoscere il carcere per motivi di fede, a realizzare vere persecuzioni, e a far inghiottire gli israeliti nella follia distruttrice nazista della *shoah*. Così avviene per quei culti che vengono giudicati contrari all'ordine pubblico, e posti fuori legge nel 1935, così avviene per gli israeliti che subiscono l'onta delle leggi razziali del 1938.

Con il fallimento del totalitarismo, prima di quello nazi-fascista nel 1945, poi di quello stalinista (il comunismo si protrae a lungo e muore per consunzione nel 1989) l'Occidente è indotto a fare un bilancio della modernità, entrando nell'era dei diritti umani, e ricostruendo uno Stato democratico con nuove fondamenta. Hannah Arendt pronuncia le parole più adatte ad esprimere lo stupore che coglie chi si pieghi a guardare gli orrori che il primo Novecento ha prodotto: «l'antisemitismo (non il semplice odio

contro gli ebrei), l'imperialismo (non la semplice conquista), il totalitarismo (non la semplice dittatura) hanno dimostrato, l'uno dopo l'altro che la dignità umana ha bisogno di una nuova garanzia, che si può trovare soltanto una nuova legge sulla terra destinata a valere per l'intera umanità». Una nuova legge sulla terra, cioè il bisogno di un Nuovo Sinai, di un rinnovato decalogo che riconcili l'uomo con sé stesso e con la propria storia. E ciascun paese dà vita a nuove Costituzioni che ridisegnano un cammino da percorrere per non ripetere gli errori del passato e edificare nuove istituzioni che garantiscano i diritti dei cittadini e nuovi rapporti con lo Stato.

Nella sconfitta del totalitarismo sono coinvolte in modo radicale anche le Chiese e le religioni: quelle protestanti, che quasi mai hanno levato la voce contro il razzismo, ovunque sia stato praticato, e quella cattolica, che ha flirtato a lungo con ogni forma di assolutismo. La Chiesa cattolica è rimasta ferma alla condanna dei diritti di libertà espressa nel *Syllabus* ed ha fondato un'alleanza con il totalitarismo di destra del XX secolo, nella speranza di una qualche restaurazione dell'ordine antico. Ciascuno procede ad una sorta di esame di coscienza, di vera e propria autocritica, che trova un punto alto nel Concilio Vaticano II della Chiesa cattolica e nella Costituzione *Gaudium et Spes*. Quest'ultima supera le condanne confessionali del secolo diciannovesimo e si pronuncia a favore della forma democratica dello Stato, oltretutto del diritto di libertà religiosa. Si rinviene nel documento conciliare il rifiuto di ogni tipo di totalitarismo quando si respingono «tutte quelle forme di regime politico, vigenti in alcune regioni, che impediscono la libertà civile o religiosa, moltiplicano le vittime delle passioni e dei crimini politici e distorcono l'esercizio della autorità dal bene comune per farlo servire nell'interesse di una fazione o degli stessi governanti».

Dalla palingenesi che chiude la fase totalitaria nasce in Italia la Costituzione democratica del 1948, che rifonda anche il sistema di rapporti tra Stato e Chiesa e delinea un programma ambizioso di libertà religiosa che deve permeare il nuovo ordinamento ispirato ai nuovi dritti di libertà.

##### *5. Diritto e religione nell'ordinamento italiano. Stato laico sociale e sistema delle fonti*

La qualificazione dello Stato in materia religiosa è il frutto di un esame complessivo dell'ordinamento a cominciare dalle norme costituzionali o fondamentali. Nel caso dell'ordinamento italiano tale analisi deve

partire dal presupposto che nel nostro sistema di relazioni tra lo Stato e le organizzazioni religiose si è voluta conciliare la tradizione di rispetto della libertà religiosa, maturata nell'esperienza separatista, con un articolato sistema di contrattazione con le confessioni religiose che prevede attualmente i Patti Lateranensi che regolano i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica, le Intese che disciplinano i rapporti con i culti non cattolici, ed una più ampia attività di cooperazione e contrattazione tra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni religiose. L'approccio cooperativo e la rinuncia ad una regolamentazione unilaterale del fenomeno religioso da parte dello Stato trovano attuazione nel quadro di tre direttrici fondamentali iscritte nella Carta costituzionale e gerarchicamente ordinate, che caratterizzano la laicità del nostro ordinamento,

La prima direttrice è l'eguaglianza dei cittadini in materia religiosa. Più precisamente, il divieto di distinzione per motivi di religione (art. 3 Cost.) ed il riconoscimento della libertà religiosa tra i diritti inviolabili dell'uomo (artt. 2, 19 Cost.) sono i capisaldi di uno Stato laico che esclude qualsiasi tipo di limitazione, discriminazione o condizionamento della persona in ragione della propria convinzione religiosa. In sede di Costituente si affermò esplicitamente che la Costituzione doveva essere non ideologica perché in essa e per essa fosse possibile una libera azione non soltanto delle forze politiche, ma anche di tutti i movimenti ideologici che stanno sullo sfondo delle forze politiche. La volontà di non favorire l'espansionismo di un culto rispetto ad altri trova espressione anche nei confronti delle organizzazioni religiose (artt. 8, 20 Cost.). Ne deriva che lo Stato italiano è laico perché non ha voluto darsi una qualificazione confessionale, perché il principio di cittadinanza è indissociabile dal rispetto della più ampia libertà ed eguaglianza religiosa individuale. E le aggregazioni civili e sociali devono restare immuni da condizionamenti confessionali, positivi o negativi. Il principio di laicità insomma è assunto a livello costituzionale nel suo più intimo significato di neutralità dello Stato rispetto alle molteplici espressioni della fenomenologia religiosa<sup>9</sup>.

La seconda linea direttrice è la valorizzazione del carattere sociale e del valore storico della religione e delle confessioni religiose. Lo Stato riconosce quest'ultime come formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità dell'uomo (art. 2 Cost.), si impegna a rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona (art. 3 Cost.) e sancisce l'uguale libertà e il diritto di organizzarsi di tutte le confessioni (art. 8, comma 2, Cost.). Essa

---

<sup>9</sup> L'impostazione della Costituzione del 1948, era stata anticipata da F. RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico subbiiettivo* (1924), riedito da Il Mulino, Bologna 1992.

insomma disegna quello religioso come un fenomeno sociale e così rifiuta l'emarginazione della religione a livello privato. Fermi restando i principi di laicità ed eguaglianza, per la Costituzione è possibile, talora persino necessario, intervenire a livello giuridico, sociale, finanziario, per agevolare e favorire l'effettività del diritto di libertà religiosa da parte dei cittadini e delle istituzioni confessionali. Il carattere sociale della religione produce una spinta verso le fonti bilaterali, che va tuttavia conservata nei limiti della laicità (principio sovraordinato), per cui non si potranno riconoscere ad una religione o ad una confessione privilegi e prerogative contrastanti con le libertà e l'eguaglianza dei cittadini e dei culti.

La terza direttrice delle norme costituzionali riguarda il rapporto pubblico-privato. Secondo la tradizione europea ottocentesca, lo Stato è il principale soggetto attivo e gestore dei servizi pubblici essenziali (come l'educazione e l'assistenza sanitaria). Tale impostazione traspare anche nella Costituzione italiana che riconosce il ruolo dei privati, ma lo fa antepoendo le funzioni sociali dello Stato e degli enti territoriali. Così è per l'art. 33, comma 3, per cui «enti e privati hanno diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato», ed analogamente per l'attività assistenziale (art. 38). Tale impostazione ha determinato qualche ostacolo allo sviluppo di un'iniziativa privata educativa, assistenziale e più ampiamente sociale, di ispirazione religiosa. Tuttavia a partire dagli anni novanta del Novecento il quadro di riferimento è mutato in modo importante, di fronte all'aumento delle esigenze educative, assistenziali e sociali, l'insufficienza delle reti statali ha contribuito alla crescita del volontariato che ha trovato riconoscimento e apprezzamento nella legislazione del cosiddetto settore non profit e del terzo settore. Nel contempo in alcuni campi (come nell'educazione e nell'assistenza sanitaria) si è creato un sistema pubblico integrato, in cui gli istituti a gestione privata che rispettano le condizioni poste dalla legge affiancano quelli statali. La rimodulazione del rapporto pubblico-privato ha aperto nuovi importanti spazi di cooperazione tra Stato ed organizzazioni religiose.

Le tre direttrici che caratterizzano la laicità italiana condizionano, come accennato, le fonti del diritto del fenomeno religioso, che soprattutto a partire dalla fine degli anni novanta del Novecento hanno vissuto una moltiplicazione, sia per motivi interni che per l'evoluzione dell'ordinamento internazionale. Inserito da tempo nei processi d'integrazione europea, l'ordinamento italiano si è evoluto e si evolve in concomitanza con il diritto delle organizzazioni europee (Unione europea e Consiglio di Europa, in particolare) anche in materia religiosa.

Le fonti del diritto interno possono essere distinte in fonti unilaterali e in fonti di derivazione bilaterale (formate con il concorso di uno o più soggetti confessionali). Le fonti unilaterali, a loro volta si distinguono in: fonti costituzionali; fonti statali ordinarie, generiche e specifiche; fonti regionali<sup>10</sup>.

La Costituzione contiene i principi ispiratori della politica ecclesiastica dello Stato italiano e le norme inderogabili che disciplinano la manifestazione del fenomeno religioso. Per la gerarchia delle fonti, le disposizioni della Carta (in particolare gli artt. 7, 8, 19, 20) prevalgono su ogni altra categoria di norme e possono essere modificate solo con lo speciale procedimento di revisione costituzionale.

Le fonti ordinarie generiche disciplinano materie più ampie rispetto a quella ecclesiastica, ma contengono norme direttamente o indirettamente attinenti a qualche aspetto religioso o confessionale. Tali fonti sono in crescita, anche per l'espansione di quei settori di attività cosiddette di utilità sociale (che coinvolgono il richiamato terzo settore), in cui è storicamente importate l'impegno delle organizzazioni religiose. Altre leggi concernono poi il matrimonio religioso con effetti civili, diversi tipi di obiezione di coscienza, i rapporti familiari, l'assistenza religiosa nelle strutture obbligatorie, la libertà religiosa in ambito lavoristico e scolastico.

Le fonti ordinarie specifiche disciplinano direttamente alcune materie religiose o confessionali. Esse sono poco numerose, poiché nell'attuare la Costituzione si è data prevalenza alle regolazioni bilaterali. Attualmente la principale fonte ordinaria specifica è la legge sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato (legge 24 giugno 1929, n. 1159 ed il suo Regolamento di attuazione, il regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289), una legislazione del periodo fascista profondamente ritoccata da interventi della Corte costituzionale, la quale attualmente disciplina le confessioni diverse da quella cattolica che non abbiano sottoscritto un'Intesa con lo Stato. Da tempo peraltro si susseguono in Parlamento proposte di legge tese ad abrogarla e a sostituirla con una disciplina organica in materia di libertà religiosa<sup>11</sup>. Altre leggi riguardano la previdenza e l'assistenza sociale e sanitaria per sacerdoti e religiosi cattolici, e per i ministri di culto di altre confessioni, il trattamento giuridico dei cappellani militari e di quelli degli istituti penitenziari.

La legislazione regionale infine ha avuto grande impulso dapprima con il

---

<sup>10</sup> In argomento S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, UTET, Torino 2000.

<sup>11</sup> Al riguardo, di recente, cfr. *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, a cura di R. Zaccaria, A. Ferrari, S. Domianello, P. Floris, R. Mazzola, il Mulino, Bologna 2019.

progressivo conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali, poi con la riforma del 2001 del Titolo V della Carta (Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001) e la ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni (artt. 117-118 Cost.).

Le fonti di derivazione bilaterale sono riconducibili ai Patti Lateranensi del 1929, richiamati dall'art.7 della Costituzione, come riformati il 18 febbraio 1984, e alle Intese con i culti acattolici, di cui al terzo comma dell'art. 8 della Costituzione. I Patti Lateranensi, firmati l'11 febbraio 1929, si compongono del Trattato del Laterano, che ha dato vita allo Stato città del Vaticano, e del Concordato, che regola la condizione della Chiesa cattolica in Italia. Quest'ultimo è stato profondamente rivisto con l'Accordo di revisione del 1984, nel quale le Parti convengono anche nel non considerare più in vigore l'art. 1 del Trattato del Laterano, che definiva il carattere confessionista dello Stato italiano. A seguito della riforma del 1984 sono stati elaborati altri testi pattizi su specifiche materie. Il più importante testo pattizio attuativo dell'Acc. del 1984 è stato trasfuso nella legge 20 maggio 1985 n. 222, recante disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici e per il sostentamento del clero, la quale per il suo fondamento pattizio non è modificabile in via unilaterale. Di livello assai diverso sono le intese sub-concordatarie, elaborate per dare attuazione alle disposizioni concordatarie in alcune specifiche materie, come l'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche, la tutela dei beni culturali e l'assistenza spirituale in alcune strutture obbligatorie.

L'altro importante settore della legislazione bilaterale è formato dalle Intese con i culti acattolici, approvate con legge, sulla base dell'art. 8, comma 3, Cost. Esse sono modellate sull'Accordo del 1984 con la Chiesa cattolica quanto ai contenuti, che si ripetono con poche differenze tra l'una e l'altra Intesa (si è parlato in dottrina di effetto fotocopia)<sup>12</sup>. Le leggi sino ad oggi approvate su base di Intesa sono dodici<sup>13</sup> e oltre al culto ebraico e a numerose denominazioni cristiane acattoliche riguardano il buddismo e l'induismo.

Alle fonti di diritto interno si affiancano quelle di diritto internazionale. L'Italia partecipa a numerose organizzazioni sovranazionali sia di livello universale, come l'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu), oppure regionale, come l'Unione europea ed il Consiglio di Europa. La libertà

<sup>12</sup> In argomento G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, cit., p. 50.

<sup>13</sup> I testi possono leggersi sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, [www.presidenza.governo.it](http://www.presidenza.governo.it).

religiosa, negli atti fondativi di tali organismi ed in numerose successive Convenzioni e Dichiarazioni, entra tra le libertà fondamentali che connotano i sistemi democratici. Più ampiamente il fenomeno religioso è parte sostanziale dell'agenda politica sovranazionale anche per il peso che esso ha nei processi di integrazione socio culturale tra le nazioni e tra i popoli, che a seguito delle migrazioni si mescolano ormai in tutta Europa dando origine a società sempre più multietniche e plurireligiose.

Le fonti del diritto internazionale universale cui può farsi riferimento sono la Dichiarazione internazionale dei diritti dell'uomo del 1984, che riconosce all'individuo la libertà di pensiero di coscienza e di religione anche nelle sue declinazioni associative. Una libertà ripresa e specificata dal Patto internazionale sui diritti civili e politici e da quello sui diritti economici e sociali, entrambi del 1966, oltretutto da numerose dichiarazioni e convenzioni successive. Merita ancora un richiamo la Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989, che nell'elevare il minore a soggetto di diritto gli riconosce la libertà di autodeterminarsi in materia religiosa.

I processi di integrazione sovranazionale che incidono più direttamente sulla regolazione interna del fenomeno religioso sono tuttavia quelli dell'area regionale europea, riferibili all'Unione europea ed al Consiglio di Europa, che ha il suo punto di riferimento nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950).

In entrambi i processi il principio che presiede alla disciplina del fenomeno religioso è la competenza dei singoli Stati membri, per cui né l'Unione europea né il Consiglio di Europa possono intervenire sulle legislazioni nazionali e soprattutto sulla regolazione dello status delle organizzazioni religiose (così espressamente l'art.17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - TFUE)<sup>14</sup>. Tuttavia entrambi gli organismi riconoscono e tutelano la libertà religiosa e possono adottare norme che indirettamente regolano aspetti religiosi o confessionali. Per tali motivi le rispettive Corti emettono non di rado pronunce che hanno rilevanza anche sulla regolazione del fenomeno religioso in Italia.

Con riferimento all'Unione europea l'art.10, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (integrata nel Trattato di Lisbona), riconosce la libertà religiosa in modo non difforme dalla Costituzione italiana e dall'art. 9, comma 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nel più ampio quadro dell'impegno dell'Unione a rispettare i diritti dell'uomo

---

<sup>14</sup> Cfr. A. LICASTRO, *Unione europea e "status" delle confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, Giuffrè, Milano 2014; D. DURISOTTO, *Istituzioni europee e libertà religiosa. CEDU e UE tra processi di integrazione europea e rispetto delle specificità nazionali*, ESI, Napoli 2016.

e le libertà fondamentali (art. 6 Trattato dell'Unione – TUE). Vanno ancora ricordate le numerose direttive su tematiche specifiche come la Direttiva 2000/78/CE sull'eguaglianza di trattamento ed il divieto di discriminazione anche religiosa in ambito lavorativo. Speciale importanza ricoprono i Regolamenti e poi alcuni atti politici come le Risoluzioni del Parlamento europeo in materia di tutela delle minoranze religiose o di eguaglianza tra uomo e donna. Dal punto di vista giurisdizionale infine va crescendo la competenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea di Lussemburgo che, nel pronunciarsi sulla corretta applicazione della normativa europea, sempre più spesso giudica su questioni che toccano l'esperienza religiosa (quali ad esempio l'uso dei simboli nell'ambito lavorativo o i rapporti di famiglia).

Ancora più ampia è l'incidenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, organo giurisdizionale del Consiglio di Europa, la quale giudica sulla base della richiamata Convenzione del 1950, e alla quale possono ricorrere tutti i cittadini degli Stati membri che ritengano di avere subito una violazione delle proprie libertà ivi iscritte. Il punto di riferimento per i profili religiosi è l'art. 9 della Convenzione (accanto agli artt. 8, 14 CEDU, e all'art. 2 del Protocollo Addizionale 1 alla Convenzione), su cui la Corte è chiamata con frequenza a pronunciarsi. Le sue pronunce non hanno incidenza diretta sulle fonti formali italiane, non possono cioè abrogare delle norme interne, e tuttavia possono costituire validi strumenti di pressione sul legislatore al fine di adeguare la disciplina nazionale agli standard europei. Anche il Consiglio di Europa affianca all'azione della Corte un'attività normativa (nella forma di Convenzioni, Risoluzioni e Raccomandazioni), che andrà però recepita dai parlamenti nazionali.

#### *6. Le basi costituzionali della libertà religiosa individuale. Laicità matura ed obiezione di coscienza*

Nell'orizzonte del principio costituzionale di laicità, come sopra delineato, si colloca la regolazione della libertà religiosa dell'ordinamento italiano, il quale riconosce a tutti, cittadini italiani o meno, il «diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume» (art. 19 Cost.).

L'articolo 19 della Costituzione disegna una libertà religiosa individuale dai contenuti plurimi e con un ambito di applicazione nei più diversi settori

della vita personale e nei rapporti sociali<sup>15</sup>. In tutte le sue componenti (manifestazione del pensiero religioso, proselitismo, esercizio del culto, riservatezza e *ius poenitendi* su cui ci si soffermerà successivamente al Cap. II), essa va interpretata ed attuata nel rispetto delle direttive e dei principi costituzionali prima richiamati. In particolare dell'eguaglianza in materia religiosa, che trova fondamento nella pari dignità di tutti i cittadini<sup>16</sup>, per la quale lo Stato italiano, e per esso la legge ed i poteri pubblici, non possono esprimere apprezzamenti positivi o negativi né sulle opinioni individuali in materia religiosa, né sul patrimonio dogmatico e dottrinale di una confessione religiosa. Va anche richiamato il carattere sociale della laicità italiana per la quale l'ordinamento non assume un mero obbligo di tutela negativa delle libertà religiosa, ma si impegna a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» che rendono effettive le libertà e ad agire in modo da consentire a tutti la parità di godimento delle medesime (art. 3, comma 2, Cost.). Un impegno che si traduce in un atteggiamento giuridico di accoglienza delle esigenze e dei tratti identitari di natura religiosa. Secondo la Corte costituzionale, il principio di laicità dello Stato «implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale»<sup>17</sup>. Pertanto, nel caso di conflitto con altri interessi, il principio di laicità porta a ricercare le composizioni di maggior garanzia possibile per la libertà religiosa, ovvero le soluzioni meno limitative della medesima.

In applicazione di tali principi, il nostro ordinamento assicura alla persona una tutela più ampia di quanto emerge dal dettato letterale dell'art. 19, sorretta peraltro dalle richiamate fonti europee (in particolare dall'art. 9 CEDU), che presentano formulazioni più ampie.

In primo luogo, l'art. 19 della Costituzione comprende tutte le opinioni in materia religiosa, incluse quelle negative o scettiche, e i comportamenti che possono seguire a tali opinioni. Seguendo in questo l'insegnamento di Francesco Ruffini, la libertà religiosa «è la facoltà spettante all'individuo di credere a quello che più gli piace o di non credere, se più gli piace a nulla»<sup>18</sup>; ciò vuol dire che anche il fenomeno ateistico, sia nelle sue formulazioni più assertive che in quelle più scettiche, «nel campo del diritto rimane sempre in

<sup>15</sup> Cfr. G. DALLA TORRE, *Il primato della coscienza. Laicità e libertà nell'esperienza giuridica contemporanea*, Studium, Roma 1992.

<sup>16</sup> Un fondamento richiamato e sostenuto già da A. C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, Giuffrè, Milano 1961, in part. p. 62 ss.

<sup>17</sup> Corte Cost., 11-12 aprile 1989, n. 203.

<sup>18</sup> F. RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., p. 198.

stretto rapporto col problema della religiosità»<sup>19</sup>. Ad essere protetto è inoltre l'intero processo di formazione del pensiero religioso, per cui si può parlare di un diritto alla libera formazione della coscienza in materia religiosa, che impegna lo Stato e le istituzioni pubbliche ad agire in modo da tenere attiva la neutralità in quelle strutture nelle quali, o dalle quali, la coscienza individuale o collettiva, può essere influenzata. Ciò significa evitare che gli strumenti di diffusione del pensiero, tipici dell'era tecnologica, soffochino o condizionino la coscienza individuale indirizzandola, più o meno sapientemente, verso un determinato pensiero religioso o ideologico e nel contempo significa tenere alta la tutela del pluralismo<sup>20</sup>. Va in tale direzione l'impegno profuso nella scuola, in cui i programmi e gli orientamenti scolastici tengono conto di quel pluralismo delle idee che è il terreno di coltura più favorevole per la formazione delle nuove generazioni. Ciò deve avvenire anche nei mass-media, che influiscono sempre di più sui comportamenti e sulle idee dei vari strati della popolazione, e nei quali è necessario che non prevalgano presenze eccessive, o unidirezionali, di determinati gruppi confessionali o ideologici. Altro contenuto della libertà religiosa non espresso è il cosiddetto diritto alla riservatezza, che vanta una specifica tradizione nella storia della libertà religiosa. La libertà religiosa coincide infatti con l'emancipazione dalle discriminazioni, che implica il diritto a non rivelare la propria opinione religiosa ed il divieto per i poteri pubblici, ma anche per i privati, di richiederla senza un giustificato motivo. La riservatezza affonda le sue radici nella tendenziale irrilevanza giuridica della appartenenza confessionale e delle convinzioni religiose in tutti i momenti della vita pubblica e dell'esperienza sociale dei cittadini. Ad essa si ricollega anche lo *ius poenitendi*, cioè il diritto di cambiare idea in materia di credo o convincimento. Entrambi i diritti trovano numerosi e crescenti motivi di applicazione (cfr. Cap. II).

Il principio di laicità accogliente deducibile dalla Costituzione si ritrova anche nella disciplina dei limiti alla libertà religiosa. Originariamente, il costituente pensò di limitare l'esercizio della libertà religiosa in presenza di principi o riti contrari all'ordine pubblico e al buon costume<sup>21</sup> riprendendo la formula della legislazione fascista sui culti ammessi. Si sarebbero però legittimate forme di controllo del patrimonio dottrinale delle comunità

<sup>19</sup> P. A. D'AVACK, *Il problema storico giuridico della libertà religiosa*, Bulzoni, Roma 1964, p.180.

<sup>20</sup> C. CARDIA, *Ateismo e libertà religiosa. Nell'ordinamento giuridico, nella scuola, nell'informazione, dall'Unità ai nostri giorni*, De Donato, Bari 1973, p. 83.

<sup>21</sup> AAC, P. 886. La formula originaria venne emendata a seguito di una proposta avanzata da Calamandrei e Cianca (*ibidem*, p. 823)

religiose, e si sarebbero consentiti interventi repressivi come si sono avuti nel periodo autoritario, utilizzando lo strumento dell'ordine pubblico<sup>22</sup>. Anche per evitare qualsiasi ritorno al passato, la formula costituzionale prevede la limitazione dei soli riti, e solo in quanto questi contrastino con il buon costume, con esclusione di ogni controllo sulla dottrina e sui principi professati, e di ogni riferimento all'ordine pubblico; mentre il buon costume viene generalmente riferito alla morale sessuale e al rispetto della dignità e della persona umana<sup>23</sup>. Il fatto che l'art. 19 della Costituzione preveda solo il predetto limite non significa peraltro che l'esercizio del culto non debba sottostare ad altre norme poste a tutela di altri beni e diritti protetti dall'ordinamento costituzionale, e che possono riguardare, ad esempio, la tutela della quiete pubblica o l'ordinato svolgersi di un rito in un luogo pubblico (si pensi banalmente ai cortei funebri o alle processioni nelle pubbliche vie). Vanno infine ricordati i limiti alla libertà religiosa posti dalle disposizioni sovranazionali cui l'Italia ha aderito ed in particolare dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 9 par. 2). Le norme che a diversi livelli prevedono o comportano limitazioni o condizionamenti all'esercizio del culto andranno in ogni caso applicate in modo coerente con l'impegno dello Stato italiano a ridurre al minimo le limitazioni, e a ricercare le soluzioni maggiormente garanti della libertà religiosa (si veda il Cap. II)

La tutela delle convinzioni religiose infine è spesso associata all'obiezione di coscienza, la quale non è un contenuto dell'art. 19 e tuttavia ha uno stretto rapporto con tale libertà, anche abbastanza complesso. L'obiezione di coscienza consiste nel rifiuto di obbedire a leggi che si ritengono ingiuste, poiché contrastano con una regola o un valore religioso, etico o ideologico che per l'individuo assume la forza di un imperativo categorico il quale resiste ad ogni altra fedeltà<sup>24</sup>. Per sé, questa pratica potrebbe sembrare contrastante

<sup>22</sup> Su tali basi la circolare n. 600/158 (c.d. Circolare Buffarini-Guidi) del 9 aprile 1935 vietò ogni forma di attività del *Culto Pentecostale*, «essendo risultato che esso si estrinseca e concreta in pratiche religiose contrarie all'ordine sociale e nocive all'integrità fisica e psichica della razza» cfr. G. PEYROT, *Gli evangelici nei loro rapporti con lo Stato dal fascismo ad oggi*, Società di studi valdesi, Torre Pellice 1977, p. 11. La pratica di colpire i «diversi» proseguì quindi nei confronti dei Testimoni di Geova con circolari del 1939 e del 1940, mentre nel 1938 le famigerate leggi razziali portarono a colpire l'ebraismo italiano, perseguitato atrocemente anche in sintonia con i nazisti nel periodo dell'occupazione del 1943-45.

<sup>23</sup> Per tali contenuti del buon costume cfr. in particolare Corte Cost. 19 febbraio 1965, n. 9 e Corte Cost. 8 ottobre 2000, n. 293.

<sup>24</sup> In argomento cfr. R. BERTOLINO, *L'obiezione di coscienza moderna. Per una fondazione costituzionale del diritto di obiezione*, Giappichelli, Torino 1994; G. DAMMACCO, *L'obiezione di coscienza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. Botta, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2006, pp. 114-

con l'eguaglianza dei cittadini, e con la irrilevanza delle convinzioni religiose e ideali dei singoli, poiché l'obietto chiede un trattamento diversificato privilegiato in ragione di una propria convinzione religiosa, mentre il principio di laicità si fonda sul presupposto di una eguale soggezione dei cittadini alla legge civile e ai suoi precetti. La storia antica e moderna è tuttavia ricca di esempi di rifiuto all'obbedienza delle leggi umane anche al prezzo di gravi conseguenze (come l'incarcerazione reiterata nel caso di rifiuto a prestare il servizio militare). Ad approfondire l'argomento si scopre del resto che l'obiezione di coscienza trova la sua sede naturale nei regimi democratici nei quali, da una parte, deve promuoversi l'adesione morale dei cittadini ai contenuti della legge e, dall'altra parte, deve riconoscersi il valore della ribellione alla legge ingiusta per far prevalere la perfettibilità continua del comando giuridico. Il legislatore infatti è consapevole della continua perfettibilità delle norme e che occorre lasciare spazio alle opinioni dissenzianti, le quali nella dialettica democratica consentono tale perfezionamento. Nelle democrazie moderne la legislazione si cambia e si perfeziona attraverso la protesta collettiva e l'azione politica che trova sbocco nelle riforme parlamentari (se la maggioranza ritiene ingiusta una legge la cambia o la abroga). L'obiezione di coscienza costituisce rispetto a tale iter una salvaguardia residuale dell'individuo di fronte a normative che la maggioranza non ritiene di dovere cambiare, ma alle quali esso non può ottemperare per motivi, tra gli altri, religiosi. Nella seconda metà del Novecento su tali basi si è affermata la prima delle obiezioni di coscienza, quella al servizio militare in cui l'obietto è stato visto come un anticipatore profetico di valori quali il rifiuto del bellicismo o militarismo. Una enfaticizzazione che non autorizza a ridurre la problematica ad un conflitto tra persone pacifiche e persone belliciste. Va infatti rispettata l'opinione di chi accetta il servizio militare nella convinzione che la difesa del paese (o di paesi aggrediti, o che sono in stato di soggezione a rischio di sterminio) meriti un intervento bellico fino al sacrificio della vita. Inoltre, in un'epoca nella quale crescono gli interventi sotto egida ONU, per soccorrere popolazioni che subiscono aggressioni più o meno estese, perdono di senso le scelte astensionistiche o neutrali. La vicenda del servizio militare evidenzia come anche nelle obiezioni più condivise si è messi di fronte a percezioni diverse del dato valoriale, che aprono la strada a valutazioni fortemente soggettive e che invitano alla cautela.

---

115; C. CARDIA, *Tra il diritto e la morale. Obiezione di coscienza e legge*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), maggio 2009; V. TURCHI, *I nuovi volti di Antigone. Le obiezioni di coscienza nell'esperienza giuridica contemporanea*, ESI, Salerno 2009.

Non sempre peraltro la contrapposizione di valori è così netta, e l'evoluzione stessa dell'obiezione di coscienza ha portato ad una tale proliferazione di casi da suscitare a volte perplessità, riducendo il valore profetico e benefico della ribellione alla legge sentita 'ingiusta' riconosciuta alle prime forme di obiezione.

Il più alto valore dell'obiezione s'è riproposto di fronte alle pratiche abortive e nelle pratiche connesse alla sperimentazione animale (la cosiddetta vivisezione). In entrambi i casi le istanze degli obiettori hanno trovato accoglienza nelle normative. Accanto a queste obiezioni se ne sono aggiunte di recente altre, conseguenti all'adozione di leggi che nei paesi europei hanno legittimato l'eutanasia, il suicidio assistito, l'uso e la sperimentazione su embrioni. Altre contestazioni, che possono dar vita a obiezioni di coscienza specifiche, sono emerse con la legittimazione della maternità surrogata, l'introduzione del matrimonio tra persone dello stesso sesso, dell'adozione di minori da parte di coppie omosessuali. In questi e in altri casi l'obiezione di coscienza ha mostrato tutta la sua delicatezza, in termini di accentuazione delle conflittualità e della polarizzazione delle posizioni. Le opinioni personali ed i diritti individuali sono stati esaltati al punto tale da mettere nell'ombra, o negare direttamente, i diritti di altri soggetti o dei soggetti più deboli. Il conflitto peraltro può essere totale o parziale, si pensi al rifiuto di emotrasfusioni per i Testimoni di Geova, basata sull'interpretazione di alcuni passi biblici, e al rifiuto di cure mediche in quanto tali, per i seguaci della Christian Science<sup>25</sup>. L'obiezione sanitaria, in questo caso, trova possibilità concreta di accoglimento nell'ordinamento perché, un po' dovunque, la legge non obbliga l'individuo ad accettare trattamenti che non si condividono. Sorgono però criticità in caso di minori, quando è in gioco la loro vita, perché la legge non consente di decidere per altri (incapaci di agire) mettendone a rischio la vita. Si mischiano ancora motivazioni religiose a motivazioni politico-ideologiche ad esempio in ambito fiscale. Si è diffusa l'obiezione di coscienza di versare imposte per diversi scopi: spese militari, sovvenzioni a strutture che praticano l'aborto, effettuano ricerche non condivise, prevedono sport violenti, e via di seguito. Con l'esplosione del multiculturalismo si è poi assistito al proliferare di obiezioni a motivo religioso contro insegnamenti scolastici o l'uso di certi corredi o per converso alla adozione di comportamenti vietati dalle leggi e che possono incidere

---

<sup>25</sup> In argomento cfr. V. CRISAFULLI, *In tema di emotrasfusioni obbligatorie*, in «Diritto e società», fasc. 3, 1982, p. 560; G. DI COSIMO, *Coscienza e Costituzione. I limiti del diritto di fronte ai convincimenti interiori della persona*, Giuffrè, Milano 2000; F. PAPINI, *Rispetto della persona umana o divieto di rifiutare le emotrasfusioni per motivi religiosi?*, in «Rivista italiana di medicina legale», 2017, 1, 104 ss.

sull'interesse del minore o sulla libertà di autodeterminazione della donna.

Da queste e altre forme di obiezione di coscienza si ricava la convinzione che siamo di fronte ad un ambito di comportamenti rilevanti giuridicamente in continua espansione, e che si presenta assai complesso, aprendo a volte a forme di relativismo giuridico individuale o comunitario. Un'ampia casistica che non sempre può trovare accoglienza, ma che richiede all'ordinamento una laicità matura in grado di coniugare la perfettibilità delle norme e la disponibilità degli ordinamenti democratici ad adeguare il precetto alle convinzioni personali con la tenuta dei principi su cui si fonda lo stesso ordinamento (l'eguaglianza e la dignità delle persone, la tutela della vita e della salute, anche pubblica, la tutela dell'ambiente, la solidarietà).

### *7. Libertà religiosa collettiva. Le confessioni religiose, l'autonomia organizzativa e le Intese con lo Stato*

La tutela della libertà religiosa nella Costituzione italiana ha una dimensione anche collettiva. Il pluralismo religioso tutelato dalla Costituzione «non concerne solo la libertà di scelta degli individui, ma anche il diritto all'esistenza, all'organizzazione e alla funzionalità delle diverse istituzioni religiose, calate nel più ampio riconoscimento costituzionale delle aggregazioni umane»<sup>26</sup>. All'articolo 2 della Costituzione, lo Stato riconosce infatti la centralità delle formazioni sociali nelle quali l'uomo svolge la sua personalità e questo riconoscimento porta al superamento delle concezioni liberaldemocratiche per le quali gli unici rapporti giuridicamente rilevanti sono quelli intercorrenti tra Stato e individui. Nella dimensione collettiva le confessioni religiose di cui all'art. 8 della Costituzione sono oggetto di specifiche previsioni quali aggregazioni particolari attraverso le quali il singolo sviluppa la propria componente spirituale e vengono soddisfatti a livello sociale i bisogni connessi alla professione di una fede religiosa<sup>27</sup>.

L'art 8, comma 1, Cost. sancisce la eguale libertà di tutte le confessioni religiose, la quale non implica una piena eguaglianza di disciplina delle stesse ma la parità di trattamento in quelle materie ed in quei rapporti che incidano sui livelli essenziali della libertà religiosa collettiva. Tutto ciò che esula da tale ambito può avere una differente disciplina giuridica (per via

<sup>26</sup> F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna 2000.

<sup>27</sup> Sull'argomento, S. LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Giuffrè, Milano 1967, pp. 79 ss.; E. TOSATO, *Persona, Società intermedie e Stato. Saggi*, Giuffrè, Milano 1989; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella costituzione italiana*, Cedam, Padova 1990.

bilaterale o unilaterale), anche consistente, purché razionalmente motivata.

La prima differenza di trattamento a livello costituzionale è tra l'articolo 7 e l'articolo 8 della Carta, i quali delineano due modi diversi dello Stato di guardare al carattere istituzionale della Chiesa cattolica e delle altre confessioni. Per l'articolo 7, primo comma, «Stato e chiesa cattolica sono, ciascuno nel suo ordine, indipendenti e sovrani», per il secondo comma «i loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi le cui modifiche, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale». La Chiesa cattolica è quindi considerata come un ordinamento primario, sovrano e indipendente, in considerazione della indiscussa personalità giuridica internazionale di cui essa gode. Ragion per cui l'Italia instaura con essa un rapporto pattizio di tipo internazionale, stipulando degli accordi concordatari, che storicamente hanno assunto la denominazione di Patti Lateranensi, e accordi modificativi di tali Patti. Tuttavia, se dal punto di vista istituzionale nel proprio ordine la Chiesa è effettivamente sovrana, invece quando i soggetti canonici e le specifiche strutture ecclesiastiche agiscono all'interno del territorio e dell'ordinamento italiano, essi sottostanno alla piena sovranità dello Stato, salvo i limiti specificamente previsti dai Patti Lateranensi.

Alle confessioni religiose non cattoliche l'articolo 8 Cost. riconosce «il diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, purché non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano» (comma 2), poi prevede che il loro rapporti con lo Stato «sono regolati per legge, sulla base di Intese con le relative rappresentanze» (comma 3). L'autonomia organizzativa di cui al comma 2, come vedremo, consente alle confessioni di raggiungere attraverso l'Intesa di cui al comma 3 uno status giuridico del tutto speciale rispetto alle altre formazioni sociali operanti nell'ordinamento italiano. E tuttavia si tratta di uno status e di una personalità giuridica che resta confinata all'interno dell'ordinamento civile, la confessione insomma, anche se dotata di Intesa, è un soggetto di diritto pubblico interno privo di rilevanza internazionale.

La possibilità conferita alle confessioni di dotarsi di propri statuti, vale a dire di regole organizzative, consente alla formazione sociale religiosa di scegliere tra diversi status giuridici. Essa potrà innanzitutto restare una confessione di fatto ed organizzarsi ed agire con gli strumenti delle associazioni non riconosciute di cui agli artt. 36 e ss. del codice civile. In tal caso sarà connotata da una normazione minima e da una forte spontaneità di adesione e di comportamento da parte dei propri fedeli; essa godrà inoltre delle prerogative costituzionali (diritto di culto, di propaganda, di organizzazione comunitaria, compresa la nomina di ministri di culto). Lo stato di confessione di fatto può essere permanente oppure temporaneo,

in attesa del riconoscimento giuridico sulla base della normativa sui culti ammessi (legge n. 1159 del 1929). La condizione giuridica di confessione riconosciuta estende l'area dei diritti e delle prerogative di cui essa può godere, che comprenderà sia le prerogative previste dalla legislazione sui culti ammessi (matrimonio religioso, insegnamento religioso, assistenza spirituale) sia quelle della legislazione civile, penale, amministrativa o fiscale e tributaria, inerenti ai culti riconosciuti. Tale ampliamento di tutela consegue alla verifica da parte del Ministero dell'Interno dell'esistenza di una confessione religiosa su base territoriale da due punti di vista. Quello quantitativo, per cui si dà atto dell'esistenza di una comunità di credenti, delle sedi ove si effettua il culto a livello territoriale e della sua indipendenza istituzionale da altre confessioni. E quello qualitativo, che accerta l'appartenenza dei fedeli ad una comune fede e dottrina anch'essa indipendente istituzionalmente da altre confessioni, vale a dire che non riconosce le gerarchie ecclesiali di altre confessioni. Tale verifica, per il principio di neutralità dello Stato, esula da ogni valutazione di merito circa la dottrina ed il patrimonio spirituale e religioso. All'accertamento dell'autonomia istituzionale della confessione si aggiunge la verifica della non contrarietà degli statuti all'ordinamento giuridico italiano, vale a dire ai principi fondamentali dell'ordinamento. Tra questi rientra in particolare il rispetto dei diritti fondamentali a partire dalla libertà di adesione e di recesso, che vietano ogni strumento di costrizione, fisica o psicologica, sia nella fase di adesione che di uscita dall'organizzazione religiosa. Per le stesse ragioni, non si potrà prevedere, ad esempio, una soggezione piena al ministro di culto o a esponenti dell'organizzazione e neppure riti con sacrifici di animali o pratiche violente o di istigazione all'odio o ad atti di depravazione morale. Si tratta di pratiche che possono riscontrarsi in alcuni recenti sviluppi della fenomenologia religiosa. In particolare nei movimenti religiosi che esigono ed esibiscono una militanza confessionale rigida ed assorbente, o che praticano tecniche vicine al lavaggio del cervello per cui gli aderenti sono a volte ridotti in uno stato di sudditanza psicologica, che provoca l'allontanamento dalla famiglia e dai contesti amicali ed affettivi di origine, al fine di esercitare un più stringente controllo, oppure spinge alla donazione di ingenti sostanze economiche. Innanzi a tale realtà il compito dello Stato laico è quello di non riconoscere civilmente le organizzazioni per le quali si accerti che dietro la copertura di una denominazione confessionale e la spendita di finalità religiose si perseguono scopi contrari allo sviluppo della personalità umana e/o in contrasto con i diritti umani. E nel contempo quello di perseguire le condotte e le attività illecite poste in

essere da tali organizzazioni, con gli strumenti del diritto comune, compresa l'azione penale.

Nel tornare alle confessioni che scelgono la via del riconoscimento giuridico, va infine rilevato che gli statuti talora riguardano la formazione sociale religiosa (la confessione) e talaltra l'ente che la rappresenta, il cosiddetto ente esponenziale (cfr. Cap. III). In questo secondo caso, le norme statutarie descrivono l'ente rappresentativo ed il rapporto di strumentalità con la confessione, ma non anche le specificità religiose e neppure la struttura territoriale della confessione medesima<sup>28</sup>. Nel primo caso invece lo statuto riflette pienamente la struttura giuridica e territoriale della confessione religiosa, e dunque il riconoscimento riguarda direttamente la confessione. Si veda lo statuto approvato con dpr. n. 676 del 1961, che riguarda la Chiesa evangelica luterana in Italia, «fondata sul Vangelo e sul Nuovo Testamento nelle professioni della Chiesa originaria e nella Confessione Augustana dell'anno 1530», e ne individua e regola la struttura territoriale, nonché l'organizzazione comunitaria e ministeriale. Altrettanto può dirsi per l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai (IBISG), riconosciuto con dpr. del 20 novembre 2000, per il quale l'IBISG «segue e pratica gli insegnamenti e il culto religioso predicati da Nichiren Daishonin». Esso aderisce e - dal punto di vista religioso - ne è parte integrante - alla Soka Gakkai, con sede in Tokio, quale ente religioso centrale che diffonde il Buddismo di Nichiren Daishonin in tutto il mondo. Lo statuto prosegue individuando la struttura territoriale e comunitaria della confessione, e regolando i rapporti istituzionali interni. In altri casi ancora si assiste ad una certa commistione tra le disposizioni di natura organizzativa della confessione e l'enunciazione teologica religiosa riferibile al patrimonio dottrinale; come nel caso dello statuto dell'ente morale Assemblee di Dio in Italia (Pentecostali), approvato con dpr. n. 1349 del 1959, dove si afferma che le «*Assemblee di Dio in Italia*» credono ed accettano la intera Bibbia come infallibile parola di Dio. Credono in un solo Dio creatore di tutte le cose e che nell'unità di esso vi sono le tre persone distinte: Padre, Figliuolo e Spirito Santo. Essi credono nell'incarnazione del Signore Gesù Cristo, nel seno di Maria Vergine, e nella Sua immolazione per salvare e purificare dalla colpa primitiva dei peccati attuali dell'uomo».

La confessione riconosciuta ha il diritto di chiedere l'avvio delle trattative

---

<sup>28</sup> Così è per il dpr. 19 del 1961 che ha riconosciuto l'*Ente Patrimoniale dell'Unione cristiana evangelica battista d'Italia*; il dpr. 128 del 1979 che riconosce l'*ente patrimoniale dell'Unione italiana delle chiese cristiane avventiste del 7° giorno*; il dpr. 23 febbraio 1993 che ha riconosciuto l'*Ente patrimoniale della Chiesa di Gesù Cristiana de Santi degli ultimi giorni* (Mormoni).

per la stipula di una Intesa con lo Stato ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost. Come accennato, la tutela assegnata ad una confessione con Intesa è la più ampia possibile, poiché la normativa pattizia la solleva dall'applicazione della legislazione sui culti ammessi e regola bilateralmente le esigenze specifiche e peculiari del culto (come enti religiosi, ministri di culto, matrimonio, insegnamento religioso, festività, e così via). Sulle materie regolate pattizamente lo Stato non potrà intervenire unilateralmente, gli accordi potranno essere modificati solo bilateralmente, in modo analogo a quanto accade per le norme concordatarie. Con la previsione delle Intese di cui all'art. 8, comma 3, la Costituzione riduce le differenze di trattamento tra Chiesa cattolica e altre confessioni religiose, rispondendo all'impianto laico della Carta che inserisce la fenomenologia religiosa in un ambito e in un orizzonte di libertà e socialità tendenzialmente paritario. È bene precisare che l'Intesa cui facciamo riferimento è solo quella stipulata ai sensi dell'art. 8 e non un qualsiasi accordo tra la rappresentanza di un culto e un organo amministrativo dello Stato o con le Regioni o gli enti locali. Si tratta più in particolare di un accordo che regola i rapporti complessivi tra Stato e confessione religiose, attraverso una contrattazione tra Governo e rappresentanza confessionale che costituirà la base per la legge di cui all'art. 8, comma 3, della Costituzione (vedi Cap. III). Tale legge di approvazione riproduce nella sostanza l'Intesa raggiunta tra le parti; più precisamente il Parlamento in sede di approvazione non potrà modificarne la sostanza, potendo soltanto rinviare il testo alla Commissione per le Intese, se ritiene necessarie delle modifiche. Per queste ragioni, la qualifica più rispondente alla funzione assolta dall'Intesa è quella di contratto di diritto pubblico interno, che funge da parametro di costituzionalità della legge di approvazione, la quale a sua volta si colloca tra le leggi atipiche o rinforzate. Va da ultimo ricordato che l'ordinamento non riconosce alle confessioni religiose il diritto ad avere l'Intesa, ma solo il diritto a chiedere l'apertura delle trattative. Compete al Governo decidere se aprire tali trattative e se portarle a termine; in entrambi i casi il diniego è esercizio di una discrezionalità politica (così Corte Cost. 27 gennaio 2016, n. 52).

#### *8. Gli enti religiosi tra diritto pattizio e diritto comune*

La libertà e autonomia delle confessioni comprende il diritto di dare vita ad associazioni tra fedeli o ad enti patrimoniali mediante i quali esse

agiscono nell'ordinamento e nella società civile, svolgendo molteplici attività<sup>29</sup>. Si tratta di strutture ed attività che talora non trovano rispondenza in altri soggetti sociali, e sono irriducibili agli schemi codiciali di diritto comune. Basta pensare, per esempio, agli Istituti (un tempo chiamati ordini o corporazioni) religiosi, che per il modo di strutturarsi, i livelli gerarchici in cui si organizzano, la vita in comune che crea una comunità solo *lato sensu* familiare, le attività religiose che realizzano, non sono riconducibili tra gli enti associativi civili. Ed ancora quanto alle attività, si pensi alla cura d'anime, cioè all'impegno pastorale che viene svolto nei confronti dei fedeli e che si concreta nell'amministrazione dei sacramenti (soprattutto nella Chiesa cattolica), nell'insegnamento della dottrina e nell'esercizio del culto; attività che neanche volendo potrebbero essere paragonate ed assimilate a quelle di altri soggetti dell'ordinamento civile. Accanto a tale attività di religione o di culto le strutture confessionali svolgono poi non di rado attività comuni a quelle di altre realtà associative.

Nel quadro della laicità accogliente e del rispetto dell'autonomia confessionale, l'ordinamento italiano assegna a tali aggregazioni una particolare tutela quando esse assumono la forma di enti religiosi civilmente riconosciuti (cfr. Cap. IV). In tal caso le attività di religione o di culto si svolgono senza ingerenza da parte delle autorità civili e godono di un trattamento fiscale di favore. Tale trattamento di favore trova giustificazione nella meritevolezza dell'attività svolta, in termini di soddisfazione di un diritto o di un'esigenza giuridicamente tutelata. Le attività diverse da quelle di religione o di culto invece restano soggette alle comuni leggi dello Stato di carattere amministrativo, civile, fiscale, tributario, sia pure nel rispetto della struttura e delle finalità di tali enti<sup>30</sup>.

A partire dal secondo Novecento si è assistito ad un'evoluzione socio-giuridica particolarmente rilevante, che ha portato lo Stato a guardare con particolare favore verso le molteplici forme di solidarietà e creatività sociale svolte dagli enti religiosi e non<sup>31</sup>. In una rapida successione di tempo, a sostegno di tali attività sociali sono nate delle figure giuridiche tipiche: le organizzazioni di volontariato (legge n. 266 del 1991) e le cooperative sociali (legge n. 381 del 1997); nel 1997 ha preso forma la disciplina tributaria delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS). Si tratta di qualifiche cui si collegano importanti esenzioni ed agevolazioni di carattere fiscale e tributario. Al tempo stesso però tali qualifiche coprono attività annoverabili

---

<sup>29</sup> P. FLORIS, *L'ecclesiasticità degli enti*, Giappichelli, Torino 1997.

<sup>30</sup> P. CAVANA, *Gli enti ecclesiastici nel sistema pattizio*, Giappichelli, Torino 2011.

<sup>31</sup> P. MONETA, *Solidarietà sociale e religione: organizzazioni di utilità sociale ed enti ecclesiastici*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, vol. II, Cedam, Padova 2000, pp. 1303-1327.

tra quelle extra-religiose svolte dagli enti religiosi civilmente riconosciuti (ed anche da enti religiosi senza riconoscimento): si pensi all'assistenza sociale e sanitaria, all'istruzione, allo sport dilettantistico, ed ancora alla promozione delle risorse artistico e storico culturali, alla tutela dell'ambiente, dei diritti civili, alla ricerca scientifica di interesse sociale. Quanto agli enti religiosi da ciò è derivato un affiancamento della normativa non profit a quella di favore dell'ente religioso civilmente riconosciuto; un connubio non sempre facile da gestire e che può spingere l'ente religioso a preferire le norme di diritto comune a quelle speciali pattizie anche a rischio della sua qualificazione di ente ecclesiastico o religioso civilmente riconosciuto.

L'ampliamento dell'area del non profit, ha condotto più di recente ad importanti modifiche sfociate nella riforma degli Enti del Terzo settore, superando le precedenti normative sulla Associazione di volontariato, e di promozione sociale, nonché sulle ONLUS (cfr. Cap. IV). La nuova normativa del Terzo settore ha due caratteristiche essenziali. Essa amplia le attività per le quali gli enti interessati possono fruire delle agevolazioni e, nel contempo, definisce con più rigore il soggetto qualificabile come ente del terzo settore (Ets) ed i controlli cui sarà sottoposto. Tale evoluzione ha reso più evidente il problema della coerenza della qualifica di Ets con la natura stessa di enti religiosi o ecclesiastici e più precisamente il problema della possibilità/opportunità per l'ente di creare un ramo Ets, senza mettere a rischio la specialità confessionale e la natura di ente religioso civilmente riconosciuto, poiché la normativa apre anche per questi un orizzonte di impegni più vasto rispetto al passato<sup>32</sup>. Anche in tal caso, come meglio si vedrà nel Cap. IV, la normativa è improntata ai principi costituzionali di pluralismo religioso e di laicità accogliente, per cui il legislatore si è premurato di conformare, quanto più possibile, la regolazione alle peculiari esigenze degli enti confessionali.

Le forme con cui le aggregazioni confessionali operano sul territorio vanno pertanto moltiplicandosi. Accanto all'ente religioso civilmente riconosciuto soggetto alle normative pattizie operano sempre più spesso enti di terzo settore che affiancano i primi (ad esempio associazioni di volontario per la gestione di oratori o musei diocesani o attività di valorizzazione del patrimonio culturale), oppure rami di terzo settore che costituiscono una costola degli enti religiosi civilmente riconosciuti (cfr. Cap. IV). Ed infine gli enti di confessioni religiose di fatto o senza intesa che si strutturano come enti del terzo settore per godere delle connesse agevolazioni. È il caso in particolare degli enti islamici ma anche degli enti dei culti minori e di nuovo

<sup>32</sup> Cfr. G. RIVETTI, *Enti senza scopo di lucro. Terzo settore e impresa sociale. Profili di specialità tributaria tra attività no profit o for profit*, Giuffrè, Milano 2017.

insediamento, che hanno fatto spesso ricorso alla forma di associazione di promozione sociale.

Tra le attività extra-religiose svolte con maggior intensità dagli enti religiosi civilmente riconosciuti, e più ampiamente dalle aggregazioni sociali ricollegabili ad un culto, vi è quella scolastica. L'interesse per la formazione religiosa delle nuove generazioni percorre la storia della cristianità, delle Chiese e delle comunità cristiane di ogni denominazione<sup>33</sup>. Si deve al radicamento dei valori cattolici nella tradizione e nella cultura italiana la perdurata presenza nelle scuole di un corso di religione cattolica di cui ogni studente potrà liberamente avvalersi «nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori» (art. 9, Acc. 1984). Analogamente nelle Intese con altre confessioni religiose, lo Stato garantisce che la scuola pubblica è «centro di promozione culturale, sociale e civile aperto a tutte le componenti della società» (art. 10 Int. Valdese) ed assicura il carattere pluralista della scuola (art. 10 Int. ADI; art. 9 Int. Battista; art. 11, Int. Luterana). A tal fine si riconosce il diritto delle confessioni di «rispondere alle eventuali richieste provenienti dagli alunni, dalle loro famiglie o dagli organi scolastici» (art. 10 Int. Valdese), circa la attivazione di un corso di religione che potrà avere anche un taglio di tipo storico cognitivo (lo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni).

La libertà di un ente o di un cittadino di istituire e gestire una scuola privata trova invece fondamento nella Costituzione (art. 33) e più di recente ha trovato attuazione nella legge 10 marzo 2000, n. 62, che reca «norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione». Si tratta di una normativa di diritto comune che assegna alle scuole confessionali, di qualsiasi culto, un trattamento identico a quello di altri istituti scolastici privati portatori di una specificità pedagogica o ideologica, oppure neutrali. Con tale riforma, si pongono le condizioni per riconoscere le scuole paritarie (abiliate cioè a rilasciare titoli di studio aventi valore legale); queste devono avere, tra l'altro, un progetto educativo in armonia con i principi della Costituzione, devono prevedere l'istituzione degli organi collegiali improntati alla partecipazione democratica, l'iscrizione alla scuola per tutti gli studenti i cui genitori ne facciano richiesta, l'applicazione delle norme vigenti circa l'inserimento di studenti con handicap o in condizioni di svantaggio, l'organica costituzione di corsi completi (art. 4). Alle scuole paritarie private è comunque «assicurata piena libertà per quanto concerne l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogico-didattico». Per quanto

---

<sup>33</sup> R. BENIGNI, *Educazione religiosa e modernità: Linee evolutive e prospettive di riforma*, Giappichelli, Torino 2017.

riguarda l'impegno finanziario pubblico, la legge prevede un piano straordinario diretto alle Regioni con il quale si assegnano delle borse di studio alle famiglie; misure di sostegno, queste, integrate nelle più recenti leggi di bilancio dello Stato dalla possibilità di sgravi fiscali delle rette di iscrizione.

### 9. *Pluralismo religioso e le sfide del multiculturalismo*

Come si è visto in precedenza, superato il periodo dei contrasti e delle guerre di religione, negli ordinamenti democratici occidentali si è raggiunto un certo equilibrio tra pluralismo, laicità, diritti di libertà, eguaglianza religiosa, perché le confessioni religiose, per quanto in competizione tra loro, hanno finito per condividere i valori fondamentali che hanno contribuito a formare la storia e la civiltà di tali ordinamenti. Ne è derivata una positiva coesistenza e la crescita della dimensione universalistica della libertà religiosa.

La situazione si è modificata negli ultimi decenni<sup>34</sup> quando si sono realizzati numerosi e grandi cambiamenti nella stratificazione della popolazione e hanno cominciato a radicarsi in molti paesi europei gruppi sociali ed etnici che traggono la propria identità da culture, religioni, diverse. Di fronte a questa situazione storicamente inedita, gli ordinamenti democratici possono essere chiamati a più scelte su questioni e problemi specifici e soprattutto vivono spesso in un'alternativa prospettica tra due scelte diverse<sup>35</sup>.

