

IL DIRITTO DI LIBERTÀ RELIGIOSA: LE STAGIONI DELLA STORIA E LA *VOLUNTAS LEGISLATORIS*

GIOVANNI BATTISTA VARNIER

SOMMARIO: 1. Le lacerazioni sociali del presente e le garanzie per la libertà religiosa. – 2. Il peso del retaggio del passato. – 3. L'appartenenza confessionale tra autonomia statutaria, sperequazioni normative e qualificazione confessionale. – 4. Il problema della connessione tra intese e legge generale. – 5. Le intese mancate e l'inerzia legislativa. – 6. Un confronto a distanza. – 7. Maggioranza/minoranze. – 8. Qualche proposta.

1. Le lacerazioni sociali del presente e le garanzie per la libertà religiosa

Il tema del diritto di libertà religiosa, nel suo percorso storico e nel presente contesto normativo (sia *de iure condito* che *de iure condendo*), è troppo coinvolgente per sottrarsi a quella che si definisce la mozione degli affetti. Ciò è tanto più forte, anche per colui il quale possiede uno stile letterario spoglio di retorica, in relazione al fatto che ci troviamo a Napoli nella sede dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici. Ricordo pertanto che in queste sale si svolse dal 19 al 22 novembre 1986 il convegno dal titolo: *Dottrine generali del diritto e diritto ecclesiastico*, con contributi, solo per menzionare gli studiosi nel frattempo scomparsi, di: Giuseppe Caputo, Luigi De Luca, Francesco Finocchiaro, Tommaso Mauro, Gabriele Molteni Mastai Ferretti, Guido Saraceni¹.

¹ Cfr. *Dottrine generali del diritto e diritto ecclesiastico. Atti del Convegno. Napoli, 19-22 novembre 1986*, Istituto italiano per gli Studi Filosofici, Napoli, 1988.

Ma sono anche altre le rievocazioni che si presentano alla mente ed è difficile riuscire a farle tacere tutte. Penso ai due incontri, organizzati ad Urbino nel settembre 1990 e nell'ottobre 1993, rispettivamente dal titolo: *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*² e *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*³, che furono espressamente indirizzati a trattare il tema delle minoranze religiose sia in relazione all'autonomia statutaria che al processo di attuazione delle intese ex art. 8 Cost.

Tali convegni sono tuttora ricordati, oltre che per la specificità del tema, per il fatto che per la prima volta vi parteciparono, con pertinenti interventi, esponenti delle confessioni religiose accanto a rappresentanti ai massimi livelli della Direzione Generale degli Affari dei Culti.

Dirò subito che il contesto di allora era tanto dinamico quanto quello di oggi è statico, ma anche c'è da aggiungere che in quella tempesta culturale fu dominante il tema della revisione concordataria e delle nuove intese e l'attenzione (con qualche filone di divertita curiosità) fu prevalentemente rivolta alle nuove entità religiose e ai loro comportamenti eterodossi. Tali comportamenti erano vagliati alla luce delle garanzie di libertà religiosa, mentre non si aveva sentore della reale portata del fondamentalismo islamico e del suo dilagare senza regole nell'Occidente cristiano. Avevamo già avuto il terrorismo nazionalista arabo ma esso era legato alla causa palestinese, quindi con una motivazione politica e non religiosa.

Oggi, invece, sono saltati parametri ritenuti consolidati e viviamo in un contesto sociale lacerato: il desiderio della sicurezza ci rende diffidenti, la crisi economica ci fa sentir e poveri, la globalizzazione naufraghi e percepiamo la massiccia immigrazione, di cui non conosciamo i contorni e gli sviluppi, non come singole persone in cerca di una migliore condizione di vita ma quale un fenomeno incontrollabile che ci sta facendo perdere l'identità e mettere a repentaglio la sicurezza.

Inoltre da questo nostro piccolo mare Mediterraneo, culla del monoteismo e delle tre religioni del libro, che Fernand Braudel si sforza

² Cfr. *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, a cura di V. PARLATO-G.B. VARNIER, Giappichelli, Torino, 1992.

³ Cfr. *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di V. PARLATO-G.B. VARNIER, Giappichelli, Torino, 1995.

di considerare omogeneo⁴ (ma che presenta nei Paesi che vi si affacciano una serie di sistemi giuridici diversi) arriva qualcosa di antico, ma che per noi è nuovo ed imprevisto, anzi imprevedibile: l'espansione islamica.

