

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»¹. 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

¹ 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?»². 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»³.

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 Wittemberg 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.

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

³ 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»⁴. 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»⁵.

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,

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

⁵ 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»⁶. 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 maniere⁷.

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

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

⁷ 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 guarentigie 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 famiglie⁸. 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

⁸ 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 religiosa⁹.

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

⁹ 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 regionali¹⁰.

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 religiosa¹¹. 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

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

¹¹ 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)¹². Le leggi sino ad oggi approvate su base di Intesa sono dodici¹³ 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

¹² 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.

¹³ I testi possono leggersi sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 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 1948, 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)¹⁴. 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

¹⁴ 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 sociali¹⁵. 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 cittadini¹⁶, 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»¹⁷. 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»¹⁸; 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

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

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

¹⁷ Corte Cost., 11-12 aprile 1989, n. 203.

¹⁸ F. RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., p. 198.

stretto rapporto col problema della religiosità»¹⁹. 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 pluralismo²⁰. 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 costume²¹ riprendendo la formula della legislazione fascista sui culti ammessi. Si sarebbero però legittimate forme di controllo del patrimonio dottrinale delle comunità

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

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

²¹ 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 pubblico²². 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 umana²³. 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 fedeltà²⁴. Per sé, questa pratica potrebbe sembrare contrastante

²² 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.

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

²⁴ 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), 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 Science²⁵. 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

²⁵ 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»²⁶. 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 religiosa²⁷.

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

²⁶ F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna 2000.

²⁷ 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 medesima²⁸. 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

²⁸ 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 attività²⁹. 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 enti³⁰.

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 non³¹. 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

²⁹ P. FLORIS, *L'ecclesiasticità degli enti*, Giappichelli, Torino 1997.

³⁰ P. CAVANA, *Gli enti ecclesiastici nel sistema pattizio*, Giappichelli, Torino 2011.

³¹ 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 passato³². 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

³² 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 denominazione³³. 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 (abilitate 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

³³ 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 decenni³⁴ 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 diverse³⁵.

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)³⁶. In questa

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

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

³⁶ 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»³⁷. 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 vita³⁸. Nel 1993 il

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

³⁸ 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 governano³⁹.

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), novembre 2008; F. BASILE, *Ultimissime dalla giurisprudenza in materia di reati culturalmente motivati*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale». Rivista telematica (www.statoeChiese.it), n. 30 del 2018.

³⁹ 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 pubblici⁴⁰, 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 ideali⁴¹. 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

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

⁴¹ 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 seguito⁴².

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 identificazione⁴³ 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

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

⁴³ 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 specificità⁴⁴. 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).

⁴⁴ 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 2007⁴⁵. 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.

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