La prima scelta che si potrebbe fare sarebbe quella di accettare la situazione com'è oggi, chiedere a ciascuno di restare com'è, di non cambiare nulla e chiudersi nel recinto di leggi, costumi, dei propri paesi, culture, religioni. Si tratterebbe di una scelta basata su due diversi punti di partenza, il multiculturalismo ed il relativismo, i quali conducono alle stesse conseguenze. I sostenitori del multiculturalismo affermano che ogni comunità ha diritto a conservare la propria specificità etnico culturale e religiosa, pertanto gli ordinamenti devono consentire ad ogni comunità di continuare a vivere secondo le proprie leggi (si parla anche di comunitarismo)<sup>36</sup>. In questa

---

<sup>34</sup> Cfr. A. FUCILLO, a cura di, *Multireligiosità e reazione giuridica*, Giappichelli, Torino 2008.

<sup>35</sup> Cfr. C. CARDIA, *Le sfide della laicità. Etica, multiculturalismo, Islam*, Ed. San Paolo, Cinisello Balsamo 2007.

<sup>36</sup> In argomento cfr. C. TAYLOR, *Multiculturalism and the politics of recognition*, Princeton 1992 (trad.it. *Multiculturalismo: la politica del riconoscimento*, Anabasi, Milano 1993); W. KYMLICKA, *Multicultural citizenship. A liberal theory of minorities rights*, Oxford, 1995 (trad. it.: *La cittadinanza multiculturale*, Il Mulino, Bologna 1999).

ipotesi, ogni comunità blocca la sua evoluzione, continua a fare ciò che faceva, a pensare ciò che pensava. Sul piano giuridico col prevalere del multiculturalismo, a livello pubblico e privato, i diritti civili, politici, sociali vengono a dipendere dall'appartenenza confessionale, o etnica, si rompe così l'uguaglianza dei cittadini innanzi alla legge, perché si riproducono tante leggi per quante sono le religioni o le tradizioni etnico-culturali delle comunità. Tale esito colpirebbe perfino l'unicità di giurisdizione e quella dei principi in materia di famiglia e rapporti uomo-donna, che sono il substrato più prezioso della nostra modernità. Potremmo insomma tornare al sistema dei *millet* (o Statuti personali), per cui ogni suddito seguiva le regole della sua religione (del Libro), un sistema che aveva un senso nei grandi imperi multireligiosi, ma che oggi comporterebbe un regresso generale. Potrebbe persino rinascere un sistema in cui ciascuno Stato impone ai propri cittadini un'appartenenza confessionale (sistema di Westfalia). Ciò colpirebbe l'approdo del separatismo e della laicità ed umilierebbe la libertà religiosa, che non è solo il credere o non credere, ma è anche libertà di fruire dei diritti di cittadinanza. Inoltre dentro i *millet* potremmo trovare ad esempio il fenomeno, assai frequente, del dominio maschile che piega la donna in ambito familiare, sociale, successorio, processuale. Accetteremo insomma il ritorno ad arretratezze contrarie alla dignità della persona, ai diritti dei più deboli.

I rischi insiti nell'affiancamento parallelo delle comunità etnico-culturali sono gli stessi che si collegano al relativismo. I suoi sostenitori negano l'universalità dei diritti umani, affermano cioè che i diritti umani appartengono soltanto a quelle comunità che li hanno conquistati e che li riconoscono, e il fatto di essere proclamati da più atti e parti non giustifica alcuna pretesa universalistica. Più esplicitamente, di fronte all'esigenza di tutelare i diritti delle donne del mondo dell'immigrazione da soggezioni che continuano a crescere, si afferma che questo compito di emancipazione spetta alle donne stesse e non può essere supplito da altri. Anche il relativismo conduce così alla creazione di comunità separate e a trattamenti diversificati sulla base della appartenenza etnico-culturale e religiosa.

Da tali rischi si può uscire abbandonando l'ottica multiculturalista ed il relativismo, per muovere dal presupposto che gli esseri umani sono figli della stessa storia, che si sviluppa continuamente, ragion per cui il cambiamento non solo è possibile ma è necessario all'evoluzione delle comunità, alla crescita dei diritti umani e della dignità delle persone e dei popoli. La seconda via possibile è allora quella mediana tra l'accettazione e il rifiuto di ogni diversità, vale a dire la prospettiva di intrecciare le identità positi-

ve di ciascuno, sommando il meglio degli uni e degli altri. Si tratta di un traguardo perseguibile mettendo «insieme tutto ciò che di bello, positivo, progressivo abbiamo costruito, ma anche (sapendo) criticare e superare le negatività che ci portiamo appresso»<sup>37</sup>. Le coordinate giuridiche di tale operazione sono i diritti umani, quel frutto di una lunga evoluzione storica, che ha portato l'Occidente ad affermare l'eguaglianza tra i culti, la parità tra uomo e donna, la piena libertà di espressione, l'autodeterminazione dell'individuo nelle scelte fondamentali come la propria opinione religiosa, le relazioni amicali, le frequentazioni sociali, il matrimonio.

La proclamazione dei principi inderogabili più volte proclamata dalle Carte internazionali dei diritti umani costituisce un confine da non superare nel rapporto tra culture e tradizioni diverse. Un confine, o meglio un argine che deve essere curato dagli ordinamenti e che presenta invece diverse falle. Si pensi alla poligamia ancora diffusa negli ordinamenti degli Stati che si ispirano alla *sharia*. Essa incontra nell'area occidentale lo sbarramento della struttura monogamica del matrimonio, e la parità tra uomo e donna, ma non mancano situazioni critiche. Così avviene per la poligamia di fatto, che s'incontra in alcune aree dell'immigrazione e che vede la donna succube di una condizione alla quale non può sottrarsi per timore di ritorsioni, per impossibilità a sostenersi in piena autonomia, per soggezioni ad un ristretto ambiente sociale che accetta la pratica poligamica. Più grave la tendenza ad accogliere la prevalenza di parti della *sharia* in relazione ai rapporti di tipo personale, familiare, successorio, che si manifesta in alcuni ordinamenti occidentali. In Gran Bretagna, ad esempio, non sono rari i casi in cui ad applicare la *sharia* sono dei tribunali islamici, le cui sentenze vengono accettate come lodi arbitrali, recepiti entro certi limiti dai tribunali inglesi.

La concezione relativistica dei diritti umani mescolata al multiculturalismo ha inciso notevolmente a livello giurisprudenziale anche sulla condizione dei minori, fornendo un substrato culturale a numerose pronunce che legittimano la condizione di subalternità dei soggetti più deboli dell'immigrazione con la motivazione che la cultura di appartenenza prevale sui diritti della persona. Si tratta di un orientamento che tende a creare una sorta di 'terra di nessuno' nella quale per gli immigrati valgono altre leggi e regole di vita<sup>38</sup>. Nel 1993 il

<sup>37</sup> Sull'argomento cfr. M. RICCA, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Dedalo, Bari 2008, pp. 241 ss.

<sup>38</sup> In argomento, anche per i riferimenti giurisprudenziali di cui al testo cfr. F. GIANARIA, A. MITTONE, *Culture alla sbarra. Una riflessione sui reati multiculturali*, Einaudi, Milano 2014; A. MASSARO, *Reati a movente culturale o religioso. Considerazioni in materia di ignorantia legis*

Tribunale dei minori di Venezia aveva confermato la potestà genitoriale a dei nomadi che avevano ceduto a terzi la figlia piccolissima (per poi chiederla indietro), e l’aveva fatto asserendo che la situazione doveva essere valutata in base alla realtà dei «nomadi che ignorano modi di vivere diversi da quelli loro propri, per mutare i quali dovrebbe sopprimersi la loro identità etnica». Da parte sua, la Cassazione penale nel 1992 aveva affermato che nel valutare il comportamento del reo non si poteva negare rilevanza ai «postulati essenziali e culturali cui i membri di tali comunità conformano ogni loro comportamento, nella genuina convinzione d’essere nell’ambito della normalità e di un’ancestrale, non sindacabile tradizione». Naturalmente, esiste una giurisprudenza diversa da quella richiamata. Soprattutto la Corte di Cassazione in Italia ha affermato in più occasioni che i principi costituzionali «costituiscono uno sbarramento invalicabile contro l’introduzione di diritto e di fatto nella società civile di consuetudini, passi, costumi che suonano come “barbari” a fronte dei risultati ottenuti nel corso dei secoli per realizzare l’affermazione dei diritti inviolabili della persona».

Per contro, di fronte a pratiche religiose, usi e costumi che non toccano i diritti umani si dovrà cercare di dare accoglienza e tutela alle specificità identitarie, quanto più possibile. Si tratta di un’ampia casistica che va dalle usanze alimentari, ai corredi personali ed ancora alla ritualità religiosa che accompagna i passaggi della vita, dalla nascita (si pensi alle pratiche di circoncisione) fino a quelle di sepoltura. Anche in tali casi si potranno verificare delle dissonanze persino gravi con il nostro ordinamento (soprattutto *sub specie* violazione dell’ordine pubblico) che andranno risolte di volta in volta ponendo a base l’impegno dello Stato per la effettività dei diritti umani, tra cui è ricompresa la libertà religiosa ed anche il diritto all’identità personale (vedi Cap. II). La ricerca della soluzione che meglio garantisce le libertà e i principi fondamentali in gioco resta, in definitiva, la più auspicabile delle alternative di fronte alle quali si trova l’evoluzione della nostra società e degli attori che la governano<sup>39</sup>.

Sempre in tema di multiculturalismo, un’altra specifica questione che

---

*e coscienza dell’offesa*, Aracne, Roma 2012; R. BENIGNI, *Identità culturale e regolazione dei rapporti di famiglia tra applicazioni giurisprudenziali e dettami normativi*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» Rivista telematica, ([www.statoeChiese.it](http://www.statoeChiese.it)), novembre 2008; F. BASILE, *Ultimissime dalla giurisprudenza in materia di reati culturalmente motivati*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale». Rivista telematica ([www.statoeChiese.it](http://www.statoeChiese.it)), n. 30 del 2018.

<sup>39</sup> Cfr. S. MAFFETONE, *Liberalismo, multiculturalismo e diritti umani*, in *Multiculturalismo o comunitarismo?* a cura di E. Caniglia, A. Spreafico, Luiss University, Roma 2003, pp. 201 ss; ivi anche M. WIEVIORKA, *L’articolazione delle differenze*, pp.103 ss.

ha acquistato grande rilevanza in vari ordinamenti è quella della simbologia religiosa negli spazi pubblici<sup>40</sup>, ma non si tratta di una questione nuovissima. Muovendo da una logica rigorosamente separatista, si è sostenuto che la religione, le sue immagini, i suoi simboli, devono rimanere estranei rispetto ai luoghi e alle istituzioni pubbliche, alle strutture della socialità, perché la neutralità in materia confessionale deve divenire un carattere fondamentale dello Stato. Ancora oggi, importanti controversie, in Italia e in altri paesi occidentali hanno riguardato ad esempio, la presenza del Crocifisso in luoghi pubblici come l'ambiente scolastico, le aule giudiziarie, gli ospedali e i luoghi di cura. C'è chi si oppone alla presenza del Crocifisso negli ambienti scolastici, perché violerebbe il diritto dei genitori ad educare i figli in coerenza con le proprie convinzioni religiose e ideali<sup>41</sup>. Altri ritengono che l'esposizione di un simbolo religioso in luogo pubblico, o all'interno di una istituzione pubblica, violerebbe la neutralità e laicità dello Stato, e qualcuno ha ritenuto che esporre il Crocifisso come simbolo pubblico ne farebbe un simbolo di parte (cattolica) perché lo isolerebbe dalla più generale tradizione cristiana. Quasi all'opposto, in diversi paesi c'è chi sostiene il diritto (o diritto-dovere) per le donne (in genere musulmane, ma non solo) di indossare in pubblico il *burqa*, un capo di vestiario che copre l'intera persona e il volto, celandone del tutto i lineamenti. Di per sé, più di un ordinamento, compreso quello italiano, prevede il divieto di comparire in luoghi pubblici mascherati o con il volto coperto e non riconoscibile. In Italia, la legge 22 maggio 1975, n. 152, proibisce all'art. 5 «qualunque mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona».

La grande varietà di simbologia che si rinviene, ieri e oggi, suggerisce prudenza nel regolarne la presenza e nel valutarne la coerenza con i principi di laicità. Va infatti considerato che la simbologia ha non di rado un radicamento storico sociale ed un rapporto con l'*ethos* collettivo. Essa infatti è spesso legata a consuetudini popolari o tradizioni culturali; vi sono poi casi nelle quali la croce (o altro segno religioso) è presente al massimo livello di simboli nazionali, come nelle bandiere degli Stati, così come si registra un po' dovunque il fenomeno delle cerimonie religiose celebrate in occasione di solennità civili, o di appuntamenti istituzionali. Il coinvolgimento della religione ai livelli istituzionali più elevati si riscontra in massimo grado nei paesi monarchici, dove l'insediamento del sovrano

<sup>40</sup> Cfr. M. PARISI, a cura di, *Simboli e comportamenti religiosi nella società globale*, ESI, Napoli 2006.

<sup>41</sup> Cfr. E. DIENI, A. FERRARI, V. PACILLO, a cura di, *I simboli religiosi tra diritto e culture*, Giuffrè, Milano 2006.

evoca spesso quasi l'origine divina del potere regio: e proprio in questi paesi quasi mai la simbologia religiosa viene contestata, mantenendo di fronte a tutti quasi un'aura di sacertà. Ancora numerosi sono i caratteri religiosi assunti in diversi paesi dalle Istituzioni locali o nazionali. Molti capi di Stato giurano sulla Bibbia, avendo la Bibbia aperta davanti, su una croce o altro simbolo religioso: è il caso dei monarchi dell'Europa del Nord, del capo del governo spagnolo, del Presidente degli Stati Uniti, del primo ministro del Canada, del governatore dell'Australia, del Presidente israeliano che giura sulle Sacre Scritture, dell'Imperatore del Giappone che si insedia unitamente a una cerimonia scintoista, di governanti di paesi musulmani che giurano sul Corano, e via di seguito<sup>42</sup>.

Molti di questi usi e tradizioni sono in via di evoluzione e di cambiamento, tuttavia essi dimostrano che le collettività, o parti di esse, esprimono spesso sentimenti di appartenenza, o di partecipazione, a tradizioni storiche consolidate, o a valori nei quali si riconoscono senza per questo voler escludere dal proprio orizzonte ideale altre parti o settori della società nelle quali pure vivono.

### 10. *Comunità islamiche. Specificità e forme giuridiche di organizzazione*

Un problema specifico riguarda l'organizzazione giuridica delle comunità islamiche immigrate in Occidente, dove vantano ormai una presenza diffusa. Il problema della loro organizzazione non ha ancora raggiunto una soluzione soddisfacente, anche per motivi legati alla loro storia e all'insediamento dell'Islam nei paesi ove esso è divenuto fortemente maggioritario. In questi paesi, l'Islam nasce come religione legata allo Stato e alle pubbliche istituzioni, al punto da identificare la propria legge religiosa con la legge civile e penale, da permeare il costume civile, da porre le religioni diverse in uno stato minoritario di tipo strutturale. Questa identificazione<sup>43</sup> ha impedito a lungo che nei paesi occidentali maturasse il concetto di personalità giuridica, come di un nucleo di principi capace di regolare le singole comunità islamiche. L'Islam è per sé concetto generale, troppo ampio per poterlo racchiudere in un piccolo universo normativo, come un soggetto interno ad un più vasto universo ordinamentale, quello

---

<sup>42</sup> In argomento cfr. C. CARDIA *Identità religiosa e culturale europea. La questione del crocifisso*, Allemandi & C., Torino 2010.

<sup>43</sup> Cfr. S. FERRARI, a cura di, *Islam ed Europa*, Carocci editore, Roma, 2006; S. ALLIEVI, *La guerra delle moschee. L'Europa e la sfida del pluralismo religioso*, Marsilio, Padova 2010.

statale. Contano, poi, le grandi differenze tra la legge islamica e quelle laiche degli ordinamenti laici, in materia di famiglia, diritti della donna, dei figli, del diritto di proprietà, e via di seguito, e ciò ha comportato una grande difficoltà per le comunità islamiche di organizzarsi in modo compatibile con l'orizzonte laico occidentale. Con il tempo, parte di queste difficoltà sono state superate, soprattutto in alcuni paesi europei, mentre in altri ha prevalso l'organizzazione dell'Islam sotto forma associativa-territoriale, o associativa-proprietaria.

Certamente, anche l'Islam vive un'evoluzione che può raggiungere risultati importanti. Ad esempio, di recente è stato approvato un documento, «La via degli Ulema», con il quale il Consiglio Superiore degli Ulema del Regno del Marocco ha elaborato una nuova interpretazione del fenomeno dell'apostasia nell'Islam (*riidda*), ed ha soprattutto previsto il superamento della pena di morte, per gli apostati, già contenuta in una *fatwâ* del 2013. Nel documento si afferma che la pena di morte è praticabile solo se l'apostasia si accompagna con l'alto tradimento politico ma non quando implichi solo l'abbandono della propria fede. Ancora più importante una dichiarazione del 2017 con la quale un gran numero di studiosi e intellettuali musulmani hanno approvato a Marrakech la «Carta per la salvaguardia dei diritti delle minoranze nei paesi a maggioranza musulmana». Con la Carta di Marrakech si rivolge un appello perché maturi nell'Islam una concezione e definizione del diritto di libertà religiosa coerente con la normativa moderna internazionale. Rispetto al nostro cammino storico, questi passi in avanti possono sembrare limitati e deboli, in realtà essi ci dicono che l'evoluzione culturale coinvolge un po' tutti e che occorre guardare con fiducia alle tappe storico-giuridiche che interessano ormai le religioni nel loro insieme.

Anche l'Islam italiano risente inevitabilmente delle predette specificità<sup>44</sup>. La presenza di comunità islamiche si segnala in Italia già negli anni Novanta con un crescendo che ha portato l'Islam ad una consistenza demografica che ne fa oggi la seconda componente religiosa dell'immigrazione nel nostro paese. Si tratta di una realtà eterogenea sotto diversi profili. Innanzitutto va ricordato che l'Islam per sua natura ha una tradizione atomistica, il musulmano infatti sente forte la appartenenza alla umma, la comunità universale islamica, che tuttavia si riunisce intorno alla fede in Allah ed al rispetto dei cinque pilastri dell'Islam (la testimonianza di fede nell'unico dio Allah, le cinque preghiere quotidiane, l'elemosina legale, il digiuno nel mese di Ramadan, il pellegrinaggio alla Mecca una volta nella vita).

<sup>44</sup> Per un primo esame di tutte le problematiche inerenti l'Islam italiano vedi C. CARDIA, G. DALLA TORRE, a cura di, *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino 2015.

Entro tale cornice l'Islam consente la coesistenza di strutture ed esperienze socio-religiose molto diversificate. Inoltre nella sua espansione geografica esso ha assorbito numerose pratiche etnico culturali (ad esempio quella del burqa) che differenziano in modo rilevante le comunità sulla base della loro provenienza geografica. Anche le comunità islamiche italiane si distinguono per composizione etnica e appartenenza nazionale. Si sommano poi a queste differenze le fratture tradizionali tra sunniti e sciiti, nonché tra le principali scuole dell'Islam sunnita (hanafita, malikita, shafi'ita, hanbalita). Vi sono anche le distinzioni di carattere sociale tra l'Islam di primo insediamento, ormai giunto in Italia alla seconda e terza generazione e in larga parte integrato nel tessuto socio-economico e culturale, ed un Islam dell'immigrazione più recente, molto numeroso e fatto di popolazioni in fuga dalle guerre e da regimi instabili e dittatoriali. Vi sono infine le comunità islamiche costituite soprattutto da italiani convertiti.

La frammentazione descritta incide sulle forme organizzative dell'Islam italiano sotto più aspetti. Intanto esso fatica a strutturare una rappresentanza unitaria che possa dialogare con le istituzioni pubbliche, soprattutto centrali, e assumere lo status di confessione riconosciuta, per poi avviare un percorso di Intesa ex art. 8, comma 3, Cost. Nel contempo a livello locale, le comunità soprattutto le più piccole o le più recenti, per scelta o necessità sono fluide, cambiano sede, denominazione, composizione, si estinguono, ricompaiono. A volte sono aggregazioni collocate ai margini del tessuto urbano, che utilizzano forme giuridiche poco coerenti con quelle previste dal nostro ordinamento per le comunità religiose e relative articolazioni. Tale situazione può generare sospetto e pregiudizio nei confronti delle comunità islamiche e senza dubbio può limitare la loro libertà religiosa, in particolare nel fruire di luoghi di culto dignitosi o di sale di preghiera, e ancor più nell'edificare delle moschee vere e proprie, che sono l'eccezione e non la regola, e collocate sovente alla estrema periferia della città, scomode da raggiungere. Si possono citare quella di Segrate, in provincia di Milano, la moschea di Roma, di Palermo, di Catania e infine, inaugurate di recente dopo lunghe vicissitudini, quelle di Ravenna e Colle Val d'Elsa. La frammentazione dell'Islam incide inoltre sulla nomina di ministri di culto, gli *imam*, che spesso provengono dall'estero e incontrano difficoltà nell'esercizio di funzioni, come l'assistenza spirituale all'interno di date strutture (ad esempio quelle ospedaliere e carcerarie; e più in generale incide sulla possibilità delle comunità di entrare in relazione con le istituzioni locali (cfr. il Cap. III).

La particolare situazione dell'Islam ha indotto il Ministero degli Interni ad attivare una stretta cooperazione con le organizzazioni islamiche più

importanti a livello nazionale. Si è cercato di promuovere un processo federativo delle comunità, utile a superare le conflittualità e ad individuare un ente in grado di rappresentarle unitariamente. Hanno operato in tal senso la Consulta dell'Islam, creata nel 2005 dal Ministro dell'Interno; nel 2007 essa è stata affiancata da un Comitato scientifico incaricato di elaborare una «Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione», che ha visto la luce nel 2007<sup>45</sup>. La Carta, frutto di mesi di consultazioni con tutti i soggetti dell'immigrazione comprese le formazioni islamiche, riprende valori e principi fondamentali dell'ordinamento su cui convengono i sottoscrittori. Tra essi figurano diverse organizzazioni islamiche di livello nazionale. In concomitanza con la Carta, il Comitato scientifico ha promosso una «Dichiarazione di intenti per la federazione dell'Islam italiano», sottoscritta dalle più rappresentative organizzazioni islamiche nazionali ma rimasta tuttavia senza esito. Peraltro nel 2012 le varie associazioni regionali di matrice marocchina hanno dato vita alla Confederazione islamica italiana, cui fanno capo diversi luoghi di culto. L'altro scopo della cooperazione avviata in sede ministeriale con le organizzazioni islamiche è stato quello di studiare alcuni temi di particolare rilevanza. In quest'ottica il Comitato per l'Islam italiano (che è succeduto alla Consulta) ha prodotto importanti Pareri, in particolare sui luoghi di culto islamici e sulla formazione degli *imam*, nonché sul *burqa* e sul *niqab*. Tali attività sono state poi integrate nel 2017 dal «Patto nazionale per un Islam Italiano», promosso dal Ministero dell'Interno ed anch'esso sottoscritto dalle organizzazioni nazionali più rappresentative. Negli ultimi mesi del 2020 è stato ricostituito presso il Ministero dell'Interno, come organismo con funzioni consultive, il Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano.

---

<sup>45</sup> La Carta è stata adottata con decreto del Ministro dell'Interno del 15 giugno 2007.



## Capitolo II

### *La libertà religiosa individuale. Contenuti e problematiche*

DAVID DURISOTTO

SOMMARIO: 1. Il diritto di libertà religiosa individuale. L'esercizio del culto: declinazioni, ordine pubblico – 2. Libertà di espressione, tutela del sentimento religioso – 3. Libertà di propaganda religiosa e *ius poenitendi* – 3.1 Tutela della riservatezza: il diritto di non manifestare il proprio credo o convincimento – 4. L'obiezione di coscienza – 5. La manifestazione della libertà religiosa attraverso l'esibizione di simboli – 6. Laicità, spazi pubblici e simboli religiosi. La questione del crocifisso – 7. Libertà religiosa e rapporti di lavoro – 8. Libertà religiosa nella famiglia – 9. Multiculturalismo, famiglia e tutela dei soggetti più deboli.

#### *1. Il diritto di libertà religiosa individuale. L'esercizio del culto: declinazioni, ordine pubblico*

Il diritto di libertà religiosa individuale è ampiamente riconosciuto a livello internazionale<sup>1</sup>, europeo e nazionale. La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), all'art. 9 attribuisce a ogni persona il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto – continua la disposizione – include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti. L'art. 10 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea include nella libertà di pensiero, di coscienza e di religione anche l'obiezione di coscienza, secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio. Similmente, per l'art. 19 Cost., tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume.

<sup>1</sup> Cfr. art. 18 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948.

Pertanto, la libertà religiosa include qualsiasi credo o convincimento, comprese le convinzioni ateistiche o agnostiche. Costituiscono manifestazione del diritto di libertà religiosa l'attività di proselitismo, la libertà di espressione in materia religiosa o, in negativo, il diritto (di riservatezza) di non essere costretti a rivelare i propri convincimenti. Seguono poi il diritto di cambiare il proprio credo o convincimento (*ius poenitendi*); la possibilità, prevista dalla legge, di rifiutare di adempiere un dovere imposto dall'ordinamento giuridico, se contrario alle proprie convinzioni ideologiche o religiose (obiezione di coscienza); il diritto di esporre, anche attraverso indumenti o accessori, simboli legati al proprio credo e il diritto di educare e istruire la prole secondo i propri convincimenti. La manifestazione della libertà religiosa si esprime in modo più netto nel diritto di esercitare il culto, anche nelle normali attività quotidiane, nonché nel diritto di creare o aderire a organizzazioni religiose volte a soddisfare le esigenze di carattere culturale o di approfondimento spirituale, anche attraverso attività assistenziali o di insegnamento.

Sia la CEDU, sia la Costituzione, dopo aver individuato i contenuti della libertà religiosa, ne precisano i limiti di applicazione. Il secondo paragrafo dell'art. 9 CEDU legittima i soli limiti alla libertà religiosa che siano stati fissati da una legge nazionale, qualora si tratti di restrizioni che «costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per la pubblica sicurezza, la protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o per la protezione dei diritti e della libertà altrui». L'art. 19 della Costituzione italiana, invece, richiama espressamente il solo limite del buon costume per lo svolgimento dei riti religiosi, mentre è assente qualsiasi riferimento all'ordine pubblico. Tale assenza costituisce il frutto di una precisa scelta del costituente, volta ad evitare qualsiasi controllo di merito sui contenuti della fede religiosa professata dai cittadini, e sui principi dottrinali di una confessione religiosa<sup>2</sup>. Ciò non esclude, però, che nell'esercizio del culto debbano essere rispettati i principi fondamentali dell'ordinamento italiano, la dignità della persona e le norme di carattere penale. Pertanto, potrà essere disposto un intervento repressivo durante lo svolgimento di un rito religioso solamente laddove si concretizzino ad esempio atti o comportamenti contrari al pudore sessuale (art. 527 cod. pen.), all'onorabilità delle persone (art. 595 cod. pen.), al sentimento per gli animali (art. 544-bis e ter) o ad altre fattispecie di reato previste dalla legge. Di conseguenza, non possono essere compiuti sacrifici di animali, oppure forme rituali che umiliano o circuiscono la persona, oppure ne mettono in pericolo la vita o la salute;

---

<sup>2</sup> C. CARDIA, *Principi di Diritto ecclesiastico*, V ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 140.

neanche possono essere celebrati riti rumorosi che turbino la quiete pubblica, oppure utilizzate in modo sproporzionato le campane di una chiesa, per fini culturali, ben oltre i limiti di accettabilità per il vicinato (art. 659 cod. pen.)<sup>3</sup>.

In assenza di atti o comportamenti illegittimi, l'ordinamento offre una tutela ampia al libero esercizio del culto, quale espressione di un diritto fondamentale delle persone e delle confessioni religiose. L'art. 405 cod. pen. punisce con reclusione fino a due anni chiunque impedisca o turbi l'esercizio di funzioni, cerimonie o pratiche religiose del culto di una confessione religiosa. La pena arriva fino a tre anni se concorrono fatti di violenza alle persone o di minaccia. All'interno di un luogo di culto o durante lo svolgimento di una funzione, è vietato offendere una confessione religiosa, vilipendere con espressioni ingiuriose cose che formino oggetto di culto, o siano consacrate al culto, o siano destinate necessariamente all'esercizio del culto. È altresì vietato intenzionalmente distruggere, disperdere, deteriorare o rendere inservibili gli oggetti richiamati (art. 404 cod. pen.).

Per poter adeguatamente esercitare il culto insieme con gli altri fedeli, l'individuo ha bisogno di una confessione, associazione o gruppo religioso che sia in grado di organizzare le attività culturali. Per realizzare queste finalità, tali confessioni, associazioni o gruppi solitamente utilizzano uno spazio idoneo per pregare, riunirsi, discutere e organizzare eventi. Le leggi 865 del 1971 e 10 del 1977, al fine di agevolare queste attività, attribuiscono a chiese, parrocchie, moschee e altri edifici di culto particolari forme di finanziamento per la costruzione e manutenzione, mentre l'art. 17, Cost. legittima, previo preavviso, le funzioni religiose compiute in luogo pubblico, come processioni, feste o altre funzioni svolte nella pubblica via.

## *2. Libertà di espressione, tutela del sentimento religioso*

Ai sensi dell'art. 21 Cost., tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione. Rapportata al campo religioso, la libertà di espressione consiste nel diritto per chiunque di esprimere la propria opinione in merito alla religione e alla

<sup>3</sup> Cass. pen., sez. I, 19 gennaio 2001, n. 443, in « Cass. pen. », 2001, 2, p. 234, secondo la quale « sussiste l'illecito (non depenalizzato) di cui all'art. 659, comma 1, cpd. pen., nel caso di abituale diffusione, a mezzo di altoparlanti sistemati sul campanile di una chiesa, di rintocchi di campane e di altre emissioni sonore connesse allo svolgimento di funzioni religiose, con superamento dei limiti di accettabilità fissati dal d.p.c.m. 14 novembre 1997 ».

convinzione. Si tratta di un diritto che va necessariamente contemperato con la tutela del sentimento religioso, al fine di individuare un limite oltre il quale la libertà di espressione non deve essere soffocata, ma oltre cui non possono neanche essere lesi i sentimenti religiosi delle persone.

Rientra nella libertà di espressione, e quindi nella libertà di manifestare il proprio pensiero in materia religiosa, il diritto di cronaca, ovvero il diritto di pubblicare fatti e avvenimenti di interesse pubblico o che accadono in pubblico, nonché tutte le notizie collegate a tali avvenimenti, nei limiti del diritto di riservatezza del soggetto coinvolto nella notizia<sup>4</sup>. Si aggiungono il diritto di accesso alle fonti di informazione, nonché il diritto di critica, il quale consiste in una narrazione dei fatti che si esprime mediante un giudizio o un'opinione, che, come tali, non possono essere rigorosamente obiettivi<sup>5</sup>. All'interno del diritto di critica rientra anche la satira, con la quale l'opinione si arricchisce di un tono irriverente e sarcastico al fine di contestare un certo avvenimento o un certo pensiero. L'opinione critica può assumere dei toni ironici, spesso impietosi, e può essere espressa anche attraverso forme caricaturali che accentuano ed alterano consapevolmente i tratti somatici, morali e comportamentali di una persona, attraverso uno scritto, una narrazione o una rappresentazione scenica<sup>6</sup>. In altri termini, la satira costituisce una forma di espressione artistica e di critica sociale, che, per le sue caratteristiche intrinseche di esagerazione e distorsione della realtà, mira *naturaliter* a provocare e agitare; per questa ragione, qualsiasi limitazione del diritto di satira deve essere esaminata con particolare cura<sup>7</sup>.

La libertà di espressione tende inevitabilmente a scontrarsi con la tutela della riservatezza e della reputazione, nel caso in cui la sua concreta manifestazione leda in qualche modo l'immagine del soggetto citato, oppure turbi il sentimento religioso delle persone, o comunque finisca per colpire i diritti altrui. Inevitabilmente un contesto caratterizzato da un pluralismo complicato, come ad esempio quello italiano, può generare un confronto difficile tra persone e comunità impegnate, ciascuna, a proteggere la propria identità, anche religiosa<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Ai sensi dell'art. 17, comma 3, GDPR, non è possibile chiedere la cancellazione dei propri dati personali nella misura in cui il trattamento sia necessario per l'esercizio del diritto alla libertà di espressione e di informazione.

<sup>5</sup> L. LUNGI, *Libertà di pensiero e libertà di espressione*, in *La CEDU e il ruolo delle corti. Globalizzazione e promozione delle libertà fondamentali*, a cura di, P. Gianniti, nel *Commentario del Codice Civile e codici collegati Scialoja-Branca-Galgano*, a cura di G. De Nova, Zanichelli, Bologna-Roma 2015, pp. 974 ss.

<sup>6</sup> Cass. civ., sez. III, 8 novembre 2007, n.23314.

<sup>7</sup> Corte EDU, 25 aprile 2007, Ric. n. 68354/01, *Vereinigung Bildender Künstler c. Austria*, par. 33.

<sup>8</sup> P. FLORIS, *Libertà religiosa e libertà di espressione artistica*, in «Quaderni di diritto e

Il codice penale tutela sotto diversi aspetti il sentimento religioso, inteso quale corollario del diritto costituzionale di libertà religiosa<sup>9</sup>. La protezione con norme penali di tale libertà, oggi relativa a qualsiasi credenza<sup>10</sup>, è stata fortemente ridimensionata dalla legge n. 85 del 2006, al fine di attenuare quella visione di carattere pubblicistico del fenomeno religioso, tradizionalmente assunta dal legislatore, che era stata criticata dalla dottrina, poiché difficilmente compatibile con uno Stato separato dalla Chiesa<sup>11</sup>. La lettura delle norme, però, rivela ancora l'esistenza di una certa ambiguità sull'oggetto di tutela, a volte identificato nella confessione religiosa, altre nei soggetti che ne fanno parte. La bestemmia è stata depenalizzata e oggi la fattispecie prevista dall'art. 724 cod. pen. include qualsiasi divinità in genere. L'art. 403 punisce con multa chiunque pubblicamente offende una confessione religiosa, mediante vilipendio di chi la professa o di un ministro di culto. Determina vilipendio lo scherno, l'offesa fine a sé stessa, «che costituisce ad un tempo ingiuria al credente (e perciò lesione della sua personalità) e oltraggio ai valori etici di cui si sostanzia ed alimenta il fenomeno religioso, oggettivamente riguardato»<sup>12</sup>. La norma non include la manifestazione offensiva o di disprezzo verso il generale contenuto teoretico-dogmatico di una determinata religione. Riguardo l'oggetto di tutela della disposizione, secondo la giurisprudenza di merito identificare l'Islam, nel suo generale contenuto, con alcuni gravi atti terroristici posti in essere da alcuni soggetti estremisti islamici, come ha fatto una testata giornalistica<sup>13</sup>, non integra il reato di offese a una confessione religiosa mediante vilipendio di persone. In altri termini, si ritiene necessario che l'offesa sia rivolta a persone determinate che professano la religione, oppure a un ministro di culto, non essendo sufficiente un epiteto offensivo rivolto alla generalità indifferenziata dei fedeli di un determinato credo o al credo religioso in quanto tale<sup>14</sup>. Invero, non si nasconde che il dileggio volto a conferire attributi offensivi a chi segue una determinata religione rischia di produrre sentimenti di odio e di discriminazione nei confronti di tali soggetti<sup>15</sup>. Di conseguenza, secondo la giurisprudenza più recente integra il reato di offesa a una confessione reli-

politica ecclesiastica», 2008, 1, 190 ss.

<sup>9</sup> Corte Cost., 14 novembre 1997, n. 329.

<sup>10</sup> Corte Cost., 18 ottobre 1995, n. 440. Cfr. anche Corte Cost., 20 novembre 2000, n. 508; Corte Cost. 9 luglio 2002, n. 347 e Corte Cost., 29 aprile 2005, n. 168.

<sup>11</sup> F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, XII ed., Zanichelli, Bologna, 2015, p. 233.

<sup>12</sup> Corte Cost., 24 aprile 1975, n. 188.

<sup>13</sup> Trib. Milano, sez. X, 10 luglio 2018, n. 8359.

<sup>14</sup> Trib. Milano, sez. V, 18 dicembre 2017, n. 12730.

<sup>15</sup> Così si era espresso il Trib. Milano, n. 8539 del 2018, cit.

giosa, mediante vilipendio di chi la professa, di un ministro del culto o di cose oggetto del culto, la condotta di chi offende intenzionalmente, e con particolare aggressività concettuale e verbale, la figura del papa, o di chi, con incontinenza verbale di rara e gratuita offensività, fornisce una descrizione «truculenta e grossolana» di simboli legati al cristianesimo, tale da costituire una manifestazione di profondo disprezzo per i valori di tale credo<sup>16</sup>. Ancora, viene considerata penalmente rilevante la condotta di chi utilizza in pubblico la figura del pontefice come bersaglio per il lancio di freccette<sup>17</sup>, oppure di chi danneggia consapevolmente cose attinenti al culto, imbrattando oggetti sacri con scritte offensive<sup>18</sup> (art. 404 cod. pen.).

L'individuazione della fattispecie di reato sembra essere connessa alla gravità, anche nei metodi, dell'azione commessa e si lega inevitabilmente al grado di offensività dell'azione con il sentimento delle persone che si sentono coinvolte. Secondo la Cassazione, in materia religiosa la critica è lecita quando si traduca nell'espressione motivata e consapevole di un apprezzamento diverso e talora antitetico, risultante da una indagine condotta, con serenità di metodo, da persona fornita delle necessarie attitudini e di adeguata preparazione; mentre la critica trasmoda in vilipendio quando – attraverso un giudizio sommario e gratuito – manifesti un atteggiamento di disprezzo verso la religione, disconoscendo all'istituzione e alle sue essenziali componenti (dogmi e riti) le ragioni di valore e di pregio ad essa riconosciute dalla comunità<sup>19</sup>.

Un altro caso di limitazione alla libertà di espressione è costituito dall'offesa dell'altrui reputazione. Con particolare riguardo alla diffamazione a mezzo stampa, la giurisprudenza tende a legittimare una pubblicazione potenzialmente diffamante nel caso in cui si tratti di fatti corrispondenti a verità e di interesse pubblico, esposti in modo corretto ed adeguato, non eccedente il rispetto allo scopo informativo e tale da escludere un deliberato e gratuito intento denigratorio. Tale comportamento deve essere tenuto anche nel caso in cui si manifestino delle critiche nei confronti di un ministro di culto e della sua attività, non potendosi trascendere in attacchi personali, diretti a colpire sul piano individuale, senza finalità di pubblico interesse, un determinato soggetto con arbitrarie e gratuite aggressioni al suo patrimonio morale<sup>20</sup>.

Riveste particolare importanza l'art. 604 bis cod. pen., il quale punisce

---

<sup>16</sup> Trib. Milano, sez. V, 22 luglio 2019.

<sup>17</sup> Cass. pen., sez. III, 17 gennaio 2017, n. 1952.

<sup>18</sup> Cass. pen., sez. III, 5 novembre 2015, n. 41821.

<sup>19</sup> Cass. pen. sez. III, 13 ottobre 2015, n. 41044.

<sup>20</sup> Trib. Firenze, sez. II, 4 agosto 2014, n. 2515.

chi propaganda idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione, di violenza o di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Il secondo comma vieta altresì ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

A livello sovranazionale, la Corte EDU ha mostrato da tempo una particolare attenzione al rispetto delle tradizioni culturali e religiose nazionali<sup>21</sup>. I giudici tendono ad attribuire ai paesi che hanno firmato la CEDU un margine statale di discrezionalità più ampio rispetto ad altre materie quando sono chiamati a dirimere i contrasti che sorgono tra l'esercizio della libertà d'espressione e il rispetto per le convinzioni morali o religiose altrui, anche adottando soluzioni che tengano conto delle specificità delle singole realtà culturali territoriali<sup>22</sup>. Di fatto, la Corte EDU ha avuto un atteggiamento molto accondiscendente nei confronti dei limiti alla libertà di espressione in materia religiosa, previsti a livello nazionale<sup>23</sup>. Solo in tempi più recenti i giudici hanno rivendicato il proprio ruolo di salvaguardia della libertà di espressione in materia religiosa, e hanno sanzionato i paesi che hanno apposto limiti alle manifestazioni di critica nei confronti di taluni gruppi religiosi. La Corte tende a legittimare le opinioni critiche che intendano stimolare una discussione sulle attività e sugli obiettivi di tali gruppi religiosi<sup>24</sup>, nel caso in cui si tratti di fatti veri<sup>25</sup>, oppure si tratti di pensieri espressi all'interno di un dibattito, che non siano la conseguenza di una disputa gratuita o sconnessa dalla realtà, e non se ne sia fatto un uso gratuito o inutile<sup>26</sup>.

### 3. *Libertà di propaganda religiosa e ius poenitendi*

Un'altra forma di esercizio del diritto di libertà religiosa è costituita

<sup>21</sup> Corte EDU, 7 dicembre 1976, Ric. n. 5493/72, *Handyside c. Regno Unito*, par. 49.

<sup>22</sup> S. ANGELETTI, *La diffamazione delle religioni nella protezione ultranazionale dei diritti umani*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica ([www.statoechiede.it](http://www.statoechiede.it)), febbraio 2010, p. 16 fa riferimento alla Risoluzione 1510 (2006), cit., par. 11 e alla Raccomandazione 1805 (2007), cit., par. 8.

<sup>23</sup> Corte EDU, 20 settembre 1994, Ric. n. 13470/87, *Otto Preminger Institut c. Austria*; Corte EDU, 25 novembre 1996, Ric. n. 17419/90, *Wingrove c. Regno Unito* e Corte EDU, 3 dicembre 2003, Ric. n. 44179/98, *Murphy c. Irlanda*.

<sup>24</sup> Corte EDU, 6 novembre 2008, Ric. n. 58911/00, *Leela Förderkreis E.V. e altri c. Germania*.

<sup>25</sup> Corte EDU, 22 marzo 2006, Ric. n. 54968/00, *Patrel c. Francia*.

<sup>26</sup> Corte EDU, 31 aprile 2006, Ric. n. 64016/00, *Giniewski c. Francia*.

dalla possibilità per chiunque di diffondere la conoscenza della religione a cui si appartiene e di coinvolgere più persone nel proprio credo. L'art. 9 della CEDU non richiama espressamente la libertà di proselitismo, anche se si può dedurre dalla facoltà, prevista dalla norma, di cambiare (e quindi di far cambiare a terzi) il proprio credo o convincimento in materia religiosa. La nostra Costituzione, invece, sancisce all'art. 19 il diritto per tutti di fare propaganda della propria religione, credo o convincimento. Il richiamo al termine «propaganda», anziché il più indicato «proselitismo», trova la sua ragione nelle restrizioni che erano state introdotte per i culti acattolici nel periodo precedente alla Costituzione. La libertà di discussione in materia religiosa, prevista dall'art. 5 della legge sui culti ammessi n. 1159 del 1929, era stata interpretata dalla giurisprudenza degli anni successivi come una facoltà che non includeva la possibilità, per i non cattolici, di cercare di convincere altri ad abbracciare il proprio credo. Secondo i giudici del 1936, il termine «discussione» includeva la sola esposizione delle «ragioni favorevoli o contrarie di un dato argomento per giungere a una conclusione», ma escludeva la propaganda, ovvero «il concetto di propagare la religione propria presso chi non ne ha alcuna o ne segue una diversa dalla propria»<sup>27</sup>. Questa interpretazione ha portato alla condanna di un pastore protestante che vendeva libri relativi al proprio credo, con finalità di proselitismo. Con l'inserimento esplicito del diritto di *fare* propaganda della propria religione, il Costituente ha inteso scongiurare il ripetersi di interpretazioni restrittive come quella descritta.

In Italia, ma anche nell'ordinamento dell'Unione europea<sup>28</sup>, la libertà di propaganda religiosa è tutelata anche con riguardo all'uso di mezzi di comunicazione di massa. Nel settore radiotelevisivo e delle telecomunicazioni, viene garantito uno spazio minimo di presenza nella radiotelevisione pubblica alle confessioni religiose<sup>29</sup>, nonché la possibilità per fondazioni, associazioni riconosciute e non riconosciute portatrici di istanze religiose, di partecipare al piano di assegnazione delle radiofrequenze<sup>30</sup>.

Anche la Corte EDU in più occasioni ha analizzato il livello di tutela del diritto di propaganda religiosa (o di proselitismo) offerta in Europa. I casi esaminati hanno spesso coinvolto la Grecia, poiché uno degli aspetti più critici dell'ordinamento di questo Stato riguarda il divieto di proselitismo religioso espressamente previsto dall'art. 13 della Costituzione greca<sup>31</sup>. Nel

---

<sup>27</sup> Corte App. Roma 30 aprile 1936.

<sup>28</sup> Cfr. Direttiva 2010/13/UE sui servizi di media audiovisivi.

<sup>29</sup> Cfr. art. 6, legge 14 aprile 1975, n. 103.

<sup>30</sup> Cfr. art. 16, n. 5 legge 6 agosto 1990, n. 22.

<sup>31</sup> L'art. 13 par. 2 stabilisce che «tutte le religioni riconosciute sono libere; le pratiche del pro-

caso *Kokkinakis* (1993) la Corte, al fine di salvare la disposizione greca, ha operato una distinzione tra testimonianza cristiana e proselitismo abusivo o improprio, e ha ritenuto che il divieto previsto dalla Costituzione greca possa riferirsi solo a quest'ultimo. Potendo assumere forme di degenerazione che possono arrivare fino al «lavaggio del cervello», il proselitismo abusivo è stato considerato sicuramente «non compatibile col rispetto dovuto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione altrui»<sup>32</sup>. Pertanto, la Corte evita di censurare la normativa greca sulla cui base il ricorrente aveva subito la condanna, senza approfondire la portata del diritto fondamentale leso<sup>33</sup>, ma comunque imponendo alla Grecia (e in generale a tutti gli Stati membri) la necessità di giustificare adeguatamente ogni misura restrittiva istituita<sup>34</sup>.

Questa linea compromissoria, pur delineata senza specificare dei criteri-guida per l'interprete<sup>35</sup>, viene confermata dalla giurisprudenza successiva: nel caso *Larissis*, di nuovo riguardante un'accusa di proselitismo religioso nei confronti di tre cittadini greci appartenenti alla Chiesa pentecostale, la Corte ricorda che il diritto di libertà religiosa tutelato dalla Convenzione comprende anche la libertà di manifestare la propria religione, incluso il diritto di convincere il prossimo, ma non può proteggere il proselitismo abusivo, come, ad esempio, l'offerta di un vantaggio materiale o sociale, oppure l'applicazione di una «pressione impropria», al fine di acquisire nuovi membri per una Chiesa<sup>36</sup>. La Corte svela una certa ambiguità di fondo nella sua impostazione, inevitabilmente legata al fatto che qualsiasi religione offre un vantaggio materiale o sociale per il fedele che l'accoglie<sup>37</sup>. Si aggiunge poi una difficoltà pratica nella possibilità di definire quando un'opera di proselitismo si traduca o meno in una forma di controllo della persona<sup>38</sup>.

L'impostazione non cambia anche nelle pronunce più recenti: nel 2010 la

---

prio culto si esercitano senza intralci sotto la protezione delle leggi. L'esercizio del culto non può portare pregiudizio all'ordine pubblico od ai buoni costumi. Il proselitismo è vietato».

<sup>32</sup> Corte EDU, 25 maggio 1993, Ric. n. 14307/88, *Kokkinakis c. Grecia*, par. 48.

<sup>33</sup> M. VENTURA, *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, Giappichelli, Torino 2001, pp. 68 ss.

<sup>34</sup> J. MARTÍNEZ TORRÓN, *La (non) protezione dell'identità religiosa dell'individuo nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, a cura di, R. MAZZOLA, Il Mulino, Bologna 2012, pp. 66 ss.

<sup>35</sup> P. CUMPER, *Article 9: Freedom of thought, conscience and religion*, in *Law of the European Convention on Human Rights*, a cura di D. Harris, M. O'Boyle, E.P. Bates, C.M. Buckley, 3ª ed., Oxford University Press, Oxford 2014, p. 611.

<sup>36</sup> Corte EDU, 24 febbraio 1998, Ric. n. 23372/94, *Larissis e altri c. Grecia*, par. 45.

<sup>37</sup> C. CARDIA, *Manuale di Diritto ecclesiastico*, II ed., Il Mulino, Bologna, 1999, p. 197.

<sup>38</sup> S. FERRARI, I.C. IBÁN, *Diritto e religione in Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna 1997, p. 20.

Corte ha ritenuto lesivo del diritto di libertà religiosa lo scioglimento di una comunità dei Testimoni di Geova imposto in Russia. I giudici riconoscono che gli obblighi per i fedeli di questa comunità non sono tanto diversi da quelli di altre religioni, poiché tutte «hanno la caratteristica comune di determinare norme dottrinali di comportamento a cui i fedeli devono attenersi nella loro vita privata»<sup>39</sup>. La Corte qualifica il diritto «di cercare di convincere il prossimo» come una componente imprescindibile della libertà religiosa e, in caso di assenza di forme improprie di pressione o di indebita influenza, censura le forme di restrizioni all'esercizio di tale libertà. Di fondo, permangono i rilevati profili di ambiguità quando i giudici, pur ammettendo che «non esiste una definizione scientifica e comunemente accettata di ciò che costituisce “controllo mentale” e che nessuna definizione di tale espressione è stata data nelle sentenze interne», evitano di definire quando il proselitismo potrebbe essere ritenuto ammissibile o, invece, non travalichi nel tentativo di circuire un individuo.

Costituisce corollario della libertà di propaganda religiosa l'esercizio dello *ius poenitendi*, ovvero il diritto di cambiare orientamento in materia religiosa. L'art. 9 CEDU stabilisce che il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione «comporta la libertà di cambiare religione o convinzione»<sup>40</sup>. Pur non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto può essere dedotto dal principio di neutralità dello Stato e dallo stesso art. 19 Cost., quando garantisce la libertà di propaganda religiosa. Diretta conseguenza dello *ius poenitendi* è costituita dal principio della «tendenziale irrilevanza giuridica» dell'appartenenza confessionale e delle convinzioni religiose dei cittadini in tutti i momenti della vita pubblica e dell'esperienza sociale<sup>41</sup>. In linea generale si può dire che un'effettiva tutela della riservatezza può realizzarsi nel caso in cui il soggetto non venga mai obbligato, senza una valida motivazione, a dichiarare pubblicamente la propria credenza o appartenenza religiosa, oppure la personale decisione di aver mutato il proprio convincimento. Occorre precisare, però, che tale affermazione in alcuni ordinamenti europei si scontra con le specifiche soluzioni normative nazionali le quali, a loro volta, si intrecciano con le tradizioni storiche, giuridiche e religiose statali e, pertanto, con le norme che disciplinano le relazioni tra Stato e confessioni religiose.

Il principio di tendenziale irrilevanza giuridica dell'appartenenza confessionale è profondamente radicato nella legislazione italiana, ma

---

<sup>39</sup> Corte EDU, 10 giugno 2010, Ric. n. 302/02, *Testimoni di Geova di Mosca c. Russia*, par. 118.

<sup>40</sup> Cfr. anche l'art. 10 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea.

<sup>41</sup> C. CARDIA, *Principi di Diritto ecclesiastico*, cit., p. 162.

non sempre è seguito da altri ordinamenti europei. Alcuni esempi chiariscono l'applicazione del principio: nell'ordinamento italiano le scelte in materia religiosa sono riservate e, pertanto, ininfluenti. Ai fini del riconoscimento del matrimonio celebrato in forma religiosa, l'appartenenza confessionale dei nubendi è irrilevante e non è inclusa tra le condizioni necessarie per contrarre matrimonio<sup>42</sup>. Sempre in Italia, il sistema di finanziamento delle confessioni religiose prevede una scelta per il flusso del sistema dell'8x1000 che prescinde dall'appartenenza confessionale del contribuente<sup>43</sup>. Diversamente, in Germania, Austria, Danimarca, Finlandia e Svezia<sup>44</sup>, il sistema di tassazione ecclesiastica è direttamente collegato all'appartenenza religiosa del contribuente. In ordinamenti come questi, l'appartenenza confessionale non è irrilevante per lo Stato: nel caso in cui un soggetto muti il proprio convincimento religioso e intenda interrompere il pagamento della tassa ecclesiastica, egli è costretto a dichiarare pubblicamente l'intenzione di abbandonare la chiesa di appartenenza. Ancora, in Italia la scelta di frequentare l'insegnamento di educazione cattolica (o di esserne dispensati) è totalmente indifferente rispetto ai convincimenti o credi religiosi di alunni e genitori. Chiunque può scegliere di frequentare o non il corso, indipendentemente dalla (mai dichiarata) appartenenza confessionale<sup>45</sup>. Nei vari ordinamenti europei, invece, il sistema di scelta relativamente all'insegnamento della religione non è sempre totalmente svincolato dall'appartenenza religiosa<sup>46</sup>. Le diverse tradizioni storiche, giuridiche e religiose nazionali sono alla base di specificità normative. In Grecia e in Turchia nell'atto di nascita di un nuovo cittadino è riportata l'indicazione della religione professata da entrambi i genitori. Essa funge da indicatore dell'appartenenza confessionale del bambino a cui, in via di fatto automatica, vengono applicate specifiche conseguenze in ambito scolastico: in Grecia solo i figli di genitori non ortodossi possono essere dispensati dal corso di religione ortodossa<sup>47</sup>; in Turchia possono chiedere dispensa dal corso di religione solamente i figli di genitori cristiani, ebrei o atei<sup>48</sup>. In entrambi

<sup>42</sup> Cfr. per il matrimonio concordatario l'art. 8 del Concordato tra Italia e Santa Sede, come riformato nel 1984, e per i matrimoni acattolici gli artt. 83 ss. del codice civile.

<sup>43</sup> In questo senso Corte EDU, 29 marzo 2007, Ric. n. 23123/04, *Spampinato c. Italia*.

<sup>44</sup> Cfr. A. LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei Paesi dell'Unione europea. Lineamenti di comparazione*, II ed., Giuffrè, Milano, 2017, pp. 126 ss.

<sup>45</sup> Cfr. art. 1 della legge 18 giugno 1986 n. 281.

<sup>46</sup> Cfr. R. BENIGNI, *Educazione religiosa e modernità: Linee evolutive e prospettive di riforma*, Giappichelli, Torino 2017, pp. 211 ss.

<sup>47</sup> Cfr. art. 22 della legge n. 344 del 1976 «on Registration Acts». Sulla questione cfr. Corte EDU, sez. I, 31 ottobre 2019, Ric. nn. 4762/18 e 6140/18, *Papageorgiou e altri c. Grecia*.

<sup>48</sup> L'obbligo di frequentare il corso di religione è stabilito dall'art. 24 par. 3 della

gli Stati, l'appartenenza religiosa deve essere dichiarata pubblicamente dai genitori. Sempre in Turchia, tra i dati personali indicati nel documento di identità è inserita la casella relativa all'appartenenza religiosa. Lo spazio può essere lasciato in bianco<sup>49</sup>, ma tale possibilità non soddisfa né la libertà religiosa, né il diritto di riservatezza, poiché anche il semplice «domandare che nessuna indicazione figurì sulle carte di identità ha uno stretto legame con le convinzioni più intime dell'individuo»<sup>50</sup>. A San Marino e in Grecia sono state individuate forme religiose di giuramento pubblico<sup>51</sup>: il giuramento religioso, rimosso nei procedimenti penali e civili italiani dalle vigenti formulazioni dell'art. 497 cod. proc. pen. e degli artt. 238 e 251 cod. proc. civ.<sup>52</sup>, di fatto costringe il soggetto a dichiarare pubblicamente la propria appartenenza religiosa, anche quando è meramente obbligato a chiederne dispensa<sup>53</sup>. Ancora, in alcune zone della Grecia esistono normative di carattere eccezionale, non esenti da critiche, per le quali l'appartenenza alla religione ortodossa costituisce uno dei requisiti necessari per circolare liberamente nel territorio greco dei monasteri cristiano-ortodossi del *Monte Athos*<sup>54</sup>. Inoltre, nella regione greca della Tracia l'appartenenza alla comunità islamica locale determina l'automatica applicazione di un vero e proprio ordinamento giuridico parallelo e alternativo a quello dello Stato, di matrice islamica, con piena competenza nelle materie di statuto personale e su tutti i rapporti di famiglia<sup>55</sup>.

---

Costituzione turca. Cfr. Corte EDU, 9 gennaio 2008, Ric. n. 1448/04, *Hasan e Eylem Zengin c. Turchia*. Nel 2015, il Tribunale amministrativo di Antalya, ha esteso anche ai genitori atei di esentare i propri figli dal corso di «cultura religiosa ed etica» (E. ÖKTEM, *Turkish secularism's ordeal with lucifer at Strasbourg: reflexions inspired by the İşik v. Turkey case*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 11 del 2020, p. 119).

<sup>49</sup> Art. 35 della Civil Registration Service Law n. 5490 del 25 aprile 2006. L'art. 6 L. 24 marzo 2016, n. 6698 non esclude l'indicazione dell'appartenenza religiosa, ma viene concessa la facoltà di non indicare nulla.

