

## INTRODUZIONE

La tutela delle minoranze religiose è sempre stato un tema di grande importanza nell'ascesa e nel consolidamento delle democrazie moderne, che ha coinciso con la graduale affermazione del diritto di libertà religiosa, come risulta ben evidente nell'esperienza anglosassone<sup>1</sup>. Sul piano storico essa ha segnato in Europa l'abbandono dei regimi confessionisti e l'affermazione, nella seconda metà del Novecento, dello Stato di democrazia pluralista, di cui la tutela del pluralismo confessionale è una componente fondamentale che concorre a strutturare il principio di laicità dello Stato<sup>2</sup>.

Anche l'ordinamento italiano ha conosciuto una simile evoluzione, prendendo le mosse dal principio confessionista enunciato nell'art. 1 dello Statuto del Regno di Sardegna (1848), divenuto legge fondamentale del Regno d'Italia (1861), per giungere poi, dopo la stipulazione dei Patti lateranensi (1929), alla Costituzione repubblicana del 1948, con l'affermazione dei principi di eguaglianza senza distinzione di religione (art. 3, co. 1), di libertà religiosa (art. 19) e di eguale libertà di tutte le confessioni religiose (art. 8, co. 1)<sup>3</sup>.

Tuttavia l'istituto che più di altri, nella concreta evoluzione dell'ordinamento repubblicano, ha segnato una svolta nella tutela e nella promozione del pluralismo confessionale è stato il principio pattizio, ossia la garanzia, enunciata nell'art. 8, co. 3, della Costituzione, che i rapporti tra lo Stato e le

---

<sup>1</sup> Per approfondimenti, cfr. J. WITTE JR., *God's Joust, God's Justice. Law and Religion in the Western Tradition*, William B. Eerdmans Publishing Co., Grand Rapids, Michigan / Cambridge, U.K., 2006. Sull'affermazione storica della libertà religiosa, Cfr. R.H. BAINTON, *La lotta per la libertà religiosa*, Il Mulino, Bologna, 1982.

<sup>2</sup> Sull'evoluzione storica che ha portato all'affermazione del modello di Stato laico in Europa, cfr. R. RÉMOND, *La secolarizzazione. Religione e società nell'Europa contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 1999.

<sup>3</sup> In argomento, cfr. C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, 4° ed., Giappichelli, Torino, 2015, p. 255 ss. Sulla graduale affermazione del diritto di libertà religiosa in Italia e sui problemi di ordine giuridico che si ponevano in materia alle soglie dell'approvazione della Costituzione repubblicana (1948), cfr. C.A. CIAMPI, *La libertà delle minoranze religiose* (1945), a cura di F.P. Casavola, G. Long, F. Margiotta Broglio, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 73 ss.

confessioni religiose diverse dalla cattolica “sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze”: una garanzia la cui attuazione, a partire dall’avvio della stagione delle intese alla metà degli anni Ottanta del secolo scorso, ha gradualmente elevato il livello di tutela e promozione delle libertà confessionali, ponendo le basi di un sistema potenzialmente aperto a tutte le confessioni religiose e che ha favorito anche l’evoluzione del diritto comune, nella direzione di una maggiore apertura alle istanze di libertà religiosa di tutti i soggetti dell’ordinamento.

Nel complessivo disegno costituzionale questa garanzia si completa con quella dell’art. 20 Cost., che vieta “speciali limitazioni legislative” e/o “speciali gravami fiscali” a carico degli enti confessionali e religiosi, aprendo loro l’accesso al diritto comune degli enti non lucrativi, destinato a diventare, accanto al diritto pattizio, la fonte di disciplina di un pluralismo confessionale in progressiva espansione, che conosce livelli differenziati di riconoscimento in relazione alle caratteristiche e alle scelte delle singole confessioni, nel contesto di un ordinamento che si propone la tutela e la promozione al massimo grado del diritto di libertà religiosa a livello individuale e collettivo<sup>4</sup>.

Negli ultimi decenni il rapido mutamento del pluralismo religioso in Italia, che da realtà marginale è divenuto fenomeno epocale per effetto dei flussi migratori e della globalizzazione, e il consolidarsi dell’esperienza pattizia, attraverso la stipulazione ad oggi di ben tredici intese con altrettante confessioni religiose, hanno portato al centro della politica e del diritto ecclesiastico la tutela, e anche il governo, del pluralismo confessionale.