Venendo al nostro convegno è opportuno che esso abbia una proiezione esterna rispetto alla sfera accademica, non solo in relazione alle sedi nelle quali si svolgono i lavori, quanto alla stessa articolazione e partecipazione a questi ultimi. Ciò per rispondere all'affermazione (auguriamoci che si riferisca specialmente al passato) che non vi è sufficiente attenzione da parte della dottrina alla regolamentazione della libertà religiosa in Italia, mentre bisogna riconoscere che è la dottrina che non viene ascoltata e molti dei suoi interventi non escono dal circolo degli addetti ai lavori.

Esattamente Valerio Tozzi, in apertura di questo Seminario, afferma – nelle sue «Proposte di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose» – che il nostro incontro: «si propone di valorizzare il ruolo che la ricerca universitaria dovrebbe avere in un sistema democratico, lanciando sassi in diversi stagni». Aggiungendo più oltre: «Chi, come me, ritiene che i diritti civili e fra questi le libertà religiose, siano fra le più significative spie del *tasso di democraticità* di un sistema politico, spesso avverte la frustrante sensazione della marginalità della scienza, della scarsa utilità del lavoro degli studiosi, specie per materie ad alto tasso di politicità, quale è la nostra. È mia convinzione che, i responsabili delle decisioni politiche siano generalmente poco inclini a dare ascolto anche a chi elabora pensiero, ovvero che preferiscano avvalersi di *consiglieri del principe*, unici interpreti delle esigenze che si manifestano nella società e quindi i migliori suggeritori delle risposte da dare».

Invero, ove non ci fosse distanza e disinteresse del potere politico nei confronti del lavoro scientifico ma qualche forma di ascolto, ci saremmo risparmiati provvedimenti che (nei risvolti in cui sono intesi) ci portano indietro nel tempo, come quelli a cui si è dato vita con la cosiddetta Consulta islamica e neppure proposte, frutto di confusione e di una certa ignoranza normativa, come quella – da poco avan -

⁴ Cfr., F. BRAUDEL, *Il Mediterraneo. Lo spazio la storia gli uomini le tradizioni*, XVI ed., Bompiani, Milano, 2007.

zata – di introdurre nella scuola italiana un'ora di insegnamento della religione islamica o ebraica, alternativa a quella cattolica.

Tuttavia la stessa dottrina non può sottrarsi ad una riflessione autocritica, perché con frequenza gli studiosi (proprio perché l'attenzione agli esiti delle loro indagini arrivano tardi rispetto alla delicatezza della fattispecie) abbandonano i temi classici (quale quello delle libertà religiose) e volgono le loro indagini verso tematiche trascurate e ricercano prospettive desuete, che non sempre trovano una adeguata costruzione o riescono a suscitare un vero interesse. Soprattutto l'autocritica deve essere fatta per come, fino ad ora, essa ha impostato il tema della tutela delle convinzioni non confessionali in materia di religione.

A questo proposito penso che sia opportuno richiamare ancora, sebbene in sintesi, quanto scrive Valerio Tozzi, che con entusiasmo e impegno ha promosso l'organizzazione di questo convegno: «Molti manuali e testi giuridici, non si discostano da questa impostazione [di leggere gli artt. 7 e 8 come la fonte principale di disciplina costituzionale del fenomeno religioso], relegando gli altri artt. 19 e 20 Cost. ad un ruolo marginale o quasi *derivato*, come se la libertà religiosa dei singoli continuasse ad essere mediata dal *patronato* della Chiesa e oggi delle *confessioni con intesa* con lo Stato. Troppo spesso la dottrina sembra relegare la tutela dell'articolo 19 alla mera sfera dei diritti individuali, perché le esigenze dei soggetti collettivi e cioè i bisogni complessi in materia religiosa ottengono attenzione solo se assurgono al rango di *confessione religiosa*. I bisogni collettivi non veicolati da una *confessione religiosa* non hanno garanzie capaci di invenerare il principio di uguaglianza che, all'articolo 3 della Carta, pone anche la religione fra i beni specificamente considerati»⁵.

Personalmente aggiungo che, oltre alla prevalente insistenza sull'elemento di novità rappresentato dal fenomeno migratorio islamico, ritengo che ci si debba occupare anche della presenza tra noi del mondo dell'ortodossia e di quello delle confessioni, lasciate da troppo tempo e forse per sempre, senza intesa. Questo perché, è bene chiarirlo subito, che le minoranze religiose maggiormente tutelate sono quelle storicamente presenti nel nostro Paese – come avviene

⁵ V. Tozzi, *Intervento*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti. Annuario 2007. Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI. Atti del XXII Convegno Annuale. Napoli, 26-27 ottobre 2007*, Cedam, Padova, p. 437.

per le minoranze linguistiche – mentre le intese hanno accresciuto le disuguaglianze, ma in questo caso tra confessioni pressoché uguali.