<sup>50</sup> Corte EDU, 2 febbraio 2010, Ric. n. 21924/05, *Sinan İşik c. Turchia*, par. 49-50.

<sup>51</sup> Cfr. Corte EDU, Grande Camera 18 febbraio 1999, Ric. n. 24645/94, *Buscarini e altri c. San Marino* e, tra le altre, Corte EDU, 2 ottobre 2014, Ric. n. 36836/09, *Dimitras e Gilbert c. Grecia*.

<sup>52</sup> Cfr. Corte Cost., 10 ottobre 1979, n. 117, Corte Cost., 5 maggio 1995, n. 149 e Corte Cost., 8 ottobre 1996, n. 334.

<sup>53</sup> Corte EDU, 21 febbraio 2008, Ric. n. 19516/06, *Alexandridis c. Grecia*, par. 41.

<sup>54</sup> Cfr. Dichiarazione comune concernente il Monte Athos adottata dai plenipotenziari e dal Consiglio delle Comunità europee, allegata all'Atto finale del 28 maggio 1979, relativo all'adesione della Repubblica ellenica alle Comunità europee.

<sup>55</sup> Si veda il Trattato di Losanna del 1923. Il sistema è stato oggetto di critiche da parte della Corte EDU Grande Camera 19 dicembre 2018, Ric. n. 20452/14, *Molla Sali c. Grecia*.

### 3.1. *Tutela della riservatezza: il diritto di non manifestare il proprio credo o convincimento*

Il principio di tendenziale irrilevanza dell'appartenenza religiosa soddisfa non solo il principio di neutralità dello Stato, ma anche il diritto di riservatezza degli individui, che consiste nella impossibilità per lo Stato di imporre ai soggetti di rivelare i propri convincimenti in materia religiosa. Tale principio necessariamente presenta delle eccezioni nel caso in cui la divulgazione delle proprie convinzioni personali sia funzionale al godimento della libertà religiosa<sup>56</sup>. Ciò può avvenire per specifiche esigenze delle confessioni religiose, oppure per necessità manifestate dal soggetto in relazione al proprio credo o convincimento religioso. Tali necessità possono presentarsi ad esempio laddove un militare, un degente o un detenuto si trovi in una struttura obbligatoria e chieda di fruire dell'assistenza spirituale<sup>57</sup>. Anche la richiesta del lavoratore di godere delle proprie festività religiose, oppure di dedicare determinati momenti alla preghiera nei luoghi lavorativi, non costituisce violazione del diritto di riservatezza. In questi casi, la necessità di dichiarare la propria appartenenza religiosa, o consentirne il riconoscimento, costituisce il frutto di una scelta volontaria del soggetto, volta al godimento di una prerogativa che gli viene concessa in relazione al proprio credo o convincimento. Il pieno rispetto del diritto di riservatezza, però, richiede che tale manifestazione pubblica costituisca un atto irrinunciabile per soddisfare le esigenze del soggetto richiedente. Nel caso in cui questa manifestazione non sia necessaria o possa essere facilmente evitata scegliendo soluzioni operative diverse, la tutela della riservatezza dell'individuo potrebbe non essere garantita sufficientemente.

Il diritto alla riservatezza si è gradualmente affermato come un vero e proprio diritto all'autonomia personale o all'autodeterminazione, volto a garantire la facoltà di compiere liberamente alcuni tipi di scelte, senza interferenze esterne<sup>58</sup>. La tutela dei dati personali è divenuta una componente essenziale dell'eguaglianza, volta a evitare che il loro

<sup>56</sup> D. MILANI, *La tutela dei dati personali di natura religiosa*, in G. CASUSCELLI (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino 2015, pp. 447 ss.

<sup>57</sup> Cfr. ad esempio L. 22 novembre 1988, n. 516, Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, garantisce l'esercizio dell'obiezione di coscienza al servizio militare per gli avventisti che intendano farne richiesta, il diritto di partecipare alle proprie festività religiose e di godere di assistenza spirituale nelle strutture obbligatorie durante il servizio militare.

<sup>58</sup> M. CARTABIA, *I "nuovi" diritti*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), febbraio 2011, pp. 11 ss.

trattamento possa trasformarsi in uno strumento di discriminazione delle persone<sup>59</sup>, anche di carattere religioso. A livello europeo, la CEDU, all'art. 8, tutela il diritto al rispetto della vita privata e familiare di ogni individuo. In Italia il diritto di riservatezza è disciplinato dal *Codice della Privacy* (D. Lgs. 30 giugno 2003, n. 196), così come riformato dopo l'entrata in vigore del Regolamento UE del 25 maggio 2016, n. 679 (GDPR)<sup>60</sup>. Questo Regolamento introduce nella disciplina di settore diverse novità che tengono conto dello sviluppo anche tecnologico degli interessi sociali ed economici globali. Tali interessi sono inevitabilmente protesi a incentivare la circolazione delle informazioni per esigenze di profilazione della clientela, con l'intento di individuare un messaggio pubblicitario e commerciale più mirato, efficace ed economico. Questo ha portato alla trasformazione della riservatezza dal diritto dell'individuo di essere lasciato solo, al diritto di mantenere il controllo sulle proprie informazioni<sup>61</sup>, anche nell'utilizzo delle piattaforme presenti su internet.

Il sistema di protezione dei dati nell'Unione è stato dotato di «efficaci misure di attuazione, data l'importanza di creare il clima di fiducia che consenta lo sviluppo dell'economia digitale in tutto il mercato interno»<sup>62</sup> e, allo stesso tempo, l'esigenza di garantire la trasparenza, la correttezza e la liceità del trattamento dei dati personali. Particolare attenzione viene dedicata ai trattamenti automatizzati di dati personali, ovvero alla «profilazione» dell'utente della Rete. Si tratta di un procedimento di raccolta ed elaborazione dei dati riguardanti gli aspetti personali relativi a una persona fisica, come il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze personali, gli interessi o gli spostamenti. In ragione della particolare sensibilità di questi dati, a tutela dell'utente che naviga in rete, il Regolamento impone di fornire una adeguata informazione riguardo il trattamento e l'utilizzo dei dati personali per finalità di profilazione a scopi commerciali o statistici<sup>63</sup>. In relazione al fenomeno religioso, tali forme di raccolta dei dati, con intento di profilazione dell'utente, offrono ulteriori canali e opportunità di proselitismo per individui e comunità religiose<sup>64</sup>,

<sup>59</sup> S. RODOTÀ, *Privacy, libertà, dignità. Discorso conclusivo della 26ma Conferenza internazionale sulla protezione dei dati del 16 settembre 2004*, in <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/1049293>.

<sup>60</sup> Il Codice della Privacy è stato riformato dal d. lgs. 10 agosto 2018, n. 101.

<sup>61</sup> S. RODOTÀ, *Persona, riservatezza identità. Prime note sistematiche sulla protezione dei dati personali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1997, 4, p. 589.

<sup>62</sup> Considerando n. 7 del GDPR.

<sup>63</sup> Cfr. art. 13 e Considerando 60, 61 e 62 del GDPR.

<sup>64</sup> V. PACILLO, *Cyberspazio e fenomeno religioso: profili giuridici*, in *Cyberspazio e diritto*, 2002, pp. 17 ss.

poiché permettono al gestore della piattaforma la ricostruzione degli orientamenti o delle preferenze religiose degli utenti. I dati così acquisiti possono essere utilizzati dal gestore della piattaforma per offrire a gruppi religiosi o a operatori commerciali spazi, generalmente a pagamento, per i propri messaggi informativi o commerciali (pubblicità comportamentale online)<sup>65</sup>. I dati raccolti (*big data*) raggiungono a livello mondiale una quantità imponente e in crescita esponenziale. Il trattamento dei dati personali, infatti, non coinvolge solo il singolo sito *web* o piattaforma *social* che si sta visitando, ma costituisce il frutto di un'azione combinata delle attività dell'utente durante la sua navigazione su uno o più dispositivi, come *computer*, *smartphone* o *smart tv*. Un reale problema può sorgere quando tali piattaforme o altre applicazioni con finalità religiose (ad esempio una raccolta di preghiere), forniscono in modo illegittimo i dati religiosi, concessi consapevolmente dall'utente, a terze società, per finalità che l'utente non conosce<sup>66</sup>.

L'art. 9 del Regolamento vieta il trattamento di dati personali senza il consenso dell'interessato, che rivelino, tra l'altro, le convinzioni religiose o filosofiche della persona, salvi i casi in cui si tratti di dati da quest'ultimo resi manifestamente pubblici (lett. e), o ancora si versi in uno degli altri casi elencati dalla stessa disposizione. L'art. 9, par. 2, lett. d), legittima il trattamento dei dati personali per «fondazioni, associazioni o altri organismi senza scopo di lucro» che perseguono finalità politiche, filosofiche, religiose o sindacali anche senza il consenso dell'interessato, per i soli dati riguardanti i membri, gli ex membri o le persone che hanno regolari contatti con tali enti. Si tratta di previsioni che, si ricorda, si trovano anche nelle fonti italiane. Il d. lgs. n. 101 del 2018 ha allineato al Regolamento il Codice della Privacy e, all'art. 22 comma 2, ha riferito l'espressione «dati sensibili» presente nel Codice alle categorie particolari di dati previste dall'art. 9 GDPR.

Riveste un particolare interesse la possibilità di conservare i dati personali *anche* degli ex membri degli organismi richiamati dall'art. 9 GDPR, ovvero dei soggetti che hanno abbandonato una determinata confessione, associazione o gruppo religioso e che chiedono la cancellazione dei propri dati personali conservati da tali enti. In contesti diversi da quelli previsti dalla disposizione, ad esempio in un *social network* o in un sito *web*, anche legato a un'organizzazione religiosa, l'utente può liberamente decidere di

<sup>65</sup> D. DURISOTTO, *Diritti degli individui e diritti delle organizzazioni religiose nel Regolamento (UE) 2016/679. I "corpus completi di norme" e le "autorità di controllo indipendenti"*, in «Federalismi», Rivista telematica ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), n. 27/2020, p. 48.

<sup>66</sup> A. FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture. Il fattore religioso nell'esperienza giuridica*, III ed., Giappichelli, Torino 2019, pp. 318 ss.

divulgare i propri convincimenti con dichiarazioni o fatti concludenti. Ai sensi (e nei limiti) dell'art. 17 GDPR, egli mantiene il «diritto all'oblio» laddove cambi idea od opinione religiosa, ovvero il diritto di richiedere ed ottenere la rimozione dei dati personali presenti nella piattaforma e di impedirne il trattamento da parte di chi la gestisce. Tuttavia richieste di questo tipo, se riferite ai dati dei fedeli conservati da confessioni o altre organizzazioni religiose, provocherebbero «conseguenze paradossali», poiché determinerebbero «un vuoto documentario» in grado di minacciare la «memoria storica» che in ogni realtà sociale e ordinamentale è costituita dal patrimonio della chiesa tradizionalmente presente nel territorio<sup>67</sup>. In secondo luogo, le richieste di cancellazione dei dati impedirebbero a qualsiasi realtà confessionale di assolvere ad alcune proprie funzioni istituzionali, quali quelle derivanti, ad esempio per la Chiesa cattolica, dalla conservazione dei registri che contengono i dati relativi allo *status* canonico di fedele di un dato individuo<sup>68</sup>. Pertanto, nei casi in cui un soggetto che ha abbandonato la Chiesa cattolica chieda di rimuovere dai registri confessionali i propri dati religiosi, presentando una dichiarazione formale di defezione dalla Chiesa, comunemente denominata «sbattezzo», i dati non possono essere cancellati, ma solo rettificati, aggiungendo un'annotazione a margine<sup>69</sup>.

Tutto ciò vale anche a confermare il carattere eccezionale dei casi in cui è possibile il trattamento dei dati personali anche senza il consenso dell'interessato. La normativa non può essere estesa ai dati di soggetti diversi da quelli menzionati. Sulla base delle argomentazioni esposte, la Corte di Giustizia UE ha incluso nella disciplina sul trattamento dei dati personali la raccolta di informazioni sui soggetti contattati durante le predicazioni «porta a porta» dei Testimoni di Geova<sup>70</sup>. Naturalmente, il principio così individuato dalla Corte è riferibile all'attività di proselitismo di qualunque confessione o gruppo religioso e ai contatti tra componenti di un gruppo religioso e soggetti ad esso estranei, finalizzato a diffondere un dato credo<sup>71</sup>.

<sup>67</sup> C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, cit., p. 166.

<sup>68</sup> S. BERLINGÒ, *Si può essere più garantisti del Garante? A proposito delle pretese di "tutela" dai registri di battesimo*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2000, 295 ss.

<sup>69</sup> Cfr. il provvedimento del 13 settembre 1999 del Garante della Privacy e l'art. 8 par. 8 del Decreto generale della CEI del 24 maggio 2018, *Disposizioni per la tutela del diritto alla buona fama e alla riservatezza* e, in giurisprudenza, il Trib. Padova, decr. 29 maggio 2000.

<sup>70</sup> Corte UE, Grande Sezione, 10 luglio 2017, *Tietosuojavaltutettu c. Jehovan todistajat - uskonnollinen yhdyksunta*, causa C-25/17.

<sup>71</sup> R. SENIGAGLIA, *Principio di effettività, protezione dei dati personali e relazioni intersoggettive di carattere confessionale*, in «Diritto ecclesiastico», 2018, I, 263 ss.

#### 4. *L'obiezione di coscienza*

La libertà di coscienza inevitabilmente «esclude qualsiasi coazione nel discernere quello che si ritiene buono o cattivo, giusto o ingiusto, da compiere o da evitare»<sup>72</sup> e si può concretizzare nella obiezione di coscienza, ovvero nel rifiuto di adempiere ad obblighi imposti dalle leggi dello Stato, accettandone le conseguenze, in ragione dell'esistenza di un conflitto tra il comando della legge e gli imperativi della propria coscienza, di natura religiosa, etica o ideologica. Tale fenomeno non è finalizzato direttamente a cambiare la legge, fino a quando essa è considerata giusta dalla maggioranza, ma delinea piuttosto una «salvaguardia residuale della coscienza» di fronte a una «ferita», causata da una scelta traumatica, frutto di un «conflitto etico, religioso, filosofico, tra le più intime convinzioni personali e determinate scelte legislative»<sup>73</sup>. I paesi europei hanno progressivamente incrementato i settori in cui è possibile esercitare una obiezione di coscienza: alla prima fattispecie, relativa al servizio militare, se ne sono aggiunte altre, quali quelle relative alla partecipazione a pratiche abortive, all'inseminazione artificiale, all'uso e alla sperimentazione sugli embrioni, all'eutanasia, al suicidio assistito o alla sperimentazione animale.

La Costituzione italiana non prevede espressamente un diritto di obiezione di coscienza, ma esso trova il suo fondamento negli articoli 19 (libertà religiosa) e 21 (libertà di pensiero). La tutela dell'obiezione di coscienza è possibile laddove sia presente un'espressa previsione legislativa che ne disciplini i limiti e che ne delinei una operatività coerente con il «buon funzionamento delle strutture organizzative e dei servizi di interesse generale»<sup>74</sup>. L'obiezione al servizio militare, il cui riconoscimento in passato è stato oggetto di molti conflitti sociali e giurisprudenziali<sup>75</sup>, è stata disciplinata nel 1972<sup>76</sup>, per poi essere progressivamente riformata, e infine di fatto eliminata nel 2004, quando è stato istituito il servizio militare professionale ed è stato sospeso quello obbligatorio<sup>77</sup>. In alcuni paesi europei l'obbligo del servizio militare è ancora presente e ad esso, secondo la Corte

<sup>72</sup> J.T. MARTÍN DE AGAR, *Libertà di coscienza*, in P. GIANNITI (a cura di), *La CEDU e il ruolo delle corti*, cit., p. 1115.

<sup>73</sup> C. CARDIA, *L'obiezione di coscienza*. Seminario "Archivio Giuridico" – 15 ottobre 2013, in «Archivio Giuridico», 2013, p. 391 ss.

<sup>74</sup> Corte Cost., 19 dicembre 1991, n. 467.

<sup>75</sup> Cfr. Corte Cost., 6 maggio 1985, n. 164, che individua i principi alla base del riconoscimento dell'obiezione di coscienza.

<sup>76</sup> Si tratta della legge 15 dicembre 1972, n. 772.

<sup>77</sup> Cfr. legge 14 novembre 2000 n. 331.

EDU, dovrebbe accompagnarsi la possibilità di un servizio civile sostitutivo<sup>78</sup>. In ogni caso, secondo la Corte deve essere sempre garantito il diritto di obiezione di coscienza, perché il rifiuto del servizio militare, quando è motivato da un conflitto serio e insormontabile con la propria coscienza o i propri convincimenti religiosi o ideologici, costituisce una convinzione o un credo di forza, serietà, coerenza e importanza tali da rientrare all'interno della tutela della libertà religiosa garantita dalla CEDU<sup>79</sup>.

Altro importante tipo di obiezione di coscienza è quello relativo all'interruzione della gravidanza. Ai sensi dell'art. 9 della legge n. 194 del 1978, il personale sanitario può sollevare obiezione di coscienza ed essere esonerato dal compiere le attività e le procedure specificamente e necessariamente dirette a determinare l'interruzione della gravidanza. Il personale è invece tenuto a partecipare a tutte le attività antecedenti e conseguenti all'intervento e, in ogni caso, ad intervenire laddove il loro personale intervento sia indispensabile per salvare la vita della donna in imminente pericolo. In Europa la legislazione in tema di aborto non è uniforme, anche se la maggioranza degli Stati tende a riconoscere la legalità dell'interruzione della gravidanza, in molti casi entro un periodo determinato, tendenzialmente di tre mesi. Vi sono alcuni Stati, come Polonia, Malta, San Marino, Andorra, Cipro, in cui l'interruzione della gravidanza è soggetta a forti limitazioni<sup>80</sup>. Va detto che non mancano casi in cui risulta ostacolato il libero esercizio dell'obiezione di coscienza all'aborto e un esempio è offerto dalla legislazione slovacca sull'interruzione della gravidanza. Questo Stato prevede esplicitamente l'obiezione di coscienza solo per il servizio militare, mentre non esistono specifiche disposizioni per l'esercizio dell'obiezione di coscienza da parte del personale sanitario per l'interruzione della gravidanza<sup>81</sup>.

L'obiezione di coscienza all'aborto, come ad altre forme di assistenza medica quali l'eutanasia, l'uso e la ricerca sugli embrioni e la fecondazione

---

<sup>78</sup> Comm. EDU, 2 marzo 1987, Ric. n. 11775/85, *Van Buitenen c. Paesi Bassi*.

<sup>79</sup> Corte EDU Grande Camera, 7 luglio 2011, Ric. n. 23459/03, *Bayatyan c. Armenia*, par. 110.

<sup>80</sup> Il 22 ottobre 2020 il Tribunale costituzionale polacco ha dichiarato incostituzionale la disposizione della legge del 1993 sulla pianificazione familiare, la protezione del feto umano e le condizioni per l'interruzione della gravidanza, che permette l'interruzione della gravidanza in caso di grave pericolo per la salute della donna, determinando di fatto un divieto quasi totale del diritto all'aborto in Polonia. Ne è seguita una posizione di condanna da parte della Risoluzione del Parlamento europeo del 26 novembre 2020, 2020/2876(RSP).

<sup>81</sup> D. DURISOTTO, *Conscientious Objection and the Treaty with the Holy See and other registered Churches*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 34 del 2015.

assistita, impone la realizzazione di un adeguato bilanciamento tra il diritto del soggetto di accedere all'assistenza prevista dalla legge e la possibilità per l'operatore sanitario di sollevare obiezione di coscienza, in ragione delle proprie convinzioni ideologiche o religiose. La tensione tra questi due interessi, quello dell'obiettore da una parte, e quello del soggetto che intende usufruire di una facoltà prevista dalla legge dall'altra, può determinare delle criticità nel caso in cui, di fatto, alla donna sia impedito di accedere alle strutture che operano l'interruzione della gravidanza. Ciò può verificarsi nel caso in cui gli operatori sanitari non obiettori siano assenti, o siano in numero esiguo. Di contro, una radicale chiusura al diritto di obiezione di coscienza, oppure la presenza di ostacoli o impedimenti nell'esercizio dello stesso, possono limitare la libertà di coscienza degli individui, oppure creare forme di discriminazione nell'ambiente di lavoro, in ragione dei propri convincimenti.

La questione è stata affrontata dal Comitato europeo dei Diritti Sociali che, nella Decisione *CGIL c. Italia* del 2016, si è soffermata sulla difficoltà, denunciata dal ricorrente, di accedere in Italia alle procedure mediche di interruzione della gravidanza, a causa della consistente presenza di operatori sanitari che sollevano obiezione di coscienza, e della incapacità delle autorità competenti di garantire ai richiedenti una effettiva fruibilità del servizio di interruzione della gravidanza. Il Comitato ha censurato le carenze esistenti in Italia al riguardo, sottolineando la necessità che la fornitura dei servizi sanitari sia organizzata in modo da soddisfare le esigenze dei pazienti. In altri termini, le autorità competenti sono state invitate a prendere misure adeguate per garantire la disponibilità degli operatori sanitari non obiettori, tenendo conto che non è possibile conoscere anticipatamente il numero, il luogo e la tempistica delle richieste avanzate<sup>82</sup>.

Al fine di rendere effettivo l'accesso all'interruzione della gravidanza, in più occasioni alcune aziende ospedaliere hanno indetto dei bandi di concorso riservati al personale non obiettore. La questione non appare affatto di facile soluzione, poiché tali forme di accesso al pubblico impiego potrebbero determinare forme di discriminazione in ragione dei convincimenti del lavoratore. La poca giurisprudenza esistente in merito a tali questioni, salvo alcune eccezioni<sup>83</sup>, ha ritenuto possibile riservare ai non obiettori una quota di posti disponibili nella predisposizione di bandi di assunzione del personale<sup>84</sup>. La predisposizione di simili quote in alcuni recenti bandi di concorso

<sup>82</sup> Comitato europeo dei Diritti Sociali, dec. 12 ottobre 2015, Ric. n. 91/2013, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) c. Italia*, par. 168, pubblicata l'11 aprile 2016.

<sup>83</sup> Tar Liguria, 3 luglio 1980, n. 396.

<sup>84</sup> Tar Puglia, sez. II - Bari, 14 settembre 2010, n. 3477.

per assunzione di personale non obiettore<sup>85</sup> ha sollevato molte riserve in dottrina, fondate sul timore di porre in essere forme di discriminazione nella selezione dei candidati. Interventi di questo tipo possono essere considerati legittimi soltanto in presenza di particolari e giustificati motivi di più idonea organizzazione dei servizi sanitari, quando il requisito «discriminatorio» sia ricollegabile, come mezzo al fine, all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato<sup>86</sup>. In ogni caso, non può essere limitato il diritto di obiezione di coscienza per il soggetto che, dopo essere stato assunto, intenda sollevarlo.

Un'altra ipotesi di obiezione di coscienza riguarda la vendita di farmaci di contraccezione d'urgenza. Anche per questa fattispecie, le soluzioni offerte dalla giurisprudenza in Europa non sono univoche. Secondo la Corte EDU, trattandosi nella specie di prodotti legalmente acquistabili sotto prescrizione medica solo in farmacia, i farmacisti obiettori non possono impedirne l'acquisto, imponendo agli altri le proprie convinzioni religiose<sup>87</sup>. Diversamente, la Corte Costituzionale spagnola ha legittimato l'obiezione di coscienza del farmacista, facendo leva sul fatto che non necessariamente una obiezione di questo tipo impedisce la fruizione dei contraccettivi, nel caso, però, in cui questi possano essere agevolmente acquistati in altre farmacie<sup>88</sup>. In Italia, nonostante l'assenza di una previsione legislativa in questa materia, nel 2018 la giurisprudenza di merito ha riconosciuto il diritto di obiezione di coscienza a un farmacista che si era rifiutato di vendere il farmaco «Norlevo» (pillola del giorno dopo)<sup>89</sup>, di fatto aprendo alla possibilità, discussa in dottrina, di sollevare obiezione anche da parte di questi soggetti.

La legge n. 413 del 1993 legittima l'obiezione di coscienza di chi si oppone alla violenza su tutti gli esseri viventi, relativamente a ogni atto connesso con la sperimentazione animale. Tale possibilità riguarda sia

<sup>85</sup> Si fa riferimento ai bandi emanati tra il 2015 e il 2017 dall'Azienda sanitaria di Pescara, dall'Azienda Ospedaliera S. Camillo Forlanini, dal Policlinico Umberto I e dall'azienda ospedaliera Pugliese Ciaccio di Catanzaro. Cfr. B. LIBERALI, «Per l'applicazione esclusiva della legge n. 194»: una clausola che viola il diritto di obiezione di coscienza o che attua gli obblighi organizzativi di ospedali e Regioni? (Osservazioni a margine di alcuni bandi di concorso a seguito delle decisioni del Comitato Europeo dei Diritti Sociali contro l'Italia), in «Osservatorio costituzionale», 2017, 1, 14 marzo 2017.

<sup>86</sup> M.C. CARBONE, *L'interruzione volontaria di gravidanza tra esercizio della funzione pubblica sanitaria e libertà di autodeterminazione. Alcune osservazioni sui concorsi "riservati" a medici non obiettori*, in «Dirittifondamentali.it», 2020, 1, 16 aprile 2020, p. 1316.

<sup>87</sup> Corte EDU, 2 ottobre 2001, Ric. n. 49853/99, *Pichon e Sajous c. Francia*.

<sup>88</sup> Tribunal Constitucional, 25 giugno 2015, n. 145/2015.

<sup>89</sup> Corte App. Trieste I sez. pen., 2 luglio 2018.

medici, docenti e ricercatori, sia gli studenti universitari, ed è esercitabile previa dichiarazione presso la struttura cui fanno riferimento. La legge precisa espressamente che nessuno può subire conseguenze sfavorevoli per essersi rifiutato di praticare o di cooperare all'esecuzione della sperimentazione animale. Manca invece una previsione che legittimi l'obiezione nell'ambito delle disposizioni anticipate di trattamento (DAT), laddove il paziente abbia indicato procedure mediche, previste dalla legge n. 219 del 2017, che possano causare, pur se indirettamente, la morte del paziente.

Con riguardo alla Corte EDU, si registra un approccio di chiusura su alcune nuove questioni, tra le quali l'obiezione di coscienza per il compimento di atti collegati al riconoscimento delle unioni civili tra persone dello stesso sesso. Su questi temi i giudici europei tendono a legittimare le scelte dei legislatori nazionali, i quali generalmente non prevedono al riguardo specifiche disposizioni sull'esercizio dell'obiezione di coscienza. In particolare, nel 2013 la Corte, senza approfondire troppo la questione dell'obiezione, ha ritenuto legittimo il licenziamento di un ufficiale di stato civile che si era rifiutato di registrare una unione civile tra persone dello stesso sesso. Per un altro caso, nella medesima sentenza, la Corte ha confermato la scelta nazionale di non permettere ad un terapeuta psico-sessuale di rifiutare i propri servizi a una coppia omosessuale, in ragione delle proprie convinzioni (che, probabilmente, avrebbero comunque reso tale servizio non adeguato)<sup>90</sup>. I giudici tendono così a riconoscere un ampio margine di apprezzamento statale in tema di unioni omosessuali e del loro riconoscimento giuridico, considerandola una questione oggetto di intensi dibattiti. Ciò ha comportato ad oggi una chiusura nei confronti delle scelte obiettorie che possono sorgere riguardo i temi in riferimento, per i quali persiste il rischio di comportamenti discriminatori e intorno alle quali, di fatto, non è ancora maturata una serena riflessione.

##### *5. La manifestazione della libertà religiosa attraverso l'esibizione di simboli*

La problematica dei simboli religiosi negli spazi pubblici coinvolge diversi aspetti che riguardano la laicità dello Stato e la libertà di coscienza e di religione degli individui. Più in particolare tale problematica, da una parte, tocca il diritto di manifestare la propria religione attraverso l'abbigliamento

<sup>90</sup> Corte EDU, 27 maggio 2013, Ric. nn. 48420/10, 59842/10, 51671/10 and 36516/10, *Eweida e altri c. Regno Unito*, par. 106 e 109.

e, dall'altra, investe il concetto di laicità, sotto il profilo dell'esposizione pubblica della religione. Essa è oggetto di intensi dibattiti, soprattutto in paesi, come *Francia* e *Turchia*, nei quali la concezione di *laïcité* ha portato a introdurre il divieto di indossare o esporre simboli religiosi in dati contesti pubblici, quali la scuola, così generando nuovi conflitti di coscienza in chi si vede impossibilitato a indossare un abito o un accessorio strettamente legato ai propri convincimenti religiosi. Si tratta di una tematica che non trova una disciplina omogenea in Europa e che, allo stesso tempo, risulta fortemente influenzata dalle tradizioni culturali e religiose proprie di ciascun ordinamento giuridico.

La questione riguarda quegli abbigliamenti imposti da alcune religioni, quali, ad esempio, il velo islamico, che nella forma del *hijab*, comporta la sola copertura delle spalle e del capo, mentre il *niqab* lascia scoperti solo gli occhi, velati anche questi nel caso del *burqa*. Ci sono poi alcuni copricapi dal significato religioso, come la *Kippah*, o lo *Yarmulka*, per gli ebrei ortodossi, e il turbante con il *Kirpan* (pugnale), per i *Sikh*. Occorre precisare, però, che in Italia il fenomeno dei simboli religiosi, a livello culturale, non è affatto nuovo. Possono individuarsi molti simboli religiosi nella vita quotidiana, si pensi ai diversi vestiri di sacerdoti, frati e suore, ma anche alla presenza storica di simboli religiosi nello *skyline* di ogni città italiana, e in molti loghi storici di organizzazioni che sono presenti nel territorio da secoli, come ad esempio molte università. In questi casi i loghi, gli standardi o le bandiere che rappresentano una determinata organizzazione o territorio, pur non essendo affatto simboli religiosi, spesso contengono al loro interno richiami alla religiosità cattolica-cristiana e alla chiesa, che storicamente ha supportato in modo continuativo la trasmissione della conoscenza dal mondo antico ai tempi moderni.

In Italia non esistono particolari divieti di indossare i simboli religiosi che non coprono il volto e che, pertanto, permettono l'identificazione del soggetto che li indossa. Tali indumenti sono generalmente consentiti negli spazi pubblici, con qualche locale eccezione, in contesti specifici<sup>91</sup>. E ciò a differenza di quei paesi europei legati a una concezione della laicità che tende a neutralizzare la presenza di simboli religiosi nei luoghi pubblici. In Francia, con legge n. 228 del 2004, è vietato indossare in pubblico simboli o abiti che manifestano una appartenenza religiosa in scuole, collegi e licei pubblici. Il divieto determina indubbiamente una limitazione della

---

<sup>91</sup> La DGR n. X/4553 del 10.12.2015 impone la rimozione del velo integrale per le donne musulmane che debbano fare ingresso nei presidi sanitari della Regione Lombardia per ragioni di pubblica sicurezza e di identificazione. Cfr. anche Corte App. Milano, sez. V, 28 ottobre 2019, n. 4330.

libertà religiosa, suscettibile di mettere in difficoltà quei soggetti che vivono l'obbligo di indossare il simbolo religioso in modo molto stringente. A livello europeo, tale limitazione è stata giustificata dalla Corte EDU, in ragione del particolare contesto francese, nel quale «l'esercizio della libertà religiosa negli spazi pubblici, e più in particolare la questione dell'indossare simboli religiosi nella scuola, è direttamente legato al principio di laicità, principio attorno al quale la Repubblica francese è stata costruita»<sup>92</sup>. Esistono divieti imposti a livello locale da alcuni istituti scolastici anche in Belgio, Bulgaria, Germania, Irlanda e Svezia<sup>93</sup>.

Diversa, e più complessa, è la problematica relativa al porto del velo integrale, ovvero del *niqab* e del *burqa*, che nascondono il viso di chi lo indossa e, pertanto, sollevano questioni relative alla tutela della sicurezza pubblica e alla tutela della dignità della donna. La maggior parte dei paesi europei ha fino ad ora preferito astenersi dall'imporre divieti di carattere assoluto, seguendo la linea suggerita dalle istituzioni europee, volta a contenere il fenomeno non attraverso divieti legali, ma con strumenti di educazione e dialogo<sup>94</sup>. La Risoluzione 1743 del 2010 dell'Assemblea del Consiglio d'Europa ritiene che nessuna donna dovrebbe essere costretta dalla sua comunità o dalla sua famiglia ad indossare un abbigliamento religioso. Il documento si sofferma in particolare sul velo integrale, che è spesso percepito come un simbolo della sottomissione delle donne agli uomini, che limita il ruolo della donna all'interno della società, nella vita professionale e impedisce le attività sociali ed economiche. La Risoluzione contiene due osservazioni sulla questione, una di carattere giuridico, l'altra di natura sociologica. Da una parte, si fa rilevare che tali divieti andrebbero ad incidere anche sulla posizione giuridica delle donne che liberamente desiderano indossare un velo integrale; dall'altra, si fa osservare che quei divieti possono avere un effetto negativo, quello di generare una maggiore pressione da parte della famiglia e della comunità, costringendo le donne a rimanere in casa e a limitare i contatti con altre persone<sup>95</sup>.

L'Italia non ha previsto alcun divieto diretto ad impedire il porto di un velo integrale. Ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 152 del 1975, è vietato

<sup>92</sup> Corte EDU, 4 dicembre 2008, Ric. n. 27058/05, *Dogru c. Francia*, par. 17.

<sup>93</sup> Cfr. A. LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei Paesi dell'Unione europea. Lineamenti di comparazione*, cit., p. 94 ss.

<sup>94</sup> S. ANGELETTI, *Il divieto francese al velo integrale, tra valori, diritti, laicità e fraternité*, in «Federalismi.it», Rivista telematica ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 22 gennaio 2016, p. 3.

<sup>95</sup> Il punto in esame è stato ripreso anche dall'ONU che, con decisione 17 ottobre 2018, n. 2807/2016, ha rilevato una violazione dei diritti umani nella legge francese n. 1192 del 2010 che multa il porto del velo islamico integrale.

l'uso di accessori o indumenti che rendano difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo, tra i quali deve essere incluso quello religioso<sup>96</sup>. Si segnala poi la Circolare del Ministero dell'Interno del 14 marzo 1996, n. 4 (95), che, al fine di tutelare il diritto di libertà religiosa, invita le Amministrazioni Comunali a rilasciare le carte d'identità anche in presenza di capo coperto nella foto identificativa, laddove richiesto, purché i tratti del viso siano ben visibili.

I paesi in cui è stato disciplinato con legge un divieto generalizzato di indossare un indumento che copra interamente il volto e che, pertanto, impedisca l'identificazione del soggetto, sono Francia, Belgio, Bulgaria, Lettonia, Austria, Danimarca e Olanda<sup>97</sup>. La prima a introdurre il divieto è stata la Francia che, con legge n. 1192 del 2010, ha precluso a chiunque di indossare in pubblico indumenti al fine di celare il proprio volto. Il divieto si estende a qualunque accessorio o capo di abbigliamento che, indipendentemente dalle intenzioni di chi lo indossa, rende impossibile riconoscere la sua identità. Si prevedono eccezioni solamente per ragioni di sicurezza sul lavoro e di salute, oppure in caso di contesti sportivi, festività, eventi artistici e manifestazioni tradizionali o religiose. Le ragioni alla base del divieto sono state individuate nella necessità di tutelare la sicurezza pubblica e di garantire il rispetto dei valori minimi di una società aperta e democratica.

La normativa francese è stata oggetto di valutazione da parte della Corte EDU che, nel caso *S.A.S. contro Francia* del 2014, ha ritenuto il divieto imposto in Francia compatibile con la CEDU. Secondo i giudici, un divieto generalizzato di indossare abiti che celano il volto determina una restrizione del diritto delle donne di indossare il velo integrale per motivi religiosi, che non può essere considerato proporzionato laddove non esiste una minaccia generale alla pubblica sicurezza, anche perché l'obiettivo della legge potrebbe essere soddisfatto prevedendo il solo obbligo di farsi identificare per motivi di sicurezza. Diverso è l'atteggiamento dei giudici relativamente al rispetto dei valori minimi di una società aperta e democratica, identificati nel principio del «*vivre ensemble*», ovvero nella necessità di convivere insieme nel rispetto dei valori comuni condivisi dalla collettività. La Corte ha ritenuto che il «rispetto per i requisiti minimi della vita nella società», del «*vivre ensemble*», possa determinare una legittima limitazione del diritto di libertà religiosa, in quanto misura di «protezione dei diritti e delle libertà altrui». E questo perché non può negarsi il ruolo importante del volto *nell'interazione*

<sup>96</sup> Cons. Stato, sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3076.

<sup>97</sup> Il Belgio ha introdotto il divieto nel 2011, seguito da Bulgaria nel 2016, Lettonia nel 2017 e Danimarca, Austria e Olanda nel 2018.

*sociale*<sup>98</sup>. In altri termini, per la Corte il *burqa* costituisce un inevitabile ostacolo alla socializzazione, che limita la possibilità, per chi lo indossa, di interagire con gli altri ed integrarsi nella società. Pertanto, in casi come questo il diritto di libertà religiosa deve coesistere con il diritto di vivere in uno spazio di socializzazione che facilita la convivenza<sup>99</sup>.

Un altro simbolo che presenta dei profili problematici è legato ai *sikh* che, come accennato, indossano un turbante e un pugnale, il *kirpan*, che formalmente costituisce un'arma. La giurisprudenza italiana ha inizialmente consentito la portabilità del *kirpan*, in ragione delle motivazioni religiose che ne sono alla base<sup>100</sup>. Ne è stata persino esclusa la qualifica di arma bianca, in ragione delle modeste dimensioni del pugnale e dell'assenza del filo nella lama<sup>101</sup>. Nel 2017, la Cassazione ha cambiato orientamento ed ha confermato la condanna di reato per porto d'armi per il soggetto che indossa, anche se per motivi religiosi, il *kirpan*. La sentenza solleva alcune perplessità quando invita l'immigrato a «conformare i propri valori a quelli del mondo occidentale», senza limitarsi a considerare che la tutela della sicurezza pubblica costituisce un bene che può impedire il porto di armi e di oggetti atti ad offendere<sup>102</sup>.

## 6. Laicità, spazi pubblici e simboli religiosi. La questione del crocifisso

C'è un altro grande tema che ha scosso l'opinione pubblica e alimentato il dibattito in dottrina; riguarda anch'esso un simbolo religioso, stavolta legato alle tradizioni culturali e religiose presenti nello Stato italiano, ovvero il crocifisso e la sua affissione nei locali pubblici, quali la scuola, gli ospedali, i tribunali e così via. In questo caso i valori in gioco «sono la protezione delle tradizioni, da un lato, e l'interesse delle minoranze a non essere esposte al simbolo di una fede cui non aderiscono e la laicità dello Stato dall'altro»<sup>103</sup>. In Italia, l'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche, già contenuta

<sup>98</sup> Corte EDU, Grande Camera 1 luglio 2014, Ric. n. 43835/11, *S.A.S. c. Francia*.

<sup>99</sup> Cfr. Risoluzione 2076 (2015) del 30 settembre 2015, *Freedom of religion and living together in a democratic society*.

<sup>100</sup> Trib. Cremona, decr. 10 ottobre 2007.

<sup>101</sup> Trib. Venezia, 19 febbraio 2009.

<sup>102</sup> Cass. pen., sez. I, 15 maggio 2017, n. 24084.

<sup>103</sup> M. GATTI, *Laicità e simboli religiosi*, in P. Manzini, A. Lollini (a cura di), *Diritti fondamentali in Europa: un casebook*, Bologna, 2015, p. 101.

in un regio decreto del 1860<sup>104</sup>, è oggi prevista da due regolamenti del 1924 e del 1928<sup>105</sup>. La giurisprudenza in più casi si è espressa in merito alla richiesta di rimozione del crocifisso nelle aule scolastiche, sollevata dai genitori di alcuni alunni. La richiesta viene fondata sull'asserita violazione dei principi d'imparzialità e di laicità dello Stato, nonché del diritto dei genitori di educare e istruire i figli secondo i propri convincimenti, i quali non necessariamente possono coincidere con la religione cristiana, a cui il crocifisso fa riferimento. Nel 2006 il Consiglio di Stato si pronuncia sulla questione e ritiene inammissibile la rimozione del crocifisso, al quale viene attribuito non solo un significato religioso, ma anche un simbolo che – continuano i giudici – è «in grado di rappresentare e di richiamare in forma sintetica immediatamente percepibile e intuibile (al pari di ogni simbolo), valori civilmente rilevanti»<sup>106</sup>.

Il caso è arrivato anche davanti la Corte EDU, la quale, in un primo momento, ha individuato un «obbligo per lo Stato di astenersi dall'imporre, anche indirettamente, credenze nei luoghi in cui le persone sono dipendenti da lui o anche nei luoghi in cui sono particolarmente vulnerabili», quali la scuola. Secondo questa prima pronuncia, il crocifisso «viene percepito come parte integrante dell'ambiente scolastico» e può essere quindi considerato come un «segno esteriore forte», in grado di contrassegnare religiosamente un ambiente scolastico<sup>107</sup>. Se ne dovrebbe dedurre, pertanto, la necessità di una sua rimozione. La pronuncia ha suscitato intensi dibattiti ed ha riproposto il tema della compatibilità della presenza di un simbolo religioso in luoghi pubblici con il principio di laicità vigente nel nostro paese. Indubbiamente, la pronuncia è apparsa più «minacciosa verso le prerogative nazionali»<sup>108</sup>, rispetto al passato. La Corte EDU, infatti, ha sempre mostrato un approccio prudente nel valutare questioni che toccano le identità e le tradizioni nazionali, mentre nella pronuncia in esame è assente qualsiasi valutazione delle peculiarità che caratterizzano l'ordinamento italiano. In altri termini, manca qualsiasi tentativo di conciliare la protezione della libertà religiosa individuale col valore che i simboli assumono nella costruzione dell'identità dello Stato<sup>109</sup>. Con questa sentenza, la Corte non si

<sup>104</sup> R.d. 15 settembre 1860, n. 4336.

<sup>105</sup> R.d. 30 aprile 1924, n. 965. e r.d. 26 aprile 1928, n. 1297.

<sup>106</sup> Cons. St. sez. VI, dec. 13 febbraio 2006, n. 556.

<sup>107</sup> Corte EDU, 3 novembre 2009, Ric. n. 30814/06, *Lautsi c. Italia*.

<sup>108</sup> M. VENTURA, *Conclusioni. La virtù della giurisdizione europea sui conflitti religiosi*, in R. MAZZOLA a cura di, *Diritto e religione in Europa*, cit., p. 347.

<sup>109</sup> P. TANZARELLA, *Le decisioni Lautsi c. Italia: due pesi e due misure*, in *Dieci casi sui diritti in Europa*, a cura di M. Cartabia, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 90.

sofferma sui principi della Costituzione italiana che riconoscono la libertà religiosa degli individui e delle organizzazioni religiose, in quanto ispirati da un principio di *laicità positiva*, che è proteso alla salvaguardia della libertà di religione, in un regime di pluralismo confessionale e culturale<sup>110</sup>.

Nel 2011 la pronuncia viene completamente ribaltata dalla Grande Camera. In ragione delle difficoltà di una individuazione di un principio di laicità europea comune agli Stati membri<sup>111</sup>, i giudici decidono di non intervenire su una questione per la quale, come chiariranno, deve essere lasciato un più ampio *margin*e di apprezzamento allo Stato. Secondo la Corte, gli Stati hanno il «compito di garantire, rimanendo neutrali ed imparziali, l'esercizio delle diverse religioni, culti e credenze»: essi godono di un margine di valutazione nell'esercizio delle funzioni nel campo dell'educazione e dell'insegnamento. Infine, i giudici della Grande Camera criticano la identificazione del crocifisso come simbolo culturale e stabiliscono si tratti di un vero e proprio simbolo religioso cristiano. Se ne esclude, però, la qualificazione di simbolo esteriore forte, ritenendolo al contrario un *simbolo passivo*, non in grado di indottrinare gli alunni, come avviene per un corso di religione<sup>112</sup>.

Nella vicenda, la Corte europea ha scelto di non ingerirsi in scelte nazionali, in ragione della eterogeneità del concetto di laicità presente in Europa<sup>113</sup>. In questo senso, la sentenza *Lautsi* non ha chiuso il dibattito italiano sull'affissione del crocifisso e sulla sua compatibilità con il principio di laicità; piuttosto, con essa la Corte rimette la questione nelle mani dell'ordinamento interno, ritornando a svolgere quel ruolo sussidiario di protezione rispetto ai sistemi nazionali di tutela dei diritti umani esplicitato in altre sentenze<sup>114</sup>.

Si segnala un recente caso sottoposto all'analisi della Cassazione, che riguarda il rifiuto, sollevato da un insegnante, di svolgere le proprie lezioni con la presenza del crocifisso, nonostante una disposizione in tal senso da parte del dirigente scolastico. Il ricorrente non chiede la rimozione generale

<sup>110</sup> Corte Cost., 12 aprile 1989 n. 203.

<sup>111</sup> L.P. VANONI, *I Simboli religiosi e la libertà di educare in Europa: uniti nella diversità o uniti dalla neutralità?*, in «Rivista AIC», in <http://www.rivistaaic.it>, luglio 2010, p. 29 ss.

<sup>112</sup> Corte EDU Grande Camera, 18 marzo 2011, Ric. n. 30814/06, *Lautsi e altri c. Italia*.

<sup>113</sup> M. D'AMICO, *Laicità costituzionale e fondamentalismi tra Italia ed Europa: considerazioni a partire da alcune decisioni giurisprudenziali*, in «Rivista AIC», in <http://www.rivistaaic.it>, giugno 2015, p. 23.

<sup>114</sup> D. DURISOTTO, *Istituzioni europee e libertà religiosa. CEDU e UE tra processi di integrazione europea e rispetto delle specificità nazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016, p. 200.

del crocifisso, come avvenuto in altri casi precedenti<sup>115</sup>, ma intende esercitare il proprio diritto di libertà di insegnamento e di coscienza in materia religiosa, e non essere sottoposto ad atti o comportamenti discriminatori del datore di lavoro che, in ragione del credo, rischiano di porre un lavoratore in posizione di svantaggio<sup>116</sup>. La questione sarà oggetto di analisi della Cassazione a Sezioni Unite e potrà essere un'occasione per riflettere sulla possibilità, suggerita da tempo in dottrina, di individuare dei criteri che permettano di coinvolgere nel processo decisionale relativo alla rimozione o al mantenimento del crocifisso nelle aule scolastiche, tutte le persone che a titolo diverso frequentano una scuola<sup>117</sup>.

### *7. Libertà religiosa e rapporti di lavoro*

Anche l'ambiente di lavoro può porre delle questioni di carattere religioso, sia per il datore di lavoro, sia per il lavoratore. Al fine di tutelare quest'ultimo, lo Statuto dei lavoratori impone al datore di lavoro il divieto di svolgere indagini sugli orientamenti religiosi<sup>118</sup>. In linea generale, può dirsi che al lavoratore deve essere garantita la possibilità di adempiere ai propri impegni religiosi, quali il rispetto delle festività religiose o le prescrizioni alimentari, in relazione alle sue mansioni e alle esigenze di lavoro. Un primo intervento riguarda proprio le festività religiose. Tendenzialmente in Europa il riposo settimanale coincide con la domenica, pertanto nel caso in cui si intenda far riferimento a un altro giorno, le Intese stipulate dallo Stato con la Chiesa Avventista e con la Comunità ebraica prevedono la possibilità, per i fedeli di questi gruppi, di godere del sabato come giorno festivo<sup>119</sup>. Similmente, le Intese prevedono per le confessioni stipulanti la possibilità di osservare le proprie festività religiose<sup>120</sup>. Nel caso in cui la comunità religiosa non abbia stipulato un'Intesa con lo Stato, il lavoratore, sulla base

<sup>115</sup> Cass. sez. un., 14 marzo 2011, n. 5924.

<sup>116</sup> Cass. sez. lav., 18 settembre 2020, n. 19618.

<sup>117</sup> S. FERRARI, *I simboli religiosi nello spazio pubblico*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2012, 2, p. 329.

<sup>118</sup> Art. 8, legge 20 maggio 1970, n. 300.

<sup>119</sup> Cfr. art. 17, legge n. 516 del 1988, di approvazione dell'Intesa con le Chiese cristiane avventiste del settimo giorno; art. 4, legge n. 101 del 1989, di approvazione dell'Intesa con l'Unione delle comunità ebraiche.

<sup>120</sup> Cfr. art. 24, legge n. 517 del 1988, di approvazione dell'Intesa con le Assemblee di Dio in Italia e art. 25, legge n. 246 del 2012, di approvazione dell'Intesa con Unione induista italiana, Sanatana Dharma Samgha.

di previsioni contenute nei contratti collettivi di lavoro o in specifiche clausole contrattuali, può chiedere di osservare le proprie festività, o il proprio giorno di riposo settimanale. In questo modo si viene incontro alle esigenze dei fedeli musulmani, il cui giorno di riposo è il venerdì. Queste esigenze possono essere soddisfatte nel rispetto delle necessità organizzative del lavoro e della garanzia dei servizi essenziali. Il lavoratore può recuperare le ore lavorative la domenica, con compenso feriale ordinario. Anche le prescrizioni alimentari dettate da alcune religioni presentano una disciplina coerente con l'esercizio del diritto di libertà religiosa. Per gli ebrei, l'Intesa ebraica garantisce la presenza di cibo diverso da quello vietato, qualora essi si trovino in strutture obbligate o appartengano alle forze armate o di polizia, senza oneri per le istituzioni nelle quali essi si trovano<sup>121</sup>. Per i musulmani, in assenza di Intesa, sono i contratti collettivi, oppure clausole contrattuali specifiche, a garantire questi diritti.

Occorre soffermarsi poi sui lavoratori che prestano servizio presso una *organizzazione di tendenza*. Ai sensi dell'art. 4 della legge 108 del 1990, rientrano in questa categoria quei «datori di lavoro non imprenditori che svolgono senza fini di lucro attività di natura politica, sindacale, culturale, di istruzione ovvero di religione o di culto». Si fa riferimento a quegli enti caratterizzati da un dato orientamento ideologico o religioso, che hanno un interesse primario a mantenersi coerenti con tale orientamento e che esigono una coerenza di comportamenti da parte dei propri dipendenti o collaboratori. Esempi sono i quotidiani con indirizzo politico, i partiti e, con riferimento alla religione, le scuole o le università cattoliche, oppure gli ospedali legati a una confessione religiosa, o ancora un ente ecclesiastico. L'orientamento ideologico che connota le organizzazioni di tendenza comporta per quanti lavorano al loro interno un *obbligo di lealtà*: il lavoratore in queste situazioni assume volontariamente un obbligo che persiste per tutta la durata del rapporto con l'ente di tendenza, con il quale il dipendente, solitamente, condivide l'orientamento ideologico. Un docente di una scuola confessionale non può insegnare dei principi in contrasto con il pensiero ideologico-religioso seguito da quella determinata organizzazione. E se il lavoratore muta i propri convincimenti, l'istituto di tendenza può sanzionarlo o, nei casi più gravi, anche licenziarlo<sup>122</sup>. Il cd. *licenziamento ideologico* così operato, potrà essere considerato legittimo solo quando il tipo di mansione o il comportamento tenuto dal soggetto coinvolgano concretamente le scelte ideologiche dell'ente. Ciò avviene, ad esempio,

<sup>121</sup> Art. 7 comma 2, legge n. 101 del 1989, cit.

<sup>122</sup> L'art. 4, legge n. 108 del 1990 esclude le organizzazioni di tendenza dall'applicazione dell'art. 18, legge 20 maggio 1970, n. 300.

quando un professore di filosofia che insegna in un'università cattolica condivide e illustra concetti in totale contrasto con i precetti della chiesa<sup>123</sup>. Non si tratta in questo caso di un licenziamento discriminatorio, perché l'art. 4 della Direttiva 2000/78/CE, attuata in Italia con d. lgs. 9 luglio 2003, n. 216, in tema di parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, legittima una differenza di trattamento laddove, per la natura di tali attività, o per il contesto in cui vengono espletate, la religione o le convinzioni personali rappresentino un requisito essenziale, legittimo e giustificato per lo svolgimento dell'attività lavorativa, tenuto conto dell'etica dell'organizzazione.

Pertanto, se il lavoratore che muta orientamento religioso svolge ad esempio attività di amministrazione<sup>124</sup>, oppure si tratti di un insegnante di educazione fisica<sup>125</sup>, appare difficile ritenere che tale cambiamento incida nell'indirizzo ideologico perseguito dall'organizzazione. Allo stesso modo, sarebbe illegittimo un provvedimento sanzionatorio determinato da fatti di vita privata del lavoratore, se questi non sono in grado di incidere sulla sua attività lavorativa: nel 2017 la Corte di Appello di Trento ha stabilito che un determinato orientamento sessuale non possa costituire requisito essenziale e determinante secondo i principi di proporzionalità e ragionevolezza per lo svolgimento dell'attività lavorativa, poiché non interferisce con il progetto educativo dell'istituto scolastico, né può essere considerato una violazione da parte dell'insegnante dell'obbligo di fedeltà all'etica della scuola<sup>126</sup>.

Anche la Corte EDU ha in più occasioni individuato un obbligo per i dipendenti di un'istituzione di tendenza di rispettare l'orientamento ideologico da questa perseguito, che però deve essere indissolubilmente legato al tipo di mansione lavorativa svolta dal lavoratore<sup>127</sup>. In alcuni casi tedeschi, la Corte ha ritenuto legittimo il licenziamento di un funzionario della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni che aveva comunicato di avere una relazione extraconiugale dopo il fallimento del proprio matrimonio. E ciò in relazione al suo ruolo nella cura delle pubbliche relazioni e alla particolare importanza attribuita dal gruppo alla fedeltà matrimoniale<sup>128</sup>. Al contrario, i giudici di Strasburgo hanno ritenuto illegittimo il licenziamento di un musicista di una parrocchia cattolica, causato dalla nascita di un figlio da una donna diversa dalla moglie, da cui

---

<sup>123</sup> Corte EDU, 20 ottobre 2009, Ric. n. 39128/05, *Lombardi Vallauri c. Italia*.

<sup>124</sup> Pret. Roma 8 novembre 1996.

<sup>125</sup> Cass. sez. lav., 16 giugno 1994 n. 5832.

<sup>126</sup> Corte App. Trento, 7 marzo 2017, n. 14.

<sup>127</sup> Corte EDU, 20 settembre 2007, Ric. n. 32166/05, *Dautaj c. Svizzera*.

<sup>128</sup> Corte EDU, 23 settembre 2010, Ric. n. 425/03, *Obst c. Germania*.

era separato. Secondo la Corte, il tipo di mansione esercitata dal ricorrente non è in grado di incidere sull'orientamento della parrocchia, né al musicista corrisponde un dovere di fedeltà particolarmente stringente, limitandosi il lavoratore a svolgere attività di accompagnamento ed organizzazione musicale alla funzione religiosa<sup>129</sup>.

Per gli insegnanti di religione cattolica, presenti nelle scuole pubbliche, esiste un obbligo di garantire il rispetto dei principi della Chiesa nello svolgimento della propria attività lavorativa. Essi devono essere riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica e nominati, d'intesa con essa, dall'autorità scolastica<sup>130</sup>. Un eventuale ritiro del nulla osta da parte dell'autorità ecclesiastica può essere motivato solamente da un'incompatibilità reale tra i mutati convincimenti dell'insegnante e l'esercizio della sua funzione di insegnamento. La Corte EDU in un caso spagnolo ha ritenuto legittimo il licenziamento di un insegnante di religione, che era anche sacerdote, per aver abbracciato un'organizzazione che supportava la non obbligatorietà del celibato per il clero cattolico<sup>131</sup>.

Nel 2018, anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha avuto modo di esprimersi sulla corretta applicazione dell'art. 4 della Direttiva 2000/78/CE. Il caso *Egenberger* ha analizzato il ricorso di una donna che si era vista rifiutare la propria candidatura per un lavoro a tempo determinato che presupponeva l'appartenenza alla chiesa evangelica, o comunque di una confessione rientrante nell'Associazione delle Chiese cristiane in Germania. I giudici hanno stabilito che una differenza di trattamento basata sull'orientamento religioso non costituisce discriminazione laddove, per la natura di un'attività lavorativa o per il contesto in cui viene espletata, tale orientamento religioso costituisca un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, purché la finalità sia legittima e il requisito proporzionato. Nel caso in esame, era richiesto un ruolo di rappresentanza della chiesa evangelica, che la donna, non credente, non poteva rivestire<sup>132</sup>. Nel caso *IR*, invece, la Corte di Giustizia ha ritenuto discriminatorio il licenziamento di un medico che lavorava presso una struttura sanitaria cattolica, determinato dalla celebrazione di un nuovo matrimonio, contratto dopo aver divorziato (solo civilmente) dalla prima

<sup>129</sup> Corte EDU, 23 settembre 2010, Ric. n. 1620/03, *Schüth c. Germania*. Cfr. anche Corte EDU, 3 febbraio 2011, Ric. n. 18136/02, *Siegenhaar c. Germania*.