Non sono più i rapporti con la Chiesa cattolica, dominanti per secoli nella storia della penisola e oggi ampiamente consolidati nella disciplina dell’Accordo di revisione concordataria del 1984 (legge n. 121 del 1985), a costituire il *focus* prevalente dell’attenzione del legislatore e dell’opinione pubblica, ma quelli con le altre comunità religiose, per lo più provenienti dall’immigrazione e portatrici non solo di tradizioni e riti religiosi ma talora – come quelle musulmane – anche di modelli di cittadinanza assai diversi da quelli cui è ispirato il nostro ordinamento. Queste le ragioni per cui, nella società odierna, la politica e il diritto ecclesiastico incrociano inevitabilmente, con reci-

---

<sup>4</sup>Cfr. Corte cost., sent. 24 marzo 2016, n. 63 (in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)) che, con riferimento alla libertà religiosa, ha affermato: “quando tale libertà e il suo esercizio vengono in rilievo, la tutela giuridica deve abbracciare allo stesso modo l’esperienza religiosa di tutti, nella sua dimensione individuale e comunitaria, indipendentemente dai diversi contenuti di fede; né in senso contrario varrebbero considerazioni in merito alla diffusione delle diverse confessioni, giacché la condizione di minoranza di alcune confessioni non può giustificare un minor livello di protezione della loro libertà religiosa rispetto a quella delle confessioni più diffuse (sentenza n. 329 del 1997)”.

proci condizionamenti, la politica e il diritto dell'immigrazione, come pure le politiche sociali e il tema della cittadinanza, incidendo sui processi di integrazione delle popolazioni immigrate<sup>5</sup>.

A ciò si aggiungono preoccupazioni securitarie, legate ai timori di diffusione del terrorismo di matrice islamista, che rendono oggi la disciplina del fenomeno religioso non priva di aspetti problematici sostanzialmente sconosciuti, nella forma attuale, alla nostra tradizione storica<sup>6</sup>.

Quali sono gli strumenti di cui dispone il nostro ordinamento, e gli organi di indirizzo politico, per tutelare e promuovere il pluralismo confessionale, componente fondamentale di ogni regime democratico, tanto più nel contesto odierno della globalizzazione, ma al tempo stesso per cercare di governarne lo sviluppo in senso conforme ai principi e valori costituzionali? Questa è la domanda alla quale questo lavoro cerca di rispondere, fornendo gli elementi essenziali e alcuni spunti ricostruttivi per una migliore comprensione dell'attuale quadro normativo.

Convinzione dell'autore è che i principi e gli strumenti previsti dalla Costituzione repubblicana per la tutela e la promozione del pluralismo confessionale (artt. 7-8, 19-20 Cost.), frutto di un disegno unitario la cui attuazione è stata avviata solo da alcuni decenni, siano del tutto adeguati anche al governo del suo sviluppo nella società contemporanea, pur così diversa da quella dell'immediato dopoguerra<sup>7</sup>, ma che occorra ripensare alcune categorie e approcci interpretativi che hanno fortemente condizionato il dibattito

---

<sup>5</sup> Sull'incidenza del fenomeno migratorio sulla tutela della libertà religiosa e sul ruolo delle confessioni religiose, cfr. F. GRAVINO, *Migrantes. Gli esodi contemporanei tra diritto e religione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024; D. FERRARI, *Religion et migration. La construction juridique de la catégorie de réfugié religieux*, Presses universitaires de Louvain, 2023; I. ZUANAZZI-M.C. RUSCAZIO (a cura di), *Le relazioni familiari nel diritto interculturale*, Libellula Edizioni, Tricase (Le), 2018; F. ALICINO (a cura di), *Cittadinanza e religione nel Mediterraneo. Stato e confessioni nell'età dei diritti e delle diversità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; E. CAMASSA (a cura di), *Democrazie e religioni. Libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo*. Atti del Convegno nazionale ADEC. Trento, 22-23 ottobre 2015, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

<sup>6</sup> Lo rileva, da ultimo, G. CORSO, *Libertà religiosa, multiculturalismo e controllo del fenomeno terroristico*, in *Coscienza e libertà*, n. 67/2024, fasc. dedicato a "Religione e sicurezza integrata", p. 160, per il quale oggi "si pone un problema di controllo di un fenomeno, che è del tutto sconosciuto ai politici e agli studiosi che hanno elaborato le costituzioni del secondo dopoguerra e hanno formulato le disposizioni costituzionali in tema di religione, libertà religiosa e rapporto tra Stato e confessioni religiose". In argomento, cfr. G. FATTORI (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza*, con la prima traduzione italiana delle Linee Guida OSCE 2019 su *Libertà religiosa o convinzione e sicurezza*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021.