È quindi opportuno che ci si ritrovi a riflettere in modo collettivo perché tutti noi abbiamo il dovere di proporre il nostro punto di vista, anche a futura memoria. Scomodando Fichte, ma i tempi oscuri che attraversiamo lo richiedono, dir ei che questa è *la missione del dotto*.

2. Il peso del retaggio del passato

Sempre più spesso pressati dal contingente dimentichiamo di considerare la prospettiva storica quale componente essenziale del diritto ecclesiastico italiano; una prospettiva che, ove esattamente interpretata, può contribuire a chiarire la realtà del presente. Questo oblio è un fenomeno generale di una società che vive gli eventi nel cosiddetto tempo reale.

Anche la Chiesa cattolica, da sempre fondata sulla tradizione, è stata travolta dall'azione di disordinate avanguardie che si sono attestate su di un terreno privo di fondamento normativo, costringendo l'attuale pontefice, uomo di non effimero spessore culturale, a guardare al passato per recuperare il valore della Chiesa di sempre.

Appare quindi giustificato che anch'io mi trovi ad insistere sulla necessità di volgermi indietro al fine di poter cogliere con questa prospettiva la validità di antiche considerazioni e proposte a proposito del diritto di libertà religiosa.

In primo luogo richiamo ancora una volta le limpide pagine di Francesco Ruffini, nelle quali il maestro del diritto ecclesiastico italiano ci ricorda che la situazione degli aderenti a culti differenti da quello cattolico è, in linea di fatto, profondamente diversa da quello cattolico e, quindi, sarebbe giustificata una uguaglianza proporzionale che non implica una disparità di trattamento giuridico riservato nell'ordinamento dello Stato alle confessioni di minoranza⁶.

Osservando la storia scorgiamo che tutto si consuma in un secolo e, se ben guardiamo, è da oltre sessanta anni che nei confronti delle an-

⁶ Cfr., F. RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Bocca, Torino, 1924.

tiche e nuove minoranze religiose presenti in Italia continuiamo a fare i conti con il peso del retaggio di un passato ancora più lontano. Dai tempi della concessione dello Statuto albertino ci giunge la legge Sineo del 19 giugno 1848 con quell'unico articolo, che per stile e semplicità espressiva sembra una epigrafe: «La differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici ed all'ammissibilità alle cariche civili e militari»; mentre un'altra svolta storica si ebbe il 30 aprile 1929, allorché lo stesso giorno in cui fu presentato alla Camera dei deputati il disegno di legge per l'esecuzione dei Patti lateranensi fu anche presentato (coincidenza voluta e significativa) il disegno di legge concernente la regolamentazione delle confessioni acattoliche.

Ulteriore contributo che fa riflettere, se accogliamo le sollecitazioni di Francesco Margiotta Broglio di studiare il diritto ecclesiastico coloniale, proviene dal *Proclama del tenente generale Caneva alle popolazioni della Tripolitania, della Cirenaica e delle regioni annesse* del 13 ottobre 1911: «Le leggi tutte religiose e civili saranno rispettate; rispettate saranno le persone e le proprietà; rispettate le donne, e rispettati i diritti ed i privilegi annessi alle Opere Pie Religiose. L'azione dei capi dovrà avere per unico scopo il Vostro benessere e la Vostra quiete, ed ispirarsi perciò alla 'legge' e alla 'sunna': giustizia vi sarà resa secondo la 'sceria' da giudici che nella medesima siano versati, ed abbiano condotta morale lodevole».

[...]

«Così ognuno potrà pregare, nella sua moschea, per la grandezza del popolo italiano e per la gloria del suo Re, che Iddio lo salvi ...»⁷.

Sempre dal passato troviamo un teorico del separatismo come Alexandre Vinet⁸ e un esponente del neo-giurisdizionalismo meri-

⁷ Il testo completo può leggersi in: *Codice ecclesiastico*, a cura di A. BERTOLA-A.C. JEMOLO, Cedam, Padova, 1937, pp. 775-776.

