

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA  
Corso di Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza



**IL PRINCIPIO DI LAICITÀ.  
STATO, CONFESIONI RELIGIOSE E  
SINGOLI**

Relatore:  
Chiar.ma Prof.ssa Marilisa D'AMICO  
Correlatore:  
Dott. Stefano CATALANO

Tesi di Laurea di:  
Matteo VISIGALLI  
Matricola n. 688657

Anno Accademico 2009/2010



## INDICE

*Introduzione* .....p. 1

### Capitolo I

#### **L'APERTURA DELL'ITALIA VERSO IL FENOMENO RELIGIOSO E I DIVERSI MODELLI DI LAICITÀ**

<b>1. La problematica individuazione del concetto di laicità</b> .....	<b>p. 6</b>
<b>2. Il modello di laicità in Italia</b> .....	<b>p. 14</b>
2.1. La mancata espressa enunciazione del principio di laicità nella Carta.....	p. 14
2.2. Il contesto complessivo in cui si inserisce il principio di laicità.....	p. 17
2.3. Il progressivo riconoscimento del principio di laicità .....	p. 21
2.3.1. L'introduzione della laicità nella giurisprudenza costituzionale italiana: la sentenza n. 203 del 1989 .....	p. 21
2.3.2. La comparsa dei concetti di "equidistanza" e "neutralità": le sentenze nn. 329 e 235 del 1997.....	p. 30
2.4. Le conseguenze dell'espressa dichiarazione del principio di laicità e le caratteristiche della laicità positiva.....	p. 33
<b>3. I modelli di laicità negli altri ordinamenti</b> .....	<b>p. 39</b>
3.1. La rilevanza della dimensione religiosa nella società.....	p. 39
3.2. Gli ordinamenti che non riconoscono il principio di laicità.....	p. 43
3.2.1. Gli ordinamenti islamici radicali .....	p. 43
3.2.2. Gli ordinamenti occidentali non laici.....	p. 47

3.3. Il modello israeliano: il sistema delle giurisdizioni parallele.....	p. 50
3.4. Il laicismo ultramilitante turco .....	p. 53
3.5. La Francia: dalla <i>laïcité de combat</i> alla <i>nouvelle laïcité</i> .....	p. 57
3.6. Il non preferenzialismo statunitense .....	p. 63
<b>4. Il diritto di libertà religiosa e il principio di laicità nel progressivo processo di integrazione europea .....</b>	<b>p. 69</b>
4.1. Premessa.....	p. 69
4.2. Libertà religiosa e laicità nella Convenzione europea dei Diritti dell’Uomo ...	p. 74
4.3. Libertà religiosa e laicità nell’Unione Europea.....	p. 81

## Capitolo II

### **IL PRINCIPIO DI LAICITÀ NEL RAPPORTO TRA STATO E RELIGIONI**

<b>1. I profili “collettivi” e “individuali” della laicità: problematiche .....</b>	<b>p. 87</b>
<b>2. Il concetto di Confessione religiosa: problemi di definizione .....</b>	<b>p. 92</b>
<b>3. Il rapporto tra Stato e Confessioni: la disciplina precostituzionale.....</b>	<b>p. 101</b>
3.1. Il sistema delineato dallo Statuto Albertino.....	p. 101
3.2. Le novità introdotte con i Patti Lateranensi e la legge sui “culti ammessi” ...	p. 103
<b>4. La disciplina costituzionale: contenuto e analisi .....</b>	<b>p. 110</b>
4.1. Genesi e fondamento della disciplina costituzionale.....	p.110
4.1.1. Il dibattito costituente sul rapporto tra Stato e Religioni: l’articolo 7 ...	p. 110
4.1.2. (Segue) L’articolo 8 .....	p. 114
4.1.3. L’articolo 2 della Costituzione, base programmatica del pluralismo confessionale .....	p. 116
4.2. Il rapporto tra Stato e Confessioni religiose: la disciplina costituzionale.....	p. 119
4.2.1. Il principio di indipendenza degli ordini: profili generali .....	p. 119

4.2.2. Il rapporto tra Stato e Chiesa nell'articolo 7 della Costituzione.....	p. 120
4.2.3. Il rapporto tra Stato e culti acattolici nell'articolo 8 della Costituzione p.	123
4.2.3.1. Il primo comma e il concetto di "eguale libertà" (cenni) .....	p. 123
4.2.3.2. Il secondo comma: il ruolo degli statuti e il loro eventuale contrasto con l'ordinamento giuridico.....	p. 126
4.2.3.3. Il terzo comma e l'istituto delle intese .....	p. 131
<b>5. Delimitazione e problematiche connesse al concetto di "eguale libertà".....</b>	<b>p. 139</b>
5.1. Eguaglianza e eguale libertà: differenze e contenuto dei concetti .....	p. 139
5.2. Individuazione dei diversi livelli in cui si articola la legislazione ecclesiastica.....	p. 145
5.2.1. I rapporti con la Chiesa cattolica: la disciplina post-concordataria e le novità introdotte con gli Accordi di Villa Madama .....	p. 147
5.2.2. I culti con intesa: la convenienza dell'accordo e la questione delle intese- fotocopia .....	p. 153
5.2.3. I culti senza intesa.....	p. 163
5.3. Il problema delle "legittime rappresentanze": il caso musulmano.....	p. 170
5.3.1. Le difficoltà a giungere ad una rappresentanza unitaria e il tramonto della prospettiva di un'intesa.....	p. 170
5.3.2. Uno spunto comparatistico, due soluzioni opposte: l'accordo spagnolo e la "rigidità" belga e bulgara .....	p.179
5.4. L'assenza di una legge sulla libertà religiosa.....	p. 186
5.4.1. L'opportunità di una legge sulla libertà religiosa come mezzo per valorizzare lo strumento pattizio .....	p. 186
5.4.2. La perdurante mancanza di una legge generale sulla libertà religiosa... p.	189
5.5. Le problematiche aperte concernenti l'eguale libertà tra religione cattolica e culti acattolici: le disparità di trattamento .....	p. 192
5.5.1. La tutela penale del sentimento religioso .....	p. 194
5.5.2. Il trattamento finanziario delle Confessioni religiose .....	p. 197
5.5.3. L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche.....	p. 201
5.5.4. L'esposizione di simboli religiosi negli edifici pubblici.....	p. 207

## Capitolo III

# IL PRINCIPIO DI LAICITÀ NEL RAPPORTO TRA STATO E INDIVIDUO

<b>1. Il diritto di libertà religiosa: le questioni aperte e il rapporto con la libertà di coscienza .....</b>	<b>p. 212</b>
1.1. Le problematiche concernenti il rapporto tra Stato e individuo.....	p. 212
1.2. La libertà religiosa e il rapporto con la libertà di coscienza. La tutela dell'ateismo .....	p. 215
<b>2. Il principio di libertà religiosa nella disciplina costituzionale: contenuto e analisi .....</b>	<b>p. 224</b>
2.1. Il principio costituzionale d'uguaglianza nell'articolo 3 della Carta: il rapporto con la libertà religiosa.....	p. 224
2.2. Il principio di libertà religiosa nell'articolo 19 della Costituzione, caratteristiche generali.....	p. 227
2.2.1. I diritti espressamente garantiti dall'articolo 19 della Costituzione .....	p. 232
<b>3. La legittimità dei limiti normativi all'esercizio delle condotte imposte dalla propria religione.....</b>	<b>p. 244</b>
3.1. Il diritto di agire secondo i dettami del proprio credo .....	p. 244
3.2. Il conflitto di lealtà all'interno della giurisprudenza costituzionale .....	p. 247
<b>4. Il rilievo delle manifestazioni "corporee" del diritto di libertà religiosa.....</b>	<b>p. 250</b>
4.1. Premessa.....	p. 250
4.2. I contenuti di fede della religione islamica .....	p. 251
4.2.1. La situazione dell'Islam in Italia, i nuovi problemi.....	p. 251
4.2.2. Due casi di facile soluzione: la macellazione rituale e la preghiera del venerdì .....	p. 253
4.3. Il significato del velo .....	p. 257
4.3.1. Le norme relative all'abbigliamento dei fedeli nell'ordinamento islamico .....	p. 257
4.3.2. Il velo islamico e l'eguaglianza di genere .....	p. 260
4.4. L'utilizzo del velo (e degli altri simboli religiosi) da parte di privati cittadini e pubblici funzionari.....	p. 264

<b>5. L'esperienza italiana: il rilievo del velo islamico.....</b>	<b>p. 267</b>
5.1. I doveri di abbigliamento imposti da norme religiose e l'ordinamento italiano .....	p. 267
5.1.1. L'abbigliamento imposto da norme confessionali all'interno della realtà scolastica. ....	p. 269
5.2. I limiti al diritto di indossare l'abbigliamento imposto da norme confessionali .....	p. 271
<b>6. Il problema del velo negli altri ordinamenti.....</b>	<b>p. 276</b>
6.1. Il velo indossato dagli studenti.....	p. 276
6.1.1. La vicenda francese del velo .....	p. 276
6.1.1.1. La disciplina precedente la legge del 2004.....	p. 276
6.1.1.2. La disciplina prevista dalla legge n. 228 del 2004 .....	p. 281
6.1.2. La vicenda del velo nel multiculturalismo britannico.....	p. 284
6.1.3. Il velo nel sistema laicista turco e il margine d'apprezzamento della Corte EDU.....	p. 286
6.2. Il velo indossato dagli insegnanti .....	p. 290
 <i>Conclusioni</i> .....	 p. 295
 <i>Bibliografia</i> .....	 p. 299





## INTRODUZIONE

Le complesse vicende che riguardano la piena esplicazione del principio di laicità dello stato pongono, a colui che cerca di esaminarne la portata, delle sfide teoriche e pratiche di non facile soluzione.

In effetti, se è vero che “come quasi tutti i principi costitutivi della modernità, anche quello di laicità è un principio perennemente in crisi, se non altro perché perennemente alla ricerca della definizione più adeguata al proprio statuto”<sup>1</sup>, si comprendono agevolmente le difficoltà che uno studio su detto principio deve inevitabilmente affrontare; ogni discorso sulla laicità, infatti, deve partire da una preliminare e necessaria considerazione: non esiste una sola *forma di laicità* e, di conseguenza, non esiste un unico modello di *stato laico*. Sarà possibile configurare, al contrario, tipologie diverse di laicità, espressione dei differenti modi di intendere il principio, verosimilmente derivanti dalle contingenti condizioni storico-culturali in cui lo stato di diritto, nei vari ordinamenti, si è formato ed evoluto.

Risulta dunque assodato come l’enunciazione evangelica che prescrive: “Date a Cesare quello che è di Cesare, e a Dio quello che è di Dio”, da più parti considerata come il nucleo primordiale di una laicità che si opponeva a derive teocratiche e cesaropapiste, non si può, ne mai si è potuta, concepire con contorni statici e universalmente condivisi ma, al contrario, si presenta caratterizzata da un costante ed ineliminabile dinamismo, strettamente connesso alla sua intrinseca natura.

Ecco che, da tali preliminari considerazioni, emerge con chiarezza la necessità di valutare, adottando un approccio comparatista, precisato da puntuali riferimenti storici, le peculiarità caratterizzanti i diversi *modelli di laicità* affermatasi negli

---

<sup>1</sup> F. D’AGOSTINO, *Il problema della laicità nell’esperienza contemporanea*, in *Secularizacion y laicidad en la experiencia democratica moderna: jornada de estudio*, a cura di J. Goti Ordenana, Libreria Carmelo, San Sebastian 1996, 31.

ordinamenti che hanno conosciuto, e nel tempo consolidato, la separazione tra *auctoritas* (delle Chiese) e *potestas* (dello Stato).

A testimonianza del costante dinamismo che caratterizza, appunto, il concetto di laicità, la questione essenziale in dottrina, oggetto delle più vivaci dispute, risulta essere progressivamente mutata nel tempo: questa, infatti, non si limita più allo storico dibattito sull'opportunità del mero raggiungimento di un'astratta separazione tra Stato e Chiesa, questione che, dalla lotta per le investiture, ha attraversato gran parte dell'ultimo millennio; lo stesso Dante, nella *Commedia*, criticava la commistione tra potere temporale e spirituale: “Ben puoi veder che la mala condotta / è la cagion che 'l mondo ha fatto reo, / e non natura che 'n voi sia corrotta. / Soleva Roma, che 'l buon mondo feo, / due soli aver, che l'una e l'altra strada / facean vedere, e del mondo e di Deo. / L'un l'altro ha spento; ed è giunta la spada / col pastorale, e l'un con l'altro insieme / per viva forza mal convien che vada; / però che, giunti, l'un l'altro non teme: / se non mi credi, pon mente a la spiga, / ch'ogn'erba si conosce per lo seme”<sup>2</sup>.

L'aspetto essenziale, ormai, è rivolto all'individuazione dei limiti volti ad impedire l'esercizio della *potestas indirecta* da parte delle Chiese e, in misura sicuramente minore, della *auctoritas indirecta* da parte dello Stato, ovvero alla tutela, rispettivamente, del principio di non ingerenza ecclesiastica nelle vicende secolari e a quello di non ingerenza statale negli affari spirituali<sup>3</sup>.

Ecco che, in questo senso, l'aspetto forse maggiormente rilevante si individua proprio nella corretta comprensione della formula costituzionale dell'*indipendenza degli ordini* tra sfera temporale e spirituale e, a ciò strettamente connessa, nella determinazione delle modalità con cui si deve realizzare l'*eguale libertà* tra le diverse Confessioni religiose; i necessari obblighi di equidistanza e imparzialità, se da un lato impongono che la religione non possa essere considerata in termini strumentali rispetto alle finalità dello Stato e viceversa, dall'altro vincolano l'ordinamento giuridico ad operare quei “legittimi interventi legislativi a protezione

---

<sup>2</sup> Purgatorio, Canto XIV. Il Poeta fa pronunciare questi versi da Marco Lombardo, cortigiano nell'Italia settentrionale del XIII secolo, dopo averlo incontrato tra gli iracondi, nella terza cornice del purgatorio.

<sup>3</sup> In questo senso si esprime A. SPADARO, *Laicità e Confessioni religiose: dalle etiche collettive (laiche e religiose) alla meta-etica pubblica (costituzionale)*, in *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, Atti del XXII Convegno annuale, Napoli, 26-27 ottobre 2007, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cedam, Padova 2008, 74.

della libertà di religione”<sup>4</sup>, evitando ogni “disparità di trattamento tra la religione cattolica e le altre religioni”<sup>5</sup>.

All’interno di questo quadro complessivo risulta poi particolarmente interessante palesare i rischi insiti all’interno di quelle tesi, promosse dai c.d. *laici devoti*<sup>6</sup>, volte al sostegno di una sorta di *confessionalismo laico* che, pur non mettendo in discussione, almeno formalmente, la laicità dello stato, configurano l’opportunità di delineare un ordinamento ostile a tutte le novità potenzialmente in grado a mettere in discussione i valori cattolici, sostenendo la necessità di una novella “*religione civile, (...) naturaliter cristiana* per la peculiare tradizione europea e occidentale”<sup>7</sup>; tali tesi, tuttavia, appaiono ideologicamente incompatibili con l’effettiva realizzazione di una società pienamente multiculturale.

A ben vedere, quindi, il *leitmotiv* viene comunemente ricondotto alla piena comprensione del concetto che impone l’*eguale libertà* tra Confessioni religiose, avente portata certamente diversa, più ambigua, rispetto all’inequivocabile e netta *eguaglianza*; siffatta operazione risulta essenziale per distinguere le legittime differenziazioni normative tra culti, costituzionalmente giustificate, dalle vere ipotesi di disparità di trattamento, tali da violare il testo costituzionale.

Alla stessa laicità risulta poi intimamente connessa la libertà religiosa o, più precisamente, la libertà di coscienza individuale: tale diritto, tutelando anche la libertà degli atei e dei non credenti, si configura quindi includente la *libertà negativa* di professare una fede; si tratta, evidentemente, di un aspetto particolarmente importante, soprattutto alla luce dei mutati attributi che contraddistinguono la società attuale, opportunamente definita *fluida*<sup>8</sup>, nella quale interagiscono nuove appartenenze e inedite contaminazioni.

---

<sup>4</sup> Sentenza della Corte costituzionale, n. 508 del 2000.

<sup>5</sup> Sentenza della Corte costituzionale, n. 168 del 2005.

<sup>6</sup> Termine usato da A. MELLONI, *Chiesa madre, chiesa matrigna*, Einaudi, Torino 2004, 46. Secondo il quale: “Gli atei devoti sognano una cristianità secolarizzata, dove la Chiesa offici riti per le masse indotte (...) per tener desta la memoria di miti indispensabili alla costruzione delle religioni civili della società”. Ripreso da A. SPADARO, *Laicità e Confessioni religiose: dalle etiche collettive (laiche e religiose) alla meta-etica pubblica (costituzionale)*, in *Problemi pratici della laicità*, cit., 94.

<sup>7</sup> In questo senso M. PERA, in J. RATZINGER, M. PERA, *Senza radici*, Mondadori, Milano 2005, 86. Il concetto, e l’opera, sono richiamati da A. SPADARO, *Laicità e Confessioni religiose: dalle etiche collettive (laiche e religiose) alla meta-etica pubblica (costituzionale)*, in *Problemi pratici della laicità*, cit., 95.

<sup>8</sup> A. PIN, *Laicità e islam nell’ordinamento italiano. Una questione di metodo*, in *Pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza dell’Università di Padova*, CLXXV, Cedam, Padova 2010, 261.

In sostanza, è all'interno di una realtà sempre più globalizzata, che la riscoperta dei valori fondanti la laicità e la libertà religiosa deve costituire la base di partenza per una politica legislativa calibrata sulle specificità confessionali, sulle esigenze religiose del singolo fedele e sul ruolo centrale che, queste stesse, assumono inevitabilmente nelle dinamiche di integrazione. In ogni caso, è evidente che una siffatta promozione legislativa non possa risultare acritica, pedissequamente condiscendente verso le particolari rivendicazioni, ma debba, al contrario, approfondire le origini e i contenuti di ogni singola richiesta, in modo da comprenderne l'effettiva consistenza e poter operare un'equa politica normativa idonea ad equilibrare le specifiche esigenze con i principi fondanti la nostra democrazia.

In ogni caso, è imprescindibile come tutte le tematiche trattate debbano avere, come termine assoluto della questione, l'uomo e il rispetto dei suoi diritti e della sua individualità; è il singolo individuo, proprio attraverso il suo diritto alla libertà religiosa, ad essere il protagonista centrale e l'indispensabile punto di partenza di ogni possibile ulteriore valutazione. Lo Stato, che pure mantiene un'insopprimibile componente etica, che inevitabilmente lo caratterizza, è chiamato a rispettare, e tutelare, il diritto individuale di ciascuno, astenendosi dall'imporre alcun tipo di azione ai propri consociati e lasciando ad essi la libera e spontanea determinazione che è loro propria, soprattutto all'interno della loro intima sfera spirituale, guardandosi bene dal favorire arbitrariamente alcuno di questi interessi.



## CAPITOLO I

### L'APERTURA DELL'ITALIA VERSO IL FENOMENO RELIGIOSO E I DIVERSI MODELLI DI LAICITÀ

SOMMARIO: 1. La problematica individuazione del concetto di laicità. — 2. Il modello di laicità in Italia. — 2.1. La mancata espressa enunciazione del principio di laicità nella Carta. — 2.2. Il contesto complessivo in cui si inserisce il principio di laicità. — 2.3. Il progressivo riconoscimento del principio di laicità. — 2.3.1. L'introduzione della laicità nella giurisprudenza costituzionale italiana: la sentenza n. 203 del 1989. — 2.3.2. La comparsa dei concetti di "equidistanza" e "neutralità": le sentenze nn. 329 e 235 del 1997. — 2.4. Le conseguenze dell'espressa dichiarazione del principio di laicità e le caratteristiche della laicità positiva. — 3. I modelli di laicità negli altri ordinamenti. — 3.1. La rilevanza della dimensione religiosa nella società. — 3.2. Gli ordinamenti che non riconoscono il principio di laicità. — 3.2.1. Gli ordinamenti islamici radicali. — 3.2.2. Gli ordinamenti occidentali non laici. — 3.3. Il modello israeliano: il sistema delle giurisdizioni parallele. — 3.4. Il laicismo ultramilitante turco. — 3.5. La Francia: dalla *laïcité de combat* alla *nouvelle laïcité*. — 3.6. Il non preferenzialismo statunitense. — 4. Il diritto di libertà religiosa e il principio di laicità nel progressivo processo di integrazione europea. — 4.1. Premessa. — 4.2. Libertà religiosa e laicità nella Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo. — 4.3. Libertà religiosa e laicità nell'Unione Europea.

#### 1. LA PROBLEMATICA INDIVIDUAZIONE DEL CONCETTO DI LAICITÀ

L'impegno a garantire e tutelare tutti i profili in cui si esprime la dimensione religiosa, all'interno dei differenti ambiti nei quali essa si articola, è una delle caratteristiche essenziali del nostro ordinamento giuridico. Sono infatti riconosciute, rappresentando uno dei principi ineliminabili del nostro assetto costituzionale, sia una rilevante sfera di autonomia organizzativa e confessionale a favore degli enti rappresentativi di gruppi con finalità religiosa, sia la libertà di religione e di convinzione individuale e collettiva, tanto dei credenti quanto dei non credenti.

Lo Stato che decide di non rimanere indifferente rispetto al fenomeno religioso, tale è certamente il nostro ordinamento, poiché riconosce la peculiare rilevanza della dimensione religiosa, considerata alla stregua di fattore idoneo a concorrere alla realizzazione del “pieno sviluppo della persona umana” e del “progresso spirituale della società”, deve necessariamente rivolgere la sua attenzione all’esame di due principali tematiche.

Il primo ambito d’indagine è volto all’individuazione delle regole che disciplinano il rapporto tra Stato e Confessioni religiose, cioè alla delimitazione e alla regolazione delle modalità d’intervento dell’ordinamento giuridico statale nei confronti delle varie fedi e le peculiarità del loro reciproco rapporto. In secondo luogo, si tratta poi di esaminare le specifiche caratteristiche del rapporto tra Stato e individuo, quindi, oltre all’enunciazione dei diritti che dovranno essere garantiti ad ogni singolo, sarà necessario approfondire l’opportunità di consentire, all’interno del sistema normativo, deroghe “all’efficacia del diritto comune in virtù di imperativi della coscienza o di precetti religiosi”<sup>1</sup>; la questione, in altre parole, concerne l’individuazione dei possibili limiti al diritto dell’individuo di attuare nella pratica quotidiana le manifestazioni identitarie e i comportamenti prescritti dalla propria fede o, attraverso i quali, tale soggetto può manifestarla.

Per dare una compiuta valutazione complessiva del rapporto tra ordinamento giuridico e dimensione religiosa, è dunque essenziale approfondire entrambi questi aspetti: il rilievo che le Confessioni religiose assumono nel loro rapporto con lo Stato<sup>2</sup> e l’esame dei diritti di libertà religiosa, individuali e collettivi, nella relazione tra Stato e individuo. Si tratta di ambiti differenti, la cui distanza è testimoniata dalla diversa forma di tutela che viene loro garantita all’interno della nostra Carta Costituzionale: mentre i diritti di libertà religiosa sono sanciti da formule ampie e flessibili, potenzialmente in grado di svilupparsi, estendendosi sulla base delle future evoluzioni della società, il rapporto con le formazioni religiose definito dal Costituente non comporta una loro definizione compiuta né consente di delinearne a

---

<sup>1</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano 2008, 2.

<sup>2</sup> Si tratta, secondo il termine utilizzato da Spadaro, della laicità *ad extra* che, storicamente, attiene ai rapporti tra sfera pubblica e sfera religiosa e si sostanzia nella separazione tra Stato e Chiesa, ossia tra potere temporale e potere spirituale. Tema approfondito in A. SPADARO, *Laicità e Confessioni religiose: dalle etiche collettive (laiche e religiose) alla meta-etica pubblica (costituzionale)*, in *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, cit., 69 ss.

priori una precisa configurazione giuridica<sup>3</sup>; sebbene l'intero testo costituzionale sia ispirato a criteri di pluralismo, infatti, esso non qualifica e non definisce, almeno formalmente, la posizione dello Stato nei confronti delle Chiese.

Prima di approfondire analiticamente entrambi questi profili, è tuttavia necessario esaminare, in via preliminare, il contenuto del concetto di "laicità dello stato": è proprio questo principio che, da un lato, sembra presupporre, per la sua stessa esistenza, la vigenza di un ordinamento che promuova i diritti di libertà religiosa e, dall'altro, facendo propria la distinzione tra sfera temporale e sfera spirituale<sup>4</sup>, garantisce il pluralismo confessionale basato su una condizione egualitaria di tutte le Confessioni religiose.

Il tema della laicità si presenta, in realtà, come particolarmente complesso; se volessimo inquadrarla, anche solo sommariamente, dovremmo qualificarla, almeno limitandoci alla definizione classificatoria tradizionale, come il tipo di relazione che lo Stato, nel suo complesso legislativo e nell'applicazione delle sue norme, assume nei confronti del fenomeno religioso<sup>5</sup>. In realtà questa è solo una prima

---

<sup>3</sup> Infatti, la definizione di "Confessione religiosa" è stata, ed è ancora, oggetto di valutazioni sia giurisprudenziali sia dottrinali divergenti, tra le quali ve ne sono alcune che danno rilievo anche al semplice criterio di autoreferenzialità. Per un'approfondita trattazione del tema, dalla tesi per cui ci sarebbe una Confessione solo laddove sussista "una realtà sociale istituzionalmente destinata alla realizzazione del fine religioso" ovvero "un'entità sociale che abbia un'originale concezione del mondo", alla teoria per cui deve sussistere un qualche "rapporto organico tra il gruppo interessato con la realtà sociale italiana" si rinvia a C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Il Mulino, Bologna 1996, 182 ss.

<sup>4</sup> Per un'estesa ricostruzione storica e politica della progressiva separazione tra diritto e precetti etici e tra ordine religioso e ordine temporale-giuridico, che fondano le basi per il conseguimento del principio di laicità, si veda in particolare: P. ALBERS, *Manuale di storia ecclesiastica*, V ed., M.E. Marietti, Torino 1935; C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 13 ss.; A. BARBERA, *Il cammino della laicità*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>5</sup> Il termine laico, derivante dal greco *laikòs*, del popolo, estensione del termine *laòs* cioè *laós*, popolo, contraddistingueva, in origine, il soggetto non appartenente ad una comunità chiusa, di qualsiasi natura. Il termine fu poi usato in ambito religioso per indicare colui che, pur appartenendo alla moltitudine dei fedeli, non faceva parte della gerarchia del clero, la comunità chiusa. Proprio in questo senso è ancora utilizzato nel diritto canonico che considera "laici" tutti i credenti non presbiteri: cioè coloro che, in forza del loro battesimo, sono cattolici, ma non hanno il ministero sacerdotale. La distinzione, che dunque riguardava laici (*populus ductus et discens*) e chierici (*populus ducens et docens*), inizialmente ridottissima, iniziò ad accentuarsi nel corso dei secoli a favore dei secondi, attenuando, ad esempio, il potere del popolo di partecipare alle elezioni ecclesiastiche confermando la teoria generale per cui "ogni categoria privilegiata col semplice passare del tempo tende a chiudersi e a trasformarsi in una casta". Se ne occupa M. FERRABOSCHI, voce *Laici* in *Enc. Dir.*, XXIII, Giuffrè, Milano 1973, 273 ss.

Secondo il Concilio Vaticano II spetta in modo particolare ai laici "in modo proporzionato alla scienza, alla competenza e al prestigio di cui godono (...) avere il diritto, e anzi talvolta il dovere, di manifestare ai sacri Pastori il loro pensiero su ciò che riguarda il bene della Chiesa; e di renderlo noto agli altri fedeli, salva restando l'integrità della fede e dei costumi e il rispetto verso i Pastori, tenendo presente l'utilità comune e la dignità della persona" (canone 212). Inoltre, "spetta alla loro coscienza,



approssimativa descrizione della laicità, che può semplicemente mettere a fuoco la questione in termini generali, non tenendo conto della complessa e articolata evoluzione che il principio ha progressivamente subito; con il tempo, infatti, il più preciso significato di “laicità” che è andato affermandosi, appare decisamente più circoscritto: quando parliamo comunemente di “stato laico”, infatti, l’espressione individua un ordinamento che, garantendo libertà e pluralismo religioso, rifiuta qualsiasi legame riferibile al paradigma dello stato etico piuttosto che dello stato confessionista<sup>6</sup>.

Si delinea un sistema, quindi, in cui si rivendica l’autonomia decisionale dello Stato nei confronti di ogni condizionamento ideologico altrui, morale o religioso, che ne potrebbe, anche solo astrattamente, influenzare, determinare o addirittura compromettere l’azione. Laicità, sotto questo punto di vista, significherebbe “promozione dell’apertura, della tolleranza e della libertà di azione nelle diverse sfere della vita pubblica”<sup>7</sup>.

La differenza tra i già citati modelli di stato etico e stato confessionale è sottile ma sostanziale: all’interno dello stato etico, infatti, il potere svolge nei confronti dei cittadini una funzione paternalistica, ergendosi in una prospettiva collettivistico-salvifica, fino a presentarsi esso stesso come fonte dell’etica<sup>8</sup>. Questa concezione si fonda sul pensiero hegeliano: lo Stato è il concretizzarsi dell’Assoluto, l’unico che può permettere la realizzazione dello spirito, addirittura “l’ingresso di Dio nel

---

già convenientemente formata, di iscrivere la legge divina nella vita della città terrena (...). Assumano essi, piuttosto, la propria responsabilità, alla luce della sapienza cristiana e facendo attenzione rispettosa alla dottrina del magistero”. Nella costituzione pastorale *Gaudium et Spes* n. 43.

<sup>6</sup> In questo senso: F. RIMOLI, voce *Laicità (dir. cost.)* in *Enc. Giur.*, XVIII, Ist. Enc. It., Roma 1995.

<sup>7</sup> Così M. D’AMICO, A. PUCCIO, *Laicità per tutti*, Franco Angeli, Milano 2009, 12.

<sup>8</sup> Tali dottrine sono del tutto evidenti nelle legislazioni degli stati totalitari: in essi c’è la pretesa che l’individuo si esaurisca nello Stato, che solo in esso possa trovare la propria dimensione.

Nella visione leninista deve essere lo Stato a garantire al proletariato la sua funzione, che comporterà il massimo sviluppo delle libertà individuali fino a determinare la successiva estinzione dello Stato stesso; in questo caso è la classe operaia a essere in possesso della Verità, che deve essere imposta anche con l’uso della violenza rivoluzionaria.

Facendo riferimento alle legislazioni penali, la Germania nazista poneva al centro delle valutazioni non più la natura del bene giuridico offeso (cioè la dogmatica del reato), bensì le caratteristiche del suo autore, la sua pericolosità sociale, la possibile rieducazione ai valori del nazismo: in altre parole è, lo Stato con le sue norme, a creare l’etica. Il tema è trattato in A. BARBERA, *Il cammino della laicità*, cit. Nell’Italia fascista i reati a tutela della religione cattolica tendono al “raggiungimento dei fini etici dello Stato”. Ciò è indicato nell’art. 2 r.d. 289/1930, citato da N. COLAIANNI, *Islam e Costituzione: l’ente di culto e gli statuti*, in *www.forumcostituzionale.it*, 10.

mondo”<sup>9</sup>. Sono evidenti le conclusioni che derivano da queste premesse: lo Stato arriva ad assorbire la totalità dei cittadini, che non possono fare altro che identificarsi con esso.

Il modello di riferimento è invece diverso nello stato confessionale: in esso l’ordinamento presceglie una religione come propria<sup>10</sup> e informa il suo intero sistema normativo ai principi etici che derivano da quella stessa fede, concedendole, inoltre, una posizione di assoluto privilegio e discriminando od opprimendo le altre<sup>11</sup>. La

---

<sup>9</sup> G.W.F. HEGEL, *Enciclopedia delle scienze filosofiche in compendio*, 1821, trad. it., a cura di B. Croce, Laterza, Bari 1907. Secondo il filosofo lo Stato è l’istituzione in cui si risolvono i conflitti della società civile, in cui l’interesse privato coincide con l’interesse pubblico. Esso viene definito da Hegel come “la sostanza etica consapevole di sé, la riunione del principio della famiglia e della società civile”. Il filosofo non vede nello Stato lo strumento che deve garantire la sicurezza e i diritti dei privati, né come un tutore dei particolarismi della società civile; per Hegel sua la sovranità deriva dallo Stato stesso, che ha in sé la propria ragione d’essere. Ciò significa che lo Stato hegeliano non è fondato sugli individui ma sulla sua stessa idea di Stato, cioè sul concetto del bene universale che esso rappresenterebbe. È dunque lo Stato che fonda e forma gli individui: sia in senso cronologico-storico-temporale (esso viene prima degli individui; gli individui nascono già all’interno di uno Stato), sia in senso ideale-assiologico (lo Stato è superiore agli individui come il tutto alle parti). Lo Stato hegeliano, comunque, pur essendo assolutamente sovrano, non è dispotico o illegale perché, anzi, deve operare con le leggi; è uno Stato di diritto (*Rechtsstaat*), fondato sul rispetto delle leggi e sulla salvaguardia della libertà e della proprietà. In un tale ordinamento, la costituzione migliore risulta essere quella monarchico-costituzionale, con la tripartizione dei poteri in legislativo (affidato ai rappresentanti dei vari ceti sociali, da non confondere con le classi sociali antagonistiche dei proletari e capitalisti di cui parlerà Marx), esecutivo (affidato al governo) e sovrano (esercitato dal monarca). Nel sovrano si incarna l’unità dello Stato ed è a lui che spetta la decisione ultima circa gli affari della collettività. Lo Stato è in ultimo per Hegel la “volontà divina” ovvero, come già detto, “l’ingresso di Dio nel mondo”.

<sup>10</sup> Ad esempio lo Statuto del Regno del 4 marzo 1848, c.d. Statuto Albertino, all’art. 1 proclamava: “La religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato. Gli altri culti sono tollerati conformemente alle leggi che li riguardano”.

<sup>11</sup> È ciò che accade in parecchi stati islamici che riconoscono nella *Shari’a*, la legge islamica contenuta nel Corano e nella Sunna, la fonte principale del diritto. I precetti che vi sono contenuti rappresentano la parola di Dio e, come tali, sono immediatamente e interamente applicati all’interno della sfera giuridica e politica; lo stesso diritto è interpretato e studiato non da giuristi laici ma dagli esponenti religiosi responsabili delle scuole coraniche. Il rispetto della *Shari’a* è, quindi, un dovere la cui violazione comporta contemporaneamente un reato nell’ordine civile (*jarima*) e un peccato (*ma’siya*) in quello religioso. Ciò comporta l’assoluta inammissibilità dell’apostasia (*ridda*): l’apostata (*murtadd*), infatti, viene punito, secondo le regole della *Shari’a*, con la pena capitale, a meno che l’atto non sia stato compiuto per sfuggire alla morte o a un grave pericolo rivolto a sé o ai familiari; al colpevole, una volta riconosciuto tale, viene imposto un periodo di reclusione al termine del quale o torna alla primitiva condizione di musulmano o gli sarà inflitta la pena di morte. In alcuni Stati è inoltre tradizione che sia direttamente la famiglia del coniuge dell’apostata a poter eseguire direttamente la pena, a tutela dell’onore offeso, senza essere poi chiamata a renderne conto in giudizio. Tale punizione trova giustificazione all’interno degli *hadith* (cioè detti attribuibili al Profeta): *hadith* 9,83,17 narrato da ‘Abdullah “L’Apostolo di Allah disse, “Il sangue di un Musulmano che confessa che nessuno ha il diritto di essere adorato se non Allah e che Io sono il suo Apostolo, non può essere sparso se non in tre casi: in Qisas per omicidio, se una persona sposata partecipa in un atto sessuale illegale e per colui che abbandona l’Islam e lascia i Musulmani”; *hadith* 9,84,57 narrato da Ikrima “Ali bruciò alcune persone e questa notizia raggiunse Ibn ‘Abbas, che disse, “Se fossi stato al suo posto non li avrei bruciati, perché il Profeta ha detto, ‘Non punite (nessuno) con la Punizione di Allah.’ Nessun dubbio comunque che li avrei uccisi, perché il Profeta ha detto, ‘Se qualcuno

differenza rispetto al modello precedente è evidente: lo stato confessionale rinuncia *ab origine* a porsi esso stesso come fonte di regole morali, risultando addirittura compreso nella sua autonomia dalle fonti religiose che ha fatto proprie.

Uno Stato che si propone come laico non può che rigettare entrambi questi modelli: esso deve fondarsi sulla libera circolazione di conoscenze e credenze; è dunque impensabile che possa adottare un'ideologia statalista o seguire, pedissequamente, principi religiosi.

Corollari a questa complessiva visione sono gli elementi essenziali, già accennati, su cui la laicità si fonda: la garanzia per tutti gli individui (non solo i cittadini) della più ampia libertà di religione e l'eguale libertà di tutte le Confessioni religiose, escludendo che la professione di un culto piuttosto che di un altro possa costituire, in alcun modo, un criterio discriminante nella sfera sociale dell'individuo. Ormai, infatti, lo Stato pluralista non solo ha definitivamente abbandonato l'idea di proporre un proprio progetto etico, ma si offre, al contrario, come garante della libertà religiosa di ogni individuo.

Emerge da questa visione come la laicità abbia un legame indissolubile con la garanzia del pluralismo culturale e politico<sup>12</sup>: una prospettiva laica non può fondarsi su una contrapposizione tra l'etica di stato e quella confessionale, né tra una religione civile e il foro interiore; è inoltre essenziale che la religione si astenga dall'occupare tutto lo spazio politico, proponendosi come sostituta dell'autorità. La cultura laica deve basarsi sulla critica del dogma e, al tempo stesso, incentivare la libertà del singolo in tutti gli ambiti in cui esso si esprime.

Proprio a questo proposito è però necessario ricordare un ulteriore aspetto: se l'ordinamento giuridico statale non può, per definizione, identificarsi con la legge divina, la sua aconfessionalità non esclude che un valore proclamato da una o più religioni possa trovare un'effettiva tutela in una norma di legge: la laicità non obbliga l'ordinamento a presentarsi indifferente rispetto alle questioni che possono concernere la coscienza di ogni individuo, piuttosto impone che lo faccia nei limiti che gli sono propri. Si tratta, dunque, di individuare un modello di laicità capace di

---

abbandona la sua religione, uccidetelo.'""; il tema è specificamente approfondito da AHMAD 'ABD AL-WALIYY V., *Islam, l'altra civiltà*, Mondadori, Milano 2001, 113 ss.

<sup>12</sup> Se ne occupa più diffusamente: C. GALLI, *Libertà e laicità*, in G. Preterossi (a cura di), *Le ragioni dei laici*, Laterza, Bari 2005, 28 ss.

“esprimere quella tolleranza che, giuridicamente, si concreta nel divieto di discriminare singoli e gruppi in base alla religione, e anche nella garanzia e promozione della libertà di coscienza e di religione di ciascuno (...) essa si impone di trovare un punto di equilibrio tra il nichilismo e il relativismo postmoderno da un lato e le pretese assolutistiche della ragione dell’altro; si tratta di vigilare sia contro la “vanità” della ragione sia contro le certezze della fede”<sup>13</sup>.

Del resto, presupposto ineliminabile perché si possa parlare di stato laico è che questo non abbia leggi basate su precetti della religione; se così non fosse i peccati, ad esempio, della morale cattolica, sarebbero automaticamente reati nell’ordine civile.

D’altro canto, però, tutti i reati sono anche peccato perché si oppongono alla peculiare visione morale, quella cristiano-cattolica, che forma il tessuto culturale e sociale del nostro paese. Questo significa che i valori laici e quelli cattolici potranno anche divergere, ma è illusorio pensare che i “valori laici” in un paese di cultura cattolica non abbiano nulla a che fare, anche a livello di formazione, con quest’ultima.

Tornando ad una più compiuta delimitazione del concetto di laicità, è necessario rilevare come una sua definizione più articolata, che ne lasci emergere le dettagliate caratteristiche, sfugga da nozioni individuabili in astratto: si tratta, infatti, di un concetto versatile, che si esprime con regole molto diverse a seconda dell’ordinamento all’interno del quale si manifesta. Si discute, in effetti, di un principio fortemente condizionato dalle influenze storico-politiche che, ogni singolo ordinamento in cui esso sorge, ha subito: non si rinvengono definizioni della laicità che consentano di essere univoci. Ogni Stato occidentale ha una “sua storia delle libertà di religione; ogni società nazionale ha battuto strade diverse per *uscire dalla religione*; ogni sistema politico ha in modi differenti integrato le Confessioni nella democrazia e definito le neutralità dello spazio pubblico; ogni ordinamento giuridico ha conferito propri profili specifici alla gestione del pluralismo religioso e allo statuto di Chiese, comunità religiose e organizzazioni non confessionali”<sup>14</sup>. È questa la ragione per cui, quando si parla di laicità, ci si riferisce ad un concetto declinato al plurale e accompagnato da differenti aggettivi (tradizionale, protetta, escludente,

---

<sup>13</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 2008, 115 ss.

<sup>14</sup> F. MARGIOTTA BROGLIO, *La laicità dello Stato*, in G. Preterossi (a cura di), *Le ragioni dei laici*, cit. 79.

militante, confessionale, aperta...) che ne rappresentano le varie possibili sfaccettature in cui si esprime.

Un conto è il laicismo di chi vuole separare nettamente la sfera pubblica da quella privata, evitando che i principi della propria fede dilagino nel campo della politica; un altro conto è il laicismo caratterizzato dalla pretesa equidistanza dello Stato rispetto alle Confessioni religiose, per cui esso non presceglie un particolare credo, ma favorisce la religione rispetto all'ateismo e alle ulteriori manifestazioni non religiose della coscienza.

Ancora diverso è il sistema dove la laicità è interpretata attraverso parametri che consentono di perpetuare il privilegio nei confronti della Confessione della maggioranza e dove si permette l'influenza dei principi di quest'ultima all'interno dei processi decisionali dello Stato<sup>15</sup>. In più, ognuna di queste soluzioni presenta al suo interno diverse possibili applicazioni concrete che causano il moltiplicarsi dei modelli di laicità attuabili.

Del resto, che nessuno di questi esempi possa ergersi a paradigma univoco è testimoniato dalle numerose critiche che coinvolgono ciascuno di essi: il primo risulta spesso intriso da una logica caratterizzata da contenuti ideologici tutt'altro che neutrali; il secondo, anche qualora si riesca a trattare in modo identico tutte le Confessioni, pone indiscutibilmente uno svantaggio a carico di chi non professi alcuna religione; infine, l'ultimo modello si presenta potenzialmente dannoso per le minoranze ideologiche.

In altre parole, appare necessario declinare il concetto di laicità al plurale<sup>16</sup>, "non soltanto per l'estendersi della sua valenza tematica, oggi non più confinata all'ambito meramente istituzionale ma in espansione verso problematiche di fondo delle società politiche contemporanee, ma altresì perché, in realtà, nel contesto europeo *il existe des laïcités, des formes différentes (et plus ou moins avancées) de laïcisation* ed è quest'ultimo fenomeno, *une état d'esprit commun*, ad essere divenuto un dato acquisito all'interno dell'Unione Europea"<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> S. MANCINI, *Il potere dei simboli, i simboli di potere: laicità e religione alla prova del pluralismo*, Cedam, Padova 2008, 6 ss.

<sup>16</sup> Nella dottrina francese si parla, appunto, di *laïcité au pluriel*.

<sup>17</sup> P. CAVANA, *Interpretazioni della laicità. Esperienza italiana ed esperienza francese a confronto*, ed. A.V.E., Roma 1998, 216. L'autore riprende J. BAUBEROT, *Laïcité, laïcisation, sécularisation in Pluralisme religieux et laïcité dans l'Union européenne*, 1994, 280.

Inoltre, anche all'interno del medesimo ordinamento giuridico, il concetto stesso di laicità appare in perenne evoluzione e mutamento; del resto, così come non esiste una sola "etica religiosa", non può esistere, al tempo stesso, neppure una sola "etica laica": come è stato già sostenuto, infatti, sarebbe sintomo di superficialità voler contrapporre un'etica laica ad una religiosa ignorando le complessità, differenze e dissensi che si aggirano in entrambi gli ambiti<sup>18</sup>.

In ogni caso, persino il variegato concetto di laicità presenta una condizione ineliminabile, presupposto essenziale perché esso possa essere considerato come tale; ci si riferisce al rispetto del principio di non identificazione delle strutture organizzative dello Stato con una specifica religione, da realizzarsi in un quadro ordinamentale complessivo caratterizzato dal rispetto di tutti gli istituti in cui si risolvono i valori della tolleranza e del pluralismo ideologico<sup>19</sup>.

## **2. IL MODELLO DI LAICITÀ IN ITALIA**

### **2.1. LA MANCATA ESPRESSA ENUNCIAZIONE DEL PRINCIPIO DI LAICITÀ NELLA CARTA**

La Costituzione italiana, così come la maggior parte delle costituzioni europee<sup>20</sup>, non

---

<sup>18</sup> Secondo Bobbio: "Vi sono davvero valori laici e valori religiosi? (...) Non esiste neppure un'etica laica, come del resto non esiste un'etica religiosa. Ci sono etiche laiche ed etiche religiose". In N. BOBBIO, *Perché non ho firmato il "Manifesto laico"*, in E. Marzo e C. Ocone (a cura di), *Manifesto laico*, Laterza, Roma-Bari 1999, 127 ss.

<sup>19</sup> In questo senso si veda A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico, ordinamento giuridico e interessi religiosi*, VIII ed., Giuffrè, Milano 1996, 48 ss.

<sup>20</sup> Fa eccezione la Costituzione Francese, che afferma, nell'articolo 1, come "La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée".

Altra repubblica espressamente laica è la Turchia che, nell'articolo 2, afferma come la Repubblica è uno "Stato democratico, sociale e laico governato dallo Stato di diritto; tenendo presente i concetti di pace pubblica, solidarietà nazionale, giustizia e rispetto dei diritti umani, è fedele al nazionalismo di Atatürk, sulla base dei principi fondamentali enunciati nel preambolo". La disposizione è rafforzata nell'articolo 4: "La disposizione di cui all'articolo 1 della Costituzione che stabilisce la forma dello Stato come una Repubblica, le disposizioni di cui all'articolo 2, relativo alle caratteristiche della

definisce espressamente come “laica” la Repubblica. Tuttavia, l’intero testo è ispirato a valori di pluralismo che, almeno indirettamente, assumono circa questo tema un ruolo assai rilevante; da ciò deriva che la qualificazione laica dello Stato, sebbene non sia espressa formalmente, non può neppure considerarsi una mera successiva elaborazione dottrinale o giurisprudenziale, ma trova invece fondamento all’interno del già indicato impianto pluralista che caratterizza l’intero testo e che permette, tanto al singolo quanto alle formazioni sociali, di svolgere le loro attività senza il timore di opprimenti limitazioni di stampo confessionale.

L’omissione dell’espressa indicazione del principio di laicità si spiega agevolmente se si analizzano il contesto politico e storico all’interno del quale il costituente operava: l’approvazione della Carta, com’è noto, è frutto di un serrato dibattito, conclusosi in un equilibrato compromesso, tra le diverse anime che componevano l’Assemblea le quali, in tema di laicità, avevano opinioni radicalmente discordanti<sup>21</sup>.

Da un lato vi furono discussioni su formule che, qualora fossero state inserite nel testo costituzionale, avrebbero reso, il nostro, un ordinamento con forti tendenze confessionali: furono respinte, infatti, le proposte di qualificare l’insegnamento religioso nella scuola pubblica come “costituzionalmente doveroso” per incrementare le “aspirazioni profonde di ordine religioso del popolo italiano”<sup>22</sup>. La proposta di limitare i diritti di libertà religiosa e di pensiero entro i confini delle “supreme norme morali” venne respinta<sup>23</sup>; ancora, il tentativo di definire il matrimonio come “indissolubile” fu bocciato per pochissimi voti<sup>24</sup>.

---

Repubblica, e la disposizione di cui all’articolo 3 non possono essere modificate, né proposto il loro emendamento”.

<sup>21</sup> Specifica trattazione si trova in G. LONG, *Alle origini del pluralismo confessionale: il dibattito sulla libertà religiosa nell’età della Costituente*, Il Mulino, Bologna 1990.

<sup>22</sup> L’iniziativa proposta dall’on. Moro non supererà i lavori di commissione. In *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente* in *Atti Ass. Cost.*, VII, 623. A tale riguardo egli affermò doversi respingere “quel laicismo che per forza di cose non può restare una forma di neutralità giuridica in omaggio alla libertà di coscienza e prima o poi diventa una posizione attiva, per distruggere con l’aiuto dell’indifferentismo religioso il patrimonio di religiosità del popolo italiano (...). La formula dello stato laico e della scuola laica è nella migliore delle ipotesi un’astrazione giuridica che contrasta con la realtà dei fatti (...) e sottrae lo Stato al vivo flusso della storia in cui è inserito, ne fa una immagine esangue che non riproduce le fattezze della società che lo esprime, lo rende pericolosamente estraneo alla coscienza morale delle persone che lo compongono”.

<sup>23</sup> In *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente* in *Atti Ass. Cost.*, VI, 787.

<sup>24</sup> L’iniziativa dell’on. Calamandrei, sottoposta a votazione con scrutinio segreto, veniva bocciata con un leggerissimo scarto, 194 voti favorevoli alla cancellazione contro 191 contrari. La vicenda è approfondita da P.A. NIGRO, *Scuola e famiglia nella costituzione italiana* in [www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it](http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it).

In particolare, esaminando i resoconti dibattimentali, risulta come, secondo l'on. Moro, “noi non desideriamo certamente uno Stato-Chiesa, uno Stato protettore della Chiesa, uno Stato maestro di dogmi religiosi. Ma lo Stato non ha per sé stesso alcuna verità da insegnare né in materia religiosa né in altra materia. Esso è organizzatore di scuole, ove accoglie democraticamente il contenuto educativo che la coscienza sociale, espressa dai padri di famiglia, gli presenta e gli impone. (...) non lo Stato teologo, dunque, ma lo Stato libero e democratico, lo Stato cioè che accoglie tutte le esigenze sociali e le soddisfa, senza sostituire arbitrariamente il proprio dogma laicista alla diffusa coscienza religiosa del popolo italiano”<sup>25</sup>.

D'altra parte, quando il costituente esaminò la possibilità di inserire nella Carta il concetto di “stato laico”<sup>26</sup>, il principio venne immediatamente sconfessato in quanto considerato un'espressione priva di un reale contenuto<sup>27</sup>; del resto era impensabile, sia per ragioni di natura politica che considerando la sensibilità religiosa della società italiana del tempo, che il costituente esaminasse in modo unitario, coerente e sistematico il tema della laicità dello stato in vista di una sua esplicita enunciazione all'interno della Carta, considerando, tra l'altro, l'allora prevalente accezione separatista con cui veniva inteso il termine.

A tale proposito è stato osservato<sup>28</sup>, proprio per sottolineare la peculiarità dell'esperienza italiana in materia, che, già in seno al costituente, il dibattito su quelle che sarebbero dovute essere le prospettive della politica ecclesiastica italiana si concentrò non tanto sull'alternativa tra regime concordatario e regime separatista, secondo il tradizionale confronto tra posizioni di ispirazione liberale e cattolica; ci si occupò, al contrario, della scelta tra il richiamo espresso, nella Costituzione, dei Patti lateranensi, soluzione caldeggiata dalla Santa Sede per tutelarsi contro le ancora

---

<sup>25</sup> A. MORO, *I principi dei rapporti sociali (culturali). Relazione alla I Sottocommissione*, in M. Ruini e altri (a cura di), *La nuova Costituzione italiana. Progetto e relazioni*, Studium, Roma 1947, 114 ss.

<sup>26</sup> Il principio fu evocato dall'on. Nenni, che rilevava lo spirito laico che aveva animato la lotta di liberazione del paese. In *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente* in *Atti Ass. Cost.*, I, 305 ss.

<sup>27</sup> Secondo l'on. La Pira: “Come si concepisce la realtà umana, come si concepisce la società, così si deve costruire la volta giuridica. Ora, se l'uomo ha questa orientazione intrinsecamente religiosa, (...) allora che significa Stato laico, se lo Stato è l'assetto giuridico della società? Non c'è Stato laico, non c'è Stato agnostico, non dobbiamo fare uno Stato confessionale”. In *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente* in *Atti Ass. Cost.*, I, 323.

<sup>28</sup> Si consideri, anche per una rassegna delle posizioni della dottrina in argomento prima dell'avvio del processo di revisione concordataria, l'approfondimento in F. MARGIOTTA BROGLIO, *La qualificazione giuridica delle relazioni fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica. Rassegna critica degli orientamenti della dottrina e spunti ricostruttivi*, Società tip. modenese, Modena 1963, 53 ss.



incerte prospettive politiche dell'Italia repubblicana, e “una più vaga formulazione (...) secondo cui i rapporti tra Stato e Chiesa sarebbero stati regolati *in termini concordatari*”<sup>29</sup>. Nel complesso, l'impianto generale che si cercò di far emergere si sarebbe dovuto sviluppare, usando le parole dell'on. Togliatti, attraverso “una Costituzione non ideologica, che in essa e per essa fosse possibile una libera azione non soltanto delle forze politiche, ma anche di tutti i movimenti ideologici che stanno nello sfondo delle forze politiche stesse”<sup>30</sup>.

In sostanza, più che contrastare il richiamo ai Patti, l'azione del costituente fu diretta ad elevare il livello di tutela delle altre Confessioni, sia mediante la previsione di una norma specifica dedicata alla tutela della libertà religiosa individuale, l'articolo 19, sia attraverso la previsione delle intese e la generale affermazione di un'istanza egualitaria tra tutte le Confessioni, poi accolta nell'attuale primo comma dell'articolo 8 nella formula della loro “*eguale libertà davanti alla legge*”<sup>31</sup>.

Ciò significa che il tentativo di garantire uguaglianza giuridica tra le Confessioni non si realizzò per mezzo del loro mero rinvio al diritto comune, bensì attraverso la complessa attuazione di un sistema di intese che, da un lato, consentisse il superamento dell'oggettiva posizione di privilegio assunta dalla Chiesa cattolica con il Concordato del 1929 e, dall'altro, continuasse ad assicurare una tutela effettiva della libertà religiosa e dell'autonomia delle Confessioni.

## 2.2. IL CONTESTO COMPLESSIVO IN CUI SI INSERISCE IL PRINCIPIO DI LAICITÀ

La determinazione del concetto di laicità come principio individuabile all'interno dell'intera struttura della Carta, anziché specificamente riconosciuto in un singolo articolo, impone a chi approfondisce l'argomento di non occuparsi semplicemente

---

<sup>29</sup> G. LONG, *I capisaldi del dibattito alla Costituente*, in *Pol. Dir.*, vol. XXVII, I/1996, 19. Fascicolo interamente dedicato alla tematica *Libertà religiosa e rapporti Stato-confessioni nella prospettiva di revisione della Costituzione*.

<sup>30</sup> In *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente* in *Atti Ass. Cost.*, I, 396; sull'argomento anche N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione*, Giuffrè, Milano 1984, 27 ss.