<sup>130</sup> Cfr. n. 5, lett. a) del Protocollo addizionale del Concordato del 1984.

<sup>131</sup> Corte EDU Grande Camera, 12 giugno 2014, Ric. n. 56030/07, *Fernández Martínez c. Spagna*.

<sup>132</sup> CGUE, Grande Sezione, 17 aprile 2018, *Vera Egenberger contro Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.*, Causa n. C-414/16.

moglie. E ciò in ragione del fatto che nella struttura ospedaliera non tutti i dipendenti erano cattolici: vi erano molti protestanti o non credenti che non erano sottoposti allo stesso obbligo di fedeltà imposto ai lavoratori di religione cattolica<sup>133</sup>. In casi come questi è difficile rilevare i caratteri di essenzialità, legittimità e ragionevolezza dell'obbligo di fedeltà del lavoratore, se questo è rivolto solo ad alcuni di essi.

Una questione religiosa nel posto di lavoro può determinarsi anche in ragione all'abbigliamento religioso, che non potrebbe essere compatibile, per ragioni diverse, con la mansione lavorativa ricoperta. Si pensi a chi deve indossare un determinato abbigliamento per motivi di igiene, come il personale sanitario, oppure a chi, per motivi di sicurezza, deve indossare un abbigliamento specifico per proteggersi da eventuali imprevisti nello svolgimento del proprio lavoro. In questi casi non sempre un accessorio o un abbigliamento religioso sono stati ritenuti compatibili con l'esercizio della propria mansione lavorativa<sup>134</sup>.

Occorre chiedersi, inoltre, se sia possibile configurare la possibilità, per l'imprenditore, di pretendere un'*immagine di neutralità* per la propria azienda e, quindi, di imporre un obbligo di non esibire simboli religiosi, politici o ideologici. Nel 2017 la Corte di Giustizia UE si è occupata di due casi riguardanti il licenziamento causato dal rifiuto, opposto da entrambi i dipendenti, di rimuovere il velo islamico nel luogo di lavoro, durante l'esercizio delle proprie mansioni lavorative. Nel caso *Achbita* la ricorrente, una receptionist presso un'azienda privata, è stata licenziata per aver rifiutato di rimuovere il velo, nonostante il regolamento aziendale proibisse l'esibizione di tutti i «segni esteriori di convinzioni politiche, filosofiche e religiose» e richiedesse una «attitudine neutrale» verso i clienti<sup>135</sup>. Secondo la Corte di Giustizia, un regolamento che imponga l'obbligo di mantenere un abbigliamento neutrale non può determinare una discriminazione diretta, se il divieto è riferito a tutti i simboli religiosi o ideologici. I giudici, pur ammettendo che il divieto determina maggiori difficoltà per i fedeli di quelle religioni che impongono un certo abbigliamento, ritengono che la misura presa dall'azienda sia legittima, purché sia prevista espressamente in un regolamento, sia attuata con mezzi appropriati e necessari, e sia giustificata dalla volontà del datore di lavoro di perseguire una politica di neutralità ideologica, filosofica e religiosa nei rapporti con i clienti. Pertanto, se il lavoratore rifiuta di rimuovere il simbolo religioso, il datore deve

<sup>133</sup> CGUE, Grande Sezione, 11 settembre 2018, *IR contro JQ*, Causa n. C-68/17.

<sup>134</sup> Cfr. caso *Eweida e altri c. Regno Unito*, cit.

<sup>135</sup> CGUE, 14 marzo 2017, *Samira Achbita c. G4S Secure Solutions NV*, Causa n. C-157/15.

affidare al soggetto una mansione lavorativa che non abbia contatto con il pubblico, mentre è solo nel caso in cui questa possibilità sia impraticabile che il licenziamento può essere considerato legittimo. Coerentemente, nel caso *Bouagnaoui*, sempre del 2017, la Corte ha stabilito che è illegittimo il licenziamento di un lavoratore che rifiuta di rimuovere il velo, nel caso in cui esso sia disposto non in ragione di una scelta aziendale di neutralità, contenuta in un regolamento, ma in ragione della richiesta di un cliente, che non tollera l'esibizione di simboli religiosi o ideologici<sup>136</sup>.

### 8. Libertà religiosa nella famiglia

L'elemento religioso tocca l'istituto familiare in molti suoi aspetti, che possono riguardare la nascita del vincolo matrimoniale e lo svolgimento delle relazioni familiari comunque fondate.

Quanto alla nascita del vincolo matrimoniale, va ricordato che il nostro ordinamento prevede la possibilità di attribuire effetti civili al matrimonio celebrato in forma religiosa, così evitando ai fedeli di ricorrere a una doppia celebrazione, che sarà invece unificata e si svolgerà secondo il rito religioso.

In Italia tale possibilità ha conosciuto diverse discipline. Il codice civile del 1865 prevedeva il solo matrimonio civile, pertanto la celebrazione religiosa non assumeva alcun valore giuridico per l'ordinamento. Le cose cambiarono con il Concordato tra l'Italia e la Santa Sede del 1929, che ammise l'attribuzione di effetti civili al matrimonio canonico, facendo al tempo stesso rivivere la giurisdizione ecclesiastica sulle cause di nullità dei matrimoni c.d. concordatari. Anche la legge del 1929 sui «culti ammessi» consentì il riconoscimento civile del matrimonio celebrato davanti a un ministro di culto acattolico, rinviando peraltro per intero alla disciplina civilistica del matrimonio. L'art. 8 del nuovo Concordato del 1984 ha previsto ancora un regime speciale per il matrimonio c.d. concordatario, anche se ha indicato con più rigore, rispetto al passato, le condizioni per la trascrivibilità dell'atto matrimoniale nei registri dello stato civile<sup>137</sup>, come

<sup>136</sup> CGUE, 14 marzo 2017, *Asma Bouagnaoui c. Micropole SA*, Causa n. C-188/15.

<sup>137</sup> In base all'art. 8 del nuovo concordato, la trascrizione non può avere luogo ove difettino i requisiti di età dei nubendi (art. 84 cod. civ.) oppure sussista fra gli sposi un impedimento che la legge civile considera inderogabile (interdizione per infermità di mente; sussistenza tra gli sposi di altro matrimonio valido agli effetti civili; impedimenti derivanti da delitto o affinità in linea retta). In precedenza l'art. 12 della legge n. 847 del 1929 prevedeva solo tre condizioni d'intrascrivibilità del matrimonio canonico: il

anche le condizioni per conferire efficacia civile alle sentenze di nullità di matrimonio pronunciate dai tribunali ecclesiastici<sup>138</sup>. Dal canto loro, le Intese ad oggi stipulate hanno introdotto una fattispecie matrimoniale diversa da quella concordataria, tesa ad assicurare rilevanza alle sole specificità per così dire rituali della celebrazione religiosa del matrimonio, come prevista da ogni singola confessione.

Anche nello svolgimento dei rapporti familiari il fattore religioso può assumere una particolare rilevanza ed è spesso all'origine di situazioni conflittuali. Tali situazioni possono riguardare la vita familiare nelle sue dinamiche tra coniugi o partner e tra genitori e figli. Tendenzialmente le maggiori criticità sorgono in caso di crisi del rapporto di coppia determinata dal mutamento dei personali convincimenti in materia religiosa da parte di un membro della famiglia: un coniuge o un partner che segue una nuova religione in alcuni casi cambia radicalmente il proprio modello di vita, fino anche a rompere gli equilibri della vita familiare; oppure può essere il figlio a non voler più seguire il percorso educativo religioso che gli è stato offerto. In caso di separazione o divorzio, il mutamento di religione di un coniuge, in quanto espressione del suo diritto di libertà religiosa, non può rilevare come addebito della separazione, laddove non vi siano comportamenti pregiudizievoli, in violazione dei doveri coniugali e familiari<sup>139</sup>.

Più complessi i casi di conflitti tra genitori nell'educazione religiosa della prole. L'evoluzione della società registra una maggiore sensibilità verso i diritti del fanciullo, con particolare attenzione al suo sviluppo, alla vita familiare e alla sua istruzione ed educazione. Il *superiore interesse del minore* costituisce oggi il punto di riferimento intorno al quale si individuano le scelte che lo riguardano direttamente. Tale interesse ha acquisito un ulteriore consolidamento nelle carte internazionali e sovranazionali dei diritti<sup>140</sup> e

---

mancato possesso di stato libero di un nubendo; la circostanza in cui i coniugi fossero già sposati tra loro con matrimonio celebrato in qualunque forma; il matrimonio contratto da interdetto per infermità di mente.

<sup>138</sup> L'art. 8 al secondo comma stabilisce che le sentenze di nullità di matrimonio pronunciate dai tribunali ecclesiastici possono essere dichiarate efficaci in Italia con sentenza della Corte d'Appello competente. Tale Corte deve accertare: che il giudice ecclesiastico sia competente a conoscere della causa; che sia stato assicurato alle parti il diritto di agire e di resistere in giudizio in modo non difforme dai principi fondamentali dell'ordinamento italiano; che ricorrano le altre condizioni richieste dalla legislazione italiana per la dichiarazione di efficacia delle sentenze straniere.

<sup>139</sup> Cass. civ., sez. I, 7 febbraio 1995, n. 1401.

<sup>140</sup> Cfr. la Convenzione sui Diritti del Fanciullo del 1989 e la Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme di intolleranza e discriminazione fondate sulla religione o sul credo del 1981.

viene richiamato anche dalla giurisprudenza della Corte EDU e della Corte di Giustizia UE<sup>141</sup>. Al contempo, il riferimento al diritto dovere dei genitori di educare la prole secondo i propri convincimenti è stato indissolubilmente legato al rispetto delle capacità, delle inclinazioni naturali e delle aspirazioni del minore (art. 147 cod. civ.), il quale diviene il protagonista, insieme con i genitori, della dimensione familiare. Infine, occorre tener conto del fatto che anche il minore possiede una certa libertà religiosa personale. Nel passaggio dall'infanzia all'adolescenza, egli acquisisce progressivamente una maggiore autonomia decisionale che gli permette, ad esempio, di scegliere se avvalersi o meno dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola secondaria di secondo grado. La cd. *autodeterminazione del minore*, cioè la possibilità di operare le scelte più importanti che lo riguardano, è direttamente collegata al raggiungimento di una sufficiente capacità di discernimento, da valutare caso per caso, in relazione alla maturità raggiunta dal ragazzo.

Ai sensi dell'art. 316 cod. civ., i genitori esercitano congiuntamente la responsabilità genitoriale e definiscono insieme il percorso educativo del minore. In caso di contrasto insanabile su questioni di particolare importanza che riguardano la prole, il giudice può adottare i provvedimenti opportuni con esclusivo riferimento all'interesse morale e materiale della prole. Sentiti i genitori, il giudice, compatibilmente alla situazione in esame, deve *ascoltare il minore* che abbia compiuto dodici anni o anche di età inferiore, qualora egli abbia raggiunto una sufficiente capacità di discernimento. Se il contrasto permane, il giudice attribuisce il potere di decisione a quello dei genitori che, nel singolo caso, ritiene il più idoneo a curare l'interesse del figlio.

Nel caso in cui il conflitto tra i genitori riguardi l'educazione religiosa della prole, la giurisprudenza ha individuato alcuni criteri di composizione del conflitto. Il giudice, al fine di individuare il migliore percorso educativo offerto dai genitori, non può valutare nel merito i principi di un determinato credo religioso, né può fare riferimento alla maggiore presenza nel territorio di una determinata confessione, quale elemento che faciliterebbe una migliore integrazione del minore nella società<sup>142</sup>. Valutazioni di questo tipo sono in contrasto con il principio di uguaglianza e di neutralità dello Stato verso qualsiasi credo religioso. Pertanto il giudice, nella sua scelta, più che fare riferimento al tessuto sociale in cui si trova il minore, deve considerare il contesto familiare e ambientale in cui egli vive, e l'incidenza concreta che

<sup>141</sup> E. LAMARQUE, *Prima i bambini. Il principio dei best interests of the child nella prospettiva costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, Milano, 2016.

<sup>142</sup> S. FERRARI, *Mutamento di fede religiosa e addebito della separazione*, in «Corriere Giuridico», 1995, p. 710.

il comportamento assunto dal genitore e l'insegnamento religioso impartito può avere sulla prole. Il genitore può subire una limitazione dei suoi diritti nel caso in cui, ad esempio, costringe il figlio a compiere pesanti digiuni o preghiere prolungate, oltre i limiti accettabili per un bambino, o gli impedisce di frequentare i suoi coetanei<sup>143</sup>, oppure impone un drastico cambiamento della sua vita religiosa e della sua quotidianità, fino a disorientarlo o agitarlo<sup>144</sup>. Per evitare situazioni che turbino il minore, la giurisprudenza tende a garantire un certo grado di continuità del percorso educativo intrapreso dal bambino. Tale criterio, però, non può essere interpretato rigidamente: l'educazione in una confessione diversa da quella finora seguita dalla prole non può essere considerata in astratto contrastante con l'interesse del minore. Occorre precisare che, in assenza di comportamenti pregiudizievoli per la prole, la scelta del giudice di lasciare a entrambi i genitori il diritto di istruire i figli secondo i propri (differenti) convincimenti religiosi appare una scelta positiva per il minore solo se tale educazione «pluralistica» viene condotta, di comune accordo, all'interno di un clima sereno ed aperto. Diversamente, in caso di crisi familiare accompagnata da un conflitto acceso e insanabile, il clima fortemente conflittuale deve essere risolto dal giudice<sup>145</sup> ascoltando il minore, se possibile, o anche avvalendosi dell'assistenza dei servizi sociali<sup>146</sup>. Indubbiamente, se si tratta di minore capace di discernimento, il giudice deve dare un peso decisivo alla sua opinione. Non si può dimenticare, infatti, che la responsabilità genitoriale si inserisce in un rapporto tra genitori e figli che necessariamente deve lasciare al minore un certo margine di autonomia di valutazione, in relazione al suo grado di maturità.

### 9. *Multiculturalismo, famiglia e tutela dei soggetti più deboli*

Nell'ambito familiare, il fenomeno del multiculturalismo comporta un costante aumento nel nostro territorio di rapporti familiari improntati a concezioni religiose, etiche e culturali differenti da quelle più radicate

---

<sup>143</sup> Cfr., tra gli altri, Trib. Bologna, 5 febbraio 1997 e Trib. Min. Genova, 16 agosto 1999.

<sup>144</sup> P. FLORIS, *Appartenenza confessionale e diritti dei minori. Esperienze giuridiche e modelli d'intervento*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2000, 1, 200 ss.

<sup>145</sup> D. DURISOTTO, *Educazione e libertà religiosa del minore*, Jovene, Napoli, 2011, p. 104.

<sup>146</sup> Cfr. Cass. civ., sez. I, 12 giugno 2012, n. 9546 e Cass. civ., sez. I, 24 maggio 2018, n. 12954.

nel contesto nazionale, nonché di rapporti tra genitori appartenenti a una diversa nazionalità, cultura o religione. In alcuni casi, tali situazioni possono presentare profili di conflittualità con i principi fondamentali dell'ordinamento delineati dalla Costituzione e dall'evoluzione normativa e interpretativa del diritto di famiglia. Il fenomeno del multiculturalismo presenta pratiche, riti o comportamenti che, nelle loro peculiarità, offrono modelli tendenzialmente *compatibili* con i principi del nostro ordinamento. Esempi sono le prescrizioni alimentari, le festività religiose o tradizionali, l'abbigliamento. Tutto cambia quando la multiculturalità presenta modelli di comportamento *incompatibili*, suscettibili di negare o avvilire i diritti umani fondamentali, l'uguaglianza di genere e i principi basilari della convivenza. Relativamente alla religione musulmana, si pensi al reato di apostasia previsto dalle fonti islamiche, che limitano lo *ius poenitendi* e alla pena di morte prevista in *hadith* del Profeta per chiunque intenda abbandonare l'Islam. In materia familiare, le fonti islamiche impediscono a una donna di sposare un uomo non islamico, ma il nostro ordinamento legittima comunque il matrimonio, nel rispetto dei principi di uguaglianza e di libertà religiosa<sup>147</sup>. Così come non possono essere riconosciuti il ripudio, previsto anche da altre religioni, come l'ebraismo, e la poligamia, salvo alcuni effetti di carattere patrimoniale, ove possibile, a tutela dei figli e della seconda moglie<sup>148</sup>. Più in generale, presentano profili di incompatibilità con il nostro ordinamento i casi di impiego usurante di minori nel lavoro, i matrimoni forzati tra bambini, l'avvio alla pratica dell'elemosina o a condotte microcriminali. Nel 2009, il legislatore ha trasformato da contravvenzione a delitto l'utilizzo di minori di anni quattordici per elemosina o accattonaggio (art. 600-octies cod. pen.), al fine di aggravare la posizione di chi compie questo tipo di atti<sup>149</sup>. Inoltre, l'art. 583-bis cod. pen., introdotto nel 2006<sup>150</sup>, punisce chi, in assenza di esigenze terapeutiche, cagiona una mutilazione degli organi genitali femminili, al fine specifico di limitare la vita sessuale della donna.

Il principio di eguaglianza morale e giuridica dei coniugi o conviventi e

<sup>147</sup> Cfr. Corte Cost. ord., 30 gennaio 2003, n. 14 e Circ. Min. Interno 11 settembre 2007, n. 46.

<sup>148</sup> Cfr. per il ripudio Cass. civ., sez. I, 7 agosto 2020, n. 16804 e Cass. civ., sez. I, 14 agosto 2020, n. 17170. Il riconoscimento di alcuni effetti patrimoniali può avvenire laddove il matrimonio sia stato celebrato in un paese che riconosce l'unione poligamica. Cfr. C. CAMPIGLIO, *Il diritto di famiglia islamico nella prassi italiana*, in «Rivista di diritto internazionale privato e processuale», 2008, p. 43 ss.

<sup>149</sup> La disposizione è stata inserita dalla legge 15 luglio 2009, n. 94.

<sup>150</sup> Cfr. legge 9 gennaio 2006, n. 7.

la centralità dell'interesse del minore nell'esercizio della funzione educativa possono essere messe in crisi da modelli culturali o religiosi di ispirazione patriarcale che tendono a legittimare forme di disuguaglianza tra uomo e donna; che offrono un modello educativo di mera sottomissione del minore al padre, o non escludono condotte violente e sopraffattrici nell'ambito familiare. Tali comportamenti possono essere puniti ove realizzino abuso dei mezzi di correzione o di disciplina (art. 571 cod. pen.), oppure maltrattamenti (art. 572 cod. pen.).

La giurisprudenza non ha seguito un orientamento univoco nella soluzione delle controversie che coinvolgono il fenomeno culturale. Alcune sentenze, non senza qualche perplessità, hanno giustificato il compimento di atti di violenza familiare determinati da motivazioni di carattere culturale o religioso. Nel 2007 una minorenni musulmana è stata segregata dal padre e dal fratello nella propria stanza, con le mani legate dietro la schiena, e brutalmente picchiata per la frequentazione di un amico e più in generale per il suo stile di vita occidentale, non conforme alla cultura della sua famiglia. La Cassazione ha assolto gli imputati in ragione della mancanza di una «piena prova della abitudine delle condotte violente dell'imputato in danno della figlia». I pochi episodi registrati, secondo i giudici, sarebbero stati «tutti motivati da comportamenti della figlia ritenuti scorretti e quindi non esprimenti il necessario requisito di volontà di sopraffazione e disprezzo»<sup>151</sup>.

Indubbiamente siamo di fronte a condotte che devono essere valutate con riferimento ai costumi, alla sensibilità ed ai modi di agire caratterizzanti la cultura e l'etnia in riferimento. In linea generale il descritto atteggiamento di cautela può portare a ridimensionare la gravità di alcuni comportamenti. Ad esempio, lo stato di abbandono del minore è stato escluso nel caso in cui i genitori, «per l'abitudine tipica della loro etnia e cultura», abbiano rare occasioni di contatto e frequentazione con la prole<sup>152</sup>. Suscitano perplessità quelle sentenze che non individuano forme di reato nell'utilizzo sistematico di bambini per elemosina o accattonaggio in ragione del contesto culturale in cui essi vivono. Un contesto in cui, secondo i giudici della Cassazione, essi «potrebbero vivere il proprio accattonaggio senza quella sofferenza che la sola idea dello stesso provoca invece al normale cittadino italiano»<sup>153</sup>, oppure trarre da questa attività «motivi se non di allegria, di distensione»<sup>154</sup>.

In altri casi, la Cassazione ha assunto una diversa posizione sui reati culturalmente motivati. In più occasioni i giudici hanno escluso che

---

<sup>151</sup> Cass. pen., sez. V, 2 agosto 2007, n. 31510.

<sup>152</sup> Trib. Min. Napoli, 14 novembre 1994, in «Diritto di famiglia», 1997, p. 613.

<sup>153</sup> Tribunale della libertà di Torino, in «Minori e Giustizia», 1998, 2, 165 ss.

<sup>154</sup> Cass. pen., sez. I, 7 ottobre 1992.

ragioni di carattere culturale o religioso possano configurare la causa di giustificazione del reato prevista dall'art. 50 cod. pen., sul consenso dell'avente diritto<sup>155</sup>. Anche la giurisprudenza di merito ha riconosciuto il reato di abuso di correzione o di disciplina ex art. 571 cod. pen. nel comportamento del genitore che costringa fisicamente il figlio minore a scontare una punizione «degradante, umiliante, contraria a qualsiasi cultura e religione»<sup>156</sup>. Similmente, laddove i genitori riducano i figli in stato di soggezione continuativa, costringendoli all'accattonaggio, non può essere ammessa quale scriminante del reato di riduzione in schiavitù (art. 600 cod. pen.), l'esercizio del diritto previsto dall'art. 51 cod. pen. Secondo i giudici di legittimità, l'elemento culturale determina una consuetudine che può avere una valenza scriminante ai sensi dell'art. 51 cod. pen. solo in quanto sia richiamata da una legge, secondo i principi di gerarchia delle fonti di cui all'art. 8 disp. prel. cod. civ.<sup>157</sup>. In linea generale, secondo la Cassazione, «le tradizioni etico-sociali di coloro che sono presenti nel territorio dello Stato, di natura essenzialmente consuetudinaria benché nel complesso di indiscusso valore culturale, possono essere praticate solo fuori dall'ambito di operatività della norma penale»<sup>158</sup>.

Anche nei rapporti con il coniuge, l'adesione a concezioni culturali di carattere patriarcale «si pone in contrasto con le norme cardine che informano e stanno alla base dell'ordinamento giuridico italiano e della regolamentazione concreta dei rapporti interpersonali»<sup>159</sup>. Pertanto, nel caso di maltrattamenti compiuti in famiglia, risultano del tutto ininfluenti le convinzioni religiose del coniuge «non solo sulla qualificazione giuridica della condotta, ma anche sulla sussistenza del dolo dei maltrattamenti»<sup>160</sup>. Più recentemente, la Cassazione ha escluso l'operatività della scriminante dell'esercizio del diritto per chi commette violenza sessuale e maltrattamenti in famiglia, nella presunzione di avere il diritto di assumere condotte che, «seppure ritenute culturalmente accettabili e quindi lecite secondo le leggi vigenti nel paese di provenienza, risultano oggettivamente incompatibili con le regole proprie della società in cui ha scelto di vivere»<sup>161</sup>. In casi come

<sup>155</sup> Cfr. Cass. pen., sez. VI, 8 gennaio 2003 n. 55. La suprema Corte accoglie questa impostazione anche in altre sentenze precedenti (cfr. Cass. pen., sez. VI, 24 novembre 1999 n. 3398).

<sup>156</sup> Trib. S. Maria Capua Vetere 15 ottobre 2003.

<sup>157</sup> Cass. pen., sez. III, 25 gennaio 2007, n. 2841. Cfr. nello stesso senso Cass. pen., sez. VI, 30 gennaio 2007, n. 3419.

<sup>158</sup> Cass. pen., sez. VI, 29 maggio 2009, n. 22700.

<sup>159</sup> Cass. pen., sez. VI, 16 dicembre 2008, n. 46300.

<sup>160</sup> Cass. pen., sez. VI, 12 agosto 2009, n. 32824.

<sup>161</sup> Cass. pen., sez. III, 13 aprile 2015, n. 14960.

questo, in linea con l'art. 3 Cost., la centralità della persona umana deve essere valorizzata «quale principio in grado di armonizzare le culture individuali rispondenti a culture diverse, e di consentire quindi l'instaurazione di una società civile multietnica»<sup>162</sup>.

---

<sup>162</sup> Cass. pen., sez. III, 5 marzo 2020, n. 8986.

## Capitolo III

### *Il governo del fenomeno religioso. Istituzioni pubbliche, organizzazioni confessionali e percorso cooperativo*

RITA BENIGNI

SOMMARIO: 1. Le religioni in Italia, distinzione degli ordini e cooperazione. Le istituzioni pubbliche di governo del fenomeno religioso – 2. Introduzione ai modelli organizzativi dei culti. Le confessioni con Intesa – 2.1. Le comunità islamiche italiane – 3. La procedura di riconoscimento della confessione religiosa – 4. La rilevanza giuridica delle qualifiche confessionali. Il ministro di culto – 4.1 L'approvazione del ministro di un culto senza Intesa. I ministri del culto islamico – 5. L'assistenza religiosa in carcere e nelle strutture ospedaliere. Modelli cooperativi – 6. La cooperazione tra Stato e confessioni per l'educazione scolastica e la tutela dei beni culturali – 7. La libertà di culto e i poteri locali di governo del territorio.

#### *1. Le religioni in Italia, distinzione degli ordini e cooperazione. Le Istituzioni pubbliche di governo del fenomeno religioso*

La Costituzione italiana disegna un ordinamento neutrale nei confronti delle religioni e delle credenze personali e garante del più ampio pluralismo confessionale e culturale. Ad esso ha fatto riferimento la Corte costituzionale (sent. n. 203 del 1989) dando conto della laicità dello Stato italiano, la quale non equivale ad indifferenza per le esigenze religiose della popolazione, al contrario la Costituzione impegna l'ordinamento ad attuare e promuovere la libertà religiosa sia dell'individuo che delle comunità e confessioni. A quest'ultime in particolare assicura l'autonomia organizzativa (art. 8, comma 2), che comprende la facoltà di strutturarsi in enti, di scegliere il proprio personale religioso, di dotarsi di luoghi di culto e di svolgere attività rispondenti alle loro identità e finalità religiose.

Nel dare concretezza al disegno costituzionale l'ordinamento italiano si attiene in primo luogo al principio di separazione tra l'ordine statale e quelli

religiosi. Le religioni, soprattutto quelle del Libro (Ebraismo, Cristianesimo ed Islam), presentano un *corpus* normativo che nel regolare la condotta del fedele può interferire con il suo vivere terreno (si pensi al matrimonio, ai corredi e all'abbigliamento, all'alimentazione e così via); esse possiedono inoltre una struttura istituzionale che governa la comunità dei fedeli. Per il principio di separazione le regole religiose e l'assetto istituzionale confessionale hanno rilevanza giuridica soltanto nei limiti in cui lo Stato le riconosce<sup>1</sup>.

La laicità accogliente assunta dall'Italia, tuttavia, fa sì che tali limiti siano ridotti al minimo. A mitigare la separazione interviene in particolare il principio di cooperazione per il quale lo Stato rinuncia a legiferare in modo esclusivamente unilaterale e ricerca, quanto più possibile, regolazioni concordate con le organizzazioni religiose, prevedendo patti di vertice (Concordato ed Intese ex art. 8, comma 3, Cost.) per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e ciascuna confessione ed accordi periferici. Quest'ultimi sono in crescita continua<sup>2</sup> sia per il principio di sussidiarietà (art.118 Cost.) sia per il trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni, operato dalla Riforma del Titolo V della Costituzione (L. cost. n.3 del 2001). In sede civile il governo del fenomeno religioso passa attraverso la potestà normativa ed amministrativa di una trama di istituzioni pubbliche centrali e periferiche.

La rete di istituzioni pubbliche si dipana tra Stato, Regioni ed enti locali cui competono sia potestà normative sia funzioni amministrative.

Le competenze normative in materia di libertà religiosa si ripartiscono tra Stato, Regione ed enti locali sulla base dell'art 117 Cost. come rivisto nel 2001, che ha fortemente ampliato le potestà locali, attribuendo in particolare alle Regioni la competenza su «ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato» e non rientrante già in quella ripartita o concorrente. In tema di religione il decentramento è stato minore rispetto ad altri campi, ed ha lasciato a livello nazionale sia la normativa che le funzioni amministrative inerenti la diretta tutela ed attuazione della libertà

---

<sup>1</sup> Per un'ampia ricostruzione si veda J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose: contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006.

<sup>2</sup> Già sul finire degli anni ottanta del Novecento Carlo Cardia sottolineava che «il metodo pattizio [...] è divenuto strumento ordinario di regolazione dei rapporti fra confessioni religiose e realtà istituzionali, provocando con ciò un'estensione delle materie pattizie» (C. CARDIA, *Ruolo e prospettive della legislazione contrattata nei rapporti tra Stato e Chiese*, in *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, Atti del Convegno di Sorrento 27-29 aprile 1989, Edisud, Salerno, 184 ss.).

religiosa, soprattutto associativa (art. 8 Cost). Ciò nonostante la riforma ha aperto nuovi spazi per un diritto ecclesiastico locale e per l'esercizio decentrato di funzioni amministrative<sup>3</sup>.

Entro tale cornice al legislatore nazionale spetta la determinazione dei livelli essenziali della libertà religiosa (quale diritto civile e sociale ex art. 117, comma 2, lett. m). Vale a dire, dei diritti iscritti negli artt. 8, 19 e 20 Cost., che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in modo uniforme e senza disparità tra i culti con o senza Intesa (Corte Cost. n. 195 del 1993)<sup>4</sup>. Alla competenza esclusiva dello Stato appartengono altresì i patti di rango costituzionale; l'art. 117, comma 2, lett c), richiama infatti i «rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose», ovverosia Concordati ed Intese ex art. 8, comma 3, Cost., che regolano le relazioni complessive con la confessione ed in particolare le «specificità che richiedono deroghe al diritto comune»<sup>5</sup> sia rispetto all'organizzazione della comunità sia alle modalità di esercizio della libertà<sup>6</sup>. Alle Regioni è pertanto preclusa la sottoscrizione di accordi che incidano sulla uguale libertà dei culti e degli individui<sup>7</sup>. Regioni, enti locali, autorità pubbliche periferiche potranno invece stipulare intese locali settoriali o di dettaglio, una copiosa attività di collaborazione su cui torneremo.

La potestà normativa delle Regioni e degli enti locali si estende alle materie ad essi trasferite o non riservate allo Stato, quando intersecano, anche indirettamente, l'esperienza religiosa; si tratta di settori importanti come le politiche di integrazione multiculturale, la gestione delle reti sanitarie, la valorizzazione dei beni culturali, l'associazionismo socio-ricreativo, il governo del territorio ed altre ancora. Anche in tali ambiti ovviamente le Regioni possono legiferare in via unilaterale o accordarsi

<sup>3</sup> In argomento cfr. *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, a cura di G. Cimbalo e J.I. Alonso Pérez, Giappichelli, Torino, 2005; A. LICASTRO, *Libertà religiosa e competenze amministrative decentrate*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica ([www.statoe chiese.it](http://www.statoe chiese.it)), novembre 2010.

<sup>4</sup> Corte Cost., 24 luglio 1993, n. 195.

<sup>5</sup> Corte Cost., 16 luglio 2002, n. 346.

<sup>6</sup> Cfr. G. CASUSCELLI, *Libertà religiosa e fonti bilaterali*, in *Studi in memoria di M. Condorelli*, I, t. I, Giuffrè, Milano, 1988, p. 333 ss; G. PASTORI, *Regioni e confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2003, 1, 44 ss.

<sup>7</sup> In argomento vedi P. CONSORTI, *Diritto e religione*, Laterza, Roma-Bari, 2010, pp. 169-174; Id. *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose? Sui riflessi ecclesiasticistici della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2003, 1, 13 ss.

con le organizzazioni religiose. Un riferimento al religioso può infine trovarsi negli Statuti di Regioni o Comuni, tali norme non ampliano né restringono le potestà normative dell'ente in materia (né potrebbero) ma nel tracciare l'indirizzo politico dell'azione di governo locale richiamano spesso la collaborazione con le confessioni per tutelare la dignità della persona e perseguire il bene della comunità<sup>8</sup>.

Così definita la trama delle potestà normative pubbliche possiamo guardare alle istituzioni centrali e periferiche che esercitano le funzioni amministrative in materia religiosa. Anche in tal caso la ripartizione tra centro e periferia lascia al primo l'attuazione dei livelli essenziali di libertà che richiedono uniformità tra tutte le Regioni e parità di trattamento tra i culti. Le istituzioni centrali che si occupano attualmente del fenomeno religioso fanno capo soprattutto al potere esecutivo e sono la Presidenza del Consiglio dei ministri ed il Ministero dell'Interno; altri Ministeri intervengono nei limiti in cui la loro competenza interseca l'esperienza religiosa.

Fino al 1988 tutte le funzioni competevano al Ministero dell'Interno, sul finire degli anni Settanta, tuttavia, l'avvio della revisione del Concordato del 1929 e della stipula delle Intese aveva fatto emergere il ruolo politico del Presidente del Consiglio. All'indomani dell'Accordo di revisione concordataria del 1984 la necessità di progettare una legislazione ecclesiastica in grado di incanalare l'esperienza religiosa nell'alveo dei principi supremi della Costituzione ha progressivamente formalizzato tale competenza<sup>9</sup>. Nel 1988, la legge n. 400, nel dettare la prima disciplina organica dell'ordinamento del Consiglio dei ministri, ha sottoposto alla sua deliberazione «gli atti concernenti i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica e quelli previsti dall'art.8 della Cost.» (art. 2, comma 3, lett. i ed l) lasciando incerto il ruolo della Presidenza del Consiglio. Quest'ultimo è stato meglio definito dal d. lgs. n.300 del 1999, che gli ha attribuito le funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento dei rapporti tra il Governo e le confessioni (art. 2). Alla Presidenza del Consiglio compete quindi la sottoscrizione dei patti di vertice, le attività a ciò preparatorie e quelle di

---

<sup>8</sup> In argomento E. ROSSI, «fenomeno religioso» nei nuovi statuti regionali. Prime osservazioni, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2005, 2, 297 ss.

<sup>9</sup> Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Aspetti della politica religiosa degli ultimi quindici anni*; G. PASTORI, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri e le competenze in materia di rapporti con le confessioni religiose*, entrambi in *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa - Un quindicennio di politica e di legislazione ecclesiastica*, a cura di A. Nardini, G. Di Nuccio, Roma, 2001, rispettivamente pp. 5 ss. e pp. 15 ss. (consultabili in [www.presidenza.governo.it](http://www.presidenza.governo.it)).

attuazione e verifica. A tal fine essa è supportata dalla Segretaria Generale<sup>10</sup> ed è coadiuvata da organismi di studio e consultivi<sup>11</sup>.

Il Ministero dell'Intero ha competenza in materia di culto fin dal 1932. Dopo la sottoscrizione dei Patti Lateranensi del 1929, nel clima confessionista del regime fascista e di contenimento delle religioni di minoranza, le competenze attribuite al Ministero di Giustizia e degli affari del Culto erano state trasferite a quello dell'Interno e a livello periferico dalle procure generali alle prefetture (r.d. n. 884 del 1932). Ciò aveva accentuato la mentalità e la prassi poliziesca nei confronti degli acattolici<sup>12</sup> perdurata fino agli anni Settanta, tanto da rallentare l'attuazione dell'art.8 Cost. Al Ministero dell'Interno competeva infatti l'avvio delle trattative per le Intese. Nel 1976 di fronte all'ennesima richiesta delle Chiese valdesi e metodiste di aprire il negoziato, l'allora presidente del Consiglio, On. Andreotti, incaricava della questione la Commissione già impegnata con la Santa Sede per la revisione concordataria, rompendo implicitamente la prerogativa del Ministero dell'Interno<sup>13</sup>. Si dava così avvio al trasferimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri delle scelte di politica ecclesiastica poi formalizzata nelle richiamate leggi del 1988 -1999.

Attualmente, quanto alla stipula delle Intese il Ministero dell'Interno si limita a rilasciare al Governo un parere sull'apertura delle trattative. Ad esso competono invece le funzioni e i compiti di spettanza statale di «tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli delle confessioni religiose (cfr. art. 14 d. lgs. 300 del 1999; dpcm. n. 78 del 2019, art. 5, comma 1, lett. d) ed in particolare la vigilanza sul rispetto della libertà religiosa, i rapporti con gli enti delle confessioni religiose; il riconoscimento della personalità giuridica degli enti di culto cattolici e diversi dal cattolico; l'approvazione dei ministri di culto acattolici. L'esercizio di tali competenze è rimessa alla Direzione Centrale degli Affari dei culti incardinata nel Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, suddivisa nell'Area affari del culto cattolico ed Area dei culti acattolici. Ad essa si aggiunge l'ufficio delle Politiche dei culti e delle

<sup>10</sup> Ufficio Studi e Rapporti Istituzionali, Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e per le relazioni istituzionali.

<sup>11</sup> Tra essi in particolare la Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose che presiede all'*iter* di formazione delle medesime, e la Commissione consultiva per la libertà religiosa, al momento scadute ed in attesa di ricostituzione.

<sup>12</sup> Cfr. A. C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 428, per il quale era preferibile il precedente sistema di «organi non avvezzi a quella che si suol chiamare prassi di polizia». Per la ricostruzione storica cfr. *La legislazione fascista 1932-1934 (VII-XII)* Vol. I, 1929, a cura del Senato della Repubblica Italiana, Roma, 1934.

<sup>13</sup> G. LONG, *Le confessioni «diverse dalla cattolica»*. *Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 43.

relazioni esterne, presso cui opera l'Osservatorio sulle politiche religiose. Al Ministero compete infatti anche lo studio ed il monitoraggio delle realtà religiose presenti nel paese e delle problematiche ad esse connesse, nonché un importante lavoro di ascolto e raccordo con le organizzazioni religiose presenti sui territori; si segnala in tal senso anche il Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano. In tale quadro ha operato anche il Comitato Scientifico che ha elaborato la Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione (2007)<sup>14</sup> i quali compongono l'accordo di integrazione tra lo Stato e lo straniero che richiede un permesso di soggiorno (dpr. 14 settembre 2011 n. 179).

Nell'esercizio di tutte le sue funzioni il Ministero si avvale di articolazioni territoriali, le prefetture, in cui prendono avvio le precitate procedure di riconoscimento. Ad esse si devono anche le prime soluzioni delle problematiche religiose del territorio, nonché la raccolta dei dati necessari all'attività delle Commissioni di studio e consultazione.

Le istituzioni pubbliche regionali e quelle locali non presentano organi specificamente deputati al governo generale del fenomeno religioso. Nel caso in cui l'esperienza religiosa interseca materie settoriali (es. edilizia di culto) di essa si occuperanno gli uffici competenti per detti ambiti.

## *2. Introduzione ai modelli organizzativi dei culti. Le confessioni con Intesa*

Raramente il sentimento religioso si esaurisce nella dimensione individuale, esso tende piuttosto a farsi fenomeno collettivo originando formazioni sociali e tra esse quelle che la Costituzione definisce confessioni religiose. La comunità religiosa a sua volta tende a strutturarsi, a dotarsi di una organizzazione che attua il messaggio religioso, svolge l'attività culturale e religiosa (l'istruzione religiosa, la beneficenza, l'assistenza e così via), procura e gestisce quanto a ciò necessario (l'edificio di culto e altre strutture per le attività, la raccolta di fondi e altro). Gli enti e gli organi di tale struttura diventano così destinatari delle norme sulla libertà religiosa e cooperano con le istituzioni pubbliche.

L'osservazione dell'esperienza religiosa offre un varietà di modelli organizzativi. Alcune religioni presentano una complessa rete gerarchica ecclesiale (sacerdotale) e ordinamenti analoghi a quelli secolari. È il caso

---

<sup>14</sup> La Carta adottata con decreto del Ministro dell'Interno del 15 giugno 2007, è parte integrante dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato (dpr. 14 settembre 2011, n. 179).

della Chiesa cattolica, che trova nel papa e nella Curia romana l'organo di governo universale (dei cattolici del mondo), presenta poi diramazioni periferiche nazionali (le Conferenze episcopali) e intra-nazionali (diocesi-parrocchie). Una complessa struttura di governo che comprende anche dei tribunali ecclesiastici con competenze sul matrimonio<sup>15</sup>. Analoga l'esperienza delle Chiese ortodosse che nella più ristretta dimensione (in genere) nazionale<sup>16</sup> presentano una struttura gerarchico-ecclesiale con al vertice il Patriarca o un Arcivescovo, ed una rete di enti locali cui fanno capo anche dei poteri giurisdizionali in materie civili come il matrimonio. Una gerarchia ecclesiale è invece assente nell'ebraismo, religione di popolo che si struttura in unità locali denominate Comunità ebraiche, le quali trovano nel rabbino un maestro della legge ed una guida, e nei tribunali rabbinici diverse competenze (es. le relazioni di famiglia)<sup>17</sup>. La gerarchia ecclesiale è assente anche nel mondo protestante, il numeroso e vario panorama di chiese e movimenti nati a seguito della predicazione di Lutero, Calvino, Zwingli ed altri pensatori, anche recenti, accomunate proprio dal rifiuto di una gerarchia ecclesiale<sup>18</sup>. L'organizzazione qui poggia su organi collegiali e cariche individuali, entrambi laicali, che guidano e amministrano la comunità terrena senza alcuna potestà sacra ed attribuzioni di intermediazione tra dio e il suo popolo. Una struttura minimale connota infine il governo religioso dell'Islam, in particolare dell'Islam sunnita, che, come già ricordato non conosce una gerarchia ecclesiale né un apparato istituzionale per la amministrazione della comunità e la gestione del culto. Qui la retta interpretazione della legge religiosa è rimessa ai giureconsulti (gli *ulamā*) e la sua attuazione ai fedeli singolarmente ed alla comunità intera (la *umma*). Del resto l'unione col potere secolare che connota l'Islam, come già ricordato (al Cap. I), fa sì che negli Stati di orientamento islamico le esigenze religiose e culturali siano soddisfatte dall'ordinamento

<sup>15</sup> Sul governo della chiesa cattolica, ex plurimis cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto canonico*, Giappichelli, Torino 2018, in part. Cap. V.

<sup>16</sup> Si distinguono ad esempio ortodossi greci, rumeni, russi, bulgari etc. cui sono collegate altrettante realtà associative qualificate dalla nazionalità. Per un esame delle Chiese cristiane orientali cfr. P. EVDOKIMOV, *L'Ortodossia*, (trad. it.), Ed. Dehoniane, Bologna 1981; H. DIETER DÖPMANN, *Il Cristo d'Oriente* (trad. it.), ECIG, Genova 1991; N. ZERNOV, *Il cristianesimo orientale* (trad. it.) Mondadori, Milano 1991.

<sup>17</sup> Per un primo esame sull'ebraismo cfr. S. BAHBOUT, *Ebraismo* (trad. it), Giunti, Firenze 1996; per l'organizzazione delle comunità in Italia cfr. S. DAZZETTI, *L'autonomia delle comunità ebraiche italiane nel Novecento. Leggi, Intese, Statuti, Regolamenti*, Giappichelli, Torino 2008.

<sup>18</sup> Per un primo esame cfr. M. INTROVIGNE, *I protestanti*, Elledici, Torino, 1998; G. BOUCHARD, *Chiese e movimenti evangelici del nostro tempo*, Claudiana, Torino 2006.

secolare. Fuori dalle religioni del Libro le forme organizzative sono varie, quelle orientali di risalente tradizione come il buddismo e l'induismo<sup>19</sup> non hanno un patrimonio dogmatico di cui sia depositaria una Chiesa anzi esse rifuggono da strutture unitarie e verticistiche. Possono in verità rinvenirsi esperienze comunitarie, ordini monastici e confraternite (laiche o miste) talora anche di carattere settario che vivono tuttavia al di fuori di una sovra-organizzazione centralizzata. Nella storia millenaria dei culti orientali le strutture comunitarie hanno talora associato alla guida spirituale quella temporale, come in Tibet o in alcune realtà locali dell'India; si tratta tuttavia di esperienze storicamente esaurite. I nuovi movimenti religiosi, infine, nati per lo più in Occidente, tendono a strutturarsi sul modello delle chiese cristiane, anche per ottenere con più agilità i riconoscimenti giuridici statali. Emblematico il caso di Scientology nato come movimento filosofico di purificazione e strutturato in Centri medico-terapeutici (i Dianetics) che si presenta oggi, anche in Italia, come Chiesa di Scientology (non ancora riconosciuta)<sup>20</sup>.

La varietà organizzativa delle religioni trova accoglienza nell'autonomia statutaria garantita dall'art. 8 Cost., per cui lo Stato rinuncia ad imporre alle confessioni un modello organizzativo e si impegna a rispettare le tipicità di ciascun culto. E tuttavia ciò non equivale a dare rilevanza civile a qualsiasi forma di governo confessionale, e neppure ad ogni suo organo e funzione. Per il principio di separazione lo Stato stabilirà a quali enti ed organi riconoscere personalità giuridica e con quali competenze e funzioni. Tale filtro fa sì che le strutture di governo religiose cui abbiamo fatto cenno si mostrino diverse dal punto di vista dell'ordinamento civile.

Generalmente la struttura istituzionale dei culti presenta due livelli, da una parte gli enti esponenziali che operano sul piano nazionale, ai quali spetta la rappresentanza nei rapporti con le istituzioni statali, ed in particolare la stipula delle Intese di vertice. Dall'altra gli enti periferici, le

---

<sup>19</sup> Per un primo esame cfr. R. A. MALL, *L'induismo nel contesto delle grandi religioni mondiali*, (trad. it.), ECIG, Genova 1997; G.R. FRANCI, *Induismo*, Il Mulino, Bologna 2000; e R. KRANENBORG, *L'induismo*, Elledici, Leumann, Torino, 2000; H.CH. PUECH, a cura di, *Storia del Buddhismo*, (trad. it.), Laterza, Bari-Roma 1984, ivi in particolare M. BERGONZI, *Il Buddhismo in Occidente*, pp. 305 ss.; M. BAUMANN, *Il Buddhismo in Occidente*, in *Storia delle religioni*. 4. Religioni dell'India e dell'Estremo Oriente, a cura di G. Filoramo, Laterza, Roma-Bari 1996, pp. 483 ss.

<sup>20</sup> Per un primo esame J. G. MELTON, *La Chiesa di Scientology*, Leumann, Torino, 1998; J. R. LEWIS, a cura di, *Scientology*, Oxford University Press, New York 2009; HUGH B. URBAN, *The Church of Scientology. A History of a New Religion*, Princeton University Press, Princeton 2011; J. R. LEWIS - K. HELLESØY, a cura di, *Handbook of Scientology*, Brill, Boston 2017.

articolazioni locali della confessione che rappresentano il culto nei rapporti con le istituzioni e le autorità pubbliche del territorio.

L'analisi delle confessioni riconosciute in base alla legge sui culti ammessi (legge n. 1159 del 1929) fa emergere la prima differenza tra il modello organizzativo religioso e la sua forma nell'ordinamento statale. Come già rilevato (al Cap. I) la lettura degli statuti degli enti approvati rileva che raramente ad acquisire la personalità giuridica è l'intero corpo sociale (i.e. la confessione religiosa)<sup>21</sup>. Generalmente il riconoscimento riguarda un ente di vertice, per la Chiesa cattolica ad esempio è la Santa Sede, che è persona giuridica per antico possesso di stato ed è dotata anche di personalità di diritto internazionale; più spesso peraltro le relazioni con le istituzioni pubbliche sono tenute dalla Conferenza episcopale italiana (CEI) quest'ultima in particolare stipula le Intese attuative del Concordato (cosiddette intese sub-concordatarie). Lo stesso vale per la confessione Valdese che opera attraverso l'ente Tavola valdese (anch'essa è persona giuridica per antico possesso di stato), ed ancora per l'Unione delle comunità ebraiche che rappresenta la confessione ebraica. Più spesso l'ente esponenziale riconosciuto viene creato appositamente per rappresentare la confessione nei rapporti con lo Stato, in tal caso può essere un ente patrimoniale<sup>22</sup> oppure federativo come quello dell'Unione buddista italiana e di quella induista.

L'individuazione delle articolazioni locali richiede maggiore attenzione. Occorre sottolineare preliminarmente che non tutti gli enti collegati ad una confessione religiosa esercitano funzioni di governo, rappresentano cioè il culto nelle relazioni con le istituzioni e le autorità pubbliche. Agli enti istituzionali - centrali o periferici - si affiancano quelli espressione dell'associazionismo dei fedeli, laici o religiosi, i quali assumono diverse forme giuridiche e possono svolgere attività di religione e di culto oppure di tipo profano (cfr. Cap. IV). La conoscenza della realtà confessionale sarà senz'altro utile ad individuare gli enti di governo locale dei culti di più antica presenza in Italia, per cui le diocesi e le parrocchie sono articolazioni della Chiesa cattolica e le Comunità ebraiche quelle dell'ebraismo. Per gli altri culti con Intesa la struttura di governo locale è ricavabile dalle norme pattizie. Esse regolano le modalità con cui gli enti religiosi (di governo e non) acquisiscono il riconoscimento giuridico (cfr. Cap. IV), attraverso una procedura che accerta le funzioni e le attività svolte da ogni singolo

<sup>21</sup> Si ricorda che ad essere riconosciuta è stata la confessione religiosa nel caso della Chiesa evangelica luterana e della Soka Gakkai (vedi sopra Cap. I).

<sup>22</sup> Così è per l'Ente patrimoniale dell'Unione cristiana evangelica battista d'Italia (dpr. 19 del 1961), dell'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno (dpr. 128 del 1979) e della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (dpr. 23 febbraio 1993).

ente e consente così di individuare quello legittimato a confrontarsi con le istituzioni pubbliche locali nella materia di cui si tratta (istruzione religiosa, assistenza spirituale, tutela dei beni culturali, edilizia di culto).

Nel caso di confessioni riconosciute che non hanno sottoscritto un'Intesa l'individuazione delle istituzioni locali di governo può trovare un aiuto nella documentazione depositata a supporto dell'istanza di riconoscimento, la quale come vedremo richiede la descrizione del culto anche nei suoi profili strutturali. Essenzialmente tuttavia, per i culti senza Intesa e per le formazioni religiose che vivono nelle forme del diritto comune (enti di fatto o persone giuridiche private) per individuare i destinatari delle norme sulla libertà religiosa ed il soggetto con cui le istituzioni locali possono collaborare si dovrà guardare all'ente che la comunità riconosce come rappresentate e verificare se possiede i requisiti richiesti dalle normative da applicare.

### 2.1. *Le comunità islamiche italiane*

L'Islam, tra le confessioni religiose senza Intesa è quella che pone maggiori difficoltà di individuazione degli enti centrali e soprattutto di quelli locali, con cui le istituzioni e le autorità pubbliche possono rapportarsi. Come già rilevato esso è frammentato e fatica a trovare una rappresentanza unitaria, ragion per cui è preferibile parlare al plurale di Islam italiani. Ciò è dovuto a diversi fattori: la natura autonomistica della religione musulmana che specie nella sua declinazione sunnita, esclude una gerarchia centralizzata e sovraordinata; il fatto che nella sua diffusione l'Islam ha assorbito specificità etnico-culturali e linguistiche che si ripropongono nelle comunità stanziate in Italia; ed ancora ad un'insofferenza della *umma* per forme giuridiche determinate. La realtà associativa islamica è connotata dalla spontaneità, per cui un gruppo di fedeli senza alcuna formalità confessionale può allestire un luogo in cui incontrarsi per pregare o per svolgere altre attività non religiose<sup>23</sup>. Si somma a tale connotato una certa fluidità, per cui le comunità modificano spesso le loro sedi ed anche la loro composizione. I predetti caratteri generano il ricordato mimetismo giuridico per cui le formazioni islamiche locali difficilmente assumono la forma di istituto o ente di culto riconosciuto ai sensi della legge n. 1159 del 1929. Tale normativa, infatti, mal si attaglia alle predette caratteristiche poiché prevede un iter e delle condizioni di riconoscimento complesse (vedi Cap. IV). Le aggregazioni islamiche preferiscono così utilizzare delle forme giuridiche alternative,

<sup>23</sup> Cfr F. CASTRO, *L'Islam in Italia profili giuridici, L'Islam in Europa*, in *Lo statuto giuridico delle comunità musulmane*, a cura di S. Ferrari, Il Mulino, Bologna, 1996, pp. 270 ss.

strutturandosi come associazioni di diritto comune, fondazioni, ONLUS e più spesso come associazioni di promozione sociale (Aps)<sup>24</sup>, figure in cui non risalta la dimensione religiosa e che talora non sono del tutto coerenti con l'attività svolta, come accade per gli enti di terzo settore (in particolare le Aps) quando l'attività di culto non è occasionale<sup>25</sup>. Questo mimetismo giuridico richiede all'operatore del diritto una particolare attenzione nel verificare se la formazione sociale che ha di fronte (qualunque sia la forma giuridica assunta) svolge attività che integrano i contenuti essenziali della libertà religiosa (ad esempio il culto o la formazione religiosa), attività a cui si dovrà dare tutela in condizioni di parità con gli altri culti.

A livello nazionale possono individuarsi quattro importanti organizzazioni di culto, islamiche: il Centro culturale islamico di Italia (CCI), l'Unione delle comunità islamiche d'Italia (UCOI), la Comunità religiosa islamica d'Italia (COREIS) e la Confederazione dell'Islam italiano (CII)<sup>26</sup>. Nessuna di esse rivendica la rappresentanza unitaria della confessione islamica, tutte però presuppongono l'adesione all'Islam di ogni proprio consociato e rappresentano una parte dell'Islam italiano; come tali esse partecipano agli organismi di consultazione del Ministero dell'Interno ed hanno sottoscritto, sia pure con qualche distinguo, gli atti che essi hanno prodotto (vedi Cap. I), compreso il recentissimo protocollo per l'esercizio del culto in presenza della pandemia da Covid-19. Sotto il profilo formale delle quattro organizzazioni, al momento, soltanto il Centro culturale islamico di Italia è un ente di culto secondo la legge n. 1159 del 1929. Le altre vivono nelle maglie del diritto comune anche se da qualche anno è in atto un processo evolutivo che da una parte ha reso evidente la natura culturale delle organizzazioni e dall'altra sta portando alla strutturazione di una rete di articolazioni locali. Più di recente inoltre anche l'UCOI ha avviato l'iter di riconoscimento come istituto di

<sup>24</sup> Per un primo esame cfr. E. CAMASSA, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell'Islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico*, in *Comunità islamiche in Italia*, a cura di C. Cardia - G. Dalla Torre, Giappichelli, Torino, 2015, 123; M. BOMBARDIERI, *Mappatura dell'associazionismo islamico in Italia*, in *Islam e integrazione in Italia*, a cura di A. Angelucci, M. Bombardieri, D. Tacchini, Marsilio, Venezia 2014, pp.11 ss.

<sup>25</sup> Si veda Nota protocollo n. 3743, 15 aprile 2019, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali avente ad oggetto: D.Lgs. n. 117/2017. Attività di culto. Richiesta parere. Riscontro, in *www.lavoro.gov.it*

<sup>26</sup> Si aggiungono realtà minori: l'Associazione Musulmani Italiani (AMI), e la sua costola scissionaria, l'Assemblea Musulmana d'Italia (A.M.d'I); ed ancora l'Unione Musulmani d'Italia. Vanno distinte da tali realtà quelle di natura culturale e sociale, ad esempio l'Unione Islamica in Occidente (UIO); la ACMID - Donna Onlus, Associazione della Comunità Marocchina in Italia delle Donne; l'Associazione Donne Musulmane d'Italia (ADMI).

culto. Questo processo, fortemente sostenuto dalle istituzioni pubbliche, può ridurre la frammentazione degli Islam italiani e rendere più agevole anche l'individuazione degli enti periferici.

Il Centro culturale islamico d'Italia (CCII) si costituisce sul finire degli anni sessanta del Novecento. Nello Statuto del 1972<sup>27</sup> (al momento ancora immutato ma in fase di revisione) si presenta come un'associazione con finalità socio-culturali e di integrazione dei musulmani in Italia. Sotto il profilo strutturale ha uno spiccato carattere diplomatico, nel suo Consiglio d'amministrazione siedono numerosi ambasciatori dei paesi musulmani accreditati presso l'Italia o la Santa Sede (ed in particolare quello del Marocco). Per tali ragioni l'Islam che si collega al CCII è stato definito «islam delle ambasciate»<sup>28</sup>. Quanto alle attività svolte, lo statuto non menziona quelle culturali o di ambito tipicamente religioso<sup>29</sup> e tuttavia il Centro, come abbiamo visto, agisce come rappresentante degli interessi religiosi di una parte dei musulmani di Italia<sup>30</sup>. Ad esso infine fa capo la Grande Moschea di Roma. Tale rappresentatività ha condotto il CCII anche ad avanzare la richiesta di trattative per l'Intesa ex art.8 Cost.<sup>31</sup> rimasta senza esito.