⁸ Alexandre Vinet nella sua *Memoria in favore della libertà dei culti*, pubblicata in prima edizione nel 1826 e che tanta influenza ebbe nel consolidarsi dell'idea di separazione, è chiaro nell'affermare di come non si possa neppure «immaginare che dei musulmani vogliano stabilirsi in un paese cristiano, dove non sono i padroni? C'è repulsione tra queste due religioni e queste due razze non possono sussistere riunite, il musulmano si troverebbe talmente estraneo ai nostri costumi, e sarebbe obbligato a rinunciare talmente a tante cose, che non potrà certo lasciare la sua patria senza l'idea di lasciare anche il turbante» (A. VINET, *Libere Chiese in libero Stato. Memoria in favore della libertà dei culti (1826)*, Edizioni GBU, Chieti-Roma, 2008, p. 251).

dionale come Francesco Scaduto ⁹, i quali, per percorsi diversi, raggiungono identiche conclusioni circa la impossibilità di un insediamento dell'islam nell'Occidente cristiano.

3. L'appartenenza confessionale tra autonomia statutaria, sequenziazioni normative e qualificazione confessionale

Come sappiamo l'uguaglianza completa e la cancellazione delle incapacità personali e reali per i culti tollerati si ebbe, in tutta Italia, solo a partire dal 20 settembre 1870, una data che le minoranze religiose non hanno mai festeggiato in questa dimensione. Da allora, se ovviamente il confessionismo di Stato è finito, il cammino della libertà religiosa si è bloccato e le minoranze, dopo aver rivendicato il diritto all'uguaglianza rivendicano quello alla diversità. In altri termini siamo passati dalla richiesta dell'uguaglianza nell'uniformità alla uguaglianza nella diversità, con una situazione di confessioni con intesa che risultano favorite e con il macroscopico errore storico di queste ultime di avere accettato il sistema dell'otto per mille, rafforzando, quindi, anziché stemperare il rapporto di collaborazione con lo Stato. Così per quanto riguarda le minoranze religiose, abbandonato il «coacervo anonimo degli indistinti», siamo arrivati alle confessioni «garantite», mentre i gruppi poco numerosi e scarsamente aggregati istituzionalmente (quindi incapaci di fare *lobby*) sono rimasti fuori dalla possibilità di essere raggiunti dallo strumento dell'accordo. «Questi stessi diritti, proprio perché già presenti *in nuce* nel dettato costituzionale, di cui sono solo lo svolgimento, non costituiscono inammissibili privilegi a condizione che siano comuni (fatti salvi gli eventuali profili di specificità) a tutte le confessioni: e tra queste meritano speciale attenzione quelle che risultano essere minoritarie, in senso quantitativo e/o sociologico, perché maggior-

⁹ Francesco Scaduto, nel suo celebre manuale di diritto ecclesiastico, distinguendo i diversi culti pose al quinto posto i: «culti non tollerati neppure di fatto perché ritenuti contrari alle nostre leggi, o al nostro diritto pubblico od alla nostra morale; tali dovrebbero essere per esempio il mormonico ed il maomettano; ma ignoro se mai si siano fatti dei tentativi per introdurli in Italia, e quali misure abbia mai adottato il governo in proposito» (F. SCADUTO, *Diritto ecclesiastico vigente in Italia. Manuale*, II ed., Bocca, Torino, 1984, pp. 770-771).

mente esposte al rischio di dovere affrontare le discriminazioni e gli ostacoli «di fatto» provenienti anche dai pubblici poteri, centrali e locali»¹⁰.

L'esame del portato storico ci dice anche che con le intese si partì con il piede sbagliato, sottoscrivendo gli accordi con lo Stato le confessioni (che hanno potuto farlo) hanno esteso anziché contenere l'area di privilegio; quindi per queste ultime si può parlar e di un nuovo spazio di garanzie, rispetto ad altre realtà religiose che avrebbero identiche specialità e specificità da regolare.

Basta leggere la bozza di intesa firmata già il 26 aprile 1981 dalle delegazioni del Governo italiano e della Tavola valdese¹¹, per accorgersi che lo spirito è quello delle norme del 1930 «concordate» con la Comunità ebraica, cioè dare una applicazione specifica alla legge del 1929. Nel testo finale dell'accordo si rifiutano sdegnosamente gli oneri di culto, salvo a scoprire solo in seguito l'8 per mille, tanto che al presente i valdesi sono la confessione religiosa che dopo la Chiesa cattolica incassa i maggiori proventi pubblici.