<sup>31</sup> In questo senso P. CAVANA, *Interpretazioni della laicità. Esperienza italiana ed esperienza francese a confronto*, cit., 224.

delle norme che fanno espresso riferimento al fenomeno religioso, bensì rivolgere al tema uno sguardo preliminare di più ampia portata. È quindi opportuno un esame più approfondito del vasto panorama di principi su cui si fonda la nostra Repubblica, che sia in grado di delineare la visione complessiva di stato tracciata dal costituente.

L'Italia, in sintesi, si caratterizza come ordinamento giuridico avente caratteristiche precise: è uno Stato costituzionale, democratico, sociale, pluralistico e aperto alla dimensione internazionale<sup>32</sup>; è esattamente da tali principi che i moderni Stati occidentali proclamano come la loro stessa esistenza debba essere funzionale a garantire il “pieno sviluppo della persona umana” attraverso la rimozione degli “ostacoli di ordine economico e sociale”. In questo si riconosce la *socialità* dell'ordinamento: sarebbe inutile una generica elencazione di garanzie individuali se non vi fosse, da un lato, l'obbligo di rendere effettivi e sviluppare tali diritti e, dall'altro, il vincolo di lasciar esprimere questi precetti anche nelle dimensioni collettive nelle quali l'individuo si esprime; fondamento e finalità dell'ordinamento è, dunque, quella di riconoscere e promuovere il complesso di libertà assicurate ad ogni individuo, tra le quali si inserisce, certamente, anche la libertà religiosa<sup>33</sup>.

La stessa sussistenza di questo precetto rischierebbe, però, di essere sottoposta a costante pericolo se non fosse contenuto all'interno di una costituzione, ossia nel testo base di un ordinamento; un insieme di norme di rango superiore che, ispirate ai valori e agli ideali presenti nella società, danno “forma” alla “unità politica” della collettività, sottoponendo a rigide regole anche i detentori del potere e, attraverso le quali, si determinano le modalità della pacifica convivenza e i fini comuni che l'intera socialità deve perseguire: sono infatti esplicitati i principi che fanno da cardine alla pacifica convivenza all'interno della comunità<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> A questo proposito, più diffusamente, C. MORTATI, *Costituzione (Dottrine generali e Costituzione della Repubblica Italiana)* in *Enc. Dir.*, XI, Giuffrè, Milano 1962, 214 ss.

<sup>33</sup> Inoltre, come è stato ricordato, un ordinamento pluralistico aggiunge a queste regole un'ulteriore conseguenza: esso, per sua natura, non può consentire l'esaurimento della totalità dei profili normativi, che disciplinano la vita sociale, nel diritto emanato dalle sole istituzioni statali. Al contrario, deve riconoscere una vastità di nuovi centri di potere autonomi da esso e dotati di libera produzione normativa, tra cui si individuano, certamente, anche le varie Confessioni religiose.

<sup>34</sup> In questo senso C. MORTATI, *Costituzione (Dottrine generali e Costituzione della Repubblica Italiana)*, cit., 214.

Ultimo fattore imprescindibile, che influisce sulla stabilità delle norme costituzionali, quindi di riflesso sul principio di laicità che da queste si ricava, concerne l'idea che debbano esistere regole fondamentali non derogabili neppure dalla “volontà generale” delle successive generazioni, nemmeno attraverso il procedimento di revisione costituzionale; ciò è chiarito dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 1146 del 1988: “La Costituzione Italiana contiene alcuni principi supremi che non possono

I precetti appena ricordati costituiscono il presupposto essenziale per comprendere le modalità attraverso le quali la libertà religiosa è affermata nel nostro ordinamento e, di riflesso, come si articola la stessa laicità; una siffatta organizzazione, infatti, si ripercuote direttamente sull'atteggiamento che lo Stato assume nei confronti del fenomeno religioso.

Individuare i tortuosi legami che si intrecciano tra laicità e libertà religiosa è un'operazione particolarmente difficile: si tratta, infatti, di principi che, se in prima approssimazione potrebbero sembrare complementari, quasi correlati l'uno all'altro, si fondano in realtà su presupposti alquanto diversi che possono addirittura giungere ad escluderne la connessione.

Potranno quindi individuarsi, in primo luogo, ordinamenti caratterizzati dal rispetto, o dalla promozione, della libertà religiosa ma, al tempo stesso, carenti sotto il profilo della laicità: si pensi, ad esempio, a quei sistemi normativi che, pur garantendo la libertà religiosa, palesano una particolare preferenza nei confronti di una Confessione, privilegiandola e non rispettando il dovere di equidistanza che una compiuta laicità imporrebbe; oppure a ordinamenti dove, pur essendo garantito a tutti gli individui il diritto di praticare il proprio culto, o il diritto di non praticarne affatto, vi sia una politica caratterizzata dal massiccio sostegno economico, fondata su criteri arbitrari, verso una sola Confessione; ancora, a quei paesi che consentono che una religione abbia un ruolo rilevante all'interno dei processi decisionali dello Stato stesso.

In queste situazioni, pur potendo essere garantita, magari addirittura promossa, la libertà religiosa, il trattamento discriminatorio che alcune Confessioni subiscono rispetto ad altre, esclude categoricamente la possibilità di definirli stati laici *tout court*<sup>35</sup>.

---

essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana. Questa Corte, del resto, ha già riconosciuto in numerose decisioni come i principi supremi dell'ordinamento costituzionale abbiano una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale". In ciò, dunque, si identificano i principi supremi e inderogabili di una costituzione: regole che non potranno non essere vigenti finché l'ordinamento costituzionale rimarrà tale.

<sup>35</sup> Si pensi, ad esempio, alla Costituzione della Repubblica d'Irlanda che, già nel preambolo, enuncia "In the Name of the Most Holy Trinity, from Whom is all authority and to Whom, as our final end, all

D'altro canto, la situazione inversa potrebbe riguardare quegli ordinamenti che, negando in termini assoluti la garanzia di qualsiasi tutela a favore delle Confessioni religiose, magari addirittura vietandone o punendone la pratica, potrebbero, almeno astrattamente, definirsi come “laici”, poiché la loro struttura interna sarebbe caratterizzata da una totale separazione tra sfera pubblica e sfera religiosa, cioè tra lo Stato e tutte le diverse Confessioni, represses in egual misura.

Tutto dipende, in quest'ultimo caso, dal significato che si attribuisce al concetto di laicità: anche non considerandola come necessaria equidistanza dello Stato nel promuovere il fenomeno religioso, bensì semplicemente come completa indifferenza rispetto a quello, non si potrebbe tollerare in uno stato di diritto (autenticamente

---

actions both of men and States must be referred, We, the people of Éire, Humbly acknowledging all our obligations to our Divine Lord, Jesus Christ, Who sustained our fathers through centuries of trial, Gratefully remembering their heroic and unremitting struggle to regain the rightful independence of our Nation, and seeking to promote the common good, with due observance of Prudence, Justice and Charity, so that the dignity and freedom of the individual may be assured, true social order attained, the unity of our country restored, and concord established with other nations, do hereby adopt, enact, and give to ourselves this Constitution”. Al preambolo si richiama poi l'articolo 44, primo comma, secondo cui “The State acknowledges that the homage of public worship is due to Almighty God. It shall hold His Name in reverence, and shall respect and honour religion”.

La Repubblica Ellenica proclama, nell'articolo 3 della Costituzione, che “La religione predominante in Grecia è quella della Chiesa orientale ortodossa cristiana. La Chiesa greco-ortodossa, riconoscendo come capo Nostro Signore Gesù Cristo, è indissolubilmente unita, quanto al dogma, alla Grande Chiesa di Costantinopoli ed a tutte le altre Chiese cristiane ortodosse, osservando immutabilmente, come le altre Chiese, i santi canoni apostolici e sinodali, come pure le sante tradizioni. Essa è autocefala e amministrata dal Santo Sinodo, composto da tutti i vescovi in funzione, e dal Santo Sinodo permanente che da esso deriva, costituito come è prescritto dalla Carta statutaria della Chiesa, in conformità alle disposizioni del Tomo Patriarcale del 29 giugno 1850 e dell'Atto Sinodale del 4 settembre 1928. Il regime ecclesiastico stabilito in determinate Regioni dello Stato non deve essere considerato contrario alle disposizioni del paragrafo precedente. Il testo delle Sante Scritture sarà mantenuto inalterato. La sua traduzione ufficiale in un'altra lingua, senza il consenso preliminare della Chiesa autocefala greca e della Grande Chiesa di Cristo di Costantinopoli, è vietata”.

Complessivamente, in Grecia, si riconosce il diritto di libertà religiosa ma la stessa Costituzione vieta il proselitismo: l'articolo 13, secondo comma, afferma infatti che “Tutte le religioni riconosciute sono libere; le pratiche del proprio culto si esercitano senza intralci sotto la protezione delle leggi. L'esercizio del culto non può portare pregiudizio all'ordine pubblico od ai buoni costumi. Il proselitismo è vietato”. Inoltre, alla Chiesa Ortodossa orientale di Cristo è attribuito lo *status* di Chiesa di Stato mentre le altre Confessioni sono semplicemente considerate alla stregua di persone giuridiche di diritto privato.

Ancora, nella Repubblica di Malta l'articolo 2 della Costituzione proclama che “The religion of Malta is the Roman Catholic Apostolic Religion. The authorities of the Roman Catholic Apostolic Church have the duty and the right to teach which principles are right and which are wrong. Religious teaching of the Roman Catholic Apostolic Faith shall be provided in all State schools as part of compulsory education”.

Questi esempi, tra l'altro relativi a Paesi membri dell'Unione europea, mostrano come sia certamente possibile individuare ordinamenti che, pur garantendo e promuovendo il rispetto della libertà religiosa rimangono alquanto carenti circa il profilo dell'equidistanza, quindi della laicità, verso le diverse Confessioni religiose.

laico) la sistematica negazione del rispetto del principio di libertà religiosa<sup>36</sup>.

Qualora ciò accadesse ci si troverebbe, in realtà, non più al cospetto di uno stato davvero laico, bensì all'interno di uno stato etico: le risposte agli intimi bisogni esistenziali che tradizionalmente l'uomo cerca all'interno delle religioni verrebbero, in questo caso, fornite direttamente dallo Stato<sup>37</sup>; esso diverrebbe, nella sua completezza, "momento di realizzazione dello Spirito"<sup>38</sup>.

Del resto, anche le definizioni più recenti di stato laico si riferiscono ad un ordinamento che deve necessariamente garantire tanto la libertà quanto il pluralismo religioso.

## 2.3. IL PROGRESSIVO RICONOSCIMENTO DEL PRINCIPIO DI LAICITÀ

### *2.3.1. L'INTRODUZIONE DELLA LAICITÀ NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE ITALIANA: LA SENTENZA N. 203 DEL 1989*

Nell'approfondire i profili che caratterizzano il diritto di libertà religiosa bisogna riconoscere come questo assuma, all'interno della Carta, un rilievo centrale: esso,

---

<sup>36</sup> Un esempio emblematico riguardava la situazione nella Repubblica Popolare Albanese, uno Stato nazionale-comunista estremamente isolazionista. Nel dopo-guerra vi fu una forte intensificazione di mezzi aggressivi di assimilazione, tendenti alla realizzazione di un regime pienamente omogeneizzato, sia attraverso la formazione dell'"Uomo Nuovo" albanese sia in senso nazionalista. Lo Stato esercitò una forte pressione sulle minoranze, facendo uso sia di mezzi ideologici, sia di strumenti altro tipo, come il trasferimento coattivo di persone in tutto il paese e persino cambiando i nomi di battesimo che non lasciavano trasparire origini albanesi. Per più di quarant'anni l'Albania ha vissuto in un sistema caratterizzato dall'"ateismo di stato", nel quale l'esercizio della pratica religiosa era rigidamente proibito, tanto è vero che uno dei motti tipici ancora diffusi nel Paese, promosso durante il regime, è "*feja e Shqiptarit eshte Shqiptaria*", la religione degli albanesi è l'albanità. Nel 1967 si procedette alla chiusura di tutti gli edifici di culto e il governo proibì qualsiasi celebrazione religiosa, qualificandola come "atto criminale contro lo Stato": il codice penale del 1977 stabilì pene dai 3 ai 10 anni di reclusione per il reato di "propaganda religiosa e produzione, distribuzione e conservazione di letteratura religiosa" e, negli anni dal 1969 al 1972, furono fucilati sei sacerdoti, colpevoli di avere amministrato i sacramenti. Contestualmente, gli edifici di culto vennero rasi al suolo o trasformati in palestre, luoghi di ristoro e centri del partito. Nella Costituzione del 1967 l'Albania si dichiarò "Stato ateo": nella Carta si proclamava come "Lo Stato non riconosce alcuna religione e appoggia e svolge la propaganda ateista al fine di radicare negli uomini la concezione materialistico-scientifica del mondo". È evidente come, in un siffatto contesto, la separazione tra sfera secolare e religiosa risultasse massimo, essendo quest'ultima addirittura repressa: eppure è impossibile definire l'Albania di Hoxha uno stato laico, proprio per il totale spregio di qualsiasi sentimento religioso. Le informazioni sono contenute in AA.VV., *Hoxha's Antireligious Campaign in A Country Study: Albania*, reperibile in Federal Research Division, [www.loc.gov](http://www.loc.gov).

<sup>37</sup> Ciò base alle differenze tra stato laico, stato confessionale e stato etico già contenute nel paragrafo 2.1, all'interno del presente capitolo.

<sup>38</sup> A. BARBERA, *Il cammino della laicità*, cit., 23 ss.

infatti, è tutelato in tutte le sue manifestazioni, sia individuali sia collettive, e risulta strettamente connesso al principio di eguaglianza dei cittadini.

Il principio si ricava, nel complesso, dall'analisi congiunta dell'articolo 3 della Costituzione, che garantisce l'eguaglianza e la pari dignità sociale dei consociati a prescindere dalla religione di ciascuno; dell'articolo 8, che sancisce l'eguale libertà di tutte le Confessioni religiose davanti alla legge, e dell'articolo 19 che proclama che "Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto purché non si tratti di riti contrari al buon costume"<sup>39</sup>.

Queste ampie formulazioni costituirono una pronta reazione del costituente ai limiti che la libertà religiosa aveva subito durante il regime fascista: la legislazione del 1929-30, contestualmente all'assoluta preminenza riconosciuta alla religione cattolica<sup>40</sup>, limitava sia l'eguaglianza religiosa dei cittadini, sia l'eguale libertà delle Confessioni religiose.

Con la legge 24 giugno 1929, n. 1159, "*Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi*", si sanciva il potere discrezionale, da parte delle pubbliche autorità, di limitare, o interdire, l'esercizio di un culto sulla base di mere valutazioni di merito<sup>41</sup>; in questo modo lo Stato si ergeva a giudice della legittimità di riti e principi religiosi di una Confessione, rivendicando la facoltà di dichiararli pericolosi per l'intera società; in effetti già la preliminare statuizione per cui tali culti, diversi dalla religione cattolica apostolica e romana, erano da considerarsi come "ammessi" era certamente assai significativa.

---

<sup>39</sup> In questo senso, C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico: tradizione europea legislazione italiana*, Giappichelli, Torino 2002, 132 ss.

<sup>40</sup> Il Trattato tra Santa Sede e Italia sanciva, all'articolo 1 "L'Italia riconosce e riafferma il principio consacrato nell'art. 1 dello Statuto del Regno 4 marzo 1848, pel quale la religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato".

<sup>41</sup> Secondo l'articolo 1 "Sono ammessi nello Stato culti diversi dalla religione cattolica apostolica e romana, purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume. L'esercizio, anche pubblico di tali culti è libero". Il potere di interdire l'esercizio di un culto per contrasto con l'ordine pubblico fu esercitato con la circolare n. 600/158 del Ministro dell'Interno del 9 aprile 1935, nella quale si vietava ogni 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. Pertanto (...) provvederanno subito per lo scioglimento, dovunque esistano, delle associazioni in parola, e per la chiusura dei relativi oratori e sale di riunione, disponendo conseguentemente anche per un'opportuna vigilanza, allo scopo di evitare che ulteriori riunioni e manifestazioni di attività religiosa da parte degli adepti possano aver luogo in qualsiasi altro modo o forma".

Fu proprio per evitare il riproporsi di queste situazioni che la nostra Carta Costituzionale ha previsto per la libertà religiosa un ruolo centrale, configurandola principio cardine dell'ordinamento ed escludendo qualsiasi controllo di merito sui contenuti della fede religiosa professata dai cittadini, prevedendo come solo limite quello del buon costume che può operare unicamente con riferimento ai riti.

È dunque all'interno di questo quadro complessivo che ci si deve muovere per ricostruire il modello di laicità adottato nel nostro paese; l'Italia si caratterizza come promotrice della libertà individuale di ciascuno ed ha ben esemplificato il passaggio, avutosi nella gran parte degli ordinamenti occidentali nell'ultimo secolo, da Stato di tipo confessionale o, al contrario, indifferentista<sup>42</sup> ad ordinamento in cui la laicità, citando la Corte Costituzionale, “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” e “si pone al servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini”<sup>43</sup>.

Se, in origine, il termine “laicità” rappresentava esclusivamente un sistema caratterizzato da una netta separazione tra Stato e Chiesa<sup>44</sup> (come tale si contrapponeva allo stato confessionale), si è progressivamente giunti ad un nuovo modello di relazioni che comporta, al contrario, un'inequivocabile cooperazione: l'idea di mera astensione è sostituita da un'attività concreta, volta a garantire l'effettiva libertà religiosa per gli individui; il presupposto dal quale sorge questa nuova concezione si fonda sulla considerazione per cui “la maturazione della coscienza individuale in materia religiosa (...) costituisce parte di una più generale

---

<sup>42</sup> In cui, cioè, l'individuo viene lasciato come isolato protagonista dei propri rapporti religiosi.

<sup>43</sup> Sentenza n. 203 del 1989 della Corte Costituzionale.

<sup>44</sup> Affermavano ciò le dottrine che scaturivano dal “separatismo illuminista”, diffuse in buona parte dell'Europa nel XIX secolo; l'abbattimento dell'*ancien régime* comporterà l'autonomia assoluta dell'Ente-Stato verso l'apparato ecclesiastico e la completa neutralità verso le varie Confessioni, conseguentemente libere. Ciò esaltava il carattere privato della religione e il relativo dovere dello Stato di tutelare questo carattere astenendosi totalmente dall'influenzare le scelte dei singoli.

Tale visione è sostenuta, nei primi anni del '900 da Francesco Ruffini, secondo cui “quando lo Stato ha garantito a tutte le Confessioni o Chiese la piena libertà di culto, esso ha dato tutto ciò che da lui si può giustamente pretendere in fatto di libertà religiosa. Poiché, quando le Confessioni e le Chiese, sconfinando dal campo delle manifestazioni prettamente religiose e culturali, estendono la loro azione al campo della comune vita giuridica, non si può allora non riconoscere allo Stato di diritto di regolare le nuove relazioni che ne risultano, preoccupandosi in primo luogo del suo popolo, e delle necessità indeclinabili della propria esistenza, della propria indipendenza e delle proprie supreme finalità etico-sociali” in F. RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico*, Fratelli Bocca Editori, Torino 1924, 428.

L'argomento è trattato diffusamente, anche circa la differenza tra separatismo europeo e americano, in C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 114 ss.

maturazione spirituale e intellettuale della persona, per cui negare o dimidare l'autonomia di tale processo di maturazione equivale a negare o dimidare lo sviluppo della persona in quanto tale"<sup>45</sup>.

Il percorso attraverso il quale si giunge a enucleare, con queste caratteristiche, il principio di laicità nel nostro ordinamento fu, però, estremamente lungo e articolato: esso è frutto di un'importante evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale che, solo verso la fine degli anni ottanta, ha inciso direttamente su quelle disposizioni che assicuravano, in modo ormai intollerabile, una posizione di assoluta preminenza alla Confessione cattolica.

In effetti, nonostante le garanzie che tutelavano il principio di libertà religiosa, sancito direttamente nella Carta, il rilievo che il sentimento religioso di matrice cattolica aveva nella società italiana, rese assai difficile il superamento del sistema confessionale promosso durante il ventennio<sup>46</sup>. Assecondando queste tendenze, inizialmente la Corte costituzionale ha giustificato il diverso trattamento delle varie Confessioni religiose, distinte tra cattolica e acattoliche, sulla base del maggior numero di aderenti alla prima e al conseguente più ampio rilievo delle reazioni sociali in caso di loro offesa.

Nelle prime sentenze infatti, la Corte giustificava tale disciplina “nella rilevanza che ha avuto ed ha la Chiesa cattolica in ragione della antica ininterrotta tradizione del popolo italiano, la quasi totalità del quale ad essa sempre appartiene, nonché ha fondamento nella situazione giuridica particolare che, in seguito alla composizione del dissidio tra lo Stato e la Chiesa ed alla risoluzione della questione romana, è stata alla Chiesa riconosciuta dai Patti lateranensi (Trattato e Concordato) dell'11 febbraio 1929”<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> C. CARDIA, *Religione (libertà di)* in *Enc. giur.*, Aggiornam., II, Giuffrè, Milano 1998, 919.

<sup>46</sup> In riferimento alla già citata tormentata vicenda del culto Pentecostale (vedasi la nota n. 41), il 6 marzo 1947, prima dell'approvazione della Carta ma ben dopo la caduta del regime, il Ministero dell'Interno confermava la validità della circolare Buffarini-Guidi, n. 600/158, con circolare 01815/59168, affermando come “nel settore dei culti acattolici nulla era cambiato, o doveva cambiare”. In C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 196; l'autore cita l'opera di G. PEYROT, *Gli evangelici nel loro rapporto con lo Stato dal fascismo a oggi*, Società di Studi Valdesi, Torre Pellice 1977, 11.

<sup>47</sup> Sentenza n. 125 del 1957 in tema di tutela penale del sentimento religioso e relativa alla disparità di tutela penale tra le diverse Confessioni. Nella stessa direzione si mossero anche le sentenze n. 79/1958 e n. 39/1965, la quale rileva come “Questa universalità di tradizioni e di sentimenti cattolici nella vita del popolo italiano è rimasta, senza possibilità di dubbio, immutata con l'avvento della Costituzione”. Un primo segnale di cambiamento si rinverrà con la sentenza n. 14 del 1973: in essa la Corte riafferma come “la limitazione della previsione legislativa alle offese contro la religione cattolica corrisponde



In sostanza, il privilegio garantito alla Confessione cattolica si fondava su una motivazione qualitativa, cioè la particolare rilevanza che ha avuto storicamente tale Chiesa in Italia, e una ragione quantitativa: in contrasto con la moderna idea che la laicità si caratterizzi come equidistanza nei confronti di tutti i culti, la Chiesa cattolica era privilegiata per il solo fatto di aver un numero maggiore di appartenenti rispetto alle altre religioni<sup>48</sup>.

L'evento cruciale nel progressivo percorso diretto al raggiungimento dell'enunciazione espressa del principio di laicità si deve, però, ad una dichiarazione più che altro simbolica: la legge 25 marzo 1985 n. 121, "*Ratifica ed esecuzione dell'Accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato Lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede*" sancisce come "si considera non più in vigore il principio originariamente richiamato dai Patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano"<sup>49</sup>.

Questa precisazione ha, in realtà, un carattere prevalentemente formale: nei fatti era impensabile considerare l'Italia, seppure prima degli Accordi di Villa Madama, uno stato confessionale<sup>50</sup>; tuttavia tale emblematica asserzione<sup>51</sup> avviò, negli anni

---

alla valutazione fatta dal legislatore dell'ampiezza delle reazioni sociali determinate dalle offese contro il sentimento religioso della maggior parte della popolazione italiana", ribadendo come il giudizio della Corte non può "estendersi a sindacare, in base a rilievi quantitativi e statistici o a considerazioni di fatto l'esattezza di quella valutazione"; tuttavia un accenno di novità traspare dalla parte finale della motivazione in cui la Corte avverte che "per una piena attuazione del principio costituzionale della libertà di religione, il legislatore deve provvedere a una revisione della norma, nel senso di estendere la tutela penale contro le offese del sentimento religioso di individui appartenenti a confessioni diverse da quella cattolica".

<sup>48</sup> In questo senso M. D'AMICO, *I diritti contesi*, Franco Angeli, Milano 2008, 154 ss.

<sup>49</sup> La norma è contenuta all'interno dell'Annesso B, protocollo addizionale, che contiene le "opportune precisazioni" per "garantire la migliore applicazione dei Patti Lateranensi" e "evitare ogni difficoltà di interpretazione".

<sup>50</sup> Tuttavia il testo del Concordato del 1929 conteneva numerose norme in totale contrasto con i sopravvenuti principi costituzionali. La legge n. 810, del 27 maggio 1929, "*Esecuzione del Trattato, dei quattro allegati annessi, e del Concordato, sottoscritti a Roma, tra la Santa Sede e l'Italia, l'11 febbraio 1929*", prevedeva infatti, nel testo del Concordato, all'articolo 5: "Nessun ecclesiastico può essere assunto o rimanere in un impiego od ufficio dello Stato italiano o di enti pubblici dipendenti dal medesimo senza il nulla-osta dell'ordinario diocesano. La revoca del nulla-osta priva l'ecclesiastico della capacità di continuare ad esercitare l'impiego o l'ufficio assunto. In ogni caso i sacerdoti apostati o irretiti da censura non potranno essere assunti né conservati in un insegnamento, in un ufficio od in un impiego, nei quali siano a contatto immediato col pubblico". L'articolo 36 enunciava come "L'Italia considera fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica". Ancora, l'articolo 34, dichiarato parzialmente illegittimo con la pronuncia n. 18 del 1982, sanciva che "Lo Stato Italiano, volendo ridonare all'istituto del matrimonio, che è alla base della famiglia, dignità conforme alle tradizioni cattoliche del suo popolo, riconosce al sacramento del matrimonio, disciplinato dal diritto canonico,

successivi, una nuova stagione sia nei rapporti tra Stato e Confessioni religiose<sup>52</sup>, sia nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

Di conseguenza, con una pronuncia successiva alla revisione di Villa Madama, la Corte abbandonò definitivamente il criterio quantitativo: secondo la Consulta, infatti, “Il superamento della contrapposizione fra la religione cattolica, «sola religione dello Stato», e gli altri culti «ammessi», sancito dal punto 1 del Protocollo del 1984, renderebbe, infatti, ormai inaccettabile ogni tipo di discriminazione che si basasse soltanto sul maggiore o minore numero degli appartenenti alle varie Confessioni religiose”<sup>53</sup>.

È in questo nuovo contesto socio-politico, a seguito di varie pronunce interlocutorie e inascoltati inviti al legislatore, che la Corte costituzionale enunciò espressamente il

---

gli effetti civili. (...) Le cause concernenti la nullità del matrimonio e la dispensa dal matrimonio rato e non consumato sono riservate alla competenza dei tribunali e dei dicasteri ecclesiastici. I provvedimenti e le sentenze relative, quando siano divenute definitive, saranno portate al Supremo Tribunale della Segnatura, il quale controllerà se siano state rispettate le norme del diritto canonico relative alla competenza del giudice, alla citazione ed alla legittima rappresentanza o contumacia delle parti. I detti provvedimenti e sentenze definitive coi relativi decreti del Supremo Tribunale della Segnatura saranno trasmessi alla Corte di appello dello Stato competente per territorio, la quale, con ordinanze emesse in camera di consiglio, li renderà esecutivi agli effetti civili ed ordinerà che siano annotati nei registri dello stato civile a margine dell'atto di matrimonio”.

In relazione a siffatte norme sono state fondamentali le pronunce della Corte costituzionale che, per la prima volta proprio con le sentenze nn. 30, 31 e 32 del 1971, stabilirono che le disposizioni del Concordato non sono state costituzionalizzate e, dunque, non si sottraggono all'accertamento della loro conformità ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale.

<sup>51</sup> In realtà la qualificazione della religione cattolica come religione dello Stato non nasceva con i Patti Lateranensi, ma derivava da una fonte ben precedente: era lo Statuto del Regno del 4 marzo 1848, c.d. Statuto Albertino, che all'articolo 1 proclamava “La religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato. Gli altri culti sono tollerati conformemente alle leggi che li riguardano”; tuttavia l'elasticità dello Statuto e le tendenze separatiste ottocentesche permisero una legislazione tutt'altro che favorevole per la Chiesa: con la legge Siccardi (9 aprile 1850) si abolì il privilegio del foro ecclesiastico; le leggi 878, del 29 maggio 1859, e 3036, del 7 luglio 1866, soppressero prima gli ordini religiosi che si fondavano sulla vita contemplativa, poi tutte le altre congregazioni religiose, prevedendo l'incameramento dei beni; il Codice del 1865 istituì il matrimonio civile come unico rilevante per le leggi dello Stato; la legge Casati, del 13 novembre 1859, emancipò le strutture scolastiche dalla dipendenza dell'autorità ecclesiastica cattolica. La difficoltà di detto rapporto era, del resto, resa manifesta dal protrarsi della *questione romana*, che sarà risolta solo nel 1929, e dal *non expedit*, disposizione di Papa Pio IX con la quale, nel 1868, il pontefice impose ai cattolici italiani di non partecipare alle elezioni politiche nel Paese e, per estensione, di non partecipare alla vita politica italiana. L'evoluzione del rapporto è trattata analiticamente in P. ALBERS, *Manuale di storia ecclesiastica*, cit. 1935.

<sup>52</sup> Vennero infatti alla luce varie intese con i culti acattolici, previste già in origine dall'articolo 8 della Costituzione, ma fino ad allora mai realizzate.

<sup>53</sup> Sentenza della Corte Costituzionale n. 925 del 1988. Secondo la Corte un diritto inviolabile della persona, come il sentimento religioso, “non può essere diversamente tutelato a seconda del maggiore o minore numero degli appartenenti a una data Confessione”, auspicando, in realtà invano, l'intervento del legislatore.

principio supremo di laicità dello Stato; la sentenza n. 203 del 1989<sup>54</sup>, infatti, considera la laicità “uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta Costituzionale della Repubblica”; essa “emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, 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”.

La laicità diviene quindi fonte normativa di grado sovraordinato, caratterizzata da intrinseca forza espansiva: la Corte, riconoscendone “la sussistenza nel nostro ordinamento, la toglie dall’astratta nozione, teorico-storica, non tradotta né espressa prima d’ora in formali disposizioni di diritto positivo; in più, la riconosce come principio costituzionale o supercostituzionale, in quanto supremo, quindi con l’efficacia propria dei principi di tal fatta”<sup>55</sup>.

La portata innovatrice della pronuncia è evidente: prima della sua esplicitazione il sistema normativo di derivazione pattizia poteva essere valutato dalla Corte solo attraverso la verifica della razionalità della legge<sup>56</sup>; ora, l’espressa enunciazione del principio impone all’interprete di non attestarsi più sull’astratta razionalità della legge ma di ricercare una “razionalità storico-concreta (...) che richiede altresì una positiva, congrua specificazione dei fini assiologici”<sup>57</sup>. In altri termini la laicità, nella sua nuova veste di principio supremo, funge da parametro di costituzionalità e diviene insopprimibile criterio ermeneutico per l’interpretazione di tutto il sistema normativo, vincolando la potestà legislativa e amministrativa di Stato e Regioni<sup>58</sup>.

La Corte, inoltre, ribadendo che “la Repubblica può, proprio per la sua forma di Stato laico, fare impartire l’insegnamento di religione cattolica in base a due ordini di

---

<sup>54</sup> La questione di costituzionalità sottoposta al giudice costituzionale verteva sull’insegnamento della religione cattolica nelle scuole statali, come disciplinato dagli Accordi di Villa Madama, e si concluderà con una pronuncia interpretativa di rigetto: la Corte dichiarò non fondata nei sensi di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 2, 3 e 19 della Costituzione, dell’articolo 9, punto (recte: numero) 2, della legge 25 marzo 1985, n. 121 (Ratifica ed esecuzione dell’accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell’11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede), e dell’art. (recte: punto) 5, lettera b), numero 2, del Protocollo addizionale, sollevata dal Pretore di Firenze.

<sup>55</sup> CARUSI, *Premessa a C. Cost., n. 203 del 1989 in Giurisprudenza della Corte*, 375.

<sup>56</sup> Ad esempio, con il non contrasto con i principi supremi dell’ordinamento costituzionale, come contenuto espressamente nella sentenza n. 30 del 1971.

<sup>57</sup> A. RUGGIERI, *Stato di diritto e dinamica istituzionale (Spunti per una riflessione)* in *Pol. dir.*, Il Mulino, Bologna 1990, 371 ss.

<sup>58</sup> In tal senso B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 132.

valutazioni: a) il valore formativo della cultura religiosa, sotto cui s'inscrive non più una religione, ma il pluralismo religioso della società civile; b) l'acquisizione dei principi del cattolicesimo al patrimonio storico del popolo italiano", sancisce che "il *genus* (valore della cultura religiosa) e la *species* (principi del cattolicesimo nel patrimonio storico del popolo italiano) concorrono a descrivere l'attitudine laica dello Stato-comunità, che risponde non a postulati ideologizzati ed astratti di estraneità, ostilità o avversione dello Stato-persona o dei suoi gruppi dirigenti, rispetto alla religione o ad un particolare credo, ma si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini".

La concezione di laicità che emerge assume, dunque, i caratteri tipici della "laicità positiva"<sup>59</sup>, che non esclude, bensì promuove, la collaborazione tra Stato e Confessioni religiose all'interno della sfera pubblica.

La dottrina, in realtà, esaminando i contenuti di tale sentenza, si è divisa, accogliendola con reazioni molto diverse; per alcuni autori, infatti, ci si troverebbe di fronte ad un'impostazione del tutto inedita, che differenzerebbe notevolmente il modello italiano dagli altri presenti nella sfera internazionale; secondo altri, al contrario, si tratterebbe solo di una delle molteplici possibili declinazioni del concetto di laicità, in grado di rappresentare esclusivamente uno dei tanti corollari della democrazia liberale<sup>60</sup>.

Secondo altre tesi, inoltre, si tratterebbe di una descrizione della laicità troppo

---

<sup>59</sup> Occorre però ricordare che nella dottrina italiana non sono mancate voci scettiche di fronte alla positivizzazione del principio di laicità. La sua affermazione come diritto positivo, per quanto derivante dall'autorevole pronuncia della Consulta, secondo alcuni autori nulla aggiungerebbe di nuovo ai principi costituzionali che configurano il nostro come uno Stato democratico e pluralista; sarebbe, quindi, un'espressione meramente riassuntiva, seppur di certo evocativa, dei principi di imparzialità della pubblica amministrazione e di pluralismo già esplicitati nella Carta. Alcuni addirittura ne sostengono la potenziale pericolosità, a motivo dell'ambiguità e del carattere equivoco del termine, formatosi negli ultimi due secoli attraverso aspre lotte religiose e politiche che hanno impresso a tale espressione una forte carica ideologica, mentre i suoi contenuti concreti mutavano in corrispondenza del variare degli orientamenti delle forze politiche all'interno dei singoli Stati europei. Nel complesso, tali critiche, non appaiono del tutto ingiustificate, soprattutto se lette alla luce del passato, anche recente, in cui, alcune paesi incongruenze tra il Concordato del 1929 e la Carta Costituzionale, avevano spinto la dottrina ad attestarsi su posizioni assai differenziate, ciascuna rivendicante come parte del proprio patrimonio ideale, ma evidentemente attribuendo a tale termine concezioni diverse, l'aspirazione alla laicità dello stato. Proprio l'insoddisfazione a questo approccio, generico e astratto, alla tematica della laicità, aveva indotto parte della dottrina a negare natura giuridica alla formula "stato laico".

Si occupa di questi interessanti profili P. CAVANA, *Interpretazioni della laicità, esperienza francese ed esperienza italiana a confronto*, cit., 17 ss.

<sup>60</sup> A. BARBERA, *Il cammino della laicità*, cit.

debole, circa fisionomia e esiti<sup>61</sup> o, ancora, sarebbe semplicemente il “portato di un’ermeneutica rispettosa del dettato costituzionale e soprattutto dell’*original intent* dei costituenti, quale si evincere dai dibattiti”<sup>62</sup>.

In particolare, secondo alcuni studiosi, l’accezione di laicità introdotta con la sentenza n. 203 sarebbe funzionale a “servire le esigenze religiose dei soggetti dell’ordinamento”<sup>63</sup>: si tratterebbe, quindi, dell’applicazione dei principi egualitaristici e personalistici, alla base del sistema normativo, affermati, in materia ecclesiastica, dall’articolo 7 della Costituzione; sarebbe questa disposizione, in sostanza, ad imporre un’interpretazione degli articoli costituzionali particolarmente attenta a tale dimensione: l’intero ordinamento, attraverso la sua visione complessiva del principio di laicità, lascerebbe esplicitamente trasparire “il valore che il fenomeno religioso riveste per la società”<sup>64</sup>.

Insomma, le valutazioni non potrebbero essere più diverse: se alcuni riconoscono, nella sentenza, un ruolo capitale nell’aver introdotto un nuovo modello di laicità che “impone allo Stato (e ai pubblici poteri) di assumere un ruolo attivo nella salvaguardia della libertà religiosa”<sup>65</sup>, secondo altri, al contrario, la Corte avrebbe deluso le aspettative in quanto, con tale pronuncia, “ha utilizzato il principio di laicità come fondamento giustificativo dell’insegnamento della religione cattolica”. Ecco che, secondo quest’ultima tesi, la laicità costituirebbe addirittura “un principio elaborato per garantire un elemento di confessionalità”<sup>66</sup> e, per tale ragione, sarebbe gravemente deficitario rispetto alle effettive esigenze di una società secolarizzata, in

---

<sup>61</sup> Le posizioni sono ben riassunte in A. PIN, *Laicità e islam nell’ordinamento italiano. Una questione di metodo*, cit., 142 ss.

<sup>62</sup> S. NINATTI, *Il rilievo dell’original intent nell’interpretazione dell’art. 7 della Costituzione italiana*, in I. Nicotra, F. Giuffrè (a cura di), *Lavori preparatori ed original intent del legislatore nella giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Catania svoltosi il 5 ottobre 2007, Quaderni del Gruppo di Pisa, Giappichelli, Torino 2008.

<sup>63</sup> P. CAVANA, *Interpretazioni della laicità, esperienza francese ed esperienza italiana a confronto*, cit., 256 ss.

<sup>64</sup> I. NICOTRA, *Il crocifisso nei luoghi pubblici: la Corte Costituzionale al bivio tra riaffermazione della laicità di «servizio» e fughe in avanti verso un laicismo oltranzista*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, Giappichelli, Torino 2004.

<sup>65</sup> A. ODDI, *Non c’è privacy senza intesa?*, in *Giur. Cost.*, 2002, 247; nello stesso senso si esprime anche B. RANDAZZO, *La Corte apre al giudizio di uguaglianza tra le confessioni religiose?*, in *Giur. Cost.*, 1998, 1843 ss.

<sup>66</sup> S. LARICCIA, *Diritti di libertà in materia religiosa e principi di imparzialità e di laicità delle istituzioni civili: la parola alla Corte Costituzionale*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, cit., 186 ss.

cui vige l'autonomia della sfera civile da quella religiosa.

### 2.3.2. LA COMPARSA DEI CONCETTI DI "EQUIDISTANZA" E "NEUTRALITÀ": LE SENTENZE nn. 329 E 235 DEL 1997

Complessivamente la Corte, nella pur fondamentale pronuncia n. 203 del 1989, appare piuttosto laconica circa le concrete caratteristiche che delineano l'applicazione di tale nuovo principio, limitandosi ad affermare, come già ricordato, che esso 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"; da tale sentenza si lascia quindi prospettare, senza tuttavia darne un'esplicita indicazione, che lo Stato possa intervenire in modo immediato per promuovere il fenomeno religioso, attraverso un'azione attiva caratterizzata da equidistanza, cioè complessiva parità di trattamento, verso i vari culti.

Fu necessario, quindi, attendere una successiva pronuncia, la sentenza n. 329 del 1997<sup>67</sup>, perché la Corte delineasse in modo più preciso il contenuto del principio di laicità; in essa il giudice costituzionale ne precisa i contorni o, addirittura, almeno secondo parte della dottrina, "pare, forse inconsapevolmente, porre le premesse per una nuova concezione della laicità"<sup>68</sup>.

La Corte, ribadisce che "la protezione del sentimento religioso è venuta ad assumere il significato di un corollario del diritto costituzionale di libertà di religione, corollario che, naturalmente, deve abbracciare allo stesso modo l'esperienza religiosa di tutti coloro che la vivono, nella sua dimensione individuale e comunitaria, indipendentemente dai diversi contenuti di fede delle diverse Confessioni. Il

---

<sup>67</sup> Con tale sentenza Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 404, primo comma, del codice penale, nella parte in cui prevedeva la pena della reclusione da uno a tre anni, anziché la pena diminuita prevista dall'articolo 406 dello stesso. Nella disciplina codicistica la disposizione incriminatrice dell'articolo 404 del codice penale (*Offese alla religione dello Stato mediante vilipendio di cose*), per la quale si procedeva nel giudizio, stabiliva al primo comma la pena della reclusione da uno a tre anni per "chiunque, in un luogo destinato al culto, o in un luogo pubblico o aperto al pubblico, offende la religione dello Stato, mediante vilipendio di cose che formino oggetto di culto, o siano consacrate al culto, o siano destinate necessariamente all'esercizio del culto"; mentre, il successivo 406 (*Delitti contro i culti ammessi nello Stato*), stabiliva che "chiunque commette uno dei fatti preveduti dagli artt. 403, 404 e 405 contro un culto ammesso nello Stato" doveva essere punito "ai termini dei predetti articoli", ma prevedendo al contempo che la pena dovesse essere diminuita. Tale disciplina viene considerata come violante gli articoli 3, primo comma, e 8, primo comma, della Costituzione, i quali proclamano, rispettivamente, la pari dignità e l'uguaglianza di tutti i cittadini, senza distinzione di religione, e l'uguale libertà di tutte le confessioni davanti alla legge.

<sup>68</sup> Tra tutti, A. PIN, *Laicità e islam nell'ordinamento italiano. Una questione di metodo*, in *Pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova*, cit., 152.

superamento di questa soglia (...) inciderebbe sulla pari dignità della persona e si porrebbe in contrasto col principio costituzionale della laicità o non confessionalità dello Stato (...) principio che, come si ricava dalle disposizioni che la Costituzione dedica alla materia, non significa indifferenza di fronte all'esperienza religiosa ma comporta equidistanza e imparzialità della legislazione rispetto a tutte le Confessioni religiose” con la conseguenza che, una tale disparità di trattamento, comporterebbe il sorgere, sempre secondo le parole della Corte, di “un’inammissibile discriminazione”.

In questa pronuncia risulta ormai chiaro come la laicità dello stato non solo non debba implicare un sistema di separazione piuttosto che indifferenza rispetto alla dimensione religiosa, del resto ciò risultava già chiaro con la sentenza n. 203, ma, oltre a ciò, si prevede come lo Stato debba espressamente risultare “*equidistante ed imparziale*” nei suoi interventi positivi.

Si delinea un modello, quindi, nel quale la libertà religiosa appare non solo come un bene da tutelare, ma anche come valore da promuovere nell'ordinamento, in virtù del suo intrinseco significato sociale, proprio del fenomeno religioso; in riferimento a quest'ultimo aspetto é curioso come la Corte, nonostante affermi di ricevere la nozione di “laicità come equidistanza e imparzialità” da un filone giurisprudenziale consolidato, in realtà la utilizzi per la prima volta.

Un ulteriore passaggio concettuale di rilievo nella giurisprudenza della Corte, si può trovare nella sentenza n. 235 del 1997<sup>69</sup> che, seppur di poco precedente alla n. 329 appena esaminata, utilizza una terminologia quantomeno interessante.

Prescindendo dalla concreta decisione della Consulta, è interessante sottolineare la considerazione con cui, essa, conclude la propria valutazione; la Corte, infatti, afferma che nei patti tra Stato e Confessioni religiose, a differenti contenuti negoziali possono corrispondere anche differenti normative unilaterali, purché si mantengano “entro il limite della ragionevolezza”.

Nel precisare che il sistema concordatario e pattizio consente “un sistema di relazioni

---

<sup>69</sup> La Consulta si esprime su una questione di costituzionalità sollevata da una Commissione tributaria; il giudice remittente dubitava della compatibilità con gli articoli 3, 8, 19, 20 e 53 della Costituzione, della disciplina, derivante dall'articolo 8 della legge n. 9904/77 e dall'articolo 45 della legge n. 222/85, che esentava dall'INVIM gli istituti per il sostentamento del clero cattolico mentre, al contrario, le altre Confessioni godevano dell'esenzione limitatamente ai beni rivolti al perseguimento dei fini istituzionali, mentre, per gli altri, l'imposizione li colpiva nella misura del 50%. La Corte costituzionale dichiarerà infondata la questione.

che tende ad assicurare l'uguale garanzia di libertà e il riconoscimento delle complessive esigenze di ciascuna di tali Confessioni", la Corte precisa come le istituzioni siano chiamate a dover garantire il "rispetto della neutralità dello Stato in materia religiosa nei confronti di tutte le Confessioni" religiose.

Si parla, quindi, di *neutralità*, senza però coordinare tale termine con il concetto di laicità: ancora una volta si tratta di un concetto inedito nella giurisprudenza costituzionale, almeno in tema di laicità dello stato.

A questo proposito se, nel complesso, sembra condivisibile la tesi di chi, in dottrina, ha sottolineato lo stretto legame intercorrente tra laicità e neutralità, comportando quest'ultima la concretizzazione del "valore dell'autonomia dello «Stato-potere» rispetto a qualsiasi fede o concezione religiosa e rispetto a qualsiasi apparato ecclesiastico"<sup>70</sup>, non manca, al contrario, chi ha rilevato che l'uso, da parte della Consulta, del termine "neutralità" potrebbe "far pensare ad un arretramento storico e concettuale della concezione positiva della laicità dello stato, ad un allontanamento delle istituzioni civili dalle esigenze religiose della popolazione"<sup>71</sup>.

Proprio a questo riguardo, in dottrina, è stato proposto il tentativo di riqualificare l'espressione usata dalla Corte: è stato sostenuto, infatti, che "se non si vuole ritenere che quel riferimento alla *neutralità dello stato* concreti un passo indietro della Corte, rispetto ad una laicità positiva, che garantisce e promuove il fenomeno religioso, allora si deve supporre che il giudice costituzionale abbia voluto semplicemente ribadire l'equidistanza dello Stato rispetto alle varie realtà religiose, avvalendosi di tale nozione in modo improprio"<sup>72</sup>; la Consulta, quindi, in luogo di *neutralità*, avrebbe dovuto parlare di *equidistanza*.

Complessivamente, volendo dare un rapido sguardo all'opera della Consulta, risulta evidente che il progressivo arricchimento delle definizioni su cui si fonda la laicità: equidistanza, imparzialità o neutralità, non possa essere considerato alla stregua di espressioni semanticamente equivalenti. Del resto, la stessa Corte adopera le varie

---

<sup>70</sup> B. RANDAZZO, *La Corte «apre» al giudizio di uguaglianza tra confessioni religiose?*, cit., 1851.

<sup>71</sup> A. PIN, *Laicità e islam nell'ordinamento italiano. Una questione di metodo*, in *Pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova*, cit., 158.

<sup>72</sup> B. RANDAZZO, *La Corte «apre» al giudizio di uguaglianza tra confessioni religiose?*, cit., 1866. In questo senso si esprime anche G. DI COSIMO, *Simboli religiosi nei locali pubblici: le mobili frontiere dell'obiezione di coscienza*, in *Giur. Cost.*, 2000, 1134, che afferma: "Quando la laicità si propone sotto forma di neutralità, lo Stato è tenuto a mantenersi equidistante e a rimanere imparziale rispetto ad ogni visione della vita".



definizioni senza giustificarne compiutamente il significato; se, da un lato, questo è comprensibile in quanto la Consulta, giudicando fattispecie concrete, si trova a risolvere conflitti nei quali la precisione terminologica cede il passo alla questione materiale da risolvere, d'altro canto la stessa successione delle pronunce “presenta delle oscillazioni semantiche tutt'altro che controllate, che hanno costretto la dottrina ad una ricostruzione incalzante, per dipanare i dubbi e gli equivoci”<sup>73</sup>.

#### 2.4. LE CONSEGUENZE DELL'ESPRESSA DICHIARAZIONE DEL PRINCIPIO DI LAICITÀ E LE CARATTERISTICHE DELLA LAICITÀ POSITIVA

La sentenza n. 203 del 1989 ha segnato una svolta decisiva per tutti i filoni giurisprudenziali direttamente e indirettamente interessati al principio di laicità che, da essa, hanno trovato spunto per evolversi: sarà quindi opportuno considerare, almeno sommariamente, le principali questioni che, a seguito della pronuncia, hanno subito un significativo cambiamento.

Un primo interessante esempio concerne il principio di autonomia confessionale, rispetto al quale viene dichiarata incostituzionale la disciplina che assoggettava le comunità israelitiche all'ingerenza degli organi dello Stato, in cambio della loro attribuzione di poteri autoritativi propri degli enti pubblici<sup>74</sup>; secondo la Corte tale disciplina costituiva una “palese discriminazione che contrasta con il principio di uguaglianza, con quello della libertà religiosa e con quello dell'autonomia delle Confessioni religiose. Tale discriminazione (...) sia che si manifesti in una penetrante ingerenza nel modo di essere e nelle attività delle comunità israelitiche, sia che si manifesti, reciprocamente, nell'attribuzione di poteri autoritativi che sono propri degli enti pubblici, si pone altresì in contrasto con il principio di laicità dello Stato”<sup>75</sup>.

La vicenda però forse più significativa, che testimonia i rilevanti effetti che

---

<sup>73</sup> A. PIN, *Laicità e islam nell'ordinamento italiano. Una questione di metodo*, in *Pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova*, cit., 160-161.

<sup>74</sup> Sono perciò illegittimi costituzionalmente, per violazione dell'articolo 8, comma secondo, e degli articoli 2, 3, 7, 8, 19 e 20, della Costituzione, gli articoli 1, 2, 3, 15, 16 (recte: 17), 18, 19, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 56, 57 e 58 del r.d. 30 ottobre 1930, n. 1731, i quali, complessivamente, conferivano alle comunità israelitiche il suddetto carattere pubblicistico.

<sup>75</sup> Sentenza n. 259 del 1990.

scaturiscono dalla sentenza n. 203, concerne l'evoluzione della disciplina penale relativa alla tutela del sentimento religioso. Gli effetti scaturenti dall'abolizione formale del principio confessionale e dalla sentenza n. 203, infatti, hanno fatto emergere in modo ancora più chiaro lo stretto rapporto tra laicità e eguaglianza<sup>76</sup>.

È anzitutto significativa, in argomento, la sentenza n. 440 del 1995 dove, la Corte, ha dichiarato l'incostituzionalità di una parte soltanto dell'articolo 724 del Codice penale<sup>77</sup>, cioè quella che sanzionava la bestemmia contro i "Simboli" e le "Persone" venerate dalla religione cattolica e non quelle delle altre, con conseguente violazione del principio di uguaglianza<sup>78</sup>. L'effetto immediato fu quello di "creare" una nuova figura di reato, ossia quella della bestemmia contro (ogni) divinità, proprio per garantire un'eguale tutela nei confronti di tutte le religioni.

Altra pronuncia rilevante, in tal senso, è la n. 508 del 2000: in essa si dichiara in modo netto l'incostituzionalità della norma penale che puniva il vilipendio della religione dello Stato<sup>79</sup>, definita dalla Corte un "anacronismo al quale non ha posto rimedio per tanti anni il legislatore", anche a causa dell'assenza di un meccanismo di equiparazione tra i diversi culti.

Da questa giurisprudenza si può quindi trarre la regola per cui, se è chiaro che il legislatore, qualora voglia prevedere una tutela penale verso il sentimento religioso debba operarla nei confronti di tutte le Confessioni, è altrettanto evidente che si deve escludere la sussistenza di un generale divieto di tutela verso tale sentimento: non si tratta di sentenze da cui traspare una totale indifferenza verso la fede bensì, al contrario, emerge una tendenza che, recependo le indicazioni della sentenza n. 203,

---

<sup>76</sup> L'evoluzione della disciplina relativa alla tutela penale del sentimento religioso è trattata specificamente in L. PEDULLÀ, *Sulla protezione imparziale del sentimento religioso (nota a Corte cost., sent. n. 168 del 2005)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>77</sup> Nella formulazione originale affermava, al primo comma, che "Chiunque pubblicamente bestemmia, con invettive o parole oltraggiose, contro la Divinità o Simboli o le Persone venerate nella religione dello Stato è punito con l'ammenda da lire ventimila a seicentomila".

<sup>78</sup> In tale sentenza la Corte ha precisato che "l'abbandono del criterio quantitativo significa che in materia di religione, non valendo il numero, si impone ormai la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede, quale che sia la Confessione religiosa di appartenenza". In tal modo, la protezione del sentimento religioso è venuta ad assumere il significato di corollario del diritto costituzionale di libertà di religione, corollario che, naturalmente, deve abbracciare allo stesso modo l'esperienza religiosa di tutti coloro che la vivono, nella sua dimensione individuale e comunitaria, indipendentemente dai diversi contenuti di fede delle diverse Confessioni.

La questione è ampiamente trattata da M. D'AMICO, *Una nuova figura di reato: la bestemmia contro la 'divinità'* in *Giur. Cost.*, 1995, 3475 ss.

<sup>79</sup> Trattasi dell'articolo 402 del Codice penale: "Vilipendio della religione dello Stato. Chiunque pubblicamente vilipende la religione dello Stato è punito con la reclusione fino a un anno".

promuove un atteggiamento di equanimità da parte dello Stato verso tutte le diverse manifestazioni in cui la dimensione religiosa si esplica.

Ulteriore filone giurisprudenziale che, a seguito dell'espressa enunciazione del principio di laicità, subisce una svolta, è quello in materia di giuramento testimoniale che muta, progressivamente, da atto sacrale a laico. La formula prevista nell'articolo 449 del Codice di procedura penale del 1930, analoga a quella dell'articolo 251 del Codice di procedura civile, prevedeva, in modo inderogabile, che il giudice pronunciava al giurante il seguente ammonimento: "Consapevole della responsabilità che col giuramento assume davanti a Dio e agli uomini, giurate di dire tutta la verità e null'altro che la verità"; detto ciò il testimone, in piedi, prestava il giuramento pronunciando le parole "lo giuro".

È evidente come una tale formula ponesse dei seri problemi di compatibilità con il principio di libertà religiosa tanto degli atei, quanto dei credenti che appartenevano a quelle Confessioni religiose che vietano di giurare; tuttavia, la giurisprudenza degli anni sessanta dichiarò, seppur con motivazioni diverse, sempre infondata la questione di legittimità costituzionale di tali articoli<sup>80</sup>.