La Confederazione Islamica Italiana (CII), nata nel 2012, è un ente voluto dal Centro culturale islamico d'Italia anche per rinforzare la propria rappresentatività nazionale, ma da esso è giuridicamente distinto. Il suo statuto privilegia il profilo culturale, suo scopo infatti è coordinare i centri

<sup>27</sup> Cfr. dpr. 21 dicembre 1974, n. 71; testo in C. CARDIA, G. DALLA TORRE, op. cit. vol. II, parte II.

<sup>28</sup> Cfr. art. 5; in senso critico si veda la Relazione sull'Islam in Italia (Consiglio scientifico per l'attuazione e la diffusione della Carta dei valori della cittadinanza della integrazione al Ministro dell'Interno, nell'aprile 2008, p. 21), la quale rileva che tale presenza «non favorisce la possibilità di una interlocuzione verso lo Stato italiano. Il quale entra in rapporti con le confessioni religiose soltanto in quanto esse diano vita a proprie istituzioni rappresentative, siano strutturate comunitariamente in territorio italiano e risultino libere da vincoli con Stati esteri».

<sup>29</sup> In argomento cfr. N. COLAIANNI, *L'ente di culto e gli statuti nell'Islam*, in *Islam in Europa / Islam in Italia tra diritto e società*, a cura di A. Ferrari, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 259 ss.

<sup>30</sup> Il CCII agisce come rappresentante del culto islamico anche nei rapporti con le autorità locali di Roma: dal 1974 gestisce un'area del cimitero Flaminio per il seppellimento rituale; ha aderito alla Consulta delle religioni nella città di Roma fin dalla sua nascita (2002); ha sottoscritto il Protocollo di Intesa con l'Azienda Ospedaliera San Camillo Forlanini di Roma, per l'assistenza spirituale ai degenti di fede musulmana (2012).

<sup>31</sup> Cfr. A. CILARDO, *Musulmani in Italia: la condizione giuridica delle comunità islamiche a cura di S. Ferrari: Articolo Recensione*, in «Journal of Arabic and Islamic Studies», 3, 2000, 114 ss., il quale riferisce una richiesta di apertura di trattative avanzata nel 1993 in una lettera ufficiale del Centro Culturale Islamico d'Italia.

di culto aderenti alla Confederazione<sup>32</sup>, per promuovere azioni unitarie ed il dialogo con le autorità italiane, a livello nazionale e locale, su temi chiave come la gestione delle moschee e la formazione degli *imam*. Materie entrambe tipicamente rientranti nelle Intese ex art.8 Cost. Sotto il profilo strutturale la Confederazione si presenta come un'associazione di enti e più precisamente di Federazioni regionali o anche più ampie (raggruppanti più Regioni), firmatarie dell'atto costitutivo o successivamente aderenti. L'adesione deve essere formalizzata ed esige che l'ente richiedente sia coerente con le forme giuridiche dell'ordinamento italiano; una previsione che tende a far uscire le aggregazioni locali dallo status di associazioni di fatto, e tuttavia non indica una forma giuridica determinata<sup>33</sup>. La consistenza numerica dei musulmani rappresentati dalla CII (e per essa dal Centro culturale islamico d'Italia) è ancora incerta, va tuttavia rilevato che solo in poche Regioni risultano assenti delle Federazioni ad essa aderenti, numerose sono poi le iniziative, anche pubbliche, da queste organizzate<sup>34</sup>.

L'Unione delle comunità islamiche d'Italia (UCOII) è l'organizzazione che primeggia sulle altre per dimensione e diffusione dei propri centri di riferimento. Nata nel 1990, come sviluppo dell'Unione degli studenti musulmani in Italia (USMI), l'UCOII ha più volte rivisto il suo assetto organizzativo adeguando gradualmente il suo status giuridico alla propria realtà sostanziale. Dopo essersi definita ONLUS ed aver mutato il proprio status in «associazione di promozione sociale [...] ente di culto», formula ambigua che univa nella denominazione due realtà giuridiche differenti<sup>35</sup>, nell'ultima modifica statutaria del giugno 2020, l'UCOII si presenta come «una confederazione di centri islamici italiani [...] un ente di religione e di culto il cui scopo ed attività sono prevalentemente religiose [...] (che) svolge anche attività culturali ed assistenziali» (art.1). A leggere lo statuto le attività culturali, socio-assistenziali e ricreative continuano come in passato ad avere ampio spazio, esse raffigurano tuttavia il ruolo effettivo che i centri islamici svolgono sul territorio. A rinforzare la natura culturale dell'Unione, ed il suo ruolo di ente esponenziale di un Islam italiano, lo

<sup>32</sup> Un'organizzazione che non sia legata ad un luogo di culto non può aderire alla Confederazione; ogni Confederazione locale dispone in Assemblea di un numero di delegati proporzionati ai luoghi di culto presenti sul suo territorio; cfr. Statuto e Carta dei valori della confederazione islamica, in C. CARDIA, G. DALLA TORRE, op.cit., vol. II parte II.

<sup>33</sup> L'adesione richiede una domanda corredata da atto costitutivo, statuto e verbale di adesione dell'organo decisionale, nonché la condivisione della Carta dei valori della Confederazione, sopra citata, che richiama la legislazione italiana; sull'ammissione decide il Consiglio direttivo della Confederazione.

<sup>34</sup> Si veda il sito web della confederazione: [www.conf-islamica.it](http://www.conf-islamica.it).

<sup>35</sup> Il testo può leggersi in C. CARDIA, G. DALLA TORRE op.cit. vol. II, parte II.

statuto disciplina il «ministro di culto *“imam”*», ne definisce i compiti e ne affida la formazione, la nomina e la decadenza all’Unione. La rivendicazione del ruolo di rappresentante di un Islam italiano da parte dell’UCOII è evidenziata dal fatto che, oltre a partecipare agli Organismi governativi di consultazione e concertazione, nel 1992 essa ha presentato richiesta di Intesa, rimasta senza esito. Sotto il profilo strutturale il nuovo statuto ripropone l’assetto federativo presente fin dalle origini, manifestato dalla denominazione di Unione di comunità, e reso concreto nella azione di UCOII<sup>36</sup>. Sono infatti membri ordinari dell’Unione le comunità islamiche che chiedano di aderire e sono accettate<sup>37</sup>. A differenza della Confederazione islamica i cui membri sono le federazioni regionali, UCOII valorizza le articolazioni territoriali comunitarie. Per lo statuto infatti sono membri ordinari le comunità islamiche locali, meglio definite come «le formazioni sociali con prevalente finalità di culto che operano sul territorio [...] nel rispetto delle forme giuridiche dell’ordinamento italiano». Quanto al loro status giuridico, anche l’UCOII non indica un modello preciso, ed anzi richiama la tradizionale organizzazione islamica, vale a dire la libertà delle forme, limitandosi a descrivere la realtà sostanziale e conservando un diritto di verifica del «regolamento interno», formula generale, quest’ultima, che ribadisce l’autonomia organizzativa dell’ente locale.

Ad una realtà prettamente comunitaria guarda invece la COREIS, che si definisce per l’appunto Comunità religiosa islamica italiana. Anch’essa ha subito una evoluzione strutturale che ha portato ad una maggiore congruità tra l’identità statutaria e la realtà sostanziale. Composta essenzialmente da italiani convertiti, la COREIS si è presentata inizialmente come l’unico ente esponenziale dell’Islam italiano, dichiarandosi ente di culto con «rappresentanza degli interessi diffusi di tutti i musulmani presenti in Italia indipendentemente dalla loro cittadinanza, etnia, lingua o scuola giuridica»<sup>38</sup>. Un’immagine esuberante dalla realtà, rimodellata nel vigente statuto per cui COREIS è un «(e)nte avente natura religiosa e culturale» ed ha per «scopo la rappresentanza e la tutela degli interessi di religione,

<sup>36</sup> Ad UCOII fanno capo tra gli altri il Centro Islamico di Milano e Lombardia e l’Associazione Comunità mussulmana di Siena, e per loro tramite la moschea di Segrate (MI) e quella di Colle Val d’Elsa (SI), nonché la Moschea di Centocelle a Roma.

<sup>37</sup> Permangono molte delle criticità del precedente Statuto tra cui le fragili garanzie di rappresentatività dei centri locali, i cui delegati, ad esempio, non sono proporzionati alle dimensioni comunitarie, mentre il Consiglio direttivo cui spettano ampi poteri di governo è designato dal Presidente.

<sup>38</sup> Cfr. art 3 Statuto del 1996, pubblicato dalla stessa COREIS in *Intesa tra la Repubblica Italiana e la comunità Islamica in Italia*, La Sintesi Editrice, Milano 1998. Tale natura era funzionale alla richiesta di Intesa al Ministero dell’Interno rimasta come le altre senza esito.

culto e cultura degli aderenti alla religione Islamica in Italia» oltre alla promozione di iniziative di carattere culturale<sup>39</sup>. Sotto il profilo strutturale la COREIS è una associazione di persone fisiche e di enti, che accettano i principi fondamentali dell'Islam. Essa si attiene pedissequamente al modello associativo del codice civile. Anche per la COREIS è innegabile la capacità di rappresentanza di un Islam italiano per cui, come già rilevato, partecipa all'azione di consultazione e cooperazione governativa; ad essa fa capo inoltre la moschea di Milano, *al-Wahid*, realizzata all'interno della sua sede nazionale. Come le altre organizzazioni anche la COREIS ha avviato la formazione di rappresentanze regionali che si presentano tuttavia meno strutturate e numericamente inferiori.

Il processo di emersione dell'articolazione territoriale degli enti di culto islamici, operato soprattutto dalla Crc e dalla UCOII, può agevolare, si diceva, l'individuazione dei destinatari delle norme e dei referenti della cooperazione e tuttavia, per la distinzione degli ordini, alle istituzioni pubbliche spetta verificare che gli enti inseriti negli elenchi interni rispecchino la realtà sostanziale di un ente di culto.

### 3. *La procedura di riconoscimento della confessione religiosa*

Nelle pagine precedenti abbiamo più volte citato le confessioni religiose riconosciute, l'ordinamento italiano tuttavia non prevede una procedura specifica per conferire tale status, ma applica ad esso la normativa del 1929 sul riconoscimento degli istituti di culto diversi dalla religione cattolica. L'ente ammesso a chiedere tale riconoscimento può essere come già osservato (Cap. I) l'aggregazione confessione religiosa oppure un suo ente esponenziale. Vi sono però anche altri casi, è possibile che il richiedente sia un ente diverso da quello esponenziale appartenente ad una confessione già riconosciuta oppure potrebbe trattarsi dell'aggregazione sociale di una confessione non riconosciuta, ad esempio una piccola associazione di fedeli che svolge attività culturale o religiosa. In quest'ultimo caso il decreto riconoscimento non attribuirà all'ente la rappresentanza del culto e così, ad esempio, la capacità di avviare le trattative per l'Intesa, e tuttavia non sarà del tutto irrilevante per lo status della confessione. Va infatti ricordato che per la giurisprudenza la natura confessionale di una organizzazione può essere dedotta da precedenti

<sup>39</sup> Cfr. Statuto del 2000, in C. CARDIA, G. DALLA TORRE, op.cit. vol. II, parte II.

riconoscimenti giuridici<sup>40</sup> in cui rientrano sia quello di un ente di culto, fosse pure minuscolo, sia l'approvazione di un ministro di culto. Per tale ragione, che si tratti di un'organizzazione che si autodefinisce confessione oppure di un ente che si autoproclama esponente di una confessione oppure di una realtà periferica che si presenta come ente di una confessione, l'iter procedimentale è improntato a cautela e a una buona dose di diffidenza (cfr. Cap. IV) e coinvolge diversi poteri dello Stato.

Per l'art. 2 della legge n. 1159 del 1929, come attualmente vigente, gli istituti dei culti diversi dalla religione cattolica, e qui segnatamente una confessione religiosa o il suo ente esponente, sono riconosciuti con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Interno, udito il Consiglio dei ministri. La norma originaria prevedeva anche il parere del Consiglio di Stato, che oggi è facoltativo ed è richiesto ogniqualvolta il Ministero dell'Interno lo ritenga opportuno<sup>41</sup>. La procedura è regolata in dettaglio dal r.d. n. 289 del 1930 (artt. 10 ed 11) e da una Circolare del Ministero dell'Interno, la n. 111 del 1998. Per essi la domanda di riconoscimento, pur rivolta al Ministero, va presentata all'ufficio Affari della prefettura in cui l'ente ha sede, dal suo rappresentante legale che deve avere la cittadinanza italiana. Essa va corredata da una corposa documentazione che illustra l'assetto strutturale dell'ente ed in particolare: gli organi di governo, i diritti e gli obblighi degli associati (sono in genere sufficienti l'atto costitutivo e lo statuto, in forma notarile); la dotazione patrimoniale, vale a dire la disponibilità di una sede e di un patrimonio adeguato al conseguimento dei fini dichiarati (attestati con atto di proprietà o contratto di locazione, bilanci di più anni, certificazioni patrimoniali). Si aggiunge una Relazione descrittiva dell'organizzazione (che indichi la consistenza numerica dei fedeli, l'autorità religiosa da cui l'ente dipende, le altre eventuali sedi in Italia e all'estero, le attività svolte) e dei principi religiosi cui esso si ispira, che ne precisi i riti, e se è prevista la figura del ministro di culto.

La domanda apre un'articolata istruttoria con verifiche in cui saranno coinvolte anche le prefetture delle eventuali sedi periferiche della confessione. La Direzione generale affari di culto del Ministero dell'Interno, valuterà in particolare la natura confessionale dell'ente e dell'organizzazione cui esso si ricollega, ed il non contrasto con i principi dell'ordinamento giuridico italiano (ex art. 8, comma 2, Cost). Si inserisce in tale fase sia l'eventuale parere di legittimità del Consiglio di Stato, sia quello del Consiglio dei

---

<sup>40</sup> Si vedano Corte Cost., 27 aprile 1993, n. 195; Cass. pen., 8 ottobre 1997, 1239.

<sup>41</sup> Cfr. art. 17, comma 26, legge 15 maggio 1997, n. 127.

Ministri, di natura politica.

L'intero iter è connotato da un'ampia discrezionalità<sup>42</sup> poiché il provvedimento finale, di natura concessoria, riconosce condizioni di favore che rendono quelle sui culti ammessi norme di ordine pubblico, non derogabili<sup>43</sup>. La prefettura ed il Ministero potranno pertanto chiedere delucidazioni, integrazioni e modifiche statutarie. Ciò è avvenuto ad esempio nel caso dell'Unione buddista italiana che ebbe a dichiararsi esponente dell'intero buddismo in Italia, una rappresentanza poi ristretta, correttamente, ai soli Centri che aderiscono all'Unione. Al termine dell'istruttoria si potrà pervenire sia all'accoglimento che ad un provvedimento di rigetto per diverse ragioni, ad esempio per l'esiguo numero degli associati, una motivazione spesso utilizzata sia oggi che in passato, anche per culti che hanno poi sottoscritto un'Intesa. È quanto accaduto per le Assemblee di Dio in Italia, alla cui associazione, nel 1955, si negò il riconoscimento poiché non poteva vantare il consenso di una collettività<sup>44</sup>. Potrà ancora contestarsi un'eccessiva genericità organizzativa laddove la regolazione dei rapporti tra i membri ed il movimento sia demandata a successivi regolamenti oppure vi sia incertezza sulla natura culturale dell'ente, riscontrabile ad esempio quando l'associato-fedele sia il socio che paga le quote passibile di esclusione dall'organo assembleare in caso di morosità, in tal caso l'onerosità dello status di associato contrasterebbe con la finalità culturale dell'adesione. Analoga incertezza si riscontra quando le voci di bilancio più consistenti riguardano le spese organizzative (il costo del personale o quello delle sedi e così via)<sup>45</sup>, cosicché la natura culturale dell'ente risulta evanescente. Le criticità possono infine riguardare i profili religiosi, qui si va dalla carenza di informazioni sulle attività di culto o i luoghi di riunione, al contrasto con i principi dell'ordinamento italiano. Come accaduto di recente per l'associazione Sikhismo Religione Italia, contro cui il Consiglio di Stato ha emesso due pareri di rigetto dell'istanza ritenendo, in accordo con il richiedente Ministero dell'Interno, che «l'uso (rectius il "porto") del Kirpan (pugnale rituale ricurvo) e il divieto di divorzio per le sole donne [...] contrastano con

<sup>42</sup> Trattasi di discrezionalità tecnica, per cui avverso il diniego di riconoscimento è ammesso ricorso alla giustizia amministrativa, il ricorso al Tar entro sessanta giorni dalla notifica o ricorso straordinario al Capo dello Stato entro centoventi giorni dalla notifica.

<sup>43</sup> Cfr. Cons. Stato sez. VI, 17 aprile 2009, n. 2331.

<sup>44</sup> Cfr. C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, 1996, p. 253.

<sup>45</sup> Cfr. Tar Lazio sez. I - Roma, 11 febbraio 2020, n. 1805, relativa al diniego di riconoscimento della Associazione Agape Italia, che riporta il Parere rilasciato in merito dal Consiglio di Stato (3973/2014), sulla base del quale il Ministero è pervenuto al predetto diniego.

principi (anche di rango costituzionale), attinenti all'assoluta uguaglianza di tutti i cittadini (senza distinzioni anche di carattere religioso), e al divieto di porto d'armi (anche improprie)»<sup>46</sup>.

A seguito del riconoscimento la confessione religiosa sarà indiscussa destinataria delle norme sui culti, potrà aspirare all'Intesa ex art. 8, comma 3, Cost., e cooperare con le istituzioni locali, fermo restando che il godimento dei contenuti essenziali della libertà religiosa quali l'apertura di luoghi culto ed il diritto di riunirsi per cerimonie rituali o altre attività di religiose non dipende dallo status giuridico<sup>47</sup>. La confessione riconosciuta sarà inoltre sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'Interno cui compete verificare la permanenza delle condizioni di riconoscimento, anche con poteri di ispezione e di scioglimento (cfr. Cap. IV). Una soluzione quest'ultima utilizzata solo in extremis, in assenza di soluzioni concordate.

#### *4. La rilevanza giuridica delle qualifiche confessionali. Il ministro di culto*

Le religioni presentano generalmente figure, variamente denominate, che si distinguono dal fedele comune perché svolgono particolari funzioni (ad es. sacerdotali) oppure perché vivono la fede in modo particolare (ad es. i monaci). Si tratta di qualifiche confessionali generalmente irrilevanti per l'ordinamento italiano, che tuttavia vi collega talora conseguenze giuridiche. La rilevanza giuridica della qualifica confessionale passa per una libera scelta dell'ordinamento, per cui è subordinata a presupposti e a procedure che ne verificano la ricorrenza. Il grado di rilevanza assegnato alla qualifica confessionale può essere limitato a qualche aspetto<sup>48</sup>, come nel caso del colportore evangelista che attua la propria fede nella vendita di opuscoli religiosi da cui trae sostentamento e perciò, ai sensi dell'Intesa ex art. 8 Cost., è iscritto d'ufficio negli elenchi comunali degli ambulanti anche in sovrannumero. Per il resto tuttavia esso è un cittadino comune.

---

<sup>46</sup> Cons. Stato sez. I, 28 ottobre 2010, n. 2387; Cons. Stato sez. I, 10 aprile 2013, n. 135. Nella richiesta di parere il Ministero sollevava dubbi circa la consistenza numerica del culto, la sufficienza del patrimonio rispetto ai fini, e soprattutto «eccezioni in merito a particolari aspetti relativi ai principi religiosi della confessione Sikh» vale a dire il porto del Kirpan ed il divieto di divorzio per le donne.

<sup>47</sup> Cfr. Corte Cost., 24 novembre 1958, n. 59, e n. 195 del 1993, cit.

<sup>48</sup> L'Intesa con l'Unione delle Chiese cristiane avventiste affianca al ministro di culto il missionario, alle dipendenze di comunità o enti dell'Unione (art. 4, legge 22 novembre 1988, n. 516).

In altri casi la funzione ricoperta o l'attività svolta possono configurare un vero e proprio status giuridico soggettivo, quello di ministro di culto<sup>49</sup>, una figura richiamata in diverse branche del diritto, cui si collegano prerogative e limiti. In particolare, al ministro di culto è riconosciuta la capacità di celebrare un matrimonio religioso con effetti civili, di prestare assistenza spirituale nelle strutture obbligate (come carceri ed ospedali), di avvalersi del segreto professionale laddove sia interrogato da un magistrato. Da ultimo i ministri di culto godono di un trattamento previdenziale speciale, posto a carico del Fondo di previdenza del clero e dei ministri dei culti acattolici<sup>50</sup>. Grazie all'adeguamento della legge sui culti ammessi ai principi di laicità e pluralismo, operato dalla Corte costituzionale (sent. n. 59 del 1958), non è invece più necessario un ministro di culto approvato, per aprire e gestire un luogo di culto, per tenere libere riunioni e svolgere i riti o le celebrazioni culturali e religiose.

Alla qualifica di ministro di culto, si diceva, sono connessi anche diversi limiti, quali l'incompatibilità con le funzioni di giudice di pace ed onorario del tribunale o di componente di una giuria popolare, ciò a tutela della laicità delle istituzioni pubbliche; ed ancora l'incompatibilità con l'ufficio di notaio e con alcune cariche elettive, in ragione del peso che il ruolo ministeriale può avere sulla libera autodeterminazione dei soggetti<sup>51</sup>. Si aggiunge l'incidenza della qualifica su alcune fattispecie penali<sup>52</sup> e processuali come il richiamato segreto ministeriale.

<sup>49</sup> Per un primo esame sullo status giuridico del ministro di culto cfr. A. LICASTRO, *I ministri di culto nell'ordinamento giuridico italiano*, Giuffrè, Milano, 2005; C. CIOTOLA, *I ministri di culto in Italia*, Luigi Pellegrini, Cosenza, 2009; M. CARNÌ, *I ministri di culto delle confessioni religiose di minoranza: problematiche attuali*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoechiese.it) n. 19 del 2015.

<sup>50</sup> Cfr. legge n. 903 del 1973. Istituzione del Fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica e nuova disciplina dei relativi trattamenti pensionistici, (modificata dalla legge n.488 del 1999 e dal d. lgs. n.47 del 2000), a cui sono iscritti i sacerdoti secolari e i ministri di culto acattolici dall'ordinazione o dall'inizio del ministero fino alla pensione di vecchiaia o di invalidità.

<sup>51</sup> Si tratta di cariche elettive nelle amministrazioni locali: l'ineleggibilità assoluta alla carica di sindaco e a quella di presidente della provincia (art. 61 del d.lgs. 267 del 2000) ed alla carica di consigliere provinciale, comunale e circoscrizionale per i soli ministri aventi giurisdizione o cura d'anime, e limitatamente al territorio ove esercitano il loro ufficio (art. 60 del d.lgs. 267 del 2000). Le ineleggibilità e le incompatibilità delle cariche Regionali sono regolate dalle rispettive Regioni.

<sup>52</sup> Si tratta delle aggravanti generiche di cui all'art. 61 lett. 9 e 10; delle norme a tutela del sentimento religioso, in particolare del Cap. I del Tit. IV, ed ancora dell'art. 622 sul segreto professionale, cui è collegato l'art. 200 cod. proc. pen. e le norme che ad esso si richiamano (artt. 256, 271 e 362).

L'elenco di prerogative e limiti, non esaustivo, legato al ministro di culto potrebbe far pensare ad una qualifica dettagliata, ed invece essa è una categoria di diritto statale che il legislatore ha voluto lasciare generica, affinché fosse in grado di assorbire le diverse figure alle quali le confessioni riconoscono una particolare funzione di guida o speciali potestà (magisteriali, disciplinari, spirituali, culturali etc.) oppure assegnano attività come l'assistenza spirituale o la cura e la responsabilità degli edifici di culto. Funzioni ed attività che non devono essere tutte compresenti e che possono definirsi solo genericamente, stante la varietà della fenomenologia confessionale. Già nel modello giudaico-cristiano le differenze che corrono tra un rabbino ed un sacerdote sono evidenti, e crescono notevolmente di fronte all'*imam* o ad un monaco buddista. In tale contesto la qualifica di ministro di culto è il punto di arrivo di un processo valutativo delle istituzioni statali che parte dalla realtà sostanziale confessionale, per decidere se ricollegarvi degli effetti giuridici. Come altrove, tale valutazione segue iter differenti a seconda che il culto abbia o meno sottoscritto una Intesa.

Nel caso di culto con Intesa l'individuazione delle qualifiche confessionali che sostanziano la ministerialità è oggetto delle norme pattizie. Tutte le Intese ad oggi sottoscritte utilizzano la formula «ministro di culto designato o indicato dalla confessione», che assegna alla confessione una libertà di nomina per la quale essa redige gli elenchi dei propri ministri e li trasmette o notifica alle autorità interessate. In alternativa la confessione rilascia al ministro un certificato attestante la sua qualifica, da utilizzare quando necessario. Tali procedure mentre garantiscono l'autonomia statutaria della confessione non rappresentano una rinuncia alla sovranità da parte dello Stato. In sede di negoziazione delle Intese le istituzioni pubbliche operano la verifica di conformità della qualifica confessionale ai criteri di ministerialità sopra elencati e ai principi dell'ordinamento italiano. Non tutte le qualifiche confessionali avranno pertanto lo status di ministro di culto. Nel caso cattolico ad esempio, la qualifica compete solo agli ordinati in *sacris* (sacerdoti e vescovi) non anche ai chierici o ai semplici religiosi (vi rientra invece il sacerdote-religioso).

È bene precisare che nelle norme pattizie, soprattutto quelle del Novecento, non sempre si menziona la figura confessionale coincidente con la qualifica di ministro di culto<sup>53</sup>. Ciò si deve al fatto che le prime Intese sono state sottoscritte con culti di risalente presenza sul territorio italiano, per i quali il ministro di culto poteva identificarsi facilmente con il rabbino

<sup>53</sup> Per un primo esame delle qualifiche confessionali equivalenti al ministro di culto nell'ebraismo, buddismo e Chiese Avventista ed Evangelico luterana cfr. M.F. MATERNINI e L. SCOPEL, a cura di, *Le confessioni religiose a confronto: il ministro di culto*, EUT, Trieste, 2015.

per le comunità ebraiche o più genericamente con il pastore per la Tavola valdese. La crescente varietà della fenomenologia confessionale ha indotto il legislatore del XXI secolo ad una maggiore precisione per cui nelle norme pattizie, o più spesso in atti direttamente richiamati o connessi, compaiono le qualifiche confessionali corrispondenti a quelle di ministro di culto. In verità già nell'Intesa con la Chiesa evangelico luterana in Italia (1995) si trova qualche elemento identificativo, laddove nel riconoscere ministri di culto i pastori e laici indicati dalla stessa CELI, si richiama «il ministero pastorale, diaconale e presbiteriale» (art.4). A partire dai patti del 2000 si scende in maggiore dettaglio, l'Intesa con i Testimoni di Geova (non ancora trasfusa in legge) rinvia allo statuto per individuare tra le molteplici figure confessionali quelle riconosciute come ministri di culto, vale a dire: gli anziani (o presbiteri); i servitori di ministero (o diaconi); i pionieri (o evangelizzatori).<sup>54</sup> Un tecnica di rinvio che ritorna nel caso dell'Unione induista, per cui per lo statuto allegato al patto sono ministri di culto i monaci *swami* e *pandit*<sup>55</sup>. Del tutto particolare la condizione del buddismo a cui manca sia una gerarchia ecclesiale che una funzione di mediazione tra uomo e dio. L'Intesa con l'UBI menziona tuttavia il ministro di culto che per la Relazione al progetto di legge attuativo dell'Intesa coincide con i monaci ed i laici incaricati dalle tradizioni di appartenenza di trasmettere la dottrina e di esercitare il culto buddista<sup>56</sup>, vale a dire con la funzione

<sup>54</sup> Cfr. art. 2 dell'Intesa, che richiama l'art. 2 dello Statuto. Alle qualifiche di cui al testo si affiancano: sorveglianti di circoscrizione e distretto, predicatori, conferenzieri, insegnanti, missionari, ai quali non compete la qualifica ministeriale. Per un primo commento all'Intesa cfr. N. COLAIANNI, *Le intese con i Buddisti e i Testimoni di Geova*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2000, 2, 475 ss.; F. PIZZETTI, *Le intese con le confessioni religiose, con particolare riferimento all'esperienza, come Presidente della Commissione per le intese, delle trattative con i Buddisti e i Testimoni di Geova*, in A. Nardini, G. Di Nucci, cit. pp. 309 ss.

<sup>55</sup> Cfr art. 26 dello Statuto; il *pandit* è colui che officia i riti e può essere anche laico; il *swami*, il signore di sé, è invece un appellativo riservato ai guru, ai maestri spirituali e di ascetica. Per un primo esame dell'Intesa cfr. R. BENIGNI, *L'Intesa con l'Unione Induista Italiana Santana Dharma Samgha*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2007, 2, 413 ss.

<sup>56</sup> Relazione al progetto di legge n.7023, Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione buddista Italiana, presentato il 25 maggio 2000, per un primo commento all'Intesa cfr. S. ANGELETTI, *La nuova intesa con l'Unione Buddhista Italiana: una doppia conforme per il Sangha italiano*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), maggio 2008. Nel caso dell'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai la qualifica civilistica coincide con la qualifica regolata dallo Statuto e dal regolamento interno per cui «I Ministri di culto sono nominati tra i membri della comunità di fedeli che si distinguono per esperienza di fede, conoscenza e comprensione dei principi del Buddismo di Nichiren Daishonin, e per capacità di guida e di consiglio

di maestro di *Dharma*, che svolge insegnamenti, cerimonie ed iniziazioni. Anche per la Chiesa apostolica in Italia è la Relazione che accompagna il disegno della legge attuativa dell'Intesa a precisare i soggetti cui è affidato il governo spirituale e materiale della Chiesa coincidente con la ministerialità (apostoli, profeti, evangelisti, pastori, dottori, anziani e diaconi, operanti ciascuno nella propria area di competenza)<sup>57</sup>. Quanto agli effetti della qualifica le Intese confermano le prerogative consolidate e sopra richiamate (matrimonio, assistenza spirituale, segreto ministeriale); in alcuni casi ne aggiungono altre legate alla leva militare quali l'esonero o l'assegnazione al servizio civile nel caso di ripristino della leva obbligatoria o di chiamata alle armi. Quanto ai limiti invece, essi restano disciplinati dalle norme unilaterali comuni.

#### 4.1. *L'approvazione del ministro di un culto senza Intesa. I ministri del culto islamico*

Nel caso di culti senza Intesa l'attribuzione della qualifica di ministro di culto ad una figura confessionale è di competenza del Ministero dell'Interno. Per l'art.3 della legge n. 1159 del 1929 «nessun effetto civile può essere riconosciuto agli atti compiuti da tali ministri se la loro nomina non abbia ottenuto l'approvazione governativa». Il riferimento attualmente è alla celebrazione di un matrimonio con effetti civili, mentre le altre prerogative previste dalle norme sui culti ammessi ancora (formalmente) in vigore, per larga parte sono desuete<sup>58</sup>. L'approvazione di un ministro di culto ricopre tuttavia grande importanza per l'aggregazione religiosa anche perché configura un previo riconoscimento della sua natura confessionale. Per tali ragioni il conferimento della qualifica segue un procedimento complesso e si conclude con un decreto di approvazione della nomina. Anche in tal caso vale

---

nei confronti dei fedeli» (art 13 Stat.).

<sup>57</sup> Sulla organizzazione della Chiesa Apostolica ed i suoi ministeri cfr. I. HOWELLS, *Il governo della chiesa*, ed. RDG, Grosseto 1989; per un primo esame dell'Intesa, cfr. L. GRAZIANO, *Andando oltre la «standardizzazione» delle intese: la Chiesa apostolica in Italia e l'articolo 8,3 della Costituzione*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2007, 2, 353 ss.

<sup>58</sup> Per gli artt. 6-8 del r.d. n. 289 del 1930, l'approvazione consente: la pubblicazione e affissione all'interno ed alle porte esterne degli edifici di culto di atti riguardanti il governo spirituale dei fedeli, senza particolare licenza dell'autorità di P.S. ed esentasse; l'esecuzione di collette nell'interno e all'ingresso degli edifici di culto senza alcuna ingerenza dell'autorità civile; la dispensa dalla chiamata alle armi in caso di mobilitazione delle forze armate e in tal caso anche l'assistenza religiosa ai militari.

lo schema giuridico del presupposto per cui l'approvazione sarà conferita ad un soggetto che la confessione riconosce come sua espressione. La procedura vede l'intervento delle prefetture e della Direzione centrale affari di culto: si apre con una domanda diretta al Ministro dell'Interno, presentata all'ufficio prefettizio per gli affari di culto (art. 20 r.d. 289 del 1930). L'approvazione è basata su una corposa documentazione inerente sia alla persona istante sia al culto di riferimento. Il richiedente deve avere la cittadinanza italiana e conoscere la nostra lingua (per svolgere al meglio le attività discendenti dall'approvazione), e deve dimostrare il rapporto organico con il culto di cui si dichiara ministro, producendo l'atto di nomina adottato dall'organo competente per statuto. Si aggiunge una breve relazione sulla qualifica confessionale per cui si chiede l'approvazione, sui riti ed anche sui mezzi finanziari di cui il culto dispone. Da ultimo occorre indicare la comunità cui il ministro sarà preposto, ed in particolare la sua consistenza numerica. Se infatti la nomina non è più limitata ad un'area geografica come in passato, ma è oggi valida per l'intero territorio nazionale, la consistenza della comunità resta oggetto di una valutazione discrezionale che può condurre a negare l'approvazione per comunità esigue. Nel 2012 il Ministero dell'Interno ha chiesto al Consiglio di Stato la definizione di «criteri minimi cui far riferimento per ritenere la sussistenza del requisito numerico oggettivo»<sup>59</sup>. Nel Parere rilasciato il Consiglio ritiene che l'autorizzazione dovrebbe essere concessa solo se la dimensione della comunità di fedeli è tale da generare atti di culto produttivi di effetti giuridici nel nostro ordinamento (matrimoni). Tale valore è orientativamente indicato in cinquecento persone dislocate su un territorio corrispondente a quello di una parrocchia, ed intorno alle cinquemila per una comunità distribuita su tutto il territorio nazionale<sup>60</sup>. Il richiamo alla parrocchia come unità territoriale è criticabile poiché applica il modello cattolico a realtà confessionali molto diverse da esso<sup>61</sup>; il Consiglio tuttavia precisa che si tratta di una indicazione, l'amministrazione potrà utilizzare modelli riferiti ad altri culti e modificare ove opportuno il valore del modulo base di cinquecento persone. Il criterio fissato dal Consiglio di

<sup>59</sup> Nella richiesta di Parere il Ministero rileva come «sempre più frequenti sono le istanze correlate all'insorgere di associazioni religiose cui aderiscono poche decine di fedeli e, in alcune situazioni, la richiesta è addirittura ancorata ad una base di 10 fedeli [...] in tali casi la richiesta [...] appare strumentale ad una mera forma di legittimazione dell'organizzazione religiosa in seno alla realtà sociale cui opera».

<sup>60</sup> Cfr. Cons. Stato, parere 2 febbraio 2012, n. 561.

<sup>61</sup> Cfr. R. BENIGNI, *La qualifica di "ministro di culto" tra autoreferenzialità confessionale e discrezionalità amministrativa. Le intese del XXI secolo ed i recenti pareri del Consiglio di Stato*, nn. 2748/2009 e 561/2012, in «Revista general de derecho canónico y derecho eclesiástico del estado» 2012.

Stato trova tuttavia applicazione nella prassi del Ministero che in presenza di comunità esigue continua a negare la nomina con l'avvallo della giustizia amministrativa<sup>62</sup>. Non senza ricordare che l'approvazione è necessaria solo per l'acquisizione di efficacia civile del matrimonio, e non anche per l'esercizio del culto e dei contenuti essenziali della libertà religiosa; pertanto in sua assenza non è vi sarebbe alcuna disparità tra culti. Il profilo poliziesco ed autoritario della legislazione sui culti ammessi, che emerge dai criteri anzidetti, orienta anche la valutazione della personalità del richiedente che dovrà essere affidabile, serio e di specchiata moralità<sup>63</sup>, e della serietà del fine e delle esigenze religiose cui la nomina è indirizzata.

L'approvazione della nomina di ministro di culto non è necessaria per la applicazione delle norme di diritto comune che prevedono limiti o speciali diritti (in tal caso con qualche eccezione). Di fronte a tali norme, in assenza di Intesa o approvazione, il criterio identificativo è quello sostanziale. Più che alla qualificazione formale si guarderà alle funzioni di cui il soggetto è investito nella comunità religiosa, ed alla loro capacità di configurare la ratio legis per cui è stata posta la norma speciale. Nel caso ad esempio dell'aggravante comune per avere commesso il fatto con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti la qualità di ministro di culto (art. 61, 9 cod. pen.) ciò che viene in evidenza è la particolare affidabilità nei rapporti sociali, di cui gode colui che nella comunità è investito di funzioni istituzionali o religiose; un'affidabilità che favorisce la condotta criminosa. In tal caso l'aggravante avrà valore anche in assenza di approvazione delle nomine, e secondo la Relazione che accompagna il Codice anche se il culto fosse contrario ai principi dell'ordinamento italiano<sup>64</sup>. La conformità del culto all'ordinamento italiano è necessaria invece per avvalersi del segreto ministeriale, per l'art. 200 cod. proc. civ., non possono essere obbligati a deporre i ministri di confessioni religiose «i cui statuti non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano». La norma presuppone in tal caso un culto riconosciuto o l'approvazione formale del ministro, poiché la verifica della conformità statutaria spetta al Ministero dell'Interno. Ferma restando la

<sup>62</sup> cfr. Tar Lazio sez. II – Roma, 6 febbraio 2015, n. 2197; Tar Puglia sez. I - Lecce, 10 aprile 2019, n. 577.

<sup>63</sup> Rilevanti in tal senso eventuali precedenti penali cfr. da ultimo Cons. giust. amm. Sicilia, 24 giugno 2019, n. 585, che riformando il diniego per carenze istruttorie, conferma il potere di apprezzamento sulle qualità morali del soggetto. Vedi anche Tar Sicilia sez. II- Catania, 28 settembre 2007, n. 1505, annotata da A. LICASTRO, *Sui requisiti «moralì» per l'approvazione della nomina dei ministri dei «culti ammessi» (osservazioni a TAR Sicilia – Catania, Sez. II, 28 settembre 2007, n. 1505)*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), gennaio 2008.

<sup>64</sup> Cfr. Relazione al progetto definito del codice penale, n. 81.

necessità di riscontrare poi un rapporto di speciale confidenza tra il ministro ed il fedele, poiché ad essere tutelata dal segreto è la fiducia che quest'ultimo ripone nel silenzio del ministro (i.e nella funzione ministeriale), nel momento in cui gli rivela verità scomode. Il criterio sostanziale orienta infine l'applicazione delle norme sui limiti e sulle incompatibilità, in quest'ultimo caso si guarderà alla capacità della funzione o del ruolo confessionale di incidere sulla laicità delle istituzioni (per il giudice o il giurato) oppure di limitare l'autodeterminazione dei cittadini (per il notaio e nelle ineleggibilità).

La legislazione sui culti ammessi e la normativa di diritto comune regolano ad oggi anche il ministro di culto islamico, identificato nell'*imam* sia dall'ordinamento italiano sia dalle organizzazioni islamiche italiane. L'Islam come più volte ricordato non conosce una strutturazione gerarchica né un clero paragonabile all'esperienza cattolico-ortodossa. Vi sono tuttavia numerose funzioni e addetti al culto ed alla moschea, quali tra i più noti il *muezzin* che con il suo salmodiare richiama la comunità alle cinque preghiere giornaliere oppure i *kathib*, i predicatori ufficiali, e soprattutto l'*imam* (colui che sta davanti). Quest'ultimo dirige il rito comunitario nella moschea stando dinanzi a tutti gli altri fedeli che ne seguono i gesti per evitare errori che invaliderebbero la preghiera. Ad esso inoltre, nella preghiera del venerdì è affidato il sermone (*khutba*) un momento di formazione religiosa che può avere ad oggetto ogni argomento dai personaggi fondamentali dell'Islam, ai precetti coranici, all'attualità. Si tratta di funzioni che già da sole sostanziano i caratteri generali della ministerialità. Ad esse nel contesto migratorio europeo, ed italiano, se ne aggiungono altre che rafforzano tale substrato della qualifica civilistica di ministro di culto. Si tratta di funzioni di carattere religioso, quali l'istruzione coranica o la direzione spirituale nelle strutture obbligate, e talora anche di carattere sociale, rivolte all'integrazione. Per tali funzioni l'*imam* è indicato come ministro di culto anche da parte confessionale, vale a dire dalle organizzazioni che rappresentano i vari Islam italiani. Inoltre nel corso degli anni si è affinata la sua regolamentazione interna adeguandola al modello di ministro di culto tradizionalmente accolto nelle Intese. In particolare sono state definite le modalità di formazione e di attribuzione della qualifica di *imam* da parte della confessione, profili non regolati nei paesi di tradizione islamica. Qui l'*imam* è scelto dalla comunità tra i fedeli in base all'età ed al carisma, senza che a ciò consegua un'ordinazione o una nomina formale; più spesso poi negli ordinamenti statuali ispirati alla *sharia* esso è un dipendente pubblico. Per tali ragioni l'azione di cooperazione

tra organizzazioni islamiche e istituzioni governative ha richiamato più volte l'esigenza di una adeguata formazione dell'*imam* sia linguistica sia sui valori cui è informato l'ordinamento italiano<sup>65</sup>. Nella Dichiarazione di intenti per la Federazione dell'Islam italiano (2008) le organizzazioni nazionali sopra richiamate si sono impegnate a risolvere il problema della «formazione degli imam, scelti a volte senza i requisiti necessari per svolgere le proprie funzioni in una società laica e pluralista come quella italiana». Impegno ribadito nel più recente Patto per un Islam italiano (2017) in considerazione «delle funzioni che (gli imam) possono essere chiamati a svolgere in luoghi come ospedali, centri di accoglienza, istituti di pena etc.» e del ruolo specifico e delicato che rivestono nelle comunità di riferimento anche quali «efficaci mediatori per assicurare la piena attuazione dei principi civili di convivenza, laicità dello Stato, legalità, parità dei diritti tra uomo e donna, in un contesto caratterizzato dal pluralismo confessionale». Quanto alla nomina dei singoli soggetti, i maggiori passi avanti si colgono nell'atto statutario di UCOII dell'agosto 2020, in cui si descrive l'*imam* come colui che all'interno della comunità è l'unico fedele a poter officiare i riti, tra cui il funerale, il matrimonio e la *khutba*, ed ancora a poter prestare assistenza religiosa ai fedeli musulmani nei luoghi di cura, di reclusione ed in ogni altra struttura pubblica ove si renda necessario. Si precisa poi, come già detto, che la nomina e la revoca dell'*imam* sono rimesse al Consiglio direttivo dell'Unione. Si tratta di un notevole passo avanti verso la formalizzazione delle nomine del ministro di culto islamico, che si spera potrà essere seguito da altre organizzazioni ed anche dalla strutturazione di registri degli *imam*<sup>66</sup>, da portare a conoscenza delle autorità pubbliche, oppure dal rilascio di una certificazione, sul modello delle Intese. In attesa di tali evoluzioni la norma

<sup>65</sup> Cfr. Comitato per l'Islam Italiano - Parere su Imam e formazione (2011), per il quale «Se non è certo possibile pensare alla formazione di "imam di Stato", non è precluso alle pubbliche istituzioni proporre percorsi di maturazione per potenziali leader [...] su due fronti, quello della formazione civica [...] e della formazione teologica».

<sup>66</sup> Nel novembre 2017 la Commissione Affari costituzionali della Camera ha bocciato le proposte di legge C. 2976 e C. 3421, entrambe del 2015, che prevedevano l'istituzione del Registro pubblico delle moschee e dell'Albo nazionale degli imam, ad opera dal Ministero dell'Interno. Una normativa che si poneva in contrasto con l'autonomia organizzativa delle confessioni, cfr. A. DE OTO, *Le proposte di legge Santanchè-Palmizio sul registro delle moschee e l'albo degli imam: un tentativo di refurbishment della legge n. 1159/1929?* in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 4 del 2018; G. MACRÌ, *La libertà religiosa, i diritti delle comunità islamiche. Alcune considerazioni critiche su due progetti di legge in materia di moschee e imam*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 5 del 2018.

statutaria di UCOII e gli impegni sottoscritti nella cooperazione istituzionale, possono essere utili a rintracciare lo status sostanziale di *imam* a cui dovrà corrispondere la qualifica ministeriale e l'applicazione delle norme che richiamano il ministro di culto. Compresa la legislazione sui culti ammessi e la procedura di approvazione, che ad oggi non risulta essere mai stata attivata.

##### 5. *L'assistenza religiosa in carcere e nelle strutture ospedaliere. Modelli cooperativi*

L'assistenza spirituale nelle cosiddette strutture obbligatorie è tra le funzioni tipiche del ministro di culto, riconosciuta e garantita dall'ordinamento per soddisfare i bisogni religiosi delle persone che ivi si trovino ristrette. L'ancoraggio alla libertà religiosa individuale fa sì che l'assistenza spirituale sia assicurata, indipendentemente dal culto cui essi appartengono ai carcerati, ai malati e a quanti si trovino ristretti per altri motivi (i corpi militari o di polizia, i richiedenti asilo nei centri CARA e così via). La libertà religiosa individuale, come già osservato, va garantita in condizioni di parità indipendentemente dallo status del culto. Pertanto l'organizzazione del servizio sia nel caso delle carceri che degli ospedali (cui limiteremo la nostra analisi) è regolata da norme unilaterali cui si affiancano le disposizioni del Concordato e delle Intese, ma anche da accordi di livello ministeriale o locale con i culti senza Intesa. In essi prende forma l'attività cooperativa periferica e locale, che per la laicità positiva e nel rispetto del principio di sussidiarietà, impegna le istituzioni pubbliche ad attuare la libertà religiosa.

Negli istituti di pena l'assistenza religiosa ha una risalente tradizione. Già nel 1862 il Regolamento generale per le Case di pena (il r.d. n. 413) prevedeva il cappellano cattolico nominato dal Ministro di grazia e giustizia senza la partecipazione della autorità ecclesiastica; ad esso competeva la guida spirituale del detenuto e la rieducazione morale, con connotati coercitivi oggi del tutto superati<sup>67</sup>. La materia infatti è stata adeguata ai principi di pluralismo religioso iscritti nella Costituzione ed è essenzialmente disciplinata dalle norme sull'ordinamento penitenziario<sup>68</sup> per le quali «i

<sup>67</sup> In argomento cfr. M. RUOTOLO, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Giappichelli, Torino 2002; A. VALSECCHI, *L'assistenza spirituale nelle comunità separate*, in *Nozioni di Diritto ecclesiastico*, a cura di G. Casascelli, Giappichelli, Torino 2015, pp. 209 ss.

<sup>68</sup> Cfr. legge n. 354 del 26 luglio 1975, Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, e dpr. n. 230 del 30 giugno 2000, Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure

detenuti e gli internati hanno libertà di professare la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto» (art. 26, legge n. 354 del 1975). In tale contesto ogni detenuto ha diritto all'assistenza spirituale di una guida appartenente alla sua fede o credenza. Ad esso non può essere imposto né un servizio che non abbia richiesto, né la partecipazione a riti, pratiche o altri atti di natura religiosa del proprio culto o di una differente religione. La particolarità dell'ambiente carcerario non consente un libero accesso agli istituti da parte di qualunque ministro di culto o assistente spirituale, ma richiede requisiti personali e procedure di verifica che garantiscano l'affidabilità del soggetto. I modelli organizzativi del servizio di assistenza spirituale ai detenuti sono pertanto meno elastici di quanto vedremo essere quelli per l'assistenza ospedaliera; essi consentono inoltre minori spazi alla contrattazione periferica e locale.

Nell'attuazione del servizio, il culto cattolico conserva importanti specificità. Esso si avvale di un corpo stabile di cappellani presenti in ogni struttura penitenziaria, a prescindere dall'effettiva richiesta dei detenuti. Il cappellano è un sacerdote scelto di concerto tra l'autorità ecclesiastica e quella pubblica: esso è designato dall'autorità ecclesiastica e nominato con decreto del Ministro di grazia e giustizia verificati i requisiti di legge<sup>69</sup>. Dopo la nomina, il cappellano è stabilmente inserito nel personale aggiunto della struttura penitenziaria ed è presente in carcere almeno tre volte a settimana; economicamente è a carico dell'amministrazione penitenziaria<sup>70</sup>. Tale sistema rende agevole avvalersi del cappellano cattolico sia da parte dei detenuti cattolici che di quelli appartenenti ad altri culti che ne facciano richiesta. Per i culti acattolici il servizio non è affidato a personale stabile, ma si attiva soltanto su richiesta. Nel caso di un culto con Intesa l'Istituto di pena potrà avvalersi degli elenchi dei ministri redatti dalla confessione e comunicati all'amministrazione penitenziaria<sup>71</sup>. Il ministro ivi iscritto potrà accedere al carcere senza alcuna particolare autorizzazione. Per tutti

---

privative e limitative della libertà.

<sup>69</sup> Cfr. artt. 3 e 4, legge 4 marzo 1982, n. 68 per cui l'incarico di cappellano è conferito al sacerdote, secolare o regolare, che sia in possesso dei seguenti requisiti: 1) cittadinanza italiana; 2) godimento dei diritti politici; 3) buona condotta; 4) sana costituzione fisica; 5) età non superiore ad anni settanta.

<sup>70</sup> La Circ. Min. Giustizia n. GDPA-0261208 del 2014, sull'orario di lavoro dei cappellani penitenziari, prevede che la direzione di ogni istituto, d'intesa col cappellano, valuti le esigenze di assistenza religiosa dei detenuti prevedendo comunque una presenza minima di tre giorni la settimana compresa la domenica.

<sup>71</sup> Le Confessioni trasmettono ogni anno al Dipartimento della amministrazione penitenziaria ed ai Provveditorati Regionali gli elenchi dei ministri per l'assistenza spirituale negli istituti penitenziari.

gli altri culti invece, l'ingresso di un ministro è subordinato alla procedura dettata dal Regolamento penitenziario del 2000 (art. 58, dpr. n. 230 del 2000). L'iter si apre con la domanda del detenuto trasmessa al Ministero di grazia e giustizia, il quale, individua il ministro e l'organizzazione cui esso aderisce quindi inoltra l'istanza al Ministero dell'Intero. Quest'ultimo verificata l'idoneità del soggetto solo sotto il profilo della personalità, rilascia o nega il nulla osta, atto necessario ma non sufficiente a garantire l'ingresso al carcere, poiché l'autorizzazione finale spetterà al Direttore del singolo istituto di pena. Tale procedura, non propriamente rapida, può essere semplificata attraverso una cooperazione con il Ministero di grazia e giustizia. Una strada sperimentata da UCOII, che nel 2015 ha siglato con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) un Protocollo d'Intesa sperimentale, rinnovato nel giugno del 2020 per ulteriori due anni. Il protocollo coinvolge otto case circondariali<sup>72</sup>, e prevede la comunicazione al DAP, da parte di UCOII, di un elenco di nominativi di guide, con indicazione della moschea cui essi fanno capo; per essi il DAP, eseguiti i dovuti controlli chiederà il nulla osta al Ministero dell'Interno. L'elenco delle guide spirituali così formato sarà trasmesso agli Istituti di pena selezionati per la sperimentazione che potranno avvalersene senza ulteriori passaggi burocratici<sup>73</sup>. È bene ricordare che l'UCOII rappresenta solo uno degli Islam italiani; la vigenza del protocollo non preclude l'autorizzazione di altri ministri di culto musulmani secondo le procedure del Regolamento penitenziario, né la sottoscrizione di intese analoghe con altre organizzazioni islamiche, oppure con altri culti.

L'assistenza spirituale negli ospedali e nelle case di cura ha una regolazione semplificata rispetto a quella degli istituti di pena, in ragione dell'ambiente in cui ci si trova ad operare. Qui l'individuazione del ministro di culto autorizzato ad intervenire e del servizio da esso dispensato non prevede interventi del Ministero dell'Interno ma è lasciato alle istituzioni locali, vale a dire alle strutture sanitarie ed alle organizzazioni religiose. Fin dal 1968 il legislatore italiano ha previsto l'obbligo per ogni ospedale

<sup>72</sup> Si tratta di carceri ad alta presenza di musulmani e precisamente delle Case Circondariali di Modena, Torino, Cremona, Milano Opera, Milano Bollate, Brescia Cantori Mombello, Firenze Sollicciano.

<sup>73</sup> Per un esame del Protocollo cfr. A. FABBRI, *L'assistenza spirituale ai detenuti musulmani negli istituti di prevenzione e di pena il modello del Protocollo d'intesa: prime analisi*, in «Rassegna penitenziaria e criminologica», 2015, 3, 71; S. ANGELETTI, *L'accesso dei ministri di culto islamici negli istituti di detenzione, tra antichi problemi e prospettive di riforma. L'esperienza del Protocollo tra Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e UCOII*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 24 del 2018.

di istituire un servizio di assistenza religiosa organizzato dagli istituti, di concerto con i culti (legge n. 132 del 1968)<sup>74</sup>. In particolare per il culto cattolico si prevedeva un corpo stabile di assistenti regolamentati da intese locali tra ordinari diocesani e i singoli ospedali. Per gli altri culti l'ospedale si attivava nella ricerca del ministro solo su richiesta del degente<sup>75</sup>. Nel 1978, nell'istituire il Servizio sanitario nazionale, il legislatore ha confermato, in ogni struttura sanitaria, l'assistenza religiosa aperta ad ogni culto e nel rispetto della volontà e della libertà di coscienza del cittadino. Per regolamentare il servizio ha generalizzato il ricorso ad intese locali tra le autorità religiose competenti per territorio e la direzione delle singole istituzioni ospedaliere e di ricovero (art.38, legge n. 833 del 1978)<sup>76</sup>. A tali intese locali si affiancano e sovrappongono accordi di livello regionale; le Regioni infatti già dal 1992, hanno competenza sanitaria ed hanno strutturato il servizio di assistenza religiosa di concerto con i culti. La riforma del Titolo V della Costituzione ha consolidato tale sistema, inserendo tra le materie di legislazione concorrente la tutela della salute<sup>77</sup> che comprende l'assistenza religiosa. Essa infatti oltre a soddisfare il bisogno personale del fedele-malato, si inserisce nel percorso di cura e guarigione. Se sul fronte pubblico le parti della cooperazione sono le singole strutture ospedaliere e le Regioni, sul versante dei culti gli attori ed i modelli organizzativi del servizio cambiano a seconda dello status del culto. Per la Chiesa cattolica l'assistenza religiosa è ulteriormente garantita dall'Acc. del 1984 per cui il servizio è «assicurat(o) da ecclesiastici nominati dalle autorità italiane competenti su designazione dell'autorità ecclesiastica» (art.11, comma 2). Nel dettaglio esso è organizzato con le modalità concordate dalle Regioni e dalle Conferenze episcopali regionali in patti denominati Intese o Protocolli per l'assistenza religiosa cattolica presso le strutture socio-sanitarie o di ricovero pubbliche<sup>78</sup>. Essi definiscono il

<sup>74</sup> Cfr. Legge 11 febbraio 1968, n. 132, art. 39, comma 8, per cui «Il personale di assistenza religiosa è costituito da ministri del culto cattolico, per l'assistenza religiosa agli infermi di confessione cattolica. Gli infermi di altre confessioni hanno diritto all'assistenza dei ministri dei rispettivi culti».

<sup>75</sup> Cfr. dpr. 27 marzo 1969, n. 128, art. 35.

<sup>76</sup> Cfr. Legge 23 dicembre 1978, n. 833 Istituzione del servizio sanitario nazionale, art.38.

<sup>77</sup> La regionalizzazione dell'ordinamento sanitario era stata avviata da: legge delega n. 412 del 1992 e dal d. lgs. n. 502 del 1992; legge delega n. 419 del 1998 e d. lgs. n. 229 del 1999.