La manifestazione «Ugualmente libere», svoltasi a Roma il 13 giugno 2009 su impulso di diverse Chiese evangeliche italiane, si è conclusa con l'appello alle più alte cariche dello Stato affinché sia data piena attuazione al dettato costituzionale in materia di libertà religiosa con il completamento del quadro delle intese¹². Ovviamente il riferimento è agli accordi firmati e ancora lontani dall'essere approvati, ma in proposito occorre essere franchi perché, anche qualora si arrivi all'approvazione di tali accordi, non si completerà nulla ma si allargherà soltanto la sperequazione normativa, mentre altre decine di gruppi stanno bussando alla porta.

È ancora il Casuscelli a richiamare l'attenzione sul fatto che: «Oggi, assistiamo forse al duplice tentativo di teorizzarne una frammentazione che neghi di fatto la «indivisibilità» dei diritti di libertà, e di

¹⁰ G. CASUSCELLI, *Perché temere una disciplina delle libertà religiose conforme a Costituzione?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica, novembre 2007, pp. 14-15.

¹¹ Cfr. il *Testo della bozza di Intesa firmato dalle delegazioni del Governo italiano e della Tavola valdese*, il 26 aprile 1981, in *Fattore religioso e Comunità politica. Dall'età giolittiana ai nostri giorni*, a cura di G.B. VARNIER, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 476-484.

¹² Cfr., «ADISTA». *Notizie, documenti, rassegne, dossier sul mondo cattolico e realtà religiose*, 27 giugno 2009, n. 70, p. 9.

approntare un sistema normativo di accesso e di godimento delle libertà «graduale», giustificato da considerazioni relative alla tradizione, all'identità nazionale, alla sicurezza»¹³.

Sempre con riferimento a quanto considerato mi permetto di ricordare ciò che scrissi nel 1995, senza possedere qualità profetiche, ma soltanto considerando in modo sereno una situazione non difficile da prevedere: «La prospettiva pattizia ci appare come un percorso che diventa ogni giorno più accidentato e si ha l'impressione che il trascorrere del tempo serva a concedere il meno possibile, così confessioni 'difficili' come Testimoni di Geova e islamici riceveranno meno di quanto avrebbero potuto ottenere dieci anni orsono. Inoltre di fronte alle difficoltà la prima soluzione adottata sembra soltanto quella di fermarsi»¹⁴.

Legato a quanto sopra c'è il delicato aspetto della autonomia istituzionale riconosciuta alle confessioni religiose¹⁵ e della loro qualificazione giuridica¹⁶; in particolare dobbiamo prendere atto del nuovo modo di intendere l'appartenenza confessionale, perché ormai le confessioni rientrano poco negli schemi tracciati nel 1929-30.

Per un verso è dominante l'aspetto legato all'etnia¹⁷ (elemento non nuovo perché già Mussolini intendeva gli acattolici fondamentalmente come stranieri¹⁸). In più le religioni, come in antico regime, hanno recuperato ambiti propri dello Stato sociale e i ministri di culto, anziché per *suffragia et preces*, intervengono su molte delle problematiche temporali, mentre nel caso degli ebrei, che non presentano queste caratteristiche, si passa dalla confessione religiosa alla semplice appartenenza confessionale.

¹³ G. CASUSCELLI, *Perché temere una disciplina*, cit., p. 6.

¹⁴ G.B. VARNIER, *La prospettiva pattizia*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, cit., p. 5.

¹⁵ Cfr. P. GISMONDI, *L'autonomia delle confessioni acattoliche*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, Vol. I, t. I, Giuffrè, Milano, 1963, pp. 633-662.

¹⁶ Cfr. S. FERRARI, *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, cit., pp. 19-47.

¹⁷ Sui rischi generati dalla nuova valenza identitaria delle religioni, si veda: S. FERRARI, *Tra geo-diritti e teo-diritti. Riflessioni sulle religioni come centri di identità*, in *Quaderni dir. e pol. eccl.*, 2007, 1, p. 10 ss.

¹⁸ Cfr. G.B. VARNIER, *Fascismo e minoranze religiose: linee di una ricerca* in *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*, Vol. II, t. II, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 463-490.

4. Il problema della connessione tra intese e legge generale

La necessità di una norma generale per raggiungere le confessioni senza intesa non risulta così scontata in dottrina, che per diverso tempo continuò ad essere orientata sulla possibilità che il regime giuridico delle minoranze religiose potesse passare dal sistema unilaterale dettato dalla legge sui culti ammessi a quello bilaterale, di cui al comma 3 dell'articolo 8 Cost.