Cambio parziale di rotta ci fu con la sentenza n. 117 del 1979, pronuncia

---

<sup>80</sup> Con la sentenza n. 58 del 1960 la Corte dichiarò non fondata la questione sulla legittimità costituzionale dell'articolo 440 del Codice di procedura penale, in riferimento all'articolo 21 della Costituzione. Ciò in quanto "a bene considerare le finalità della formula, il soggetto della prova è sostanzialmente invitato ad assumere, mediante il giuramento, l'impegno di dire "la verità" (...) reso solenne da un triplice ammonimento religioso morale-giuridico; cioè da un insieme di valori atti a vincolare la coscienza del testimone. (...) Il giuramento non impone all'ateo una confessione religiosa. Le parole "consapevole della responsabilità che col giuramento assumete davanti a Dio" nei confronti di chi faccia professione di ateismo vanno intese nel senso di un richiamo alla responsabilità che il credente, e soltanto lui, assume col giuramento davanti a Dio. Il vincolo, nei riguardi dell'ateo, di dire la verità è perciò rafforzato esclusivamente dalla consapevole responsabilità che assume con l'atto del giuramento davanti agli uomini, responsabilità puramente morale, e dalla minaccia di una sanzione penale; ma non dal senso della Divinità che per lui è irrilevante".

Con la sentenza n. 85 del 1963 si dichiara l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 251 del Codice di procedura civile, in riferimento agli articoli 8, 21 e 19 della Costituzione, poiché la norma "non impone un atto di culto, perché la formula che vi è contenuta, come già la Corte ha affermato (sentenza n. 58 del 6 luglio 1960 e ordinanza n. 15 del 17 marzo 1961), ha il carattere di richiamo a generali valori religiosi che non possono essere ascritti a questa o a quella "denominazione" o "confessione", sicché essa non interviene nell'ordine proprio delle religioni professate, ma sta e resta nell'"ordine" statale, che è indipendente e sovrano e non può essere condizionato o menomato da precetti a sé estranei. La libertà religiosa, quale è stata definita dalla Costituzione, non può essere intesa in guisa da contrastare e soverchiare l'ordinamento giuridico dello Stato, tutte le volte in cui questo imponga ai cittadini obblighi che, senza violare la libertà religiosa, nel senso che è stato sopra definito, si assumano vietati dalla fede religiosa dei destinatari della norma: tanto più, poi, quando, come nel caso in esame, l'obbligo ha la sua ultima fonte in un precetto costituzionale, quale quello contenuto nel secondo comma dell'art. 54 della Costituzione, il quale stabilisce che "i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi previsti dalla legge".

manipolatrice aggiuntiva, che dichiarò parzialmente illegittimo l'articolo 251, secondo comma, del Codice di procedura civile, in relazione all'articolo 19 della Costituzione, nella parte in cui, dopo le parole "il giudice istruttore ammonisce il testimone sulla importanza religiosa..." e dopo le parole "consapevole della responsabilità che con il giuramento assumete davanti a Dio...", non conteneva l'inciso "se credente"<sup>81</sup>.

Nelle motivazioni la Corte evidenzia come non basti, perché le libertà di coscienza e religiosa possano essere rispettate, che l'ordinamento non imponga ai consociati il compimento di appositi atti di culto, essendo altresì violate anche quando sia richiesto al soggetto il compimento di atti con un qualsiasi significato religioso; tale situazione si manifestava proprio attraverso il giuramento: il testimone non credente vedeva lesa la sua libertà di coscienza dovendosi manifestare, attraverso l'enunciato "lo giuro", credente. La sua convinzione di non credere comportava la necessità di ridurre il contenuto della norma in riferimento all'obbligo di natura religiosa.

Consequenziale evoluzione, fu l'eliminazione del giuramento nel nuovo Codice di procedura penale, emanato con d.P.R. del 22 settembre 1988, n. 447, sostituito da una formula "laica" di impegno solenne a dire la verità<sup>82</sup>.

Queste molteplici pronunce rappresentano bene il grado di intensità con cui la protezione e la promozione del principio di laicità si palesano nella giurisprudenza costituzionale e, più in generale, nel nostro ordinamento; è da questa complessiva ricostruzione, infatti, che appare evidente come il modello di laicità al quale il nostro ordinamento si ispira sia quello della "laicità positiva".

Il nostro paese, giova ribadirlo, promuove una legislazione complessiva nella quale

---

<sup>81</sup> Secondo la Corte "competete al legislatore decidere in quali fattispecie rafforzare il significato del giuramento con un appello rivolto a chi è tenuto a prestarlo perché si ispiri ai valori che più onora nell'intimo della sua coscienza e, dunque, a quelli religiosi ed etici; a patto che resti illesa la libertà di coscienza di tutti coloro che devono giurare. Tale risultato costituzionalmente corretto non si consegue, tuttavia, con l'uso delle formule di ammonizione e di giuramento previste nell'art. 251, secondo comma, del codice di procedura civile (...). In particolare, esse si pongono in contrasto con l'art. 19 Cost. in quanto il legislatore non ha provveduto a limitare ai credenti l'impegno di veridicità contratto dinanzi a Dio".

<sup>82</sup> L'attuale articolo 497 del Codice di procedura penale, secondo comma, sancisce che "prima che l'esame abbia inizio, il presidente avverte il testimone dell'obbligo di dire la verità. Salvo che si tratti di persona minore degli anni quattordici, il presidente avverte altresì il testimone delle responsabilità previste dalla legge penale per i testimoni falsi o reticenti e lo invita a rendere la seguente dichiarazione: «Consapevole della responsabilità morale e giuridica che assumo con la mia deposizione, mi impegno a dire tutta la verità e a non nascondere nulla di quanto è a mia conoscenza»".

lo Stato si erge a garante per la salvaguardia e la promozione di tutto ciò che attiene il fenomeno religioso. Non sono stati accolti, infatti, né i postulati separatisti che invocavano un'estraneità totale tra Stato e Confessioni religiose, né le voci che sostenevano la necessità di un categorico rifiuto verso i sostegni, anche di natura economica, che l'ordinamento può offrire alle religioni; questi sarebbero indizi idonei a rappresentare una laicità aggressiva nei confronti del fenomeno religioso che rischierebbe, se portata alle estreme conseguenze, derive laiciste e anticlericali, caratterizzata dall'erezione di un muro invalicabile tra Stato e Chiese.

Il punto di partenza da cui bisogna partire per ricostruire la nozione di laicità positiva è, invece, lontano da queste valutazioni: il nostro ordinamento riconosce sia il significato prevalentemente sociale del fenomeno religioso, sia il suo fondamentale apporto alla completa maturazione spirituale e collettiva della persona; per queste ragioni la dinamica religiosa deve essere non solo tutelata ma anche promossa dall'ordinamento, così come sono regolarmente incentivate le ulteriori libere manifestazioni della socialità, garantendo un impianto normativo che possa, nel rispetto della libertà e dell'autonomia dei vari culti, incoraggiare le rispettive attività. Da queste considerazioni emerge che, tra le varie possibili forme che il principio di laicità può assumere, la laicità positiva è quella che richiede, nella concreta attuazione delle sue regole essenziali, un maggiore equilibrio ed una più precisa attenzione da parte del legislatore: se è possibile, anzi doveroso, un intervento del potere statale all'interno dell'universo religioso, in virtù del suo intrinseco significato sociale, è imprescindibile che questa attività sia sviluppata in maniera uniforme o, perlomeno, attraverso ragionevoli differenziazioni, tra le varie Confessioni religiose. Lo Stato che adotta la laicità positiva non può esimersi dal presentarsi ed apparire neutrale nei confronti delle varie Confessioni, intendendo tale neutralità come l'esigenza di trattare in modo paritario tutti i gruppi presenti all'interno del paese circa l'opportunità di approfittare dei vantaggi che l'ordinamento statale offre; se ciò non si realizzasse, se ci fossero, quindi, una sola o alcune Confessioni a godere di specifici e irragionevoli privilegi di fonte statale, ecco che non avrebbe senso parlare di Stato compiutamente laico<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> All'interno di queste valutazioni si inseriscono i dibattiti concernenti la legittimità e la portata delle "ragionevoli differenze" che possono interessare la regolamentazione delle diverse Confessioni

Un ultimo profilo interessante, quando si esaminano le caratteristiche del principio di laicità all'interno del nostro ordinamento, concerne le prospettive future che, lo stesso, potrebbe assumere nell'evoluzione del nostro sistema a causa dei rapidi mutamenti che interessano l'attuale società. Citando risalente e autorevole dottrina<sup>84</sup>, la compiuta realizzazione del concetto di equidistanza, cioè l'esigenza di parità tra tutte le fedi circa l'opportunità di godere dei vantaggi finanziari e delle ulteriori prestazioni statali, sarebbe un obiettivo realizzabile alla sola condizione che vi sia un numero non eccessivo di gruppi religiosi, requisito, alla luce dei fatti, ormai totalmente e definitivamente disatteso.

La stessa dottrina italiana si è occupata del rapporto *laicità positiva-neutralità* auspicando, per alcuni, un progressivo ritorno a posizioni di indifferentismo religioso<sup>85</sup>, che risulterebbe necessario a causa degli effetti ormai insostenibili causati dalla neutralità attiva, dinanzi al numero sempre maggiore di diverse Confessioni<sup>86</sup> e, secondo altri, ribadendo la necessità di istituire un'apposita Autorità Garante della libertà religiosa con il compito di promuovere quelle necessarie tutele in tema di parità di trattamento tra le diverse Confessioni<sup>87</sup>.

In ogni caso è evidente come, “benché non sia chiara la forma in cui evolverà tale forma di Stato, (...) la diminuzione delle risorse finanziarie disponibili e l'ampliamento dell'offerta religiosa, tipico del pluralismo ormai maturo delle società

---

(ovvero il concetto di *gleiches gleich, ungleiches ungleich*), rispetto alle quali si rinvia al successivo capitolo.

<sup>84</sup> Tale concetto di neutralità fu proposto dal giurista Carl Schmitt nel discorso su “*L'epoca delle neutralizzazioni e delle spolicitizzazioni*”, nell'ottobre del 1929, ad una riunione dell'Associazione europea della cultura e venne pubblicato dall'*Europäische Revue* nel successivo dicembre. Il testo, con una serie di ulteriori considerazioni, può leggersi in C. SCHMITT, *Le categorie del 'politico'. Saggi di teoria politica*, 1932, trad. it., a cura di G. Miglio e P. Schiera, Il Mulino, Bologna 1972, 185 ss.

Indicazione in tal senso è contenuta in B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 124 ss.

<sup>85</sup> In questo senso F. RIMOLI, voce *Laicità (dir. cost.)*, cit., 5; secondo cui lo Stato laico, davanti alle molteplici istanze religiose dovrà essere improntato a quella neutralità “che in campo confessionale come rispetto a qualsiasi istanza esclusiva e tendenzialmente integralista, si concretizzerà in una forma progressiva di indifferenza assai vicina al vecchio regime della totale separazione, che appare in prospettiva l'unica forma sostenibile di rapporto tra lo Stato e la sempre maggiore varietà di istanze confessionali alla luce dell'obbligo di parità di trattamento”.

<sup>86</sup> S. MANGIAMELI, “*Laicità*” dello Stato tra neutralizzazione del fattore religioso e “pluralismo confessionale e culturale”, in *Diritto e Società*, 1997, 40 ss.; dopo aver sostenuto che la laicità intesa come neutralità capovolge il rapporto tra libertà garantita dalla Costituzione e adempimento legislativo, l'autore nega che la neutralizzazione del fattore religioso salvaguardi il sistema democratico, anzi sostiene che “l'apparente riduzione assiologia delle pretese dello Stato, consente di fatto una assunzione di potere illimitato”.

<sup>87</sup> In questo senso G. CASUSCELLI, *Libertà religiose e Confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1997, 61 ss., spec. 90-91.

multiculturali, influenzeranno significativamente anche il rapporto con le Confessioni religiose. La laicità positiva, che bene interpretava questo rapporto nell'ambito di un pluralismo moderato, cede ora il passo ad una laicità che potremmo definire "aperta", per sottolinearne appunto la capacità di accoglienza nei confronti delle diverse forme del religioso, talora anche lontane da quelle tradizionali. Questa maggiore apertura rispetto alla laicità positiva pone, dal punto di vista giuridico, il problema della misura e dei limiti entro i quali si possa dare riconoscimento alla diversità senza mettere in crisi l'ordinamento".

Risulta quindi imprescindibile "individuare nuovi termini del rapporto tra Stato e Confessioni religiose nel bilanciamento tra esigenze di eguaglianza e di differenza, di riconoscimento e di lealtà"<sup>88</sup>.

### **3. I MODELLI DI LAICITÀ NEGLI ALTRI ORDINAMENTI**

#### **3.1. LA RILEVANZA DELLA DIMENSIONE RELIGIOSA NELLA SOCIETÀ**

Come abbiamo già avuto modo di osservare, il concetto di laicità si concreta, nei diversi ordinamenti che lo riconoscono, in modo molto differente; sarebbe infatti semplicistico definire lo stato costituzionale semplicemente come "laico", rimanendo significative le differenze tra i distinti sistemi giuridici, in relazione a caratteristiche e portata di tale principio.

Queste rilevanti divergenze, del resto, testimoniano il rilievo complessivo che l'elemento religioso ha avuto nello sviluppo di ogni ordinamento: ci sono stati in passato, e ci sono attualmente, Stati che si proclamano "atei", ma è impossibile individuare popoli interamente irreligiosi<sup>89</sup>.

Il concetto può essere significativamente illustrato rivolgendo l'attenzione

---

<sup>88</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 126 ss.

<sup>89</sup> L'esempio tipico è fornito dalla Corea del Nord: le attività religiose, se si esclude la statolatria legata ai leader del paese Kim Il-Sung e Kim Jong-il, sono pesantemente osteggiate dallo Stato, che si proclama ateo. Tuttavia la Corea del Nord ha profonde radici buddhiste e confuciane i cui riti sono ancora praticati. Un approfondito studio è disponibile su [www.countrystudies.us/north-korea](http://www.countrystudies.us/north-korea).

all'elemento, forse, di maggiore identificazione patriottica, che simbolizza l'unità di ogni ordinamento: le bandiere degli Stati nazionali; complessivamente sul vessillo di 25 paesi troviamo la croce cristiana, in 11 la mezzaluna crescente islamica, ancora lo *yin-yang*<sup>90</sup> (Corea del Sud), la tiara papale e le chiavi di San Pietro o il bastone pastorale (Città del Vaticano e Andorra), il *chakra*<sup>91</sup> (India), il tempio di Angkor Wat<sup>92</sup> (Cambogia), il dragone<sup>93</sup> (Bhutan), la stella di Davide (Israele), l'*hinomaru*<sup>94</sup> (Giappone), la scritta "*Allah Akbar*" (Iraq e Iran), la *shahāda*<sup>95</sup>, cioè la professione di fede musulmana (Arabia Saudita) e la stella a sette punte islamica<sup>96</sup> (Giordania). In totale, quindi, sulle 194 bandiere nazionali troviamo in 48 casi, cioè in quasi un quarto dei paesi, indipendentemente che si tratti di Stati laici o confessionali, un simbolo di carattere religioso. Inoltre lo stesso vessillo europeo, le 12 stelle dorate in cerchio su sfondo blu, è un simbolo mariano<sup>97</sup>.

---

<sup>90</sup> I concetti di *yin* (陰 o 阴) e *yang* (陽 o 阳), trovano origine nell'antica filosofia cinese e fondano le intere religioni taoista e confuciana. Secondo la tradizione prima della creazione dell'universo esisteva solo il *Wu-Chi*, cioè il potenziale nulla; da qui poi ha inizio il *Tai-Chi*, la prima forza che nasce, che si divide poi creando lo *Yin* e lo *Yang*. Questi si uniscono in modo armonioso, vengono infatti rappresentati con un cerchio con le due metà separate da una linea curva. In ogni metà è presente una piccola quantità del rispettivo opposto: nello *Yin* è presente una parte di *Yang* e nello *Yang* una parte di *Yin*. Tutti i concetti esistenti si fondano e possono essere spiegate con questa idea.

<sup>91</sup> Si tratta della sacra ruota buddhista.

<sup>92</sup> È un tempio *khmer*, situato all'interno del sito archeologico di Angkor, in Cambogia. Si tratta di un luogo sacro al buddhismo theravada.

<sup>93</sup> Lo stesso nome "Bhutan" nel dialetto locale significa "Terra del drago": il drago è, in effetti, un simbolo buddhista.

<sup>94</sup> *Hinomaru* (日の丸, disco solare), è il nome che identifica la bandiera giapponese, un vessillo bianco con un grosso disco rosso (che rappresenta il sole) al centro. Secondo la leggenda le sue origini risalirebbero ai giorni dell'invasione del Giappone da parte dei Mongoli nel XIII secolo, quando il sacerdote buddista Nichiren offrì la bandiera con il disco solare all'Imperatore del Giappone, considerato un discendente diretto della dea del sole Amaterasu; si tratta, dunque, di un simbolo buddhista.

<sup>95</sup> La *shahāda* (الشهادة) è la testimonianza con cui il fedele musulmano dichiara di credere in un "Dio Uno e Unico" e nella missione profetica di Maometto. La formula contiene i versi: "testimonio che non c'è divinità se non Dio e testimonio che Muhammad è il suo messaggero" (in arabo: إلا إله لا أن أشهد الله (الل رسول محمد أن وأشهد الله). La recitazione della *shahāda* costituisce la *condicio sine qua non* per diventare musulmano, a patto che la formula sia espressa con retta intenzione (*niyya*) e sia pronunciata in modo intellegibile di fronte a testimoni, anch'essi musulmani.

<sup>96</sup> La stella a sette punte giordana rappresenta sia i versi, appunto sette, della prima sura del Corano sia l'unione dei popoli arabi. Anche i colori sono significativi: le bande orizzontali (nera, bianca e verde) rappresentano i califfati abbaside, omayyade e fatimide, mentre il triangolo rosso rappresenta la dinastia hashemita e la rivolta araba.

<sup>97</sup> La scelta della bandiera europea ebbe un percorso molto lungo ed articolato; il disegno vincente è opera del disegnatore francese Arsène Heitz il quale, però, solo successivamente all'adozione della stessa ne fornì una spiegazione in chiave biblica, facendo riferimento ad un'evocativa immagine della Madonna contenuta nel dodicesimo capitolo dell'Apocalisse: "Nel cielo apparve poi un segno grandioso: una donna vestita di sole con la luna sotto i suoi piedi e sul suo capo una corona di dodici stelle". Al momento della scelta, quindi, non era conosciuto il significato religioso di tale simbolo tanto è vero che era stata in precedenza scartata la proposta del conte Richard Nikolaus di



Ulteriori aspetti, che testimoniano il rilievo dalla dimensione religiosa nei moderni ordinamenti sono, ad esempio, le festività religiose che, in numerosi casi, sono considerate giorno festivo in tutta la nazione, seppur questa sia laica. Ancora, si pensi al fatto che le ambulanze riportano la croce nei paesi cristiani, la mezzaluna in quelli islamici e la stella di Davide in Israele.

Queste osservazioni, seppur sommarie, testimoniano il rilievo che la componente religiosa ha avuto nella progressiva evoluzione e formazione di ogni ordinamento e il peculiare contributo che, questa stessa, ha fornito nel delinearne la connotazione attuale: il sentimento religioso è stato spesso un fattore di identificazione tra i popoli e, in ogni caso, ha contribuito a formare le tradizioni, i costumi, i riti e persino le regole della morale nelle diverse società in cui si è diffuso.

Sulla base di queste considerazioni ecco che si comprende perché la laicità, una volta riconosciuta all'interno di un ordinamento, assuma spesso forme diverse: ogni Stato ha avuto un'evoluzione particolare, diversa da quella di ogni altro, e, altrettanto peculiari, sono state anche le modalità attraverso le quali il principio di laicità è giunto a imporsi in qualsiasi ordinamento; diverse sono, quindi, le condizioni socio-culturali in cui lo stesso concetto di laicità si afferma.

Limitandosi esclusivamente alla situazione comunitaria<sup>98</sup>, riferendoci quindi a ordinamenti caratterizzati da un'evoluzione piuttosto uniforme, si evince come un solo paese, la Francia, proclami in modo specifico la laicità dello Stato, 7 hanno un regime di semplice separazione, 7 conoscono un regime di religione di Stato e ben 15, tra cui l'Italia, hanno firmato concordati con la Santa Sede<sup>99</sup>.

Ognuno di questi casi rappresenta, quindi, un diverso modello di stato laico, fermo restando come, nonostante le differenze che emergono, la forma di stato democratico-costituzionale che riconosce la laicità presenta anche ineliminabili punti

---

Coudenhove-Kalergi, politico austriaco e fondatore dell'Unione Paneuropea, che aveva proposto un vessillo contenente una croce rossa dentro un cerchio giallo su drappo blu, proprio per il significato religioso ritenuto inappropriato.

<sup>98</sup> Nell'analisi si fa riferimento all'Unione Europea a 25 Stati, non prendendo quindi in considerazione gli Stati di più recente annessione: Romania e Bulgaria.

<sup>99</sup> AA. VV. *Staat und Kirche in der Europäischen Union* (a cura di G. Robbers), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1996, trad. it., Giuffrè, Milano 1996; ancora, J. Baubérot (a cura di), *La laïcité all'épreuve. Religions et libertés dans le monde*, Universalis, Paris 2004, o S. CECCANTI, *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi e società multietniche*, Il Mulino, Bologna, 2001. Sono ripresi da A. SPADARO, *Laicità e Confessioni religiose: dalle etiche collettive (laiche e religiose) alla meta-etica pubblica (costituzionale)*, in *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, Atti del XXII Convegno annuale, Napoli, 26-27 ottobre 2007, cit., 91 ss.

di contatto: “la tipologia Stato costituzionale, ovvero la democrazia pluralista (...) che si contrappone agli Stati totalitari di ogni colore e a tutte le pretese fondamentalistiche di verità (...) e a tutte le ideologie chiuse, si caratterizza per la consapevolezza di non essere in possesso di precostituite verità eterne, ma di essere destinata ad una mera ricerca della verità”<sup>100</sup>.

Nell’avvicinarci ad un approccio comparato occorre ricordare, in via preliminare, che una corretta comprensione dei vari modelli di laicità previsti in ordinamenti diversi, pur essendo necessaria poiché “una vera cultura giuridica generale non si concepisce più nell’ignoranza totale delle regole dei diritti stranieri: la cultura generale di ogni giurista suppone una conoscenza almeno sommaria delle istituzioni dei paesi stranieri e dei grandi principi su cui si fondano i loro sistemi giuridici”<sup>101</sup>, presenta anche significativi rischi di incomprensione e fraintendimento: la microcomparazione non può prescindere da una più complessa ed estesa macrocomparazione dell’intera realtà giuridica, almeno nel caso ci si riferisca ad istituti inseriti in sistemi tra loro molto diversi.

Del resto, quando si studiano ordinamenti lontani per cultura, organizzazione politica e tradizione giuridica risulta necessario un esame di carattere più ampio che non può limitarsi a coinvolgere il singolo aspetto che ci si appresta ad approfondire ma deve fondarsi su presupposti, anche di carattere storico-sistematico, più estesi.

Come ho già avuto modo di ricordare, l’estrema varietà dei modelli di laicità prospettabili rende impossibile una valutazione approfondita di come si articoli la stessa all’interno di ogni singolo ordinamento; è quindi necessario limitare l’attenzione, dopo un breve esame di quei paesi che, al contrario, non riconoscono tale principio, agli ulteriori sistemi definiti “classici” di laicità che si differenziano, per portata e caratteristiche, rispetto modello italiano: si descriveranno, quindi, le peculiarità del sistema turco di laicità “ultramilitante”, del “separatismo” francese e le regole che chiariscono le singolarità del “non preferenzialismo” statunitense.

---

<sup>100</sup> P. HABERLE, *Diritto e verità* (trad. it.), Einaudi, Torino 2000, 85.

<sup>101</sup> R. DAVID, *Droit civil comparé*, in *Les grands systèmes de droit contemporains*, Dalloz, Paris 1964. Citato da F. ONIDA, *Il fenomeno religioso nei sistemi giuridici extraeuropei*, in F. Margiotta Broglio, C. Mirabelli, F. Onida, *Religioni e sistemi giuridici, introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Il Mulino, Bologna 1997, 225.

## 3.2. GLI ORDINAMENTI CHE NON RICONOSCONO IL PRINCIPIO DI LAICITÀ

### *3.2.1. GLI ORDINAMENTI ISLAMICI RADICALI*

Come già accennato, prima di individuare i vari modelli in cui il principio di laicità si articola, è essenziale rivolgere uno sguardo preliminare agli Stati che, al contrario, non riconoscono tale principio.

In una tale condizione si collocano, innanzitutto e in modo palese, quegli ordinamenti islamici radicali che riconoscono nella *Shari'a* la fonte principale del diritto<sup>102</sup> e, in secondo luogo, anche alcuni ordinamenti occidentali nei quali, seppure sia ormai consolidato il rispetto del principio di libertà religiosa, risulta ancora non compiuta la completa realizzazione del modello di stato laico.

Nell'approfondire entrambi questi esempi, bisogna in primo luogo sottolineare come la violazione del principio di laicità sia di immediata evidenza in parecchi paesi a maggioranza musulmana: i precetti essenziali su cui si fondano questi ordinamenti sono, in numerosi casi, di diretta provenienza religiosa e investono, regolandoli, tutti gli aspetti della vita dell'individuo, anche quelli civili.

Essendo tali regole emanazione immediata della parola di Dio non è immaginabile, in questi Stati confessionali o teocratici, che vi possa essere la benché minima violazione di questi principi, neppure dalle norme giuridiche, del resto di regola interpretate dalle stesse autorità religiose all'interno di scuole coraniche.

L'esame del rapporto identitario che, in questi ordinamenti, si sviluppa tra regole giuridiche e precetti religiosi, risulta particolarmente interessante proprio per rimarcare il loro netto contrasto con i sistemi laici e democratici occidentali che, seppur caratterizzati da modelli di laicità differenti, fondano le rispettive regole giuridiche anche su ineliminabili principi comuni.

La totale violazione del principio di laicità emerge con chiarezza rivolgendo un rapido sguardo alle costituzioni di questi Stati: in Arabia Saudita l'articolo 1 della Costituzione del 1992 sancisce che "Il libro di Dio e la *Sunna* del suo Profeta, che le preghiere e la pace di Dio siano su di lui, sono la Costituzione"; secondo la Carta Fondamentale della Libia "Il Corano sacro è la legge della società nella *Jamahiriyya*

---

<sup>102</sup> Si tratta, del resto, di ordinamenti che, in alcuni casi, non solo non riconoscono il principio di laicità, ma neppure garantiscono il rispetto del diritto di libertà religiosa.

araba libica popolare e socialista”<sup>103</sup>; analogamente, anche Yemen, Bahrein, Oman, Kuwait e altri ordinamenti arabi individuano nei precetti coranici “l’unica fonte della legge”<sup>104</sup>.

Ancora, nella Costituzione della Repubblica Islamica dell’Iran si riconosce un ruolo centrale, sia religioso che politico, alla “guida di una persona Santa”<sup>105</sup>, atta a prevenire qualsiasi deviazione dei vari organi dello Stato rispetto ai doveri islamici”, figura scelta e coadiuvata dal Consiglio dei guardiani, un organo formato da religiosi e protetto dalle guardie islamiche<sup>106</sup>.

Sarebbe però sbagliato considerare tutti gli Stati a prevalenza islamica come rigide teocrazie: il Marocco affida al Re il ruolo di garante tanto della Costituzione quanto dell’Islam, comunque religione di Stato; nella recentissima Costituzione dell’Iraq, seppure si sia stabilito come l’Islam sia “una fonte principale di diritto”<sup>107</sup> si è voluto tuttavia evitare l’esclusivo riferimento alla legge coranica; ancora, la Costituzione della Tunisia, pur proclamando l’Islam come religione di Stato, si richiama alla sovranità del popolo (non dunque immediatamente alla *Shari’a*).

Proprio quest’ultimo ordinamento risulta, in effetti, particolarmente significativo: il sistema normativo tunisino, grazie anche ad un dettato costituzionale moderno, ha progressivamente proceduto ad una complessiva modernizzazione del diritto, anche in quei campi tradizionalmente ostili a possibili riforme ispirate agli *standard* internazionali, come lo statuto personale e il diritto di famiglia<sup>108</sup>. Tuttavia, per evitare lacerazioni con una società ancora profondamente intrisa di religiosità musulmana, si è cercato di evitare una netta contrapposizione con l’elemento

---

<sup>103</sup> Letteralmente “regime delle masse”; ufficialmente il nome è Grande Repubblica Araba di Libia Popolare e Socialista (in arabo: الجمهورية العربية الليبية الجماهيرية). Si tratta dell’appellativo con cui Mu’ammar al-Gheddafi volle ribattezzare la Libia.

<sup>104</sup> Si veda, a questo proposito, M. OLIVIERO, *Il costituzionalismo dei Paesi arabi. Le Costituzioni del Maghreb*, Giuffrè, Milano 2003.

<sup>105</sup> Trattasi del Grande Āyatollāh iraniano (*Āyatollāh al-‘uzmā*, “grande segno di Allah”).

<sup>106</sup> Inoltre l’articolo 4 della stessa Costituzione enuncia che “Tutte le leggi civili, penali, economiche, amministrative, culturali, militari, politiche e le ulteriori regolamentazioni devono essere basate su criteri islamici. Questo principio si applica alla generalità degli articoli della Costituzione”

<sup>107</sup> L’articolo 2 sancisce che “L’Islam è la religione ufficiale dello Stato ed è una fonte primaria della legislazione: nessuna legge che contraddica le disposizioni stabilite dall’Islam può essere stabilita. Nessuna legge che contraddica i principi della democrazia può essere stabilita. (...) Questa Costituzione garantisce l’identità islamica della maggioranza del popolo iracheno e garantisce i pieni diritti religiosi di ogni persona alla libertà di credo e della pratica religiosa come i cristiani, yazedis e sabei mandi.”

<sup>108</sup> Si veda, in questo senso, R. ALUFFI BECK-PECCOZ, *La modernizzazione del diritto di famiglia nei paesi arabi*, Giuffrè, Milano 1990; o ID., *Le leggi del diritto di famiglia negli Stati arabi del Nord-Africa*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1997.

tradizionale attraverso una serie di provvedimenti che, però, sacrificano definitivamente la possibilità di vedere, tale ordinamento, trasformarsi in laico.

Ecco che, di conseguenza, le istituzioni repubblicane hanno cercato di legittimarsi, anche grazie allo stesso dettato costituzionale, proprio attraverso la religione; la Carta tunisina, infatti, non solo individua l'Islam come religione di Stato, ma impone la fede musulmana come requisito essenziale per poter accedere alla carica di Capo dello Stato<sup>109</sup>.

Insomma, il rapporto tra ordinamento tunisino e Islam si sviluppa attraverso due direttrici che, almeno apparentemente, sembrerebbero incompatibili: l'affrancamento del diritto civile e penale dalla tradizione islamica, con il conseguente divieto della poligamia e la chiusura dei tribunali sciaraitici, è stato accompagnato, al tempo stesso, da un significativo intervento del potere politico nel campo religioso, potendosi ormai affermare come “lo Stato si sia fatto carico della religione, inserendola saldamente all'interno delle istituzioni statali”<sup>110</sup>.

In conclusione, risulta particolarmente interessante notare il carattere bifronte degli interventi statali, in un paese a larga maggioranza musulmana, dove, appunto, “il controllo si è affiancato alla valorizzazione della religione islamica anche attraverso i canali istituzionali e amministrativi. Le guide del culto sono state incorporate a tutti gli effetti nell'amministrazione statale, che si è incaricata della loro formazione e dei salari (...). Lo Stato è intervenuto dando una definizione legislativa delle moschee, individuando locali per lo svolgimento delle cinque preghiere quotidiane, ed imponendo che l'apertura delle moschee sia subordinata ad un decreto presidenziale”<sup>111</sup>.

Tornando allo stretto rapporto che, nelle società a maggioranza islamica, si instaura tra sfera politica e religiosa, bisogna ricordare come questa complessiva situazione emerga anche analizzando le Convenzioni della Lega degli Stati arabi, soprattutto quelle relative ai diritti umani; la “Dichiarazione del Cairo sui diritti umani

---

<sup>109</sup> Secondo l'articolo 38, infatti, “Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato. La sua religione è l'Islam”.

<sup>110</sup> In questo senso Z. SAMANDI, *Autorité religieuse et pouvoir politique: tradition et mutations. Le cas de la Tunisie*, in *Pluralisme social, pluralisme politique et démocratie, Cahiers du Ceres* 19, Tunis, 1991, 81 ss.

<sup>111</sup> A. PIN, *Laicità e islam nell'ordinamento italiano. Una questione di metodo*, in *Pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova*, cit., 74-75. Per maggiori precisazioni si veda J.P. BRAS, *L'islam administré: illustrations tunisiennes*, in M. KERROU (a cura di), *Public et privé en Islam*, Maisonneuve & Larose, Paris 2002.

nell'Islam"<sup>112</sup>, per esempio, contiene una serie di diritti giustificabili solo in relazione alla *Shari'a* e, da questa, fortemente condizionati; già nel preambolo si sottolinea la portata civilizzatrice della *Ummah* islamica, intesa come necessaria guida di un'umanità confusa da "orientamenti ed ideologie contraddittorie", che si propone come soluzione "ai cronici problemi dell'attuale civiltà materialistica". Anche gli ulteriori obiettivi programmatici immediatamente enunciati, ovvero il tentativo di proteggere l'uomo dallo sfruttamento e dalla persecuzione e l'affermazione del suo diritto ad una vita degna, devono avvenire "in accordo con la *Shari'a*".

Venendo al testo della Carta l'articolo 2, che tutela il diritto alla vita, prevede il divieto di sopprimerla se non "per una ragione prescritta dalla *Shari'a*"; l'articolo 12, sulla libertà di movimento, esclude la possibilità per gli Stati contraenti di concedere il diritto d'asilo se la relativa domanda si fonda su un atto "che la *Shari'a* considera come un crimine"; ancora, l'articolo 16 consente ad ogni uomo di godere dei frutti delle proprie produzioni letterarie, artistiche o scientifiche a condizione che "tale produzione non sia contraria ai principi della *Shari'a*".

Inoltre, anche gli ultimi due articoli della Convenzione, contenenti le norme di chiusura della Carta, sono assai significativi: l'articolo 24 sancisce che "tutti i diritti e le libertà sancite nella presente Dichiarazione sono soggette alla *Shari'a* islamica", mentre, secondo l'articolo 25, "la *Shari'a* islamica è la sola fonte di riferimento per l'interpretazione di qualsiasi articolo della presente Dichiarazione".

Così come i diversi modelli di laicità sono espressione dell'evoluzione storica e delle condizioni socio-politiche sviluppatesi nel tempo, anche il sistema teocratico o confessionale che caratterizza gli Stati islamici ha un preciso fondamento storico: è a partire dal 1924, anno della dissoluzione definitiva dell'impero ottomano che iniziarono a delinearsi i futuri Stati-nazione del mondo arabo-musulmano. La nascita di costruzioni politiche caratterizzate da un'estrema debolezza, a causa spesso dei violenti conflitti di natura tribale presenti nel territorio, impose ai nuovi governanti di individuare un elemento comune che, facendo da collante all'interno dell'intera società, legittimasse indirettamente lo stesso potere politico che lo promuoveva. Tale elemento comune venne dunque individuato nella fede islamica che divenne, quindi, la base fondante da cui si individuarono le regole comuni che, da allora, disciplinano

---

<sup>112</sup> Adottata con la Risoluzione 49/19-P della XIX Conferenza Islamica dei Ministri degli Esteri, il 5 agosto 1990.

l'ordinamento complessivo dello Stato<sup>113</sup>.

### 3.2.2. GLI ORDINAMENTI OCCIDENTALI NON LAICI

Sarebbe sbagliato, analizzando gli ordinamenti che non riconoscono il principio di laicità, limitare la nostra analisi ai soli paesi islamici radicali: questi rappresentano, infatti, l'esempio forse più lampante, ma non certo il solo, di Stati privi di un sistema normativo laico.

Limitando la nostra attenzione al contesto europeo, basti pensare alla Costituzione della Repubblica d'Irlanda<sup>114</sup>, la quale, già nel preambolo, enuncia *"In the Name of the Most Holy Trinity, from Whom is all authority and to Whom, as our final end, all actions both of men and States must be referred, We, the people of Éire, Humbly acknowledging all our obligations to our Divine Lord, Jesus Christ, Who sustained our fathers through centuries of trial, Gratefully remembering their heroic and unremitting struggle to regain the rightful independence of our Nation, and seeking to promote the common good, with due observance of Prudence, Justice and Charity, so that the dignity and freedom of the individual may be assured, true social order attained, the unity of our country restored, and concord established with other*

---

<sup>113</sup> In questo senso si esprime K. FOUAD ALLAM, *Islam e laicità*, in AA. VV., *Le ragioni dei laici*, Laterza, Bari, 2005, 147 ss. Questa situazione si evince rilevando come, in altri ordinamenti a maggioranza musulmana ma con una differente evoluzione delle strutture statali, sia garantita in modo ben più marcato la libertà religiosa (si pensi all'Indonesia). Del resto il riconoscimento delle minoranze non è affatto estraneo alla storia dell'Islam: i contatti che, a seguito della conquista araba, si stabilirono tra i popoli islamici e le altre comunità religiose preesistenti nei territori di nuova acquisizione, contribuirono alla formazione di attitudini e comportamenti si consolidarono in ulteriori principi che posti alla base dell'elaborazione di uno statuto destinato alle popolazioni vinte che rifiutavano di convertirsi. Tale statuto, detto *Dihimma* fu tuttavia applicato con paradigmi caratterizzati da una certa variabilità, dipendente dai vari substrati sociali con cui il diritto stesso veniva a confronto. Il primo di questi esempi concerne lo Statuto di Medina, il documento con cui Maometto propose una costituzione, subito però disattesa, per una comunità politica unificata in cui vennero raggruppati sotto uguaglianza di diritti e doveri, cristiani, ebrei e musulmani; tale comunità ecumenica non resistette però a lungo a causa soprattutto delle reazioni ebraiche alla volontà di Maometto di essere considerato direttamente inviato da Dio. Tali scontri determinarono la rottura dei rapporti tra il Profeta e i credenti ebraici che condurrà, poco oltre, all'affermazione secondo cui l'ebraismo rabbinico aveva distorto la rivelazione di Mosè. Qualche secolo dopo, nel 1839 la promulgazione dell'*Hatt-i scherif*, l'editto di Gukanè, introdurrà, almeno formalmente, i principi di eguaglianza tra i diversi soggetti dell'impero ottomano, senza distinzione di religione e nazionalità, attraverso i medesimi obblighi contributivi valutati in proporzione ai singoli patrimoni e il servizio militare obbligatorio secondo criteri di scelta casuali.

In questo senso F.M. BARLASSINA, *Identità affermata, alterità condivisa? Per una lettura della Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples e della Dichiarazione del Cairo sui diritti umani nell'Islam*, 85 ss.

<sup>114</sup> La Costituzione della Repubblica d'Irlanda (*Bunreacht na hÉireann* in gaelico) fu approvata con plebiscito il 14 luglio 1937 ed entrò in vigore il 29 dicembre dello stesso anno.

*nations, do hereby adopt, enact, and give to ourselves this Constitution”.*

Situazione analoga concerne la Costituzione della Repubblica di Malta<sup>115</sup> nella quale l’articolo 2 proclama che *“The religion of Malta is the Roman Catholic Apostolic Religion. The authorities of the Roman Catholic Apostolic Church have the duty and the right to teach which principles are right and which are wrong. Religious teaching of the Roman Catholic Apostolic Faith shall be provided in all State schools as part of compulsory education”*; è evidente come, in questi contesti, risulti impossibile poter parlare di “stato laico”.

L’esempio però forse più significativo di Stato occidentale che non riconosce il principio di laicità concerne però l’ordinamento della Repubblica Ellenica la cui Costituzione<sup>116</sup>, nell’articolo 3, proclama che *“La religione predominante in Grecia è quella della Chiesa orientale ortodossa cristiana. La Chiesa greco-ortodossa, riconoscendo come capo Nostro Signore Gesù Cristo, è indissolubilmente unita, quanto al dogma, alla Grande Chiesa di Costantinopoli ed a tutte le altre Chiese cristiane ortodosse, osservando immutabilmente, come le altre Chiese, i santi canoni apostolici e sinodali, come pure le sante tradizioni. Essa è autocefala e amministrata dal Santo Sinodo, composto da tutti i vescovi in funzione, e dal Santo Sinodo permanente che da esso deriva, costituito come è prescritto dalla Carta statutaria della Chiesa, in conformità alle disposizioni del Tomo Patriarcale del 29 giugno 1850 e dell’Atto Sinodale del 4 settembre 1928. (...) Il testo delle Sante Scritture sarà mantenuto inalterato. La sua traduzione ufficiale in un’altra lingua, senza il consenso preliminare della Chiesa autocefala greca e della Grande Chiesa di Cristo di Costantinopoli, è vietata”*.

É evidente come, anche in questo ordinamento, la separazione tra ordine temporale e ordine religioso, presupposto essenziale perché si possa parlare di laicità, risulti fortemente limitata<sup>117</sup>.

L’esempio più curioso, legato allo stretto rapporto tra Stato e Confessione riconosciuta in Grecia, riguarda però le peculiari caratteristiche della “Politeia

---

<sup>115</sup> La Costituzione della Repubblica di Malta (*Repubblika ta' Malta*) risale al 1964, anno dell’indipendenza dal Regno Unito, ma è stata successivamente più volte emendata.

<sup>116</sup> La Costituzione della Repubblica Greca (in greco: Ελληνική Δημοκρατία, Ellinikì Dimokratía) fu approvata l’11 giugno 1975, emendata nel marzo 1986 e, successivamente, nella primavera del 2001.

<sup>117</sup> Inoltre, nell’ordinamento greco, alla Chiesa Ortodossa orientale di Cristo è attribuito lo *status* di religione di Stato, mentre le altre Confessioni presenti all’interno del paese sono considerate alla stregua di persone giuridiche di diritto privato.



ortodossa del Monte Athos”, *Άγιον Όρος*, una regione che, pur appartenendo territorialmente allo Stato greco, che vi mantiene formalmente un governatore, è considerata come “entità teocratica indipendente”, sottoposta al controllo diretto del Patriarca di Costantinopoli e abitata unicamente da monaci ortodossi<sup>118</sup>.

Questa regione è riuscita ad ottenere, grazie al regime di speciale autonomia riconosciuto dalla Costituzione nazionale<sup>119</sup> e ad una Dichiarazione comune dei Paesi membri della Comunità Europea al momento dell’adesione della Grecia<sup>120</sup>, una pressoché completa autonomia.

É questa la ragione per cui è considerato legittimo il regime giuridico del Monte che

---

<sup>118</sup> Il territorio del Monte Athos che si estende per circa 336 km<sup>2</sup>, è abitato da circa 1500 monaci ortodossi distribuiti in 20 monasteri principali, oltre a 12 *Skiti* (comunità di monaci singoli sorte intorno a chiese) e a circa 250 eremi isolati. Tutte le *Skiti* e gli eremi sono autonomi per quel che riguarda la loro vita interna, ma ricadono sotto la giurisdizione di uno dei 20 monasteri principali per quel che riguarda la regolamentazione della vita monastica e i problemi amministrativi. Circa la struttura organizzativa, ognuno dei 20 monasteri principali elegge un proprio superiore e i rappresentanti per la Santa Assemblea che esercita il potere legislativo su tutto il Monte Athos. L’unica città, che funge da capitale, è Karyai, dove hanno sede le istituzioni della Repubblica monastica e risiede il governatore dello Stato greco; nella città è conservato il *Tragos*, un rotolo di pergamena redatto nel 971 dagli Igumeni dei monasteri athoniti e controfirmato e sigillato dall’imperatore Giovanni Zimisce, che sancisce l’indipendenza perpetua del Monte Athos. L’ingresso alla montagna sacra è fortemente limitato e i visitatori (unicamente uomini) sono ospitati dai vari monasteri; per questa ragione l’accoglimento delle richieste può richiedere molti mesi: l’accesso al Monte Athos è consentito soltanto a coloro che siano in grado di dimostrare di avere interesse di carattere religioso o scientifico e, ad ogni modo, non si può superare il numero massimo di 10 visitatori stranieri e di 100 greci al giorno ed è vietata la permanenza oltre i 5 giorni.

<sup>119</sup> Secondo l’articolo 105 della Costituzione greca “1. La penisola di Athos si estende oltre Megali Vigla che costituiscono la regione di *Aghion Oros*, in conformità con il suo antico *status* privilegiato, in parte auto-governata dallo Stato greco, la cui sovranità al riguardo rimane intatta. Spiritualmente, *Aghion Oros* è sotto la diretta giurisdizione del Patriarcato Ecumenico. Tutte le persone che vi conducano una vita monastica ivi potranno acquisire la cittadinanza greca, senza ulteriori formalità. 2. *Aghion Oros* sono organizzate, in conformità al loro regime, attraverso venti Santi monasteri nei quali l’intera penisola Athos è divisa: il territorio della penisola è esente da espropriazione. La regolamentazione di *Aghion Oros* è esercitata dai rappresentanti dei monasteri che costituiscono detta Comunità. Nessuna modifica è ammessa nel sistema di amministrazione o nel numero dei Monasteri di *Aghion Oros*, o nel loro ordine gerarchico o nelle dipendenze loro subordinate. É vietata la permanenza per eterodossi o persone scismatiche. 3. La determinazione nel dettaglio dei regimi delle entità di *Aghion Oros* e le modalità di funzionamento della stessa è effettuata dalla Carta di *Aghion Oros*, che, con la collaborazione del rappresentante dello Stato, sarà redatta e votata dai venti monasteri Santa e ratificata da il Patriarcato ecumenico e il Parlamento degli Elleni. 4. I regimi degli enti *Aghion Oros* sono, nel campo spirituale, sia sotto il controllo supremo del Patriarcato ecumenico e, in campo amministrativo, sotto il controllo dello Stato, il quale è altresì competente esclusivamente per la salvaguardia dell’ordine pubblico e della sicurezza. 5. I poteri summenzionati dello Stato sono esercitati attraverso un governatore, i cui diritti e doveri sono stabiliti dalla legge. La legge disciplina altresì il potere giudiziario, esercitato dalle autorità monastiche e dalla Comunità Santa, nonché i privilegi doganali e fiscali di *Aghion Oros*”.

<sup>120</sup> Tali Stati, riconoscendo che lo statuto speciale riconosciuto al Monte Athos dalla Grecia è giustificato da motivi di ordine natura spirituale e religiosa, impegnano la Comunità a tenerne conto “nell’applicazione e nell’elaborazione ulteriore delle disposizioni di diritto comunitario, specialmente per quanto concerne le franchigie doganali e fiscali e il diritto di stabilimento”.

pure vieta, in contrasto con il principio di libera circolazione dei cittadini dell'Unione e con la libertà di stabilimento, lo stanziamento nel suo territorio di religiosi eterodossi o scismatici; in contrasto con il principio di uguaglianza, interdice la presenza delle donne; subordina la visita dei cittadini greci e di quelli stranieri al rilascio di "permessi di soggiorno" da richiedersi, rispettivamente, all'organo competente della Politeia e al Ministero greco degli Affari Esteri; non concede il permesso di visita ai seminaristi, novizi e monaci che non siano iscritti nei registri di uno dei venti monasteri maggiori dell'Athos; vieta la costituzione di associazioni di qualsiasi tipo; proibisce, infine, ogni forma di proselitismo e propaganda religiosa e morale, così come l'esercizio di qualsiasi attività commerciale che non si limiti ai beni essenziali per la vita dei monaci<sup>121</sup>.

Si tratterebbe, secondo i giuristi greci, di una "Comunità di entità monastiche" con sede nei singoli monasteri, ciascuno dei quali costituirebbe una sorta di piccolo Stato, libero e indipendente, che si autogoverna attraverso un Consiglio (la Santa Comunità), mentre il territorio della Montagna è, nel complesso, riconosciuto autonomo e con potere di autogovernarsi<sup>122</sup>.

In un tale contesto è evidente come sia del tutto improprio parlare di laicità: in questo caso è la Grecia che si fa portatrice, anche a livello comunitario, degli interessi e delle tradizioni che derivano dalla situazione di monopolio confessionale di cui gode la Chiesa ortodossa nella Politeia del Monte.

### 3.3. IL MODELLO ISRAELIANO: IL SISTEMA DELLE GIURISDIZIONI PARALLELE

Una realtà del tutto peculiare, in tema di laicità, riguarda le regole sulle quali si fonda lo Stato d'Israele. Tale paese si articola secondo il modello delle "giurisdizioni parallele", ispirato al sistema del *millet* applicato originariamente all'interno

---

<sup>121</sup> Osservazioni rinvenibili in F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in F. Margiotta Broglio, C. Mirabelli, F. Onida, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, cit., 106 ss.

<sup>122</sup> Su tutta la questione del Monte Athos si veda G. PAPATHOMAS, *Le Patriarcat oecuménique de Constantinople, les Eglises autocéphales de Chypre et de Grèce et la politeia monastique du Mont Athos dans l'Europe Unie*, 4 vol., 1994 (tesi di dottorato europeo in diritto canonico, Università di Paris-Sud).

dell'impero ottomano<sup>123</sup>, la cui peculiarità consiste nel grande rilievo affidato, in una pluralità di questioni essenziali in cui si sviluppa la vita civile dei suoi consociati, all'autogoverno delle stesse comunità religiose, le quali godono sovente di giurisdizione esclusiva.

Israele rappresenta, sotto questo punto di vista un esempio del tutto particolare: pur non potendo definirsi uno stato confessionale, ha caratteristiche uniche che lo differenziano da qualsiasi altro ordinamento occidentale<sup>124</sup>; solo in tale Stato, infatti, "l'essere ebrei può essere interpretato come questione nazionale ma anche come questione religiosa"<sup>125</sup>.

Inoltre, sebbene il suo sistema giuridico riservi indubbiamente ai cittadini rilevanti garanzie di libertà e pluralismo religioso<sup>126</sup>, esso è strutturato, al tempo stesso, in modo da riservare uno *status* privilegiato alla Confessione ebraica *in primis*, e, in secondo luogo, agli ulteriori gruppi numericamente rilevanti, rispetto a quelli minoritari<sup>127</sup>.

Rivolgendo l'attenzione alla disciplina concreta, è necessario evidenziare come l'aspetto forse più interessante del sistema israeliano consista nell'attribuzione alle Confessioni religiose riconosciute, della potestà esclusiva in tema di celebrazione dei matrimoni, con la relativa notifica degli stessi alle autorità civili competenti per le registrazioni. Più in generale, inoltre, vengano loro garantite la giurisdizione esclusiva o concorrente in materia di statuto personale; ciò determina, da un lato, il

---

<sup>123</sup> Con il termine *millet* (derivante dall'arabo: *ملة*, *milla* ovvero "Confessione religiosa") si indicano quelle comunità religiose dell'impero ottomano che godevano di una serie di diritti e di prerogative nel quadro del sistema istituzionale dell'impero. Le comunità religiose riconosciute godevano di una giurisdizione autonoma all'interno del proprio "statuto personale" (relative essenzialmente al diritto di famiglia e delle successioni), mentre le autorità religiose (il Gran Rabbino di Costantinopoli, piuttosto che i patriarchi cristiani) godevano di alcune potestà normative e giurisdizionali oltre che di una funzione di rappresentanza politica della propria comunità nei confronti del Sultanato e della sua amministrazione.

<sup>124</sup> Trattasi, secondo Klein di un "regime multiconfessionale differenziato". In C. KLEIN, *Stato, ebraismo e confessioni religiose in Israele*, in A. Riccardi (a cura di), *Il mediterraneo nel Novecento. Religioni e Stati*, San Paolo, Cinisello Balsamo 1994.

<sup>125</sup> In questo senso S. SENDLER, *Più vicino all'esempio europeo che a quello americano* in AA. VV. *Israele, Stato ebraico, Stato degli ebrei o Stato degli israeliani?*, il documento è disponibile in [www.cipmo.org/ricerche/ricerche-cipmo/stato-ebraico/testo.pdf](http://www.cipmo.org/ricerche/ricerche-cipmo/stato-ebraico/testo.pdf).

<sup>126</sup> Nonostante in Israele non vi sia una formale Costituzione, la "Legge fondamentale su dignità e libertà umana" sancisce il diritto alla libertà di culto. La stessa "Dichiarazione di Indipendenza" israeliana, pur descrivendo il paese come uno "stato ebraico", promette la piena uguaglianza sociale e politica, a prescindere dall'appartenenza religiosa, garantendo espressamente la libertà di religione.

<sup>127</sup> Ad esempio le norme penali considerano un reato l'arrecare un qualsiasi danno ad un "luogo sacro per qualsiasi religione", tuttavia il governo ha emanato dettagliati regolamenti di attuazione di questa norma esclusivamente per i siti ebraici.

primato dei diritti del gruppo religioso d'appartenenza rispetto a quelli attribuibili immediatamente al singolo e, di conseguenza, la non totale realizzazione del processo di secolarizzazione istituzionale (riferendosi ad Israele si parla, infatti, di "un modello di secolarizzazione incompiuta"<sup>128</sup>).

Le specificità del contesto israeliano risultano evidenti analizzando proprio la disciplina relativa all'istituto del matrimonio: come appena ricordato, essendo accordata giurisdizione esclusiva alle corti delle comunità religiose riconosciute, almeno in riferimento alle questioni in materia di statuto personale che coinvolgono i propri membri<sup>129</sup>, non esiste, in tale ordinamento, alcuna forma di matrimonio civile disciplinato dalle leggi dello Stato.

Ciò significa, limitando l'analisi alla disciplina applicabile nei confronti dei fedeli di religione ebraica, il gruppo numericamente più consistente, che la competenza in tema di matrimonio, così come di divorzio, spetta esclusivamente ai tribunali rabbinici e che, di conseguenza, questi si potranno celebrare solo conformemente ai principi contenuti all'interno della *Torah*.

Ovviamente, questa competenza esclusiva riguarda tutti gli aspetti connessi al matrimonio, compresa la capacità matrimoniale delle parti: ecco che, sempre restringendo l'attenzione ai principi che, all'interno del modello delle "giurisdizioni parallele", coinvolgono il diritto ebraico, emergono regole di diretta provenienza religiosa che risultano, però, inconcepibili in un contesto secolarizzato: un ebreo non può sposare un non ebreo, un *cohen*<sup>130</sup> non può sposare una donna divorziata o una vedova e un ebreo non può sposare un *mamzer*<sup>131</sup>.

La contraddittorietà della disciplina israeliana è accentuata dal fatto che la legislazione dello Stato consente la registrazione all'anagrafe dei matrimoni civili contratti all'estero, indipendentemente dalla fede dei coniugi, riconoscendo a tali coppie gli stessi diritti delle coppie sposate secondo il rito religioso.

---

<sup>128</sup> S. FERRARI, *La libertà religiosa in Israele. Problemi e prospettive*, in *La libertà religiosa*, III vol., Rubbettino, Soveria Mannelli 2002.

<sup>129</sup> In altre questioni di natura personale, come il mantenimento, l'affidamento dei figli e l'eredità, le corti religiose hanno giurisdizione soltanto quando tutte le parti interessate vi acconsentano; in assenza di questo consenso, le parti dovranno ricorrere alle ordinarie corti statali (*Court for Family Affairs*). In M.M. KARAYANNI, *Multiculturalismo e misure in materia di religione per la minoranza Arabo-Palestinese in Israele* in [www.dirittoquestionipubbliche.org](http://www.dirittoquestionipubbliche.org).

<sup>130</sup> Cioè un sacerdote.