<sup>7</sup> Da ultimo, cfr. M. MADONNA, *Profili storici del "principio pattizio" nell'Italia post-unitaria*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2023/1, p. 38.

dottrinale negli ultimi decenni e che non corrispondono più ai problemi attuali e all'evoluzione dell'ordinamento. Un rischio sempre incombente nell'opera del giurista è infatti quello di tendere a piegare la realtà, anche quella normativa, per renderla conforme ai propri astratti schemi interpretativi e alle proprie costruzioni intellettuali. Rischio inconsapevole, o tentazione, che può minare l'affidabilità della sua ricostruzione del sistema normativo e dei principi su cui questo si fonda<sup>8</sup>.

Smentendo clamorosamente la tesi della secolarizzazione come “morte di Dio”, che ispirò largamente negli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso il dibattito dottrinale e anche politico su questi temi, oggi il fenomeno religioso – non solo in Italia ma in tutto il mondo – è sempre più strettamente e intimamente connesso alle dinamiche sociali e alle scelte di governo di una società pluralista, e non più solo come oggetto passivo ma come soggetto attivo del cambiamento. Di queste novità occorre prendere atto e farne tesoro nell'approccio al fenomeno religioso e alla sua disciplina<sup>9</sup>.

Il tema della libertà religiosa e, in particolare, quello dei suoi limiti, in società caratterizzate non più da una sostanziale omogeneità ma da un crescente pluralismo in ambito religioso (ed etico), non possono più essere esaminati in modo isolato ed astratto, separandoli dalle dinamiche sociali e politiche, anche di carattere internazionale, nelle quali sono necessariamente immersi, ma occorre sempre più tener conto del complessivo contributo dei soggetti religiosi allo sviluppo della persona umana e alla crescita dell'intera comunità civile (art. 2 Cost.).

In questa prospettiva la piena condivisione dei principi e valori costituzionali, l'apertura al dialogo interreligioso e la disponibilità alla collaborazione istituzionale sono divenuti importanti requisiti richiesti alle comunità religiose per conseguire un livello più avanzato di integrazione nella comunità civile e l'accesso ad una serie di istituti promozionali, senza alcun pregiudizio per la garanzia del pieno esercizio del diritto di libertà religiosa, da garantirsi a tutti e a tutte le comunità religiose<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup>Sulla necessaria “fattualità” del diritto, come monito rivolto sia al legislatore che alla dottrina giuridica a mantenere sempre uno stretto contatto con la realtà, ossia con i *fatti* anche di carattere normativo che la generano, perché il diritto e la sua interpretazione siano sempre tesi a rispondere agli effettivi bisogni della società, ha scritto pagine illuminanti Paolo Grossi, tra cui cfr. P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2015, p. 33 ss.

<sup>9</sup>Sul ruolo delle religioni nell'attuale geo-politica mondiale, cfr. M. GRAZIANO, *Guerra santa e santa alleanza. Religioni e disordine internazionale nel XXI secolo*, Il Mulino, Bologna, 2014. In argomento S.P. HUNTINGTON, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Garzanti, Milano, 2000, p. 131 ss.

<sup>10</sup>Lo rileva da ultimo M. VENTURA, *L'intesa con i romeni è un modello per i musulmani*, in *Corriere della Sera – La Lettura*, 9 febbraio 2025, p. 13, che individua come punti di forza

Da cui l'opportunità e la lungimiranza di un *approccio differenziato*, non necessariamente uniforme, al pluralismo confessionale, sotteso al principio pattizio, che tenga conto della specifica identità e delle scelte di ogni singola comunità religiosa e, al tempo stesso, offra a tutte e ai loro fedeli la garanzia del pari godimento dei diritti fondamentali e l'accesso al diritto comune degli enti non lucrativi, riconoscendo nelle comunità religiose (potenziali) soggetti attivi di solidarietà e di sviluppo umano e comunitario.