Ma neppure fu scontato il percorso delle intese e il lungo articolo 5 dell'Intesa con le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese relativo al decesso in servizio di un militare di fede valdese è una norma superflua, che intende rispondere ad un vetero confessionismo di Stato, quale ancora si avrebbe potuto avere con la vigenza dell'articolo 1 dello Statuto albertino, ma è soprattutto una norma che mal si concilia con i principi di una legge generale sulla libertà religiosa.

Francesco Finocchiaro nel 1975, rappresentando la realtà del tempo, annota nel *Commentario della Costituzione*, a proposito delle «confessioni cristiane acattoliche»: «Tali confessioni, infatti, dichiararono di voler vivere secondo il diritto comune e vedono nelle intese solo un mezzo per garantir e 'la libertà delle confessioni di minoranza'; un mezzo, perciò, non utilizzabile per introdurre privilegi o situazioni di favore, bensì ammissibile in modo esclusivo per quelle materie per le quali le intese 'si rendono strettamente indispensabili'»¹⁹.

Nella linea di governo la possibilità di una legge generale per assicurare la libertà religiosa alle confessioni prive di intesa prese corpo con rapidità tra il 1983 e il 1984. Negli indirizzi programmatici allegati alle *Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri Bettino Craxi* del 9 agosto 1983, leggiamo quanto segue: «Nella prospettiva di una completa attuazione del dettato costituzionale il Governo riprenderà il negoziato con la Santa Sede per la revisione dei Patti Lateranensi onde risolvere definitivamente un problema che si trascina da troppi anni, in una dimensione che consenta di superare organicamente formule e meccanismi ormai invecchiati e di porre su di un piano di proficua collaborazione le relazioni tra società civile e società religiosa, nella distinzione dei rispettivi ordini.

¹⁹ F. FINOCCHIARO, Art. 8, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 433.

Nella medesima prospettiva il Governo si impegnerà per l'adozione delle leggi che, sulla base delle intese già raggiunte con le confessioni valdese e metodista, in applicazione dell'art. 8 Cost., avviino con la necessaria organicità l'abrogazione della legislazione sui cosiddetti 'culti ammessi'»²⁰.

Le aperture si ebbero in un altro intervento sempre del presidente del Consiglio in Senato del 25-27 gennaio 1984: *Bettino Craxi: una nuova dimensione nei rapporti tra lo Stato e la Chiesa*, in cui si ricorda che: «Resta, necessariamente, il problema di quelle Confessioni religiose che sono oggi, ma potrebbero essere anche in futuro, talvolta per la stessa impostazione delle credenze, *senza intesa*, senza, cioè, quel collegamento che la Costituzione pone alla base del regime giuridico statale delle Confessioni. Certo molte di queste saranno sollecitate dai procedimenti che si avviano a perfezionarsi, a porsi come interlocutori dello Stato: ma quelle che, essendo prive di organizzazione giuridica, non siano in grado di valutare gli interessi collettivi degli appartenenti in modo giuridicamente rilevante esprimendo le «rappresentanze» previste dalla Costituzione o che, per la fede professata, non accettino il principio dei rapporti formali con lo Stato, vedranno non percorribili, di fatto, la via delle intese.

Si porrà allo Stato, quindi, il problema di una normativa di diritto comune destinata, quanto meno, a regolare interessi non disciplinati sulla base di previe intese, la quale, in attuazione dei generali principi della Costituzione in tema di solidarietà sociale, di eliminazione degli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio delle libertà e il conseguimento dell'uguaglianza giuridica degli individui, consenta di parificare tali religioni e i loro istituti ad altri organismi sociali»²¹.

5. Le intese mancate e l'inerzia legislativa

Osservo ancora che nel titolo questa mia introduzione richiama le due relazioni dei colleghi Silvio Ferraro e Mario Tedeschi: *Le mino-*

²⁰ *Un accordo di libertà. La revisione del Concordato con la Santa Sede e la riforma della legislazione sugli Enti ecclesiastici e i nuovi rapporti con le altre Confessioni religiose*, II ed., Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1986, p. 5.

²¹ *Idem*, p. 303.

ranze religiose tra autonomia e immobilismo del legislatore ; relazioni che abbiamo ascoltato al convegno: *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, che si svolse a Bari il 17 e 18 settembre 2009. E lo richiama anche perché fui io in sede di organizzazione di quell'incontro a modificare l'originario titolo: *Le minoranze religiose tra autonomia e Intese mancate* in quello attuale che rispecchia maggiormente un'ottica di politica (o di mancata politica) ecclesiastica.