<sup>131</sup> Il *mamzer*, uomo di origini illecite, è il figlio nato da una relazione sessuale incestuosa o adulterina. La legge ebraica consente ad un *mamzer* di sposarsi con un altro *mamzer* o con un proselita, ma non ritiene mai ammissibile un matrimonio con un Israelita che non rivesta tale condizione.

Complessivamente il sistema del *millet* viene considerato un modello insoddisfacente a garantire una piena laicità: è evidente, infatti, come svantaggi notevolmente i soggetti dissidenti rispetto al credo originariamente professato, così come i soggetti non allineati ad alcuna Confessione e, oltre a ciò, rende particolarmente problematico il rispetto di istituti tipicamente laici come, ad esempio, l'uguaglianza di genere<sup>132</sup>.

#### 3.4. IL LAICISMO ULTRAMILITANTE TURCO

Approfondendo i vari modelli in cui la laicità si articola, è opportuno valutare i singoli casi che caratterizzano il rapporto tra ordinamento nazionale e dimensione religiosa in modo ulteriore rispetto alla nostra “laicità positiva”; ecco che, in base all'esame delle regole che li disciplinano, si potranno individuare le specifiche caratteristiche delle diverse soluzioni adottate.

Un primo esempio interessante, oltre che unico nel suo genere, poiché coinvolge un paese a maggioranza musulmana, riguarda la Turchia. Tale Stato, membro del Consiglio d'Europa<sup>133</sup> ma non dell'Unione, adotta, in materia, un modello di laicità definito “ultra-militante”; la peculiarità della laicità turca si fonda, naturalmente, sul “particolare contesto culturale”<sup>134</sup> che caratterizza quell'ordinamento<sup>135</sup>.

Il combinato disposto delle regole contenute negli articoli 2 e 4 della Costituzione kemalista mette in luce, da subito, i principi generali su cui tale forma di stato si

---

<sup>132</sup> Sempre con riferimento al diritto ebraico si pensi alla disciplina del divorzio: esso si realizza con la consegna del relativo atto, *ghet*, dal marito alla moglie; non è dunque il tribunale a pronunciarlo ma è materialmente il marito che, con la consegna, divorzia dalla moglie. Da ciò sorgono le problematiche questioni in ordine alle *agunot*, le donne ebraiche sposate, ma separate di fatto, che non possono contrarre nuovamente matrimonio perché il marito non consegna loro il *ghet*.

<sup>133</sup> Il Consiglio d'Europa fu fondato il 5 maggio 1949 con il Trattato di Londra. Gli Stati che lo componevano, al momento della fondazione, erano 10 (Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia; Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia); la Turchia, così come la Grecia, vi aderì pochissimi mesi dopo, il 9 agosto 1949: per questo viene comunemente indicata tra gli Stati fondatori del Consiglio.

<sup>134</sup> Termine utilizzato dalla stessa Corte EDU, caso *Refah partisi ed altri contro Turchia*, con sentenza del 31 luglio 2001.

<sup>135</sup> La Turchia è, infatti, un paese a forte maggioranza islamica che è stato sottoposto, durante la dominazione ottomana, ad un regime politico con tendenze teocratiche che, secondo la Corte EDU, fa ritenere che la riedificazione di un sistema fondato su concezioni anti-laiche non sia del tutto improbabile, anche alla luce del fatto che la trasformazione in uno Stato laico è avvenuta attraverso un processo rivoluzionario. Per un approfondimento generale sulla realtà turca, con riferimenti storici e religiosi, si rinvia a M. INTROVIGNE, *La Turchia e l'Europa. Religione e politica nell'islam turco*, Sugarco, Milano 2006, 11 ss.; o M. CARDUCCI, M. BERNARDINI, B. D'ARNESANO, *Turchia*, Il Mulino, Bologna 2008, 32 ss.

fonda<sup>136</sup> e, le ulteriori norme della Carta, prevedono un rigido controllo da parte degli organi giurisdizionali nei riguardi dei programmi e delle attività dei partiti politici, imponendo, nella loro attività istituzionale e di propaganda, il più rigoroso rispetto del principio di laicità; queste regole vengono sancite prevedendo come sanzione, per quelle formazioni politiche che non vi si conformino, il loro definitivo scioglimento. Un altro aspetto rilevante riguarda il ruolo di assoluto rilievo che, all'interno del sistema costituzionale turco, assumono le forze armate (*i Pasha della Repubblica*) cui è affidato il ruolo di “garanti delle radici laiche dello Stato”.

La laicità turca si configura, nel complesso, come clausola di protezione dell'intera Carta: l'articolo 14 sancisce infatti che “i diritti e le libertà protetti dalla Costituzione non possono essere esercitati con il fine di minare (...) la Repubblica democratica e laica”, così come, secondo l'articolo 24 “(...) nessuno può essere forzato a praticare la religione, né censurato o processato per le sue credenze religiose (...). Nessuno può sfruttare o abusare della religione, dei sentimenti religiosi o degli oggetti ritenuti sacri in maniera alcuna (...) al fine di basare, anche solo parzialmente, l'ordinamento sociale, economico, politico o giuridico dello Stato su precetti religiosi”.

Il rigoroso rispetto del principio laicità costituisce, dunque, un baluardo essenziale per la garanzia dell'intero sistema democratico: tale scopo è realizzato con modalità particolarmente rigorose che influenzano profondamente lo stesso esercizio della vita comune; si pensi, ad esempio, alle numerose pronunce dei giudici amministrativi turchi che hanno considerato legittime le circolari emanate dagli organi esecutivi di alcune università, che proibivano la frequentazione delle lezioni con il capo coperto o, addirittura, con la barba<sup>137</sup>.

Per meglio comprendere le caratteristiche con cui la “laicità ultra-militante” turca si articola, è interessante esaminare la complessa vicenda che ha portato allo scioglimento, il 16 gennaio 1998, del partito allora di governo: il *Refah partisi*,

---

<sup>136</sup> L'articolo 2 stabilisce che “la Repubblica Turca è uno Stato di diritto, democratico, laico e sociale, rispettoso dei diritti dell'uomo in uno spirito di pace sociale, di solidarietà nazionale e di giustizia, legato al nazionalismo di Ataturk (...)”. L'articolo 4, invece, pone un limite assoluto alla revisione costituzionale, prevedendo che “le disposizioni di cui all'articolo 2 relative alle caratteristiche della Repubblica (...) non possono essere modificate, né la loro modifica può essere proposta”.

<sup>137</sup> La legittimità di tali circolari sarà, poi, sollevata dinanzi alla Corte EDU nel *caso Sahin* (ric. n. 44774/98), nel quale si lamentava la violazione degli articoli 9 e 14 della Cedu (posti a garanzia, rispettivamente, della libertà religiosa e del divieto di discriminazione) e dell'articolo 2 del Protocollo n. 1 (che tutela il diritto dei genitori di vedere impartita ai propri figli un'educazione conforme alle loro convinzioni religiose e filosofiche).

partito islamico della Prosperità<sup>138</sup>.

Tale formazione politica, che nelle elezioni del 1996 riuscì ad ottenere circa il 35% dei consensi affermandosi come primo partito turco<sup>139</sup>, promosse una serie di proposte politiche che apparivano suscettibili di rappresentare una concreta minaccia al principio di laicità proclamato in Costituzione<sup>140</sup>. In seguito a tali vicende il Procuratore Generale della Corte di Cassazione Turca avviò un procedimento, dinanzi al Tribunale Costituzionale, allo scopo di ottenere la declaratoria di incostituzionalità e lo scioglimento del partito<sup>141</sup>.

La Corte, ritenendo fondate le tesi secondo cui il *Refah partisi* avrebbe avuto l'obiettivo di instaurare nel paese un sistema multigiuridico, nel quale ciascun gruppo sarebbe stato retto da un ordine giuridico coerente rispetto all'appartenenza religiosa dei membri che ne facevano parte, e credendo che ciò costituisse soltanto una tappa intermedia di un più ambizioso tentativo diretto alla sostituzione dello stato laico con un regime teocratico, ne decretò lo scioglimento; nelle motivazioni risultava chiaro, infatti, come la Corte fondasse la sua decisione sul convincimento che il *Refah partisi* costituisse il "centro di attività contrarie al principio di laicità"<sup>142</sup>. Questa pronuncia è essenziale per comprendere le peculiarità della laicità turca: tale

---

<sup>138</sup> L'intera vicenda è riassunta da I. NICOTRA, *Turchia: partito islamico e laicità dello Stato*, disponibile in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>139</sup> Nello stesso anno, grazie ad un accordo di coalizione con il partito *Doru Yol* (partito della giusta via), giunse ad avere la guida del governo turco, disponendo di una solida maggioranza nella Grande Assemblea Nazionale Turca.

<sup>140</sup> Il governo aveva infatti proposto di introdurre l'obbligo, per le donne musulmane, di indossare il velo islamico nelle scuole pubbliche e nei locali delle amministrazioni statali. Inoltre, in numerose occasioni, i membri del *Refah partisi* avevano dichiarato di voler modificare, con procedimento di revisione costituzionale, il sistema politico laico, instaurando un articolato ordinamento nel quale i seguaci di ciascun movimento religioso sarebbero stati tenuti a rispettare i diversi doveri enunciati della propria religione, cioè un sistema multigiuridico nel quale ciascun gruppo sarebbe stato retto da un ordine giuridico coerente rispetto alle convinzioni religiose dei propri membri. Altra occasione in cui il principio di laicità fu minacciato riguardò l'adozione, da parte del Consiglio dei Ministri, di un provvedimento, poi annullato dal Consiglio di Stato, con cui veniva riorganizzato il lavoro nei pubblici uffici, in vista del digiuno del Ramadan.

<sup>141</sup> Tale scioglimento avrebbe comportato non solo la dissoluzione del partito ma anche la decadenza e l'interdizione da ogni incarico politico per un periodo di 5 anni del leader del *Refah partisi*, Necmettin Erbakan. Ciò in base all'articolo 84 della Costituzione che dispone che "il mandato del deputato i cui atti e proposte hanno, secondo la sentenza della Corte Costituzionale, comportato lo scioglimento del partito, si esaurisce alla data di pubblicazione della pronuncia sulla Gazzetta Ufficiale (...)". In particolare Erbakan aveva affermato, durante la campagna elettorale, che tutti i rettori universitari avrebbero dovuto, nel momento in cui il *Refah partisi* sarebbe giunto al potere, "inchinarsi davanti al velo".

<sup>142</sup> La Corte, dunque, valutò le dichiarazioni e le prese di posizione dei dirigenti del *Refah partisi* idonee a svelare lo scopo reale del partito, indipendentemente dal fatto che nello statuto e nel programma non vi fossero esplicite previsioni lesive della laicità dello Stato.

principio rappresenta infatti una clausola inderogabile, in forza della quale viene negata ogni prerogativa non solo da parte dello Stato ma anche di ogni singola compagine politica e istituzionale in ordine alla manifestazione di preferenza per qualsivoglia credo.

La vicenda del *Refah partisi* non si esaurì di fronte al giudice nazionale proseguendo, com'era prevedibile, davanti al giudice europeo: i dirigenti del partito presentarono ricorso dinanzi alla Terza Sezione della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, lamentando che tale decisione violasse l'esercizio delle libertà associative e si ponesse, quindi, in contrasto con l'articolo 11 della Convenzione europea del 1950, che tutela il diritto di riunione pacifica<sup>143</sup>.

Nella sentenza del 31 luglio 2001, confermata il 13 febbraio 2003 dalla *Grande Chambre* della Corte di Strasburgo, il giudice europeo confermò la pronuncia del tribunale nazionale in base alla considerazione per cui, una volta che il pericolo di sovvertimento dello stato laico sia accertato dalle giurisdizioni nazionali, a conclusione di un esame minuzioso, e sottoposto ad un rigoroso controllo da parte del giudice europeo, uno Stato deve poter “*raisonnablement empêcher la réalisation d'un projet politique incompatible avec le normes de la Convention, avant qu'il ne soit mis en pratique par des act concrets risquant de compromettre la paix civile et le régime démocratique dans le pays*” (arret de chambre, § 81).

Il giudice europeo assume inoltre la laicità come necessario corollario della democrazia, tesi che risulta quantomeno curiosa considerando come, anche all'interno dello stesso Consiglio d'Europa, vi sono diversi ordinamenti, di certo democratici, che non possono in alcun modo considerarsi laici. In realtà, tale affermazione risulta significativa in quanto comporta immediate conseguenze circa l'individuazione dei contenuti di entrambi i concetti in questione; la Corte ribadisce che la nozione di democrazia, come “elemento fondante l'ordine pubblico europeo”, non assume una connotazione meramente formalistica: “la sovranità del popolo non si dà laddove la popolazione di uno Stato, anche maggioritariamente, rinuncia ai suoi poteri legislativo e giudiziario a vantaggio di un'entità che non è responsabile davanti al popolo che essa governa, sia che questa sia laica o religiosa”.

In altre parole, il giudice di Strasburgo ritiene come sia in ogni caso necessaria una

---

<sup>143</sup> In particolare i dirigenti del partito lamentarono la violazione degli articoli 9, 10, 11, 14, 17 e 18 della CEDU e degli articoli 1 e 3 del Protocollo n. 1.



possibilità di controllo, e di eventuale riappropriazione del potere, da parte del popolo; il divieto di discriminazioni e le libertà religiose, garantite anche nelle loro accezioni negative, cioè a vantaggio di atei o agnostici, costituiscono elementi indispensabili nel modello di Stato democratico, “la cui *neutralità e imparzialità* concorre a garantire l’ordine pubblico, la pace religiosa e la tolleranza”<sup>144</sup>.

É alla luce di queste premesse che la Corte europea dei Diritti dell’Uomo afferma la necessità dello scioglimento del *Refah partisi*, pronunciandosi negativamente sulla compatibilità con la Convenzione dell’instaurazione di un sistema multigiuridico, implicante discriminazioni fondate sulla religione, con la conseguente applicazione della legge islamica alle comunità musulmane; un sistema ad ordinamenti plurimi, infatti, farebbe venire meno il ruolo dello Stato, sia come garante dei diritti e delle libertà individuali, che come “organizzatore” imparziale dell’esercizio delle diverse convinzioni e religioni, obbligando gli individui ad obbedire al diritto imposto dalla religione scelta; contestualmente, lederebbe in modo irrimediabile il principio di non discriminazione dei singoli nel godimento delle libertà pubbliche. In particolare, il carattere immutabile della legge islamica, derivante dall’origine divina delle norme contenute, violerebbe, inoltre, le necessarie esigenze di pluralismo nella partecipazione politica e l’evoluzione delle libertà<sup>145</sup>.

### 3.5. LA FRANCIA: DALLA LAÏCITÉ DE COMBAT ALLA NOUVELLE LAÏCITÉ

Situazione molto simile, almeno sotto il profilo dell’esigenza di neutralità dell’ordinamento statale verso le varie Confessioni religiose, ma totalmente differente in relazione all’origine e all’evoluzione storica che è giunta a delineare un tale sistema<sup>146</sup>, concerne la “laicità militante”, o “escludente”, francese.

---

<sup>144</sup> Corte europea dei Diritti dell’Uomo, sentenza *Refah partisi contro Turchia*, del 31 luglio 2001, decisa dalla *Grand Chambre* il 13 febbraio 2003.

<sup>145</sup> Per un’analisi critica alla sentenza della Corte di Strasburgo si veda B. RANDAZZO, *Turchia: lo scioglimento del Refah partisi turco: Strasburgo non ci ripensa*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); S. CECCANTI, *Turchia: anche la Corte di Strasburgo arruolata nella “guerra di civiltà”?*, disponibile in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>146</sup> Il concetto stesso di laicità nasce con la rivoluzione francese, in contrapposizione al modello di religione di stato tipico dell’*Ancient Régime*, trovando espressa enunciazione all’interno dell’articolo 10 della Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo e del Cittadino del 1789: “Nessuno deve essere perseguitato per le sue opinioni, anche religiose, purché la loro manifestazione non turbi l’ordine

Anche tale in tale paese, infatti, si adotta un approccio “forte” che sorge da una considerazione rigorosa: lo Stato deve essere *neutrale* rispetto alla religione; vi deve essere, cioè, una totale separazione della sfera pubblica rispetto al fenomeno religioso. È palese, se si analizza l’articolo 3 della Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo e del Cittadino, laddove si proclama che “*Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation: nul corps, nul individu ne peut exercer d’autorité qui n’en émane expressément*”, come tale quadro complessivo sia di immediata derivazione dagli stessi principi introdotti con la Rivoluzione del 1789. All’interno di questa concezione assolutistica ed esclusiva della sovranità della nazione, che si eleva al di sopra di ogni ulteriore potere, sia pubblico che privato, anche “l’autorità ecclesiale dei vescovi e del papa sui loro fedeli deriva dalla Nazione, così come l’autorità dei genitori verso i loro figli. L’autorità del diritto naturale è implicitamente esclusa”<sup>147</sup>.

In queste premesse vi era già insito l’irriducibile conflitto con la Chiesa cattolica che avrebbe investito, nel secolo seguente, l’intera società francese (*le conflit de deux France*<sup>148</sup>) e che si esprimerà compiutamente nella “*laïcité de combat*”: un complessivo atteggiamento di forte avversione verso la religione in genere, quella cattolica in particolare, considerata come il principale ostacolo all’idea di progresso. Con il passare del tempo, però, lo stesso contesto socio-politico che aveva generato la “*laïcité de combat*” cominciò a mutare: il processo di separazione tra Stato e

---

pubblico stabilito dalla legge”. A fronte della religione tradizionale, ormai compromessa con l’assolutismo dei sovrani, si formò progressivamente una *nouvelle religion civile* che trovò sviluppo degli ideali rivoluzionari di libertà ed uguaglianza. Con i provvedimenti successivi alla vicenda rivoluzionaria, si introdusse il modello di scuola laica e il principio di neutralità dell’insegnamento pubblico, a tutela della *superiore libertà di coscienza degli alunni* (le c.d. leggi di Jules Ferry), e si individuaronero i culti ufficialmente riconosciuti, che assunsero il ruolo di pubblici servizi e i cui ministri divennero funzionari remunerati dallo Stato. Nel 1804, con l’entrata in vigore del *Code Civil* napoleonico, vennero poi definitivamente laicizzati anche i diritti della persona. Testo fondamentale nell’affermazione della laicità francese è, però, la “*loi de 1905*” o “*loi de séparation*” che decretò unilateralmente l’abrogazione del Concordato stipulato da Napoleone e papa Pio VII nel 1801, che riconosceva il cattolicesimo come “maggior religione della nazione”; in particolare, l’articolo 2 della *loi de séparation* sanciva che “la Repubblica non riconosce, non finanzia e non sovvenziona alcun culto (...)”.

L’espressa enunciazione del principio laicità sarà poi contenuta nella Costituzione del 1946 che, già nel preambolo, enunciava che “l’organizzazione dell’insegnamento pubblico, gratuito e laico in tutti i gradi, è un dovere dello Stato” e nel testo, all’interno dell’articolo 1, proclamava “La Francia è una Repubblica indivisibile, laica, democratica e sociale”.

<sup>147</sup> J.-B. D’ONORIO, *La crise de la laïcité française*, in *La laïcité au défi de la modernité* (Actes du X Colloque National des Juristes catholiques. Paris 11-12 novembre 1989), Tequi, Paris 1990, 28.

<sup>148</sup> Sull’argomento sono interessanti le osservazioni di E. POULAT, *Liberté. Laïcité. La guerre des deux France et le principe de la modernité*, Cerf, Paris 1987.

chiese, avvertito come impellente necessità dai rivoluzionari, era pressoché compiuto e la stessa questione religiosa si proponeva in termini nuovi rispetto al passato. Questo diverso clima è confermato dall'analisi dei dibattiti antecedenti la promulgazione della Costituzione della IV Repubblica dove, accanto all'interpretazione classica per cui la laicità dello stato “*se traduit par la séparation de l'Eglise et de l'Etat*”, risultando che “*l'Etat ne reconnait ni ne protège aucun culte ni aucune religion*”<sup>149</sup>, se ne affianca un'ulteriore dove il concetto di laicità significa, anzitutto, neutralità filosofica dello Stato e garanzia della libertà di coscienza per tutti i cittadini<sup>150</sup>.

Dal dibattito scaturì la specifica enunciazione, nell'articolo 1 della Costituzione, della definizione della Repubblica francese come “laica” ma, come autorevolmente sostenuto, “*la notion de laïcité fut inscrite dans la Constitution sans aucune difficulté, mais son contenu n'était pas précisé*”<sup>151</sup>.

La successiva Costituzione francese del 4 ottobre 1958, cioè quella fondante la V Repubblica, prese atto di questa evoluzione e, seppur confermando che “*La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale*”, vi aggiunse due ulteriori postulati diretti a circoscriverne il significato: “*elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion*” e, soprattutto, “*elle respecte toutes les croyances*”<sup>152</sup>.

Si assiste, dunque, ad una complessiva evoluzione del principio di laicità, che muta da laicità-separazione (la “*laïcité de combat*” del 1905) ad una diversa forma di laicità-neutralità la quale, insistendo sul concetto di libertà religiosa, esprimerebbe una “*nouvelle laïcité plus souple et ouverte sur la liberté*”<sup>153</sup>; questa concezione attribuisce al principio in esame una connotazione diversa, in quanto vi sarebbe contenuta l'idea per cui lo Stato, pur ammettendo tutte le religioni, non può prevedere alcuna disposizione circa la loro organizzazione e il loro esercizio e queste

---

<sup>149</sup> Commission de la Constitution, seduta del 21 agosto 1946, in *Comptes rendus analytiques*, 1946, 306.

<sup>150</sup> Secondo il deputato Maurice Schumann, nella seduta del 3 settembre 1946, “*la laïcité de l'Etat signifie alors son indépendance vis-à-vis de toute autorité qui n'est pas reconnue par l'ensemble de la nation, afin de lui permettre d'être impartial vis-à-vis de chacun des membres de la communauté nationale et de ne pas favoriser telle ou telle partie de la nation*”. Ecco che la laicità deve intendersi come “*une garantie de véritable liberté*”. In *Assemblée nationale, Débats*, 4 septembre 1946, 3474 ss.

<sup>151</sup> M. BARBIER, *La Laïcité*, L'Harmattan, Paris 1995, 59.

<sup>152</sup> Si tratta dell'articolo 2.

<sup>153</sup> M. BARBIER, *Esquisse d'une théorie de la laïcité*, in *Le Débat*, 77, novembre-décembre 1993, 82.

ultime, a loro volta, dispongono di riconosciuta libertà nella società civile con il limite, naturalmente, del rispetto dell'ordine pubblico.

In ogni caso, un aspetto deve essere tenuto ben presente: seppure la laicità francese sia, come visto, evoluta nel tempo, essa mantiene, comunque, inequivocabili profili di specificità, caratterizzandosi ancora in modo ben diverso dalla nostra laicità positiva; è tuttora impensabile, in Francia, concepire un sistema di finanziamento che vada a sovvenzionare in modo diretto i culti anche se, come è stato autorevolmente sostenuto, “la stessa *Loi de Séparation* è stata interpretata con notevole larghezza dal punto di vista finanziario (...) essa non esclude affatto che vengano sostenuti ospizi, ospedali, asili nido, opere di beneficenza anche se gestiti da Confessioni religiose, e consente l'assunzione dell'onere per i servizi religiosi come l'assistenza spirituale nelle istituzioni pubbliche, negli asili, nelle carceri”<sup>154</sup>.

Questa “*nouvelle laïcité*”, o “*laïcité ouverte*”, impone che lo Stato non possa più erigere la laicità a dogma o a ideologia; ciò comporta, di conseguenza, l'abbandono della laicità intesa come dottrina fondata sull'avversione verso la dimensione religiosa e l'adozione di un nuovo modello, caratterizzato dalla progressiva neutralità verso le Confessioni stesse.

Per meglio comprendere le peculiarità dell'odierna disciplina francese, tema che, del resto, è oggetto di frequenti dibattiti nella stessa società transalpina<sup>155</sup>, è necessario volgere lo sguardo alle conclusioni cui è giunta l'apposita “*Commission de réflexion sur l'application du principe de la laïcité dans la République*”<sup>156</sup>; la Commissione, incaricata di condurre una riflessione imparziale e approfondita sugli obblighi che derivano dal principio di laicità, sui mezzi più idonei per favorire la messa in opera del principio stesso e su come promuovere una laicità garante, da un lato, della coesione nazionale e, dall'altro, dal rispetto delle differenze, ha definito tale principio come “pietra angolare” e “valore fondamentale del patto repubblicano”.

Inoltre, la relazione della Commissione esplicita l'interessante considerazione per

---

<sup>154</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 150.

<sup>155</sup> In questo senso D. TEGA, *La laicità francese ritorna ostile alle religioni?*, disponibile in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>156</sup> Più nota come *Commission Stasi*, dal nome del suo presidente. Istituita nel luglio 2003, su iniziativa del Presidente della Repubblica Chirac, e composta da 20 membri scelti tra giuristi, accademici e politici, ha consegnato il suo rapporto finale l'11 dicembre 2003. Il testo del rapporto è pubblicato in *Commissione Stasi. Rapporto sulla laicità. Velo islamico e simboli religiosi nella società europea*, Scheiwiller, Milano 2004.

cui, nella *République Française*, “la laicità è qualche cosa di ben più di un semplice modello di gestione delle relazioni tra Stato e comunità religiose. Essa costituisce il principio simbolico dominante che è alla base della costruzione del cittadino, delle sue caratteristiche antropologiche, delle modalità e del senso delle sue azioni”<sup>157</sup>.

Ecco che, quindi, nella progressiva esperienza in cui si sviluppa la *laïcité ouverte*, tale principio sembra fonda su tre ineliminabili presupposti: il principio di neutralità dello Stato dalle chiese (“*La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte*”, almeno in via diretta, che risale ancora alla legge repubblicana del 9 dicembre 1905 ma che può ancora essere considerato attuale), la garanzia della libertà di coscienza per tutti i cittadini e, infine, il dovere di garantire il libero esercizio dei culti, sottoposto unicamente alle restrizioni previste per ragioni di ordine pubblico.

In sostanza, il modello di laicità che si sviluppa ora in Francia impone che, se l’onere di mantenersi neutrale costringe lo Stato ad non interferire con le varie Confessioni spirituali e non preferire alcuna di queste, la libertà di coscienza esige, al contrario, un comportamento attivo da parte dello stesso<sup>158</sup>, in modo da garantire la “sussistenza e il mantenimento di tutte quelle condizioni obiettive e materiali indispensabili perché sia consentito a ciascun individuo di esercitare il suo diritto a praticare liberamente la religione in cui crede”<sup>159</sup>.

Questo secondo profilo implica, in realtà, un onere ben maggiore che grava sull’intero ordinamento: costringe infatti le istituzioni a vigilare sulla vita pubblica del paese, al fine di evitare che tali garanzie vengano pregiudicate in modo illecito<sup>160</sup>; è questa la ragione per cui l’ordinamento francese ha, in ogni caso, generalmente tollerato le manifestazioni personali identitarie del proprio credo religioso a condizione, però, che si articolassero come semplici espressioni della libertà di coscienza e non apparissero, al contrario, come atteggiamenti ostentatori o tali da costituire un atto di proselitismo o di provocazione: atteggiamenti, quindi, idonei a

---

<sup>157</sup> Considerazioni a questo riguardo sono contenute in M. GIANNI, *I limiti del modello repubblicano francese come modello di gestione del multiculturalismo*, disponibile in [www.unipr.it/arpa/dsgs](http://www.unipr.it/arpa/dsgs).

<sup>158</sup> Quest’azione di intervento positivo a tutela della libertà di coscienza è definita da Acanfora come “interventismo buono”. In V. ACANFORA, *Religione e Stato di diritto. Il caso francese*, reperibile in [www.olir.it](http://www.olir.it).

<sup>159</sup> *Ibidem*.

<sup>160</sup> In questo senso, insieme ad un’attenta ricostruzione dell’evoluzione del principio di laicità all’interno dell’ordinamento francese, si veda P. CAVANA, *Interpretazioni della laicità. Esperienza italiana ed esperienza francese a confronto*, cit., 81 ss.

ledere la libertà altrui<sup>161</sup>.

In conclusione, la “classica” laicità francese di immediata derivazione rivoluzionaria, fondata sulla totale avversione verso il fenomeno religioso e sul derivante disinteresse che lo Stato aveva nei riguardi di qualsiasi aspetto religioso (la “*laïcité de combat*”), può dirsi, nel complesso, ormai definitivamente superata; ciò non solo sul piano dei contenuti giuridici, del resto in costante evoluzione, quanto piuttosto circa la sua presunta capacità di presentarsi come modello universale in grado di regolare i rapporti tra Stato e Confessioni religiose, fondato sull’idea stessa della necessaria costruzione di un astratto regime di separazione.

La specificità che la Francia ha avuto in tema di laicità, dinanzi alla progressiva evoluzione del modello di riferimento, ha subito un forte ridimensionamento: è vero che la *République* è ancora definita “laica”<sup>162</sup>, che permane il conseguente divieto di riconoscere alcun culto così come quello di sovvenzionarne alcuno, ma, al tempo stesso, lo Stato non può più definirsi totalmente estraneo al fenomeno religioso, avendo l’obbligo di garantire a tutti i cittadini il diritto di praticare la propria fede.

Questa evoluzione comporta una complessiva relativizzazione dell’intero sistema della *laïcité*: da più parti si è infatti sottolineato come il regime dei culti, in Francia, sia ben più simile rispetto a quanto apparirebbe a prima vista a quello degli altri ordinamenti occidentali<sup>163</sup>, pur mantenendo delle innegabili peculiarità. Ecco che la specificità del caso francese deriverebbe non dalla validità universale del modello bensì, più semplicemente, dalla contingente concretezza della sua esperienza storica<sup>164</sup>.

Complessivamente non sembra però possibile poter condividere quelle valutazioni ultracritiche, che nascono proprio come immediata reazione all’evoluzione del concetto di laicità in Francia, secondo cui la stessa sarebbe “*une notion relative,*

---

<sup>161</sup> Su questi principi si fonda anche la legge n. 228 del 2004, la quale regola l’uso dei simboli religiosi negli edifici scolastici pubblici, vietando la possibilità di portare segni religiosi, qualora siano “ostentati”. La legge viene poi completata con la circolare applicativa del 18 maggio 2004 che chiarisce come lo scopo perseguito con tale divieto sia quello di preservare gli alunni dalle “pressioni che possono derivare dalle manifestazioni ostensive dell’appartenenza religiosa”.

<sup>162</sup> Unico caso tra gli Stati membri dell’Unione europea.

<sup>163</sup> Ciò non toglie l’esistenza di reali differenze tra la situazione vigente in Francia e quella esistente negli altri ordinamenti europei, ma queste concorrono piuttosto a fare della laicità francese “*une voie spécifique de laïcisation en Europe*”.

<sup>164</sup> Cioè la reazione al modello di stato confessionale su cui si fondava l’*Ancient Régime*, la conseguente “*guerre des deux France*” e, ancora prima, le profonde tradizioni gallicane della stessa Chiesa francese, che trovano la loro origine nei conflitti tra Filippo il Bello e Bonifacio VIII.

*négative et évolutive: elle n'a pas de contenu propre, positif et immuable*<sup>165</sup>, cioè la valutazione che priverebbe la laicità di ogni connotazione contenutistica, riducendola a semplice relazione tra due diverse realtà, Stato e religione.

Questa considerazione, che pare decisamente eccessiva, riducendo la laicità a mera espressione nominalistica e privandola di un reale contenuto, configgerebbe con la considerazione, ormai acquisita nella coscienza occidentale contemporanea, secondo cui lo stesso principio rappresenterebbe un valore fondante e costitutivo della civiltà europea. Rimangono comunque valide le complessive critiche a quell'atteggiamento caratterizzato da una forte ideologizzazione del principio di laicità, che ne ha accompagnato la nascita in Francia e che, allo stato attuale dei fatti, può dirsi ormai superato.

### 3.6. IL NON PREFERENZIALISMO STATUNITENSE

Ulteriore modello molto interessante e caratterizzato da significative particolarità concerne, sempre in tema di laicità dello stato, la disciplina statunitense.

Il sistema americano, rispetto ai “classici” ordinamenti europei, propone diversi motivi di interesse; in primo luogo all'interno del paese convivono, da sempre, un grande numero di fedi e Confessioni: l'ordinamento americano, infatti, è caratterizzato dalla coesistenza, sin dalla sua origine, di numerose diverse religioni, che comportano la presenza di un pluralismo confessionale diffuso.

In secondo luogo, trattandosi di un sistema di *common law*, l'analisi delle sue peculiarità deve tenere in importante considerazione anche l'ambito giurisprudenziale: il generale impianto normativo deve, quindi, essere valutato nella sua concreta applicazione.

Un'ulteriore dato del tutto inedito che, storicamente, ha caratterizzato l'esperienza statunitense concerne l'assenza di una qualsiasi questione patrimoniale ecclesiastica.

In altre parole nel continente nordamericano si è trattato di “costruire un ordine

---

<sup>165</sup> In questo senso M. BARBIER, *Esquisse d'une théorie de la laïcité*, in *Le Débat*, 77, cit., 78. Questa tesi esprime una concezione meramente storicistica della laicità, frutto della sua mera evoluzione storica che non coincide, per esempio, con quella adottata dalla nostra Corte costituzionale con la sentenza n. 203, secondo cui la laicità costituirebbe un principio supremo dell'ordinamento costituzionale (secondo una concezione non storicistica bensì storicizzata).

nuovo (...). Negli Stati Uniti il separatismo ha unito gruppi etnici e confessionali diversi, perché è stato un separatismo amico delle religioni e di tutte le Chiese”<sup>166</sup>.

Il modello americano si struttura attraverso una netta separazione istituzionale che rifiuta ogni forma di confessionismo dell’ente-stato, ma non laicizza, secondo le regole tipiche del separatismo illuminista, la rete delle strutture civili e sociali che restano, invece, strettamente collegate alle stesse Confessioni religiose; il diritto di libertà religiosa si afferma come libertà di scelta tra qualsiasi opinione o Confessione religiosa, ma non nella sua latitudine di libertà di coscienza: da ciò deriva che l’ente-Stato risulta certamente emancipato dall’unione con una sola Chiesa, ma le sue istituzioni non sono del tutto autonome, nelle loro concrete articolazioni, dalle Chiese e dalla religione.

Complessivamente il modello nordamericano, definito “agnostico” o “non preferenzialista”<sup>167</sup>, è caratterizzato dalla pretesa equidistanza dello Stato rispetto alle varie Confessioni religiose, per cui esso non abbraccia alcun particolare credo, ma favorisce la religione rispetto all’ateismo e alle altre manifestazioni non religiose della coscienza<sup>168</sup>.

Il rapporto tra Stato e religioni è regolato, negli Stati Uniti d’America, dal Primo Emendamento del *Bill of rights*<sup>169</sup> che sancisce che “*Congress shall make no law respecting an establishment of religion or prohibiting the free exercise thereof (...)*”<sup>170</sup>; le due clausole che compongono l’Emendamento, la *Establishment Clause* e la *Free Exercise Clause*, hanno, in realtà, un significato assai diverso: mentre la prima ha portata generale, limitando l’azione del potere pubblico rispetto alle scelte concernenti il riconoscimento o il privilegio di alcuna religione, evitando cioè che si

---

<sup>166</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 120.

<sup>167</sup> Definizioni utilizzate da S. MANCINI, *Il potere dei simboli, i simboli di potere: laicità e religione alla prova del pluralismo*, cit.

<sup>168</sup> L’ostilità che, nell’esperienza statunitense, si manifesta nei confronti di ogni posizione non religiosa o ateistica ha origine nella formazione stessa delle colonie, nelle quali religiosità e rigorismo morale erano talmente compenetrati da rendere inconcepibile l’indifferenza religiosa.

<sup>169</sup> Varato nel 1791 ad integrazione della Costituzione federale del 1787.

<sup>170</sup> Inizialmente la norma limitava esclusivamente i poteri del Congresso ma non toglieva ai singoli Stati membri il potere di emanare, al loro interno, norme confessioniste. Solo dopo la guerra civile, con l’aggiunta del XIV Emendamento, si pose il problema di considerare la libertà religiosa tra i diritti garantiti non più soltanto nei confronti del legislatore congressuale bensì direttamente ai cittadini nei confronti di tutti i poteri. In realtà la Corte Suprema riconobbe solo nel 1940, nel caso *Cantwell v. Connecticut* (310 U.S. 296), “*The fundamental concept of liberty embodied in that Amendment embraces the liberties guaranteed by the First Amendment. (...). The Fourteenth Amendment has rendered the legislatures of the states as incompetent as Congress to enact such laws*”, *Opinion* del giudice Roberts per la Corte.



possano adottare provvedimenti che agevolino in modo specifico una Confessione rispetto alle altre, la seconda ha invece ad oggetto le specifiche garanzie accordate ai singoli individui, cui è garantita la libertà di aderire ed esercitare qualsiasi culto.

La situazione si presenta, quindi, come abbastanza complessa: la *Establishment Clause* obbliga infatti lo Stato a rimanere neutrale verso il fenomeno religioso, limitando significativamente le sua possibilità di intervento; la *Free Exercise Clause* gli impone, invece, di eliminare gli ostacoli che si frappongono al libero esercizio dei culti da parte del singolo fedele. La conseguenza è che, nella misura in cui tale rimozione necessita un comportamento attivo da parte dell'ordinamento, questo, per forza di cose, finisce inevitabilmente e implicitamente per favorire la singola religione.

In più, poiché è evidente come sia possibile che alcune Confessioni religiose contengano precetti che, per essere osservati, richiedano la rimozione di ostacoli più gravosi rispetto ad altre, e dunque necessitano un più massiccio intervento statale, ecco che ciò comporta, almeno indirettamente, il favore dell'ordinamento, nei suoi concreti atteggiamenti, verso alcune soltanto di queste religioni<sup>171</sup>; nella pratica, secondo buona parte della dottrina, “questo atteggiamento ha finito con il determinare una netta preferenza per le religioni *conformiste* – e, in particolar modo quelle cristiane – rispetto ai culti minoritari”<sup>172</sup>.

Ecco che, come già ricordato, il “non preferenzialismo statunitense” si concreta nell'adozione di un modello di supposta equidistanza verso tutte le Confessioni, caratterizzato però da un complessivo *favor religionis*, ovvero nella concreta preferenza per le varie articolazioni che rappresentano il fenomeno religioso rispetto a quei fenomeni caratterizzati, al contrario, dall'assenza di religione.

In altre parole, lo Stato fa esattamente l'opposto a ciò cui ambisce il potere politico nel nostro continente: gli Stati separatisti europei tradizionalmente vogliono spezzare il potere economico della Confessione dominante, ridurne l'influenza, contenerne in tutti i modi la presenza sociale; negli Stati Uniti, al contrario, si cerca di coinvolgere tutte le Confessioni nel processo di crescita dell'intera collettività.

Secondo interessanti tesi, l'intera impostazione della questione interpretativa delle

---

<sup>171</sup> In questo senso si esprime S. MANCINI, *Il potere dei simboli, i simboli di potere: laicità e religione alla prova del pluralismo*, cit., 41 ss.

<sup>172</sup> *Ivi*, 45.

due clausole costituzionali da parte dei giudici statunitensi sarebbe, in realtà, affetta da un vizio d'origine: “sembra infatti intuitivo che due clausole così strettamente connesse per materia e per collocazione nel testo costituzionale avrebbero dovuto, sin dall'inizio essere coinvolte in un'unica operazione logica interpretativa. Esse, cioè, avrebbero dovuto essere riguardate come complessivamente affermanti o un unico principio avente due principali implicazioni ovvero due principi distinti ma coordinati. In tal modo l'ipotesi del contrasto tra le due clausole non avrebbe neppure dovuto porsi, almeno a livello teorico. Nel primo caso, si sarebbe dovuta leggere la clausola di *no establishment* come impegno strumentale in funzione di assicurare la più piena attuazione del principio di libertà religiosa, il quale ultimo avrebbe allora legittimamente richiesto quelle deroghe dal diritto comune (diciamo pure quei privilegi) che sembrassero necessarie o utili al suo concretamento senza implicare limitazioni per la posizione religiosa altrui: prime tra tutte, dunque, quelle deroghe che favorissero la religiosità in generale senza privilegiare una specifica Confessione in particolare. Nel secondo caso, dovendosi riconoscere a ciascuna clausola tutto e solo quel contenuto che non sia incompatibile col contenuto dell'altra, solo il divieto di qualsiasi diritto speciale - favorevole o sfavorevole a una Confessione o alla religiosità in generale - riuscirebbe a garantire il duplice impegno di mantenere lo Stato separato dalla religione e il cittadino veramente libero e responsabile nelle sue scelte spirituali, senza condizionamenti né a favore né contro le sue eventuali opzioni ateistiche o religiose”<sup>173</sup>.

In effetti, la giurisprudenza in materia della stessa Corte Suprema registra la mancanza di una soluzione sistematica tra le diverse clausole; le principali difficoltà con cui i giudici si sono scontrati sono proprio quelle relative al grado di separazione che deve essere mantenuto tra Stato e chiese ed alla supposta legittimità dell'azione statale volta ad assicurare la libertà di culto; un ulteriore profilo problematico riguarda, poi, le controversie concernenti il crescente privilegio che la stessa Corte accorda al fenomeno religioso rispetto alle ulteriori manifestazioni non religiose della coscienza.

Venendo ad un concreto esame, il primo aspetto rilevante riguarda, appunto, il grado

---

<sup>173</sup> Così, F. ONIDA, *Il fenomeno religioso nei sistemi giuridici extraeuropei*, in F. Margiotta Broglio, C. Mirabelli, F. Onida., *Religioni e sistemi giuridici, introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, cit., 229 ss.

di separazione che la *Establishment Clause* impone in riferimento all'attività dei pubblici poteri: nel sistema statunitense, come abbiamo visto, non è ammessa, almeno in linea di principio, alcuna forma di privilegio nei confronti di una Confessione né, ovviamente, sono consentiti atti di coercizione verso i cittadini nell'abbracciare una fede o nel compiere pratiche religiose; nell'applicazione della clausola, tuttavia, la giurisprudenza ha periodicamente vacillato tra un rigoroso separatismo e le tendenze all'*accomodation*: al riconoscimento, cioè, della legittimità dell'azione statale rivolta a favorire la Confessione religiosa.

Le tendenze ispirate ad un rigido separatismo si fondavano sui criteri individuati nel cosiddetto *Lemon Test*<sup>174</sup>, in forza del quale le leggi, per poter essere considerate costituzionalmente legittime, dovevano fondarsi su uno scopo secolare e provocare un effetto che non avrebbe favorito né impedito la religione; oltre a ciò, risultava essenziale che la loro applicazione non richiedesse un coinvolgimento eccessivo del fenomeno religioso. Se una sola di queste tre condizioni essenziali fosse stata violata, l'azione del governo sarebbe dovuta essere dichiarata costituzionalmente illegittima, in quanto contrastante con la *Establishment Clause* contenuta nel Primo Emendamento. All'interno di questo modello, tuttavia, era la stessa Corte Suprema ad ammettere come "la separazione totale non è possibile in termini assolutistici. Il rapporto tra il governo e le organizzazioni religiose è infatti inevitabile"<sup>175</sup>.

In virtù di questo principio, la Corte è giunta a dichiarare l'incostituzionalità di quelle leggi statali che permettevano l'insegnamento della religione nei locali della scuola a seguito di richieste provenienti dalle famiglie, seppur queste fossero senza spese per essa, e senza discriminazioni a danno di alcuna fede<sup>176</sup>; gli stessi giudici hanno vietato, inoltre, la pronuncia di preghiere, la lettura della Bibbia e persino l'invito fatto agli alunni, e dai singoli rifiutabile, di raccogliersi per un minuto di meditazione e silenziosa preghiera<sup>177</sup>.

Il rigore del *Lemon test* venne tuttavia progressivamente superato da una serie di pronunce che lasciarono trasparire un atteggiamento più conciliante nei confronti del fenomeno religioso: la maggioranza dei giudici ha infatti ormai abbandonato tali

---

<sup>174</sup> Elaborato dalla Corte Warren nel caso *Lemon v. Kurtzman*, 403 U.S. 602, (1971), 614.

<sup>175</sup> Sempre in *Lemon v. Kurtzman*.

<sup>176</sup> In *McCullum v. Board of Education*.

<sup>177</sup> In *Engel v. Vitale*, *Abington School District v. Schempp*, *Wallace v. Jaffree*.

criteri-guida, giungendo ad ammettere la liceità dell'azione statale a sostegno della religione, con l'unica condizione che essa non si concretizzi nella coercizione a compiere pratiche religiose<sup>178</sup>.

La prima tra le pronunce che accolgono questa nuova impostazione è *Mueller v. Allen*, risalente al 1983, in cui la Corte Suprema ritenne legittime quelle forme di finanziamento rivolte alle scuole religiose che risultassero "indirette", cioè a condizione che non ne beneficiasse direttamente l'istituto scolastico, bensì le famiglie degli alunni iscritti in tali scuole; la differenza rispetto al passato è di tutta evidenza: nelle precedenti sentenze, tra cui la più celebre è, appunto, *Lemon v. Kurtzman*<sup>179</sup>, ogni forma di sostegno pubblico era considerata illegittima, essendo del tutto irrilevante che la natura del supporto fosse diretta o indiretta.

In ogni caso è interessante come, in relazione agli aspetti comunitari della religione, facendo cioè riferimento alla loro struttura organizzativa qualificabile come "chiesa", non si è mai posto il problema, negli Stati Uniti, se queste fossero enti pubblici o privati; la piena libertà di auto-organizzazione delle chiese è entrata solidamente a far parte della tradizione politico-giuridica americana già dall'Ottocento, non essendosi mai verificati tentativi da parte di autorità pubbliche di "ristrutturare" con legge l'organizzazione interna delle Confessioni o di abolire alcuni loro organi; operazioni di cui è, invece, costellata la storia dell'Europa continentale<sup>180</sup>.

Un ulteriore aspetto rilevante riguarda l'individuazione dei limiti entro i quali la *Free Exercise Clause* tutela gli atti compiuti in nome di principi di natura religiosa: anche in questo caso la giurisprudenza della Corte ha oscillato tra un semplice approccio non discriminatorio<sup>181</sup> e una più articolata promozione della libertà religiosa, attraverso gli strumenti positivi della *special protection*<sup>182</sup>.

---

<sup>178</sup> Si vedano i casi *Lamb's Chapel v. Center Moriches Union Free School District*, 508 U.S. 384, 398 (1993) e *Lee v. Weisman*, 50 U.S. 577 (1992), con particolare riferimento, in quest'ultima sentenza, all'opinione di maggioranza redatta dal giudice Kennedy.

<sup>179</sup> Ma si veda, anche *School Dist. Of Grand Rapids v. Ball*, 473 U.S. 373, 393-94 (1985).

<sup>180</sup> In questo senso G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano, La Costituzione democratica*, II, Giappichelli, Torino 2000, 99.

<sup>181</sup> Cioè un approccio rivolto a tutelare, in chiave negativa, la libertà religiosa.

<sup>182</sup> Recentemente questa tendenza sembra, almeno in parte, essersi attenuata: il giudice del Distretto occidentale del Wisconsin, in seguito a un ricorso presentato dalla *Freedom From Religion Foundation* ha emanato, lo scorso aprile, una sentenza che pone in discussione la legittimità dell'annuale "Giornata nazionale di preghiera", in programma ogni primo giovedì di maggio. Il giudice ha sostenuto che, sebbene alcune forme di "deismo cerimoniale" non violino il Primo emendamento, la Giornata va oltre, in quanto ha, come unico scopo, quello di incoraggiare tutti i cittadini a impegnarsi nella preghiera, un esercizio intrinsecamente religioso che non ha alcuna

In realtà, entrambi gli orientamenti sembrano caratterizzati, ancora una volta, dalla preferenza della religione rispetto alle manifestazioni non religiose della coscienza<sup>183</sup> e dalla promozione delle religioni di maggioranza rispetto a quelle di minoranza<sup>184</sup>.

#### **4. IL DIRITTO DI LIBERTÀ RELIGIOSA E IL PRINCIPIO DI LAICITÀ NEL PROGRESSIVO PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA**

##### **4.1. PREMESSA**

All'interno dei sempre più ampi processi di integrazione europea, focalizzando l'attenzione sia sul sistema del Consiglio d'Europa, sia su quello dell'Unione Europea, emerge come le rispettive istituzioni si occupino, in realtà, solo occasionalmente della dimensione religiosa, rimanendo del tutto assente, in particolare, un'idea condivisa di laicità.

Prima di occuparci, nello specifico, della disciplina positiva è opportuno valutare, in via preliminare, le implicazioni del complessivo processo di riavvicinamento tra i singoli ordinamenti statuali, proprio in riferimento al loro rapporto con la dimensione religiosa.

Il già ricordato “disinteresse” verso il fenomeno religioso, si spiega agevolmente ricordando che l'aspirazione all'unità del vecchio continente non è affatto il frutto di

---

funzione laica in questo contesto. Il governo, conclude il giudice, ha dunque “preso posizione su una questione che deve invece essere lasciata alla coscienza individuale”.

<sup>183</sup> Questo aspetto è palese nella sentenza *United States v. Seeger*, in cui la Corte ha ritenuto legittima una legge federale che esonerava dal combattimento gli obiettori di coscienza contrari alla “guerra in ogni sua forma”, in virtù della “loro formazione e del loro credo religioso” con l'indicazione che, per credo religioso, si dovesse intendere “una fede relativa ad un Essere Superiore” e non “convinzioni essenzialmente di natura politica, filosofica o sociologica o un codice morale di natura eminentemente personale”.

<sup>184</sup> Nella sentenza *O'Lone v. Estate of Shabazz* la Corte dichiara la legittimità di due provvedimenti carcerari che rendevano impossibile, da un punto di vista pratico, la partecipazione dei detenuti islamici ai servizi religiosi del venerdì (giorno sacro nella religione musulmana). Parimenti la Corte si è rifiutata di considerare inoperanti le leggi di chiusura dei negozi per riposo domenicale nei confronti di fedeli di religioni che pongono il riposo in altro giorno della settimana (*Braunfeld v. Brown*, 1961) o esentare dal divieto generale di uso di droghe, chi ne assuma nel corso di un rito di religione esoterica che ne preveda l'uso.

una rivoluzione come quella americana, che ha dato vita all'idea di separazione tra Stato e Chiesa, e neppure, come quella francese, che ha elaborato la prima Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, sancendo il fondamentale diritto alla libertà di coscienza per tutti gli uomini. L'unità europea non scaturisce nemmeno da una storia condivisa e comune, come quella britannica, che, a partire dal *Bill of Rights*<sup>185</sup>, ha saputo individuare una serie di diritti e doveri, prerogative e garanzie, capaci di "preservare la società dagli eccessi della violenza rivoluzionaria e della repressione reazionaria"<sup>186</sup>.

La progressiva integrazione europea sorge, al contrario, dalle ceneri delle due guerre mondiali e si pone, almeno inizialmente, un obiettivo assai più prosaico della tutela dei diritti fondamentali<sup>187</sup>: il progresso economico<sup>188</sup>.

In ogni caso è inevitabile come, nel complesso, questi progressivi processi di integrazione, giungano necessariamente a coinvolgere, in misura sempre maggiore, anche la dimensione religiosa<sup>189</sup>; da un lato è vero che, in generale, la molteplicità

---

<sup>185</sup> Il *Bill of Rights* è un documento stilato dal parlamento britannico nel 1689 e considerato uno dei cardini della sistema costituzionale dell'intero Regno Unito. Il nome "*Bill of Rights*" indica letteralmente un progetto di legge (*bill*) sui diritti (*rights*), tuttavia l'espressione è entrata nell'uso comune con il significato di dichiarazione sui diritti (in inglese è, in effetti, comune anche la denominazione alternativa: cioè *Declaration of Rights*). Il titolo originale del documento era "*An Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown*".

<sup>186</sup> In questo senso si esprime C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, Il Mulino, Bologna 2003, 13 ss.

<sup>187</sup> Ciò è vero, però, se ci si limita a valutare la genesi dell'Unione. Il Consiglio d'Europa, al contrario, ha come principali finalità la tutela dei diritti dell'uomo, della democrazia parlamentare e la garanzia del primato del diritto; lo sviluppo dell'identità europea, basata su valori condivisi, che trascendono le diversità culturali e la conclusione di accordi europei per armonizzare le pratiche sociali e giuridiche degli Stati membri. Il recente "Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa", svoltosi a Varsavia il 16 e 17 maggio 2005, si è concluso con l'adozione di una "Dichiarazione politica" e di un "Piano d'Azione" che prevedono che, tra i compiti principali dell'Organizzazione per i prossimi anni, vi sia l'esigenza di "promuovere i valori fondamentali comuni come i Diritti dell'Uomo, lo Stato di diritto e la democrazia".

<sup>188</sup> Non è infatti un caso che l'Europa, invece che riunire leggi, costumi, diritti o tradizioni, nasca fondandosi sull'esigenza di stabilire regole comuni circa la produzione e il commercio del carbone e dell'acciaio: in questo modo, da un lato, si ponevano le basi di una ricchezza comune, dall'altro, si eliminava una delle cause dei precedenti conflitti nel continente. Sull'argomento A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna 2002, 52 ss.

<sup>189</sup> Del resto, una significativa tutela nei confronti della dimensione religiosa si trova anche in numerose ulteriori Convenzioni internazionali: nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo delle Nazioni Unite, del 10 dicembre 1948, l'articolo 18 sancisce che "Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare credo o religione, e la libertà di manifestare, isolatamente o in comune, e sia in pubblico che in privato, la propria religione o credo, nell'insegnamento, nelle pratiche, nel culto e nell'osservanza dei riti". L'articolo 16 garantisce poi, per gli uomini e per le donne, il diritto di sposarsi e fondare una famiglia "senza limitazioni di razza, cittadinanza e religione", sancendo anche che essi "hanno eguali diritti riguardo al matrimonio, durante al matrimonio e all'atto del suo scioglimento". I paesi europei hanno, inoltre, ratificato il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 16

dei sistemi normativi che regolano i rapporti tra Stato e Confessioni religiose tende, con il passare del tempo, a ridursi, così come le stesse divergenze tra i vari modelli tendono, progressivamente, a diminuire<sup>190</sup>; al tempo stesso è innegabile che, nel contesto europeo, seppur permangono ordinamenti in cui rimane la qualifica di “religione dominante” per un culto, o paesi in cui il sovrano è anche, almeno formalmente, il capo della Chiesa, le condizioni fondamentali della laicità, ovvero libertà e pluralismo religioso, e il suo nucleo essenziale, cioè la distinzione tra gli ordini e il divieto di discriminazione per motivi religiosi, trovano ampio riconoscimento.

D’altro canto, è altrettanto veritiera l’affermazione secondo cui il concetto di “laicità europea” evocherebbe un’idea che pecca di astrattezza, i cui contorni non sono affatto individuabili in concreto<sup>191</sup>.