<sup>78</sup> Un primo elenco è disponibile sul sito della Presidenza del Consiglio, Ufficio Studi e Rapporti Internazionali ([www.presidenza.governo.it](http://www.presidenza.governo.it)). Per un primo commento alle intese regionali cfr. I BOLGIANI, *Pluralismo confessionale ed assistenza spirituale nelle strutture sanitarie. Il caso italiano*, in *Il diritto come "scienza di mezzo"*. Studi in onore di Mario Tedeschi, a cura di M. D'Arienzo, Luigi Pellegrini, Cosenza 2017, pp. 223 ss.

numero di assistenti religiosi, anche detti cappellani, in rapporto ai pazienti; si prevede generalmente la possibilità di collaboratori religiosi o laici che coadiuvano il cappellano come volontari oppure godendo del suo stesso trattamento, anche economico. I protocolli definiscono inoltre i compiti del cappellano che comprendono l'assistenza spirituale e morale del paziente e dei suoi parenti, l'amministrazione dei sacramenti e la celebrazione dei riti. Infine per l'esercizio delle sue funzioni il cappellano ha libertà di accesso alle strutture a tutti gli orari. Come per le carceri, gli oneri economici sono a carico dell'ente ospedaliero<sup>79</sup>. Nel caso di un culto acattolico con Intesa le norme pattizie contemplano ugualmente l'assistenza spirituale ospedaliera affidata a ministri di culto iscritti negli appositi elenchi o certificati. Essi godono del libero accesso agli istituti anche di propria iniziativa, senza limitazione di orario; in ogni caso l'ospedale è obbligato a comunicare con tempestività le richieste di assistenza fatte dai ricoverati o dai loro familiari. Nelle Intese ad oggi sottoscritte l'onere finanziario del servizio resta a carico della confessione. Infine, i patti apicali non richiamano ulteriori accordi decentrati, che tuttavia non sono preclusi e, come nel caso cattolico, spettano alle articolazioni territoriali delle confessioni ed alle Regioni<sup>80</sup>, oppure a singoli istituti ospedalieri. Per i culti senza Intesa la base normativa resta il r.d. n. 289 del 1930, per il quale i ministri dei culti ammessi nello Stato possono essere autorizzati a frequentare i luoghi di cura, per prestare l'assistenza religiosa ai ricoverati che la domandino, dalla direzione amministrativa dell'istituto medesimo (art. 5). A tale procedura, di non facile attuazione, si sono affiancati intese e protocolli locali, sottoscritti tra le singole istituzioni ospedaliere e di ricovero e le organizzazioni religiose territoriali (ai sensi del richiamato art. 38, legge n. 833 del 1978). Si tratta di accordi che, preso atto delle crescenti varietà di fedi e credenze dei degenti, ribadiscono il ruolo dell'assistenza religiosa nel processo di cura e guarigione. Essi coinvolgono talora singoli culti senza Intesa, è questo il caso del Protocollo d'intesa tra la Comunità islamica di Firenze e Toscana e l'Azienda Ospedaliero-Universitaria Careggi<sup>81</sup>, che disciplina il servizio per i degenti musulmani definendo il numero degli assistenti spirituali designati

<sup>79</sup> Cfr. art. 35, dpr. n. 128 del 1969, Ordinamento interno dei servizi ospedalieri.

<sup>80</sup> Cfr. Accordo tra la Regione Lombardia e la Comunità Ebraica di Milano per il servizio di assistenza religiosa nelle strutture sanitarie di ricovero e cura lombarde, 11 marzo 2009; Protocollo d'intesa tra la Regione Lazio e la Comunità Ebraica di Roma per il servizio di assistenza religiosa agli infermi e al personale nelle aziende sanitarie, 3 novembre 2003.

<sup>81</sup> Protocollo di intesa. Umanizzazione del percorso clinico. Approvazione del Protocollo d'intesa con la Comunità islamica per l'assistenza religiosa di pazienti dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria Careggi, Firenze, 26 gennaio 2005.

dalla Comunità islamica, e le funzioni ad essi affidate. Più spesso tuttavia, tali accordi vedono la partecipazione contestuale di più confessioni religiose con o senza Intesa. È il caso del Protocollo tra l'Ospedale Le Molinette di Torino e sedici rappresentanze religiose tra cui l'Islam (2007). Ed ancora di quello tra l'Ospedale San Camillo Forlanini di Roma e sette rappresentanze confessionali<sup>82</sup> (2012), le quali forniscono assistenti per il supporto religioso e spirituale su richiesta del degente o dei suoi familiari, ed anche mediatori culturali per la soluzione di problematiche di convivenza, riconducibili alle differenze di usi e tradizioni religiose. Sempre più spesso alle confessioni religiose si aggiungono organizzazioni atee. Nel 2013 l'Azienda ospedaliero-universitaria S. Anna di Ferrara ha sottoscritto un protocollo per offrire assistenza spirituale e morale ai ricoverati e ai loro famigliari che, oltre a comunità religiose con Intesa o senza, include per la prima volta assistenti morali non credenti facenti capo all'Unione atei agnostici e razionalisti (UAAR)<sup>83</sup>. Anche in tal caso il servizio di supporto spirituale, morale o di assistenza religiosa è attivato su richiesta del paziente o di un familiare con l'obbligo per la struttura ospedaliera di avvertire l'assistente indicato dalla rispettiva organizzazione religiosa o da l'UAAR. L'accordo prevede inoltre l'apertura di una stanza dei culti e del silenzio di cui degenti ed assistenti potranno avvalersi. Il modello di Ferrara è stato seguito dall'Azienda ospedaliero-universitaria Careggi di Firenze, che nel 2016 ha sottoscritto un identico protocollo con le comunità religiose e non<sup>84</sup>, il quale affianca all'assistenza spirituale o morale la mediazione culturale e l'apertura di una sala di preghiera e del silenzio. Il ministro del culto o assistente morale sarà designato attraverso un apposito elenco. In tutti i predetti protocolli l'onere economico resta a carico delle organizzazioni sottoscriventi.

---

<sup>82</sup> Protocollo d'intesa tra Azienda Ospedaliera San Camillo Forlanini di Roma e rappresentanti delle religioni sottoelencate (diverse dalla religione cattolica), 4 giugno 2012; tra i culti all'epoca senza Intesa vi sono l'Unione induista italiana, l'Unione buddista italiana, la Chiesa ortodossa di Romania, l'Istituto buddista italiano Soka Gakkai ed il Centro culturale islamico-Grande Moschea.

<sup>83</sup> Accordo con i rappresentanti delle comunità religiose, non religiose e fedi viventi per l'assistenza spirituale e morale a persone non cattoliche e non credenti, 7 febbraio 2013. Tra i culti sottoscrittori senza Intesa vi sono la Chiesa ortodossa rumena, l'Associazione Gurdwara Singh Sabha - Tempio Sikh, e la St. Joseph Chosen Church of God di Ferrara. UAAR ha nominato assistente morale il proprio referente di Ferrara.

<sup>84</sup> Cfr. Accordo con i rappresentanti delle comunità religiose, non religiose e fedi viventi per l'assistenza spirituale e morale a persone non cattoliche e non credenti, 18 aprile 2016. Tra i sottoscrittori senza Intesa vi sono l'Ass. Gurdwara Singh Sabha, Tempio Sikh, la Comunità islamica di Firenze e Toscana; la Fondazione dell'Assemblea Spirituale Nazionale dei Baha'i d'Italia; la International Society for Krishna Consciousness; varie denominazioni ortodosse e l'UAAR.

## 6. *La cooperazione tra Stato e confessioni per l'educazione scolastica e la tutela dei beni culturali*

Tra i campi d'azione delle confessioni religiose rientrano la formazione delle giovani generazioni e la promozione, diffusione e tutela della cultura e dei beni che la testimoniano. Ambiti in cui l'attività cooperativa tra istituzioni pubbliche e confessioni trova ampio spazio, sia livello apicale che in accordi di secondo livello e locali.

Per lunghi secoli l'istruzione e la formazione etico morale degli abitanti di Europa è stata assicurata dalle chiese cristiane e da enti religiosi attraverso scuole domenicali o popolari. Una rete educativa affiancata ed in larga parte sostituita da quella pubblica solo a far data dal XVII secolo. L'Italia unita ha visto la sua prima legge scolastica nel 1862 (legge Lanza) e, come altrove, ha gradualmente sviluppato un sistema di scuole pubbliche che tuttavia non ha mai estromesso dai suoi programmi l'insegnamento della religione, segnatamente cattolica, che il Concordato del 1929 ebbe poi ad elevare a fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica, rendendo di fatto obbligatoria la frequenza del corso di religione cattolica in ogni stato e grado dell'istruzione, esclusa l'Università. L'avvento della Costituzione e l'attuazione del principio di laicità ha indotto una revisione dell'educazione religiosa scolastica. In primo luogo si è cancellato l'obbligo di frequenza del corso di religione cattolica cui, per l'Acc. del 1984, accedono oggi soltanto coloro che ne facciano richiesta all'atto dell'iscrizione annuale. Più di recente il Consiglio di Stato ha riconosciuto il diritto dello studente di lasciare l'insegnamento scelto anche in corso d'anno<sup>85</sup>. In attuazione del principio di pari libertà sia pure con qualche sensibile differenza, le Intese ex art. 8, comma 3, Cost. consentono al culto sottoscrittore di dispensare una formazione religiosa su richiesta degli studenti<sup>86</sup>. Un timido spazio scolastico è poi previsto per i culti senza Intesa dalla legge sui culti ammessi. All'insegnamento religioso confessionale si affianca infine lo studio dei profili religiosi che intersecano altre materie (storia, letteratura, arte, musica etc.) ed anche attività legate alla formazione di valori e abilità di cittadinanza che consentano allo studente, futuro cittadino, di affrontare le sfide dell'integrazione multiculturale e multiconfessionale. In tutti i casi si aprono spazi di cooperazione.

L'attivazione di un corso di religione nella rete scolastica italiana,

<sup>85</sup> Cons. Stato sez. VI, 30 luglio 2018, n. 4634.

<sup>86</sup> Cfr. R. BENIGNI, *Educazione religiosa e modernità. Linee evolutive e prospettive di riforma*, Giappichelli, Torino 2017, pp. 275 ss.

qualunque sia il culto di riferimento, passa per una concertazione Stato - confessione religiosa, che come accennato assume modalità ed intensità differenti a seconda dello status giuridico del culto. Le scuole di ogni ordine e grado (esclusa l'Università) attivano sempre corsi di religione cattolica per un'ora settimanale, che lo studente potrà frequentare per scelta propria e della sua famiglia. Si tratta di un insegnamento i cui programmi sono definiti di concerto tra l'autorità religiosa e quella scolastica, che è dispensato da insegnanti nominati di intesa tra l'autorità ecclesiastica e quella scolastica, posti a carico dello Stato. Tale speciale trattamento affonda le radici nella nostra storia e nel fatto che «i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano» (art.8, Acc. del 1984). La base storico-culturale non elimina il carattere confessionale del corso che va impartito in conformità alla dottrina della Chiesa, ma anche nel quadro delle finalità della scuola, improntate al pluralismo ed alla tolleranza (artt. 9 Acc., e 5 del Prot. Add. all'Acc.). L'organizzazione del corso di religione deve insomma soddisfare contemporaneamente l'esigenza della Chiesa di offrire agli studenti un'educazione ai valori del cattolicesimo e l'interesse dello Stato a che il corso si inserisca in una scuola laica e pluralista e sia dispensato da insegnanti in possesso dei requisiti di adeguatezza professionale e personale richiesti a tutto il corpo docente. Per la composizione dei due interessi l'Acc. del 1984 rinvia a ulteriori contrattazioni. La prima coinvolge il Ministero della pubblica istruzione e la Conferenza episcopale italiana, i quali con specifiche intese definiscono i programmi ed i libri di testo, nonché le modalità organizzative dell'insegnamento, la collocazione oraria e soprattutto le modalità di nomina dei docenti. Tali nomine richiedono un ulteriore livello di cooperazione che coinvolge le articolazioni territoriali, vale a dire l'Ordinario diocesano ed i Dirigenti scolastici locali (i.e. il Dirigente dell'ufficio scolastico regionale). Al primo spetta il giudizio di idoneità dell'insegnante che per il diritto canonico deve essere «eccellente per retta dottrina, per testimonianza di vita cristiana e per abilità pedagogica» (can. 804). L'idoneità richiede un'adeguata formazione teologica e pedagogica, e la coerenza con la dottrina della Chiesa della personalità e della condotta morale dell'insegnante. La nomina finale competerà al dirigente scolastico, all'esito di una concertazione che si apre con la comunicazione all'ufficio scuola della Diocesi competente per territorio, delle sedi e ore di insegnamento da coprire in ciascuna scuola del distretto; l'ordinario diocesano indicherà per ogni sede le persone ritenute idonee da nominare per l'anno in corso<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> La legge 18 luglio 2003 n. 1896, per attenuare la precarietà dell'incarico ha istituito il

Per i culti acattolici la scuola non sempre attiva il corso di religione, a tal fine occorre la richiesta degli studenti o dei loro familiari. Di fronte a tale istanza la risposta dello Stato sarà diversa a seconda che vi sia oppure manchi un'Intesa. In presenza di un patto l'autorità scolastica dovrà aprire una concertazione con la confessione, le Intese apicali non entrano nel dettaglio organizzativo ma si limitano a sancire il diritto del culto di attivare l'insegnamento, che nel rispetto delle singole tradizioni potrà avere ad oggetto lo studio della dottrina religiosa<sup>88</sup> oppure avere un taglio più storico, concentrandosi sul fatto religioso e le sue implicazioni. Più precisamente la singola confessione dovrà decidere se attivare oppure no il corso che gli viene richiesto, in caso positivo su di essa gravano gli oneri gestionali ed economici. La concertazione si sviluppa a livello locale e di singolo istituto. Al riguardo le Intese sottoscritte a partire dal 2007 richiamano la normativa sulle attività didattiche integrative<sup>89</sup>, inseriscono cioè il corso di religione acattolico nell'autonomia scolastica e nella programmazione didattica del piano dell'offerta formativa (POF). In tal sede, di concerto con la confessione che si renda disponibile, si definiranno i programmi, i testi e la collocazione oraria del corso, nonché gli insegnanti incaricati.

Per i culti acattolici senza Intesa resta vigente la legislazione sui culti ammessi ed in particolare l'art. 23 del r.d. n. 289 del 1930, per il quale «quando il numero degli scolari lo giustifichi e quando per fondati motivi non possa esservi adibito il tempio, i padri di famiglia [...] possono ottenere che sia messo a loro disposizione qualche locale scolastico per l'insegnamento religioso dei loro figli». Siamo in presenza di una fattispecie ben diversa dalle precedenti. Qui non si introduce un'attività didattica integrativa del curriculum scolastico, ci si limita piuttosto a consentire l'uso dei locali alle famiglie. Si tratta insomma della concessione di un utilizzo non didattico degli edifici scolastici, ammesso dal T.U. sull'istruzione, al di fuori dell'orario di lezione e per attività che realizzino la funzione della scuola come centro di

---

ruolo degli insegnanti di religione cui si accede per concorso, e da cui vanno presi il 70% degli insegnanti necessari; gli iscritti in esubero o che abbiano perso l'idoneità godono della mobilità nel comparto scuola

<sup>88</sup> Formula utilizzata solo nell'Intesa con la Soka Gakkai (art. 6, legge 28 giugno 2016, n. 130).

<sup>89</sup> L'insegnamento religioso è inserito tra le «attività facoltative finalizzate all'ampliamento dell'offerta formativa, determinate dalle istituzioni scolastiche nell'esercizio della loro autonomia». Nell'Intesa con la Soka Gakkai si dice espressamente che essa «fruisce delle possibilità offerte dalla legislazione vigente per rispondere alle richieste provenienti dagli alunni e dalle loro famiglie in ordine alla conoscenza e allo studio della dottrina religiosa della Soka Gakkai» (art. 6, comma 3, legge 130 del 2016, cit.).

promozione culturale, sociale e civile<sup>90</sup>. Per i culti senza Intesa resta tuttavia aperta la possibilità di tentare una concertazione locale con i singoli istituti scolastici nell'ambito della già richiamata autonomia, al fine di strutturare anch'essi un insegnamento curriculare<sup>91</sup>.

Alla cooperazione tra i singoli istituti e le articolazioni territoriali delle confessioni sono infine rimesse le attività integrative inerenti l'educazione alla tolleranza religiosa, ed al dialogo interreligioso, per cui non è raro rinvenire nei POF progetti di integrazione che prevedono visite ai luoghi di culto di diverse religioni o cicli di lezioni con rappresentanti dei diversi culti.

Nell'attività di promozione della cultura non solo religiosa, posta in essere dalle confessioni, rientra la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale, una materia di altrettanto certo interesse per lo Stato. Va ricordato che la gran parte dei beni culturali italiani ha una connotazione religiosa o perché appartiene ad un ente ecclesiastico, generalmente cattolico, oppure perché è stato realizzato per usi liturgici, catechetici, devozionali, di istruzione religiosa o per altri motivi religiosi. Ed ancora perché testimonia la storia di una confessione religiosa, come nel caso di palazzi, piazze o quartieri (i ghetti ebraici), e persino boschi e monti (le vie di pellegrinaggio o le valli piemontesi per i Valdesi). L'ampia gamma dei beni culturali di interesse religioso è disciplinata dal diritto comune per una precisa volontà del legislatore italiano, espressa fin dalle prime leggi del Novecento e pienamente confermata nel vigente Codice sui beni culturali (del 2004 il cosiddetto Cod. Urbani)<sup>92</sup>. A guidare il legislatore fu e resta la volontà, di evitare eccessive interferenze delle Chiesa cattolica e delle organizzazioni religiose nell'attività di conservazione dei beni, e soprattutto di garantirne una piena accessibilità. Ciò nonostante il Cod. Urbani conferma degli spazi di cooperazione con le confessioni religiose. Per l'art.9, in relazione «ai beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o altre confessioni religiose, il Ministero e, per quanto di competenza, le regioni provvedono, relativamente alle esigenze di culto, d'accordo con le rispettive autorità». La norma apre un canale di concertazione per il caso in cui l'attività di tutela e conservazione (restauro, modifiche, inventariazione), oppure quella di valorizzazione (fruizione e

<sup>90</sup> Cfr. D. lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (T.U. disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado) art. 96, comma 4.

<sup>91</sup> Cfr. R. BENIGNI, *Islam italiano e scuola pubblica. L'integrazione all'ombra della laicità, del pluralismo religioso, del diritto comune*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2019, 165, pp. 77 ss.

<sup>92</sup> D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137.

promozione) possano limitare, ostacolare o incidere in qualsiasi altro modo sulle esigenze di culto legate al bene. In tali circostanze la tutela della libertà religiosa individuale e collettiva esige che le autorità pubbliche e quelle religiose cooperino per trovare un punto di mediazione<sup>93</sup>. Un impegno che per la Chiesa cattolica ed i culti con Intesa rafforza quello pattizio.

In sede di revisione del Concordato con la Chiesa cattolica ebbe a svilupparsi un intenso dibattito sui beni culturali religiosi, per i quali in una prima fase era stata prevista una regolazione di dettaglio che colmasse il vuoto del Concordato del 1929. Si prospettò finanche la istituzione di una Commissione paritetica italo-vaticana che avrebbe dovuto procedere alla formulazione di norme di salvaguardia del patrimonio artistico italiano avente carattere sacro. Il progetto tuttavia si arenò e nell'Acc. del 1984 si inserì un richiamo ad «armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso» che impegna le due Parti a successive intese (art.12). Solo a distanza di dieci anni tuttavia si è sottoscritta una prima Intesa (1996) che si è limitata a definire gli organi competenti e a prevedere modalità di scambio di informazioni. Nel 2005 ha fatto seguito una nuova Intesa<sup>94</sup>, attualmente vigente, ancora incentrata più sulle procedure che sui contenuti dell'attività di concertazione. La rete di collaborazione si sviluppa su tre livelli: quello centrale coinvolge il Ministro dei beni culturali (o per lui i Capi dipartimento e Direttori generali) e sul fronte della Chiesa il Presidente della CEI (o suoi delegati); sul gradino sottostante (regionale) operano le articolazioni regionali del Ministero ed i Presidenti delle Conferenze episcopali regionali (o loro delegati); infine a livello locale la cooperazione si sviluppa tra le soprintendenze e i vescovi diocesani (o loro delegati). Quanto ai modi della collaborazione l'Intesa è deludente, si resta alla consultazione tra le parti attraverso riunioni periodiche sui programmi di intervento che toccano il patrimonio storico e artistico religioso. Più precisamente

<sup>93</sup> Per un primo esame cfr. V. Tozzi, a cura di, *Beni culturali e interessi religiosi* Jovene, Napoli, 1989; G. Feliciani, a cura di, *Beni culturali di interesse religioso*, Il Mulino, Bologna, 1995; E. CAMASSA, *I beni culturali di interesse religioso. Unità di tutela e pluralità di ordinamenti*, Giappichelli, Torino, 2013; N. GULLO, *Art. 9. Beni culturali di interesse religioso*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Sandulli, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 84 ss.

<sup>94</sup> Cfr. Intesa tra il Ministro per i beni e le attività culturali e il Presidente della Conferenza episcopale italiana relativa alla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche, adottata con dpr. 4 febbraio 2005, n. 78; per un primo esame cfr. A.G. CHIZZONITI, *L'intesa del 26 gennaio 2005 tra Ministero per i beni e le attività culturali e la conferenza episcopale italiana: la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche tra continuità e innovazione*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2005, 2, 387 ss.

in tali consessi gli organi del Ministero informano quelli ecclesiastici sugli interventi da intraprendere e viceversa. Tra i contenuti dell'azione va segnalata l'inventariazione del patrimonio, un dovere assunto dalla Chiesa cattolica che ha portato ad una imponente opera di catalogazione, i cui dati sono accessibili attraverso un sito web dedicato<sup>95</sup>. Si aggiunge l'attenzione per la sicurezza che nel 2014 ha prodotto una Guida cui gli enti ecclesiastici dovranno attenersi, realizzata in collaborazione tra il Ministero, il Comando carabinieri per la tutela del patrimonio culturale e la Conferenza episcopale italiana<sup>96</sup>. Va infine ricordato l'impegno a garantire la massima accessibilità a tutti i beni, sia pure nel rispetto della natura del patrimonio religioso cattolico che privilegia le esigenze culturali. Per gli Orientamenti adottati dalla CEI nel 1992 «la maggior parte dei beni culturali ecclesiastici è stata creata e continua a far riferimento alla liturgia che ne costituisce la ragion d'essere [...]. Le altre forme di valorizzazione, per quanto valide e utili, sono secondarie e derivate»<sup>97</sup>.

Sul fronte della valorizzazione del patrimonio religioso si è sviluppata invece un'importante attività cooperativa di livello regionale, complice la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. Essa ha assegnato alla Regioni una competenza piena in materia di valorizzazione del patrimonio, da cui è conseguita la istituzione di Organi di consultazione regionale per i beni culturali che prevedono spesso rappresentanti stabili delle autorità ecclesiastiche. Le formule che definiscono gli obiettivi e gli scopi di tali organismi richiamano l'ottimizzazione degli interventi di valorizzazione del patrimonio storico, artistico e culturale appartenente all'ente ecclesiastico e si spingono talora fino a strutturare azioni congiunte estese all'attuazione delle misure. Si passa cioè dalla programmazione concertata alla cogestione dell'intervento, senza dimenticare gli aspetti finanziari della collaborazione. A saldare le due parti oltre all'interesse per la cultura c'è quello economico, la considerazione che il costo e l'impegno gestionale di molti complessi sono alti; la collaborazione può diventare così indispensabile per assicurare la tutela e la valorizzazione del bene. Si colloca in tale quadro la consapevolezza, anche sul fronte della Chiesa, di un crescente interesse turistico che riguarda le chiese, i monasteri e i beni culturali ecclesiastici in genere. Un

---

<sup>95</sup> Il riferimento è al sito [www.beweb.chiesacattolica.it](http://www.beweb.chiesacattolica.it), curato dall'Ufficio nazionale per i beni culturali ecclesiastici (UNBCE), della CEI.

<sup>96</sup> Cfr. Linee guida per la tutela dei beni culturali ecclesiastici, 2014 realizzata dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, il Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale e la Conferenza Episcopale Italiana.

<sup>97</sup> Cfr. *I beni culturali della Chiesa in Italia. Orientamenti della Conferenza episcopale italiana*, 9 dicembre 1992. Assemblea CEI, art. 33.

fenomeno che, sottolinea la CEI «richiede pertanto un'accoglienza generosa e intelligente (e) un rinnovato impegno alla collaborazione con le istituzioni pubbliche ma anche con le associazioni ed i singoli privati»<sup>98</sup>. Oltre alla formazione di operatori dei beni culturali ecclesiastici, che sappiano accompagnare al valore storico-artistico del bene quello teologico e religioso. Questa vasta azione concertata tra istituzioni religiose, istituzioni pubbliche e soggetti privati trova oggi copertura giuridica e promozione nelle norme del Codice del Terzo settore (cfr. Cap. IV).

Il modello di cooperazione utilizzato dalla Chiesa è replicato almeno formalmente nelle Intese, le quali prevedono l'impegno a collaborare per la tutela e la valorizzazione dei beni afferenti al patrimonio storico e culturale del rispettivo culto o più raramente la istituzione di stabili commissioni miste<sup>99</sup>. L'impegno cooperativo con i culti acattolici ha avuto scarso sviluppo anche per la limitata consistenza del loro patrimonio annoverabile tra i beni culturali italiani secondo i criteri del Cod. Urbani<sup>100</sup>. Va tuttavia ricordata l'esperienza della Tavola valdese, la quale ha più volte richiesto la costituzione della Commissione mista prevista dal patto indicando da subito i suoi rappresentanti. Nel luglio 2013 è stato sottoscritto con il Ministero dei beni culturali un Protocollo di intesa per la gestione e la valorizzazione del patrimonio culturale dell'Unione delle Chiese metodiste e valdese (biblioteche, archivi, musei, immobili e luoghi storici). Sono seguite intese di livello inferiore per la inventariazione e catalogazione del patrimonio (2014 Accordo con l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione) e per la conservazione (2018, Accordo con l'Istituto superiore per la conservazione). Come per la Chiesa cattolica si è infine aperto un importante filone di cooperazione sia con le Regioni che con gli enti locali su progetti specifici<sup>101</sup>.

<sup>98</sup> Cfr. Orientamenti CEI, cit., art. 12 «L'interesse per i beni culturali nel nostro Paese, negli ultimi anni, si è accresciuto ed esteso [...] Le comunità cristiane sono caldamente invitate a collaborare attivamente, sia con le associazioni, sia con i singoli; essi sono da considerare come preziosi alleati con i quali condividere una responsabilità gravosa ma appassionante e altamente formativa».

<sup>99</sup> Cfr. art.17, legge n. 449 del 1984, di approvazione dell'Intesa con la Tavola valdese; art. 17, legge n. 101 del 1989, di approvazione dell'Intesa con l'Unione delle comunità ebraiche.

<sup>100</sup> Molti beni di valenza identitaria per le singole confessioni non sono annoverabili tra il patrimonio culturale italiano, e non sottostanno alla normativa del Cod. Urbani.

<sup>101</sup> Cfr. il Progetto valdesi e metodisti in Piemonte: spazi di cultura e di fede attraverso i secoli, sviluppato con la Regione nel 2019, che prevede il censimento, la conservazione, il restauro, la digitalizzazione, la descrizione, il riordino e la valorizzazione di beni del patrimonio valdese e metodista; i Progetti legati ad itinerari turistico culturali nei luoghi valdesi d'Italia, promossi dal sito Abacum.

### 7. *La libertà di culto e i poteri locali di governo del territorio*

La libertà di culto, vale a dire il diritto di esercitare i propri riti in forma individuale oppure comunitaria, pubblica o privata, è un contenuto tipico della libertà. Ad essa è direttamente connessa la disponibilità di un edificio di culto, come riconosciuto dalla Corte costituzionale già nel 1958. Per la Consulta l'art. 19 comprende «tutte le manifestazioni del culto, ivi indubbiamente incluse, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l'apertura di templi ed oratori»<sup>102</sup>. Fin dalla metà dell'Ottocento il legislatore italiano aveva ritenuto meritevoli di tutela le esigenze cultuali dei fedeli, obbligando i comuni a partecipare alle spese di conservazione degli edifici sacri. Interventi presenti anche nell'odierna legislazione statale che concede all'edificio di culto, bene improduttivo, vantaggi fiscali e tributari (ad es. l'esonero dall'IMU)<sup>103</sup>. Tali misure sono rafforzate dalle previsioni pattizie che destinano ai luoghi di culto una parte dei proventi dell'otto per mille, e da norme regionali. Quest'ultime, confermano alcuni impegni di fonte statale, come la destinazione all'edilizia di culto di parte degli oneri di urbanizzazione secondaria<sup>104</sup>, ed introducono ulteriori misure di sostegno.

Prima di entrare nel dettaglio della disciplina è bene rilevare che la categoria giuridica edificio di culto non è più in grado di rappresentare la realtà di tutte le religioni. I culti di nuovo insediamento spesso usano solo alcuni locali all'interno di più ampi edifici, in cui non di rado svolgono anche altre attività più ampiamente religiose (l'istruzione religiosa, riunioni degli organi istituzionali della confessione) oppure di socializzazione. Per tale ragione, come vedremo, le normative soprattutto regionali utilizzano formule ampie che includono tali locali, mentre in dottrina ed in giurisprudenza si preferisce parlare di luoghi di culto.

La stretta connessione del luogo di culto alla libertà religiosa potrebbe far pensare ad una normativa generale sul tema che al contrario non esiste<sup>105</sup>.

<sup>102</sup> Corte Cost., n. 59 del 1958, cit., per la Corte la libertà di culto nella sua dimensione individuale esclude che l'apertura di un tempio così come l'esercizio del culto in un tempio già aperto possano essere condizionati da una preventiva autorizzazione o dall'esistenza di un ministro approvato.

<sup>103</sup> Cfr. art. 7, comma 1, lett. d, d. lgs. 30 dicembre 1992 n. 504, e succ. modifiche.

<sup>104</sup> Cfr. art. 12, legge 28 gennaio 1977, n. 10 (abrogato dall'art.136, dpr. 6 giugno 2001, n. 380).

<sup>105</sup> In argomento vedi di recente R. MAZZOLA, *Le istanze di libertà individuale*, in *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, a cura di R. Zaccaria, S. Domianello, A. Ferrari, P. Floris, R. Mazzola, il Mulino, Bologna 2019, in part. pp. 137 ss.

Le norme di livello statale si limitano ai profili fiscali e tributari, più spesso dipendenti dalla natura improduttiva del bene o da quella di ente non commerciale, riferita ai proprietari o titolari del luogo di culto. Per il solo culto cattolico il codice civile prevede un vincolo di destinazione a tutela delle chiese aperte al culto pubblico (art. 831, comma 2 cod. civ.) le quali, anche in caso di trasferimento, potranno essere sottratte all'uso culturale solo con una formale decisione dell'autorità religiosa. Analoga garanzia è contenuta nell'Intesa con le Comunità ebraiche<sup>106</sup>. Ai patti si deve infine una più ampia tutela dell'edificio aperto al culto pubblico contro azioni amministrative di carattere ablativo. Le Intese ad oggi sottoscritte hanno inserito una norma analoga a quella dell'Acc. del 1984 (art. 5) per il quale gli edifici aperti al culto non possono essere requisiti, occupati, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni e previo accordo con la competente autorità ecclesiastica.

Una disciplina organica si ritrova invece quanto ai profili urbanisti ed alla regolazione dell'attività edile inerente il luogo di culto. Vale a dire per quanto attiene alla sua collocazione sul territorio, alla definizione di tipologie e caratteristiche costruttive, alle procedure amministrative a ciò necessarie, ai possibili finanziamenti pubblici. In tale ambito viene in rilievo la competenza delle Regioni e degli enti locali, notevolmente ampliata con la riforma del Titolo V della Costituzione. Alle Regioni spetta infatti il governo del territorio, vale a dire tutto ciò che riguarda l'uso del territorio e la localizzazione di impianti e attività<sup>107</sup>. In tale disciplina il luogo di culto è regolato come «attrezzatura religiosa», una categoria giuridica creata dal legislatore nazionale già nel 1967 nella cosiddetta legge ponte, che qualifica come tali le chiese e gli altri edifici religiosi inserendoli tra le opere di urbanizzazione secondaria<sup>108</sup>. Successivamente tale categoria è stata meglio definita<sup>109</sup> ed oggi comprende i luoghi di culto, le residenze dei ministri di culto e degli addetti all'edificio, i locali destinati ad attività educative, culturali, sociali, ricreative connesse al ministero pastorale e, soprattutto nelle leggi regionali del Nord Italia, anche «gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone in qualsiasi forma costituite,

<sup>106</sup> Cfr art. 15, comma 1, legge 8 marzo 1989, n. 101.

<sup>107</sup> Cfr. Corte costituzionale, 1 ottobre 2003, n. 303.

<sup>108</sup> Cfr. legge 29 settembre 1967, n. 847 art 4, c.2 lett. e); dm. 2 aprile 1968, n. 1444, art. 3 c.1 lett b).

<sup>109</sup> Per una puntuale ricostruzione della nozione di attrezzatura religiosa nella normativa regionale cfr. I. BOLGIANI, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoechiese.it), 2013, n. 28.

le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali»<sup>110</sup>. Una definizione quest'ultima che, come si diceva, assorbe le varie tipologie di luoghi di culto di cui si avvalgono le religioni di nuovo insediamento.

Le Regioni si sono mosse in genere nel solco della laicità amica della religione. Nella stesura dei piani di urbanizzazione, oltre ad allargare la categoria delle attrezzature religiose per ricomprendervi ogni luogo di culto, esse hanno generalmente innalzato gli indici di superficie urbanistica destinata alle attrezzature religiose per consentirne una più ampia realizzazione. Quanto alla fase di pianificazione, si è generalizzata la considerazione delle esigenze religiose fatte presenti dalle rispettive autorità confessionali. Un vincolo consultivo che per la Chiesa cattolica e per i culti con Intesa è in verità previsto dai patti<sup>111</sup>, ma che il legislatore regionale ha voluto estendere a tutti i culti, anche in ossequio a buone pratiche di pianificazione e di logica dell'urbanistica consensuale<sup>112</sup>. È bene sottolineare che l'impegno assunto è di mera consultazione e necessita della presenza di una articolazione territoriale del culto che possa farsi interlocutrice delle istituzioni pubbliche; le norme regionali infatti richiamano più spesso le competenti autorità religiose o i rappresentanti delle confessioni del territorio<sup>113</sup>. Del resto per costante giurisprudenza, anche sovranazionale, le comunità religiose non possono pretendere dallo Stato né un luogo di culto o un'area urbanistica per la sua realizzazione e neppure la concessione di finanziamenti, i fondi pubblici sono risorse limitate da ripartite anche in base alla consistenza numerica del culto<sup>114</sup>.

Nell'esercizio del governo del territorio le Regioni non possono invece introdurre norme che generano un impari trattamento dei culti, il quale

<sup>110</sup> Cfr. L.R. Lombardia n. 15 del 2015, art. 71, comma 1 lett c bis), aggiunto nel 2011; vedi anche art. 31 bis, L.R. Veneto, 23 aprile 2004, n. 11, introdotto nel 2016; L.R. Liguria 24 gennaio 1985, n. 4, art. 2 c.1 lett c bis), aggiunto nel 2016, che cita «gli immobili, ospitanti centri culturali di matrice religiosa».

<sup>111</sup> Cfr. A. ROCCELLA *La legislazione regionale*, in D. Persano, a cura di, *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Vita e Pensiero, Milano, 2008, pp. 79 ss.

<sup>112</sup> P. URBANI, *Pianificare per accordi*, in «Rivista giuridica dell'edilizia», 2005, 177 ss.

<sup>113</sup> Cfr. ad esempio art. 3 L.R. Abruzzo n. 29 del 1988; art. 3 L.R. Piemonte n. 15 del 1989; art. 3 L.R. Calabria n. 21 del 1990; art. 7 L.R. Lazio n. 27 del 1990, n. 27; art. 3 L.R. Basilicata n. 9 del 1987.

<sup>114</sup> Cfr. Corte Cost., 27 aprile 1993, n. 195; Corte Cost., 16 luglio 2002, n. 346. In conformità si è espressa più volte anche la Corte di Strasburgo, cfr. Corte EDU, 24 giugno 2004, Ric. n. 65501/01, *Vergos c. Grecia*; Corte EDU, 18 settembre 2007, Ric. n. 52336/99, *Griechische Kirchengemeinde München Und Bayern E.V. contro Germania*.

verrebbe ad incidere direttamente sulla libertà religiosa dei singoli. Per tali violazioni la Corte costituzionale ha censurato in una prima fase le norme sui finanziamenti per l'edilizia di culto, segnatamente di Abruzzo e Lombardia. Con una formula identica, esse individuavano i destinatari dei finanziamenti negli «enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa cattolica, e delle altre confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione». In entrambi i casi si è ravvisata la violazione degli artt. 8 e 19 Cost., poiché il luogo di culto è indispensabile al pieno godimento della libertà religiosa individuale, la cui attuazione non può farsi dipendere dallo status giuridico della confessione<sup>115</sup>. Si è invece dichiarata legittima la selezione tra i richiedenti, per la limitatezza delle risorse, ed in particolare l'esclusione dei culti meno numerosi sul territorio. Una scelta che può mortificare le comunità di nuovo insediamento proprio nelle fasi nascenti in cui sono più deboli e bisognose di tutela e promozione<sup>116</sup>, ma che, tuttavia, trova sostegno nelle pronunce della Consulta, su cui ci soffermeremo, e nella giustizia amministrativa<sup>117</sup>.

La violazione del principio di parità tra i culti e della pari libertà degli individui è alla base anche delle censure mosse dalla Corte contro le norme regionali che, nel regolare l'assegnazione di aree urbanistiche, prevedano per i culti senza Intesa requisiti aggiuntivi e procedure aggravate. L'attenzione della Consulta si è concentrata sulle disposizioni della normativa lombarda come rivista nel 2015<sup>118</sup>, la quale si contraddistingue per un evidente intento

<sup>115</sup> Cfr. Corte Cost., n. 195 del 1993, cit., Corte Cost., 16 luglio 2002, n. 346.

<sup>116</sup> Cfr. M. CROCE, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze fra Stato e Regioni*, in «Forum dei Quaderni costituzionali», 2016, 3, p. 5; F. RIMOLI, *Eguaglianza tra confessioni, attrezzature per servizi religiosi e uso dell'italiano per le attività extraculturali*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2017, 672, 641ss.

<sup>117</sup> Tar Lombardia sez. II - Milano, 8 novembre 2013, n. 2485.

<sup>118</sup> Il riferimento è alla L.R. 3 febbraio 2015, n. 2, recante Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi). Per un primo esame critico cfr. G. CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoeChiese.it), aprile 2015; N. MARCHEI, *La normativa della Regione Lombardia sui servizi religiosi: alcuni profili di incostituzionalità alla luce della recente novella introdotta dalla legge «anti-culto»*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2015, 2, 411ss.; ID. *Le nuove leggi regionali 'antimoschee'*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoeChiese.it), n. 25 del 2017; A. FOSSATI, *Le nuove norme, asseritamente urbanistiche, della Regione Lombardia sulle attrezzature religiose*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2005, 2, 425 ss.

contenitivo degli insediamenti islamici, e perciò è stata rinominata «legge antimoschee». A partire dagli anni novanta del Novecento anche l'Italia vede crescere il pluralismo religioso ed etnico culturale, e soprattutto la presenza musulmana nelle regioni del Nord. Ne derivano problemi di integrazione che toccano anche i luoghi di culto poiché le comunità musulmane spesso si avvalgono per i propri riti, di spazi poco consoni come garage, abitazioni o marciapiedi<sup>119</sup>. Nascono in tale clima le norme lombarde ed una diffusa azione amministrativa tesa ad ostacolare il diffondersi dei culti di minoranza, vantando ragioni di ordinato sviluppo urbanistico e di pubblica sicurezza<sup>120</sup>.

La legge lombarda del 2015 per l'attribuzione delle aree per l'edilizia di culto, in tal contesto, distingue tra culti con Intesa e senza. Per quest'ultimi andrà accertata la natura confessionale da parte di una Consulta regionale. Inoltre la destinazione dell'area all'edilizia di culto richiederà da parte del comune l'adozione di un apposito Piano delle attrezzature religiose (PAR), che presuppone il Piano generale territoriale (PGT). Tale pianificazione è subordinata a pareri positivi di vari organismi territoriali, alla congruità architettonica e dimensionale dell'edificio al paesaggio lombardo nonché al gradimento della popolazione da esprimere con un referendum. Infine il progetto edilizio dovrà prevedere aree a parcheggio e una dettagliata progettazione stradale, nonché impianti di videosorveglianza ad ogni ingresso. L'effetto contenitivo delle minoranze è irrobustito dall'ampliamento della categoria di attrezzatura religiosa che, al fine di sottoporre ogni insediamento islamico, anche il più piccolo, a limiti e controlli stringenti comprende, come si diceva, le sedi di associazioni con finalità culturali comunque costituite.

Le norme lombarde sono state oggetto di due pronunce della Corte costituzionale, la prima delle quali, la n. 63 del 2016<sup>121</sup>, ha dichiarato illegittima la distinzione tra culti con o senza Intesa per contrasto con gli artt. 8 e 19 Cost. La Corte ha precisato che la legislazione regionale in materia di edilizia del culto trova la sua ragione nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella

<sup>119</sup> F. OLIOSI, *La questione dei luoghi di culto islamici nell'ordinamento italiano*, in C. CARDIA e G. DALLA TORRE, cit., 175, pp. 191-195. L'autrice segnala la preferenza delle comunità locali per il Centro islamico poiché in esso si svolgono oltre al culto attività di carattere socio-culturale particolarmente importanti in un paese di immigrazione.

<sup>120</sup> S. ALLIEVI, *La guerra delle moschee. L'Europa e la sfida del pluralismo religioso*, Marsilio, Padova, 2010; R. MAZZOLA, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)), marzo 2010; ID. *Le istanze di libertà individuale*, cit.

<sup>121</sup> Corte Cost., 24 marzo 2016, n. 63.

realizzazione dei servizi di interesse pubblico compresi quelli religiosi. Non rientra invece nella competenza delle Regioni «introdurre disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà di religione»; per tali ragioni è illegittimo rimettere ad una Consulta regionale l'accertamento della natura confessionale dell'ente. Eccede la competenza regionale anche l'acquisizione dei numerosi pareri previsti dalla norma, e la pretesa di installare impianti di videosorveglianza; tali misure attengono a ragioni di sicurezza pubblica di competenza dello Stato. Per contro non è illegittimo consultare la popolazione con un referendum né prevedere che la tipologia edilizia, ad esempio di moschea con cupole e minareti, sia conforme al paesaggio lombardo. E da ultimo, non è illegittima la concatenazione tra i diversi piani urbanistici, che pure subordina alla discrezionalità delle amministrazioni regionali e comunali i tempi di rilascio di un permesso a costruire per un nuovo edificio di culto. Su quest'ultimo profilo è intervenuta la seconda sentenza, la n. 254 del 2019<sup>122</sup>, con la quale la Consulta pur lasciando in vita i Piani come previsti dalla normativa del 2015 e la concatenazione tra di loro, ritiene irragionevole subordinare all'esistenza del PAR «indistintamente (ed esclusivamente) tutte le nuove attrezzature religiose, a prescindere [...] dalla loro dimensione, dalla specifica funzione cui sono adibite, dalla loro attitudine a ospitare un numero più o meno consistente di fedeli, e dunque dal loro impatto urbanistico». Dalla pronuncia della Corte può ricavarsi la distinzione di due tipi di luoghi di culto. I primi, che possiamo definire luoghi aperti al culto pubblico, sono quelli frequentati stabilmente da un consistente numero di persone, circostanze che determinano una modifica nell'impianto urbanistico della zona generando nuove esigenze di viabilità o anche problemi di compatibilità con la destinazione urbanistica degli altri edifici. Per l'apertura di questa tipologia di luoghi di culto resta la necessità del Piano delle attrezzature religiose, a sua volta collegato al Piano generale territoriale. Una programmazione che, dice la Corte, potrà operarsi anche con procedure semplificate (le varianti di piano piuttosto che una nuova pianificazione globale). Il secondo tipo di luoghi di culto comprende quelli utilizzati occasionalmente oppure da poche persone, come una piccola sala di preghiera privata di una comunità religiosa, o i locali utilizzati per più scopi dai membri di un'associazione; in tal caso poiché non vi è impatto urbanistico l'apertura non potrà essere condizionata all'esistenza o meno della pianificazione.

La pronuncia della Corte del 2019 interviene ad avallare anche l'uso cultuale di locali che non abbiano una conforme destinazione urbanistica,

<sup>122</sup> Cfr. Corte Cost., 5 dicembre 2019, n. 254.

se non si muta il peso urbanistico del locale. Si ricorda che non di rado le comunità di nuovo insediamento acquisiscono la disponibilità di locali ad uso abitativo o industriale (dei capannoni) o commerciale, dichiarando finalità di carattere socio culturale alle quali affiancano poi l'attività di culto. Così facendo esse incorrono in illecite modifiche della destinazione urbanistica. Su tali basi spesso le amministrazioni comunali chiudono i locali sedi di associazioni o centri culturali se essi vengono utilizzati anche per lo svolgimento di riti e celebrazioni religiose, sostenendo la violazione della destinazione urbanistica degli immobili. La giurisprudenza amministrativa ha fissato nel tempo il principio per cui il mutamento di destinazione urbanistica di un immobile utilizzato per il culto sarà illegittimo solo se si prova che l'attività culturale ivi svolta comporti un flusso generalizzato e periodico di una moltitudine di persone, in grado di impattare sul carico urbanistico<sup>123</sup>. Più precisamente occorrerà accertare «presenze diffuse, organizzate e stabili»<sup>124</sup> mentre sarà insufficiente la presenza occasionale «di persone raccolte in preghiera, non potendosi qualificare [...] “luogo di culto” un centro culturale o altro luogo di riunione nel quale si svolgono, privatamente e saltuariamente, preghiere religiose»<sup>125</sup>. Concorda con tale linea il Consiglio di Stato, per il quale non può ritenersi urbanisticamente rilevante l'incontro o persino la preghiera collettiva di soggetti in luoghi con diversa destinazione, laddove non si traducano in accessi indistinti e periodici<sup>126</sup>. Principio avallato dalla Corte costituzionale che rafforza la libertà di culto.

---

<sup>123</sup> Cfr. Tar Lombardia sez. I - Brescia, 14 settembre 2010, n. 3522; Tar Lombardia sez. I - Brescia, 22 settembre 2011, n. 1320.

<sup>124</sup> Tar Veneto, 27 gennaio 2015, n. 91.

<sup>125</sup> Tar Lombardia sez. II - Milano, 25 ottobre 2010, n. 7050; vedi anche Tar Lombardia sez. I - Brescia, 21 maggio 2012 n. 866, per cui necessita «un gran numero di persone [...] quell'eccessivo affollamento che, a prescindere dalla destinazione d'uso dell'immobile interessato e dall'eventuale connotato spirituale delle attività in esso svolte, integra gli estremi del pericolo per la pubblica incolumità e quindi di un intervento ai sensi delle leggi sanitarie più volte ricordate».

<sup>126</sup> Cons. di Stato sez. VI, ord., 21 giugno 2019, n. 3162, vedi anche Cons. di Stato sez. VI, 12 dicembre 2019, n. 8454; Tar Puglia-Bari, sez. III, 02 marzo 2020 n. 348; Tar Lombardia sez. II - Milano, 5 giugno 2020, n. 997.

## Capitolo IV

### *Gli enti religiosi civilmente riconosciuti*

PIERANGELA FLORIS

SOMMARIO: 1. Gli enti religiosi. Articolazioni e denominazioni – 2. Gli enti religiosi civilmente riconosciuti negli accordi Stato-confessioni religiose. I requisiti per il riconoscimento civile – 2.1. Il procedimento di riconoscimento della personalità giuridica. Regole speciali e di diritto comune – 2.2. L'obbligo dell'iscrizione nel registro delle persone giuridiche. La rilevanza civile dei controlli confessionali e i suoi limiti – 2.3. Modificazioni e estinzione degli enti religiosi civilmente riconosciuti – 3. Gli istituti di culto secondo la normativa del 1929-1930 sui «culti ammessi» nello Stato – 4. Gli enti religiosi tra diritto pattizio e diritto comune: attività d'interesse generale e rami sociali dell'ente religioso civilmente riconosciuto – 5. Enti religiosi civilmente riconosciuti e attività imprenditoriali.

#### *1. Gli enti religiosi. Articolazioni e denominazioni*

Quando si parla di enti religiosi s'intende fare riferimento a strutture che presentano le peculiarità prese in considerazione dall'articolo 20 della Costituzione: «il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione o istituzione».

Nell'accezione più ampia, per enti religiosi s'intendono tutte le strutture caratterizzate dal perseguimento di fini di religione e/o di culto, siano esse emanazione di confessioni istituzionalizzate e/o formalmente riconosciute dallo Stato, siano esse comunque espressione dell'esercizio in forma associata del diritto di libertà religiosa, tutelata dall'art. 19 Cost. (cfr. Cap. 1). Nell'accezione più ristretta, per enti religiosi s'intendono le «istituzioni e associazioni» che hanno «carattere ecclesiastico»: cioè sono organicamente legate alle confessioni religiose e ne rappresentano, per così dire, il braccio operativo, attraverso il quale esse agiscono nell'ordinamento civile.

Per tutte le strutture appena dette, l'art. 20 della Costituzione afferma che il «carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto [...] non possono

essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali» per la loro «costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività». L'art. 20 rappresenta perciò «un'ulteriore specificazione del principio di uguaglianza in materia di religione»<sup>1</sup> e preclude normative discriminanti, come quelle che avevano accompagnato il processo di unificazione dell'Italia, tese a limitare il riconoscimento civile e la capacità d'azione proprio degli enti aventi carattere ecclesiastico e fine di religione o di culto.

La disposizione costituzionale copre gli enti religiosi che abbiano la personalità giuridica, ma anche quelli che ne siano privi e qualunque sia la fonte normativa di riferimento, di derivazione unilaterale oppure bilaterale.

In effetti vi sono norme che si rivolgono a strutture e organismi religiosi prescindendo dalla loro personalità giuridica, come anche da riferimenti a fonti specifiche di disciplina, quali sono in particolare quelle pattizie. È il caso, ad esempio, di alcune norme di natura tributaria, che riguardano le «associazioni religiose», la cui identificazione non ha mancato peraltro di sollevare problemi interpretativi, stante la mancanza di disposizioni legislative ordinarie e generali circa la configurazione ed i requisiti identificativi peculiari di tali figure religiose<sup>2</sup>.

Ad oggi, le figure religiose che vantano una disciplina estesa sono quelle collegate alle confessioni: più precisamente, gli enti riconosciuti civilmente in base alle regole fissate negli accordi Stato-chiese, oppure quelli riconosciuti in base alle regole contenute nella vecchia normativa sui culti ammessi, del 1929-1930. Per i primi, la denominazione tradizionale è quella di «enti ecclesiastici civilmente riconosciuti», storicamente propria degli enti collegati alla Chiesa cattolica e ricorrente tanto nella cosiddetta legislazione

<sup>1</sup> F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, aggiornamento a cura di A. Bettetini e G. Lo Castro, Zanichelli, Bologna 2020, p. 250 e ss.

<sup>2</sup> Qui si può ricordare che più pronunce della Corte costituzionale si sono preoccupate d'indirizzare il percorso di ricerca da parte dell'operatore giuridico, cercando di colmare i silenzi del legislatore. Si veda in particolare la sentenza n. 467 del 1992: questa, mentre ha escluso che possa bastare «una incontrollabile autoqualificazione (meramente potestativa) delle associazioni», ha affermato che «il significato della locuzione «associazione religiosa» può e deve essere desunto «dall'insieme dell'ordinamento». Più in particolare, la corte ha precisato che le associazioni a carattere religioso non civilmente riconosciute ai sensi della legge sui culti ammessi, n. 1159 del 1929, «devono comprovare la natura e la caratteristica religiosa dell'organizzazione, secondo i criteri che qualificano nell'ordinamento dello Stato i fini di religione e di culto. Ciò dovrà essere fatto alla stregua della reale natura dell'attività in concreto esercitata» (punto 7 del *Considerato in diritto*). Sul problema prefigurato nel testo cfr. P. FLORIS, *Comunità islamiche e lacune normative. L'ente che non c'è: l'associazione con fine di religione e di culto*, in *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, a cura di C. Cardia e G. Dalla Torre, Giappichelli, Torino 2015, pp. 75 e ss.; A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, Roma 2012, p. 95 e ss.

eversiva dell'asse ecclesiastico, della seconda metà dell'ottocento (v. par. 2), quanto nella normativa concordataria del 1929. Oggi tale denominazione è presente nel nuovo Concordato e nella legislazione ad esso collegata. Ma di «enti ecclesiastici civilmente riconosciuti» parlano anche alcune intese stipulate dallo Stato ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost. Così fa l'intesa con i mormoni<sup>3</sup> e altrettanto fanno le intese con gli avventisti<sup>4</sup>, con le ADI<sup>5</sup> e con gli anglicani<sup>6</sup>. Altre intese, invece, usano locuzioni diverse e parlano di «enti religiosi buddhisti»<sup>7</sup>, di «enti religiosi induisti»<sup>8</sup>, di «enti dell'IBISG» civilmente riconosciuti<sup>9</sup>. Ancora diversa la denominazione giuridica degli enti delle confessioni prive di intese con lo Stato e che sono tuttora disciplinate dalla normativa del 1929-1930 sui culti ammessi: qui si parla di «istituti» di culto (art. 2, legge n. 1159 del 1929). Interventi recenti del legislatore unilaterale hanno fatto riferimento agli «enti religiosi civilmente riconosciuti»<sup>10</sup>, segnando così l'ingresso nell'ordinamento di una locuzione unitaria, oggi senz'altro capace di abbracciare tutti gli enti religiosi cosiddetti pattizi, civilmente riconosciuti in base agli accordi Stato-confessioni religiose, ma anche gli enti civilmente riconosciuti ai sensi della normativa sui culti ammessi<sup>11</sup>.

<sup>3</sup> Cr. gli articoli 17 e ss. della legge n. 127 del 2012, di approvazione dell'Intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni.

<sup>4</sup> Cfr. Cfr. l'art. 23 della legge n. 516 del 1988, di approvazione dell'Intesa con le Chiese cristiane avventiste del settimo giorno.

<sup>5</sup> Cfr. gli articoli art. 14 e ss. della legge n. 517 del 1988, di approvazione dell'Intesa con le Assemblee di Dio in Italia.

<sup>6</sup> Cfr. gli articoli 8 e ss. dell'Intesa con l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra», non ancora approvata con legge.

<sup>7</sup> Cfr. gli articoli 11, 13,14,15 della legge n. 245 del 2012, di approvazione dell'Intesa con l'Unione Buddhista italiana.

<sup>8</sup> Cfr. gli articoli 14 e 15 della legge n. 246 del 2012, di approvazione dell'Intesa con Unione induista italiana, Sanatana Dharma Samgha.

<sup>9</sup> Cfr. l'art. 11, comma 5, la legge n.130 del 2016, di approvazione dell'Intesa con l'Istituto buddhista italiano Soka Gakkai.

<sup>10</sup> Cfr. l'art. 4, comma 3, del d. lgs. n. 117 del 2017, contenente il Codice del Terzo settore, e l'art. 1, comma 3, del d. lgs. n. 112 del 2017, concernente l'impresa sociale. Cfr. par. 4.

<sup>11</sup> Qui si parlerà anche di «ente confessionale», utilizzando una locuzione abbastanza ricorrente in sede dottrinale, perché in linea con il linguaggio costituzionale di cui all'art. 8 e certamente più comprensiva della locuzione «ente ecclesiastico», un tempo riservata alle sole strutture della Chiesa cattolica. Cfr. C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, il Mulino, Bologna 1990, p. 254; R. BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino 1998, pp. 347 ss.

## *2. Gli enti religiosi civilmente riconosciuti negli accordi Stato-confessioni religiose. I requisiti per il riconoscimento civile*

Come appena detto, la figura religiosa che oggi vanta gli sviluppi giuridici più estesi è quella degli enti religiosi civilmente riconosciuti.

Ciò costituisce, per così dire, una costante delle nostre diverse esperienze ordinamentali succedutesi nel tempo.