È un punto di cui sono convinto, quello dell'immobilismo del legislatore, perché per un discorso serio dobbiamo esser e consci del fatto e di conseguenza prenderne atto e rimarcare le differenze con lo Stato liberale quando era il legislatore e non il magistrato che tutelava i diritti; altresì è necessario essere consci della scarsa percorribilità parlamentare di certe proposte legislative, come nel caso del famoso progetto di Lelio Basso²².

Per risultare ancora più esplicito, il disegno di legge governativo recante norme sulla libertà religiosa mi sembra come le norme in materia di conflitti di interesse per i titolari di cariche di governo e di cariche pubbliche. Non so se ci sia accordo sull'opportunità, certamente non c'è nel merito.

Quindi dobbiamo continuare a farne a meno, anzi sintetizzando al massimo il mio pensiero dirò subito che il disegno di legge in discussione appare più una norma residuale che una norma generale sulla libertà religiosa in Italia.

Intanto l'articolato è invecchiato prima di trovare una sua definizione normativa, con il contemporaneo spostarsi dell'interesse su tematiche trasversali e, inoltre, siamo in una fase nella quale prevale la stasi politica piuttosto che il dinamismo legislativo; quindi l'interprete deve lavorare con il materiale che possiede.

Escludendo, perché in un contesto non libero, il dibattito sui Patti del Laterano, quando pensiamo che la legge delle Guarentigie – definita dalla cultura liberale un monumento di sapienza giuridica²³ –

²² Cfr. *Proposta di legge costituzionale del deputato Lelio Basso (Presentata alla Camera dei Deputati il 23 febbraio 1972)*, in *Un accordo di libertà*, cit., pp. 139-143.

²³ Sul carattere «quasi costituzionale» della legge delle Guarentigie, si veda, da ultimo: F. MARGIOTTA BROGLIO, *La rilevanza costituzionale dei Patti lateranensi tra Ordinamento giuridico fascista e Carta repubblicana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, n. 4, pp. 1332-1346.

nel 1871 fu discussa e approvata in breve tempo dal Parlamento italiano riunito a Firenze (pur con tutte le difficoltà connesse allo spostamento della capitale), qualche significato legato alla volontà politica in tutto questo ci deve essere.

Qualcuno poi potrebbe anche osservare che la stagione delle intese della metà degli anni Ottanta sia stata legata ai primi governi presieduti da esponenti dei partiti laici, repubblicani e socialisti²⁴, ma queste sono considerazioni di carattere politico.

In generale mi sembra che da diversi decenni il Parlamento italiano, piuttosto che la navigazione diretta in mare aperto, pratichi il cabotaggio delle leggi (dal portoghese *cabo* contornare capi e promontori). Dalla cosiddetta prima Repubblica il nostro Paese sta attraversando una transizione di cui non si vedono gli esiti e che ormai ha raggiunto lo spazio temporale di una generazione, con governi che legiferano con l'utilizzo del decreto e un Parlamento senza più partiti storici e parlamentari che neppure conoscono il proprio collegio elettorale.

A ciò si aggiunga l'osservazione di carattere generale – che condivido – che: «di solito il Parlamento tende ad essere «timido» quando sono in gioco tematiche di grande impatto sociale»²⁵.

Di fatto non riesco a vedere una norma che – secondo l'espressione presa a prestito dalla retorica ottocentesca – possa considerarsi un modello di sapienza giuridica. Questo Parlamento esprime governi certamente più duraturi che nel passato ma non ancora produttivi sul piano delle riforme; ricordo in proposito che quando negli anni Venti del Novecento si fecero concrete le occasioni di soluzione della Questione romana il cardinale Pietro Gasparri segretario di Stato avrebbe detto: «Qui ci vorrebbe al governo un Crispi»; intendo con questo che i governi forti, anche se ostili, sono i soli che possono toccare le questioni religiose.

Presto celebreremo i cento cinquanta anni dell'Unità d'Italia, spero senza dimenticare quel 1848 in cui tutto incominciò a concretarsi e ricorderemo quel re cattolico e lacerato dal dubbio che con lo Sta-

²⁴ Cfr., *Le trattative in corso con le altre confessioni religiose*, in *Un accordo di libertà*, cit., pp. 619-623.