In riferimento a quest’ultima considerazione, è interessante ricordare come, secondo un’evocativa interpretazione, l’Europa si fonderebbe, almeno limitandosi

---

dicembre 1966 (ratificato in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881), che, nell’articolo 18, offre un’ampia tutela al diritto di libertà religiosa: “1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di avere o adottare una religione o un credo a sua scelta, nonché la libertà di manifestare, individualmente o in comune con altri, e sia in pubblico che in privato, la propria religione o il proprio credo nel culto, nell’osservanza dei riti, nelle pratiche e nell’insegnamento. 2. Nessuno può essere assoggettato a costrizioni che possono menomare la sua libertà di avere o adottare una religione o un credo di sua scelta. 3. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo può essere sottoposta unicamente alle restrizioni previste dalle leggi e che siano necessarie per la tutela della sicurezza pubblica, dell’ordine pubblico, della sanità pubblica e della moralità pubblica e degli altrui diritti e libertà fondamentali. 4. Gli Stati parti del presente Trattato si impegnano a rispettare la libertà dei genitori e, ove del caso, dei tutori legali, di curare l’educazione religiosa e morale dei figli in conformità alle proprie convinzioni”.

Norme a tutela della libertà religiosa sono contenute anche nella Convenzione internazionale sull’eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, del 7 marzo 1966, ratificata in Italia con legge 13 ottobre 1975, n. 654.

Sempre esaminando l’attività delle Nazioni Unite è poi da ricordare la Dichiarazione per l’eliminazione di tutte le forme di intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o sulle convinzioni, proclamata con Risoluzione 36-35 dall’Assemblea Generale dell’ONU il 25 novembre 1981; tale risoluzione è stata poi fonte di alcune successive risoluzioni applicative (1986/19; 1986/20 1987/15); punto cardine, in queste risoluzioni, è la richiesta che gli Stati adottino normative atte a tutelare la libertà religiosa e agiscano, nei loro concreti comportamenti, di conseguenza. Infine, ulteriore importante trattato riguarda la Convenzione sui diritti del fanciullo, del 20 novembre 1989, che garantisce allo stesso e ai genitori i basilari diritti di libertà religiosa e di educazione.

Una generale panoramica a questo riguardo è contenuta in L. MUSSELLI, *Dai Concordati alla problematica islamica. Religione e diritto in Italia e in Europa*, La Goliardica Pavese, Pavia 2006, 112 ss.

<sup>190</sup> Osservazione espressa da F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il sistema giuridico dell’Unione Europea* in F. Margiotta Broglio, C. Mirabelli, F. Onida, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, cit., 87 ss.

<sup>191</sup> Vedasi, in questo senso, S. FERRARI, *Laicità asimmetrica. Cristianesimo e religione civile in Europa*, in *Il Regno-attualità*, n.6, 2006, 206.

all'elemento religioso, ancora sul principio di Augusta del *cuius regio, eius religio*<sup>192</sup>; in effetti, seppure sia innegabile che sia l'ordinamento dell'Unione, che il sistema del Consiglio d'Europa si ispirino nel loro sistema normativo, almeno in via generale, al principio di laicità, è altrettanto vero che, nel progressivo processo di integrazione europea, nessuno di questi organi ha mai intrapreso una precisa e coerente politica rivolta a dar vita ad una legislazione ecclesiastica comune, fondandosi ancora sul presupposto per cui le relazioni ecclesiastiche sono di esclusiva competenza dei singoli Stati<sup>193</sup>.

In fondo, questa tradizionale incompetenza da parte delle istituzioni europee deriva dalla puntuale considerazione secondo la quale l'Europa, almeno allo stato dei fatti, non può considerarsi al tempo stesso né "Stato, né federazione, né (mera) organizzazione internazionale, ma semplicemente (...) soggetto *sui generis*"<sup>194</sup>.

Ulteriore necessario rilievo deriva dalla riflessione secondo la quale, nonostante le tradizioni costituzionali dei vari paesi membri non siano di certo "comuni", circa le caratteristiche tipiche fondanti il principio di laicità e, più in generale, in riferimento al rapporto con la dimensione religiosa, si devono evidenziare alcune significative evoluzioni giurisprudenziali dirette ad un progressivo riavvicinamento tra gli stessi ordinamenti. Sotto questo profilo è sufficiente limitarci ad un rapido ma significativo esempio: basti ricordare, da un lato, l'esempio italiano dove, all'interno di un contesto pluri-concordatario, la Corte costituzionale ha provveduto ad affermare, nell'esaminare la questione di costituzionalità relativa alla previsione di un insegnamento alternativo obbligatorio nelle scuole pubbliche per gli studenti che

---

<sup>192</sup> Il principio fu sancito da una riunione della Dieta ad Augusta comprendente tutti i principi, le città e gli Stati del Sacro Romano Impero e poi ratificato da Ferdinando I d'Asburgo come legge imperiale, il 25 settembre 1555. Nel trattato venne riconosciuto ai principi tedeschi il diritto di aderire alla Confessione cattolica o alla Confessione di Augusta, cioè al luteranesimo, con esclusione di ogni altra religione: ai sudditi veniva quindi fatto obbligo di seguire la religione del principe e, qualora non lo avessero voluto, sarebbero stati costretti ad emigrare in un altro principato in cui la religione di stato coincidesse con la propria (appunto il principio del *cuius regio, eius religio*). Il principio sancito ad Augusta implicava che i principi e le città libere avessero la facoltà di introdurre la fede luterana nel loro territorio, pur godendo degli stessi diritti degli stati cattolici all'interno dell'Impero.

In questo senso vedasi J. CAPORASO, *The European Union and forms of State: westphalian, regulatory or post-modern?*, in *Journal of Common Market Studies*, 34 (1), 1966, 40 ss.; citato da C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, cit., 15.

<sup>193</sup> Quindi, secondo Cardia, "in Europa c'è spazio per il cesaropapismo inglese come per la Chiesa di Stato dell'ortodossia greca, per le religioni luterane ufficiali dei paesi nordici e per il separatismo francese, per i sistemi concordatari e pattizi dei paesi latini e per il pluralismo confessionale di Germania, Olanda e Belgio". *Ibidem*.

<sup>194</sup> M. VENTURA, *La laicità dell'Unione Europea. Diritti, mercati, religione*, Giappichelli, Torino 2001, 8 ss.



avessero scelto di non seguire la lezione settimanale facoltativa di religione cattolica prevista dal Concordato del 1984, che i valori richiamati dagli articoli 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione concorrono a strutturare il principio supremo di laicità dello Stato<sup>195</sup>. Sul fronte opposto, si faccia riferimento al sistema giuridico francese, anch'esso già esaminato, dove, in un clima tradizionalmente molto attento ad eliminare ogni pericolo di derive confessioniste dall'ordinamento, il *Conseil d'Etat*, in un'importante pronuncia del novembre 1989, ha chiarito che “il principio di laicità implica necessariamente il rispetto di tutte le credenze, già riconosciuto dall'articolo 10 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789<sup>196</sup>”, ricordando, inoltre, come la nozione di laicità non possa essere isolata da ulteriori due nozioni fondamentali: la neutralità dello Stato e la libertà di coscienza e di tutte le credenze. In definitiva si può facilmente rilevare come la tendenza a tradurre il concetto giuridico di laicità in termini di libertà individuale e di coscienza, l'evoluzione del ruolo delle Confessioni da pubblico a sociale, anche in quei paesi dove esiste una religione ufficiale, il declino della pretesa dello Stato a controllare gli ambiti legati alla vita religiosa, la progressiva emancipazione della società dalle prescrizioni in materia di religione, soprattutto in tema di etica e l'accettazione da parte delle religioni maggioritarie della presenza di un pluralismo confessionale nella società, siano tutti aspetti comuni nelle società occidentali moderne che, pur non eliminando le ancora significative differenze in materia di riconoscimento e caratteristiche dei diversi modelli di laicità che sussistono negli ordinamenti europei, testimoniano un'inevitabile tendenza al progressivo riavvicinamento tra i diversi sistemi giuridici. Nell'approfondire la questione del possibile futuro raggiungimento di una “laicità europea”, è comunque necessario, per avere una panoramica completa della situazione attuale, valutare distintamente i legami con la dimensione religiosa che traspaiono all'interno dell'ordinamento comunitario, piuttosto che quelli che risultano invece all'interno del Consiglio d'Europa; in ogni caso un punto si mantiene comune tra le due istituzioni: seppure nessuna di queste sia mai stata in grado, non avendone del resto neppure il potere, di elaborare una vera comune legislazione ecclesiastica, al tempo stesso nessuno Stato può aderire tanto al

---

<sup>195</sup> Trattasi, ovviamente, della già esaminata sentenza n. 203 del 1989.

<sup>196</sup> Secondo tale articolo “Nessuno deve essere perseguitato per le sue opinioni, anche religiose, purché la loro manifestazione non turbi l'ordine pubblico stabilito dalla legge”.

Consiglio quanto all'Unione, così come non può rimanerne all'interno, qualora non sia strutturato come stato di diritto democratico e, come tale, si sia fatto garante e promotore anche del diritto di libertà religiosa per tutti i suoi consociati. Insomma, il principio di laicità e il diritto di libertà religiosa, si presentano, nella dimensione europea, con contorni assai diversi: il diritto di libertà religiosa, considerato insopprimibile fulcro della democrazia è, direttamente o indirettamente, garantito; la laicità è, invece, a causa della molteplicità dei modelli presenti nei vari ordinamenti europei, totalmente e inevitabilmente assente.

In altri termini, sebbene sia possibile, analizzando i sistemi giuridici dei vari paesi membri, trovarne diversi che non garantiscono affatto il principio di laicità, riconoscendo o privilegiando espressamente un unico culto<sup>197</sup>, il rispetto delle garanzie minime di tutela del diritto di libertà religiosa costituisce un presupposto ineliminabile perché lo Stato possa legittimamente appartenere o aspirare a far parte del contesto europeo<sup>198</sup>.

#### 4.2. LIBERTÀ RELIGIOSA E LAICITÀ NELLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Approfondendo i diritti sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950<sup>199</sup>, la libertà religiosa, trovando un pieno riconoscimento e una significativa

---

<sup>197</sup> L'argomento è già stato trattato in questo primo capitolo, all'interno del paragrafo 3.2.2.: "Gli ordinamenti occidentali non laici".

<sup>198</sup> Questa considerazione, limitando la nostra attenzione alla disciplina su cui si fonda l'Unione, ma il discorso può comunque certamente essere esteso, almeno nei caratteri generali e nelle considerazioni di fondo, anche al sistema del Consiglio d'Europa, è immediatamente comprensibile analizzando il contenuto del Preambolo del Trattato sull'Unione Europea, secondo cui i soggetti firmatari confermano "il proprio attaccamento ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto". Del resto, nel caso di "evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro di uno o più principi di cui all'articolo 6, paragrafo 1" è prevista la constatazione dell'esistenza "di una violazione grave e persistente" e, di conseguenza, sarà possibile avviare una procedura diretta a "sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio". Così l'articolo 7 (ex articolo F.1), modificato in questo senso dal Trattato di Nizza: fu approvato al Consiglio europeo proprio a Nizza, l'11 dicembre 2000 e firmato il 26 febbraio 2001. Dopo essere stato ratificato dagli allora 15 Stati membri dell'Unione Europea, è entrato in vigore l'1 febbraio 2003.

<sup>199</sup> La Convenzione, firmata a Roma il 4 novembre 1950, è entrata in vigore il 3 settembre 1953. Attualmente è stata ratificata, anche attraverso la semplice adesione, da tutti i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa.

tutela, assume un ruolo centrale all'interno dell'impianto complessivo della Carta; il principio di laicità, al contrario, non compare affatto: ovvia conseguenza, del resto, se si ricorda come ci siano, tuttora, diversi ordinamenti europei caratterizzati da una significativa matrice confessionista<sup>200</sup>.

Nel valutare i valori fondamentali cui si ispira l'intera attività del Consiglio d'Europa, focalizzando l'attenzione sui principi proclamati dalla relativa Convenzione, il fenomeno religioso è garantito dall'articolo 9 che sancisce la libertà di pensiero, di coscienza e di religione<sup>201</sup>; dall'articolo 14, in combinato con lo stesso articolo 9, che pone il divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla religione<sup>202</sup>; dall'articolo 10 che tutela la libertà d'espressione<sup>203</sup>; dall'articolo 11, sempre in combinato con l'articolo 9, che garantisce la libertà di riunione e associazione anche a fini religiosi<sup>204</sup>; infine, dall'articolo 2 del Protocollo n. 1 che tutela il diritto

---

<sup>200</sup> Si pensi alle Costituzioni di Grecia, a Irlanda, a Malta o, ancora, seppure in maniera meno netta, al Portogallo: ordinamenti che non sono solo membri del Consiglio d'Europa ma anche dell'Unione Europea. La questione è già stata approfondita nel presente capitolo, nel paragrafo 3.2.2.: "Gli ordinamenti occidentali non laici".

<sup>201</sup> Secondo tale articolo "Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine pubblico, della salute pubblica o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui".

<sup>202</sup> L'articolo 14 sancisce che "Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione".

<sup>203</sup> L'articolo 10 enuncia che "Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario".

<sup>204</sup> Secondo l'articolo 11: "Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle

all'istruzione, riferibile anche ai doveri di insegnamento della religione nelle scuole pubbliche e agli obblighi di abbigliamento in tali edifici pubblici<sup>205</sup>.

Nonostante questa molteplicità di articoli è però necessario sottolineare come, nel concreto, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo si sia mostrata complessivamente piuttosto cauta, cercando di non interferire, a meno di palesi violazioni, con la legislazione dei singoli Stati membri, in modo da rispettarne le rispettive tradizioni giuridiche; la Corte, infatti, citando una sua stessa pronuncia, ha “sempre sostenuto che agli Stati contraenti occorra lasciare un certo margine di discrezionalità nello stabilire l'esistenza e l'estensione della necessità di interferire con la libertà religiosa”<sup>206</sup>.

In altri termini, come del resto autorevolmente sostenuto “la dialettica tra la tutela dei diritti umani, il margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati e il contemperamento di una pluralità di interessi, costituiscono le basi di una giurisprudenza che non intende creare eccessive tensioni nei confronti delle legislazioni nazionali”<sup>207</sup>.

Tali evidenti cautele, tipiche della giurisprudenza europea nei confronti di ordinamenti e giudici nazionali, risultano evidenti nella nota sentenza *Otto Preminger Institut* del 1994<sup>208</sup>, con la quale la Corte di Strasburgo ha avallato il provvedimento statale austriaco, di sequestro e confisca di un film considerato offensivo della religione cattolica, atto richiesto dall'autorità ecclesiastica di

---

libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato”.

<sup>205</sup> Infatti “Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche”.

<sup>206</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Kokkinakis contro Grecia*, 25 maggio 1993, n. 14307/88.

<sup>207</sup> J. MARTINEZ-TORRON, *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2, maggio-agosto 1993, 335 ss.

I casi interessanti che confermano questa tendenza sono molteplici: si pensi al caso *Chappell contro Regno Unito*, del 14 luglio 1987, n. 12587/86, in cui la Corte, in merito al divieto di celebrare i riti del proprio culto nel sito di Stonehenge, opposto dal Regno Unito ai druidi (cultori dell'antica religione celtica), pur senza entrare nel merito della natura, religiosa o meno, del druidismo, ha ritenuto che la restrizione fosse comunque da considerarsi legittima in virtù di quel margine di apprezzamento statale che la giurisprudenza europea ha sempre riconosciuto ai fini della valutazione degli specifici provvedimenti nazionali.

<sup>208</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Otto Preminger Institut contro Austria*, 20 settembre 1994, n. 13470/87.

Innsbruck<sup>209</sup>. Nella sentenza si fa riferimento alla tutela della libertà religiosa della maggioranza della popolazione come ad un valore da difendere: secondo la Corte, infatti, non si può trascurare il fatto che “la religione cattolica romana è quella dell’immensa maggioranza dei Tirolesi. Sequestrando il film le autorità austriache hanno agito per proteggere la pace religiosa nella regione e per impedire che certi si sentano attaccati nei loro sentimenti religiosi in modo ingiustificato e offensivo. Spetta in primo luogo alle autorità nazionali, meglio situate rispetto al giudice internazionale, di valutare la necessità di simili misure, alla luce della situazione locale esistente in una determinata epoca”<sup>210</sup>.

In ogni caso, all’interno del Consiglio d’Europa, quando si parla di tutela del sentimento religioso, l’articolo che merita una specifica e approfondita analisi è proprio il numero 9 della Convenzione europea dei Diritti dell’Uomo: tale disposizione, sancendo il diritto di ogni persona alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, e specificando che tale diritto ricomprende la libertà di cambiare religione o credenza<sup>211</sup>, comprende, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte Edu, anche le tendenze atee, agnostiche o razionalistiche ma non, al contrario, le semplici idee o le opinioni garantite, invece dall’articolo successivo<sup>212</sup>. Secondo la Corte, infatti, che si pronuncia in tal senso nella celebre sentenza *Kokkinakis*<sup>213</sup>, le libertà di pensiero, coscienza e religione “nella loro dimensione religiosa, sono uno degli aspetti più vitali che contribuiscono a forgiare l’identità dei credenti e la loro visione della vita; ma anche un prezioso patrimonio degli atei, agnostici, scettici e indifferenti”.

---

<sup>209</sup> Rapportabile alla sentenza *Otto Preminger Institut* è quella pronunciata sul caso *Wingrove*, nel quale la Corte era stata chiamata a valutare la legittimità di censurare un film considerato blasfemo. Secondo la Corte “il fatto incontestabile che il diritto sulla bestemmia non tratta in modo eguale le differenti religioni professate nel Regno Unito nulla toglie alla legittimità dello scopo perseguito nel presente contesto”. In Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza *Wingrove contro Regno Unito*, 25 novembre 1996, n. 1741/90.

<sup>210</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza *Otto Preminger Institut contro Austria*, 20 settembre 1994, n. 13470/87. Vedasi, in riferimento a tale sentenza, F. MARGIOTTA BROGLIO, *Uno scontro tra libertà: la sentenza “Otto Preminger-Institut” della Corte Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2, 1995, 368 ss.

<sup>211</sup> Infatti: “Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare di religione o di credo e la libertà di manifestare la propria religione (...)”.

<sup>212</sup> Sull’argomento si rinvia a M. D. EVANS, *Religious Liberty and International Law in Europe (Cambridge Studies in International and Comparative Law)*, Cambridge University Press, Cambridge 1997.

<sup>213</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza *Kokkinakis contro Grecia*, 25 maggio 1993, n. 14307/88.

Il medesimo articolo 9 prosegue ricordando come tale diritto si espliciti, al tempo stesso, “individualmente o collettivamente, sia in pubblico che in privato, attraverso il culto, l’insegnamento, le pratiche di stampo religioso e l’osservanza dei riti”<sup>214</sup>.

In base a questa prima enunciazione emerge, quindi, che siffatta disposizione non si limita a garantire unicamente gli aspetti pubblici del fenomeno religioso ma anche, mediante la tutela della manifestazione collettiva di fedi e credenze, gli stessi gruppi religiosi; questa impostazione è stata accolta, del resto, dalla Commissione, che ha più volte sottolineato come i diritti garantiti al singolo individuo debbano essere estesi alle stesse Chiese che “beneficiano di una protezione nella propria libertà di manifestare la propria religione, di organizzare e celebrare il culto, di insegnare e praticare i riti”<sup>215</sup>.

Sempre su questa linea la Commissione europea dei diritti dell’uomo ha riconosciuto la legittimazione attiva delle Chiese e dei gruppi confessionali ed ideologici a ricorrere, in sede europea, in nome dei propri fedeli per esercitare i diritti di cui all’articolo 9<sup>216</sup>.

Procedendo con l’analisi di detto articolo, il secondo comma acconsente che la libertà di manifestazione religiosa o di credenza possa essere sottoposta a limitazioni prevedendo, però, dei rigidi limiti alla loro ammissibilità: queste possono, infatti, essere “restrizioni che, stabilite dalla legge, costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell’ordine pubblico, della salute pubblica o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui”; è evidente che, come è stato ribadito dalla stessa Corte, la necessità di tali misure non possa essere valutata in base a semplici criteri arbitrari ma deve essere rapportata alle contingenti esigenze di democraticità presenti all’interno dell’ordinamento.

A queste restrizioni specifiche vanno poi sommate quelle, di carattere più generale, contenute negli articoli 17 e 18 della Convenzione: nessuna disposizione della Carta

---

<sup>214</sup> Si tratterebbe comunque, secondo autorevole dottrina, di un’elencazione solo esemplificativa, dunque di certo non tassativa, di tale libertà. In questo senso F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il sistema giuridico dell’Unione Europea* in F. Margiotta Broglio, C. Mirabelli, F. Onida, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, cit., 141.

<sup>215</sup> In dom. 7374/76. Inoltre, sempre secondo la Commissione, quando si parla di Chiesa il riferimento è ad una comunità religiosa organizzata, fondata su un’identità o una sostanziale somiglianza di convinzioni.

<sup>216</sup> In Commissione europea dei diritti dell’uomo, *Decisione X e Chiesa di Scientology contro Svezia*, 5 maggio 1979, n. 7805/77.

può implicare il diritto di uno Stato, di un gruppo o di un individuo di compiere attività dirette a violare i diritti e le libertà riconosciuti dalla medesima o porre agli stessi limitazioni maggiori di quelle espressamente previste; queste ultime non possono, inoltre, essere applicate se non per le finalità per le quali sono state esplicitamente indicate.

Sempre in riferimento al diritto di libertà religiosa, integra la protezione accordata dal testo della Convenzione, come abbiamo già visto, l'articolo 2 del Protocollo addizionale n. 1 che, dopo aver previsto come a nessuno possa essere rifiutato il diritto all'istruzione, prescrive che gli Stati, nel settore dell'educazione e dell'insegnamento, debbano rispettare i diritti dei genitori "di assicurare tale educazione e tale insegnamento in modo conforme alle loro convinzioni religiose o filosofiche"<sup>217</sup>.

In relazione a quest'ultimo articolo, la Corte di Strasburgo si è più volte pronunciata giungendo ad affermare la libertà di istituire scuole private religiosamente orientate, la non violazione della norma da parte degli Stati che non permettono il finanziamento pubblico di tali scuole e, ancora, la necessaria neutralità, in materia di convinzioni religiose, dell'insegnamento pubblico.

Da tali sommarie osservazioni risulta come non esista, dunque, alcun obbligo per gli ordinamenti di istituire o finanziare "scuole di tendenza" ma, questi, devono garantire da un lato che l'insegnamento nelle scuole pubbliche non sia condizionato da componenti religiose o filosofiche, in modo da garantire ai genitori il diritto di educare la prole in modo conforme alle proprie convinzioni, e, d'altro canto, garantire comunque il pluralismo educativo<sup>218</sup>.

Ulteriori pronunce interessanti riguardano, poi, l'accoglimento dei ricorsi presentati da Testimoni di Geova contro la Grecia i quali, nel primo caso, avevano subito una condanna per avere celebrato un rito del loro culto senza le necessarie autorizzazioni

---

<sup>217</sup> In realtà, i lavori preparatori del Protocollo, indicano quanto fu difficile tra i diversi Stati giungere ad un pieno accordo, tanto che l'articolo fu oggetto di diverse dichiarazioni interpretative e riserve.

<sup>218</sup> Secondo la Corte, infatti, lo Stato non viola il diritto dei genitori se non istituisce o sovvenziona istituti d'istruzione conformi a specifiche credenze religiose o filosofiche purché, nell'insegnamento pubblico che deve rimanere pluralista (caso *Campbell*, 25 febbraio 1982), vengano rispettate le convinzioni religiose e filosofiche dei genitori stessi e purché le conoscenze e le informazioni contenute nei programmi scolastici siano veicolate in maniera obiettiva, critica e pluralista, senza tentativi di indottrinamento (caso *Kjeldsen*, 17 dicembre 1976; caso *Vogt*, 26 settembre 1995).

rilasciate dalle autorità governative e dalla Chiesa ortodossa<sup>219</sup>, mentre, nel secondo, il vincitore di un esame di Stato era stato escluso dalla lista dei prescelti a causa di una precedente condanna subita per avere obiettato nei confronti del servizio militare<sup>220</sup>.

In riferimento al primo caso la Corte, censurando il sistema autorizzatorio greco, ha affermato che il pluralismo religioso costituisce un bene così prezioso che non può subire limitazioni neppure in nome di quella autonomia statale che è pure riconosciuta dallo stesso giudice. Nel secondo ha condannato la Grecia in quanto, secondo le parole della Corte, “una condanna relativa al rifiuto di portare l’uniforme per motivi religiosi o filosofici non denota alcuna disonestà o turpitudine morale tali da diminuire le capacità dell’interessato a esercitare questa professione”.

Si può quindi concludere che, se è vero che la giurisprudenza europea interviene per censurare, o smussare, le prassi più intollerabili che, negli Stati nazionali, limitano il diritto di libertà religiosa dei cittadini, “per il resto ciascun ordinamento coltiva il suo tradizionale modo d’intendere, e di disciplinare, le religioni e le istituzioni confessionali. In Italia il divieto di finanziare le scuole private è sinonimo di laicità dello Stato, mentre in Belgio e in Olanda (ma non soltanto) il sostegno delle istituzioni scolastiche confessionali è garanzia del pluralismo religioso della società civile. In Italia e in Spagna la tutela della *privacy* ha raggiunto livelli di encomiabile raffinatezza, ma nei paesi di lingua tedesca chi voglia sottrarsi all’obbligo di versamento dell’imposta ecclesiastica deve dimettersi dalla Confessione d’appartenenza e comunicare tale decisione alla pubblica amministrazione. Nella maggior parte d’Europa si può contrarre matrimonio puramente religioso nell’ambito di qualsiasi Confessione, anche perché il vincolo che ne deriva non ha alcun valore per lo Stato, ma in alcuni paesi il ministro di culto che celebri il matrimonio religioso prima di quello civile subisce gravi sanzioni”<sup>221</sup>.

É evidente che, in un contesto complessivo caratterizzato da tali divergenze, con ordinamenti che si fondano su così diverse discipline nel sviluppare il proprio modello di relazioni ecclesiastiche, le istituzioni europee non possono fare altro che

---

<sup>219</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza *Manoussakis e altri contro Grecia*, 26 settembre 1996, n. 18748/91.

<sup>220</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza *Thlimmenos contro Grecia*, 6 aprile 2000, n. 34369/97.

<sup>221</sup> C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, cit., 28.



limitare ad assistervi, salvo agire, almeno nei casi più gravi, censurando le prassi palesemente in contrasto con il diritto di libertà religiosa<sup>222</sup>.

Alla luce di quest'ultima riflessione si comprende allora come, all'interno della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, un discorso assai limitato possa riguardare, al contrario, il principio di laicità. A causa delle forti differenze tra i vari ordinamenti europei, del resto già esaminate, che riguardano non solo le caratteristiche e le modalità applicative del principio ma anche il suo semplice riconoscimento, è evidente come appaia del tutto utopica l'idea di avere una nozione unitaria e condivisa di laicità dello stato all'interno della Convenzione; in effetti, un tentativo in tal senso, in sede di stesura della stessa, non è neppure stato operato, tali essendo (e tali rimanendo) le differenze tra i paesi firmatari.

#### 4.3. LIBERTÀ RELIGIOSA E LAICITÀ NELL'UNIONE EUROPEA

Un discorso nel complesso simile può essere fatto, sia in tema diritto di libertà religiosa sia in tema di laicità dello stato, analizzando le regole su cui si fonda l'ordinamento comunitario.

L'Unione Europea è, in generale, sprovvista della competenza a pronunciare decisioni in materia di politica ecclesiastica: le istituzioni religiose vengono considerate, infatti, come dei semplici soggetti privati aventi rilievo limitatamente all'interno dei singoli ordinamenti, rappresentando le relazioni ecclesiastiche "tipiche *national questions* prive di reale interesse comunitario"<sup>223</sup>.

In ogni caso è possibile rintracciare, anche in temi molto delicati come la libertà di istruzione o l'obiezione di coscienza, alcune interessanti linee di indirizzo dell'Unione che concernono il fenomeno religioso, soprattutto attraverso le frequenti risoluzioni del Parlamento Europeo; limitando l'attenzione al principio di laicità, un esempio particolarmente interessante concerne la Risoluzione, e il relativo dibattito, su "Islam e giornata europea di Averroé"<sup>224</sup> dal quale già emergeva come, anche a

---

<sup>222</sup> In questo senso I.C. IBAN, *Conclusioni*, in S. Ferrari, I.C. Iban, *Diritto e religione in Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna 1997, 200 ss.

<sup>223</sup> C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, cit., 29.

<sup>224</sup> Risalente al 16 settembre del 1998.

livello europeo, fossero proprio le nuove sfide che nascevano dal confronto con l'emergente realtà musulmana ad implicare la necessità di una più elaborata riflessione da parte dell'intera Unione nei confronti della laicità<sup>225</sup>.

Rivolgendo l'attenzione al dato positivo, nonostante la nota generale incompetenza delle istituzioni comunitarie in materia di politiche ecclesiastiche, è necessario sottolineare come, soprattutto nei Trattati più recenti, non siano mai mancate significative enunciazioni in tema di diritto di libertà religiosa: si pensi, anzitutto, all'articolo 6 del TUE, secondo cui "l'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri", ribadendo, nel paragrafo seguente, che "l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario".

Ancora, si faccia riferimento all'articolo 13 del Trattato che istituisce la Comunità Europea<sup>226</sup>, alla dichiarazione n. 11 allegata al Trattato di Amsterdam<sup>227</sup>, al secondo paragrafo del preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea<sup>228</sup>,

---

<sup>225</sup> Nelle discussioni si sottolineavano le basi multiculturali, multiethniche e multireligiose su cui si è fondata e su cui anche attualmente poggia la società europea, ricordando come la finalità del dialogo, che deve costantemente essere incentivato, era quella di giungere al riconoscimento dello Stato di diritto e al rispetto dei diritti umani e delle libertà; obiettivo che implica una separazione netta tra Stato e precetti religiosi. In B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 154.

<sup>226</sup> Secondo l'articolo 13 (ex articolo 6 A) "Fatte salve le altre disposizioni del presente trattato e nell'ambito delle competenze da esso conferite alla Comunità, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali".

<sup>227</sup> Il Trattato di Amsterdam modifica il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi. Venne firmato il 2 ottobre 1997 dagli allora 15 paesi dell'Unione ed è entrato in vigore il 1° maggio 1999. La dichiarazione n. 11 allegata a tale Trattato - Dichiarazione sullo *status* delle Chiese e delle Organizzazioni non confessionali - sancisce che "l'Unione Europea rispetta e non pregiudica lo *status* previsto nelle legislazioni nazionali per le chiese e le associazioni o comunità religiose degli Stati membri. L'Unione Europea rispetta ugualmente lo *status* delle organizzazioni filosofiche e non confessionali".

<sup>228</sup> La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea è stata solennemente proclamata una prima volta il 7 dicembre 2000 a Nizza e una seconda volta, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo da Parlamento, Consiglio e Commissione. Pur non essendo totalmente chiara la valenza giuridica della Carta, essa mantiene un forte valore politico e rende esplicita e solenne la pluralità di valori in essa contenuti che, del resto, la stessa Corte di giustizia delle Comunità europee si è riservata di difendere nelle sue pronunce.

come ai seguenti articoli 10<sup>229</sup>, 11<sup>230</sup>, 12<sup>231</sup>, 13<sup>232</sup>, 14<sup>233</sup>, 21<sup>234</sup> e, in particolare, all'articolo 22<sup>235</sup>; una pluralità di disposizioni che, complessivamente, tutelano il diritto di libertà religiosa in tutti i distinti ambiti nei quali esso si esplica.

Analizzando più approfonditamente il contenuto degli articoli, emerge che i tratti peculiari su cui sembra fondarsi il nascente rapporto tra Unione e dimensione religiosa, rivolgendo l'attenzione soprattutto sull'interessante contenuto della dichiarazione n. 11 del Trattato di Amsterdam, paiono essere: la *regionalità*, ovvero la tutela delle diverse tradizioni normativo-giuridiche locali, la *neutralità* da parte delle istituzioni comunitarie rispetto alle differenti fedi, rispettando egualmente lo *status* delle organizzazioni filosofiche e non confessionali, e l'*uguaglianza* di tutte le fedi davanti alla legge.

La caratteristica della *regionalità* emerge già nel contenuto del primo comma di tale dichiarazione, laddove si afferma che "l'Unione Europea rispetta e non pregiudica lo *status* previsto nelle legislazioni nazionali per le chiese e le associazioni o comunità religiose degli Stati membri. L'Unione Europea rispetta ugualmente lo *status* delle

---

<sup>229</sup> Secondo l'articolo 10 "Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti. Il diritto all'obiezione di coscienza è riconosciuto secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio".

<sup>230</sup> In base all'articolo 11, "Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati".

<sup>231</sup> L'articolo 12 proclama che "Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni individuo di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi. I partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione".

<sup>232</sup> Secondo l'articolo 13 "Le arti e la ricerca scientifica sono libere. La libertà accademica è rispettata".

<sup>233</sup> In base all'articolo 14 "Ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua. Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria. La libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio".

<sup>234</sup> L'articolo 21 enuncia che "È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. Nell'ambito d'applicazione del trattato che istituisce la Comunità Europea e del trattato sull'Unione Europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi.

<sup>235</sup> In base all'articolo 22 "L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica".

organizzazioni filosofiche e non confessionali”.

Le caratteristiche di *neutralità* e di *uguaglianza* si ricavano invece, più specificamente, dall’articolo 17 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea laddove si prevede la necessità di tenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le chiese, le associazioni e le comunità religiose, riconoscendone l’identità e lo specifico contributo all’interno degli ordinamenti nazionali<sup>236</sup>.

Rivolgendo l’attenzione al principio di laicità, in assenza di un’espressa qualificazione del termine da parte dell’Unione, i dibattiti più significativi hanno riguardato la proposta di inserire, nel preambolo del Trattato costituzionale, ormai naufragato e confluito Trattato di Lisbona, un esplicito riconoscimento alle “radici cristiane” dell’Europa<sup>237</sup>: le modalità e i contenuti dello scontro, plausibilmente accentuate dal possibile futuro ingresso nell’Unione della Turchia, paese a maggioranza islamica, sembrano caratterizzate, però, più da simboliche e precostituite prese di posizione, piuttosto che da un’approfondita analisi giuridica<sup>238</sup>.

In effetti, come da più parti ricordato, “risulta difficile comprendere l’oggetto del contendere: che la storia, il diritto e i diritti d’Europa siano permeati di cristianesimo non credo si possa discutere, e allora perché richiedere e perché negare il riconoscimento espresso di una tale realtà?”<sup>239</sup>.

---

<sup>236</sup> In questo senso B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 155.

<sup>237</sup> Il passaggio del Preambolo cui si faceva riferimento ora recita “Ispirandosi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell’Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza e dello Stato di diritto”.

<sup>238</sup> Ciò in contrasto con quella che è la condivisibile tesi che auspica “un nuovo umanesimo” inteso come “l’ideale che religioni e culture diverse debbono proporsi di trasformare la realtà, attraverso il dialogo, strumento principale di un progetto di lavoro comune, in cui ognuno fa la sua parte” senza chiedere a nessuno di dubitare della propria fede, di come la vive e esprime, e del proprio patrimonio di idee. In A. LEVI, *Laici e credenti. Il dialogo necessario*, in *Rivista bimestrale di cultura e di politica*, n. 6 novembre-dicembre, Il Mulino, Bologna 2004, 1001 ss.

<sup>239</sup> In questi termini B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 156.



## CAPITOLO II

### IL PRINCIPIO DI LAICITÀ NEL RAPPORTO TRA STATO E RELIGIONI

SOMMARIO: 1. I profili “collettivi” e “individuali” della laicità: problematiche. — 2. Il concetto di Confessione religiosa: problemi di definizione. — 3. Il rapporto tra Stato e Confessioni religiose: la disciplina precostituzionale. — 3.1. Il sistema delineato dallo Statuto Albertino. — 3.2. Le novità introdotte con i Patti Lateranensi e la legge sui “culti ammessi”. — 4. La disciplina costituzionale: contenuto e analisi. — 4.1. Genesi e fondamento della disciplina costituzionale. — 4.1.1. Il dibattito costituente sul rapporto tra Stato e Religioni: l’articolo 7. — 4.1.2. (Segue) L’articolo 8. — 4.1.3. L’articolo 2 della Costituzione, base programmatica del pluralismo confessionale. — 4.2. Il rapporto tra Stato e Confessioni religiose: la disciplina costituzionale. — 4.2.1. Il principio di indipendenza degli ordini: profili generali. — 4.2.2. Il rapporto tra Stato e Chiesa cattolica nell’articolo 7 della Costituzione. — 4.2.3. Il rapporto tra Stato e culti acattolici nell’articolo 8 della Costituzione. — 4.2.3.1. Il primo comma e il concetto di “eguale libertà” (cenni). — 4.2.3.2. Il secondo comma: il ruolo degli statuti e il loro eventuale contrasto con l’ordinamento giuridico. — 4.2.3.3. Il terzo comma e l’istituto delle intese. — 5. Delimitazione e problematiche connesse al concetto di “eguale libertà”. — 5.1. Eguaglianza e eguale libertà: differenze e contenuto dei concetti. — 5.2. Individuazione dei diversi livelli in cui si articola la legislazione ecclesiastica. — 5.2.1. I rapporti con la Chiesa cattolica: la disciplina post-concordataria e le novità introdotte con gli Accordi di Villa Madama. — 5.2.2. I culti con intesa: la convenienza dell’accordo e la questione delle intese-fotocopia. — 5.2.3. I culti senza intesa. — 5.3. Il problema delle “legittime rappresentanze”: il caso musulmano. — 5.3.1. Le difficoltà a giungere ad una rappresentanza unitaria e il tramonto della prospettiva di un’intesa. — 5.3.2. Uno spunto comparatistico, due soluzioni opposte: l’accordo spagnolo e la “rigidità” belga e bulgara. — 5.4. L’assenza di una legge sulla libertà religiosa. — 5.4.1. L’opportunità di una legge sulla libertà religiosa come mezzo per valorizzare lo strumento pattizio. — 5.4.2. La perdurante mancanza di una legge generale sulla libertà religiosa. — 5.5. Le problematiche aperte concernenti l’eguale libertà tra religione cattolica e culti acattolici: le disparità di trattamento. — 5.5.1. La tutela penale del sentimento religioso. — 5.5.2. Il trattamento finanziario delle Confessioni religiose. — 5.5.3. L’insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche. — 5.5.4. L’esposizione di simboli religiosi negli edifici pubblici.

## 1. I PROFILI “COLLETTIVI” E “INDIVIDUALI” DEL PRINCIPIO DI LAICITÀ: PROBLEMATICHE

Quando si esaminano gli aspetti peculiari che caratterizzano il principio di laicità, l'ordinamento statale che sceglie di non adottare un sistema di netto separatismo nei confronti del fenomeno religioso, tale è certamente il nostro, si trova chiamato a dover risolvere una pluralità di questioni assai problematiche che, tuttavia, possono essere ricondotte a due essenziali macrotemi: si fa riferimento, innanzitutto, alle complesse dinamiche che si instaurano nel rapporto tra Stato e Confessioni religiose e, in secondo luogo, a quelle che sorgono tra Stato e individuo.

Si tratta, dunque, di individuare, in primo luogo, i limiti, le modalità di intervento e, più in generale, i complessi legami che intercorrono nei rapporti tra Stato e religioni; in questo senso bisognerà quindi approfondire un tema di massima rilevanza e lontanissima origine, se è vero, come sostenuto dal Ruffini all'inizio del secolo scorso, che “la storia dell'occidente cristiano è dominata, in tutto ormai il suo quasi bimillenario svolgimento, dall'azione di questi due massimi fattori: lo Stato e la Chiesa. Azione, ora concomitante, ora contrastante, strettamente intrecciata sempre. Dai più grandiosi eventi della politica internazionale, ai più modesti aspetti della vita locale; dalle somme correnti spirituali del mondo, ai più minuti atti dell'esistenza pratica d'ogni uomo, tutto riceve l'impronta dell'autorità della Chiesa. E quindi anche il diritto. (...). Nessuna meraviglia quindi che il regolamento dei rapporti tra Stato e Chiesa, fra la potestà civile e la potestà ecclesiastica abbia costituito il problema centrale di tutta la politica e di tutta la speculazione pubblicistica dell'Età di mezzo, ed uno dei problemi capitali anche nell'Età moderna, fino, si può dire, ai giorni nostri. Non è forse esagerato l'affermare che essa è stata la questione politica culminante nella storia dei popoli”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> F. RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano, la libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, cit., 3. Nel momento in cui lo studioso pubblica tale opera, nel 1924, il rapporto tra Stato e Chiesa è, del resto, in una situazione di interessantissima evoluzione: pur non essendo ancora stato sottoscritto il Concordato tra Italia e Santa Sede, la *questione romana* risulta, seppure ancora aperta, in via di superamento; al tempo stesso rimaneva ancora vigente, almeno formalmente, il *non expedit*. La tendenza generale era comunque rivolta al progressivo riavvicinamento tra Stato e Santa Sede. Per un'approfondita ricostruzione di quel periodo storico si veda M. GUASCO, *Storia del clero in Italia dall'Ottocento a oggi*, Laterza, Bari 1997, 79 ss.

Il nostro ordinamento, come vedremo, garantisce a favore degli enti esponenziali di interessi religiosi<sup>2</sup>, una significativa sfera di autonomia confessionale: è soprattutto l'articolo 8 della Carta Costituzionale, nel complesso, che si pone "come snodo fondamentale di qualunque trattazione che tocchi il pluralismo confessionale; con la formula dell'*eguale libertà* davanti alla legge di tutte le Confessioni religiose, approvata dai costituenti senza peraltro chiarirne la portata, esso suggerisce il punto di vista dal quale osservare lo *status* dei culti nel nostro paese"<sup>3</sup>.

Nell'approfondire il rapporto che si sviluppa tra Stato e religioni sarà quindi necessario, anzitutto, cercare di definire cosa sia il "religioso" e, in particolare, chiarire quando si possa parlare compiutamente di Confessione religiosa e, successivamente, esaminare, attraverso una breve ricostruzione storica, il rapporto delineatosi tra Stato e culti nel sistema pre-costituzionale. In seguito occorrerà analizzare, in primo luogo, gli articoli a tal proposito rilevanti, contenuti all'interno della nostra Carta e, ancora, sarà necessario focalizzare l'attenzione sul concetto di *eguale libertà* tra le diverse Confessioni, circoscrivendone il significato e distinguendo le ipotesi di ragionevoli disequaglianze tra i culti, dai veri trattamenti discriminatori tra gli stessi, sottolineando le principali problematiche, potremmo dire le "disparità" che, in questo tema, rimangono tuttora aperte<sup>4</sup>.

Sempre in relazione a questo primo profilo occorrerà approfondire, inoltre, il ruolo che assumono, almeno attualmente, legislatore e giudici nel delineare e valutare la materia: questo esame sarà operato, da un lato, sottolineando la colpevole, e ormai cronica, "latitanza" del primo nel regolare alcuni aspetti essenziali<sup>5</sup> della questione;

---

<sup>2</sup> Per un'approfondita riflessione a questo riguardo, si vedano S. LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Giuffrè, Milano 1967, 88 ss.; P. RESCIGNO, *Interesse religioso e formazioni sociali*, in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Atti del Convegno nazionale di Diritto Ecclesiastico, Siena 30 novembre-2 dicembre 1972, Giuffrè, Milano 1973, 51 ss.

<sup>3</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 1.

<sup>4</sup> Del resto la laicità, in riferimento a tale tema, si trova ad affrontare le ulteriori difficoltà derivanti dalle nuove sfide che nascono a seguito della costante evoluzione della società, che assume contorni sempre più caratterizzati da una diffusa multi-religiosità, diretta conseguenza della sempre maggiore globalizzazione; l'obiettivo di ogni ordinamento occidentale è quello, quindi, di individuare un punto di equilibrio che possa offrire a tutti i differenti culti pari diritti permettendo, di conseguenza, non solo la pacifica convivenza tra gli stessi ma, in più, promuovendo un'azione di dialogo tra le diverse Confessioni in grado di accrescere il patrimonio spirituale e culturale dell'intera società.

<sup>5</sup> Basti pensare, a questo riguardo, all'annoso *status* di quelle Confessioni religiose che, pur avendo concluso un'intesa con il Governo italiano, in base all'articolo 8, non l'hanno ancora vista riconosciuta, cioè ratificata, dal Parlamento o, ancora, alla perdurante mancata adozione da parte dello stesso organo legislativo di una legge generale in tema di libertà religiosa che possa definitivamente



d'altro canto, in merito alla giurisdizione, si esaminerà come, nel tempo, sono stati risolti i problemi di eguaglianza riferibili alle diverse questioni di costituzionalità promosse, soprattutto, dai culti acattolici.

Il secondo macrotema, di cui ci si occuperà nell'ultimo capitolo, concerne, invece, l'approfondimento del rapporto che intercorre, sempre in merito alla dinamica religiosa, tra Stato e singoli individui.

In particolare, si dovrà focalizzare l'attenzione sull'individuazione dei limiti al diritto di attuare nella pratica, cioè nella vita comune, i precetti della propria religione e gli imperativi derivanti dalla propria coscienza, qualora questi configgano con i principi di diritto su cui si fonda il nostro sistema giuridico.

Del resto, come autorevolmente sostenuto, la stessa libertà religiosa, dal punto di vista giuridico, “non prende partito né per la fede né per la miscredenza, né per l'ortodossia né per l'eterodossia” ma consiste nel “creare e mantenere nella società un ordinamento giuridico tale, che ogni individuo possa perseguire e conseguire” i fini della salvezza dell'anima o della verità scientifica o filosofica, “senza che gli altri uomini, o separati o raggruppati in organizzazioni o Chiese, o anche impersonati in quella suprema collettività dello Stato, gli possano mettere in ciò il più piccolo impedimento o arrecare per ciò il più tenue danno”<sup>6</sup>.

In effetti, che vi sia una sfera all'interno di ogni individuo, quella più intima e personale, non suscettibile di alcuna coercizione autoritativa è, perlomeno nella nostra attuale cultura giuridica, un principio ormai generalmente riconosciuto; detto principio è specificamente garantito, se non bastassero le numerose disposizioni contenute all'interno dei singoli ordinamenti nazionali, anche dalle numerose disposizioni, sancite da Trattati internazionali, che tutelano sia la libertà religiosa sia di coscienza<sup>7</sup>.

Tuttavia, nonostante queste ampie garanzie, è innegabile come, all'interno delle società moderne, la convivenza di una pluralità di etnie, religioni e culture così

---

eliminare dal nostro ordinamento gli effetti, ancora in parte vigenti, della legge fascista sui “culti ammessi”.

<sup>6</sup> F. RUFFINI, *La libertà religiosa. Storia dell'idea*, 1901, rist. Feltrinelli, Milano 1967, 7.

<sup>7</sup> La panoramica è, in questo senso, estremamente varia. Una sintetica ma incisiva ricostruzione è contenuta in L. MUSSELLI, *Dai Concordati alla problematica islamica. Religione e diritto in Italia e in Europa*, cit., 112 ss.

diverse tra loro<sup>8</sup>, tenda inevitabilmente a moltiplicare le potenziali occasioni di conflitto tra i gruppi.

Questa dinamica, accentuata dal fenomeno della globalizzazione<sup>9</sup>, ha comportato, nelle spesso impreparate democrazie europee, la rapida scomparsa di quella tipica omogeneità culturale (e religiosa) che per secoli aveva caratterizzato i singoli ordinamenti nazionali; le moderne società occidentali si trovano, così, a confrontarsi con modelli religiosi assai differenti rispetto ai costumi e alla sensibilità religiosa della maggioranza, con il rischio che, trovandosi di fronte a tali e tanto rapidi cambiamenti, si possano verificare, almeno all'interno di società non culturalmente preparate all'idea del rispetto del "diverso", fenomeni di immediata e acritica chiusura verso chi professa una fede tanto differente da quella tradizionale.

La situazione è poi complicata dalla considerazione per cui gli stessi "processi di globalizzazione (...) hanno determinato un offuscamento della linea di confine tra sfera privata e sfera pubblica. La religione ha finito per assumere un carattere *deprivatizzato*, in un *trend* sempre crescente iniziato negli anni ottanta, quando le religioni abbandonano il loro posto nella sfera privata per immettersi nell'arena pubblica della contestazione politica e morale"<sup>10</sup>.

Quest'ultima tendenza pone, in effetti, delle sfide molto complesse alla piena applicabilità del principio di laicità dello stato; tale rischio nasce dalla considerazione per cui "il fondamentalismo religioso è chiaramente ostile al ruolo della ragione pubblica e, nel contesto del *revival* religioso, anche Confessioni non strutturalmente

---

<sup>8</sup> Si tratta di questioni che nascono essenzialmente dai fenomeni di migrazioni di massa.

<sup>9</sup> Circa le profonde influenze della globalizzazione nel rapporto tra religione e costituzionalismo si veda P. BEYER, L. BEAMAN, *Globalization and religion*, in P. Beyer, L. Beaman, *Religion, Globalization and Culture*, Brill, Leiden 2007, 1 ss.

<sup>10</sup> S. MANCINI, *Il potere dei simboli, simboli di potere: laicità e religione alla prova del pluralismo*, cit., 1 ss. Secondo l'autrice il fenomeno della "deprivatizzazione" è un elemento ormai comune nei diversi ordinamenti che ha avuto origine in contesti profondamente diversi: la rivoluzione iraniana del 1979, la Polonia di Solidarnosc, il Nicaragua della rivoluzione sandinista e anche altri Stati sudamericani, in cui la religione cattolica ha avuto un ruolo di assoluto protagonista nel fenomeno rivoluzionario, oltre che negli Stati Uniti, con l'emergere del fondamentalismo protestante come significativa corrente politica. Ecco che, in tutti questi casi, la religione "deprivatizzata" non solo cerca un ruolo crescente all'interno della vita pubblica ma, specificamente, vorrebbe averlo anche all'interno della sfera politica: la conciliazione tra costituzionalismo e religione "attraverso l'aderenza al principio di laicità nella sfera pubblica diviene quindi, in queste condizioni, non solo sempre più difficile, ma anche oggetto di crescente contestazione".

fondamentalistiche giudicano moralmente inaccettabile una logica laica costretta nelle maglie della ragione pubblica”<sup>11</sup>.

Insomma, dinanzi a tali e tanti ostacoli, si comprende quanto possa essere difficile garantire un rapporto corretto e condiviso tra l’interesse dell’ordinamento e le libertà di coscienza e di obiezione di coscienza, fermo restando che, in ogni caso, la *condicio sine qua non* da rispettarsi, deve essere la regola per cui “gli obblighi e i divieti posti dall’ordinamento per la realizzazione di interessi meritevoli di tutela non possano trasformarsi in obblighi di adesione per i singoli”<sup>12</sup>.

Il problema è, nel complesso, di difficile soluzione costituzionale comportando l’esigenza di individuare, da un lato, quei comportamenti che la legge dello Stato non può considerare obbligatori, in quanto lesivi della libertà di coscienza del singolo e, dall’altro, i limiti che riducono la possibilità, da parte del soggetto, di derogare, in virtù dei suoi più profondi e intimi convincimenti, alle regole legittimamente individuate dal legislatore.

Si tratta di approfondire, in particolare, valutando le diverse soluzioni adottate nei distinti ordinamenti occidentali, le quali rispecchiano i differenti modelli di laicità rispettivamente scelti, gli eventuali limiti concernenti la legittimità dell’espressione, da parte del singolo, delle manifestazioni identitarie del proprio credo. Tali manifestazioni sono esplicitate, in modo evidente, nelle espressioni “corporee” dell’appartenenza religiosa<sup>13</sup> e, dunque, con specifico riferimento al profilo forse di maggiore attualità, si analizzeranno dettagliatamente le vicende concernenti il diritto di indossare, nel contesto pubblico, il velo islamico<sup>14</sup>.

La situazione è, sotto questo profilo, resa ancora più complicata dalle divergenti opinioni concernenti il significato socio-culturale che il velo assume: se, da un lato, questo viene spesso considerato come un barbaro strumento di oppressione, esplicita espressione delle discriminazioni che, in taluni ordinamenti, permangono verso il

---

<sup>11</sup> *Ivi*, 3.

<sup>12</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 4.

<sup>13</sup> Termine usato da R. BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico: valori religiosi e rivendicazioni identitarie nell'autunno dei diritti*, Giappichelli, Torino 2008.

<sup>14</sup> Le questioni concernenti il velo islamico rappresentano, del resto, il profilo più spinoso ma non certo l’unico cui le società occidentali sono state chiamate a confrontarsi. Si pensi, ad esempio, alle richieste, strutturalmente analoghe, degli appartenenti alla religione sikh che, a più riprese, hanno chiesto di essere esentati dall’obbligo di portare il casco in motocicletta, così da poter indossare il tipico turbante. Situazione analoga riguarda l’esempio statunitense dove gli ebrei ortodossi hanno rivendicato il diritto di portare lo *yarmulka* durante il servizio militare.

genere femminile, d'altro canto non manca chi ritiene che lo stesso velo islamico, nella nostra società, potrebbe trasformarsi addirittura "in strumento di emancipazione, tutte le volte in cui le stesse donne volessero indossarlo liberamente. Per queste ultime, un divieto di utilizzazione nei luoghi pubblici potrebbe invece trasformarsi, come diventa oggi in Turchia o in Francia, in uno strumento di discriminazione. Discriminazione religiosa limitata soltanto alle donne, a causa del velo"<sup>15</sup>.

In conclusione, è proprio la crescente disomogeneità culturale che le nostre società si trovano, ormai inevitabilmente, a dover affrontare, ad aver determinato il sorgere di numerose occasioni di confronto-scontro tra i consociati che necessitano un accurato e preciso approfondimento; questo esame risulta necessario proprio perché, per alcune Confessioni religiose, i tipici valori religioso-identitari cui si faceva riferimento si identificano in pratiche comuni e quotidiane come, ad esempio, il modo di vestirsi.

## **2. IL CONCETTO DI CONFESSIONE RELIGIOSA: PROBLEMI DI DEFINIZIONE**

Iniziando ad occuparci del primo dei macrotemi sopra individuati, focalizzando quindi la nostra attenzione sul tortuoso rapporto che intercorre tra Stato e Confessioni religiose alla luce del complessivo impianto delineato, da un lato, dall'attività positiva di costituente e legislatore e, dall'altro, dall'attività giurisprudenziale delle corti, emerge come presupposto imprescindibile l'esame di una questione preliminare di non agevole definizione; ci si riferisce, cioè, alla corretta qualificazione del concetto di "Confessione religiosa".

Tale definizione si presenta, in realtà, tutt'altro che agevole: la Carta Costituzionale, infatti, ha introdotto tale espressione nel linguaggio normativo omettendo di precisarne gli elementi costitutivi.

---

<sup>15</sup> M. D'AMICO, *I diritti contesi*, cit., 142.

Addirittura, la locuzione “Confessione religiosa”, prima che comparisse nel dibattito in Assemblea costituente, era utilizzata esclusivamente nel linguaggio letterario e filosofico<sup>16</sup>: fu solo a partire dalla seduta del 24 gennaio 1947 che iniziò ad essere utilizzata in luogo dei termini “chiese” o “culti” che, secondo il costituente, tendevano a sottolineare non tanto l’aspetto intrinseco del gruppo organizzato, quanto piuttosto quello estrinseco del rito e che, oltre a ciò, difficilmente potevano descrivere la religione ebraica<sup>17</sup>.

È evidente come questo tema risulti essenziale ai fini della presente trattazione: volendo tracciare le peculiarità caratterizzanti il rapporto tra Stato e Confessioni, il punto di partenza non può che essere la corretta qualificazione dei soggetti che ne sono protagonisti. Del resto, come è già stato sostenuto, in presenza di un diritto speciale riservato ai gruppi religiosi, la questione definitoria è “tanto delicata quanto irrinunciabile”<sup>18</sup>.