Il percorso che sarà seguito per dar conto del quadro normativo di tutela e promozione del pluralismo confessionale nell'ordinamento italiano vigente parte da una descrizione dell'attuale panorama religioso del nostro paese per coglierne le peculiarità rispetto al passato, che rendono ormai obsoleto il termine stesso di "minoranze religiose", segnalando inoltre i confini semantici di una nozione costituzionale, quella di "confessione religiosa", destinata ad arrestarsi di fronte al fenomeno delle organizzazioni non confessionali (cap. I).

Seguirà, dopo l'analisi dei principi costituzionali in materia di pluralismo confessionale alla luce del dibattito costituente, l'illustrazione del regime giuridico delle confessioni religiose acattoliche nell'ordinamento italiano, distinguendo innanzitutto tra quelle c.d. di fatto o non riconosciute, liberamente operanti all'interno dell'ordinamento attraverso la garanzia del diritto di libertà religiosa (art. 19 Cost.) e le forme del diritto comune (cfr. art. 20 Cost.), e quelle riconosciute in base alla vecchia legge sui culti ammessi del 1929, la quale, in presenza di determinati requisiti, assicura alle stesse una serie di prerogative specifiche a fronte di un regime di vigilanza e controlli statali non più in sintonia con i principi costituzionali (cap. 2, sez. I e II).

Particolare attenzione viene poi dedicata allo strumento delle intese, che attualmente disciplinano i rapporti di ben tredici confessioni religiose con lo Stato e che rappresentano il fattore propulsivo che conferisce dinamismo allo sviluppo del pluralismo confessionale, in quanto offre a tutte le comunità religiose la prospettiva, e l'opportunità, di conseguire un livello più avanzato di integrazione e di collaborazione istituzionale con la comunità civile. Di esse vengono passati in rassegna, muovendo dai primi dibattiti dottrinali in materia, la natura giuridica, l'oggetto e i principali contenuti, soffermandosi poi su alcune intese che hanno assunto particolare significato e rilevanza (cap. 2, sez. III).

Il sistema pattizio, così come sviluppatosi negli ultimi quarant'anni fino

---

della comunità ortodossa romana in Italia, tali da aver propiziato la recente intesa stipulata con l'attuale Governo, "la sua apertura al dialogo interreligioso, all'impegno sociale, al dibattito teologico, ai diritti e alle libertà, allo sviluppo di un senso etico dopo la devastazione del comunismo".

ad oggi, viene quindi esaminato nella sua applicazione pratica e nel suo significato attuale. Particolare attenzione è riservata all'intenso dibattito dottrinale che ne ha accompagnato la progressiva attuazione e all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, che ne ha chiarito ragioni e limiti come emergenti da una sua ormai consolidata interpretazione dei principi costituzionali in materia religiosa. Un sondaggio nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo aiuta a cogliere anche la *ratio* e i margini di legittimità del sistema pattizio in prospettiva europea (cap. 3).

Infine l'ultimo capitolo si sofferma da un lato sui principali problemi che segnano la disciplina giuridica del pluralismo confessionale nel nostro paese, primo fra tutti la condizione giuridica delle comunità islamiche, quanto meno lacunosa, e la normativa sull'edilizia di culto, esposta al rischio di una crescente frammentazione a livello regionale, dall'altro sulle prospettive di riforma della legislazione in materia ecclesiastica.

A quest'ultimo riguardo particolare attenzione è riservata alla proposta di una legge generale sulla libertà religiosa, che da alcuni decenni anima il dibattito dottrinale senza essere giunta ad alcun esito concreto e senza tenere adeguatamente conto, a mio parere, del progressivo mutamento del panorama religioso e dell'evoluzione complessiva del nostro ordinamento. Nelle osservazioni conclusive si indicano, privilegiando un approccio pragmatico e concreto al tema delle riforme, alcuni aspetti specifici dell'attuale legislazione in materia ecclesiastica che meriterebbero quanto meno un aggiornamento e alcuni interventi puntuali, in direzione di una maggiore apertura al pluralismo confessionale ormai acquisito.

L'auspicio dell'autore è che questo lavoro possa contribuire, attraverso la ricostruzione del sistema normativo e dei principi che lo ispirano, ad alimentare il dibattito dottrinale, favorendo una migliore comprensione delle garanzie di libertà religiosa e di pluralismo confessionale che caratterizzano l'ordinamento italiano vigente, e ad avviare un percorso di riforme che possa sempre meglio corrispondere alle esigenze attuali e alla piena attuazione del disegno costituzionale in materia.