Storicamente, quegli enti sono stati oggetto di molti interventi legislativi ad essi mirati. Così è avvenuto nell'ottocento, nel periodo liberale, nel corso del processo di costruzione e consolidamento dell'Italia unita, contrassegnato dal susseguirsi di più leggi per le strutture confessionali, in particolare per quelle legate alla Chiesa cattolica. Rispetto ad esse, lo Stato si riservò di valutarne la rilevanza e l'utilità sociale; e scelse di mantenere ferma la personalità giuridica degli enti che, a suo giudizio, più servivano al soddisfacimento delle esigenze culturali della popolazione. Fece così cessare «di esistere, quali enti morali, riconosciuti dalla legge civile», tutti quelli a suo giudizio inutili, cominciando a considerare tali gli ordini religiosi che non attendevano «alla predicazione, all'educazione o all'assistenza degli infermi». È quanto fece la legge Cavour-Rattazzi del 1855, nota appunto col nome dei loro artefici, poi seguita da altre leggi, del 1866, 1867 e 1873, che operarono nella medesima direzione<sup>12</sup>. Vari enti della Chiesa furono soppressi e il loro patrimonio venne devoluto al demanio dello Stato e convertito in una rendita a favore di un ente civile, il Fondo per il culto. A questo venne affidato il compito di sovvenire alle esigenze del culto cattolico e di destinare l'eventuale residuo al soddisfacimento di esigenze dello Stato e dei comuni, in particolare delle esigenze afferenti ai campi progressivamente avocati alla competenza statale. Tali furono soprattutto l'istruzione e l'assistenza sociale, che, con la legge Crispi del 1890, venne affidata in forma pressoché esclusiva a strutture pubbliche. Specie gli interventi degli anni '50 e '60 avevano alla loro base preoccupazioni d'ordine sia politico che finanziario dello Stato in formazione, il quale cercò di ridimensionare il radicamento della Chiesa cattolica in settori socialmente rilevanti, nonché di contrastare la cosiddetta manomorta ecclesiastica, ovvero l'ingente concentrazione di

---

<sup>12</sup> Il riferimento riguarda i seguenti corpi normativi: il d. lgs. del 7 luglio 1866, n. 3036, «per la soppressione delle corporazioni religiose»; la legge 15 agosto 1867, n. 3848, «per la liquidazione dell'asse ecclesiastico»; la legge 19 giugno 1873, n. 1402, che estendeva alla provincia di Roma le leggi sulle corporazioni religiose e sulla conversione dei beni immobili degli enti morali ecclesiastici.

proprietà immobiliari in capo alla Chiesa. Aveva questi fini, in particolare, l'istituto dell'autorizzazione governativa agli acquisti, peraltro previsto per tutti i «corpi morali», cioè per tutti gli enti con personalità giuridica, al fine di arginare l'accumulo di beni immobili in capo a soggetti dalla durata potenzialmente illimitata.

Il Concordato del 1929 segnò in più punti una svolta rispetto alla legislazione ottocentesca. In generale aprì alla riconoscibilità degli enti ecclesiastici e impegnò lo Stato a rispettarne la disciplina di base, come definita dall'ordinamento canonico, sia per quanto riguarda la struttura, sia per quanto riguarda la gestione e l'amministrazione dei beni degli enti. Queste infatti vennero rimesse alla competenza dell'autorità ecclesiastica, «escluso ogni intervento da parte dello Stato» (art. 30 Conc.). Rimase comunque fermo, anche perché riguardante tutti i corpi morali, l'istituto dell'autorizzazione governativa agli acquisti, che poi ha continuato a sopravvivere a lungo nel nostro ordinamento, cessando di esistere solo nel 1997 (art. 13 della legge n. 127 del 1997). Lo Stato mantenne ferma anche la sua competenza nei campi, socialmente rilevanti, in cui l'aveva ormai consolidata con più interventi legislativi della seconda metà dell'ottocento. Venne così confermato il carattere non religioso-culturale, di fronte al diritto dello Stato, delle attività d'istruzione e più in generale di quelle a carattere benefico e assistenziale (art. 29, lett. h, Conc., e art. 5, legge n. 848 del 1929). Tuttavia la varietà di formule ricorrenti sia nel Concordato che nella legislazione di attuazione fu tale da offuscare la distinzione tra attività di diverso carattere o rilevanza (propriamente religiosa-culturale o, invece, sociale), al punto che non mancarono casi di riconoscimento civile come ecclesiastici di enti aventi «soltanto una intonazione religiosa»<sup>13</sup>.

Questo spiega perché la revisione del Concordato, avviata nel contesto ordinamentale costituzionale, abbia cercato di approdare ad una nozione di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto quanto più possibile definita in tutti i suoi profili: sia in quelli, già chiari e acquisiti, concernenti il legame confessionale di tale ente, sia in quelli attinenti alle finalità-attività qualificanti dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, da enucleare in termini coerenti con il canone costituzionale della distinzione delle competenze e degli 'ordini' rispettivi dello Stato e delle chiese (cfr. Cap. I).

Il lavoro di riscrittura delle disposizioni pattizie del 1929 ha mirato proprio a rimarcare, in modo più chiaro rispetto alle pregresse esperienze giuridiche, la distinzione tra le attività di culto e di religione svolte dagli

<sup>13</sup> Così A.C. Jemolo, in sede di Commissione ministeriale di studio per la revisione del Concordato. V. G. SPADOLINI, *La questione del Concordato*, Le Monnier, Firenze 1976, p. 291.

enti ecclesiastici e le attività «diverse»; e questo senza pregiudicare per tali enti la possibilità di vivere come enti di fatto o di essere riconosciuti secondo norme di diritto comune, se dotati dei requisiti da queste richiesti.

La figura dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto ha preso corpo a partire dal 1984, con il nuovo Concordato e la legge del 1985, n. 222, ad esso collegata<sup>14</sup>. I suoi tratti fondamentali si ritrovano nelle intese, stipulate sempre a partire dal 1984, nonché in più interventi del legislatore unilaterale, compresi quelli recenti sulla riforma del Terzo settore (cfr. par. 4).

In base alla nuova disciplina concordataria, perché un ente possa essere civilmente riconosciuto come ecclesiastico sono necessari tre requisiti. Il primo consiste nel *legame organico* dell'ente con la confessione di appartenenza e trova un'esplicita sanzione in tutti gli accordi ad oggi stipulati, i quali – pur con formule diverse – richiedono tutti l'approvazione dell'ente da parte dei competenti organi religiosi<sup>15</sup>. Il legame confessionale costituisce il presupposto fondamentale per il riconoscimento civile dell'ente ed è certificato dalla confessione. Lo Stato, infatti, non potrebbe creare «enti ecclesiastici a dispetto», come si diceva in passato, cioè di sua iniziativa e/o contro la decisione della confessione di riferimento. Un'ipotesi, questa, oggi comunque preclusa dal principio costituzionale di distinzione tra ordinamenti dello Stato e delle chiese e di rispetto dell'autonomia confessionale.

Un secondo requisito è costituito dalla nazionalità dell'ente, ovvero dalla sua *sede in Italia*, e vale ad identificare l'area territoriale di operatività del medesimo ente, essenziale per determinarne e giustificarne la soggezione all'ordinamento giuridico italiano. Anche tale requisito è presente in tutti gli accordi Stato-chiese, i quali contengono anche previsioni specifiche per date figure confessionali. È il caso, in particolare, degli istituti religiosi e delle società di vita apostolica della Chiesa cattolica, che hanno spesso una proiezione universale. Essi possono essere riconosciuti solo se abbiano «la sede principale in Italia» o se l'attività delle loro articolazioni (province) sia limitata «al territorio dello Stato o a territori di missione», sempre che siano rappresentati da cittadini italiani aventi il domicilio in Italia (art. 7, comma 1, l. n. 222 del 1985)<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Si tratta della legge del 20 maggio 1985, n. 222, recante «Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi».

<sup>15</sup> Cfr. ad esempio l'art. 12, comma 1, della legge n. 449 del 1984, di approvazione dell'Intesa con la Tavola valdese, e l'art. 10, comma 1, della legge n. 130 del 2016, di approvazione dell'Intesa con l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai (IBISG). Il primo articolo citato afferma che la domanda di riconoscimento è accompagnata dalla «delibera sinodale motivata con cui l'ente è stato eretto in istituto autonomo nell'ambito dell'ordinamento valdese». Il secondo articolo citato parla degli enti «costituiti dall' IBISG».

<sup>16</sup> Da segnalare che il requisito della cittadinanza dei rappresentanti degli enti confessionali

Il terzo requisito dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto è *il fine di religione o di culto*, il cui carattere generale ed essenziale ha trovato la prima sanzione nell'art. 7 del nuovo Concordato del 1984 ed è stato compiutamente sviluppato nella legge n. 222 del 1985<sup>17</sup>, i cui schemi hanno poi trovato posto in tutte le intese stipulate dopo tale legge.

Si può dire che il requisito finalistico è quello che fa la differenza rispetto alla normativa concordataria del 1929. Questa infatti faceva esplicito riferimento al fine religioso-culturale solo per alcune figure di enti ecclesiastici (ad esempio per le fondazioni di culto), ma parlava anche, genericamente, di «istituti ecclesiastici di qualsiasi natura» (art. 4, l. n. 848 del 1929). Come già accennato, formule così aperte e generiche finirono per agevolare, in sede di prassi e giurisprudenza amministrativa, la dispersione della rilevanza delle finalità religioso-culturali; e ciò avvenne nonostante la presenza di norme di derivazione pattizia che sancivano il carattere non religioso o culturale di fronte allo Stato di date finalità e attività. Erano tali le norme che stabilivano ai soli «effetti tributari» l'equiparazione del fine di culto o di religione ai fini di beneficenza e di istruzione (art. 29, lett. h, Conc.). Soprattutto erano tali le norme che facevano riferimento alle attività «di carattere educativo, assistenziale o, comunque, di interesse sociale a favore di laici», sancendone la soggezione alle ordinarie leggi civili ad esse relative (art. 5, legge n. 848 del 1929). Ciò stava a significare che potevano acquisire lo status di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, e fruire della relativa disciplina speciale, *non* tutti gli enti legati alla Chiesa, ma solo quelli caratterizzati dal fine di religione o di culto.

Le previsioni di cui agli articoli 2 e 16 della legge n. 222 del 1985 sono

---

figura anche in qualche legge di approvazione d'Intesa (art. 24, comma 2, l. n. 516 del 1988, di approvazione dell'Intesa con gli avventisti; art. 15, comma 4, l. n. 128 del 2012, di approvazione dell'Intesa con la Chiesa apostolica in Italia). Le origini o il radicamento in contesti territoriali diversi da quello nazionale o anche europeo sono probabilmente alla base delle previsioni pattizie che riguardano gli enti della Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia (art. 14, comma 4, l. n. 126 del 2012) e dell'IBISG (art. 11, comma 4, l. n. 130 del 2016): tali enti potranno essere riconosciuti se rappresentati «giuridicamente e di fatto da un cittadino italiano o cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea avente domicilio in Italia» (così l'art. citato per ultimo).

<sup>17</sup> Tale legge è frutto del lavoro della Commissione paritetica italo-vaticana, istituita ai sensi dell'art. 7, comma 6, del nuovo Concordato, secondo il quale «all'atto della firma del presente Accordo, le Parti istituiscono una Commissione paritetica per la formulazione delle norme da sottoporre alla loro approvazione per la disciplina di tutta la materia degli enti e beni ecclesiastici e per la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici». Il lavoro della Commissione è illustrato nella *Relazione sui principi* da essa elaborata, riportata in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1984, p. 314 e ss.

quelle che si occupano del requisito finalistico e vanno ascritte tra le più rilevanti della nuova normativa. Esse individuano nel perseguimento dei fini di religione o di culto la nota qualificante degli enti civilmente riconosciuti come ecclesiastici e richiedono un rapporto di coerenza tra fini perseguiti e attività svolte dall'ente. Al riguardo indicano i parametri utilizzabili per valutare e distinguere, «agli effetti civili», quali attività potranno essere considerate di religione o di culto e quali attività, invece, non potranno essere considerate tali, sempre agli effetti civili, perché comunque di rilevanza sociale e secolare, quindi afferenti all'ordine proprio dello Stato. A tale distinzione guarda l'art. 16, della legge n. 222, per il quale «agli effetti civili si considerano comunque: a) attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana; b) attività diverse da quelle di religione o di culto quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro». È un elenco abbastanza articolato<sup>18</sup>, che, per quanto riguarda le attività «diverse» da quelle religioso-culturali, si ripete in termini identici in tutte le leggi di approvazione delle intese ad oggi stipulate; mentre l'elenco delle attività considerate, «agli effetti civili», di religione o di culto varia in ragione delle peculiarità di ciascuna confessione firmataria dell'intesa<sup>19</sup>.

Le previsioni di cui all'art. 16 della legge n. 222 aiutano anche a intendere bene la presunzione del fine di religione o di culto stabilita dalla legge per dati enti cattolici: specificamente, per quelli che fanno parte della costituzione gerarchica della chiesa (es. diocesi, parrocchie), per gli istituti religiosi (conventi, case religiose) e per i seminari (ossia per gli enti che

<sup>18</sup> Cfr. C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino 2019, p. 340: qui si sottolinea opportunamente che l'elencazione delle attività di cui all'art. 16 della legge n. 222 va intesa come «indicativa e non tassativa», sia perché potrebbero presentarsi attività religiose nuove», ad esempio di tipo meditativo, sia perché vi sono attività sicuramente non religiose agli occhi dello Stato, «che non si ritrovano nell'elenco dell'articolo 16 (tipico è l'esempio delle attività sanitarie)».

<sup>19</sup> Ad esempio per gli enti buddhisti dell'UBI si fa riferimento «alle pratiche meditative, alle iniziazioni, alle ordinazioni religiose, alle cerimonie religiose, alla lettura e commenti dei testi del Dharma, all'assistenza spirituale, ai ritiri spirituali, alla formazione monastica e laica dei ministri di culto» (art. 10, comma 1, lett. a, l. n. 245 del 2012). Mentre per gli enti buddhisti della Soka Gakkai si fa riferimento «al rito del Gongyo e al culto del Gohonzon, alle cerimonie religiose, allo studio dei testi buddhisti e in particolare a quelli di Nichiren Daishonin, all'assistenza spirituale, alla formazione dei ministri di culto, alla diffusione dei principi buddhisti di non violenza e di rispetto e compassione per tutte le forme di vita esistenti» (art. 12, comma 1, lett. a, l. n. 130 del 2016).

curano la formazione del clero, ai sensi dei canoni 232 e ss. del codice di diritto canonico). La presunzione del fine religioso-culturale così prevista all'art. 2, comma 1, della legge n. 222 non può comunque essere intesa come veramente assoluta, in quanto essa deve pur sempre trovare corrispondenza nell'attività dell'ente ed essere coerente con la denominazione del medesimo ente. Questo vale, in particolare, per gli istituti religiosi, spesso impegnati in attività di rilevanza sociale, ad esempio nella gestione di scuole. Quindi, «per intenderci, una casa religiosa composta da tre frati, e che gestisca una scuola frequentata da 400 allievi», non potrebbe pretendere «di essere considerata in via presuntiva ente ecclesiastico avente fine di religione o di culto: essa sarà, in realtà, una struttura scolastica, e come tale dovrà essere trattata dal punto di vista giuridico»<sup>20</sup>.

Il requisito di corrispondenza sostanziale tra fini perseguiti e attività svolte ha trovato un'esplicita sanzione con riguardo a tutti gli altri enti cattolici. Per essi è stabilito, infatti, che il fine di religione o di culto «è accertato di volta in volta, in conformità alle disposizioni dell'art. 16»; e l'accertamento è diretto a verificare che il fine religioso-culturale «sia costitutivo ed essenziale dell'ente» (art. 2, commi 2 e 3). Più in generale, con tali formule si è inteso rimarcare che le finalità religioso-culturale devono veramente costituire la «causa»<sup>21</sup> e la ragion d'essere della nascita e della vita dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto. Esse devono quindi avere carattere determinante, non necessariamente esclusivo, ma comunque prevalente rispetto ad altri fini e attività. In altri termini, fini e attività 'diversi' potranno essere, rispettivamente, perseguiti e svolte dagli enti, ma dovranno avere e conservare una rilevanza secondaria, o marginale, in nessun caso assorbente, rispetto alle finalità-attività costitutive ed essenziali dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto.

È questa la regola-base fondamentale che serve ad identificare tale ente e a delimitare la disciplina speciale ad esso riferibile. Ciò va sottolineato perché le formule pattizie concernenti il requisito finalistico non sono sempre adeguatamente chiare e nette. La stessa legge n. 222 fa riferimento anche alle finalità caritative previste dal diritto canonico e dice che esse possono essere «connesse» a quelle di religione o di culto. Resta fermo, però, che, per il riconoscimento civile, rilevano direttamente solo queste ultime finalità, e il loro carattere costitutivo ed essenziale. D'altra parte, qualora coincidano con gli scopi e le attività sociali di assistenza e beneficenza, le finalità e correlative attività caritative saranno soggette a discipline ordinarie,

<sup>20</sup> Così ancora C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 339.

<sup>21</sup> S. BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, il Mulino, Bologna 1992, p. 82.

di diritto comune, diverse da quelle riservate alle finalità religioso-culturali. Infatti, soccorre al riguardo la regola enunciata all'art. 7, comma 3, del nuovo Concordato, in base alla quale le attività diverse da quelle di religione o di culto sono «soggette alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime».

Tutto ciò vuol dire che gli intrecci tra finalità e attività prefigurati in sede pattizia andranno sempre apprezzati e delimitati caso per caso, in base agli indici di valutazione indicati sempre in sede pattizia, cioè attraverso la considerazione delle attività svolte dall'ente e delle distinzioni al riguardo delineate «agli effetti civili».

Questo punto interessa tutti gli enti ecclesiastici di cui si occupano gli accordi e per i quali vengono utilizzate non solo denominazioni diverse, come avvertito in precedenza (v. par. 1), ma anche formule abbastanza varie in merito ai loro fini propri, che sono spesso frutto dei processi storici attraversati da tali enti e dalle loro confessioni di appartenenza<sup>22</sup>. Ad esempio, vi sono accordi che parlano del «fine di religione o di culto, solo e congiunto con quelli di istruzione e beneficenza»<sup>23</sup>, altri che, ancora più estesamente, parlano del «fine di religione o di culto, solo e congiunto con quelli di istruzione, beneficenza e assistenza»<sup>24</sup>. Tuttavia, anche tali accordi mantengono ferma la distinzione, agli effetti civili, tra finalità-attività religioso-culturali e finalità-attività diverse: infatti, tutti precisano che le attività diverse da quelle di religione o di culto restano soggette alle leggi dello Stato concernenti le medesime attività svolte da enti non ecclesiastici<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Si pensi in particolare alle esperienze di ghettizzazione vissute dagli enti ebraici o da quelli valdesi e che hanno determinato il coagularsi in capo ad essi di più fini. Sugli enti valdesi, e i loro fini congiunti di culto, istruzione e beneficenza, menzionati all'art. 12 della legge n. 449 del 1984, v. G. LONG, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica»*, il Mulino, Bologna 1991, p. 83 e ss.

<sup>23</sup> Cfr., ad esempio, l'art. 19, comma 1, legge n. 520 del 1999, in riferimento agli enti luterani; l'art. 11, comma 2, della legge n. 116 del 1995, in riferimento agli enti battisti; l'art. 12, comma 1, della legge n. 245 del 2012, in riferimento agli enti dell'UBI.

<sup>24</sup> Cfr., ad esempio, l'art. 13 della legge n. 246 del 2012, in riferimento agli enti induisti; l'art. 17, comma 1, della legge n. 127 del 2012, in riferimento agli enti mormoni; l'art. 15, comma 1, della legge n. 128 del 2012, di approvazione dell'Intesa con la Chiesa apostolica in Italia; l'art. 14, comma 1, della legge n. 126 del 2012, di approvazione dell'Intesa con la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale.

<sup>25</sup> Si veda, ad esempio, l'art. 23, comma 2, della legge n. 127 del 2012, di approvazione dell'Intesa con i mormoni. Da segnalare anche l'art. 22 di tale legge, dove si opera la distinzione tra attività di religione o di culto e attività diverse: al comma 2 si fa riferimento all'attività di «ricerca genealogica», considerata di natura religioso-culturale dalla Chiesa mormone perché «necessaria per la salvezza delle anime degli antenati». Si tratta di un'attività che può comportare l'acquisizione e gestione di dati personali degli

Vi sono diverse figure di enti cattolici per le quali la legge n. 222 del 1985 richiede requisiti specifici, ulteriori rispetto a quelli generali enucleati per il riconoscimento civile. Tra tali figure ve ne sono alcune abbastanza note, per così dire familiari, come ad esempio le *chiese*, ossia gli edifici di culto, che possono essere riconosciuti quali enti ecclesiastici se in possesso dei requisiti specifici indicati all'art. 11 della legge n. 222 del 1985. Così, è necessario anzitutto che le chiese siano «aperte al culto pubblico», cioè che in esse le funzioni religiose siano svolte regolarmente a vantaggio del pubblico, quindi non in modo occasionale o a beneficio di una cerchia ristretta di persone all'interno di una cappella privata<sup>26</sup>. Ancora, è necessario che la chiesa abbia «mezzi sufficienti per la manutenzione e ufficiatura» e infine che non siano «annesse ad un altro ente ecclesiastico». È questo un requisito nuovo rispetto a quanto previsto dal vecchio Concordato. Con esso si è inteso evitare la duplicazione di centri d'imputazione giuridica gravitanti su un medesimo bene e patrimonio; una duplicazione che si avrebbe, ad esempio, qualora fosse riconosciuta come ente a sé stante la chiesa annessa a un istituto religioso e a questo legata da un rapporto di subordinazione o di servizio, anche se fisicamente distante dall'istituto religioso.

Un'altra figura tradizionale è quella delle *fondazioni di culto*, che possono diventare enti ecclesiastici civilmente riconosciuti qualora abbiano fine specifico di culto, mezzi sufficienti per il raggiungimento del fine e la loro costituzione risponda alle esigenze religiose della popolazione (art. 12, legge n. 222 del 1985). Il riconoscimento di fondazioni di culto potrebbe quindi essere escluso qualora, ad esempio, esistano enti analoghi, attivi in un medesimo contesto territoriale. Alcune previsioni della legge n. 222 sono poi dedicate alle associazioni pubbliche e private di fedeli, alle quali il codice di diritto canonico del 1983 dedica un'estesa disciplina, stabilendo per le prime legami e controlli abbastanza intensi da parte dell'autorità

---

individui, oggetto di recenti interventi del legislatore europeo e nazionale (cfr. Cap. II), e che deve essere «comunque svolta nel rispetto delle leggi vigenti».

<sup>26</sup> È noto che, secondo la tradizione cattolica, la chiesa aperta al pubblico è quella accessibile a tutti, senza particolari titoli di ammissione. Per questa ragione si è dibattuto a lungo sulla opportunità e legittimità del c.d. ticket d'ingresso alle chiese, introdotto relativamente di recente per gli edifici più ricchi di tradizioni storico-religiose e di patrimonio artistico. Una nota della Conferenza episcopale italiana ha richiamato al rispetto del principio dell'accesso libero e gratuito alle chiese aperte al culto pubblico, in coerenza con la loro «primaria e costitutiva destinazione alla preghiera liturgica e individuale»; al tempo stesso, però, ha ammesso in via eccezionale il pagamento di un ticket d'ingresso, pur con modalità (e itinerari) tali da garantire l'accesso «gratuito a quanti intendano recarsi in chiesa per pregare» e «ai residenti nel territorio comunale». Così la *Nota* del 31-1-2012 su *L'accesso nelle chiese* della Conferenza episcopale italiana-Consiglio episcopale permanente.

ecclesiastica. Le norme di derivazione pattizia hanno previsto la possibilità di riconoscere civilmente come enti ecclesiastici solo le associazioni pubbliche di fedeli, purché consti l'«assenso della Santa Sede e sempre che non abbiano carattere locale» (art. 9, legge n. 222 del 1985). È stata fatta salva, però, la possibilità di riconoscere civilmente ma secondo le regole di diritto comune tanto le associazioni private di fedeli, quanto quelle pubbliche che difettino dei requisiti appena detti, o che, pur avendoli, scelgano il percorso ordinario per l'acquisto della personalità giuridica. La legge n. 222 dedica un'apposita previsione anche a quest'ultimo insieme di associazioni, dando rilevanza e protezione civile alla loro origine confessionale, che deve essere certificata<sup>27</sup>, e ai loro profili di religiosità. L'art. 10 della legge n. 222 prevede, infatti, che le associazioni cattoliche di fedeli riconosciute in base alle norme ordinarie restano «in tutto regolate dalle leggi civili, salvi la competenza dell'autorità ecclesiastica circa la loro attività di religione o di culto e i poteri della medesima in ordine agli organi statutari».

Gli esempi proposti sono utili per sottolineare, ancora una volta, la scelta di fondo operata in sede pattizia: quella volta a ben identificare, e quindi delimitare, l'insieme degli enti riconoscibili come ecclesiastici dallo Stato, in quanto tali destinatari di una disciplina speciale, derogatoria rispetto alla disciplina valevole per le altre persone giuridiche del libro I del codice civile. Va del pari sottolineato, ancora una volta, che tale scelta interessa la disciplina di tutti gli enti religiosi di cui si occupano i testi pattizi, comprese dunque le intese. Anch'esse distinguono varie tipologie di enti, alcuni dei quali sono espressione della struttura fondamentale della confessione di riferimento ed il cui riconoscimento civile avviene in base a procedure specifiche. È il caso, ad esempio, delle comunità ebraiche, di cui all'art. 18 della legge di approvazione n. 101 del 1989, o anche delle comunità luterane, di cui agli artt. 17-18 della legge di approvazione n. 520 del 1995.

### *2.1. Il procedimento di riconoscimento della personalità giuridica. Regole speciali e di diritto comune*

Quanto appena detto aiuta ad evidenziare le distinzioni tra gli enti religiosi pattizi che interessano la procedura prevista per il riconoscimento civile ed il riscontro dei requisiti al riguardo necessari. Almeno in parte, tale

---

<sup>27</sup> La domanda di riconoscimento deve essere infatti accompagnata dall'atto di assenso della competente autorità ecclesiastica, da cui devono risultare «anche i poteri dell'autorità medesima in ordine agli organi statutari». Cfr. gli articoli 2, comma 3, e 6, comma 3, del dpr. n. 33 del 1987.

riscontro è di mera legittimità, poiché si esaurisce nella rilevazione della sussistenza dei requisiti richiesti dalle leggi di derivazione pattizia. È quanto può dirsi, ad esempio, con riguardo all'erezione o all'approvazione dell'ente da parte dell'autorità confessionale di riferimento, alla sede in Italia, nonché alla presentazione della domanda da parte del rappresentante legale dell'ente. Invece il riscontro di altri requisiti apre a valutazioni di merito, più o meno ampie. E questo è senz'altro il caso del requisito finalistico.

Preliminarmente va detto che le norme di derivazione pattizia prevedono più percorsi e/o modalità di riconoscimento della personalità giuridica degli enti religiosi. Al riguardo, infatti, è possibile distinguere tra un procedimento abbreviato, uno ordinario e un riconoscimento per legge.

Tutti i testi pattizi si preoccupano, anzitutto, di confermare la personalità giuridica degli enti religiosi già riconosciuti civilmente, alcuni dei quali vantano una personalità giuridica *per antico possesso* di stato. È il caso, ad esempio, della Tavola valdese (art. 12 della legge di approvazione n. 449 del 1984). Vi sono poi enti che hanno ricevuto il *riconoscimento per legge*, la gran parte dei quali ha carattere e rilevanza istituzionale, nel senso che è incluso nella struttura fondamentale della confessione. È il caso della Conferenza episcopale italiana (CEI) (art. 13 della legge n. 222 del 1985), come anche delle comunità territoriali ebraiche (di cui all'art. 18 della legge n. 101 del 1989) e luterane (di cui all'art. 17 della legge n. 520 del 1995). E altrettanto vale, ad esempio, per gli enti elencati nell'art. 14 della legge n. 517 del 1988, di approvazione dell'intesa con le Assemblee di Dio in Italia (ADI), le quali, tra l'altro, hanno scelto di prevedere un numero chiuso di enti «ecclesiastici aventi finalità di culto» riconosciuti civilmente. Pertanto la legge di approvazione della loro intesa non prevede regole procedurali per il futuro.

Con riguardo agli enti cattolici, la legge n. 222 ha delineato anche un procedimento semplificato, altrimenti detto *abbreviato*, per un insieme di enti, come le diocesi, le parrocchie e gli istituti per il sostentamento del clero (artt. 21, comma 1, 22, comma 3, 24). Essi fanno tutti parte della struttura fondamentale della Chiesa<sup>28</sup> e sono stati oggetto di riforme all'interno dell'ordinamento canonico, nel quale sono divenuti nuovi centri d'imputazione giuridica in sostituzione di altri (gli ex benefici parrocchiali e le mense vescovili). Con la legge n. 222 si è provveduto, in sostanza, a dare seguito e corrispondenza civile ai nuovi centri d'imputazione giuridica della Chiesa cattolica. Questo spiega, tra l'altro, la natura transitoria del procedimento c.d. abbreviato previsto per gli enti prima citati, se istituiti

<sup>28</sup> Spiega in tal senso il ricorso al processo di riconoscimento abbreviato A. BETTETINI, *Ente ecclesiastico, beni religiosi e attività di culto*, Giuffrè, Milano 2019, pp. 55-56.

dalla competente autorità ecclesiastica entro il 30 settembre 1986. Tali enti hanno acquisito la personalità giuridica civile con decreto del Ministro dell'Interno, emanato a seguito della ricezione dei provvedimenti canonici (così, l'art. 29 della legge n. 222 del 1985, in riferimento alle diocesi e alle parrocchie). Il regolamento di esecuzione della legge n. 222 ha precisato al riguardo che per il riconoscimento civile dei provvedimenti canonici adottati dopo la data indicata si sarebbero applicate «le procedure ordinarie previste per il riconoscimento, la trasformazione, la soppressione degli enti ecclesiastici» (art. 14, dpr. n. 33 del 1987).

Arrivando quindi al *procedimento ordinario*, esso si attiva con la domanda di riconoscimento effettuata da chi rappresenta l'ente secondo le norme confessionali, oppure dalla stessa autorità religiosa competente<sup>29</sup>, e si conclude con il decreto del Ministro dell'Interno. La procedura ormai standardizzata ha preso avvio dalle fonti di regolamentazione degli enti cattolici (legge n. 222 del 1985 e dpr. n. 33 del 1987). In origine, queste fonti prevedevano che il riconoscimento fosse concesso con «decreto del Presidente della Repubblica, udito il parere del Consiglio di Stato» (art. 1, legge n. 222 del 1985). Tali previsioni hanno risentito di alcune riforme operate in sede di legislazione unilaterale, le quali, da una parte, hanno escluso il ricorso al dpr. per una serie di atti amministrativi, attribuendone la competenza ai ministeri di volta in volta interessati (art. 1 e 2, legge n. 13 del 1991); dall'altra parte, hanno superato l'obbligatorietà del ricorso al parere del Consiglio di Stato (art. 17, comma 26, legge n. 127 del 1997). Queste nuove regole hanno trovato spazio nelle intese stipulate successivamente alla loro entrata in vigore (quindi dopo il 1991 e 1997)<sup>30</sup>. Mentre per quanto riguarda gli enti cattolici è intervenuto nel 1998 uno scambio di note diplomatiche tra l'Italia e la Santa Sede, con il quale le due Parti hanno preso atto delle modifiche introdotte nell'ordinamento italiano, convenendo sul carattere meramente procedurale della disciplina concernente la forma dell'atto amministrativo attributivo della personalità giuridica (decreto ministeriale in luogo del dpr.). Al tempo stesso, le due Parti hanno considerato superata l'obbligatorietà del parere del Consiglio

---

<sup>29</sup> Cfr. ad esempio, l'art. 3 della legge n. 222 del 1985 per gli enti cattolici; l'art. 24 della legge n. 516 del 1988, per gli enti avventisti; l'art. 11 della legge n. 245 del 2012, per gli enti buddhisti dell'UBI; l'art. 12 della legge n. 246 del 2012 per gli enti induisti.

<sup>30</sup> V., ad esempio, l'art. 19, comma 4, della legge n. 520 del 1995: qui si fa riferimento al decreto del Ministro dell'Interno per il riconoscimento degli enti confessionali luterani, ma si prevede ancora il ricorso al parere del Consiglio di Stato. Questo non figura più nelle intese stipulate dopo il 1997. V., ad esempio, l'art. 17, comma 4, della legge n. 127 del 1997, sulla procedura di riconoscimento degli enti mormoni.

di Stato, salva la possibilità di ricorrere a tale parere in presenza di casi particolarmente complessi<sup>31</sup>.

Come già detto, la procedura ordinaria prende avvio dalla domanda di riconoscimento da parte dall'ente (legale rappresentante o autorità confessionale). Indirizzata al Ministro dell'Interno, la domanda va presentata alla prefettura della provincia in cui l'ente ha sede (art. 2, dpr. n. 33 del 1987) e deve contenere i dati essenziali per l'identificazione dell'ente (denominazione, natura, fini, sede e rappresentante legale dell'ente). Ad essa vanno anche allegati diversi documenti, comprovanti il legame confessionale dell'ente (ovvero il suo «carattere ecclesiastico», come dice ad esempio l'art. 17, comma 2, della legge n. 127 del 2012, per gli enti mormoni), e il possesso di tutti i requisiti, sia generali che specifici, richiesti dalle norme di derivazione pattizia. Nell'istruire la domanda, la prefettura può chiedere l'ulteriore documentazione utile a chiarire meglio l'identità dell'ente (cfr. l'art. 4 del dpr. n. 33 del 1987); quindi trasmette gli atti istruttori al Ministro dell'Interno per il completamento della procedura e l'emanazione del decreto di riconoscimento.

Complessivamente, si tratta di un procedimento accentrato a livello statale, attraverso il quale si è voluto probabilmente «favorire la formazione, e il consolidamento, di criteri omogenei nella interpretazione e applicazione delle norme relative al riconoscimento degli enti»<sup>32</sup>. C'è, quindi, una differenza di rilievo rispetto al procedimento ordinario previsto per il riconoscimento delle persone giuridiche private cosiddette di diritto comune (associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato), di cui oggi si occupa il dpr. n. 361 del 2000<sup>33</sup>. Questo, infatti, individua l'organo competente al riconoscimento della personalità giuridica nelle prefetture, ossia negli uffici territoriali del Governo, ma anche nelle regioni per gli enti che operano in ambito regionale e che andranno iscritti nel registro delle persone giuridiche istituito presso ciascuna regione. Ai fini del riconoscimento, il regolamento

<sup>31</sup> Qualora il Consiglio di Stato dia parere positivo, il procedimento amministrativo si concluderà con il decreto di riconoscimento dell'ente da parte del Ministro dell'Interno. In presenza di un parere negativo, «e qualora il Ministro intenda comunque procedere nel senso del riconoscimento civile, si imporrebbe il ricorso al Consiglio dei ministri e, in caso di deliberazione positiva di quest'ultimo organo, il procedimento si concluderebbe con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo quanto disposto per casi analoghi e in via generale dall'art. 4, comma 2 della l. 12 gennaio 1991, n. 13». Così A. BETTETINI, *Ente ecclesiastico, beni religiosi e attività di culto*, cit., pp. 44-45.

<sup>32</sup> C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, cit., p. 243.

<sup>33</sup> Emanato in seguito alla legge di delega al Governo n. 59 del 1997, il dpr. n. 361 del 2000 è il «regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto».

del 2000 richiede «che siano state soddisfatte le condizioni previste da norme di legge o di regolamento per la costituzione dell'ente, che lo scopo sia possibile e lecito e che il patrimonio risulti adeguato alla realizzazione dello scopo». Il regolamento richiede quindi che l'autorità accerti l'inesistenza di «ragioni ostative» al riconoscimento dell'ente, il quale segue all'iscrizione del medesimo ente nel registro delle persone giuridiche<sup>34</sup>, tenuto presso le prefetture e un tempo presso le cancellerie dei tribunali.

Rispetto al passato, il dpr. del 2000 ha accelerato la procedura di riconoscimento, prevedendo termini brevi per il suo completamento e dando vita a un procedimento a carattere prevalentemente omologatorio<sup>35</sup>, senza spazi e controlli sulla meritevolezza o opportunità dello scopo. Ma il dpr. ha precisato anche che «nulla è innovato» per gli enti riconoscibili come ecclesiastici in base alle norme di derivazione pattizia (art. 9, comma 2). Le quali – come prima accennato – prevedono un procedimento accentrato a livello statale e l'accertamento di particolari requisiti per il riconoscimento dell'ente<sup>36</sup>. La differenza più apprezzabile tra il procedimento pattizio e quello ordinario riguarda senz'altro la rilevazione del requisito finalistico dell'ente confessionale, da effettuare in base agli schemi delineati negli accordi: quelli, già ricordati, che concernono l'essenzialità dei fini di religione o di culto e la corrispondenza tra fini e attività dell'ente, distinguendo, «agli effetti civili», tra attività di religione o di culto, da un lato, e attività «diverse», dall'altro lato. Altra differenza di rilievo rispetto al procedimento ordinario riguarda poi il riscontro dei requisiti specifici di dati enti, alcuni dei quali si prestano ad apprezzamenti discrezionali da parte dell'amministrazione ai fini del riconoscimento dell'ente. Basti ricordare quanto detto a proposito delle fondazioni di culto e della loro «rispondenza alle esigenze religiose della popolazione» (art. 12 della legge n. 222 del 1985).

---

<sup>34</sup> Cfr. l'art. 1, del dpr. n. 361 del 2000. Qualora l'autorità accerti ragioni ostative o documentazione insufficiente ne dà comunicazione ai richiedenti entro 120 giorni dalla presentazione della domanda; e se negli ulteriori 30 giorni l'autorità non comunica ai richiedenti il motivato diniego o non provvede all'iscrizione «questa si intende negata» (art. 1, comma 6).

<sup>35</sup> Cfr. M. BASILE, *Le persone giuridiche*, Giuffrè, Milano 2020, pp. 226-228. Per la giurisprudenza la procedura d'iscrizione dell'ente nel registro delle persone giuridiche non comprende valutazioni discrezionali, «essendo posto in essere un mero controllo estrinseco in ordine al rispetto delle norme procedurali poste dalla legge e dallo statuto. Così Tar, sez. I, Roma 7 aprile 2018, n. 3868.

<sup>36</sup> C'è chi ha parlato di procedimento più oneroso, arrivando anche a prospettare ricadute discriminatorie in danno degli enti religiosi pattizi rispetto a quelli di diritto comune. Cfr. A. BETTETINI, *Ente ecclesiastico, beni religiosi e attività di culto*, cit., pp. 59 ss.

## 2.2. *L'obbligo dell'iscrizione nel registro delle persone giuridiche. La rilevanza civile dei controlli confessionali e i suoi limiti*

Si è detto all'inizio che gli enti religiosi civilmente riconosciuti sono variamente denominati nei testi pattizi (enti ecclesiastici, enti ebraici, enti luterani civilmente riconosciuti, e così via). Tutti comunque, una volta riconosciuti, devono iscriversi nel registro delle persone giuridiche, tenuto presso le prefetture, come previsto in generale per le altre persone giuridiche private dall'art. 1 del dpr. n. 361 del 2000, che mira così a soddisfare esigenze di pubblicità e conoscenza dell'identità dell'ente da parte dei terzi.

Come già ricordato, il dpr. non ha innovato la disciplina pattizia degli enti religiosi; ha aggiunto però che, nei confronti di tali enti, trovano comunque applicazione «le disposizioni contenute negli articoli 3 e 4», concernenti la composizione del registro e il contenuto delle iscrizioni<sup>37</sup>. In particolare, l'art. 4 del dpr. stabilisce che nel registro devono essere indicati «la data dell'atto costitutivo, la denominazione, lo scopo, il patrimonio, la durata, qualora sia stata determinata, la sede della persona giuridica e il cognome, il nome e il codice fiscale degli amministratori, con menzione di quelli ai quali è attribuita la rappresentanza<sup>38</sup>. Dal canto loro, le fonti pattizie dispongono che dal registro delle persone giuridiche devono risultare, oltre alle indicazioni prescritte dalle norme ordinarie vigenti in materia, anche le norme di funzionamento ed i poteri degli organi di rappresentanza dell'ente. Così prevede, ad esempio, l'art. 13, comma 2, della legge n. 245 del 2012, di approvazione dell'intesa con l'UBI<sup>39</sup>; mentre per gli enti cattolici il regolamento del 1987, n. 33, stabilisce che, «ove manchi uno statuto approvato agli effetti civili e contenente le norme di funzionamento dell'ente e i poteri degli organi di rappresentanza, deve essere prodotto un attestato della Santa Sede o del vescovo diocesano dal quale risultino tali

<sup>37</sup> Da segnalare che i passaggi appena ricordati del dpr. n. 361 del 2000 possono servire a colmare il silenzio della legge di approvazione dell'intesa con la Tavola valdese (l. n. 449 del 1984), che, diversamente dalle altre leggi di approvazione delle intese, non fa riferimento all'iscrizione degli enti nel registro delle persone giuridiche. Cfr. E. VITALI e A.G. CHIZZONITI, *Diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano 2020, p. 131.

<sup>38</sup> Il medesimo articolo prevede inoltre che nel registro siano iscritte anche «le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto, il trasferimento della sede e l'istituzione di sedi secondarie, la sostituzione degli amministratori, con indicazione di quelli ai quali è attribuita la rappresentanza, le deliberazioni di scioglimento, i provvedimenti che ordinano lo scioglimento o accertano l'estinzione, il cognome e nome dei liquidatori e tutti gli altri atti e fatti la cui iscrizione è espressamente prevista da norme di legge o di regolamento».

<sup>39</sup> Altrettanto prevedono la legge n. 222 del 1985 (art. 5) e tutte le leggi di approvazione delle intese.

elementi» (art. 15, comma 4).

Anche queste previsioni tendono a soddisfare le esigenze di pubblicità e di tutela dei terzi che valgono, in generale, per le persone giuridiche private; esse però tengono conto anche delle peculiarità di struttura e di organizzazione degli enti pattizi, come definite in sede confessionale, le quali erano «in precedenza praticamente sconosciute»<sup>40</sup>. Sia per rimediare agli inconvenienti registrati in passato, sia per favorire la piena messa a regime della nuova regola dell'iscrizione, la legge del 1985, n. 222, ha previsto una sorta di periodo transitorio. Infatti, ha stabilito che gli enti già riconosciuti prima della sua entrata in vigore si sarebbero dovuti iscrivere nel registro delle persone giuridiche entro il 3 giugno 1987 (art. 6), indicando poi termini ancora più brevi (30 settembre 1986) per la Conferenza episcopale italiana, riconosciuta dalla 222, ora invece poco più lunghi (31 dicembre 1989) per le diocesi, le parrocchie e gli istituti per il sostentamento del clero, cioè per le strutture – già richiamate – oggetto di riforme in sede canonica e costituenti nuovi enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. Per sollecitare l'iscrizione, la legge n. 222 ha quindi stabilito che tali enti non avrebbero potuto concludere negozi giuridici finché non avessero provveduto all'iscrizione nel registro delle persone giuridiche. Così ha disposto l'art. 6, comma 3, della legge n. 222 e in termini analoghi si sono espresse diverse leggi di approvazione delle intese, prevedendo anch'esse un periodo transitorio di limitazione della capacità d'agire dell'ente sino alla sua iscrizione nel registro delle persone giuridiche<sup>41</sup>. Al riguardo va ricordato che le regole di diritto comune attualmente vigenti non prevedono più «sanzione alcuna nel caso di mancata iscrizione, se non quelle di cui all'art. 35 cod. civ.», le quali «si limitano a sanzionare in via amministrativa i liquidatori e gli amministratori che non provvedono alle iscrizioni previste»<sup>42</sup>. Questa regola va qui ricordata

---

<sup>40</sup> C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, cit., p. 249.

<sup>41</sup> Cfr., ad esempio, per gli enti mormoni l'art. 19, comma 1, della legge n. 127 del 2012, in riferimento agli enti riconosciuti, che devono iscriversi entro due anni dall'entrata in vigore della legge «ove già non iscritti». In senso analogo cfr. l'art. 19 della legge n. 128 del 2012, per l'ente Fondazione apostolica della Chiesa apostolica in Italia; l'art. 13 della legge n. 245 del 2012 per gli enti dell'UBI; l'art. 14 della legge n. 246 del 2012 per gli enti induisti; l'art. 18, comma 3, in connessione all'art. 14, comma 1, della legge n. 126 del 2012 per dati enti ortodossi; l'art. 24, commi 1 e 5, della legge n. 101 del 1989 per enti ebraici; l'art. 18 della legge n. 517 del 1988 per gli enti delle Assemblee di Dio in Italia; l'art. 26, commi 3 e 4, della legge n. 516 del 1988, per un insieme di enti avventisti; l'art. 24 della legge n. 520 del 1995 per dati enti luterani.

<sup>42</sup> Così F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 298: qui si ricorda che la regola introdotta dalla legge n. 222 era diversa rispetto a quella prevista dall'allora vigente art. 33 cod. civ. per il quale, in caso di mancata iscrizione delle persone giuridiche private, gli

perché è quella che può ritenersi applicabile anche agli enti pattizi una volta finito il periodo transitorio prima richiamato, tenendo conto anche di quanto puntualizzato in alcune intese. In particolare nell'intesa con l'UCEI si precisa che «all'Unione, alle Comunità e agli altri enti ebraici civilmente riconosciuti non può essere fatto, ai fini della registrazione, un trattamento diverso da quello previsto per le persone giuridiche private»<sup>43</sup>.

Comunque sia, attraverso la registrazione, gli accordi hanno garantito la conoscenza delle strutture confessionali, ponendo così anche un preciso limite alla operatività, e possibilità di espansione, di una regola-cardine della condizione giuridica degli enti pattizi: quella in base alla quale la gestione e l'amministrazione dei beni degli enti confessionali sono soggette al controllo delle competenti autorità religiose, senza ingerenze da parte dello Stato.

Si tratta di una regola coerente con il principio ordinamentale di distinzione degli ordini propri dello Stato e delle chiese, e quindi del principio «di non ingerenza dello Stato nelle questioni interne alle confessioni religiose»<sup>44</sup>. La regola pattizia tiene conto del legame organico degli enti con le confessioni e, per così dire, bilancia la non ingerenza statale con la pubblicità, ovvero con la possibilità di conoscenza delle norme di governo e funzionamento di tali enti. In questo senso, essa riprende e replica la regola civilistica generale valida per gli enti riconosciuti, in base alla quale non sono opponibili a terzi in buona fede le limitazioni del potere di rappresentanza che non siano state previamente registrate (art. 19 cod. civ.).

Tuttavia, la legge n. 222 del 1985 ha introdotto un'esplicita eccezione a tale regola codicistica, escludendo l'opponibilità a terzi, che non ne fossero a conoscenza, delle limitazioni dei poteri di rappresentanza o dell'omissione di controlli canonici non risultanti dal registro delle persone giuridiche *oppure* dal codice di diritto canonico. Questa disposizione ha fatto così rinvio non solo ad una fonte pubblica civile, ma anche ad una fonte tutta interna all'ordinamento canonico, intensificando gli oneri di conoscenza a carico dei terzi, chiamati ad accertare fatti e/o elementi ulteriori rispetto a quelli risultanti dalle fonti civili ordinarie di pubblicità. Gli oneri a carico dei terzi sono stati peraltro alleviati, almeno in parte, dal regolamento di esecuzione della legge n. 222, il quale ha dettato disposizioni apposite per assicurare la conoscibilità dei provvedimenti canonici che stabiliscono quali atti siano di ordinaria o straordinaria amministrazione e quale sia l'organo al riguardo competente. Per l'art. 11 del dpr. 33 del 1987, la Conferenza

amministratori rispondevano, personalmente e in solido con la persona giuridica, delle obbligazioni assunte.

<sup>43</sup> Art. 24, comma 4, legge n. 101 del 1989.

<sup>44</sup> C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 350.

episcopale italiana è tenuta a comunicare al Ministero dell'Interno, entro 30 giorni dalla loro promulgazione, i provvedimenti canonici con i quali la Santa Sede (ai sensi del can. 638, §3) e la stessa Conferenza episcopale (ai sensi dei canonici 1277, 1292, §2, e 1295) determinano, rispettivamente, il limite di competenza per valore e l'individuazione degli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione. Tutto ciò per far sì che «chiunque vi abbia interesse» possa chiedere alla prefettura del luogo in cui risiede copia delle deliberazioni vigenti al momento della richiesta.

Anche tali previsioni concorrono così a precisare a quali condizioni i controlli confessionali (e quindi l'eventuale invalidità o inefficacia canonica dell'agire negoziale) potranno acquistare rilevanza civile, rendendo operativa la regola ricordata, secondo la quale la gestione ordinaria e gli atti di straordinaria amministrazione degli enti confessionali si svolgono sotto il controllo delle competenti autorità religiose, senza ingerenza da parte dello Stato.

Pur con diverse formulazioni, questa regola-cardine della condizione giuridica degli enti confessionali trova posto pressoché in tutti i testi di derivazione pattizia<sup>45</sup> e può aiutare a spiegare un'altra regola fondamentale presente in tali testi. I quali non escludono né precludono che l'ente confessionale civilmente riconosciuto possa svolgere anche «attività diverse» da quelle di religione o di culto, ma stabiliscono che alle attività «diverse» si applicheranno le leggi dello Stato ad esse relative ed il regime tributario previsto per le medesime<sup>46</sup>.

Anche questa è una regola del tutto coerente con il principio ordinamentale di distinzione degli ordini di competenza rispettivamente propri dello Stato e delle chiese. Diversi accordi si preoccupano comunque di precisare che l'applicazione delle norme di diritto comune avverrà nel rispetto «della struttura e delle finalità» degli enti pattizi civilmente riconosciuti (v. ad esempio l'art. 7, comma 3, del nuovo Concordato)<sup>47</sup>,

---

<sup>45</sup> Si veda da ultimo l'art. 14 della legge n. 130 del 2016, di approvazione dell'Intesa con la Soka Gakkai. La regola citata nel testo non compare nelle leggi n. 245 e 246 del 2012, rispettivamente di approvazione dell'Intesa con l'Unione buddhista italiana e con l'Unione induista italiana. Quella regola non figura neppure nell'Intesa conclusa il 19 luglio 2019 tra lo Stato e l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra», non ancora approvata con legge.

<sup>46</sup> Da segnalare il rinvio anche alla normativa europea per le attività «diverse» svolte degli enti della Soka Gakkai (art. 13, comma 3, legge n. 130 del 2016).

<sup>47</sup> L'inciso appena richiamato nel testo non figura nelle norme concernenti gli enti luterani (art. 25, comma 2, legge n. 520 del 1995), ebraici (art. 27, comma 2, legge n. 101 del 1989), mormoni (art. 23, comma 2, legge n. 126 del 2012), buddhisti dell'UBI (art. 15, comma 2, legge n. 245 del 2012) e induisti (art. 16, comma 2, legge n. 246 del 2012), nonché nell'Intesa con l'Associazione Chiesa d'Inghilterra (art. 8, comma 3).

ovvero nel rispetto della loro identità giuridica<sup>48</sup>. Per gli enti cattolici il dpr. n. 33 del 1987 dispone inoltre che, qualora l'ente ecclesiastico svolga attività per le quali è prescritta la tenuta di scritture contabili, dovranno essere osservate «le norme circa tali scritture relative alle specifiche attività esercitate» (art. 8).

Per quanto esplicitata per gli enti cattolici, questa disposizione interessa in realtà tutti gli enti confessionali civilmente riconosciuti, nel senso che può considerarsi comunque compresa nel rinvio al diritto comune operato dai testi pattizi: in effetti essa semplicemente ribadisce che nello svolgimento di attività «diverse» da quelle religioso-culturali gli enti confessionali civilmente riconosciuti sono soggetti alle regole ordinarie previste per le altre persone giuridiche che svolgono le medesime attività.

### *2.3. Modificazioni e estinzione degli enti religiosi civilmente riconosciuti*

Vi è un'altra regola fondamentale che concorre a definire la condizione giuridica degli enti confessionali civilmente riconosciuti: è quella relativa alla persistenza nel tempo dei requisiti che stanno alla base del loro riconoscimento civile e quindi delle ragioni della disciplina speciale ad essi riservata.

Si appena è detto dell'impegno statale di non ingerenza nella gestione ordinaria e straordinaria di tali enti e delle condizioni cui è subordinata la rilevanza civile dei controlli confessionali. L'impegno statale interessa l'agire e la vita dell'ente e, naturalmente, presuppone che il medesimo ente mantenga inalterate nel tempo le sue caratteristiche originarie. Per meglio dire, l'impegno statale di non ingerenza presuppone e richiede che vi sia sempre «corrispondenza effettiva tra scopo e mezzo, tra forma assunta o esibita e sostanza reale»<sup>49</sup>, risultando altrimenti irragionevole il persistere

<sup>48</sup> Alcune disposizioni degli accordi possono aiutare a chiarire la portata della regola pattizia richiamata nel testo. È il caso, ad esempio, dell'art. 7 della legge 449 del 1984 di approvazione dell'Intesa con la Tavola valdese: tale art. stabilisce che gli ospedali evangelici nominativamente indicati «non sono tenuti a disporre il servizio di assistenza religiosa cattolica previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1969, n. 129»; aggiunge comunque che «l'assistenza spirituale ai ricoverati di qualsiasi confessione religiosa è assicurata nei detti ospedali, senza limiti di orario, a cura della direzione dell'ospedale, tramite gli organi di ciascuna confessione religiosa e ad esclusivo carico dei medesimi». Analoga previsione è contenuta nell'art. 29, ultimo comma, della legge 101 del 1989, di approvazione dell'Intesa con UCEI. Considerazioni più specifiche valgono per le attività imprenditoriali eventualmente svolte dagli enti confessionali civilmente riconosciuti e su cui si ritornerà nel successivo paragrafo 5.

<sup>49</sup> S. BERLINGÒ, *Le basi del nuovo regime*, in *Il nuovo regime giuridico degli enti e dei beni ecclesiastici*, a cura di A. Casiraghi, Vita e pensiero, Milano 1993, p. 26.

della disciplina speciale prevista dalle norme di derivazione pattizia.

Alcune di queste norme mirano proprio a monitorare e garantire quella che può definirsi la coerenza istituzionale dell'ente. Esse infatti prendono in considerazione l'eventuale alterazione delle caratteristiche originarie del medesimo ente dopo il suo riconoscimento civile. Alcune norme prevedono così che ogni *mutamento sostanziale* «nel fine, nella destinazione dei beni e nel modo di esistenza di un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto» acquista efficacia civile mediante riconoscimento con decreto del Ministro dell'Interno. Qualora invece tale mutamento comporti la perdita di uno dei requisiti prescritti per il riconoscimento dell'ente, questo potrà essere revocato con decreto del Ministro dell'Interno, sentita l'autorità ecclesiastica.

Entrambe le ipotesi appena prospettate sono contemplate all'art. 19, commi 1 e 2, della legge n. 222 del 1985; e previsioni analoghe si trovano nei vari testi di derivazione pattizia, pur con qualche variazione di formula<sup>50</sup>.

Nella prima ipotesi è necessaria un'iniziativa dell'autorità confessionale, qualora essa intenda fare acquistare rilevanza civile ai mutamenti sostanziali nel fine, nella destinazione dei beni e nel modo di esistenza dell'ente riconosciuto. Il mutamento nel «modo di esistenza» può riguardare, ad esempio, la modifica della denominazione dell'ente. Invece il mutamento nella «destinazione dei beni» può riguardare, ad esempio, la costituzione di masse patrimoniali distinte all'interno dello stesso ente<sup>51</sup>. Mentre il mutamento del «fine» può riguardare, ad esempio, il caso di un ente cattolico che, con provvedimento dell'autorità competente, abbia convertito l'originario fine, ad esempio dell'esercizio del culto, in un altro fine, ad esempio in quello missionario, anch'esso compreso tra quelli religiosoculturali agli effetti civili, ex art. 16, lett. a), della legge n. 222 del 1985.

Tutti i mutamenti appena prefigurati vanno apprezzati in base ai parametri che presiedono al riconoscimento civile dell'ente. Pertanto, essi sono possibili se ed in quanto non compromettano la configurazione fondamentale dell'ente pattizio, cioè quella che ne ha giustificato in origine il riconoscimento. Qualora, invece, il mutamento investa tale configurazione, facendo venire meno uno dei requisiti del riconoscimento civile, allora questo potrà essere *revocato*. «Così è nel caso in cui il fine di religione o di culto si sia esaurito, o sia divenuto del tutto marginale rispetto al complesso delle attività dell'ente, ovvero quando le attività profane (ad esempio quelle commerciali) si siano sviluppate a tal punto da divenire incompatibili con

---

<sup>50</sup> Si veda, ad esempio, l'art. 12, comma 7, della legge n. 449 del 1984, che fa riferimento al mutamento dei fini degli enti valdesi, prevedendo la revoca del loro riconoscimento civile.

<sup>51</sup> Cfr. al riguardo F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 306. Cfr. anche quanto si dirà al paragrafo 4, a proposito del cosiddetto 'ramo sociale' degli enti religiosi civilmente riconosciuti.

la natura confessionale dell'ente»<sup>52</sup>. Nel caso della revoca, l'iniziativa fa capo al Ministero dell'Interno, sentita l'autorità confessionale<sup>53</sup>.

È ancora diversa l'ipotesi della *soppressione* o della *estinzione* dell'ente, che siano disposte dalla competente autorità religiosa e che possono diventare efficaci nell'ordinamento civile solo a seguito dell'iscrizione nel registro delle persone giuridiche del relativo provvedimento confessionale, quello appunto di soppressione o estinzione dell'ente. Al riguardo le norme pattizie richiedono che tale provvedimento sia trasmesso al Ministero dell'Interno, il quale, con proprio decreto, ne dispone l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche e provvede alla devoluzione dei beni dell'ente estinto o soppresso, tenendo conto delle indicazioni confessionali, ma facendo comunque salvi la volontà dei disponenti, i diritti dei terzi e le disposizioni statutarie. Così prevede l'art. 20 della legge n. 222 e altrettanto prevedono le leggi di approvazione delle intese ad oggi stipulate<sup>54</sup>.