In effetti, il concetto di gruppo religioso costituisce un *perno essenziale* nel diritto ecclesiastico: nella storia dell’Europa la religione, infatti, ha sempre assunto la forma di chiesa<sup>19</sup>. Si pone quindi, in modo particolare, il problema di individuarne i caratteri distintivi, distinguendo le Confessioni religiose dai loro stessi enti esponenziali, cioè le strutture e gli organismi strumentali creati per perseguire le

---

<sup>16</sup> L’uso del termine “Confessione religiosa”, risale al periodo della riforma protestante: con la libera interpretazione della Bibbia ritenuta, da tale fede, finalmente possibile, si produssero un elevato numero di documenti dottrinali chiamati, appunto “confessioni di fede”; il termine sarà usato la prima volta nella *Confessione Augustana* del 1530. Si veda, in tal senso, L. BARBIERI, *Sul concetto di Confessione religiosa*, Scientifiche Italiane, Napoli-Roma-Benevento 1991, 20 ss.

<sup>17</sup> In questo senso R. BOTTA, *Confessioni religiose: I) Profili generali*, in *Enc. giur.*, vol. VII, Treccani, Roma 1994, 1. In ogni caso, è evidente come, negli anni, il panorama dei distinti gruppi religiosi sia radicalmente cambiato: se allora l’interprete si trovava di fronte un numero ristretto e ben identificabile di gruppi, il giurista di oggi si trova, al contrario, al cospetto di un universo variegato di distinte entità.

<sup>18</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 23.

La distinzione tra religioso e areligioso è essenziale per evitare che esperienze di natura prettamente sociale si avvalgano della *legislatio libertatis* prevista a favore del religioso; circa questo tema si pensi alla curiosa vicenda che ha interessato gli abitanti di Harrisburg che, stanchi di pagare le tasse, decisero di affiliarsi ad una Chiesa californiana per essere ordinati ministri di culto e godere delle conseguenti esenzioni fiscali previste per tale categoria. Essi riuscirono nell’intento proprio a causa della difficoltà di definire i concetti di religione e Confessione religiosa. La vicenda, citata da S. FERRARI, *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie* (a cura di V. Parlato e G. B. Varnier), Giappichelli, Torino 1995, 19 ss., è tratta da R.L. BEEBE, *Tax Problems Posed by Pseudo-Religious Movements*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, November 1979, 101 ss.

<sup>19</sup> In questo senso vedasi I. C. IBÁN, *I gruppi religiosi*, in S. FERRARI, I. C. IBÁN, *Diritto e religione in Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna 1997, 43 ss.

finalità proprie delle stesse Confessioni, e dalle mere associazioni religiose<sup>20</sup>: insomma, si tratta, in sostanza, “di *depurare* il religioso da tutte le attività affini (culturali, di istruzione, di assistenza, di beneficenza), individuando quell’*unicum* che solo giustifica l’incursione dell’ordinamento giuridico laico in un ambito che astrattamente non gli compete”<sup>21</sup>.

Il problema, del resto, non è affatto astratto perché “l’applicazione di tutte le norme *di settore* che superano la dimensione individuale, o che si riferiscono alla persona in quanto appartenente ad una Confessione (ad esempio, quelle sui ministri di culto), presuppone, per l’appunto, la possibilità di individuare dette comunità con criteri certi e uniformi”<sup>22</sup>.

La questione si presenta ora, a causa del proliferare di nuovi movimenti religiosi, come particolarmente rilevante e, se ciò non bastasse, ulteriormente complicata, da un lato, dalla “perdita di influenza delle istituzioni religiose sulla società, dall’altro dalla contestazione, da parte dei credenti, della loro autorità esclusiva di fissare la definizione ultima dell’identità comunitaria”<sup>23</sup>; in particolare, quest’ultimo fenomeno, comporta il sorgere di un interrogativo di portata ben più ampia al quale, però, non è opportuno dedicare più di un breve cenno: se, cioè, abbia ancora senso parlare, in riferimento alle Confessioni, come dei “detentori reali del potere di rappresentanza degli interessi religiosi e, in caso di risposta affermativa, in quale misura lo siano e se e come possano proporsi quali interlocutori nei confronti dello Stato”<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> In questo senso vedasi, per tutti, G. BARBERINI, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, III ed., Giappichelli, Torino 2005, 61 ss.

A questo riguardo, però, bisogna segnalare come non tutta la dottrina sia concorde: una corrente minoritaria ritiene infatti impossibile operare una differenziazione tra Confessioni e associazioni religiose, non potendosi individuare “un qualsiasi sicuro criterio che valga a farle distinguere tra loro”; secondo tali teorie Confessioni e associazioni dovrebbero entrambe essere comprese “nella generale categoria delle formazioni sociali con finalità religiosa”; in questo senso si esprime S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, III ed., Cedam, Padova 1986, 108.

Secondo questi orientamenti, l’articolo 8 della Costituzione verrebbe a perdere la sua centralità nella disciplina del fenomeno religioso, dovendosi interpretare in un rapporto di complementarietà con gli articoli 2 e 18: il fenomeno associativo sarebbe tutelato in termini generali dalla Costituzione e le aggregazioni religiose, associazioni o confessioni, sarebbero oggetto della medesima tutela dinnanzi all’ordinamento.

<sup>21</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 24.

<sup>22</sup> S. TROILO, *La libertà religiosa a sessant’anni dalla Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>23</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 24.

<sup>24</sup> *Ibidem*. L’autrice richiama, a questo proposito, D. HERVIEU-LEGER, *Il pellegrino e il convertito. La religione in movimento*, trad. it., Il Mulino, Bologna 2003, 141 ss.

In assenza di una compiuta definizione legislativa del concetto di “Confessione religiosa”<sup>25</sup>, all’interprete, in particolare al giudice<sup>26</sup>, incombe il gravoso onere di dover “individuare i caratteri che fanno di un gruppo sociale con finalità religiose una Confessione religiosa”<sup>27</sup>, rischiando che tale valutazione, in assenza di dati certi, si fondi su “concezioni più o meno aperte a seconda del personale convincimento di ciascuno”<sup>28</sup>.

In concreto, dottrina e giurisprudenza, nel loro definire il concetto di “Confessione religiosa”, oscillano tra due estremi: da un lato il richiedere una chiara e strutturata articolazione organizzativa e normativa, corrispondente al modello *classico*, cioè quello dei culti tradizionali<sup>29</sup>; dall’altro, rimettersi alla tanto semplice quanto pericolosa autonoma autoqualificazione di un gruppo come Confessione religiosa<sup>30</sup>.

Di fronte a queste opposte soluzioni, sembra apprezzabile l’atteggiamento tenuto dalla Corte costituzionale che, quando chiamata a doversi pronunciare<sup>31</sup>, ha deciso di assumere una posizione intermedia, escludendo “gli esiti irragionevoli di un’incontrollabile autoqualificazione”<sup>32</sup> e prevedendo, piuttosto, che la natura di Confessione religiosa, relativa ad una comunità di fedeli, debba trovare riscontro in una molteplicità di dati<sup>33</sup>: nell’eventuale presenza di un’intesa stipulata con lo Stato

---

<sup>25</sup> La situazione risulta addirittura paradossale se si considera che neppure nei recenti, e peraltro neppure discussi, progetti di legge governativi e parlamentari sulla libertà religiosa compare mai l’espressa definizione del termine.

<sup>26</sup> Sui limiti strutturali del controllo giurisdizionale in materia si veda, A. GUAZZAROTTI, *Giudici e minoranze religiose*, Giuffrè, Milano 2001, 180 ss.

<sup>27</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 188.

<sup>28</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 23.

<sup>29</sup> In questo senso si esprimono infatti P. GISMONDI, *Lezioni di diritto ecclesiastico. Stato e Confessioni religiose*, III ed., Giuffrè, Milano 1975, 98; O. P. A. D’AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, Parte gen., II ed., Giuffrè, Milano 1978, 335.

<sup>30</sup> In tal senso, tra gli altri, B. RANDAZZO, *Art. 8* in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet, Torino, 2006, 199 ss.

<sup>31</sup> Si pensi alle sentenze n. 467 del 1992, n. 195 del 1993 e n. 346 del 2002.

<sup>32</sup> Sentenza n. 467 del 1992. La questione riguardava il giudizio di legittimità costituzionale dell’articolo 4 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (*Istituzione e disciplina dell’imposta sul valore aggiunto*) e dell’articolo 20 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 598 (*Istituzione e disciplina dell’imposta sul reddito delle persone giuridiche*), in riferimento agli articoli 3, 8 e 53 della Costituzione; la disciplina in questione aveva ad oggetto le disposizioni che consideravano non imponibili, ai fini IVA e IRPEG, le cessioni di beni e le prestazioni di servizi ai soci, associati o partecipanti, e i relativi proventi, “effettuate in conformità alle finalità istituzionali da associazioni politiche, sindacali e di categoria, *religiose*, assistenziali, culturali e sportive”. Nel giudizio principale se ne contestava l’applicazione a favore dell’associazione *Dianetics Institute*, basata sulla mera autoattribuzione della natura religiosa della stessa. La questione venne dichiarata non fondata dalla Corte.

<sup>33</sup> In realtà, anche a questo proposito, la Corte incorre in un’imprecisione: pur facendo chiaramente riferimento alle Confessioni religiose e non a loro organizzazioni strumentali o derivate, ovvero a gruppi in realtà privi di effettiva indipendenza dottrinale e organizzativa, essa parla, nella già citata

ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione; in precedenti riconoscimenti pubblici, come l'attribuzione della personalità giuridica ad un suo ente rappresentativo<sup>34</sup>; nella presenza di uno Statuto che ne esprima chiaramente i caratteri o, ancora, nella comune considerazione<sup>35</sup>.

In particolare, sempre secondo la Corte, il ricorso al solo criterio selettivo dell'eventuale conclusione di un'intesa si porrebbe in contrasto con l'articolo 8, primo comma, della Costituzione, considerando come possano sussistere Confessioni religiose che non intendono concluderla o che siano strutturate come semplici comunità di fedeli, non essendo rappresentate da organizzazioni regolate da semplici Statuti<sup>36</sup>.

Rivolgendo un breve sguardo all'evoluzione che, in argomento, ha coinvolto il dibattito dottrinale, bisogna ricordare come le tesi più risalenti erano, con poche eccezioni, alquanto diffidenti verso quelle fenomenologie religiose che apparivano lontane da quelle *classiche*; per questo si riteneva, in passato, che si potesse configurare una Confessione solo laddove esistesse “una realtà sociale istituzionalmente destinata alla realizzazione del fine religioso”<sup>37</sup> ovvero un'entità sociale strutturata che avesse “una propria originale concezione del mondo”<sup>38</sup>.

Secondo altre tesi, per aversi Confessione religiosa si sarebbe dovuto avere un *rappporto organico* tra la realtà sociale italiana e il gruppo interessato, radicandosi quest'ultimo, con le sue finalità, nella “opinione pubblica formatasi nella società italiana”<sup>39</sup>; ancora, tale entità avrebbe dovuto vantare un significativo

---

sentenza 467 del 1992, di “associazioni religiose” e, nella successiva sentenza 195 del 1993, di “associazioni a carattere religioso”.

<sup>34</sup> Ciò in base all'articolo 2 della legge sui culti ammessi del 1929, secondo cui “Gli istituti dei culti diversi dalla religione dello stato possono essere eretti in ente morale, con regio decreto su proposta del Ministro per la giustizia e gli affari di culto, di concerto col Ministro per l'Interno, uditi il Consiglio di Stato e il Consiglio dei Ministri. Essi sono soggetti alle leggi civili concernenti l'autorizzazione governativa per gli acquisti e per l'alienazione dei beni dei corpi morali. Norme speciali per l'esercizio della vigilanza e del controllo da parte dello stato possono inoltre essere stabilite nel decreto di erezione in ente morale”.

<sup>35</sup> Si fa specifico riferimento a quanto contenuto nella già citata sentenza n. 195 del 1993. In assenza di un'intesa con lo Stato, secondo parte della dottrina, i criteri indicati dalla Corte dovrebbero leggersi in concorrenza e non in alternativa.

<sup>36</sup> In *Giur. Cost.*, 1993, 1333 ss. (n. 5 del considerato in diritto).

<sup>37</sup> C. ESPOSITO, *Libertà e potestà delle confessioni religiose*, in *Giur. cost.*, 1958, 900.

<sup>38</sup> F. FINOCCHIARO, *Art. 8*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di V. Branca), vol. I, Zanichelli-II foro italiano, Bologna-Roma 1975, 388.

<sup>39</sup> D. BARILLARO, *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Giuffrè, Milano 1968, 121 ss., secondo il quale “per il diritto positivo italiano avremo Confessione religiosa



consolidamento nella tradizione del nostro ordinamento, risultando tra le “Confessioni storiche”<sup>40</sup>, o avere “l’adesione e il concorso stabile di un certo numero di aderenti”<sup>41</sup>.

Al tempo stesso, anche l’ulteriore criterio “contenutistico” della “relazione con il trascendente”, di recente invocato dalle Chiese europee per rimarcare la loro specificità rispetto agli altri gruppi sociali non religiosi, non risulta assolutamente in grado di rappresentare l’ampio spettro di espressioni religiose che, progressivamente, si stanno diffondendo nelle società occidentali<sup>42</sup>.

In realtà, tutte queste tesi presentano i medesimi vizi d’origine: da un lato trascurano l’essenziale fase di sviluppo che ogni Confessione, nascendo, necessariamente attraversa, prima di affermarsi con i caratteri tipici della stabilità; dall’altro, chi insiste sulla necessità di una “strutturazione istituzionale” dei gruppi, non sembra cogliere come uno degli aspetti essenziali della libertà giuridica implichi proprio la facoltà di organizzarsi secondo il modello che, ciascuno, ritiene più adatto a sé.

In ogni caso, ormai, almeno secondo la dottrina maggioritaria<sup>43</sup>, la nozione di “Confessione religiosa” sarebbe caratterizzata dall’autonomo possesso di un “proprio patrimonio dottrinale e dogmatico” diverso da quello delle altre Confessioni<sup>44</sup> e dalla presenza di un’organizzazione di supporto, seppur minimale, purché dotata di una propria consistenza e capace di mantenere una propria identità nel tempo<sup>45</sup>.

In particolare, l’imprescindibile auto-definizione del gruppo deve trovare riscontro, oltre che in essenziali elementi esteriori, anche nell’*animus* degli appartenenti, cioè

---

quante volte una comunità si affermi quale gruppo con finalità religiose nell’opinione pubblica formatasi nella società italiana”.

<sup>40</sup> P. GIMONDI, *Lezioni di diritto ecclesiastico. Stato e confessioni religiose*, cit., 1975, 95 ss.

<sup>41</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., vol. II, Cedam, Padova 1976, 1178, che pure, a parte tali caratteri, ritiene impossibile fissare criteri precisi.

<sup>42</sup> Criterio che ha avuto, in passato, anche strenui difensori; si veda, in questo senso, A. RAVÁ, *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano 1959, 97 ss. che considerava “sicuro criterio discriminativo dei gruppi sociali a carattere religioso, quello del fine specifico perseguito: favorire il contatto tra l’individuo e le potenze trascendenti”. Anche secondo G. BARBERINI, *La situation juridique des minorités religieuses en Italie*, in *The legal Status of religious minorities in the countries of the European Union*, Proceedings of the Meeting (Thessaloniki, 19-20 November 1993), Giuffrè, Milano 1993, 203 ss., si tratterebbe di “comunità sociali stabili dotate o non di una loro propria e originale concezione del mondo, basata sull’esistenza di un Essere trascendente, in rapporto con gli uomini”.

<sup>43</sup> Si veda, per tutti, C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 190.

<sup>44</sup> Non si può quindi parlare di Confessione in riferimento alle “confessioni di fatto” o “comunità del dissenso ecclesiale”: entità caratterizzate dall’unicità di fede con un’altra chiesa ma dall’autonomia, rispetto alla stessa chiesa di riferimento, con cui intendono vivere la propria esperienza di fede.

<sup>45</sup> C. CARDIA, *Pluralismo (diritto ecclesiastico)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIII, Giuffrè, Milano 1983, 990.

nella “consapevolezza e (...) volontà dei consociati di agire come formazione autonoma nel perseguimento di uno scopo religioso”<sup>46</sup>.

Tornando al quesito iniziale, la differenza con le semplici associazioni risulta, quindi, di tutta evidenza; la libertà loro garantita è diretta a scopi radicalmente diversi rispetto a quelli delle Confessioni religiose come la tutela delle attività svolte, la disciplina dell’eventuale patrimonio, il riconoscimento giuridico. L’associazione è, in quanto tale, solo parte di una Confessione religiosa: essa può “distaccarsene, e avviare un processo di formazione di una nuova Confessione: troverà, allora, gli strumenti disponibili per la sua nuova collocazione anche nell’ordinamento civile. Ma esigere il riconoscimento dei diritti che conseguono all’autodeterminazione e all’indipendenza, senza volersi rendere indipendenti, e autocefali, determina una contraddizione praticamente insormontabile”<sup>47</sup>.

In altre parole, l’ineliminabile requisito che permette di poter legittimamente parlare di Confessione religiosa è che, il gruppo in questione, oltre che autoqualificarsi come tale, si strutturi in modo autonomo da ogni altro; qualora voglia, in seguito, stipulando un’intesa ai sensi dell’articolo 8 della Costituzione, vedersi attribuito il conseguente riconoscimento, necessario perché possa godere delle prerogative ordinamentali che competono alle Confessioni stesse, dovrà necessariamente avviare le procedure previste dalla legge sui culti ammessi, n. 1159 del 1929, facendo approvare gli *Statuti* che ne definiscono la struttura regolando i rapporti con gli aderenti.

Condizione preliminare necessaria per la stipula di un’intesa è, infatti, l’aver ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica ai sensi della legge n. 1159, a seguito del parere favorevole del Consiglio di Stato.

In merito a questa procedura, se da un lato lo Stato non è certo “arbitro” del riconoscimento, questo non si attua neppure attraverso una mera presa d’atto dell’istanza presentata dal gruppo. Ecco che, l’unica valutazione che spetterebbe agli organi civili competenti, sarebbe quella di “verificare *l’autonomia* strutturale e le *finalità generali* dell’organizzazione confessionale. In quanto autonoma, e con finalità generali, la Confessione fruisce di una *libertà qualificata*. Sia perché si tratta

---

<sup>46</sup> N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all’interpretazione dell’articolo 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari 1990, 81.

<sup>47</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 191.

di eguale libertà rispetto a quella propria di ogni altra Confessione. Sia perché è diretta a garantire l'assolvimento di funzioni immanenti al modo di essere di una Confessione: diritti e prerogative dei ministri di culto; riconoscimento di matrimoni celebrati nelle forme religiose; riconoscimento di enti ecclesiastici, di istituti di istruzione teologica”<sup>48</sup>.

Lo Stato, in sostanza, se non può, come abbiamo visto, limitarsi ad una mera “presa d’atto”, non può neppure spingersi fino a sindacarne il patrimonio dottrinale<sup>49</sup>, ma deve verificare l’*animus* della comunità attraverso l’esame delle finalità perseguite e della struttura organizzativa approntata<sup>50</sup>.

Confermando la tesi che sostiene l’incompetenza, da parte dello Stato, a sindacare i contenuti delle singole Confessioni, la Corte di Cassazione ha statuito che sia proprio l’assenza di un’espressa definizione del concetto di “Confessione” ad implicare la volontà del costituente di non precludere l’esercizio della libertà religiosa ad alcuno, per quanto “strane (...) siano le sue credenze religiose e le loro ascendenze culturali” o per quanto diverse siano le strutture normative e organizzative prescelte, essendo “costituzionalmente tutelate anche le Confessioni che non intendano organizzarsi in base ad uno statuto”<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> *Ivi*, 190. Non manca, peraltro, chi ritiene che lo Stato debba essere sollevato da qualunque onere di accertamento in materia e che sia sufficiente “calibrare l’ampiezza della nozione” – autoreferenziale – “di Confessione religiosa a seconda che si tratti di limitare l’esercizio della libertà di culto, ovvero di concedere finanziamenti, di garantire la tutela penale, di stipulare un’intesa”: così B. RANDAZZO, *Art. 8*, cit., 199 ss.

<sup>49</sup> Ciò è stato, del resto, evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere relativo al riconoscimento della personalità giuridica della Congregazione italiana dei Testimoni di Geova: Cons. Stato, sez. I, parere n. 1390 del 1986, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1986, 503 ss.; tale considerazione è confermata dallo stesso Consiglio di Stato nel parere n. 2158 del 1999, relativo al riconoscimento della personalità giuridica dell’Unione buddhista italiana.

<sup>50</sup> In questo senso, R. BOTTA, *Confessioni religiose: I) Profili generali*, cit., 1.

<sup>51</sup> Cass., sez. pen., n. 1329 del 1997, disponibile in *www.olir.it*. La decisione si riferisce ad un processo penale, svoltosi a Milano, contro i dirigenti del ramo locale di Scientology, che ha posto fine alla contrapposizione tra la Corte d’Appello del capoluogo lombardo e la stessa Corte di Cassazione in ordine alla nozione di “religione” ed ai parametri di identificazione delle Confessioni religiose. La sentenza della Corte d’Appello di Milano, del 5 novembre 1993, era stata inizialmente annullata, il 9 febbraio 1995, dalla II sezione penale della Cassazione (entrambe in *Foro it.*, 1995, II, col. 689 ss.). Nel giudizio di rinvio la Corte d’Appello di Milano, il 2 dicembre 1996, ha confermato la condanna degli imputati, ma la sentenza è stata nuovamente cassata dalla sopracitata pronuncia n. 1329 del 1997 che ha riconosciuto, in sostanza, il carattere di “Confessione religiosa” a Scientology (entrambe in *Foro it.*, 1998, II, col. 395 ss.).

Per un quadro ricostruttivo di queste vicende, G. D’ANGELO, *Nuovi movimenti religiosi tra (pretesa) uniformità di qualificazione e (reale) diversificazione dei relativi profili disciplinari: la Chiesa di Scientology nella più significativa giurisprudenza*, in *Dir. eccl.*, II, 2003, 710 ss.

A conclusioni simili è giunta anche la Corte europea dei Diritti dell’Uomo, sentenza *Scientology Mosca c. Russia*, del 5 aprile 2007, ricorso n. 18147/02, che ha censurato il reiterato rifiuto delle

In particolare, la Cassazione ha ricordato come, per religione, non si debba intendere solo un “complesso di dottrine incentrato sull’esistenza di un essere supremo trascendente e sul concetto di salvezza dell’anima”; simile criterio, che può essere adatto unicamente per i culti *classici*, finirebbe “per escludere le religioni politeiste, quelle sciamaniche o animiste e quelle, come il Taoismo o il Buddhismo nelle loro varie articolazioni, che non promettono al credente la vita eterna”.

Sempre secondo il giudice, inoltre, considerazione quantomeno discutibile e in netto contrasto con la sopracitata dottrina, non sarebbe affatto necessario che una comunità, per essere definita come *autonoma Confessione*, debba esprimere un’originale concezione della vita e del mondo, essendo noto che “tanto all’Ebraismo, quanto al Cristianesimo e all’Islamismo si ispirano diverse Confessioni religiose, che hanno in comune – e non già in esclusiva – la parte essenziale del credo”.

In successive pronunce, la stessa Corte di Cassazione ha poi sottolineato come lo svolgimento di un’attività di tipo commerciale non basti, di per sé, a negare la natura di Confessione religiosa<sup>52</sup>, purché i relativi proventi siano destinati agli scopi istituzionali di religione del gruppo e non siano, al contrario, diretti a fini di lucro degli aderenti<sup>53</sup>.

Un ultimo aspetto da sottolineare, rimanendo in tema, concerne il contenuto della Risoluzione del Parlamento Europeo, del 22 maggio 1984<sup>54</sup>, che ha raccomandato, proprio per fronteggiare il vorticoso incremento dei nuovi e non sempre trasparenti movimenti religiosi, alcuni criteri restrittivi utilizzabili per verificarne la liceità.

Tali criteri, seppure non siano stati ancora formalmente recepiti dal nostro legislatore, costituiscono una significativa base di partenza in merito ad

---

autorità russe di registrare come associazione religiosa la chiesa moscovita di Scientology, alcune volte senza fornire alcuna motivazione, in altre “sulla base di una valutazione discrezionale dell’attività dell’organizzazione o della asserita mancanza di requisiti non previsti dalla legge”.

<sup>52</sup> Cass., sez. trib., n. 12871 del 2001, disponibile in *www.olir.it*. Sul tema si veda G. D’ANGELO, *A proposito della natura giuridica della Chiesa di Scientology: una significativa presa di posizione della sezione tributaria della Corte di Cassazione*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, III, 2002, 731 ss.

<sup>53</sup> Cass., sez. II pen., n. 5838 del 1995, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1995, 911 ss. D’altra parte, tali attività si considerano di natura commerciale, e quindi soggette a tassazione, se effettuate, anche a favore degli aderenti, verso pagamento di corrispettivi specifici (non rientranti nella quota associativa): si veda, in tal senso, Cass., sez. III pen., n. 2081 del 1999 (depositata il 23 febbraio 2000), in *www.olir.it*.

<sup>54</sup> In G.U.C.E. n. C 172, del 2 luglio 1984. Ad essa hanno fatto seguito ulteriori risoluzioni del Parlamento europeo e raccomandazioni dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa.

un'auspicabile futura regolamentazione della materia; i gruppi religiosi, secondo l'istituzione comunitaria, non dovrebbero chiedere ai minorenni un impegno di adesione a lungo termine e determinante per il loro avvenire; dovrebbero assicurare ai fedeli un adeguato tempo di riflessione prima di far loro assumere degli impegni finanziari o personali; dovrebbero garantire e tutelare la libertà di mantenere i contatti e la corrispondenza tra i loro aderenti e i familiari e la facoltà, per i fedeli, di chiedere consigli legali all'esterno dell'associazione; dovrebbero, infine, assicurare ai soggetti la libertà di abbandonare volontariamente la comunità e, gli stessi, non dovrebbero essere mai spinti ad infrangere la legge.

### **3. IL RAPPORTO TRA STATO E CONFESIONI RELIGIOSE: LA DISCIPLINA PRECOSTITUZIONALE**

#### **3.1. IL SISTEMA DELINEATO DALLO STATUTO ALBERTINO**

Lo Stato italiano, sin dalla sua unità, ha conosciuto nel rapporto con la dimensione religiosa, una profonda e, a tratti, vorticoso evoluzione; in un solo secolo, infatti, “si susseguono *tre forme diverse di Stato*, liberale, autoritario, costituzionale-democratico, cui corrispondono differenti, e contrapposti, sistemi di relazione tra Stato e Chiese”<sup>55</sup>.

La libertà religiosa, quasi del tutto assente, almeno in origine, all'interno dei regimi confessionisti degli Stati italiani pre-unitari, cominciò ad essere progressivamente riconosciuta con la “svolta separatista” degli anni 1848-1871; si fa riferimento, tuttavia, ad un separatismo che mantenne dei contorni del tutto particolari rispetto alle contemporanee esperienze continentali: tale sistema risentì, infatti, della forte

---

<sup>55</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 1996, 156.

ostilità del cattolicesimo italiano e, soprattutto, dell'avversione dei Pontefici che, con l'unità, erano destinati a perdere definitivamente ogni prerogativa temporale<sup>56</sup>.

Considerando l'articolo 1 dello Statuto Albertino, che sanciva "La religione cattolica, apostolica, romana è la sola religione dello Stato" e che gli altri culti erano "tollerati conformemente alle leggi", la legislazione immediatamente successiva si mostrò, in relazione a questi aspetti, quasi sorprendente; con la *Legge Sineo*, del 19 giugno 1848, si stabilì, infatti, che la differenza di culto non causava eccezione al godimento dei diritti civili e politici, svincolando, così, i diritti del cittadino dallo *status confessionis*<sup>57</sup>.

Da qui, prese avvio un progressivo percorso che comportò l'adozione di importantissime riforme legislative: l'abolizione del privilegio del foro ecclesiastico, del diritto d'asilo e della manomorta<sup>58</sup>; la soppressione degli ordini religiosi con conseguente incameramento dei beni<sup>59</sup>; la trasformazione delle "Opere pie" in "Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza"<sup>60</sup> e l'emancipazione delle strutture scolastiche dalla dipendenza nei confronti dell'autorità ecclesiastica cattolica<sup>61</sup>.

In realtà, ancor prima della promulgazione dello Statuto Albertino, lo stesso sovrano aveva ammesso, con la Lettera-patente del 18 febbraio 1848 e con il Regio Decreto del 29 marzo 1848<sup>62</sup>, rispettivamente, Valdesi e Israeliti, a godere di tutti i diritti, civili e politici, e a conseguire tutti i gradi accademici.

---

<sup>56</sup> Per un'ampia trattazione in materia, A.C. JEMOLO, *La questione romana*, ISPI, Milano 1938; P. GISMONDI, *Il nuovo giurisdizionalismo italiano*, Giuffrè, Milano 1946; G. SPADOLINI, *Le due Rome: Chiesa e Stato fra 800 e 900*, Le Monnier, Firenze 1973.

<sup>57</sup> Secondo la *legge Sineo* (del 19 giugno 1848 n. 735): "Volendo togliere ogni dubbio sulla capacità civile e politica dei cittadini, che non professano la Religione cattolica, Il Senato, e la Camera dei Deputati hanno adottato,

Noi in virtù dell'autorità delegatoci abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto segue:

Art. unico. La differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici, ed all'ammissibilità alle cariche civili e militari.

Li Ministri Segretari di Stato sono incaricati nella parte che li riguarda dell'esecuzione della presente legge che sarà pubblicata ed inserita nella raccolta degli Atti del Governo".

<sup>58</sup> Con la *Legge Siccardi*, del 9 aprile 1850.

<sup>59</sup> Con la legge n. 878, del 29 maggio 1855 e la legge n. 3036, del 7 luglio 1866.

<sup>60</sup> Cioè le c.d. Ipab, con la *Legge Crispi*, del 17 luglio 1890.

<sup>61</sup> Con la *Legge Casati*, del 13 novembre 1859.

<sup>62</sup> Per un approfondimento si veda R. FRAU, *Le comunità israelitiche in Italia*, Giuffrè, Milano 1971.

Insomma, si delineò una legislazione complessivamente diretta, da un lato, ad eliminare i privilegi che, nei secoli, la Chiesa cattolica aveva accumulato<sup>63</sup> e, dall'altro, a riconoscere la libertà religiosa e di culto per tutte le minoranze religiose. È proprio a causa di questa legislazione che l'Italia “vede quindi la nascita dello Stato nazionale segnata dalla ostilità, ed entro certi limiti dall'estraneità, del movimento cattolico che sceglie di consolidarsi e strutturarsi a livello sociale e comunitario, dandosi un *programma rivendicazionista* proprio sul problema dei rapporti tra Stato e Chiesa<sup>64</sup> (...). Ed è proprio la *questione romana* che gioca un ruolo non secondario nella crisi politica e sociale del 1922 e nell'avvento del regime fascista in sostituzione di quello liberale”<sup>65</sup>.

### 3.2. LE NOVITÀ INTRODOTTE CON I PATTI LATERANENSI E LA LEGGE SUI “CULTI AMMESSI”

Con l'ascesa al potere del regime totalitario fascista, la religione cattolica assunse la prerogativa di *instrumentum regni*, ovvero di essenziale fondamento dell'unità della nazione.

---

<sup>63</sup> Non bisogna dimenticare come, quegli anni, sono caratterizzati dalla forte ostilità del Papa Pio IX, e dei successori, ad accettare la perdita del potere temporale a seguito di quello che veniva considerato, seppur formalmente, un atto bellico. A parziale compensazione fu emanata la *Legge delle guarentigie* e il conseguente *ius singulare* volto a tutelare il Sommo Pontefice e la Santa Sede che, tuttavia, non servirà per superare l'ostilità del Papa; i Pontefici sceglieranno, fino al 1929, di rimanere chiusi nei Palazzi vaticani, non uscendo neppure per le iniziative pastorali. Vedasi, in tal senso, A.C. JEMOLO, *Guarentigie Pontificie*, in *Nuovo Digesto Italiano*, VI, Utet, Torino 1938; ancora, A. PIOLA, *La questione romana nella storia e nel diritto. Da Cavour al Trattato del Laterano*, Cedam, Padova 1931 o F. CHABOD, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, I, Laterza, Bari 1951.

<sup>64</sup> In realtà, il neonato Stato italiano aveva redatto, all'indomani della Breccia di Porta Pia e dell'insediamento del Governo Italiano a Roma, una legge per disciplinare i rapporti tra il Regno d'Italia e il Vaticano, la legge n. 214, del 13 maggio 1871, “*Per le guarentigie delle prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede e per le relazioni della Chiesa con lo Stato*”. La legge si divideva in due parti: la prima riguardava le prerogative del Papa prevedendo, l'articolo 1, che “La persona del Sommo Pontefice è sacra ed inviolabile”, garantendogli gli onori sovrani, il diritto di avere al proprio servizio guardie armate a difesa dei palazzi Vaticano, Laterano, Cancelleria e villa di Castel Gandolfo. Tali immobili erano sottoposti a regime di extraterritorialità che li esentava dalle leggi italiane e, inoltre, si assicurava libertà di comunicazioni postali e telegrafiche ed il diritto di rappresentanza diplomatica.

La seconda parte regolava i rapporti fra Stato e Chiesa cattolica, garantendo ad entrambi la massima pacifica indipendenza. Inoltre, al clero veniva riconosciuta illimitata libertà di riunione e ai vescovi era esentato il giuramento di fedeltà al Re. Tuttavia, la legge venne considerata dal papato come atto unilaterale dello Stato e, come tale, fu respinta dalla Chiesa.

<sup>65</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 159.

Il fascismo, infatti, colse il rilievo politico che il sostegno ecclesiastico, che il sistema liberale non aveva mai avuto, poteva comportare; è esemplificativo, a questo riguardo, il discorso di Mussolini alla Camera dei Deputati, del 21 giugno 1921, secondo il quale: “Tutti noi, che dai 15 ai 25 anni ci siamo abbeverati di letteratura carducciana, abbiamo odiato «*una vecchia vaticana lupa cruenta*», di cui parlava Carducci, mi pare, nell’ode «*A Ferrara*»<sup>66</sup>; abbiamo sentito parlare di «*un pontefice fosco del mistero*» al quale faceva contrapposto un poeta «*Vate dell’augusto vero, vate dell’avvenire*»; abbiamo sentito parlare di una tiberina «*sazia di nere chiome*» che avrebbe insegnato le macerie di una ruina senza nome al pellegrino avventuratosi verso San Pietro. Ma tutto ciò che, relegato nel campo della letteratura, può essere brillantissimo, oggi a noi fascisti, spiriti eminentemente spregiudicati, sembra alquanto anacronistico. Affermo qui che la tradizione latina e imperiale di Roma oggi é rappresentata dal cattolicesimo. Se, come diceva Mommsen, 25 o 30 anni fa, non si resta a Roma senza una idea universale, io penso e affermo che l’unica idea universale che oggi esista a Roma, è quella che s’irradia dal Vaticano. Sono molto inquieto, quando vedo che si formano delle Chiese nazionali, perché penso che sono milioni e milioni di uomini, che non guardano più all’Italia e a Roma. Ragione per cui io avanzo questa ipotesi; penso anzi che, se il Vaticano rinunzia definitivamente ai suoi sogni temporalistici - e credo che sia già su questa strada - l’Italia, profana o laica, dovrebbe fornire al Vaticano gli aiuti materiali, le agevolazioni materiali per scuole, chiese, ospedali o altro, che una potenza profana ha a sua disposizione. Perché lo sviluppo del cattolicesimo nel mondo, l’aumento dei 400 milioni di uomini,

---

<sup>66</sup> Il riferimento di Mussolini è proprio all’ode “Alla città di Ferrara, nel XXV aprile del MDCCCXCV”, contenuta nella raccolta *Rime e Ritmi* (1889-1898), formata da 29 poesie; si legge, nella parte finale dell’ode:

“Maledetta sie tu, maledetta sempre, dovunque  
gentilezza fiorisce, nobiltade apre il volo,  
sii maledetta, o vecchia vaticana lupa cruenta;  
maledetta da Dante, maledetta pe’l Tasso.

Tu lo spegnesti, tu; malata l’Italia traesti  
co’l suo poeta a l’ ombra perfida de’ cenobii.  
Pallido, grigio, curvo, barcollante, al braccio il  
sostiene

un alto prete rosso di porpora e salute.

O Garibaldi, vieni! L’espiazione d’Italia  
con la virtù d’Italia su questo colle adduci. (...)”.



che in tutte le parti della terra guardano a Roma, é di un interesse e di un orgoglio anche, per noi che siamo italiani”<sup>67</sup>.

Ancor prima della stipulazione dei Patti Lateranensi, il governo fascista si mosse con energia nella direzione di un immediato riavvicinamento con la gerarchia cattolica: nel 1922 si riattivò la prassi dell’esposizione del crocifisso nei locali pubblici<sup>68</sup>; nel 1923 la riforma Gentile reintrodusse l’insegnamento della religione, sostanzialmente obbligatoria, nelle scuole elementari e, nel 1926, si istituì il ruolo dei cappellani militari per il servizio religioso nelle forze armate<sup>69</sup>.

Si stavano preparando le condizioni, in sostanza, per quella che può essere considerata, a tutti gli effetti, una vera svolta nel rapporto tra Stato e Confessione cattolica; nel breve spazio di un biennio, tra il 1929 e il 1931, il complessivo sistema di relazioni si trasformò, infatti, da separatista a concordatario, caratterizzato, bisogna ricordarlo, da una fortissima impronta confessionista.

Con la legge del 27 maggio 1929, n. 810 “*Esecuzione del Trattato, dei quattro allegati Annessi e del Concordato, sottoscritti in Roma, fra la Santa Sede e l’Italia, l’11 febbraio 1929*”, si realizzò, infatti, una svolta epocale; attraverso la ratifica del Trattato del Laterano si procedette alla creazione dello Stato Città del Vaticano e, di riflesso, venne definitivamente meno l’ormai pluridecennale *questione romana*; al tempo stesso, si riaffermò, nell’articolo 1, che “L’Italia riconosce e riafferma il principio consacrato nell’art. 1 dello Statuto del Regno 4 marzo 1848, pel quale la religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato”<sup>70</sup>.

Nel complesso, risulta forse più interessante la disciplina prevista all’interno del Concordato che, regolando i rapporti tra Stato e Chiesa, attribuisce alla Confessione cattolica una posizione di assoluto privilegio rispetto al trattamento che sarà poi riservato, con la legge n. 1159 del 29 giugno 1929<sup>71</sup>, alle altre Confessioni.

---

<sup>67</sup> In P. SCOPPOLA, *La Chiesa e il fascismo. Documenti e interpretazioni*. Laterza, Bari 1971.

<sup>68</sup> Si veda, per le scuole, la circ. min. p.i. del 22 novembre 1922, n. 68, circ. min. interno del 16 dicembre 1922 e circ. min. p.i. 14 marzo 1923. Per le aule giudiziarie la circ. min. g.g. del 26 maggio 1926 n. 2134/1867. Per gli uffici pubblici la o.m. del 11 novembre 1923, n. 250.

<sup>69</sup> Per un quadro complessivo di tutti i provvedimenti presi e le implicazioni che ne derivarono si veda A. GIANNINI, *La legislazione ecclesiastica fascista preconcordataria*, in AA. VV., *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della conciliazione tra la Santa Sede e l’Italia*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano 1939, 495 ss.

<sup>70</sup> Il principio è considerato non più in vigore dal n. 1 del Protocollo addizionale all’Accordo del 18 febbraio 1984.

<sup>71</sup> Meglio conosciuta come “Legge sui culti ammessi”.

Il Concordato, infatti, oltre ad assicurare alla Chiesa cattolica il *libero e pubblico esercizio del culto* e la *giurisdizione in materia ecclesiastica*<sup>72</sup>, disciplinava, tra le altre cose: lo *status* dei ministri di culto<sup>73</sup>, gli edifici aperti al culto<sup>74</sup>, le festività riconosciute<sup>75</sup>, l'assistenza spirituale nelle forze armate<sup>76</sup>, la revisione delle

---

<sup>72</sup> Articolo 1, "L'Italia, ai sensi dell'articolo 1 del Trattato, assicura alla Chiesa Cattolica il libero esercizio del potere spirituale, il libero e pubblico esercizio del culto, nonché della sua giurisdizione in materia ecclesiastica in conformità alle norme del presente Concordato; ove occorra, accorda agli ecclesiastici per gli atti del loro ministero spirituale la difesa da parte delle sue autorità. In considerazione del carattere sacro della Città Eterna, sede vescovile del Sommo Pontefice, centro del mondo cattolico e meta di pellegrinaggi, il Governo italiano avrà cura di impedire in Roma tutto ciò che possa essere in contrasto col detto carattere".

<sup>73</sup> In particolare, si faccia riferimento all'articolo 2, "La Santa Sede comunica e corrisponde liberamente con i Vescovi, col clero e con tutto il mondo cattolico senza alcuna ingerenza del Governo italiano. Parimenti, per tutto quanto si riferisce al ministero pastorale, i Vescovi comunicano e corrispondono liberamente col loro clero e con tutti i fedeli (...)".

Articolo 3, "Gli studenti di teologia, quelli degli ultimi due anni di propedeutica alla teologia avviati al sacerdozio ed i novizi degli istituti religiosi possono, a loro richiesta, rinviare, di anno in anno, fino al ventesimo-sesto anno di età, l'adempimento degli obblighi del servizio militare. I chierici ordinati *in sacris* ed i religiosi, che hanno emesso i voti, sono esenti dal servizio militare, salvo il caso di mobilitazione generale. In tale caso, i sacerdoti passano nelle forze armate dello Stato, ma é loro conservato l'abito ecclesiastico, affinché esercitino fra le truppe il sacro ministero sotto la giurisdizione ecclesiastica dell'Ordinario militare ai sensi dell'art. 14. Gli altri chierici o religiosi sono di preferenza destinati ai servizi sanitari. Tuttavia anche se sia disposta la mobilitazione generale, sono dispensati dal presentarsi alla chiamata i sacerdoti con cura di anime (...)".

Articolo 4, "Gli ecclesiastici ed i religiosi sono esenti dall'ufficio di giurato".

Articolo 5, "Nessun ecclesiastico può essere assunto o rimanere in un impiego od ufficio dello Stato italiano o di enti pubblici dipendenti dal medesimo senza il nulla-osta dell'ordinario diocesano. La revoca del nulla-osta priva l'ecclesiastico della capacità di continuare ad esercitare l'impiego o l'ufficio assunto. In ogni caso i sacerdoti apostati o irretiti da censura non potranno essere assunti né conservati in un insegnamento, in un ufficio od in un impiego, nei quali siano a contatto immediato col pubblico".

Articolo 7, "Gli ecclesiastici non possono essere richiesti da magistrati o da altra autorità e dare informazioni su persone o materie di cui siano venuti a conoscenza per ragione del sacro ministero".

Articolo 8, "Nel caso di deferimento al magistrato penale di un ecclesiastico o di un religioso per delitto, il Procuratore del Re deve informare immediatamente l'ordinario della diocesi, nel cui territorio egli esercita giurisdizione; e deve sollecitamente trasmettere di ufficio al medesimo la decisione istruttoria o, ove abbia luogo, la sentenza terminativa del giudizio tanto in primo grado quanto in appello. In caso di arresto, l'ecclesiastico o il religioso è trattato col riguardo dovuto al suo stato ed al suo grado gerarchico. Nel caso di condanna di un ecclesiastico o di un religioso, la pena é scontata possibilmente in locali separati da quelli destinati ai laici, a meno che l'ordinario competente non abbia ridotto il condannato allo stato laicale".

<sup>74</sup> Articolo 9, "Di regola, gli edifici aperti al culto sono esenti da requisizioni od occupazioni. Occorrendo per gravi necessità pubbliche occupare un edificio aperto al culto, l'autorità che procede all'occupazione deve prendere previamente accordi con l'ordinario a meno che ragioni di assoluta urgenza a ciò si oppongano. In tale ipotesi l'autorità procedente deve informare immediatamente il medesimo. Salvo i casi di urgente necessità, la forza pubblica non può entrare, per l'esercizio delle sue funzioni, negli edifici aperti al culto, senza averne dato previo avviso all'autorità ecclesiastica".

Articolo 10, "Non si potrà per qualsiasi causa procedere alla demolizione di edifici aperti al culto, se non previo accordo colla componente autorità ecclesiastica".

<sup>75</sup> Articolo 11, "Lo Stato riconosce i giorni festivi stabiliti dalla Chiesa, che sono i seguenti: tutte le domeniche; il primo giorno dell'anno; il giorno dell'epifania (6 gennaio); il giorno della festa di San Giuseppe (19 marzo); il giorno dell'Ascensione; il giorno del Corpus domini; il giorno della festa di SS. Apostoli Pietro e Paolo (29 giugno); il giorno dell'Assunzione della B.V. Maria (15 agosto); il

circoscrizioni delle diocesi e delle parrocchie<sup>77</sup>, la nomina dei vescovi<sup>78</sup>, i benefici degli enti ecclesiastici<sup>79</sup>, il riconoscimento degli effetti civili del matrimonio canonico<sup>80</sup> e l'equiparazione, ai fini dell'esame di Stato, dei candidati frequentanti

---

giorno di Ognissanti (1 novembre); il giorno della festa dell'Immacolata Concezione (8 dicembre); il giorno di Natale (25 dicembre)".

<sup>76</sup> Articolo 13, "Il Governo italiano comunica alla Santa Sede la tabella organica del personale ecclesiastico di ruolo adibito al servizio dell'assistenza spirituale presso le forze militari dello Stato appena essa sia stata approvata nei modi di legge. La designazione degli ecclesiastici, cui é commessa l'alta direzione del servizio di assistenza spirituale (ordinario militare, vicario ed ispettori), é fatta confidenzialmente dalla Santa Sede al Governo italiano. Qualora il Governo italiano abbia ragioni da opporre alla fatta designazione, ne darà comunicazione alla Santa Sede, la quale procederà ad altra designazione. L'ordinario militare sarà rivestito della dignità arcivescovile. La nomina dei cappellani militari é fatta dalla competente autorità dello Stato italiano su designazione dell'ordinario militare".

Articolo 14, "Le truppe italiane di aria, di terra e di mare godono, nei riguardi dei doveri religiosi, dei privilegi e delle esenzioni consentite dal diritto canonico. I cappellani militari hanno, riguardo alle dette truppe, competenze parrocchiali. Essi esercitano il sacro ministero sotto la giurisdizione dell'ordinario militare, assistito dalla propria Curia. L'ordinario militare ha giurisdizione anche sul personale religioso maschile e femminile, addetto agli ospedali militari".

<sup>77</sup> Articolo 18, Dovendosi, per disposizione dell'autorità ecclesiastica, raggruppare in via provvisoria o definitiva più parrocchie, sia affidandole ad un solo parroco assistito da uno o più vice parroci, sia riunendo in un solo presbiterio più sacerdoti, lo Stato manterrà inalterato il trattamento economico dovuto a dette parrocchie".

<sup>78</sup> Articolo 19, "La scelta degli Arcivescovi e Vescovi appartiene alla Santa Sede. Prima di procedere alla nomina di un Arcivescovo o di un Vescovo diocesano o di un coadiutore *cum iure successioni*, la Santa Sede comunicherà il nome della persona prescelta al Governo italiano per assicurarsi che il medesimo non abbia ragioni di carattere politico da sollevare contro la nomina. Le pratiche relative si svolgeranno con la maggiore possibile sollecitudine e con ogni riservatezza, in modo che sia mantenuto il segreto sulla persona prescelta, finché non avvenga la nomina della medesima".

Articolo 20, "I Vescovi, prima di prendere possesso della loro diocesi, prestano nelle mani del Capo dello Stato un giuramento di fedeltà secondo la formula seguente: «*Davanti a Dio e sui Santi Vangeli, io giuro e prometto, siccome si conviene ad un Vescovo, fedeltà allo Stato italiano. Io giuro e prometto di rispettare e di far rispettare dal mio clero il Re ed il Governo stabilito secondo le leggi costituzionali dello Stato. Io giuro e prometto inoltre che non parteciperò ad alcun accordo né assisterò ad alcun consiglio che possa recar danno allo Stato italiano ed all'ordine pubblico e che non permetterò al mio clero simili partecipazioni. Preoccupandomi del bene e dell'interesse dello Stato italiano, cercherò di evitare ogni danno che possa minacciarlo*»".

<sup>79</sup> Per tutti, articolo 21, "La provvista dei benefici ecclesiastici appartiene all'autorità ecclesiastica. Le nomine degli investiti dei benefici parrocchiali sono dall'autorità ecclesiastica competente comunicate riservatamente al Governo italiano e non possono avere corso prima che siano passati trenta giorni dalla comunicazione. In questo termine, il Governo italiano, ove gravi ragioni si oppongano alla nomina, può manifestarle riservatamente all'autorità ecclesiastica, la quale, permanendo il dissenso, deferirà il caso alla Santa Sede. Sopraggiungendo gravi ragioni che rendano dannosa la permanenza di un ecclesiastico in un determinato beneficio parrocchiale, il Governo italiano comunicherà tali ragioni all'ordinario, che d'accordo col Governo prenderà entro tre mesi le misure appropriate. In caso di divergenza tra l'ordinario ed il Governo, la Santa Sede affiderà la soluzione della questione a due ecclesiastici di sua scelta, i quali d'accordo con due delegati del Governo italiano prenderanno una decisione definitiva".

<sup>80</sup> Articolo 34, "Lo Stato italiano, volendo ridonare all'istituto del matrimonio, che é a base della famiglia, dignità conforme alle tradizioni cattoliche del suo popolo, riconosce al sacramento del matrimonio, disciplinato dal diritto canonico, gli effetti civili. Le pubblicazioni del matrimonio come sopra saranno effettuate, oltre che nella chiesa parrocchiale, anche nella casa comunale. Subito dopo la celebrazione il parroco spiegherà ai coniugi gli effetti civili del matrimonio, dando lettura degli articoli del codice civile riguardanti i diritti ed i doveri dei coniugi, e redigerà l'atto di matrimonio, del quale entro cinque giorni trasmetterà copia integrale al Comune, affinché venga trascritto nei registri

scuole medie private gestite da religiosi<sup>81</sup>; inoltre l'accordo garantiva l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica, intesa come fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica<sup>82</sup>, riconosceva le organizzazioni dell'Azione cattolica italiana e sanciva il divieto, per ecclesiastici e religiosi, di iscrizione e militanza a qualsiasi partito politico<sup>83</sup>.

Rispetto al ruolo di assoluto privilegio, accordato alla sola Confessione cattolica e sancito con i Patti del Laterano, gli altri culti si trovarono in posizione di netta subordinazione; secondo la legge n. 1159 del 24 giugno 1929<sup>84</sup>, infatti, erano ammissibili, nello Stato, i culti diversi dalla religione cattolica apostolica e romana purché “non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume”<sup>85</sup>.

Si sanciva, così, il potere discrezionale delle pubbliche autorità di arrivare ad interdire l'esercizio di un culto sulla base di mere valutazioni di merito; potere che,

---

dello stato civile. Le cause concernenti la nullità del matrimonio e la dispensa dal matrimonio rato e non consumato sono riservate alla competenza dei tribunali e dei dicasteri ecclesiastici. I provvedimenti e le sentenze relative, quando siano divenute definitive, saranno portate al Supremo Tribunale della Segnatura, il quale controllerà se siano state rispettate le norme del diritto canonico relative alla competenza del giudice, alla citazione ed alla legittima rappresentanza o contumacia delle parti. I detti provvedimenti e sentenze definitive coi relativi decreti del Supremo Tribunale della Segnatura saranno trasmessi alla Corte di appello dello Stato competente per territorio, la quale, con ordinanze emesse in camera di consiglio, li renderà esecutivi agli effetti civili ed ordinerà che siano annotati nei registri dello stato civile a margine dell'atto di matrimonio. Quanto alle cause di separazione personale, la Santa Sede consente che siano giudicate dall'autorità giudiziaria civile”.

<sup>81</sup> Articolo 35, “Per le scuole di istruzione media tenute da enti ecclesiastici o religiosi rimane fermo l'istituto dell'esame di Stato ad effettiva parità di condizioni per candidati di istituti governativi e candidati di dette scuole”.

<sup>82</sup> Articolo 36, “L'Italia considera fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica. E perciò consente che l'insegnamento religioso ora impartito nelle scuole pubbliche elementari abbia un ulteriore sviluppo nelle scuole medie, secondo programmi da stabilirsi d'accordo tra la Santa Sede e lo Stato. Tale insegnamento sarà dato a mezzo di maestri e professori, sacerdoti e religiosi approvati dall'autorità ecclesiastica, e sussidiariamente a mezzo di maestri e professori laici, che siano a questo fine muniti di un certificato di idoneità da rilasciarsi dall'ordinario diocesano. La revoca del certificato da parte dell'ordinario priva senz'altro l'insegnante della capacità di insegnare. Pel detto insegnamento religioso nelle scuole pubbliche non saranno adottati che i libri di testo approvati dalla autorità ecclesiastica”.

<sup>83</sup> Articolo 43, “Lo Stato italiano riconosce le organizzazioni dipendenti dall'Azione Cattolica Italiana, in quanto esse, siccome la Santa Sede ha disposto, svolgano la loro attività al di fuori di ogni partito politico e sotto l'immediata dipendenza della gerarchia della Chiesa per la diffusione e l'attuazione dei principi cattolici. La Santa Sede prende occasione dalla stipulazione del presente Concordato per rinnovare a tutti gli ecclesiastici e religiosi d'Italia il divieto di iscriversi e militare in qualsiasi partito politico”.

<sup>84</sup> Titolata “Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi”.

<sup>85</sup> Trattasi dell'articolo 1.

del resto, sarà ampiamente utilizzato: si pensi, in particolare, alle già citate vicende riguardanti i travagliati rapporti tra il culto pentecostale e il regime fascista<sup>86</sup>.

Nella normativa il legislatore “sostituiva con il termine *culti ammessi*, quello liberale di *culti tollerati*, senza tuttavia attribuirvi un significato nuovo, e utilizzava pure quello di *culti acattolici* secondo la terminologia di derivazione canonica”<sup>87</sup>.

Una disciplina particolare venne poi prevista per le comunità israelitiche che, con il regio decreto 30 ottobre 1930, quindi attraverso una normativa statale, vennero organizzate su basi territoriali, introducendo l’istituto della “tassa ecclesiastica”, cui erano tenuti tutti i membri di dette comunità; con tale decreto si dava vita, inoltre, ad un ente centrale, denominato “Unione delle comunità israelitiche”, cui erano affidate funzioni di coordinamento e di controllo dei vari gruppi presenti nel territorio<sup>88</sup>.

In sostanza, il sistema che si delineava a seguito di questi provvedimenti, se certamente non poteva essere definito “laico”, presentava anche delle evidenti violazioni circa il rispetto del diritto di libertà religiosa: seppur la legge sui culti ammessi garantisse alle minoranze religiose, tra l’altro, la possibilità di ottenere il riconoscimento di enti e ministri di culto, oltre che degli effetti civili del matrimonio religioso, le seguenti norme di attuazione e, in particolare, il successivo Testo Unico di pubblica sicurezza, risalente al 1931<sup>89</sup>, indebolirono ulteriormente le loro posizioni.