²⁵ S. BORDONALI, *L'incidenza del fatto religioso nell'iter formativo della legge* (in corso di stampa), p. 18 del dattiloscritto.

tuto legò il proprio trono alla rivoluzione nazionale. Come sappiamo fu Carlo Alberto il 7 febbraio 1848 a riunire nel Consiglio di conferenza i ministri e i personaggi più illustri del regno per annunciare la concessione di una Carta costituzionale, che venne promulgata il 5 marzo successivo: vincendo sia le incertezze che le lungaggini temporali.

Orbene il programma di questo incontro recita: «proposte di riflessione» e la mia riflessione è la seguente: se anche un soggetto dubbioso come il sovrano sabaudo seppe sciogliere le incertezze e superare il giuramento fatto al predecessore Carlo Felice di non concedere una costituzione, ritengo di poter dedurre che se non abbiamo ancora una legge sulla libertà religiosa questo è perché non c'è la volontà di approvarla. Purché, con un notevole salto indietro, non si voglia ritenere che per la riaffermazione del principio di libertà religiosa bastino le norme della legge 24 giugno 1929, n. 1159, così come ebbe ad affermare il guardasigilli dell'epoca Alfredo Rocco nella relazione ministeriale al Disegno di legge contenente le «Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi»²⁶.

Credo poi che ci si debba chiedere e, e chiedere a fondo, che cosa sta frenando il percorso di tale legge sulla libertà religiosa: la paura dei nuovi movimenti religiosi, il terrorismo islamico, le ingerenze della Chiesa cattolica o tutto insieme? Le risposte ci porrebbero lontano ma contribuirebbero a chiarire in quale misura le norme di cui si discute tocchino la Chiesa cattolica e le confessioni con intesa, già garantite da accordi preferenziali.

Forse le nuove norme, oltre a precisare anche che cosa si intende per confessioni religiose, dovrebbero riprendere l'ipotesi di un deposito degli statuti, così da assicurare la segretezza dei fedeli ma la pubblicità dei rappresentanti. «Occorre, in definitiva, che sia abbandonata ogni strategia conservatrice che miri ad eludere o aggirare il tema centrale delle libertà di religione come diritto di tutti gli individui e dell'uguale libertà come diritto di tutte le confessioni. Se si vuole restare nel quadro della legittimità costituzionale, la concezione «positiva» della laicità non può operare solo nei ristretti confini della re-

²⁶ Cfr. V. DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, IX ed., Giuffrè, Milano, 1959, pp. 111-112.

golamentazione pattizia – come se le diversità, o meglio le specificità delle discipline pattizie legittimassero l'autonomia dei principi ispiratori e del complesso di regole che li concernono – ma deve espandersi nella più ampia sfera del diritto comune. L'assetto pluralistico ed il carattere interventista della Repubblica non consentono che la libertà assurga al rango di diritto prerogativo per alcuni, e sia ridotta per altri a mera tolleranza»²⁷.

C'è poi un ulteriore aspetto, non nuovo e sul quale di recente è stata ancora richiamata l'attenzione: «Incuranti di questa esigenza si è proceduto a firmare intese definite dalla dottrina «fotocopia» dove si ripetono regole comuni a tutte le confessioni religiose, talvolta in una malcelata competizione con quanto stabilito nel Concordato con la Chiesa, che si assumono comunque di vantaggio, divenuto parametro del negoziato»²⁸, quasi che la specificità di una confessione con intesa sia uguale ad un'altra, ma in questo caso si potrebbe arrivare all'adesione.

« In tal modo il criterio della specificità cede il passo a quello dell'aver assicurato almeno le stesse cose. In quest'ottica spesso viene richiamato il principio dell'uguaglianza tra le confessioni, sancito dall'art. 3 Cost. repubblicana. Si tratta di un richiamo importante ma che non sempre appare pertinente, motivo per cui si rende opportuna una valutazione di questo principio»²⁹.

Le intese non si sono avute con tutte le confessioni i cui statuti consentono la identificazione dei rappresentanti e neppure con quelle che l'hanno richiesta, e la discrezionalità della politica governativa di accesso agli accordi ha come interfaccia l'incompetenza statale in materia religiosa per evitare il pericolo del neo giurisdizionalismo. Questo perché, oltre a provvedere l'accertamento amministrativo delle finalità religiose, il legislatore si arroga la possibilità di definire il significato di finalità religiosa e, conseguentemente, di religione.

²⁷ G. CASUSCELLI, *Perché temere una disciplina*, cit., p. 26.

²⁸ S. BORDONALI, *L'incidenza del fatto religioso*, cit., pp. 5-6.

²⁹ S. BORDONALI, *L'incidenza del fatto religioso*, cit., p. 6.