### 3. *Gli istituti di culto secondo la normativa del 1929-1930 sui «culti ammessi» nello Stato*

Quanto sinora rilevato consente di parlare di una sostanziale omogeneità di disciplina per gli enti confessionali civilmente riconosciuti di cui si occupano gli accordi conclusi dallo Stato con più confessioni religiose. Tale omogeneità può essere sinteticamente riassunta: a) nella tutela delle peculiarità e dell'autonomia, sia strutturale che finalistica, degli enti confessionali, alla luce delle direttive costituzionali di distinzione degli ordini di competenza civile e religiosa; b) nella larga specialità di disciplina rispetto alle regole ordinarie previste per le altre persone giuridiche private.

Tali note e/o caratteristiche di disciplina non riguardano però tutti gli enti con «carattere ecclesiastico», cioè tutti gli enti legati a confessioni religiose. Esse riguardano essenzialmente gli enti cosiddetti pattizi.

Presenta altre note la disciplina attualmente applicabile agli enti delle confessioni prive di intese con lo Stato, ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost. (cfr. Cap. I). Tali sono gli istituti di culto di cui occupano le norme sui

<sup>52</sup> C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 354.

<sup>53</sup> Il regolamento del 1987, n. 33, prevede che siano comunicati all'autorità religiosa competente «gli elementi da cui risulta che è venuto meno qualcuno dei requisiti prescritti per il riconoscimento dell'ente» (art. 13, comma 2).

<sup>54</sup> Si veda, ad esempio, l'art. 15, commi 3 e 4, della legge 130 del 2016, di approvazione dell'Intesa con la Soka Gakkai.

«culti ammessi nello Stato» del 1929-1930 (legge n. 1159 del 1929 e regio decreto di attuazione n. 289 del 1930). Nel loro insieme, esse riflettono l'atteggiamento di sfavore del regime politico di allora verso le confessioni diverse dalla cattolica; un atteggiamento in alcune parti così accentuato da incorrere presto nelle censure della Corte costituzionale, a tutela in particolare della libertà di culto (cfr. Cap. III). Ad esprimere sfavore è già la complessa procedura delineata dalle norme del 1929-1930 per il riconoscimento degli istituti di culto acattolico e che oggi risulta abbastanza distante sia da quella pattizia, sia da quella ordinaria, di cui al dpr. n. 361 del 2000. Come ricordato anche in altre parti (Cap. III), essa prevede, oltre al parere del Consiglio di Stato, l'intervento di un organo politico come il Consiglio dei Ministri. E se il ricorso al parere del Consiglio di Stato è diventato ormai facoltativo anche per la procedura di cui alle norme sui «culti ammessi»<sup>55</sup>, invece resta fermo il passaggio presso il Consiglio dei ministri; e il decreto di riconoscimento di un istituto di culto acattolico ha ancora la forma del dpr., non quella del decreto ministeriale (Ministro dell'Interno) prevista per gli enti pattizi<sup>56</sup>.

Si tratta di una procedura complessivamente contrassegnata da una forte discrezionalità e da ampi poteri di controllo sull'ente da parte dell'organo competente a concedere il riconoscimento. L'art. 2 della legge del 1929 prevede che nel decreto di riconoscimento possano essere inserite «norme speciali per l'esercizio della vigilanza e del controllo da parte dello Stato». Dal canto suo, il regio decreto del 1930 aggiunge e specifica che, oltre a tali norme speciali, gli istituti acattolici sono soggetti alla vigilanza e tutela governativa, attraverso il Ministero dell'Interno, che può ordinare visite e ispezioni (art. 13). Quando poi «siano accertate, comunque, gravi irregolarità nell'amministrazione di tali istituti ovvero quando l'amministrazione non sia in grado di funzionare», allora il Ministro dell'Interno «può sciogliere l'amministrazione medesima e nominare un commissario governativo per la temporanea gestione» (art. 14). Inoltre, in qualunque tempo, il Ministro può dichiarare con decreto la nullità di atti o deliberazioni contenenti violazioni di legge o di regolamenti (art. 15).

Si è di fronte dunque a poteri estesi e penetranti, che – come già detto – segnano una distanza netta tra la disciplina degli istituti di culto acattolico e quella pattizia degli enti confessionali; ma soprattutto esse paiono distanti

<sup>55</sup> Si ricordi quanto detto a proposito della legge n. 127 del 1997, che ha abrogato le disposizioni concernenti il ricorso in via obbligatoria al parere del Consiglio di Stato. Tale legge ha fatto salvi alcuni casi, tra i quali non ha comunque ricompreso il riconoscimento degli enti di culto di cui alla legge n. 1159 del 1929.

<sup>56</sup> A. BETTETINI, *Ente ecclesiastico, beni religiosi e attività di culto*, cit., p. 56.

dalla previsione costituzionale, di cui all'art. 20 Cost., secondo il quale – è il caso di ricordare – il carattere ecclesiastico e il fine di religione e di culto non possono essere causa di speciali trattamenti di sfavore. Gli aspetti più aspri e arcigni delle norme del 1929-1930 sono stati di fatto temperati e/o neutralizzati in sede di prassi amministrativa, tendente a conformarsi ai principi costituzionali<sup>57</sup>. Ma non per questo la sopravvivenza delle norme citate risulta meno stridente con il quadro costituzionale di riferimento per la disciplina del fenomeno religioso.

Sul piano procedurale, il riconoscimento può essere chiesto da qualunque interessato. La domanda va indirizzata al Ministro dell'Interno e presentata alla prefettura competente per territorio. Essa deve essere corredata dallo statuto dell'ente, «da cui risultino lo scopo, gli organi dell'amministrazione, le norme di funzionamento di esso, i mezzi finanziari dei quali dispone per il raggiungimento dei propri fini» (art. 10 del regio decreto del 1930)<sup>58</sup>. Vale la pena di segnalare che le norme del 1929-1930 tacciono sull'iscrizione degli istituti di culto nel registro delle persone giuridiche; e il dpr. n. 361/2000 ha precisato che restano salve, oltre alle discipline di derivazione pattizia sugli enti confessionali civilmente riconosciuti, anche «le altre norme speciali derogatorie rispetto alla disciplina delle persone giuridiche di cui al libro I, titolo II, del codice civile, alle relative disposizioni di attuazione e alle norme del presente regolamento» (art. 9, comma 3). Le disposizioni civili sulla registrazione esprimono comunque esigenze giuridiche fondamentali di pubblicità e tutela dei terzi. E questo potrebbe bastare per ritenerle idonee a colmare i silenzi di date discipline speciali. Così è stato detto a proposito del silenzio delle norme pattizie sugli enti valdesi in merito alla loro iscrizione nel registro delle persone giuridiche<sup>59</sup>; e altrettanto può dirsi per gli istituti di culto di cui alla normativa del 1929-1930<sup>60</sup>.

Va ricordato, infine, che norme ancora diverse valgono per gli enti di culto civilmente riconosciuti in un altro Stato, ove hanno sede, quando essi

<sup>57</sup> Cfr. S. BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, cit., pp. 70-71.

<sup>58</sup> Per l'art. 10, u. c., del regolamento n. 289 del 1930, con il decreto di erezione dell'ente «può stabilirsi che il legittimo rappresentante dell'ente sia cittadino italiano. In ogni caso, però, il legittimo rappresentante dell'ente deve avere il domicilio» in Italia.

<sup>59</sup> Cfr. la nota 37.

<sup>60</sup> Cfr. peraltro la Circolare del 16 gennaio 2001, n. 126, del Ministero dell'Interno - Direzione generale degli affari dei culti. Da parte ministeriale si è precisato comunque che la piena capacità negoziale dell'ente si fonda sul decreto di riconoscimento, per cui la mancata iscrizione dell'ente nel registro delle persone giuridiche non incide sulla validità degli atti compiuti. Così è stato precisato dal Direttore della Divisione Affari dei Culti diversi dal cattolico del Ministero dell'Interno, con nota del 27 giugno 1998, Prot. n. 328/FG/20/A.2. Lo ricorda A. BETTINI, *Ente ecclesiastico, beni religiosi e attività di culto*, cit., p. 59.

operino in Italia. Tali enti sono considerati persone giuridiche anche nel territorio italiano e sono disciplinati «dalla legge dello Stato nel cui territorio è stato perfezionato il procedimento di costituzione». Tuttavia, si applica la legge italiana «se la sede dell'amministrazione è situata in Italia, ovvero se in Italia si trova l'oggetto principale di tali enti»<sup>61</sup>. Il riconoscimento della personalità giuridica può essere inoltre legato a convenzioni internazionali<sup>62</sup>; e anche in tal caso, come in quello precedente, resta salvo il limite generale stabilito dalle nostre norme di diritto internazionale privato, secondo le quali «la legge straniera non si applica se i suoi effetti sono contrari all'ordine pubblico» (art. 16, comma 1, legge n. 218 del 1995).

#### *4. Gli enti religiosi tra diritto pattizio e diritto comune: attività d'interesse generale e rami sociali dell'ente religioso civilmente riconosciuto*

È appena il caso precisare che le norme ora citate hanno carattere generale, nel senso che si applicano a tutti gli enti con personalità giuridica straniera operanti in Italia; per tale ragione esse si applicano anche agli enti religiosi che presentino tali caratteristiche.

Qualcosa di simile può dirsi a proposito degli enti che presentano le note di cui all'art. 20 Cost. (hanno cioè il carattere ecclesiastico e/o il fine di religione o di culto), ma ai quali non sono applicabili né le norme pattizie né quelle sui culti ammessi del 1929-1930. Ciò può avvenire per diverse ragioni: perché si tratta di enti che non presentano i requisiti richiesti dagli

---

<sup>61</sup> Così l'art. 25, comma 1, della legge n. 218 del 1995, che al comma 2 prosegue così: «In particolare sono disciplinati dalla legge regolatrice dell'ente: a) la natura giuridica; b) la denominazione o ragione sociale; c) la costituzione, la trasformazione e l'estinzione; d) la capacità; e) la formazione, i poteri e le modalità di funzionamento degli organi; f) la rappresentanza dell'ente; g) le modalità di acquisto e di perdita della qualità di associato o socio nonché i diritti e gli obblighi inerenti a tale qualità; h) la responsabilità per le obbligazioni dell'ente; i) le conseguenze delle violazioni della legge o dell'atto costitutivo». Al comma 3 del medesimo articolo si precisa che «i trasferimenti della sede statutaria in altro Stato e le fusioni di enti con sede in Stati diversi hanno efficacia soltanto se posti in essere conformemente alle leggi di detti Stati interessati». A livello ministeriale (Ministero dell'Interno) si è consolidata la prassi che prevede una sorta di «presa d'atto» dell'ente, ovvero un'indagine ricognitiva circa il possesso della personalità giuridica da parte dell'ente nell'ordinamento straniero, i fini e le attività conformi all'ordine pubblico, la sufficienza dei mezzi finanziari. Al riguardo cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 357.

<sup>62</sup> Ciò avviene ad esempio in forza dell'art. 11 della legge n. 395 del 1949, che ha dato esecuzione al Trattato di amicizia, commercio e navigazione fra Italia e USA del 1948.

accordi<sup>63</sup>; oppure perché si tratta di enti non riconosciuti, o non ancora riconoscibili ai sensi della normativa sui culti ammessi, ad esempio perché attivi solo in ambito locale, o perché ancora in via di consolidamento e strutturazione a livelli territoriali più ampi e/o diffusi nel contesto nazionale. È quanto può dirsi, in particolare, per le comunità religiose di nuovo insediamento o formazione nella nostra realtà sociale e territoriale.

Si tratta di un vasto insieme di entità religiose ai sensi dell'art. 20 Cost.. Alcune sono oggetto di speciali previsioni legislative di derivazione pattizia; la gran parte di esse invece è soggetta alle norme ordinarie, sia a quelle codicistiche più generali concernenti gli enti privati non profit, personificati o non, sia a quelle specifiche e di favore, che riguardano i medesimi enti impegnati in attività qualificate di interesse generale in sede legislativa.

Come appena detto, alcune entità sono oggetto di specifiche previsioni interne agli accordi Stato-chiese e stanno a cavallo tra gli enti religiosi c.d. pattizi e gli enti non profit di diritto comune. Ad alcune si è già fatto cenno. È il caso, in particolare, delle *associazioni di fedeli* previste all'art. 10 della legge n. 222 del 1985, cioè delle associazioni cattoliche non riconoscibili civilmente come enti ecclesiastici, perché prive dei requisiti, generali e specifici, richiesti al riguardo dalla legge n. 222 (cfr. par. 2). Può trattarsi, quindi, di associazioni che hanno una dimensione solo locale, eventualmente riconoscibili solo in ambito regionale (art. 6, comma 1, dpr. n. 33 del 1987), in base alle norme di diritto comune racchiuse nel dpr. n. 361 del 2000. Come recita l'art. 10 della legge n. 222, esse sono «in tutto regolate dalle leggi civili», ma resta salva «la competenza dell'autorità ecclesiastica circa le loro attività di religione o di culto e i poteri della medesima in ordine agli organi statutari». Si tratta quindi di un ente incardinato nell'organizzazione della Chiesa cattolica<sup>64</sup>, destinatario di previsioni speciali proprio in ragione di tale incardinazione. A questa, infatti, la legge n. 222 connette l'esenzione da più regole civilistiche concernenti le associazioni di diritto comune: in particolare da quelle relative alla strutturazione democratica, agli organi di gestione dell'ente, all'ammissione dei soci, facendo salvi – come detto – i poteri dell'autorità ecclesiastica sugli organi statutari e il controllo della medesima autorità sulle attività di religione o di culto.

Quella che ne risulta è una figura religiosa per così dire ibrida sotto il

<sup>63</sup> Per riprendere gli esempi già fatti, si può pensare a fondazioni di culto, organicamente legate alla Chiesa cattolica, ma non riconoscibili civilmente come enti ecclesiastici perché prive di sufficienti mezzi per il raggiungimento dei loro fini o del requisito della «rispondenza alle esigenze religiose della popolazione», cui fa riferimento l'art. 12 della legge n. 222 del 1985.

<sup>64</sup> Cfr. quanto precisato alla nota 27.

profilo della disciplina applicabile.

In termini analoghi potevano essere qualificate le figure con profili di religiosità ricomprese nelle varie leggi sul non profit, tutte ricche di agevolazioni, specialmente fiscali, per gli enti impegnati nello svolgimento di attività d'interesse generale, come, ad esempio, l'assistenza sociale<sup>65</sup>, e oggi tutte coinvolte nella riforma del Terzo settore, avviata dalla legge delega del 2016, n. 106.

Il riferimento appena fatto all'assistenza sociale ci riporta un po' indietro nel tempo, alla legge Crispi di fine ottocento, che definì compiti e responsabilità dello Stato nel settore dell'assistenza sociale, trasformando in enti pubblici diverse istituzioni attive in tale settore, come quelle legate alle chiese, e tra esse – le più capillari – quelle legate alla Chiesa cattolica (v. par. 2). Tale sistema ha conosciuto diverse modifiche. Su di esso incise già il Concordato del 1929, sottraendo alla trasformazione le confraternite aventi comunque scopo esclusivo o prevalente di culto (art. 29, comma 2, lett. c). Mentre, più in là negli anni, interventi della corte costituzionale hanno posto fine alla competenza esclusiva dello Stato nel settore assistenziale, partendo dalla disposizione costituzionale che fissa ruoli e responsabilità dello Stato in tale settore, ma afferma anche la libertà dell'assistenza privata (art. 38 Cost.)<sup>66</sup>. Diverse leggi unilaterali si sono poi occupate delle iniziative dei privati in attività di rilevanza sociale. Sono state così disciplinate le organizzazioni di volontariato (l. n. 266 del 1991), le cooperative sociali (l. n. 381 del 1991) e poi le ONLUS (organizzazioni non lucrative di utilità sociale), di cui al d. lgs. n. 460 del 1997, che hanno costituito una sorta di qualifica fiscale di varie strutture giuridiche di base. Tra esse figuravano anche le associazioni, con o senza personalità giuridica, attive nei settori definiti socialmente utili dalla Stato<sup>67</sup> e destinatarie di agevolazioni di vario tipo: soprattutto di esenzioni fiscali (ad es. esenzioni dall'Iva, esenzione dalle tasse sulle concessioni governative per atti e provvedimenti concernenti le ONLUS), ma anche di incentivi alle erogazioni liberali, legati alla possibilità di detrarre, entro dati limiti, dalla dichiarazione dei redditi quanto erogato alle ONLUS. Altrettante agevolazioni sono state previste per ulteriori figure create dal legislatore, come quella delle associazioni di promozione sociale (l. n. 383 del 2000), prevedendo per esse anche la possibilità di avere

---

<sup>65</sup> M.C. FOLLIERO, *Enti religiosi e non profit tra welfare state e welfare community. La transizione*, Giappichelli, Torino 2010.

<sup>66</sup> V. in particolare le sentenze della Corte costituzionale n. 173 del 1981 e n. 396 del 1988.

<sup>67</sup> All'art. 10, comma 1, del d. lgs. si faceva riferimento, ad esempio, all'assistenza sociale e socio-sanitaria, alla beneficenza, all'istruzione, alla tutela e valorizzazione dei beni d'interesse artistico e storico, come anche alla tutela della natura e dell'ambiente.

in concessione strutture pubbliche a titolo non oneroso<sup>68</sup> e di stipulare convenzioni con lo Stato, gli enti territoriali e altri enti pubblici.

Tutta questa normativa ha interessato in più modi gli enti religiosi. Intanto è stato previsto che «gli enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese»<sup>69</sup> sarebbero stati considerati ONLUS limitatamente alle attività di utilità sociale eventualmente svolte, con l'obbligo di tenere scritture contabili separate per tali attività. Ma vennero previste norme speciali anche a favore degli enti comunque legati alle confessioni c. d. pattizie, e da queste riconosciuti, stabilendo, ad esempio, la non applicabilità della regola della democraticità della struttura in ordine alla disciplina del rapporto associativo (art. 10, comma 7, d. lgs. n. 460 del 2000). Invece non venne dettata nessuna previsione specifica per gli enti religiosi privi di legami con le confessioni che vantavano accordi, patti, intese con lo Stato. Pertanto, rimasero privi di riferimenti normativi per così dire mirati sia gli istituti di culto riconosciuti ai sensi della legge sui culti ammessi, sia, più in generale, gli enti con profili di religiosità ai sensi dell'art. 20 Cost. ma privi di coperture pattizie. Tra essi gli enti con fini religioso-culturali ed espressione di comunità religiose di recente formazione, e/o con radicamento territoriale variabile da luogo a luogo, ovvero non ricollegabili a una qualche struttura religiosa centrale, dotata di rilevanza giuridica, anche se solo nella forma dell'ente non riconosciuto. Ciò spiega il c.d. fenomeno del mimetismo religioso, al quale si è fatto riferimento in altri capitoli (v. Cap. III) e che qui può essere sintetizzato nel ricorso da parte delle entità religiose appena tratteggiate alle tipologie non profit (specie alle ONLUS e alle associazioni di promozione sociale) variamente premiate dal legislatore unilaterale. Tali entità hanno dovuto in vario modo offuscare la loro natura religiosa e indossare la veste di organizzazioni impegnate in attività socialmente utili per fruire di diverse agevolazioni, così per entrare in rapporti con le istituzioni pubbliche territoriali, o per beneficiare della messa a disposizione di locali o altro ancora. D'altro canto, quando le entità in riferimento hanno fatto valere la loro natura religiosa, al fine soprattutto di tutelare le loro esigenze di culto, hanno spesso incontrato le resistenze della giurisprudenza amministrativa, secondo la quale vanno applicate le norme sui culti ammessi del 1929 in presenza «di un fine di culto

<sup>68</sup> Così prevedeva l'art. 32 della legge n. 383 del 2000 per la concessione in comodato alle associazioni di promozione sociale, ma anche alle organizzazioni di volontariato, di beni mobili o immobili dello Stato, regioni, province e comuni non utilizzati a fini istituzionali, con l'unico onere a carico delle associazioni di adibirli a svolgimento delle loro attività istituzionali.

<sup>69</sup> Art. 10, comma 9, del d. lgs. n. 460 del 1997.

nell'organizzazione, qualunque importanza questo possa assumere nella sua esistenza giuridica»<sup>70</sup>.

Questi fenomeni e problemi persistono anche oggi, dopo la riforma del Terzo settore prefigurata dalla legge delega n. 106 del 2016, finalizzata alla creazione di una nozione e disciplina quanto più possibile unitaria degli enti variamente impegnati in attività d'interesse generale. Da allora si sono succeduti diversi decreti legislativi, tra i quali il d. lgs. n. 112 del 2017, che ha riformato la disciplina dell'impresa sociale (Is) (cfr. par. 5), e il d. lgs. n. 117 del 2017, che contiene il Codice del Terzo settore. Qui si trova anche la definizione unitaria di «ente del terzo settore» (ETS), basata sulle finalità «civiche, solidaristiche e di utilità sociale», perseguite «senza scopo di lucro», e sullo svolgimento «in via esclusiva o principale» di «una o più attività di interesse generale», secondo gli elenchi predisposti dal nuovo legislatore e aggiornabili con dpcm<sup>71</sup>. Si tratta di una riforma di grande respiro, la cui piena entrata a regime è legata all'operatività del Registro unico nazionale del terzo settore, in cui dovranno iscriversi tutti gli Ets<sup>72</sup>.

Anche tale riforma contiene specifici riferimenti agli enti religiosi.

Le novità più significative riguardano, intanto, i soggetti religiosi specificamente presi in considerazione dal nuovo legislatore. Il quale si è rivolto agli «enti religiosi civilmente riconosciuti» senza più proporre le formule già sperimentate per le ONLUS (enti collegati a confessioni con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese). Ha utilizzato invece una formula nuova, oggi presente in alcune intese (cfr. par. 1) e che vale a designare i tradizionali enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. Come già detto, essa risulta così capace di abbracciare insieme sia gli enti civilmente riconosciuti ai sensi degli accordi Stato-chiese, sia gli istituti di

<sup>70</sup> Cfr. in particolare Cons. Stato, sez. V, 15 gennaio 2013, n. 181. Al riguardo, e a favore di una nuova legge generale sulla libertà religiosa, che sostituisca la vecchia legge sui culti ammessi del 1929, v. di recente i saggi di A. Ferrari e P. Floris in *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, a cura di R. Zaccaria, A. Ferrari, S. Domianello, R. Mazzola, il Mulino, Bologna, 2019, p. 57 e ss. e p. 145 e ss.

<sup>71</sup> Cfr. l'art. 5 del d.lgs., n. 117 del 2017 (Codice del terzo settore) e l'art. 2 del d.lgs. n. 112 del 2017 sull'impresa sociale.

<sup>72</sup> Il Registro unico nazionale degli enti del terzo settore (RUNTS) è stato istituito con decreto ministeriale (MLPS) n. 106 del 15 settembre 2020 e sarà operativo presumibilmente nei primi mesi del 2021. Sul tema cfr. L. Esposito, *Registro unico nazionale, il ministero pubblica il decreto*, in <<https://www.cantiereterzosettore.it/component/content/article/9-notizie/232-registro-unico-terzo-settore-il-ministero-pubblica-il-decreto?Itemid=101>>, 08 ottobre 2020; L. Gori, *Registro terzo settore, per funzionare dovrà essere davvero «unico e nazionale»*, in <<https://www.cantiereterzosettore.it/component/content/article/9-notizie/233-registro-terzo-settore-per-funzionare-dovra-essere-davvero-unico-e-nazionale?Itemid=101>>, 13 ottobre 2020.

culto riconosciuti ai sensi delle norme del 1929/1930, i quali – con gli enti pattizi – costituiscono, al momento, le uniche figure di enti religiosi oggetto di un’organica disciplina legislativa, appositamente dedicata alla loro identificazione e distinzione rispetto ad altre persone giuridiche private<sup>73</sup>.

È rimasto invece sostanzialmente invariato lo schema sperimentato dalle leggi premiali precedenti, che avevano fatto riferimento solo agli enti religiosi pattizi. Più precisamente, anche il nuovo legislatore ha tenuto conto delle distinzioni e proporzioni tra varie finalità/attività presenti negli accordi Stato-chiese e li utilizzate per delineare l’identità giuridica dell’ente pattizio civilmente riconosciuto: cioè – come detto più volte – per individuare nelle finalità/attività di religione o di culto quelle proprie dell’ente, quantitativamente preponderanti e in tale proporzione destinatarie di una disciplina speciale; mentre per le attività «diverse» eventualmente svolte dall’ente confessionale è stato previsto il rinvio al diritto comune, pur nel rispetto «della struttura e delle finalità» del medesimo ente<sup>74</sup>. Anche la nuova legislazione sul Terzo settore ha preso a riferimento l’eventuale parte dell’ente religioso civilmente riconosciuto impegnata in attività d’interesse generale; e «limitatamente» a tale parte, o ramo sociale (ETS o IS) dell’ente, ha previsto l’applicazione della normativa sugli ETS o sull’impresa sociale, nel rispetto di determinate condizioni e, insieme, della identità giuridica dell’ente.

L’art. 4, comma 3, del Codice del Terzo settore richiede infatti che, per le attività del ramo sociale, gli «enti religiosi civilmente riconosciuti» adottino un *regolamento*, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata; e tale regolamento, «ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e delle finalità di tali enti», dovrà recepire le norme del Codice, per essere poi depositato nel Registro unico nazionale. Il Codice del Terzo settore riprende così pressoché alla lettera clausole previste in più accordi a tutela dell’identità giuridica degli enti da essi disciplinati. Aggiunge poi che gli enti religiosi civilmente riconosciuti dovranno tenere *scritture contabili separate* per il loro ramo ETS, proprio come prevedevano le c.d. leggi premiali del non profit ora riformate. Analoghe previsioni sono

<sup>73</sup> Per le ragioni di cui al testo, la formula utilizzata dal legislatore del terzo settore non sembra, al momento, ragionevolmente estensibile oltre, salvo eventuali nuovi interventi e/o chiarimenti da parte del legislatore. Cfr. in tal senso di recente Cass. civ. sez. lavoro, 28 marzo 2018, n. 7703. Cfr. P. FLORIS, *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 3 del 2018. Diversamente M. FERRANTE, *Enti religiosi/ecclesiastici e riforma del Terzo settore*, Giappichelli, Torino 2019, pp. 62-66.

<sup>74</sup> È la clausola, già ricordata, prevista all’art. 7, comma 3, del nuovo Concordato, e presente in diverse intese. V. quanto precisato alla nota 47.

dettate per il ramo impresa sociale (Is), di cui al d. lgs. n. 112 del 2017 (v. anche il successivo par. 5). E, sempre in continuità con il passato, per entrambi i rami sociali, Ets e Is, dell'ente religioso civilmente riconosciuto è prevista l'esenzione dall'obbligo di usare denominazione e acronimo di enti del Terzo settore (art. 12, comma 2, Codice), o d'impresa sociale (art. 6, comma 2, d. lgs. n. 112 del 2017). Invece è nuova la previsione secondo la quale l'ente religioso civilmente riconosciuto è tenuto a costituire un *patrimonio destinato* allo svolgimento delle attività del suo ramo sociale<sup>75</sup>, oltre che a tenere scritture contabili separate. Si tratta, come appena detto, di una previsione nuova, capace di soddisfare esigenze di certezza e trasparenza circa i beni dell'ente direttamente coinvolti nell'esercizio delle attività sociali, così da distinguerli da quelli costituenti il c.d. «patrimonio stabile» dell'ente, cioè il patrimonio destinato allo svolgimento delle attività istituzionali, di religione o di culto, del medesimo ente. Una distinzione, questa, che andrebbe meglio puntualizzata dal legislatore e che può risultare funzionale sia alla tutela delle esigenze dei creditori dell'ente, interessati a soddisfare i diritti maturati intorno al ramo sociale, sia alla tutela delle esigenze dello stesso ente religioso, a sua volta interessato a non pregiudicare il proprio patrimonio stabile<sup>76</sup>.

I benefici che possono derivare all'ente dalla costituzione di un ramo Ets non sono pochi. Tra essi v'è, ad esempio, la possibilità di beneficiare delle erogazioni liberali che possono essere effettuate a favore degli Ets<sup>77</sup>,

<sup>75</sup> Come attività d'interesse generale, all'art. 5 del Codice del Terzo settore figurano, ad esempio, le prestazioni socio-sanitarie, gli interventi a tutela delle condizioni ambientali e del patrimonio culturale, l'organizzazione e gestione di attività turistiche d'interesse sociale, culturale o religioso, l'accoglienza umanitaria e l'integrazione sociale dei migranti, la beneficenza.

<sup>76</sup> Cfr. P. FLORIS, *Enti religiosi e riforma del terzo settore*, cit., p. 18 ss; D. MILANI, *Il patrimonio stabile*, e L. SIMONELLI, *Il patrimonio destinato*, in *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, a cura di A. Gianfreda e M. Abu Salem, Libellula edizioni, Tricase (Le) 2018, rispettivamente alle pagine 223 ss. e 243 ss.

<sup>77</sup> Ad esempio, l'art. 83 del Codice del Terzo settore prevede la detrazione dall'imposta lorda del reddito delle persone fisiche pari al 30% degli oneri sostenuti dal contribuente per le erogazioni liberali in denaro o natura a favore degli Ets non commerciali e al 35% per le erogazioni a favore delle Odv, per un importo complessivo in ciascun periodo d'imposta non superiore a 30.000 euro. Va tenuto presente che il Codice del Terzo settore considera Ets non commerciali quelli svolgenti in via esclusiva o prevalente le attività di cui all'art. 5 del Codice, in conformità alle condizioni indicate all'art. 79, commi 2 e 3: qui si precisa che si considerano di natura non commerciale, tra le altre, le attività svolte «a titolo gratuito o dietro versamento di corrispettivi che non superino i costi effettivi», ovvero quando «i ricavi non superino di oltre il 5% i relativi costi per ciascun periodo d'imposta e per non oltre due periodi d'imposta consecutivi».

per quanto tali erogazioni comportino anche precisi obblighi di trasparenza e pubblicità circa il loro ammontare, l'utilizzo e la loro destinazione a favore del ramo sociale degli enti religiosi civilmente riconosciuti<sup>78</sup>. Questi peraltro, proprio in quanto enti religiosi civilmente riconosciuti, fruiscono di apposite agevolazioni, per lo più di ordine fiscale. Sono tali quelle che conseguono all'equiparazione degli «enti aventi fini di religione o di culto, come pure [delle] attività dirette a tali scopi», agli enti aventi fine di beneficenza o di istruzione. La prevedono i testi di derivazione pattizia<sup>79</sup>, ripetendo l'analoga equiparazione già presente nel Concordato del 1929, come anche nella coeva legge sui culti ammessi<sup>80</sup>. Ad essa sono legate, ad esempio, le esenzioni dall'imposta sulle successioni e donazioni e dalle imposte catastali<sup>81</sup>. Si può ricordare inoltre che gli enti religiosi civilmente riconosciuti godono dell'esenzione dall'IMU (imposta municipale sugli immobili, ex ICI), prevista in generale «per i fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto» e per gli immobili destinati esclusivamente ad attività di religione o di culto, nonché allo svolgimento con modalità non commerciali di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive<sup>82</sup>. Mentre, nel caso in cui l'immobile sia utilizzato solo in parte per tali attività, l'esenzione si applicherà unicamente alla frazione dell'immobile nel quale si svolge l'attività d'interesse generale enucleata dal legislatore, e sempre che essa sia svolta con modalità non commerciali. In sede giurisprudenziale tali previsioni hanno portato, ad esempio, ad accogliere il ricorso di un comune per l'applicazione dell'ICI (ora IMU) ad un istituto paritario gestito da religiosi, in ragione del pagamento da parte degli studenti di un corrispettivo per la frequenza, pur risultando la gestione di fatto in perdita<sup>83</sup>.

<sup>78</sup> Tra i primi commenti v. P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, il Mulino, Bologna 2018, p. 126 e ss.

<sup>79</sup> Si veda, ad esempio, l'art. 7, comma 3, del Concordato del 1984.

<sup>80</sup> Cfr. l'art. 29, lett. h, del Concordato del 1929 e l'art. 12, del rd. n. 289 del 1930.

<sup>81</sup> V. al riguardo E. Vitali e A.G. CHIZZONITI, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 135 e ss.

<sup>82</sup> Cfr. l'art. 7, comma 1, alle lettere d) e i), del d. lgs. n. 504 del 1992. Alla lettera i) del d. lgs. si fa rinvio alle attività di religione o di culto «di cui all'articolo 16, lettera a) della legge 20 maggio 1985, n. 222». L'esenzione cui fa riferimento l'art. 7 cit. riguarda in generale gli immobili utilizzati da più figure di enti, tra i quali quelli «privati diversi dalle società (...) che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciale», indicati all'art. 73, comma 1, lett. c), del Testo unico delle imposte sui redditi (dpr. n. 917 del 1986).

<sup>83</sup> Cass. civ. sez. V, 8 luglio 2015, n. 14255. Per Cass. civ. sez. trib., 12 febbraio 2019, n. 4066, ai fini dell'esclusione del carattere economico dell'attività non rileva la destinazione degli utili eventualmente ricavati al perseguimento di fini sociali o religiosi, che costituisce un momento successivo alla loro produzione e non fa venir meno il carattere commerciale

### 5. *Enti religiosi civilmente riconosciuti e attività imprenditoriali*

Si è prima accennato alla nuova disciplina dell'impresa sociale contenuta nel d.lgs. 112 del 2017<sup>84</sup>. Questo si rivolge a tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile, che «esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa d'interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e altri soggetti interessati alle loro attività» (art. 1, comma 1). L'art. 1 del d. lgs del 2017 ha esteso le sue previsioni anche agli «enti religiosi civilmente riconosciuti», secondo gli schemi già accennati a proposito degli Ets. L'estensione della disciplina dell'impresa sociale resta quindi anch'essa limitata al ramo Is di tali enti, impegnato nello svolgimento delle attività socialmente utili indicate all'art. 2 del decreto lgs. e in buona misura coincidenti con quelle di cui al Codice del Terzo settore<sup>85</sup>. Anche per la costituzione del ramo Is gli enti religiosi civilmente riconosciuti devono adottare un *regolamento*, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, da depositare presso il registro delle imprese e nel quale andranno recepite le norme del decreto, «ove non diversamente previsto e in ogni caso nel rispetto della struttura e delle finalità di tali enti» (art. 5, comma 4). Inoltre deve essere costituito un *patrimonio destinato* allo svolgimento delle attività d'interesse generale e devono essere tenute *scritture contabili separate*.

Il d. lgs. prevede comunque numerosi adattamenti delle sue regole generali agli enti religiosi civilmente riconosciuti, o meglio al loro ramo Is. Ad esempio, per tale ramo è stabilita l'esenzione dalle disposizioni che prevedono un coinvolgimento dei lavoratori, utenti e altri soggetti direttamente interessati alle attività dell'impresa sociale, in particolare in ordine alle decisioni sulle «questioni che incidono direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni o dei servizi» (art. 11, comma 2). Le norme del d. lgs. relative alla fusione, scissione dell'impresa sociale e cessione d'azienda sono applicabili solo alle attività facenti capo al ramo Is (art. 12, comma 1)<sup>86</sup>. Mentre è prevista l'esenzione dalle norme relative

---

dell'attività; ai fini dell'esclusione del carattere economico dell'attività è necessario che questa sia svolta a titolo gratuito o dietro versamento di un importo simbolico. Cfr. peraltro di recente Comm. Trib. regionale del Lazio, sez. 11, sentenza del 16 settembre 2020.

<sup>84</sup> Il d. lgs. n. 112 del 2017 ha abrogato le previsioni precedenti in tema di impresa sociale, di cui al d.lgs. n. 155 del 2006.

<sup>85</sup> Cfr. la nota 75.

<sup>86</sup> L'art. 12, ai commi 1-4, del d. lgs. 112 del 2017 prevede che gli atti di cui al testo

alla devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento volontario dell'ente o di perdita volontaria della qualifica d'impresa sociale (art. 12, comma 5). Il decreto lgs. prevede poi espressamente che, in caso d'insolvenza, agli enti religiosi civilmente riconosciuti con ramo Is non si applica la procedura concorsuale della liquidazione coatta amministrativa (art. 14, comma 6)<sup>87</sup>.

Quest'ultima previsione era presente anche nella precedente disciplina dell'impresa sociale e tocca e/o incrocia la questione più generale dell'applicabilità delle diverse procedure concorsuali<sup>88</sup> all'ente religioso civilmente riconosciuto quando svolga attività imprenditoriali. Si tratta di una questione tuttora abbastanza controversa sotto il profilo della compatibilità o meno di tali procedure con le garanzie di autonomia degli enti c.d. pattizi, ovvero con le regole-cardine della loro condizione giuridica<sup>89</sup>. A pesare sarebbe specificamente la regola della non ingerenza dello Stato nella gestione ordinaria e straordinaria delle attività e dei beni degli enti (cfr. par. 2); regola che finirebbe per essere sacrificata quantomeno dalle procedure che, in caso d'insolvenza dell'ente, comportano un'interferenza giudiziaria o amministrativa<sup>90</sup>.

Conviene allora, ancora una volta, richiamare le note più generali degli enti pattizi: il perseguimento di fini di religione o di culto, qualitativamente essenziali e quantitativamente prevalenti; la corrispondenza tra fini e attività essenziali dell'ente, sotto il profilo sia qualitativo che quantitativo; la possibilità per l'ente di svolgere *anche* attività «diverse», comprese quelle

---

(fusione, scissione delle imprese sociali, cessione d'azienda o di un ramo d'azienda dedicato a attività d'interesse generale) devono essere realizzati «in modo da preservare l'assenza di scopo di lucro, i vincoli di destinazione del patrimonio e il perseguimento delle attività e delle finalità da parte dei soggetti risultanti dagli atti posti in essere»; inoltre l'efficacia degli atti è subordinata all'autorizzazione ministeriale (MLPS).

<sup>87</sup> Si ricorda che la liquidazione coatta amministrativa è un procedimento applicabile solo nei casi espressamente previsti dalla legge (tra l'altro, per le banche, le imprese di assicurazione). Cfr. ora gli artt. 293-295 del d. lgs. n. 14 del 2019, contenente il «Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza».

<sup>88</sup> Si ricorda che sono previste diverse procedure per regolare la crisi e l'insolvenza dell'impresa, alcune hanno carattere preventivo-conservativo (come, ad esempio, gli accordi di ristrutturazione dei debiti, il concordato preventivo), altre hanno carattere liquidatorio (come, la liquidazione giudiziale, ex fallimento, e la liquidazione coatta amministrativa). Cfr. in proposito il citato d. lgs. n. 14 del 2019, che non riguarda comunque le grandi imprese insolventi, di cui al d. lgs., n. 270 del 1999 e alla legge n. 39 del 2004. Tra i primi commenti cfr. *Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, a cura di G. Bonfante, in «Giurisprudenza italiana», Agosto-Settembre 2019, p. 1943 e ss.

<sup>89</sup> Cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino 2019, p. 217.

<sup>90</sup> Cfr. A. LEOZAPPA, *Enti ecclesiastici e procedure concorsuali*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoeChiese.it), 2015, n. 4, p. 22 e ss.

commerciali o a scopo di lucro, inevitabilmente in via secondaria e soggette alla disciplina di diritto comune, pur se nel rispetto della struttura e delle finalità dell'ente.

Nel loro insieme, questi richiami servono a ricordare l'afferenza degli enti pattizi agli enti non profit, ovvero a quelli non commerciali, in quanto non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciale e non perseguono uno scopo di lucro in senso soggettivo, bensì – nella specie – finalità religioso-culturali, come indicate nei vari testi di derivazione bilaterale. Ciò basta a spiegare perché non possa darsi «l'ipotesi dell'ente ecclesiastico che si costituisca, in quanto tale, come *imprenditore commerciale*»<sup>91</sup>. Ma gli stessi accordi non escludono che l'ente pattizio possa svolgere anche attività di natura imprenditoriale, ovvero organizzare ed esercitare l'attività con metodo economico, inteso prevalentemente come metodo capace di realizzare quantomeno un pareggio tra costi e ricavi<sup>92</sup>, pur mantenendo fermo il divieto di distribuzione degli utili di esercizio proprio degli enti non profit.

Come già segnalato, in sede dottrinale è tuttora acceso il confronto tra sostenitori e contrari all'applicabilità delle procedure concorsuali agli enti pattizi<sup>93</sup>. Invece la giurisprudenza si è espressa più volte positivamente e di recente in essa ha preso corpo una tesi intermedia, ancorata a più distinzioni, a partire dalla nozione di imprenditore, ex art. 2082 cod. civ.

Al riguardo, più pronunce sottolineano che tale nozione va «intesa in senso oggettivo»: cioè va riferita all'attività economica organizzata per la produzione o lo scambio di beni o servizi, che abbia l'attitudine «a conseguire la remunerazione dei fattori produttivi, rimanendo giuridicamente irrilevante lo scopo di lucro, che riguarda il movente soggettivo». Con riguardo agli enti pattizi civilmente riconosciuti, è stato così affermato che «per integrare il fine di lucro è sufficiente l'idoneità, almeno tendenziale, dei ricavi a perseguire il pareggio di bilancio, né ad escludere tale finalità è sufficiente la qualità di congregazione religiosa dell'ente»<sup>94</sup>. Da qui la possibilità, prefigurata in sede giurisprudenziale, che all'ente confessionale civilmente riconosciuto possa essere adattata la nozione oggettiva d'imprenditore e

<sup>91</sup> C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 351-352. Cfr. A. FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 145 e ss.

<sup>92</sup> Cfr. A. CETRA, *La fattispecie "impresa"*, in *Manuale di diritto commerciale*, a cura di M. Cian, Giappichelli, Torino 2019, p. 16.

<sup>93</sup> Cfr. A. BETTETINI, *Enti religiosi, attività d'impresa e procedure concorsuali*, in «Rivista diritto societario», 2017, n. 2.

<sup>94</sup> Così Cass. civ. sez. III, 19 giugno 2008, n. 16612, richiamando anche sue precedenti pronunce. Cfr. G. RIVETTI, *Enti senza scopo di lucro*, Giuffrè, Milano 2017, p. 170 e ss.

che al medesimo ente possano essere applicate le procedure concorsuali in caso d'insolvenza. Peraltro, sempre in sede giurisprudenziale si è cercato di contemperare l'applicabilità di tali procedure con le specificità, qualitative e strutturali, dell'ente pattizio. Celebre in tal senso la pronuncia del Tribunale di Roma del 2013 (sezione fallimentare n. 432/13), il quale ha affermato in linea di principio l'assoggettabilità dell'ente ecclesiastico alle procedure concorsuali, anche perché esse «rispondono ad esigenze pubblicistiche che vanno al di là della tutela del singolo creditore», e dunque sarebbe arduo «ipotizzare con un qualche senso una inapplicabilità delle norme concorsuali a una persona giuridica che operi nel mercato». Al tempo stesso, il Tribunale romano ha tenuto conto delle caratteristiche per così dire composite dell'ente confessionale civilmente riconosciuto: quindi, da un lato, delle sue finalità/attività istituzionali di religione o di culto, coperte da speciali garanzie di autonomia, dall'altro lato delle attività imprenditoriali eventualmente svolte, distinte dalla prime e da valutare separatamente «anche nell'ottica liquidatoria di quelle parti del patrimonio dell'ente specificamente destinate [alle attività d'impresa] ovvero non riferibili, neppure indirettamente» alle finalità/attività primarie dell'ente confessionale. Si è così inteso escludere che tutti i beni funzionali alle finalità-attività primarie dell'ente potessero essere assoggettati alla procedura liquidatoria, mentre tale procedura è stata ammessa per i beni destinati allo svolgimento delle attività imprenditoriali<sup>95</sup>.

Tale pronuncia non è andata esente da critiche, tra l'altro per la difficoltà di operare chiare separazioni tra i beni dell'ente, in mancanza di apposite discipline al riguardo; mentre si è continuato a discutere sulle varie procedure esperibili in caso di crisi dell'impresa e d'insolvenza, spesso distinguendo la loro applicabilità agli enti pattizi a seconda che comportino o meno lo spossamento del patrimonio e l'estinzione dell'ente. Sotto tali profili, la discussione resta aperta anche oggi a seguito della previsione del d. lgs. del 2017 prima richiamata, presente anche – come già detto – nella precedente disciplina dell'impresa sociale, e secondo la quale gli enti religiosi civilmente riconosciuti con ramo Is non sono soggetti alla procedura della liquidazione coatta amministrativa in caso d'insolvenza. Tale previsione finisce così per riportare alla questione dell'assoggettabilità degli enti confessionali civilmente riconosciuti alle altre procedure concorsuali, diverse dalla liquidazione coatta amministrativa; per quanto, nel frattempo, tale questione più generale si sia arricchita di nuovi traccati giurisprudenziali e

<sup>95</sup> Tribunale di Roma, sezione fallimentare, n. 432 del 2013. Nella specie, i giudici si sono pronunciati sulla richiesta, avanzata in nome e nell'interesse dello stesso ente ecclesiastico, di declaratoria dello stato d'insolvenza in relazione all'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria.

della novità introdotta dal legislatore per il ramo Is (come anche per il ramo Ets), in base alla quale l'ente religioso civilmente riconosciuto è tenuto a costituire un «patrimonio destinato» per le attività del suo ramo<sup>96</sup>.

Vale la pena di segnalare che diverse confessioni religiose stanno dando prova di una crescente attenzione verso la trasparenza di gestione degli enti e dei loro beni, per prevenire eventi patologici nella vita sia confessionale che civile dell'ente. Si muovono in tali direzioni, ad esempio, le linee guida adottate di recente all'interno della Chiesa cattolica in ordine alla gestione dei beni degli istituti di vita consacrata<sup>97</sup>. Esse sono attente alla tutela del «patrimonio stabile» dell'ente, distinguendolo da altre masse patrimoniale. E si può anche dire che, almeno negli intenti, esse sembrano evocare quanto oggi prefigurato in sede civile dal d. lgs. n. 14 del 2019, per prevenire la crisi d'impresa e l'insolvenza. Tale decreto infatti traccia diversi percorsi tesi a prevenire l'avvio delle procedure concorsuali, di fronte allo «stato di difficoltà economico-finanziaria che rende probabile l'insolvenza del debitore», ovvero la sua incapacità a soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni (art. 2 del Codice) nell'esercizio, anche non a fini di lucro, di un'attività commerciale, artigiana o agricola<sup>98</sup>.

<sup>96</sup> Cfr. A. PERRONE, *Enti ecclesiastici e procedure concorsuali*, in «Giurisprudenza commerciale», 2018, n. 2, p. 242 e ss.

<sup>97</sup> *Economia al servizio del carisma e della missione*, Libreria editrice vaticana, Città del Vaticano 2018: si tratta degli *Orientamenti* adottati dalla Congregazione per gli Istituti di vita consacrata e le società di vita apostolica in ordine alla gestione dei beni di tali enti.

<sup>98</sup> Così l'art. 1, comma 1, del d. lgs. n. 14 del 2019, che esclude dal suo ambito di applicazione lo Stato e gli enti pubblici. Sono previste forme di concertazione tra debitore e creditori, che «nelle procedure di regolazione della crisi e dell'insolvenza e durante le trattative che le precedono (...) devono comportarsi secondo buona fede e correttezza» (art. 4). Si tratta di procedure di allerta (artt. 12 ss) e di composizione assistita della crisi (artt. 19 ss), che hanno natura riservata e non giudiziaria e si svolgono di fronte all'organismo di composizione della crisi d'impresa (OCRI), istituito presso ciascuna Camera di Commercio (art. 16), con la nomina di un collegio di esperti (artt. 16-17). Nel caso di mancata conclusione dell'accordo debitore-creditori e della permanenza della crisi, il collegio invita il debitore a presentare domanda di accesso ad una delle procedure di regolazione della crisi o dell'insolvenza entro 30 giorni (art. 21), ovvero al procedimento di apertura della liquidazione giudiziale (art. 41ss) o di accesso a una procedura di regolazione concordata (art. 44ss), salva la possibilità per il tribunale, su istanza di parte, di adottare misure cautelari e protettive (art. 54). È possibile ricorrere anche a vari strumenti negoziali stragiudiziali (come ad esempio gli accordi di esecuzione di piani attestati di risanamento, ex art. 56 ss.). Nel concordato preventivo (art. 84 e ss.) restano in piedi gli organi amministrativi dell'impresa, ma sotto la vigilanza del commissario giudiziale. Per gli enti confessionali resta esclusa la liquidazione coatta amministrativa, che comporta anche l'estinzione dell'ente e lo stesso Codice l'ammette solo nei casi espressamente previsti dalla legge (art. 293). Resta invece aperto il problema del ricorso alla liquidazione giudiziale. Al riguardo, cfr. di recente L. DECIMO, *L'ente ecclesiastico imprenditore nel Codice della crisi*

Un'altra questione ancora oggi abbastanza controversa è quella dell'applicabilità agli enti religiosi pattizi delle previsioni di cui al d. lgs. n. 231 del 2001<sup>99</sup>. Si tratta del decreto lgs. che ha introdotto la responsabilità amministrativa dell'ente (persona giuridica, società, associazione anche priva di personalità giuridica)<sup>100</sup> per un insieme di reati commessi dai suoi rappresentanti e collaboratori, nell'interesse o a vantaggio del medesimo ente (art. 5, comma 1), a meno che questo non abbia «adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire i reati della specie di quello verificatosi» (art. 7, comma 2)<sup>101</sup>. Il decreto ha sancito anche l'inapplicabilità delle sue previsioni a date figure di enti («agli enti pubblici territoriali, agli enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale»)<sup>102</sup>, ma non ha fatto al riguardo alcuna menzione degli enti confessionali, pattizi e non. E questi suoi silenzi sono stati variamente commentati in sede scientifica. Alcuni ne hanno dedotto la sicura applicabilità del decreto agli enti confessionali<sup>103</sup>. Altri hanno ritenuto, invece, di poter comprendere tali enti tra le figure esplicitamente escluse dall'area di operatività del decreto, più precisamente

---

*dell'impresa e della insolvenza*, aprile 2019, leggibile alla pagina web <<https://www.diritto.it/lente-ecclesiastico-imprenditore-nel-codice-della-criasi-dimpresa-e-della-insolvenza/>>, p. 9 e ss.

<sup>99</sup> Il d. lgs. n. 231 del 2001 contiene la «Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300».

<sup>100</sup> Così l'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 231 del 2001.

<sup>101</sup> Cfr. gli artt. 24 e seguenti, che comprendono, tra gli altri, i reati di truffa in danno dello Stato, di un ente pubblico o dell'Unione europea o per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 24), delitti informatici e trattamento illecito dei dati (art. 24 bis), delitti di criminalità organizzata (art. 24 ter), delitti contro l'industria e il commercio (art. 25-bis 1), omicidio colposo o lesioni gravi o gravissime commesse con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro (art. 25-septies), induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria (art. 25-decies), reati ambientali (art. 25-undecies), reati tributari (art. 25-quinquiesdecies). L'elenco dei reati è stato di recente ampliato con il d. lgs. n. 75 del 2020, su cui cfr. C. CORSARO e M. ZAMBRINI, *Il recepimento della direttiva PIF e le novità in materia di reati contro la pubblica amministrazione e reati tributari. L'ulteriore ampliamento dei reati presupposto per la responsabilità degli enti*, in <<https://www.giurisprudenzapenale.com/2020/07/21/il-recepimento-della-direttiva-pif-e-le-novita-in-materia-di-reati-contro-la-pubblica-amministrazione-e-reati-tributari-lulteriore-ampliamento-dei-reati-presupposto-per-la-responsabilita-deg/>>.

<sup>102</sup> Cfr. l'art. 1, comma 3, del d. lgs.

<sup>103</sup> Per l'applicabilità del decreto agli enti confessionali civilmente riconosciuti cfr., tra gli altri, D. FONDAROLI, A. ASTROLOGO, G. SILVESTRI, *Responsabilità amministrativa ex d. lgs. n. 231 del 2001 ed enti ecclesiastici civilmente riconosciuti*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica <[www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)>, n. 38/2012, pp. 14 ss.

tra quelli svolgenti «funzioni di rilievo costituzionale», affermando che gli enti confessionali svolgono una funzione strumentale alla tutela della libertà di culto e di religione costituzionalmente garantite<sup>104</sup>. Altri ancora hanno messo in dubbio l'applicabilità del decreto in quanto potenzialmente lesiva dell'autonomia di organizzazione delle confessioni protetta dalla Costituzione: ciò perché l'esenzione dalla responsabilità è subordinata all'adozione di dati modelli strutturali e di gestione<sup>105</sup>; inoltre perché le sanzioni previste potrebbero comportare un'ingerenza nell'organizzazione e amministrazione delle confessioni. Argomenti vari, dunque, alcuni dei quali porterebbe ad escludere dalla sfera di applicazione della legge pressoché «tutti gli enti funzionali all'esercizio di un diritto fondamentale o interesse avente rilevanza costituzionale», allargando così «a dismisura la platea degli enti esenti» dalla responsabilità prefigurata nel decreto<sup>106</sup>. Comunque sia, è difficile ammettere una sorta d'immunità totale delle strutture confessionali e pattizie di fronte ai silenzi del decreto su di esse e di fronte a norme di rilevanza pubblicistica, che racchiudono una regola generale per le persone giuridiche private nel loro agire. Semmai si può riconoscere che tanto le sanzioni applicabili, quanto i modelli organizzativi idonei a prevenire i reati menzionati nel d. lgs.<sup>107</sup> dovrebbero comunque tener conto dell'identità confessionale di quegli enti e rispettarne la configurazione strutturale di base<sup>108</sup>.

<sup>104</sup> Cfr. A. BETTETINI, *Le attività dell'ente ecclesiastico a confronto con la normativa civile. Profili problematici, in L'ente ecclesiastico a trent'anni dalla revisione del Concordato*, a cura di P. Clementi, L. Simonelli, Giuffrè, Milano 2015, pp. 426 ss.

<sup>105</sup> Cfr. gli artt. 6 e 7 del d. lgs. sui modelli di organizzazione idonei a prevenire la commissione dei reati della specie di quello verificatosi. L'art. 6 fa riferimento, tra l'altro, alla previsione «di uno o più canali che consentano ai soggetti (presi in considerazione dal d. lgs.) di presentare a tutela dell'integrità dell'ente segnalazioni circostanziate di condotte illecite, rilevanti ai sensi del presente decreto e fondate su elementi di fatto precisi e concordanti, o di violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente, di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte; tali canali garantiscono la riservatezza dell'identità del segnalante nelle attività di gestione della segnalazione».

<sup>106</sup> Così P. CAVANA, *Enti ecclesiastici e settore non profit a confronto con il principio della trasparenza*, in *La trasparenza nella gestione dei beni ecclesiastici: dalla governance alla accountability*, a cura di A. Aste, Marcianum press, Venezia 2019, p. 134.

<sup>107</sup> Cfr. la nota 101.

<sup>108</sup> Si può senz'altro convenire che alcune sanzioni previste dal decreto, peraltro solo come possibili, mal si conciliano con le garanzie di autonomia strutturale degli enti confessionali pattizi. È quanto può dirsi a proposito della previsione di cui all'art. 15 del d. lgs., su cui ha posto l'accento G. CASUSCELLI, *Il diritto penale*, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. Casuscelli, Giappichelli, Torino 2015, p. 388; per l'art. 15 cit., in presenza di date condizioni, il giudice potrebbe disporre, in luogo della sanzione interdittiva dell'attività (artt. 13-14), «la prosecuzione dell'attività dell'ente da parte di un commissario per un periodo pari alla durata della pena interdittiva che sarebbe stata applicata».

**Il rapporto tra diritto e religione ha contrassegnato l'evoluzione culturale e ordinamentale dell'Europa e oggi è parte integrante delle sfide culturali e giuridiche poste in Italia, come in altri paesi, dalla crescita del pluralismo religioso e culturale. Dopo avere ripercorso le svolte storico-ordinamentali maturate in Italia a partire dall'Ottocento, il volume si sofferma sull'attuale disciplina del fenomeno religioso nell'ordinamento italiano, approfondendo alcuni profili della libertà religiosa, sia individuale che collettiva, e alternando riferimenti a temi classici con riferimenti a temi emergenti a seguito delle dinamiche pluralistiche in atto. Con questi suoi contenuti, il volume si rivolge agli studenti di percorsi formativi brevi o propedeutici ad altri specialistici dell'area giuridica.**

Contributi di:

**Carlo Cardia**, Professore emerito di Diritto ecclesiastico e Diritto canonico, Università degli Studi Roma Tre.

**David Durisotto**, Professore associato di Diritto ecclesiastico e Diritto canonico, Università degli Studi di Cagliari.

**Rita Benigni**, Professoressa associata di Diritto ecclesiastico e Diritto canonico, Università degli Studi Roma Tre.

**Pierangela Floris**, Professoressa ordinaria di Diritto ecclesiastico e Diritto canonico, Università degli Studi di Cagliari.