Questa progressiva deriva raggiunse il culmine negli anni immediatamente successivi, quando, strumentalizzando il timore che tali Confessioni fossero promotrici di un’attività di propaganda antifascista, il regime attuò provvedimenti specificamente discriminatori nei confronti di varie religioni minoritarie (in

---

<sup>86</sup> Con la già ricordata circolare n. 600/158 del Ministro dell’Interno, del 9 aprile 1935, si vietò ogni 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. Pertanto (...) provvederanno subito per lo scioglimento, dovunque esistano, delle associazioni in parola, e per la chiusura dei relativi oratori e sale di riunione, disponendo conseguentemente anche per un’opportuna vigilanza, allo scopo di evitare che ulteriori riunioni e manifestazioni di attività religiosa da parte degli adepti possano aver luogo in qualsiasi altro modo o forma”.

<sup>87</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 59.

<sup>88</sup> Tale struttura funzionerà fino alla promulgazione delle *leggi razziali*.

<sup>89</sup> Si fa riferimento al regio decreto del 18 giugno 1931, la cui rigida applicazione colpì a lungo la libertà di riunione delle minoranze religiose. In particolare, secondo l’articolo 18, che prevedeva il divieto delle riunioni pubbliche per motivi di ordine pubblico, moralità e sanità pubbliche, dovevano considerarsi appunto come “pubbliche” anche quelle riunioni indette in forma privata che, ad avviso dell’autorità di pubblica sicurezza, perdevano tale carattere per “luogo, scopo e oggetto della riunione”.

particolare, Testimoni di Geova e Pentecostali), colpendo, con le note persecuzioni razziali, le comunità ebraiche<sup>90</sup>.

## **4. LA DISCIPLINA COSTITUZIONALE: CONTENUTO E ANALISI**

### 4.1. GENESI E FONDAMENTO DELLA DISCIPLINA COSTITUZIONALE

#### *4.1.1. IL DIBATTITO COSTITUENTE SUL RAPPORTO TRA STATO E RELIGIONI: L'ARTICOLO 7*

Il costituente, chiamato a regolare il fenomeno religioso si trovò, da subito, di fronte ad una scelta preliminare: risultando chiaro che la Carta avrebbe dovuto garantire il diritto di libertà religiosa dei singoli, la questione si presentava, al contrario, ben più problematica in relazione al rapporto tra lo Stato e le Confessioni. Da più parti, infatti, si sosteneva che la Costituzione non avrebbe dovuto affatto occuparsi di tale rapporto, limitandosi a tutelare, esclusivamente, la dimensione individuale<sup>91</sup>.

Una volta che queste tesi divennero minoritarie, il dibattito si incentrò, almeno inizialmente, sul contenuto dell'articolo 7<sup>92</sup>; il successivo articolo 8, infatti, fu approvato quasi di riflesso per il timore che, nominando solo la Confessione cattolica, lo Stato potesse apparire come confessionale: non essendoci lo spazio e la volontà politica per diminuire le garanzie attribuite al culto maggioritario si cercò, per conseguire il medesimo risultato, di incrementare le tutele per le altre Confessioni<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> Si veda, per un quadro complessivo della situazione dell'epoca, C. CARDIA, *Stato e Confessioni religiose*, Il Mulino, Bologna 1988; LARICCIA S., *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Il Mulino, Bologna 1989, 135 ss.; ID., *Stato e chiesa (rapporti tra)*, in *Enc. dir.*, XCIII, Giuffrè, Milano 1990, 890 ss.

<sup>91</sup> Per una compiuta ricostruzione delle diverse posizioni si veda G. LONG, *Alle origini del pluralismo religioso. Il dibattito sulla libertà religiosa nell'età della Costituente*, cit., 330 ss.

<sup>92</sup> Ovvero l'articolo 5 del Progetto iniziale.

<sup>93</sup> Si veda G. LONG, *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica". Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Il Mulino, Bologna 1991.

In sostanza, tornando al quesito iniziale, la Costituzione non si limita a tutelare la libertà religiosa in relazione al suo solo profilo individuale e negativo<sup>94</sup>, ma la estende alle esigenze collettive, tutelando la totalità dei culti e impegnandosi ad intervenire positivamente per agevolarne l'esercizio; come già ricordato, infatti, il pluralismo previsto dalla Costituzione "non concerne solo la libertà di scelte degli individui, ma anche il diritto all'esistenza, all'organizzazione e alla funzionalità delle varie istituzioni, sorte da iniziative del tutto autonome da quelle dello Stato e degli altri enti pubblici, senza le quali la libertà di scelta individuale non potrebbe essere realmente esercitata"<sup>95</sup>.

Per quanto riguarda il dibattito sviluppatosi in relazione all'attuale articolo 7, le discussioni in Assemblea non riguardarono tanto la prima parte dello stesso<sup>96</sup>, sulla quale si ebbe un'ampia convergenza<sup>97</sup>, quanto, piuttosto, l'enunciato successivo, ove si sanciva che "I loro rapporti sono sanciti dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale": nella Costituente, infatti, vi era una forte opposizione, da parte delle *forze laiche*, a menzionare nella Carta tali accordi, eredità dell'esperienza fascista.

In particolare, il timore si fondava sulla considerazione per cui, attraverso una tale formula, i Patti potessero essere considerati alla stregua di norme costituzionali, essendo, in effetti, specificamente richiamati dalla Carta.

Di conseguenza, l'approvazione dell'articolo fu, proprio a causa di questi timori, solo successiva alle ampie rassicurazioni, da parte di diversi esponenti della stessa componente democristiana, che tale richiamo non avrebbe affatto significato una costituzionalizzazione del Concordato.

---

<sup>94</sup> Così G. CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, Giuffrè, Milano 1957, 40 ss.

<sup>95</sup> F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna 1996, 102.

<sup>96</sup> Cioè, "Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani".

<sup>97</sup> Anche in relazione a questa prima parte, però, non mancarono alcune voci contrarie; la più autorevole è, forse, quella dell'on. Calamandrei che sosteneva come fosse incongruo mettere sullo stesso piano, nella Carta, lo Stato ed un altro soggetto, nel caso la Chiesa cattolica; si sarebbe trattato, a suo dire, di un "errore di carattere giuridico ed errore di carattere storico politico". La sua obiezione fu però superata con l'assicurazione per cui si sarebbe trattato di un'indipendenza e sovranità che si sarebbe manifestata all'interno dell'ambito specifico di ogni ordinamento, evitando interferenze reciproche. In *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, IV, cit., 513 ss. La vicenda è ricordata da L. MUSSELLI, *Dai Concordati alla problematica islamica. Religione e diritto in Italia e in Europa*, cit., 25.

In particolare, l'on. Dossetti, dopo aver definito le contrapposizioni tra “laicismo o laicità e confessionalismo o confessionalità dello Stato” come “*larve del passato*”<sup>98</sup>, chiarì che “queste norme non entrano affatto in Costituzione (...). Ora, la norma del secondo comma dell’articolo 5<sup>99</sup> non è una norma materiale, è una norma sulla produzione giuridica. Non è una norma che abbia per oggetto i molti precetti contenuti nei 27 articoli del Trattato e nei 45 articoli del Concordato, ma è una norma che ha per oggetto un precetto solo, e precisamente questo: cioè che le eventuali norme dirette a modificare le norme contenute nel Trattato e nel Concordato, debbono essere prodotte (...) attraverso un determinato *iter*, cioè l’accordo bilaterale. Ed è tanto vero che le norme contenute nel Trattato e nel Concordato non vengono *costituzionalizzate*, restano cioè sul piano in cui si trovano ora di norme puramente di legge e non di norme costituzionali, onde potranno essere modificate, rispettando l’*iter* dell’accordo con la Chiesa, senza un procedimento di revisione costituzionale”<sup>100</sup>.

Insomma, il richiamo ai Patti fu giustificato dal loro essenziale contributo nel ricomporre un dissidio secolare, dando un preciso assetto ai rapporti tra Stato e Chiesa, ritenuto ancora valido, anche se, come già ricordato dalla dottrina più scettica, “in tal modo si inserì in Costituzione (...), un *corpo estraneo* difficilmente compatibile con la logica fondante del testo costituzionale”<sup>101</sup>.

In realtà, dopo l’approvazione della Carta, parte della dottrina riprese la tesi della costituzionalizzazione dei Patti, sostenendo, in un primo tempo, che Trattato e Concordato fossero entrati a far parte della Costituzione come una sorta di *diritto costituzionale speciale*<sup>102</sup> e, in seguito, di fronte alla puntuale obiezione secondo cui

---

<sup>98</sup> *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VI, cit., 549.

<sup>99</sup> Ovvero l’attuale articolo 7, secondo comma.

<sup>100</sup> *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VI, cit., 554.

<sup>101</sup> In questo senso V. ONIDA, *La ricognizione dei principi costituzionali in materia di religione*, in V. Tozzi (a cura di), *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, Edisud, Salerno 1993. ID., *Un concordato per superare il Concordato*, in *Argomenti radicali*, n. 15, 1980.

<sup>102</sup> Queste tesi si fondavano su due elementi: dal fatto che l’articolo 7 facesse esplicito riferimento ai *Patti lateranensi*, e non ad un generale regime pattizio, e dal fatto che, *letto al contrario*, il secondo comma dell’articolo 7 prevede che le modifiche unilaterali dei patti possono essere deliberate solo con un procedimento di revisione costituzionale. Si è inoltre osservato che, nel nostro ordinamento, non vi è alcuna norma modificabile con procedimento di revisione costituzionale che non sia vera norma costituzionale (per tutti, V. DEL GIUDICE, *La questione romana e i rapporti tra Stato e Chiesa fino alla Conciliazione*, Edizioni dell’Ateneo, Roma 1947, 293; S. LENER, *I Patti lateranensi nel sistema dei nuovi principi costituzionali*, in *Civiltà Cattolica*, Roma 1950, 544 ss); da ciò, si è dedotto che il richiamo ai *Patti lateranensi* del 1929 non può significare altro che il riconoscimento del rango



nessuna norma costituzionale può essere modificata senza il procedimento di revisione costituzionale, si giunse alla tesi per cui non sarebbero costituzionalizzate le norme dei Patti, bensì il *principio pattizio* sottostante; il principio, cioè, secondo cui lo Stato si sarebbe impegnato a non disciplinare con legge unilaterale la materia ecclesiastica e, in particolare, le norme del Concordato, senza il consenso della Chiesa<sup>103</sup>: è evidente che questa tesi, almeno ai fini della tutela del Concordato, “equivaleva a quella precedente”<sup>104</sup>.

In seguito, sarà la Corte Costituzionale a chiarire la questione: con le sentenze nn. 30, 31 e 32 del 1971 si enunciò il principio per cui il diritto di derivazione concordataria, e lo stesso Concordato, sarebbero potuti essere oggetto del sindacato della Corte, per quanto concerneva gli eventuali contrasti con i “principi fondamentali” contenuti nella Carta; se è vero, infatti, che l’articolo 7 “non sancisce solo un generico principio pattizio da valere nella disciplina dei rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica, ma contiene altresì un preciso riferimento al Concordato in vigore e, in relazione al contenuto di questo, ha prodotto diritto; tuttavia, giacché esso riconosce allo Stato e alla Chiesa cattolica una posizione reciproca di indipendenza e di

---

costituzionale per tutte le norme del Trattato e del Concordato lateranense. Se ciò è vero tali norme hanno “lo stesso valore e la stessa efficacia che avrebbero se fossero state incluse nella Carta Costituzionale”. Queste tesi sono state sostenute da A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Giuffrè, Milano 1948, 52; G. SARACENI, *Introduzione allo studio del diritto ecclesiastico*, Soc. Ed. Napoletana, Napoli 1982, 127 ss.

Una volta assodata questa tesi si può, a ciò, aggiungere un passaggio ulteriore: le norme concordatarie, in quanto disciplina speciale rispetto alle norme costituzionali, che, per natura, avrebbero carattere generale, finiscono per prevalere su queste ultime, elevandosi al rango di norme *supercostituzionali*.

<sup>103</sup> Tale principio sarebbe, quindi, diretto esclusivamente al legislatore, il quale si sarebbe impegnato, attraverso il dettato costituzionale, a non tornare più, in tema di rapporti tra Stato e Chiesa, ad una legislazione unilaterale di tipo separatista, a meno che non ci fosse l’opposta volontà della maggioranza qualificata dell’Assemblea; in base a questa tesi, l’impegno alla bilateralità garantirebbe la sopravvivenza dei Patti del 1929 che non potrebbero subire modifiche, neppure parziali, dall’opera del legislatore; in questo senso si esprimono E. SPAGNA MUSSO, *Costituzione rigida e fonti atipiche*, Morano, Napoli 1966, 75; A.C. JEMOLO, *Premesse allo studio dei rapporti tra Stato e Chiesa*, Giuffrè, Milano 1970, 113; C. CERETI, *Corso di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino 1963; V. DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano 1949). Tuttavia, in questo modo l’articolo 7 non avrebbe alcun rilievo all’interno della gerarchia delle fonti e, quindi, non modificherebbe la natura giuridica delle norme pattizie, che rimarrebbero quindi, a tutti gli effetti, norme ordinarie e quindi assoggettabili al sindacato di costituzionalità. È evidente come, in questo quadro, vi siano opinioni diverse sul modo di intendere il vincolo della bilateralità: per alcuni autori il vincolo sarebbe limitato ai Patti e alle eventuali modifiche successive purché, però, limitate all’ambito delle materie già disciplinate dai Patti (così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1962, 1381); secondo altri, invece, lo Stato si sarebbe impegnato a non alterare unilateralmente i Patti e qualsiasi altro accordo che modifichi, o sostituisca, il testo del 1929 (C. CARDIA, *La riforma del Concordato*, Einaudi, Torino, 1980).

<sup>104</sup> Così L. MUSSELLI, *Dai Concordati alla problematica islamica. Religione e diritto in Italia e in Europa*, cit., 25.

sovranità, non può avere forza di negare i principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato”.

Ove si constati un contrasto tra norma concordataria e principi supremi dell'ordinamento sarà, quindi, la prima a venire meno e a poter essere caducata attraverso le procedure proprie del giudizio di legittimità costituzionale in virtù, appunto, della già ricordata *posizione reciproca di indipendenza e sovranità* dei due Enti<sup>105</sup>.

Appare, dunque, ormai chiarito come “le norme concordatarie sono da porsi tra le norme di legge ordinaria, seppure in una posizione particolare, in quella fascia in cui un tempo si poneva, in dottrina, la categoria delle c.d. *leggi rinforzate*, cioè quelle leggi che, per la cui abrogazione o modifica, sono previste particolari procedure che vanno al di là dell'emanazione di una legge ordinaria che le abroghi o le modifichi”<sup>106</sup>.

#### 4.1.2. (Segue) L'ARTICOLO 8

Con l'approvazione dell'articolo 8, l'intenzione del Costituente era quella, superando il sistema confessionalista previgente, di dar vita, per i culti acattolici, ad un sistema di garanzie che fosse il più simile possibile a quello di cui godeva la Chiesa cattolica; come già ricordato, infatti, la proposta di inserire l'attuale articolo 8 che, secondo il progetto originale, avrebbe dovuto essere un semplice comma aggiuntivo all'articolo 7, fu conseguente al timore per cui, nominata una sola chiesa, lo Stato potesse apparire come confessionale<sup>107</sup>.

Il costituente, in altre parole, era chiamato a ricomporre un quadro normativo che avrebbe dovuto cancellare il preesistente sistema di *relazioni ecclesiastiche diseguali* restituendo, a tutte le Confessioni, una posizione paritaria e rispettosa delle particolarità di ognuna.

A tale risultato si giunse, in realtà, attraverso un cammino perlomeno originale: l'ordinamento non cancella affatto la bilateralità pattizia, inaugurata nel 1929 e causa

---

<sup>105</sup> F. MODUGNO, *La Corte costituzionale di fronte ai Patti lateranensi*, in *Giur. Cost.*, I, 1971, 204 ss.

<sup>106</sup> L. MUSSELLI, *Dai Concordati alla problematica islamica. Religione e diritto in Italia e in Europa*, cit., 26.

<sup>107</sup> Si veda G. LONG, *Le confessioni religiose “diverse dalla cattolica”. Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, cit., 32. In particolare, nella seduta del 19 dicembre 1946, fu l'on. Cevolotto, incaricato della stesura delle norme sulla libertà d'opinione, a proporre l'introduzione di un articolo che garantisse la libertà religiosa per i culti non cattolici.

delle principali disparità tra i culti, bensì la estende, almeno nei suoi tratti essenziali, ai culti acattolici, attraverso la previsione dell'istituto dell'intesa.

Del resto, un tale esplicito riconoscimento, appariva come un'equa ricompensa nei confronti delle diverse religioni minoritarie presenti, allora, nel nostro ordinamento<sup>108</sup>; infatti, tali comunità religiose avevano fornito un essenziale contributo alla liberazione del paese e, già dal 1945, avevano promosso un'ampia serie di iniziative, rivolte ad ottenere una qualche forma di riconoscimento costituzionale.

La discussione, data la convergenza di tutte le forze politiche sulla necessità di tale articolo, fu, in realtà, piuttosto pacata; il dibattito si concentrò, in particolare, sulla questione dell'“uguaglianza delle Confessioni”.

Merita di essere riportato, per avere una breve ma completa sintesi delle tesi proposte e discusse in Assemblea, il discorso riassuntivo, precedente alla votazione, operato dal Presidente della Commissione, l'on. Ruini, nella seduta del 12 aprile 1947; si faceva riferimento, in tale sede, alle due tesi proposte in Assemblea: da un lato vi erano i sostenitori della formula che avrebbe sancito l'“uguaglianza tra tutte le Confessioni religiose”, dall'altra, chi appoggiava il concetto, meno ambizioso, di “eguale libertà” tra le stesse.

“Riferisco obiettivamente gli argomenti pro e contro. La tesi che propone *l'eguaglianza di tutte le Confessioni di fronte alla legge* (...) è questa: quando si è stabilito che i rapporti tra Chiesa cattolica e Stato siano regolati dal Concordato, e precisamente dai Patti lateranensi, si sono regolati i rapporti colla Chiesa cattolica, non colla religione cattolica, si sono regolati rapporti dell'ordinamento che ha profilo politico ed internazionale; non colla religione in sé stessa; possiamo quindi, così sostengono, mettere l'affermazione dell'eguaglianza di tutte le Confessioni religiose; che se fosse tolto, sottolineerebbe il carattere confessionale che gli stessi cattolici negano allo Stato italiano. Obiezioni fatte dall'altra parte: dopo che si è parlato ad un certo momento della Chiesa cattolica, dandole una speciale posizione, non si può dichiarare una formale eguaglianza; del resto un alto spirito laico, il Ruffini, diceva che non può considerarsi alla stessa stregua il cattolicesimo e l'esercito della salute.

---

<sup>108</sup> In particolare protestanti, soprattutto valdesi, ed ebrei.

La corrente che si oppone alla proclamazione dell'eguaglianza intende chiarire il suo pensiero: «Noi rispettiamo la libertà religiosa degli appartenenti a qualunque Confessione, nel senso che sono eguali di fronte alla legge. Ma questo è già detto nell'articolo 3: "I cittadini, a qualunque religione appartengano, sono eguali di fronte alla legge"». Quando si tratta di eguaglianza delle Chiese (...) vi sono differenze tecniche. Non può un ordinamento religioso dirsi perfettamente eguale all'altro, poiché fra di loro ci sono differenze, dipendenti dalla loro struttura e da ragioni storiche. «Quindi (...) quell'affermazione non avrebbe nessun valore tecnico o avrebbe valore politico, che respingiamo». Ecco il dissenso: la Commissione ne prende atto e vi riferisce. Spetta ora a voi decidere. Mi auguro, vorrei dire, sono sicuro, che, se non la formula dell'eguaglianza delle Confessioni, trovi posto nella nostra Costituzione il principio della eguale libertà, così che sia tranquillizzata e soddisfatta l'opinione pubblica degli altri paesi, che attende un giusto riconoscimento anche delle religioni minori"<sup>109</sup>.

In definitiva, al termine della relativa discussione, si votò, anzitutto, sul testo unitario "*Tutte le Confessioni sono eguali di fronte alla legge*" che, però, venne bocciato<sup>110</sup>; venne invece approvato, accogliendo l'invito del Presidente Ruini ad evitare rigide contrapposizioni ideologiche che avrebbero causato la riprovazione della comunità internazionale, l'emendamento Cappi-Gronchi, in base al quale, "*Tutte le Confessioni sono egualmente libere di fronte alla legge*", contenuto, ora, nell'articolo 8, primo comma, della Costituzione.

#### *4.1.3. L'ARTICOLO 2 DELLA COSTITUZIONE, BASE PROGRAMMATICA DEL PLURALISMO CONFESIONALE*

La Costituzione, come abbiamo già avuto modo di osservare, estendendo la tutela della libertà religiosa alle sue esigenze *collettive*, si impegna a tutelare e garantire il pluralismo confessionale.

Tale pluralismo, come autorevolmente sostenuto, ha la propria "base programmatica nell'articolo 2 della Costituzione, il cui valore supera di gran lunga l'orizzonte dei rapporti tra Stato e Chiese. Con l'articolo 2, infatti, sono riconosciuti e garantiti i

---

<sup>109</sup> In *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, I, Roma 1976, 830.

<sup>110</sup> Lo scarto fu, in realtà, minimo: 135 sì, 140 no, 8 astenuti.

diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, ed è richiesto l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"<sup>111</sup>.

Insomma, attraverso l'articolo 2 si esplicita la rinnovata attenzione da parte del nostro ordinamento, del tutto assente nella precedente concezione liberaldemocratica, verso quelle "aggregazioni comunitarie nelle quali il singolo può esercitare la propria personalità e perseguire il soddisfacimento dei propri interessi"<sup>112</sup>; ecco che, queste stesse formazioni sociali, possono legittimamente ambire a vedersi riconosciuto, anche all'interno del complessivo impianto normativo-statale, un significativo rilievo, adeguato al ruolo che occupano<sup>113</sup>.

Tra tali aggregazioni si inseriscono, a pieno titolo, le Confessioni religiose che, negli intrinseci aspetti che le caratterizzano permettono la realizzazione, da parte del singolo fedele, della dimensione religioso-spirituale della propria personalità; in altre parole, nell'articolo 2 si codifica "l'interesse dell'ordinamento per tutte le formazioni sociali il cui carattere distintivo sia quello di concorrere allo sviluppo della personalità individuale"<sup>114</sup> e tra queste, ovviamente, non possono mancare le Confessioni religiose.

Questo ultimo assunto, però, è stato vivamente contestato da parte della dottrina che, identificando la categoria delle *formazioni sociali* con quella delle *comunità intermedie*, ha escluso da queste la Chiesa cattolica essendo, tale organizzazione, qualificata dall'articolo 7 della Costituzione come *ente sovrano e indipendente*.

Una siffatta definizione, secondo tali tesi, eleverebbe la Confessione cattolica ad una posizione paritaria rispetto allo Stato, impedendole di poter essere considerata alla stregua di *comunità intermedia*, e quindi di *formazione sociale* che, in quanto tale, dovrebbe necessariamente apparire subordinata rispetto all'ordinamento statale<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 182-183.

<sup>112</sup> In questo senso, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 1967, 1158 ss.; si veda anche, P. RESCIGNO, *Persone e comunità: saggi di diritto privato*, Il Mulino, Bologna 1966, 29 ss.

<sup>113</sup> COSÌ A. BARBERA, *Art. 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione italiana*, Artt. 1-12, Zanichelli, Bologna 1975, 50 ss.; S. LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, cit., 79 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni (parte generale)*, Cedam, Padova 1985, 1 ss.; E. TOSATO, *Persona, Società intermedie e Stato, Saggi*, Giuffrè, Milano 1989; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova 1989.

<sup>114</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 185.

<sup>115</sup> Sull'argomento si vedano G. OLIVERO, *Sui contratti fra i protocolli lateranensi e la Costituzione*, in *Foro italiano*, IV, 1962, 73 ss.; P. GISMONDI, *La posizione della Chiesa Cattolica e delle altre confessioni religiose nel diritto costituzionale ai fini della tutela penale*, in *Giur. Cost.*, 1957, 1209.

Partendo da queste considerazioni si è sostenuto, ancora, che anche le altre Confessioni religiose, poiché *dotate di speciale autonomia*, sarebbero anch'esse da escludersi dal novero delle comunità intermedie, in quanto non potrebbero assolutamente configurarsi come “strumenti di collegamento tra lo Stato e l'individuo e, tanto meno, organismi nei quali si articola la generalità dei cittadini per conseguire fini prettamente pubblici”<sup>116</sup>.

In realtà, queste tesi, ormai decisamente minoritarie, sembrano essere caratterizzate da un equivoco preliminare; infatti, “il concetto di *comunità intermedia* non coincide con quello di *formazione sociale*, e costituisce il risultato più di un'analisi sociologica che di una lettura corretta del dato costituzionale. Il costituente si è riferito a tutte le aggregazioni finalizzate allo svolgimento della personalità individuale e non soltanto a quelle che svolgono una funzione di raccordo tra sfera istituzionale e sfera comunitaria. Ne consegue che alcune aggregazioni possono essere meglio inserite nella categoria delle comunità intermedie (si pensi ad alcuni enti territoriali, alle associazioni politiche, alle organizzazioni sindacali), ma queste non esauriscono il più ampio, e in certa misura indeterminato, orizzonte delle formazioni sociali. (...). Le Confessioni religiose sono vere formazioni sociali, in quanto geneticamente finalizzate ad alimentare e sviluppare la dimensione religiosa dell'individuo, ma lo sono a titolo speciale: esse perseguono tale fine rimanendo ontologicamente distinte rispetto allo Stato, al punto che la disciplina costituzionale ha recepito e garantito proprio questi loro caratteri di autonomia e indipendenza (...). Superata la soglia della *sovranità* e dell'*autonomia istituzionale*, tutte le Confessioni religiose agiscono nell'ordinamento statale, utilizzano gli strumenti propri di tale ordinamento, e si qualificano come tipiche formazioni sociali nelle quali i singoli si uniscono e si riconoscono per conseguire determinate finalità”<sup>117</sup>.

Del resto, lo stesso articolo 2 della Costituzione, non si limita a riconoscere le formazioni sociali, ma garantisce e tutela i diritti inviolabili del singolo nell'ambito di queste.

Come abbiamo già anticipato, quindi, l'articolo 2, nel suo contenuto, può essere legittimamente considerato come imprescindibile norma propedeutica alla successiva articolata disciplina costituzionale a tutela del pluralismo confessionale, la quale, poi,

---

<sup>116</sup> D. BARILLARO, *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, cit., 6.

<sup>117</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 184.

trova la sua più dettagliata formulazione all'interno degli articoli 7 e 8 della Carta Costituzionale<sup>118</sup>.

## 4.2. IL RAPPORTO TRA STATO E CONFESSIONI RELIGIOSE: LA DISCIPLINA COSTITUZIONALE

### *4.2.1. IL PRINCIPIO DI INDIPENDENZA DEGLI ORDINI: PROFILI GENERALI*

Alla luce del contenuto del principio di indipendenza degli ordini, l'azione dello stato laico nel sostenere le istanze religiose che giungono dagli individui e dai gruppi, siano queste positive o negative, è consentita a condizione che il medesimo ordinamento si mantenga del tutto impermeabile rispetto alle singole realtà confessionali; si è osservato, infatti, che “lo stato laico, che esclude ogni confessionismo, anche religioso, non ha propri principi morali che consideri indiscutibili, ma solo principi metodologici atti a determinare *come* giungere a porre le regole sostanziali”<sup>119</sup>.

È imprescindibile, quindi, perché possa essere realizzato il principio d'indipendenza tra Stato e religioni, il netto rifiuto alle tentazioni, sempre insidiose, di modellare i propri precetti con formule e significati di matrice religiosa<sup>120</sup>.

Tale distinzione, nucleo essenziale della laicità<sup>121</sup>, implica la necessità di preservare la sfera temporale e quella spirituale dalle reciproche ingerenze, sempre in agguato,

---

<sup>118</sup> In particolare, in base all'articolo 7, primo comma, “Stato e Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani” e, in base all'articolo 8, primo e secondo comma, “Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano”.

<sup>119</sup> F. ONIDA, *Il problema dei valori nello Stato laico*, in M. Tedeschi (a cura di), *Il principio di laicità nello Stato democratico*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1996, 677. Su questa linea si pone anche G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Leggi diritti giustizia*, Einaudi, Torino 1993, 11; il quale evidenzia che “carattere assoluto assume soltanto un meta-valore che si esprime nel duplice imperativo del mantenimento del pluralismo dei valori (per quanto riguarda l'aspetto sostanziale) e del loro confronto leale (per quanto riguarda l'aspetto procedurale). Queste sono, alla fine, le esigenze costituzionali supreme di ogni società pluralista che voglia essere e difendere se stessa. Qui l'intransigenza, e non altro, deve valere e qui le antiche ragioni della sovranità hanno ancora pienamente da essere salvaguardate”. Viene citato da G. HARRISON, *I fondamenti antropologici dei diritti umani*, Meltemi, Roma 2003.

<sup>120</sup> Proprio in questo senso, del resto, si esprime la pronuncia n. 334 del 1996 della Corte costituzionale.

<sup>121</sup> Quando si parla di “distinzione” o “separazione” si fa riferimento, in ogni caso, a concetti ben lontani dalle esperienze “separatiste”.

che comporterebbero il sorgere di modelli di confessionismo o giurisdizionalismo, entrambi incompatibili con i valori della Carta.

Insomma, una corretta distinzione degli ordini rappresenta il presupposto essenziale nell'indirizzare un'attività di promozione del pluralismo confessionale che appaia rispettosa del principio di laicità, costituendone "direttiva e limite"<sup>122</sup>. In questo modo, attraverso la piena e reciproca indipendenza dei poteri civili da quelli confessionali, derivanti dalla realizzazione di una effettiva laicità, "si allontana il pericolo di un pluralismo deviato, in cui si abusi di una contrattazione vincolante per i poteri dello stato e si trascuri l'attuazione dei principi di indipendenza tra sacro e profano e di uguale libertà di tutte le Confessioni davanti alla legge"<sup>123</sup>.

Se così non fosse, cioè se l'ordinamento facesse proprio un messaggio religioso, elevandolo a bene di interesse generale per l'intera collettività, esso violerebbe irrimediabilmente quella "alterità tra sfera temporale e sfera spirituale che gli impone di dichiararsi incompetente a rappresentare, regolamentare e tutelare, in qualsiasi modo, i singoli concreti interessi religiosi degli individui"<sup>124</sup>.

#### *4.2.2. IL RAPPORTO TRA STATO E CHIESA CATTOLICA NELL'ARTICOLO 7 DELLA COSTITUZIONE*

L'articolo 7 della Carta Costituzionale si presenta composto da due enunciati fondamentali: il primo comma, infatti, sancisce che "Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani", mentre, il secondo, prevede che "I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale".

Esaminando il contenuto di entrambe le proposizioni, cominciando proprio dal secondo comma, già trattato, nei suoi aspetti essenziali, nel paragrafo dedicato al dibattito svoltosi in Assemblea, sarà sufficiente operare qualche breve considerazione riassuntiva.

---

<sup>122</sup> G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Intese con le Confessioni diverse dalla cattolica*, in S. Berlingò, G. Casuscelli, S. Domianello, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Utet, Torino 2000, 41.

<sup>123</sup> J. PASQUALI CERIOLO, *L'indipendenza dello stato e delle confessioni religiose: contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano 2006, 29.

<sup>124</sup> *Ivi*, 30.



È indicativo, anzitutto, l'esplicito richiamo ai Patti, che testimonia come lo Stato abbia ormai "accettato la soluzione storica della questione romana, e non intende riaprirla se non attraverso accordi bilaterali che apportino modifiche alla formulazione originaria dei Patti del 1929"<sup>125</sup>.

Se, almeno inizialmente, la disposizione del secondo comma dell'articolo 7 era interpretata dalla dottrina maggioritaria in modo tale da accentuare le differenze tra l'accordo concluso con la Chiesa cattolica e le intese con le altre Confessioni, con il tempo queste differenze sono progressivamente venute meno; in ogni caso un profilo rimane chiaro: mentre i Patti del Laterano costituiscono "atti contrattuali tra enti paritari", soggetti quindi alle norme classiche del diritto internazionale, le intese, diversamente, devono considerarsi "atti contrattuali compiuti ed elaborati all'interno dello Stato e riguardano soggetti giuridici (Stato e Confessioni) qualitativamente diversi"<sup>126</sup>.

Proseguendo l'esame dell'articolo costituzionale, risulta necessaria una più approfondita analisi del principio di "indipendenza degli ordini", sancito nel primo comma, ove si afferma che "Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani".

Tale disposizione, come è stato da più parti sostenuto, pur facendo espresso riferimento esclusivamente alla Chiesa cattolica, non limita il suo ambito di applicazione ai soli rapporti con tale Confessione; esso infatti, garantendo, nel complesso, sia lo Stato che le Confessioni religiose dalle reciproche interferenze che potrebbero altrimenti verificarsi, "caratterizza nell'essenziale il fondamentale o supremo principio costituzionale di laicità o di non confessionalità dello Stato"<sup>127</sup>, estendendosi, di riflesso, anche alle altre Confessioni, in virtù del successivo articolo 8<sup>128</sup>.

In effetti, è innegabile che "ogni Confessione copra (...) un'area di interessi alla quale lo Stato è per sua natura estraneo"<sup>129</sup>: ecco che, con il riconoscimento a tutte le

---

<sup>125</sup> C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico: tradizione europea legislazione italiana*, cit., 208.

<sup>126</sup> *Ivi*, 210.

<sup>127</sup> Così la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 334 del 1996.

<sup>128</sup> In questo senso si esprimono G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano 1974, 170 ss.; N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, cit., 1990, 132; C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, cit., 1988, 133; P.A. D'AVACK, *Libertà religiosa (diritto ecclesiastico)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIV, 1974, 599.

<sup>129</sup> G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, cit., 189-190.

Confessioni religiose dell'assoluta indipendenza nel proprio ordine, non si sarebbe potuto non affermare il carattere di primarietà e originalità che è proprio di ognuna; ciò è confermato, del resto, dall'analisi di tutte le intese stipulate, sino ad ora, dallo Stato italiano ove, espressamente, si riconosce l'autonomia e l'indipendenza delle varie comunità<sup>130</sup>.

Ecco che si ribadisce, in virtù di queste considerazioni, come vi sia un ordine afferente alla specifica dimensione religiosa, che compete alle Confessioni, rispetto al quale lo stato laico non ha alcuna possibilità di sindacato; al tempo stesso, vi è un ordine proprio dello Stato, che si esprime nell'esigenza del "non contrasto con l'ordinamento giuridico" e che si identifica con i principi fondamentali ricavabili dalla Costituzione<sup>131</sup>; tale distinzione implica, ovviamente, l'imprescindibile separazione tra le autorità che governano le due sfere.

La dottrina ha fatto derivare dalla disposizione costituzionale degli ulteriori corollari; in primo luogo, secondo alcuni essa sancirebbe il principio di estraneità tra Stato e Chiesa, con la conseguenza che il diritto canonico sarebbe automaticamente rilevante solo nelle materie sottratte alla competenza dello Stato<sup>132</sup>, mentre, secondo altri, individuerebbe in capo allo Stato l'obbligo di disciplinare i rapporti con la Chiesa in termini concordatari: trattandosi di due enti reciprocamente sovrani, questi avrebbero l'obbligo di definire le proprie relazioni attraverso apposite pattuizioni<sup>133</sup>.

L'ulteriore profilo oggetto di interessanti discussioni, concerne il riferimento all'*ordine*, proprio, rispettivamente, dello Stato e della Chiesa; fermo restando, come

---

<sup>130</sup> Si faccia riferimento, per esempio, all'articolo 2 dell'intesa con la chiesa valdese, ove si afferma "La Repubblica Italiana dà atto dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordinamento valdese. La Repubblica Italiana, richiamandosi ai diritti di libertà garantiti dalla Costituzione, riconosce che le nomine dei ministri di culto, la organizzazione ecclesiastica e la giurisdizione in materia ecclesiastica, nell'ambito dell'ordinamento valdese, si svolgono senza alcuna ingerenza statale. La Repubblica Italiana prende atto che la tavola valdese, gli organi e gli istituti delle chiese che essa rappresenta continueranno a non fare ricorso, per l'esecuzione di provvedimenti da essi presi in materia disciplinare o spirituale, agli organi dello Stato". Disposizioni analoghe, del resto, sono contenute anche nell'articolo 2 dell'Intesa con le Assemblee di Dio in Italia; nell'articolo 2 dell'Intesa con l'Unione italiana delle Chiese avventiste del 7° giorno; nell'articolo 2 dell'Intesa con l'Unione cristiana evangelica battista; nell'articolo 3 dell'Intesa con la Chiesa evangelica luterana. I testi sono disponibili in S. BERLINGÓ, G. CASUSCELLI, *Codice del diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano 2003, 665 ss.

<sup>131</sup> S. BERLINGÓ, *Spunti per una fenomenologia della rilevanza dell'ordinamento confessionale e dell'ordine pubblico matrimoniale*, in *Raccolta di scritti in onore di P. Fedele*, Università degli Studi di Perugia 1984, 818 ss.; V. TOZZI, *Società multiculturale, autonomia confessionale e questione della sovranità*, in *Dir. eccl.*, 1, Fabrizio Serra editore, Pisa 2000, 125 ss.

<sup>132</sup> Vedasi, in questo senso, V. DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, X ed., Giuffrè, Milano 1964, 50.

<sup>133</sup> P. GISMONDI, *Esigenze di armonizzazione costituzionale*, in *Dir. Eccl.*, 1977, 260.

già detto, che una siffatta formulazione implica l'imprescindibile distinzione tra gli enti in questione, la situazione diviene più complessa quando si cerca di individuarne un contenuto giuridico più preciso.

È stato rilevato, infatti, che il concetto di *ordine* è intrinsecamente diverso da quello di *ordinamento*: mentre quest'ultimo rappresenta una nozione essenzialmente statica, l'*ordine* sarebbe in grado, invece, di dare un'idea di maggiore dinamicità, configurando un rapporto in divenire, che ben rappresenta l'orizzonte della Chiesa nel suo farsi e svilupparsi nel concreto<sup>134</sup>.

Nel complesso, è immediato rilevare come l'articolo 7, primo comma, della Costituzione, abbia, in realtà, un valore più che altro programmatico, comportando il generale riconoscimento, da parte dello Stato, dell'organizzazione tipica della Chiesa cattolica e dei suoi caratteri di sovranità e indipendenza, sia quando questa agisce nell'ordinamento civile, che quando opera all'interno dell'ambito internazionale.

In conclusione, pare fondata l'affermazione secondo cui "fondamento dell'articolo 7 è la presenza in Italia degli organi centrali del governo universale della Chiesa, e la Repubblica italiana ha voluto riconoscere la rilevanza storico-costituzionale di questa presenza, impegnandosi solennemente a trattare con la Chiesa stessa sulla base di un *presupposto di parità* anziché di una qualsiasi forma di subalternità"<sup>135</sup>.

Una tale interpretazione dell'articolo 7, primo comma, implica immediate conseguenze anche in riferimento alle ulteriori Confessioni, in quanto sembrerebbe agevolare "la lettura delle disposizioni costituzionali relative ai culti non cattolici, perché non le disancora dai rispettivi procedimenti socio-politici. In effetti, può apparire singolare che, prima di rimarcare la distinzione tra Confessioni, l'articolo 8 ne definisca l'omologazione garantendo, al primo comma, la eguale libertà a tutti i culti, compreso quello cattolico. La dottrina ha correttamente qualificato tale principio come la «regola fondamentale del diritto ecclesiastico che presiede e coordina l'intera legislazione, costituzionale e ordinaria»<sup>136</sup> relativa ai gruppi religiosi"<sup>137</sup>.

---

<sup>134</sup> A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., 1996.

<sup>135</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 187.

<sup>136</sup> G. CASUSCELLI, *Concordato, intese, pluralismo confessionale*, cit., 146.

<sup>137</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 187.

### 4.2.3. IL RAPPORTO TRA STATO E CULTI ACATTOLICI NELL'ARTICOLO 8 DELLA COSTITUZIONE

#### 4.2.3.1. Il primo comma e il concetto di "eguale libertà" (cenni)

L'articolo 8 della Carta Costituzionale, dedicato al rapporto tra lo Stato e le religioni diverse dalla cattolica, sancisce: "Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze".

Si tratta, come è evidente, di tre commi essenziali nella regolamentazione del fenomeno religioso, che costituiscono un imprescindibile punto di partenza per ogni riflessione avente ad oggetto il principio di laicità; come già sostenuto, infatti, queste possono essere considerate "il punto di arrivo di un lungo processo dell'ordinamento italiano, che passa da posizioni di «tolleranza» verso le c.d. Confessioni acattoliche a una posizione di piena tutela dei loro diritti".

All'interno dell'articolo 8, il nucleo essenziale, di maggiore interesse, riguarda la corretta delimitazione del concetto di *eguale libertà*, riferito a tutte le Confessioni religiose e definito "regola fondamentale del diritto ecclesiastico che presiede e coordina l'intera legislazione, costituzionale e ordinaria"<sup>138</sup>, alla cui analisi sarà interamente dedicato il prossimo paragrafo; in questa sede è necessario, in ogni caso, presentare, almeno per cenni, le questioni preliminari di maggiore rilievo.

A seguito dell'approvazione, da parte dell'Assemblea, di tale articolo, si formò inizialmente in dottrina una tesi particolarmente restrittiva e limitante i diritti delle religioni acattoliche secondo la quale, attraverso la formula dell'*eguale libertà* "si volle (...) significare, non già che tutte le Confessioni sono sottoposte ad una eguale disciplina giuridica, ma che sono «egualmente libere», vale a dire che i loro seguaci possono liberamente professarle e svolgere le attività inerenti alle relative credenze,

---

<sup>138</sup> G. CASUSCELLI, *Libertà religiose e Confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*, cit., 145. Anche ID., *Pluralismo confessionale e organizzazione dei culti acattolici*, in AA.VV. *Scritti in onore di S. Pugliatti*, III, Giuffrè, Milano 1978, 244.

senza altre limitazioni che non siano quelle stabilite dalla Costituzione e dalle leggi con questa non contrastanti”<sup>139</sup>.

Del resto, una tale impostazione era, almeno nei suoi tratti essenziali, accolta anche dalla Corte costituzionale che non aveva mancato di sottolineare come “l’eguale libertà non equivale a identità di regolamento nei rapporti con lo Stato”<sup>140</sup>.

Con il passare del tempo, però, si elaborarono ulteriori teorie che, muovendo dall’identificazione del concetto di “pluralismo sociale” come carattere innovativo e fondante le garanzie contenute nella Carta, rilevavano come la precedente lettura scontasse il difetto di causare un’interpretazione eccessivamente restrittiva dell’articolo che, da una prospettiva comunitaria di più ampia portata, veniva circoscritto all’interno di una visione meramente individualista che lo trasformava, in sostanza, in un mero doppione dell’articolo 19<sup>141</sup>.

Ecco che, sulla base di tali interpretazioni, si riconobbe all’articolo 8 la natura di disposizione chiave nel riconoscere e tutelare la pari dignità di tutte le Confessioni religiose, in grado di valorizzare i profili positivi della libertà religiosa elevandola al vertice della costruzione gerarchica del micro-sistema normativo che regola l’intera materia<sup>142</sup>.

In sostanza, approfondendo il concetto di *eguale libertà* contenuto nell’articolo 8, primo comma, è ormai pacifico come la sua formulazione comporti delle conseguenze significative, implicando una tutela assai maggiore delle Confessioni religiose rispetto a quanto era previsto in passato; infatti, “anche la più autorevole dottrina costituzionalistica<sup>143</sup> ha sottolineato come, a dispetto di tutte le trattazioni di diritto ecclesiastico che prendono le mosse dall’art. 7 per il suo peso storico-politico,

---

<sup>139</sup> V. DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 1964, 58. In tal senso si esprimono anche G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, cit., 144-145; P.A. D’AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, cit., 439; F. FINOCCHIARO, Art. 8, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 390ss.; P. FLORIS, “Uguale libertà” delle confessioni religiose e bilateralità tra Stato e Chiese: teorie giuridiche e progetti di riforma, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, 11.

<sup>140</sup> Sentenza n. 125 del 1957.

<sup>141</sup> In questo senso G. CASUSCELLI, *Libertà religiose e Confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*, cit., 61 ss.; S. FERRARI, *Libertà religiosa individuale ed uguaglianza delle comunità religiose nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1997, 3085 ss.

<sup>142</sup> G. CASUSCELLI, *Libertà religiose e Confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*, cit., 146-147.

<sup>143</sup> Si veda T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 1988, 253; G. ZAGREBELSKY, *Principi costituzionali e sistema delle fonti di disciplina del fenomeno giuridico*, in V. Tozzi (a cura di), *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, Edisud, Salerno 1993, 95 ss.; F. MODUGNO, *Principi generali dell’ordinamento*, in *Enc. giur.*, XXIV, Roma 1991, 21.

in realtà spetti proprio alla clausola dell'*eguale libertà* del primo comma dell'art. 8 il peso maggiore. Essa ha chiarito che, se venissero accordati vantaggi o discipline di favore a una Confessione religiosa non connessi alle diverse esigenze o strutture della stessa Confessione, ma semplicemente a seguito di una valutazione discrezionale del legislatore o per la forza contrattuale del gruppo religioso, tali discipline si porrebbero senza alcun dubbio in contrasto col principio di uguaglianza<sup>144,145</sup>.

Rinviando al prossimo paragrafo le complesse questioni attinenti la delimitazione e le problematiche che tuttora sussistono in ordine alla corretta definizione del concetto di *eguale libertà*, occorre ora approfondire il significato dei successivi enunciati, contenuti all'interno dello stesso articolo 8 della Carta.

#### 4.2.3.2. *Il secondo comma: il ruolo degli statuti e il loro eventuale contrasto con l'ordinamento giuridico*

L'autonomia e la capacità statutaria dei culti non cattolici sono garantite, in particolare, dal secondo comma dell'articolo 8, ove si afferma che "Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano"<sup>146</sup>.

Con tale disposizione si riconosce, alle Confessioni acattoliche, la garanzia del rispetto del principio di autodeterminazione anche, e non solo, attraverso l'adozione di uno statuto: il testo costituzionale, infatti, "non impone alle Confessioni acattoliche di darsi norme statutarie, ma riconosce il loro diritto ad esistere e agire nell'ordinamento secondo norme e modelli giuridici da esse stesse elaborate"<sup>147</sup>.

Insomma, nulla impedisce ad una qualsiasi Confessione religiosa di dotarsi di una strutturazione intrinseca soltanto minimale, senza l'elaborazione di alcun documento

---

<sup>144</sup> In questo senso V. ONIDA, *Profili costituzionali delle intese*, in AA. VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano 1978, 38 ss.

<sup>145</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 73.

<sup>146</sup> In riferimento a questo comma la dottrina ha più volte sottolineato l'inadeguatezza e il non sufficiente approfondimento dello studio di questa disciplina, individuandone le cause in due specifiche circostanze che ne avrebbero frenato l'esame: il fatto che nel nostro paese la fonte statutaria di maggiore importanza sia data dal diritto canonico e che lo statuto di una delle principali religioni di minoranza, quella ebraica, sia stato, per lungo tempo, disciplinato da una fonte di emanazione autoritaria. In questo senso si esprime S. BERLINGO', *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Dig. Disc. pubbl.*, IV, 1991, 459.

<sup>147</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 192; nello stesso senso ID., *Stato e confessioni religiose*, cit., 133; N. COLAIANNI, *Statuti delle confessioni religiose*, in *Enc. giur.*, XXX, 1993, 3.

organizzativo, e permettendo magari che, al proprio interno, l'esperienza religiosa venga vissuta in modo essenzialmente spontaneo dai suoi membri; qualora però la stessa comunità di fedeli voglia ottenere il riconoscimento in sede civile, sarà essenziale l'approvazione di uno statuto e, proprio in base al suo contenuto, dovrà derivare il seguente giudizio di non contraddittorietà con l'ordinamento giuridico.

Dalla disposizione costituzionale si desume, quindi, che anche le Confessioni non cattoliche “sono riconosciute dall'ordinamento civile come *ordinamenti originari* che vivono, e traggono legittimità, in un ordinamento *esterno* rispetto a quello statale”<sup>148</sup>.

Da tale considerazione deriva un immediato corollario: si fa riferimento, cioè, al dovere dello Stato di astenersi da qualsivoglia ingerenza nell'influenzare il contenuto degli stessi statuti; come è stato affermato dalla Corte costituzionale, infatti, “al riconoscimento da parte dell'articolo 8, secondo comma, Cost., della capacità delle Confessioni religiose, diverse dalla cattolica, di dotarsi di propri statuti, corrisponde l'abbandono da parte dello Stato della pretesa di fissarne direttamente per legge i contenuti”.

In altri termini, tale “autonomia istituzionale, esclude ogni possibilità di ingerenza dello Stato nell'emanazione delle disposizioni statutarie delle Confessioni religiose”<sup>149</sup>.

Ecco che, attraverso ogni singolo statuto, si possono individuare i “lineamenti propri di ciascuna Confessione religiosa”, esprimendo questi “la tradizione e l'identità”<sup>150</sup> della comunità di fedeli.

Rivolgendo l'attenzione agli statuti sinora approvati, si può rilevare come, questi stessi, siano strutturati al loro interno attraverso la presenza di tre diversi tipi di norme: quelle ideologiche o di principio, espressione del patrimonio dottrinale di ciascun culto, quelle che disciplinano la struttura organizzativa delle Confessioni<sup>151</sup>

---

<sup>148</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 194.

<sup>149</sup> Sentenza n. 43 del 1988. Con tale pronuncia la Corte costituzionale dichiarava l'incostituzionalità dell'articolo 9 del r. d. 30 ottobre 1930, n. 1731, *Norme sulle comunità israelitiche e sull'unione delle comunità medesime*.

<sup>150</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 77.

<sup>151</sup> Si pensi, in questo senso, alle norme che individuano le autorità religiose e i loro poteri, concernono l'ordinamento amministrativo, i modi di acquisizione e i controlli sulle risorse patrimoniali e finanziarie, la divisione territoriale o l'apertura di edifici di culto.

e, infine, le disposizioni che concernono il libero esercizio dei poteri “giurisdizionali” da parte delle stesse comunità religiose<sup>152</sup>.

In effetti, ogni Confessione religiosa è necessariamente interprete di un messaggio spirituale, che può essere più o meno articolato e complesso e, intorno a questo ineliminabile aspetto, è libera di elaborare una *sovrastruttura ordinamentale* dove siano presenti anche ulteriori componenti etiche, organizzative e giuridiche; in questo modo tale nucleo ordinamentale che guida, nei suoi tratti essenziali, l'intera Confessione religiosa e che si esprime nello statuto, risulta certamente estraneo rispetto alle componenti statuali, potendosi legittimamente affermare che la Costituzione italiana pone tutti gli ordinamenti confessionali su un piano di eguale estraneità rispetto allo Stato.

Come è sancito dalla parte finale dell'articolo 8, comma secondo, della Carta, il costituente, tuttavia, ha previsto un limite all'operatività e al riconoscimento degli statuti, individuandolo nell'eventuale contrasto con l'ordinamento giuridico.

Come è stato rilevato, sulla scorta della “superiorità logica e assiologica”<sup>153</sup> del primo comma dell'articolo 8 della Carta, inteso come principio-chiave, l'interpretazione del limite dell'*ordinamento giuridico italiano*, riferito alla libertà delle Confessioni religiose acattoliche di organizzarsi secondo propri statuti, deve essere guidata dal rispetto del principio di eguale libertà di tutte le Confessioni; in questo modo, l'uguaglianza di ogni formazione religiosa determina, per forza di cose, una previsione di uguaglianza nelle limitazioni dell'esercizio di tali diritti, senza che vi possa essere, dunque, alcuna forma di disparità di trattamento tra culti<sup>154</sup>.

In altre parole, emerge da queste riflessioni che i concetti di *ordine pubblico*, *ordine proprio*, *ordinamento giuridico italiano*, ricavabili dall'esegesi in chiave sistematica delle disposizioni di cui agli articoli 7, primo comma, e 8, primo e secondo comma, della Costituzione, esprimono significati “ove non del tutto omogenei, intimamente

---

<sup>152</sup> Tali disposizioni riguardano, per esempio, l'esercizio dell'autorità all'interno del gruppo e i provvedimenti di natura spirituale o disciplinare.

<sup>153</sup> S. BERLINGÓ, *Spunti per una fenomenologia della rilevanza dell'ordinamento confessionale e dell'ordine pubblico matrimoniale*, cit., 825.

<sup>154</sup> Secondo L. LARICCIA, *Problemi in tema di autonomie normative. L'autonomia normativa delle confessioni religiose*, in AA. VV., *Studi in onore di Gaetano Catalano*, III, Soveria Mannelli, Rubbettino 1998, 887, “un limite analogo a quello espressamente previsto nell'articolo 8, comma secondo, della Costituzione, rispetto alla libera organizzazione dei culti diversi dal cattolico è ammissibile anche nei confronti della libertà riconosciuta alla Confessione cattolica in Italia”.



connessi, utili, in tale qualità, alla costruzione di un impianto teorico della rilevanza giuridica del fattore religioso rispettoso dei principi di laicità e pluralismo, alla base della struttura costituzionale dello Stato. L'utilità non è solo teorica, ma si traduce in concreto nella materiale costruzione su livelli coordinati e diversi di legislazione delle norme dettate nello Stato a garanzia della libertà religiosa nelle sue svariate manifestazioni<sup>155</sup>.

Cercando di approfondire il delicato significato di un tale possibile *contrasto*, emerge come si tratti, in realtà, di un rapporto di difficile definizione, nel quale “non si dà incompatibilità tra i principi dogmatici e dottrinali di una Confessione e ordinamento civile: l'incompatibilità si determina solo quando tali principi, contrastanti con la legge dello Stato, si traducano in norme statutarie ed aspirino ad ottenere rilevanza civile<sup>156</sup>”.

Cercando di completare, con maggiore precisione, il quadro di riferimento, bisogna ricordare come, a questo proposito, la stessa Corte costituzionale abbia chiarito che, con il termine *ordinamento giuridico italiano*, si deve fare riferimento ai “principi fondamentali dell'ordinamento stesso e non anche a specifiche limitazioni poste da particolari disposizioni normative<sup>157</sup>”; ecco che, in altre parole, il suddetto limite deve essere riferito ai soli principi fondamentali del nostro sistema normativo e non, invece, a ulteriori limitazioni poste da altre regole<sup>158</sup> né, tantomeno, tale concetto può intendersi alla stregua dell'ordine pubblico di polizia<sup>159</sup>.

---

<sup>155</sup> J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza dello stato e delle confessioni religiose: contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, cit., 129.

Sull'apporto fornito dalla giurisprudenza costituzionale circa la medesima funzione degli strumenti di controllo del rispetto del limite segnato dall'indipendenza dello stato delle Confessioni religiose si veda S. DOMIANELLO, *I matrimoni “davanti ai ministri di culto”*, in *Trattato di Diritto di Famiglia*, diretto da P. Zatti, I/1, 2002, 244 ss.

<sup>156</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 193.

<sup>157</sup> Sentenza n. 43 del 1988.

<sup>158</sup> In particolare, non sembrano condivisibili le tesi che assimilano la locuzione “ordinamento giuridico italiano”, contenuta nel secondo comma dell'articolo 8 della Costituzione, al concetto di “ordine pubblico costituzionale”, strumentale alla funzione di garanzia assicurata dalla Costituzione ai diritti, in particolare, dei singoli. A favore di tale tesi si era pronunciata A. RAVÀ, *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, cit., 158. Sul punto sono interessanti le considerazioni di P. FLORIS, *Autonomia confessionale: principi-limite fondamentali e ordine pubblico*, cit., 67 ss.

<sup>159</sup> In questo senso si esprimono le sentenze n. 59 del 1958 e n. 45 del 1957. Sul punto si veda P. FLORIS, *Autonomia confessionale: principi-limite fondamentali e ordine pubblico*, Jovene, Napoli 1992, 171 ss.

In altre parole, i limiti di cui si parlava “vanno desunti, in via interpretativa, dalle norme costituzionali e ordinarie in modo tale da enucleare quelle regole per le quali l’ordinamento nel suo complesso riflette un chiaro interesse che intende tutelare”<sup>160</sup>.

Si fa quindi riferimento, solo per fare qualche esempio, in primo luogo, alle norme penali, ma anche alla garanzia della libertà di adesione e di recesso degli aderenti<sup>161</sup>, piuttosto che alla tutela della personalità del singolo fedele nel rapporto con gli altri membri aderenti o con gli organi direttivi della Confessione.

Qualora si accerti un contrasto tra le disposizioni contenute all’interno di uno statuto e i *principi fondamentali* dell’ordinamento giuridico italiano, la necessaria conseguenza, secondo il dettato costituzionale, è l’impossibilità del riconoscimento della detta Confessione religiosa; l’unica possibile soluzione consisterebbe allora nell’avviare, qualora i soggetti interessati vi acconsentano, un processo di revisione dello statuto in questione, in direzione del raggiungimento della sua conformità con la disciplina costituzionale.

In sintesi, l’impegno statale di non ingerenza nell’esercizio della potestà spirituale e giurisdizionale delle Confessioni, si traduce nell’assoluta insindacabilità degli atti interni alla comunità religiosa, perlomeno in riferimento al loro contenuto, salvo il controllo sulle conseguenze civilmente rilevanti sul soggetto colpito dall’atto.

In conclusione, il compito dello Stato è quello di valutare, di fronte alle diverse forme organizzative che le Chiese si danno, quale riconoscimento dare loro, sottolineando come, tale valutazione, per forza di cose, non può prescindere dalle realtà concrete che si presentano.

Il nostro ordinamento, infatti, ha valutato che il “carattere della sovranità e dell’indipendenza risponde alla *realtà storico-giuridica della Chiesa cattolica e della*

---

<sup>160</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 193.

<sup>161</sup> All’interno della sentenza n. 239 del 1984, la Corte ricorda come “la “libertà di adesione”, nei suoi aspetti (“positivo” e “negativo”) dianzi indicati, va tutelata, come “diritto inviolabile”, nei confronti non solo delle associazioni, ma anche di quelle “formazioni sociali”, cui fa riferimento l’art. 2 della Costituzione, e tra le quali si possono ritenere comprese anche le Confessioni religiose. Libertà di aderire e di non aderire che, per quanto specificamente concerne l’appartenenza alle strutture di una Confessione religiosa, negli aspetti che rilevano nell’ordinamento dello Stato, affonda le sue radici in quella “libertà di coscienza, riferita alla professione sia di fede religiosa sia di opinione in materia religiosa” (sentenza n. 117 del 1979), che è garantita dall’art. 19 della Costituzione, e che va annoverata anch’essa tra i “diritti inviolabili dell’uomo” (sentenza n. 14 del 1973)”.

Del resto, così come una Confessione religiosa non potrebbe prevedere una totale soggezione degli aderenti ai ministri di culto, tale da causare una limitazione alla loro libertà di scelta, al tempo stesso uno statuto non potrebbe prevedere pratiche culturali o associative tali da istigare l’odio tra componenti o razze, o idonee a sollecitare istinti di depravazione morale.

*sua organizzazione istituzionale*, e ai rapporti che la medesima Chiesa ha intrecciato nei secoli con l'Italia. Nulla impedisce che altre Confessioni, se lo ritengano, si strutturino, e agiscano, con moduli giuridici eguali o simili e chiedano conseguenti riconoscimenti in sede civile. Tuttavia, sino a che ciò non avvenga, è inopportuno confondere il dato storico-giuridico con quello religioso-confessionale. Così è errato desumere che l'articolo 7, primo comma della Costituzione, riconoscendo l'indipendenza e la sovranità della Chiesa cattolica nel suo «ordine», faccia per ciò stesso una condizione deteriore per gli altri culti. Tutte le Confessioni religiose sono, per la Costituzione italiana, *egualmente libere* e ciò soddisfa l'esigenza fondamentale di ciascuna Confessione e del suo *vivere nell'ordinamento*<sup>162</sup>.

#### 4.2.3.3. *Il terzo comma e l'istituto delle intese*

Analizzando il terzo comma dell'articolo 8, il quale proclama, "I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze"<sup>163</sup>, è necessario anzitutto rilevare come il termine "*sono regolati*" debba essere interpretato alla stregua di "possono essere regolati".

Proprio per tutelare la libertà di organizzazione e strutturazione interna degli stessi culti, infatti, non esiste alcun obbligo per le Confessioni religiose di concludere una siffatta intesa con lo Stato; ogni singola Confessione, quindi, è del tutto libera di fare autonomamente le proprie valutazioni in ordine all'opportunità di avvalersi o meno del sistema di coordinazione previsto dalla Carta.

È del tutto comprensibile, infatti, che vi possano essere comunità che, per ragioni dottrinali piuttosto che organizzative, decidano di strutturarsi prescindendo dal porre in essere alcun tipo di iniziativa rivolta al conseguimento di un'intesa con lo Stato italiano<sup>164</sup>.

L'assenza di un obbligo in capo alle comunità religiose a concludere un tale accordo è, in altre parole, oltre che una regola che tutela la stessa libertà delle Confessioni, un

---

<sup>162</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 194.

<sup>163</sup> Il riferimento è, ovviamente, ai culti acattolici.

<sup>164</sup> Il fatto di non prendere alcuna iniziativa diretta al conseguimento di un'intesa con lo Stato italiano, tuttavia, non fa in alcun modo decadere la Confessione stessa dalla possibilità di poterla richiedere in seguito. Ciò viene opportunamente ricordato da G. PEYROT, *Confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, III, 1989, 357.

dato assolutamente pacifico, acquisito ormai da decenni tanto dalla dottrina, quanto dalla giurisprudenza.

La Corte costituzionale, infatti, già con la sentenza n. 59 del 1958<sup>165</sup>, ha affermato, riferendosi all'articolo 8 della Carta, come questo abbia "sancito la libertà di organizzarsi secondo propri statuti, ponendo il limite, evidente anche senza esplicita dichiarazione, che tali statuti non contrastino con l'ordinamento giuridico dello Stato; ed ha poi stabilito, nel terzo comma, che i rapporti di dette Confessioni con lo Stato sono da regolarsi con leggi, sulla base di intese con le relative rappresentanze. Ma la istituzione di tali rapporti, essendo diretta ad assicurare effetti civili agli atti dei ministri del culto, oltre che agevolazioni di vario genere, riveste, per ciò stesso, carattere di facoltà e non di obbligo. A tal proposito non si può escludere che si abbia il caso di una Confessione religiosa che tali rapporti con lo Stato non intenda promuovere, rinunciando a tutto ciò che a suo favore ne conseguirebbe, e limitandosi al libero esercizio del culto quale è garantito dalla Costituzione; mentre è da considerare, più concretamente, il caso di rapporti che si intenda ma che, per una ragione qualsiasi, non si riesca a regolare; il che, del pari, non può escludere che, al di fuori e prima di quella concreta disciplina di rapporti, l'esercizio della fede religiosa possa aver luogo liberamente, secondo i dettami della Costituzione".

La questione, invece, diviene assai più problematica in ordine all'esistenza di un obbligo giuridico in capo allo Stato o, più precisamente, al Governo, di procedere alle trattative con le Confessioni religiose, qualora queste ultime volessero

---

<sup>165</sup> La questione concerneva il giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3 della legge 24 giugno 1929, n. 1159, e 1 e 2 del r.d. 28 febbraio 1930, n. 289, sollevata nel procedimento penale a carico di un soggetto imputato della contravvenzione di cui all'articolo 650 Codice penale, per avere continuato ad esercitare l'attività del culto pentecostale ed a tenere aperto al pubblico l'oratorio di detto culto, nonostante il divieto fattogli dall'autorità di pubblica sicurezza di Crotone di esercitare tale attività e senza avere prima ottenuto le approvazioni e le autorizzazioni governative previste, per l'esercizio di culti acattolici, proprio dalla impugnata legge 24 giugno 1929, n. 1159, e dal r.d. 28 febbraio 1930, n. 289. In udienza, la difesa dell'imputato chiese che gli atti fossero rimessi alla Corte costituzionale sostenendo che tali norme fossero in contrasto con gli articoli 8, 19 e 20 della Costituzione. La Corte, al termine della discussione, sancì l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 del r.d. 28 febbraio 1930, n. 289, in quanto richiedeva l'autorizzazione governativa per l'apertura di templi od oratori, oltre che per gli effetti civili, anche per l'esercizio del culto.

Al tempo stesso fu dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2 dello stesso decreto 28 febbraio 1930, n. 289 in quanto sottoponeva l'esercizio della facoltà di tenere cerimonie religiose e compiere altri atti di culto negli edifici aperti al culto "alla condizione che la riunione sia presieduta o autorizzata da un ministro di culto la cui nomina sia stata approvata dal Ministro competente, condizione che non riguarda gli effetti civili ed è in contrasto con la libertà ampiamente garantita dall'art. 19 della Costituzione".

concludere un'intesa; ci si chiede, in altre parole, se la conclusione di un siffatto accordo possa essere un diritto di tutte le Confessioni ovvero se si possa configurare un potere discrezionale dello Stato a decidere se, come e quando stipulare intese con gli organi rappresentativi delle comunità religiose presenti in Italia.

Sul punto sono due, in realtà, le principali questioni oggetto di discussione: in primo luogo si dibatte proprio sulla presunta esistenza di un tale vincolo ascrivibile al potere esecutivo, in secondo luogo, invece, assumendo tale obbligo come esistente, si discute sulle eventuali sanzioni applicabili al Governo in caso di mancato avvio della procedura di negoziazione.

In riferimento al primo aspetto la dottrina si presenta divisa: se da più parti si sottolinea come dal principio di laicità dovrebbe direttamente derivare un dovere indisponibile a carico dello Stato a procedere alle trattative<sup>166</sup>, non manca chi, riferendosi al principio di bilateralità, ricorda, al contrario, come questo implicherebbe un imprescindibile incontro tra due distinte e autonome volontà, non sussistendo, quindi, nel caso i rispettivi organi non si accordassero, alcun obbligo<sup>167</sup>.

In realtà, una rapida analisi delle intese finora stipulate risulta, sotto questo aspetto, piuttosto eloquente nel senso del mantenimento, da parte dello Stato, del potere di vagliare discrezionalmente, almeno nella prassi, le richieste dell'*interlocutore confessionale*, di ammetterlo ad un eventuale negoziato e, infine, di giungere alla stipulazione di un'intesa.

Per quanto riguarda, invece, la seconda questione, seppure sia stato rilevato che “il far valere la responsabilità di non aver condotto una trattativa oppure di non averla conclusa per ragioni che possono essere criticabili, attiene ai termini della responsabilità parlamentare, cioè della mozione di sfiducia”<sup>168</sup>, sembra difficile poter sostenere, soprattutto se si accolgono le tesi che individuano uno specifico obbligo in capo al Governo ad avviare la trattativa, che sia *a priori* esclusa, in caso di ingiustificato rifiuto, un'ulteriore responsabilità giuridica; in questo senso potrebbe essere configurabile, da parte dei rappresentanti della Confessione vittima

---

<sup>166</sup> In questo senso si esprimono G. ZAGREBELSKY, *Principi costituzionali e sistema delle fonti di disciplina del fenomeno religioso*, cit., 108; P. BARILE, *Appunti sulla condizione giuridica dei culti acattolici in Italia*, in *Dir. eccl.*, 1952, 344 ss.

<sup>167</sup> Così C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 226.

<sup>168</sup> P. BARILE, *Intervento*, in AA. VV., *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Jovene, Napoli 1991, 93 ss.

dell'ostracismo delle istituzioni, un ricorso giurisdizionale volto ad obbligare il Governo a intavolare la trattativa in questione (anche se, ovviamente, non potrà configurarsi alcun vincolo circa il buon esito della stessa).

In ogni caso, da più parti, almeno in dottrina, non si è mancato di denunciare “la mancanza di criteri univoci, obiettivi e predeterminati per legge che disciplinino il potere governativo di instaurare trattative di intesa con le Confessioni”, la quale “lascia spazio all'arbitrio ed è causa, quindi, di una libertà diseguale delle Confessioni in contrasto con l'articolo 8, comma primo, della Costituzione”<sup>169</sup>.

In ogni caso, una volta che l'intesa è stata conclusa, l'attività parlamentare diretta alla ratifica della stessa è fortemente influenzata dal *principio di bilateralità*; ciò significa che il testo normativo che scaturisce dall'accordo potrà essere approvato o respinto sulla base delle discussioni che caratterizzeranno l'*iter* parlamentare, tuttavia lo stesso testo non potrà essere emendato fino a risultare difforme, almeno in modo sostanziale, rispetto a quello originariamente pattuito<sup>170</sup>.

Da ciò deriva che le eventuali modifiche apportate in sede legislativa, qualora risultino significative, impediranno l'approvazione dell'intero testo, implicando un messaggio di “preciso *indirizzo politico* al Governo perché riapra il negoziato con la rappresentanza confessionale al fine di concordare le opportune varianti da sottoporre ulteriormente alla valutazione del potere legislativo”<sup>171</sup>.

In ogni caso, pur essendo vero che, se l'articolo 8 della Costituzione prevede che la legge sia *sulla base di intese*<sup>172</sup>, attenuandone in qualche modo il *vincolo di conformità*, non necessariamente integrale, “prudenza suggerisce che si opti per la conformità completa tra i due testi. Ciò per scoraggiare interventi discrezionali non valutabili in sede di negoziato, e per evitare contestazioni successive in sede di

---

<sup>169</sup> N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'articolo 8 della Costituzione*, cit., 194.

<sup>170</sup> Così A. RAVÀ, *Revisione del Concordato lateranense o revisione costituzionale? Appunti su una proposta di modificazione degli artt. 7 e 8 della Costituzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, II, 1971, 55 ss.; G. SACERDOTI, *Ebraismo e Costituzione. Prospettive di intesa tra comunità israelitiche e Stato*, in C. Mirabelli (a cura di), *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano 1978, 100.

<sup>171</sup> G. LAVENA, *Il rapporto intesa-legge secondo l'art. 8 Cost.: dai modelli teorici alla legge emanata sulla base dell'intesa con la Tavola Valdese*, in *Studi Parmensi*, XXXVI, 1984, 259.

<sup>172</sup> L'espressione *legge sulla base di intese* presenta un duplice significato; in senso negativo, di impedire che sia reso giuridicamente operante l'accordo senza l'intervento del Parlamento e, in senso positivo, di attribuire allo Stato e al legislatore la formulazione finale e definitiva della disciplina dei rapporti, sia pure con il limite che essa sia basata sull'intesa.

sindacato di costituzionalità”<sup>173</sup>. Si tratta, però, di una valutazione di mera opportunità: nel complesso, pare doversi escludere la totale inemendabilità del disegno di legge presentato alle Camere.

La prassi seguita in tal senso risulta, in realtà, quantomeno ambigua: pur non adottando la formula della *semplice approvazione dell'intesa*<sup>174</sup>, il Parlamento, in sostanza, si comporta come se si dovesse trattare di una mera approvazione. Insomma, si segue un “modello in certo senso ibrido. Mentre le intese stipulate contengono un articolo finale che parla della presentazione al Parlamento del “disegno di legge di approvazione” dell'intesa medesima, le leggi si aprono con la formula, più corretta rispetto all'articolo 8, terzo comma, Cost., per la quale «i rapporti tra Stato e ... sono regolati dalle disposizioni degli articoli che seguono, sulla base dell'intesa stipulata»; riproducono poi pressoché integralmente e letteralmente il testo delle clausole della rispettiva intesa, e recano quest'ultima in allegato. Tuttavia, in uno degli articoli finali della legge, recependo la previsione dell'intesa relativa alle successive modifiche di questa, si ritrova una formula che fa riferimento alla presentazione del «disegno di legge di approvazione» delle successive modifiche”<sup>175</sup>.

Per di più, all'interno delle leggi n. 637 del 1996 e n. 638 del 1996, che hanno recepito le modifiche alle intese concluse con la Confessione avventista e con l'Unione delle Comunità ebraiche, si è introdotta, come articolo 1, la disposizione che sancisce “è approvata l'intesa stipulata (...), che modifica l'intesa del (...), approvata con legge” accogliendo, in questo senso, il modello della pura e semplice legge di approvazione<sup>176</sup>, ma recando poi le disposizioni riproduttive delle clausole dell'intesa modificativa, allegata alla legge.

Queste complessive valutazioni si fondano sull'esame delle tortuose vicende storiche che hanno caratterizzato la stipulazione delle intese dall'entrata in vigore della Costituzione ad oggi; è significativo anzitutto rilevare come, nei primi decenni seguenti all'approvazione della Carta tale istituto non sia stato affatto valorizzato

---

<sup>173</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 225.

<sup>174</sup> Seppur la legge abbia contenuti dispositivi integralmente corrispondenti al testo dell'intesa.

<sup>175</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 91-92.

<sup>176</sup> Secondo questa tesi, non ci sarebbe in alcun modo la possibilità, da parte del Parlamento, di modificare l'accordo già raggiunto, individuando, in capo allo stesso, un intervento preventivo in sede di indirizzo.

avendo, il Governo, preferito procedere alla conclusione delle c.d. *mini intese*, ossia ad accordi informali diretti alla soluzione di alcune specifiche problematiche contingenti che coinvolgevano le singole Confessioni acattoliche<sup>177</sup>.

La prima vera intesa fu stipulata solo nel 1984, non casualmente subito dopo la revisione del Concordato, con l'organo di rappresentanza della Chiesa valdese; le intese successive, come vedremo, seguiranno quasi pedissequamente tale modello, causando così la nascita del discusso fenomeno delle *intese fotocopia*.

Tornando all'analisi del comma bisogna ricordare come questo implichi, in sostanza, che il *metodo pattizio* debba considerarsi "lo strumento regolatore di tutti i rapporti tra Stato e Chiesa", risiedendo proprio la *ragione politica* della norma costituzionale, nella volontà di "avvicinare, attraverso l'istituto delle intese, quanto più possibile, la condizione giuridica dei culti acattolici a quella della Chiesa di Roma"<sup>178</sup>.

Nonostante gli sforzi operati in tal senso, risulta però evidente come una completa assimilazione tra Concordato e intese, sia del tutto insostenibile; basti pensare, in tal senso, al fatto che le intese non hanno alcun precedente nella tradizione giuridica italiana<sup>179</sup> e, in secondo luogo, che la stessa previsione costituzionale che ne auspicava la stipulazione, sia rimasta per lungo tempo inattuata<sup>180</sup>.

---

<sup>177</sup> L'esempio tipico riguarda l'accordo concluso con la Confessione luterana circa il tema della previdenza dei pastori protestanti.

<sup>178</sup> S. LANDOLFI, *L'intesa tra Stato e culto acattolico. Contributo alla teoria delle "fonti" del diritto ecclesiastico italiano*, Jovene, Napoli 1962, 41. Secondo Landolfi "mentre le antiche esperienze concordatarie davano luogo ad un regime, per così dire, di *bilateralità di fatto*, quello stabilito dalle intese è un regime *bilaterale di diritto*, che conferisce ai culti, una vera e propria "pretesa interna" alla soluzione bilaterale".

Sul rilievo dell'intento risarcitorio del costituente verso quelle Confessioni che, in passato, avevano subito gravi discriminazioni si veda P. BARILE, *Appunti sulla condizione giuridica dei culti acattolici in Italia*, cit., 348 ss.

<sup>179</sup> Per una valutazione complessiva del tema, anche con riferimento ad analisi parallele con altri ordinamenti, come quello germanico, in cui le intese hanno avuto una certa diffusione, si veda C. MAGNI, *Teoria del diritto ecclesiastico civile*, II ed., Cedam, Padova, 1952, 112 ss.

<sup>180</sup> Bisognerà, infatti, attendere diversi decenni perché, nel 1984, veda la luce la prima intesa stipulata tra Governo italiano e Tavola Valdese, ovvero l'organo di governo della Chiesa valdese. A tale accordo seguiranno le intese con gli avventisti, i pentecostali, le comunità ebraiche, i luterani e i battisti, la congregazione dei testimoni di Geova e l'Unione buddhisti italiani, queste ultime due non ancora tradotte in legge.

Tali intese, in linea di massima, riproducono le medesime tematiche e i contenuti del Concordato vigente con, ovviamente, alcune eccezioni: queste, infatti, non prevedono né un insegnamento religioso acattolico organicamente impartito, né la presenza di personale esplicante assistenza religiosa a carico dello Stato. In campo matrimoniale, inoltre, seppure è prevista la possibilità di trascrizione anche per i matrimoni celebrati davanti ai ministri di culto di Confessioni con intesa, non è invece garantita la possibilità di rilevanza civile dei provvedimenti di scioglimento posti in essere da organi di tali Confessioni.



Sempre a questo proposito bisogna ricordare come, a differenza del Concordato, che qualora non venisse attuato comporterebbe il sorgere di una precisa e inequivocabile responsabilità internazionale del Governo, le intese non causano questo effetto, limitandosi a porre il culto interessato in una semplice situazione di attesa; l'intesa, infatti, come più volte sostenuto, non può essere garantita se non sul piano interno<sup>181</sup>. In altre parole, Concordato e intese presentano delle profonde differenze anche in riferimento alla loro rispettiva natura giuridica; se il Concordato, come appena accennato, può vantare una precisa e consolidata configurazione a livello internazionale, potendo essere considerato alla stregua di un vero e proprio Trattato, sottoscritto e ratificato da entità autonome e indipendenti, la natura giuridica delle intese, al contrario, è oggetto di un complicato e vivace dibattito dottrinale<sup>182</sup>. Sotto questo aspetto, infatti, un primo aspetto che deve rilevarsi, concerne l'opinione di chi qualifica l'intesa come un "qualsiasi accordo tra la rappresentanza di un culto e un organo amministrativo, aventi ad oggetto questioni settoriali". In realtà, sembra opportuno tenere distinte le c.d. *intese amministrative*, concernenti appunto singoli aspetti settoriali legati alla vita di una comunità religiosa<sup>183</sup> e concluse, tra organi confessionali ed organismi pubblici, anche prima che venga

---

<sup>181</sup> In tal senso non manca chi sottolinea come la presentazione del disegno di legge di approvazione dell'intesa integri un vero obbligo costituzionale da parte del Governo, vincolo gravante, nel caso, anche in capo ai governi successivi in caso di interruzione della legislatura. In questo senso S. LANDOLFI, *L'intesa tra Stato e culto acattolico. Contributo alla teoria delle "fonti" del diritto ecclesiastico italiano*, cit., 66; A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Il foro italiano, 1984, 543 ss.; S. QUADRI, *Un presunto caso di legge atipica: la legge che regola i rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in AA. VV., *Scritti degli allievi offerti ad A. Tesoro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, II, Giuffrè, Milano 1968, 610 ss.

<sup>182</sup> Vi sono addirittura alcune tesi che pongono le intese al di fuori del mondo del diritto, qualificandole piuttosto come *meri atti politici*, assimilandole ai contratti collettivi di lavoro. A questo proposito, da un lato è innegabile che l'intesa abbia indubbiamente anche un valore politico, in quanto comporta la responsabilità del Governo nell'atto della scelta di trattare con una determinata Confessione, nel corso del negoziato e in quello della conclusione; al tempo stesso, però, è evidente come la qualificazione dell'intesa derivi necessariamente dal disposto costituzionale, che subordina la legittimità della legge regolatrice i rapporti tra Stato e Confessione religiosa, alla sua conformità all'intesa.

Insomma, l'intesa è chiamata non solo a svolgere un ruolo nel procedimento di formazione della legge, ma anche in sede di eventuale sindacato di legittimità costituzionale che potrà avere ad oggetto la conformità del testo legislativo con il testo pattizio. A questo riguardo si veda M. PETRONCELLI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, II ed., Jovene, Napoli 1965, 137 ss.; V. DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 59 ss.; P. GISMONDI, *Lezioni di diritto ecclesiastico. Stato e Confessioni religiose*, cit., 105 ss.; G. PEYROT, *Significato e portata delle intese*, in C. Mirabelli (a cura di), *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano 1978, 56.

<sup>183</sup> Si veda, per esempio, la legge n. 580 del 5 luglio 1961, che, in materia di assicurazione per invalidità e vecchiaia dei ministri dei culti acattolici, prevede che saranno emanati decreti ministeriali "previe intese con le rappresentanze delle singole Confessioni che ne facciano richiesta".

stipulata l'intesa vera e propria, dalle intese *ex* articolo 8, le quali regolano i *rapporti complessivi* tra Stato e Confessione religiosa.

La funzione essenziale dell'intesa è, infatti, la modifica della "condizione giuridica della Confessione religiosa nell'ambito ordinamentale, emancipandola dalla legislazione unilaterale statale per farla concorrere ad un negoziato diretto a definire un regime pattizio compiuto. Così inquadrata, l'intesa può qualificarsi come strumento tipico, e speciale, di negoziazione legislativa capace di dar vita ad un sistema normativo di relazioni bilaterali"<sup>184</sup>.

Sulla base di queste considerazioni, buona parte della dottrina "preferisce sottolineare il ruolo delle intese nella dialettica dei poteri statali. Esse, infatti, sono vincolanti nei confronti delle leggi che devono essere emanate in conformità ai loro contenuti. E impegnano lo Stato dal momento in cui è stata approvata la normativa relativa agli accordi. La qualifica più rispondente alla funzione assolta dall'intesa è, dunque, quella di *contratto di diritto pubblico interno*, anche perché ne accentua il carattere vincolante rispetto ai poteri pubblici"<sup>185</sup>.

In conclusione, al di là della specifica qualificazione giuridica attribuibile, è evidente come l'intesa svolga un ruolo chiave nel processo di formazione delle leggi regolatrici delle attività delle Confessioni religiose, garantendone in modo permanente la conformità costituzionale; essa "non esaurisce la propria funzione in quella di presupposto della legge da emanarsi *ex* articolo 8, ma si inserisce nell'ordinamento come parametro di conformità costituzionale delle leggi riguardanti il culto interessato"<sup>186</sup>.

Sempre in riferimento al terzo comma dell'articolo 8 deve farsi un cenno, infine, al problema, che sarà approfondito nel prossimo paragrafo, relativo alla corretta individuazione delle legittime rappresentanze delle comunità religiose, con le quali lo Stato può concludere l'intesa. Questo tema, soprattutto a seguito delle difficoltà a trovare una rappresentanza unitaria all'interno della comunità islamica la quale, pur essendo numericamente la seconda più rilevante nel paese, è ancora del tutto priva di un qualsiasi accordo con lo Stato, costituisce una questione di forte attualità.

---

<sup>184</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 224.

<sup>185</sup> *Ivi*, 226; l'autore riprende le valutazioni di L. SPINELLI, *Diritto ecclesiastico*, Utet, Torino 1976, 203; F. BOLOGNINI, *I rapporti tra Stato e confessioni religiose nell'art. 8 della Costituzione*, Giuffrè, Milano 1981, 55.

<sup>186</sup> *Ivi*, 227.

## 5. DELIMITAZIONE E PROBLEMATICHE CONNESSE AL CONCETTO DI “EGUALE LIBERTÀ”

### 5.1. EGUAGLIANZA E EGUALE LIBERTÀ: DIFFERENZE E CONTENUTO DEI CONCETTI

L'eguaglianza, in quanto principio cardine caratterizzante l'intero testo costituzionale e base di ogni ordinamento che si proclami democratico, costituisce uno dei contenuti essenziali, tra gli altri, anche del principio di laicità.

A questo proposito è stato giustamente rilevato come l'eguaglianza giuridica possa essere considerata un *principio di coerenza logica dell'intero ordinamento*, che vieta la produzione di normazioni intrinsecamente contraddittorie<sup>187</sup>, presentandosi come *imperativo di legislazione generale*<sup>188</sup>, oltre che *vincolo oggettivo alla funzione classificatoria del legislatore*<sup>189</sup>.

Naturalmente, bisogna evitare di interpretare il principio d'eguaglianza alla stregua di un concetto, per quanto essenziale, solitario, quasi monolitico; al contrario, risulta imprescindibile che l'eguaglianza si inserisca con contorni dinamici nel quadro ordinamentale, interagendo con gli altri principi che, da essa, risultano profondamente influenzati.

A questo proposito è essenziale ricordare come l'interesse dell'ordinamento, in quanto diretto alla realizzazione e all'effettività dei principi essenziali previsti dalla Carta, implichi il necessario intervento della legge in modo tale che, questa, possa tradurre le libertà individuali e collettive in libertà sociali, alla cui realizzazione devono concorrere comportamenti attivi dei pubblici poteri<sup>190</sup>.

---

<sup>187</sup> C. MORTATI, *In tema di legge ingiusta*, in *Giur. Cost.*, 1960, 167.

<sup>188</sup> A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, cit., 43; addirittura alcuni autori parlano, con riferimento all'eguaglianza, di un principio con valore universale. In questo senso si veda A.M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. soc.*, 1975, 563.

<sup>189</sup> A questo proposito Rescigno ricorda come il termine “principio” venga usato a ragione, essendo insita, in esso, la chiave per intendere e risolvere alcuni problemi ricorrenti in materia. In G.U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *Eguaglianza e legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Cedam, Padova 1999, 81-82.

<sup>190</sup> Così si esprimono C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino 1986, 375 ss.; M. MAZZOTTI, *Diritti sociali*, in *Enc. Dir.*, XII, 1964, 805; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI, 1989, 10 ss.

Sempre a questo riguardo, è necessario rilevare come siano le medesime caratteristiche su cui si fonda l'eguaglianza a palesare "la sua capacità generativa, che si esprime nella possibilità di consentire discipline particolari, apparentemente discriminatorie, ma intese a conseguire un risultato di effettiva parificazione sociale"<sup>191</sup>, permettendo, quindi, di "disciplinare diversamente il diverso"<sup>192</sup>.

In effetti, è proprio la stessa eguaglianza sostanziale ad esigere regole differenziate<sup>193</sup>, in quanto condizionate alle fattispecie concrete: il principio di eguaglianza, "che appariva espressione di un'istanza di uniforme trattamento, al di là delle differenze, tende ad operare, anche, come espressione di un'istanza di rottura dell'uniformità delle regole, a favore di un adeguamento alla concretezza delle situazioni, fino a rischiare di minare la stessa funzione della regola come garanzia della parità di trattamento"<sup>194</sup>.

---

Proprio a causa di questa nuova dimensione, si sono formati nuovi interessanti orientamenti in merito al ruolo che spetterebbe alle strutture privatistiche rispetto a quelle pubbliche. Secondo alcuni si può parlare di un *ruolo di supplenza*, dal momento che l'intervento pubblico ha fini generali, mentre l'iniziativa dei privati è diretta a soddisfare esigenze settoriali (in questo senso, si veda C. CARDIA, *Opere pie*, in Enc. Dir., XXX, 1980, 319 ss.). Per altri, si deve intendere un *ruolo di comprimario*, dal momento che il pluralismo costituzionale sembra richiedere la compartecipazione dei soggetti pubblici e dei soggetti privati nell'assolvimento di un compito essenzialmente unitario, i cui utenti sono, in ogni caso, i cittadini e i diversi gruppi sociali (così G. DALLA TORRE, *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano, aspetti dogmatici e spunti ricostruttivi*, Giuffrè, Milano 1979, 99 ss.). Altri ancora parlano più di un *ruolo subordinato*, o residuale, in quanto le strutture pubbliche, per le garanzie di laicità e di pluralismo interno che offrono, sono più idonee a soddisfare le esigenze della generalità dei cittadini (lo sostiene V. TOZZI, *Riforma amministrativa e interessi religiosi. Il riassetto dell'assistenza e della beneficenza*, Jovene, Napoli 1983, 99 ss.). Le varie tesi sono riassunte da C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 166.

<sup>191</sup> G. SILVESTRI, *Uguaglianza, ragionevolezza e giustizia costituzionale*, Relazione al seminario svoltosi il 15 maggio 2008 presso l'Università degli studi di Milano Bicocca, Milano 2008.

<sup>192</sup> V. ONIDA, *Eguaglianza, legalità, costituzione*, in *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Annuario 1998, Atti dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, XIII Convegno annuale Trieste, 17-18 dicembre 1998, Cedam, Padova 1998.

Del resto, già la più risalente e approfondita elaborazione dottrinale sul principio d'eguaglianza, ne metteva in luce la relatività, imponendo di valutare una relazione di somiglianza e non di identità. Il giudizio di eguaglianza, infatti, implicherebbe una comparazione tra oggetti sulla base di determinate caratteristiche e, in particolare, tra gli elementi comuni e non comuni rinvenuti, devono risultare decisivi quelli reputati essenziali, ovvero intimamente adeguati alle conseguenze giuridiche previste dalla disposizione. Si tratta, allora, di chiarire di volta in volta in base a quali criteri può farsi scelta di prevalenza degli elementi comuni rispetto a quelli di differenziazione. In questo senso si esprime F. MODUGNO, *Ragione e Ragionevolezza*, in A. Cerri (a cura di), *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico, I, Ragione, ragionevolezza, esperienza (esperimento), dimensione oggettiva e storica della ricerca scientifica e giuridica*, Aracne, Roma 2007, 12 ss.

<sup>193</sup> Così L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano 1965; A. CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano 1976; M. HECKEL, *Gleichheit oder Privilegien? Der Allgemeine und der Besondere Gleichheitssatz*, J.C.B. Mohr, Tübingen 1993, 69 ss.

<sup>194</sup> V. ONIDA, *Eguaglianza, legalità, Costituzione*, cit., 270.

Queste valutazioni che, necessariamente, coinvolgono anche il rapporto intercorrente tra lo Stato e le diverse Confessioni<sup>195</sup> sono state oggetto, proprio in riferimento alle stesse comunità religiose, di vivaci discussioni dottrinali assai risalenti nel tempo; si pensi, a tal riguardo, come già all'inizio del secolo scorso Ruffini sosteneva che “il trattare (...) in modo eguale rapporti giuridici diseguali è altrettanto ingiusto quanto il trattare in modo diseguale rapporti giuridici eguali”<sup>196</sup>.

Insomma, da queste pur brevi riflessioni risulta chiaro come il tentativo di tracciare un preciso *confine dommatico* tra le legittime differenziazioni normative e le vere

---

<sup>195</sup> A questo riguardo bisogna sottolineare come, nel nostro ordinamento, manchi una norma del tenore dell'articolo 19, terzo comma, della Costituzione tedesca, secondo la quale “*I diritti fondamentali valgono anche per le persone giuridiche nazionali, nella misura in cui, per la loro natura, siano ad esse applicabili*”: per un commento si vedano H.D. JARASS, *Art. 19 (Grundrechtseinschränkung; Grundrechtsschutz; Rechtsschutz)*, in H.D. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Beck, München 1997, 397 ss.; M. HECKEL, *Die religionsrechtliche Parität*, in Joseph Listl/Dietrich Pirson (Hg.), *Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, 2. Aufl., Berlin 1994, 593. Tuttavia la dottrina maggioritaria, salvo alcune eccezioni (si veda C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'articolo 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, 59 ss.), ritiene tale principio direttamente applicabile anche alle formazioni sociali di varia natura, trattandosi di soggetti autonomi di diritto costituzionale e rinvenendo proprio nel nuovo pluralismo delle organizzazioni, introdotto dalla Costituzione repubblicana, la ragione di una simile estensione (in questo senso L. PALADIN, *Considerazioni sul principio costituzionale d'eguaglianza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, 940 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 1025; P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova 1972, 169; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Uguaglianza (principio di)*, in *Digesto*, XIX, 1973, 1090; A. REPOSO, *Eguaglianza costituzionale e persone giuridiche*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1973, 360 ss.; A.S. AGRÓ, *Sub art. 3 primo comma della Costituzione*, in G. Branca (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-II foro italiano, Bologna-Roma 1979, 127; P. BARILE, *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, III, 1958, 842. In particolare, secondo Onida, “il pluralismo delle organizzazioni sociali pone in termini nuovi anche il problema dell'eguaglianza. L'eguaglianza davanti alla legge vale, oltre che per i singoli, anche per le associazioni”, in V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna 1994, 105).

L'affermazione del principio, esteso anche alle formazioni sociali, trova la piena affermazione nella giurisprudenza costituzionale; con la sentenza n. 25 del 1966 si afferma che l'eguaglianza “è il principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obbiettiva struttura; tale principio vieta che la legge ponga in essere una disciplina che, direttamente o indirettamente dia vita ad una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali queste vengono imputate”. Con tale sentenza la Corte fa propria la tesi secondo cui ogni differenziazione tra Confessioni religiose si riflette inevitabilmente in una differenziazione tra i singoli appartenenti. Una posizione di privilegio o di sfavore prevista dall'ordinamento nei confronti di una o più Confessioni religiose finisce col tradursi in una posizione privilegio o di sfavore nei riguardi dei rispettivi fedeli; dunque, il principio di eguaglianza è applicabile alle formazioni sociali proprio in quanto garanzia della posizione dei singoli (in questo senso A. FRANCO, *Confessioni religiose senza intesa e discriminazioni legislative*, cit., 234, secondo il quale “se si ammette la possibilità di un trattamento differenziato tra Confessioni religiose sempre che non si tocchi la libertà religiosa, tuttavia intanto le disparità di trattamento fra le Confessioni religiose potrebbero ritenersi ammissibili in quanto esse non solo non ledano la libertà dei culti ma nemmeno ledano l'eguaglianza o la propria dignità delle Confessioni e dei rispettivi aderenti”).

<sup>196</sup> F. RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., 428.

ipotesi di disparità di trattamento, tali da violare il principio di eguale libertà tra i culti, sia un tema che, ormai da decenni, appassiona gli studiosi.

I pubblici poteri, all'interno di questo quadro, si trovano in una posizione estremamente delicata; la libertà religiosa, infatti, non potrebbe dirsi certo rispettata qualora si individuassero dei limiti alla libertà di una singola Confessione, per poi estenderli pedissequamente alle altre; in questo modo si renderebbe effimera la garanzia costituzionale, e sarebbe come dire, facendo un efficace parallelismo, che, “in un regime autoritario, tutti sono egualmente liberi sol perché la libertà è stata limitata, o quasi abolita, per tutti”<sup>197</sup>.

Ecco che l'obiettivo che le istituzioni dovrebbero perseguire sarebbe quello di configurare un sistema normativo caratterizzato dal superamento della concezione dell'eguaglianza intesa come identico trattamento degli eguali per poterla descrivere, invece, come necessaria differenziazione dei distinti; in questa prospettiva l'eguaglianza assume quindi le vesti dell'*eguale libertà*, identificandosi tale termine proprio nella necessaria protezione di identità differenziate: tale operazione risulta legittima purché, però, la medesima protezione di identità differenziate non si traduca in un'arbitraria discriminazione da parte del legislatore, ma si fondi su criteri oggettivi e univoci, ovvero che possa essere qualificata come “ragionevole”<sup>198</sup>.

Insomma, questa *eguale libertà* non impedisce affatto che vi possano essere diversità di trattamento tra Confessioni religiose a seconda delle necessità contingenti, non a caso l'Assemblea costituente, nella redazione del articolo 8, respinse la formulazione, ben più netta, secondo cui “tutte le confessioni religiose sono eguali di fronte alla legge”, accogliendo quella vigente, che parla appunto di *eguale libertà*.

Questa visione, secondo cui sarebbe necessario individuare l'eguaglianza delle Confessioni religiose “nella libertà e non nella disciplina” è sembrata, a molti<sup>199</sup>, la traduzione in una formula costituzionale del pensiero dello stesso Ruffini, il quale insegnava che “una perfetta uguaglianza di trattamento presuppone necessariamente

---

<sup>197</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 206-207.

<sup>198</sup> A questo proposito, infatti, non manca chi ritiene che ormai il nucleo forte del principio risieda nella protezione di identità differenziate. In questo senso E. DENNINGER, *Menschenrechte und Grundgesetz*, Weinheim, Belz Athenäum 1994, trad. it., a cura di G. Amirante, *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, Giappichelli, Torino 1998, 27 ss.

<sup>199</sup> Tra tutti, S. TROILO, *La libertà religiosa a sessant'anni dalla Costituzione*, cit., 37.

un'uguaglianza nelle condizioni pratiche"<sup>200</sup>, sicché l'attuazione di una *perfetta parità* nel trattamento giuridico dei vari gruppi sarebbe contraria ad un principio di giustizia distributiva, che impone di dare non a ciascuno lo stesso, ma ad ognuno il suo.

Sul tema, la stessa Corte costituzionale ha precisato lo stretto rapporto che intercorre tra l'eguaglianza, o più precisamente l'eguale libertà, e il conseguente *giudizio di relazione* che, in merito alle scelte operate dal legislatore nell'omologare piuttosto che nel distinguere le differenti situazioni, implica una valutazione fondata sul principio di ragionevolezza.

In altre parole, anche secondo la Consulta, il legislatore rimane libero di emanare discipline differenziate, a condizione, però, che le disparità di trattamento si fondino su "presupposti logici obiettivi"<sup>201</sup> che ne giustifichino l'adozione<sup>202</sup>.

La questione più rilevante rimane, a questo punto, quella di individuare le caratteristiche basilari del *patrimonio di libertà* garantito dalla Costituzione alla generalità dei culti; questo, infatti, costituisce il nucleo minimo, indisponibile e indispensabile, che risulta imprescindibilmente identico per tutte le Confessioni<sup>203</sup>.

Approfondendo questo tema, occorre ribadire, ancora una volta, come la novità essenziale, che ha un peso decisivo nella soluzione delle difficoltà incontrate nel circoscrivere la nozione dell'*eguale libertà*, consista proprio nella considerazione, ormai di tutta evidenza, di come lo Stato abbia mutato atteggiamento nei confronti del fenomeno religioso, essendosi impegnato a promuovere l'esercizio dei diritti di libertà: da ciò deriva che lo stesso ordinamento deve "*disciplinare questo suo interventismo senza discriminare tra un culto e un altro, garantendo a tutti l'uso di*

---

<sup>200</sup> F. RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano*, cit., 423-424.

<sup>201</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 192.

<sup>202</sup> Le sentenze della Corte, in questo senso, sono molteplici. Tra le ultime si ricordino le sentenze n. 454 del 1997, n. 142 del 1998, n. 121 del 2002 e n. 11 del 2007.

In particolare la Corte ha costantemente escluso che disparità di mero fatto diano luogo a problematiche di costituzionalità; per la Corte, inoltre, anche il semplice trascorrere del tempo può giustificare trattamenti differenziati applicati alla medesima categoria di soggetti, poiché lo stesso decorrere del tempo sarebbe in grado di giustificare tali trattamenti differenziati, essendo un elemento di diversificazione (si vedano, in questo senso, le sentenze n. 341 del 2007 e 374 del 2002). Ancora, nel valutare la razionalità delle scelte del legislatore, la Consulta ha, inoltre, precisato che non sempre il confronto tra discipline può essere ricondotto considerando uno solo degli elementi che concorrono a differenziarle, dovendosi tener presente anche i diversi sistemi cui appartengono (così, ad esempio, le sentenze n. 321 del 1997, n. 91 del 2004 e n. 83 del 2006). Sintetizza queste diverse tendenze B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 192 ss.

<sup>203</sup> Così P. FLORIS, *Uguale libertà delle Confessioni religiose e bilateralità tra Stato e Chiesa*, cit., 2 ss.

*quei mezzi e strumenti, predisposti per rendere effettivi i medesimi diritti di libertà*”<sup>204</sup>.

Da questa preliminare considerazione deriva che gli eventuali privilegi, ancorché di lieve entità, accordati, all’interno di un contesto caratterizzato da pluralismo, ad uno o più culti, intaccherebbero la libertà delle stesse Confessioni, facendole apparire meno degne di considerazione di fronte all’intera società. Al tempo stesso un sostegno finanziario, non necessariamente massiccio, da parte dello Stato a favore di uno o più culti, ne causerebbe una rinnovata e artificiale capacità di crescita, limitando indirettamente quella degli altri. Ancora, la disponibilità di strumenti o sedi che favoriscano l’esercizio delle finalità religiose di un singolo culto, e non di altri, lederebbe l’eguaglianza di possibilità tra gli stessi.

Insomma, sembra ormai chiarito come il concetto di *eguale libertà* non escluda del tutto la possibilità, da parte dell’ordinamento, di individuare delle differenze di trattamento tra i culti qualificabili come costituzionalmente legittime, purché però, queste stesse, non ledano né la libertà tipica degli stessi culti, né la loro eguaglianza, né, tantomeno, la pari dignità sociale.

Al contrario, risulta essenziale che lo stesso ordinamento preveda delle discipline differenziate tra le Confessioni, proprio per la banale considerazione di come vi siano esigenze contingenti che interessano soltanto alcune comunità religiose e non altre. Vi sono Confessioni, quindi, che non avrebbero il minimo interesse a vedersi riconosciuta una particolare forma di tutela o uno specifico beneficio che, al contrario, potrebbe risultare essenziale per un’altra fede.

Proprio a questo proposito è stato rilevato, infatti, come vi siano numerosi casi in cui “vengono in rilievo le *situazioni giuridiche che interessano solo alcune Confessioni*, e non altre. Ad esempio, la disciplina relativa a soggetti ecclesiastici presenti solo in alcune Confessioni non lede le aspettative delle altre. La rilevanza di *comportamenti tipici* dei fedeli di un culto non viola l’eguaglianza tra i cittadini, dal momento che i fedeli degli altri culti non seguono quei comportamenti. Il riconoscimento di festività religiose differenziate è addirittura costituzionalmente doveroso per evitare conflitti di coscienza per motivi di religione”<sup>205</sup>.

---

<sup>204</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 208.

<sup>205</sup> *Ibidem*.



Ultimo punto, strettamente connesso a questa riflessione finale, riguarda la necessità di evitare, in sede di contrattazione bilaterale, che una Confessione religiosa “possa divenire arbitra della condizione giuridica delle altre, o possa fruire di una sorta di *potere di veto* nei confronti di ciò che lo Stato è disposto a concedere o a riconoscere a tutti i culti. Ciò accadrebbe, *se il rifiuto da parte di una Confessione di un determinato beneficio* (es., insegnamento religioso, o beneficio finanziario) *rendesse automaticamente illegittimo e privilegiario* il beneficio stesso concesso alle altre. In realtà, il rifiuto del beneficio è questione che riguarda esclusivamente la Confessione interessata, mentre da parte dello Stato è sufficiente la disponibilità a concedere gli stessi benefici a tutti i culti”<sup>206</sup>.

## 5.2. INDIVIDUAZIONE DEI DIVERSI LIVELLI IN CUI SI ARTICOLA LA LEGISLAZIONE ECCLESIASTICA

Alla luce di quanto sinora ricordato, risulta essenziale esaminare lo *status* che, il nostro ordinamento giuridico, attribuisce alle diverse Confessioni religiose.

Attraverso l’approfondimento delle specifiche discipline, su cui si fonda il trattamento loro riservato, si potrà infatti comprendere con che portata sia possibile, allo stato dei fatti, considerare attuato il principio dell’eguale libertà tra le differenti comunità religiose presenti all’interno del nostro ordinamento.

A questo proposito, è sufficiente una sommaria valutazione delle varie discipline applicabili per notare come, al di là delle ridondanti enunciazioni di principio, la distanza di trattamento tra le differenti Confessioni religiose rimanga ancora assai significativa, potendosi facilmente individuare, come ricordato dalla dottrina, diversi “gradini di disparità”<sup>207</sup>.

Insomma, risulta essenziale comprendere “quale distanza permanga tra i gruppi religiosi (...). Saggiando, altresì, l’adeguatezza della fonte di diritto utilizzata rispetto al trattamento di favore garantito”.

---

<sup>206</sup> *Ivi*, 209.

<sup>207</sup> In questo senso si esprime B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 292.

Da detta analisi emerge con una certa chiarezza come, tra le diverse Confessioni religiose, un ruolo di assoluta preminenza spetta alla Chiesa cattolica, tanto che parte della dottrina ha rilevato come il nostro ordinamento dovrebbe conservare, nonostante l'avvento della vigente Costituzione repubblicana, la qualifica "confessionista" in materia religiosa<sup>208</sup>.

Senza giungere a questi eccessi, è innegabile come la Confessione cattolica si collochi "ancora da sola sul gradino di vertice delle (dis)parità; seguono le Confessioni che hanno stipulato un'intesa ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione; quelle che hanno ottenuto una diversa forma di riconoscimento, e infine tutti gli altri gruppi religiosi appartenenti al moderno «coacervo anonimo degli indistinti» (indistinguibili non solo tra loro ma anche rispetto ad altri gruppi sociali)"<sup>209</sup>.

Insomma, come è stato già sostenuto "l'attuale sistema italiano di diritto ecclesiastico presenterebbe le caratteristiche di un equilibrio piramidale (...): condizione privilegiata della Chiesa cattolica, la quale fruisce di tutele internazionali e costituzionali ed è destinataria di molteplici vantaggi ed esenzioni; condizione di limitato favore per le organizzazioni confessionali firmatarie di intese con lo Stato, le quali (pur non fruendo dello statuto privilegiato riconosciuto alla Chiesa di Roma) vivono una condizione migliore di quella riservata alle Confessioni prive di intesa; condizione di mero riconoscimento giuridico per i gruppi fruitori dei limitati diritti conferiti dalla legge n. 1159 del 1929; condizione di totale assenza di diritti per gli organismi confessionali non riconosciuti come tali dallo Stato"<sup>210</sup>.

A questo proposito, è essenziale rilevare che ragionare di eguaglianza, o meglio di eguale libertà, tra le Confessioni religiose, obblighi a ricercare le ragioni giustificatrici dei trattamenti di favore previsti, "verificandone la tenuta attuale e la loro eventuale estensibilità"<sup>211</sup>.

In ogni caso, un aspetto deve essere tenuto presente: la posizione di privilegio accordata ad una sola Chiesa non è certamente una prerogativa del nostro

---

<sup>208</sup> COSÌ P.A. D'AVACK, *Confessionismo*, in *Enc. dir.*, VIII, 1961, 941 ss.

<sup>209</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 292.

<sup>210</sup> M. PARISI, *Il sistema europeo di relazioni tra gli Stati e le organizzazioni religiose: conservazione o innovazione nella prospettiva della Costituzione dell'Unione Europea?*, in *www.olir.it*. Secondo l'autore questa distribuzione asimmetrica di *status* contrasterebbe con la neutralità, principio al quale le istituzioni civili dovrebbero attenersi nel concertare discipline negoziate.

<sup>211</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 294.

ordinamento; senza dover richiamare quegli ordinamenti, già esaminati nel precedente capitolo che, avendo fortissime impronte confessioniste, non possono neppure definirsi laici<sup>212</sup>, basti ricordare, solo per fare qualche esempio, che anche gli ordinamenti di Regno Unito, Danimarca e Norvegia sanciscono la preminenza di una specifica Chiesa, rispettivamente la Chiesa d’Inghilterra, la Chiesa nazionale danese e la Chiesa evangelica luterana norvegese.

Ancora, la Spagna e il Portogallo, sebbene non possano considerarsi paesi confessionisti, da un lato menzionano la Chiesa cattolica in Costituzione, garantendole un trattamento di complessivo favore e, dall’altro, utilizzano lo strumento del Concordato per regolare i rapporti con tale Chiesa.

### *5.2.1. I RAPPORTI CON LA CHIESA CATTOLICA: LA DISCIPLINA POST-CONCORDATARIA E LE NOVITÀ INTRODOTTE CON GLI ACCORDI DI VILLA MADAMA*

Con l’entrata in vigore della Costituzione repubblicana, le aspettative di coloro i quali auspicavano, in tema di parità tra Confessioni, un immediato cambio di rotta rispetto alla disciplina precedente rimasero deluse; basti pensare, in tal senso, che il periodo che giunge fino all’inizio degli anni ottanta è definito, almeno in tale materia, una fase di “congelamento costituzionale”.

Proprio a questo proposito è stato rilevato come, benché “il dibattito costituzionale avesse messo in luce gli elementi di novità introdotti dall’articolo 7 e *denunciato* le principali aporie del sistema che si erano, fino a quel momento, delineate, il legislatore, l’amministrazione, gli organi giurisdizionali, e con loro la stessa Corte costituzionale, rimasero per lo più ancorati agli schemi del passato<sup>213</sup>, per qualche aspetto persino contro le intenzioni dei costituenti”<sup>214</sup>.

Basti pensare che fu solo con la revisione del 1984, cioè con *l’Accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell’11 febbraio 1929, tra la Repubblica*

---

<sup>212</sup> Il riferimento è, limitandosi ad alcuni paesi europei, a Irlanda, Malta e Grecia.

<sup>213</sup> Così si esprime F. MARGIOTTA BROGLIO, *La riforma dei Patti Lateranensi dopo vent’anni*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2004, 5 ss.; nello stesso senso C. CARDIA, *Concordato, intese, laicità dello Stato. Bilancio di una riforma*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 1, 2004, 23.

<sup>214</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 304.

*italiana e la Santa Sede*<sup>215</sup>, che si dichiarò, con una disposizione in realtà più di principio che di reale significato<sup>216</sup>, di non considerare più in vigore la regola su cui, comunque, si fondava il perdurante trattamento di favore accordato alla Chiesa cattolica; si fa riferimento, cioè, all'affermazione per cui la religione cattolica era considerata religione di Stato<sup>217</sup>.

Tale principio, sebbene probabilmente fosse già decaduto con l'entrata in vigore del testo costituzionale, "aveva, nei fatti, orientato anche nel periodo repubblicano una politica dello Stato proclive a favorire le esigenze della Confessione maggioritaria nel paese, in continuità con il periodo fascista"<sup>218</sup>.

Questo ritardo, come è stato autorevolmente ricordato, ha comportato diverse conseguenze; la riforma, ormai non ulteriormente rinviabile, "ha assunto una dimensione inaspettata e molto ampia, perché nel frattempo erano state profonde le trasformazioni del costume sociale e dell'ordinamento giuridico"<sup>219</sup>.

---

<sup>215</sup> In realtà, il processo che porterà alla riforma dei Patti lateranensi, affonda le sue radici a partire dal 1967, quando venne approvata una mozione parlamentare che affermava "l'opportunità di riconsiderare alcune clausole del Concordato in rapporto all'evoluzione dei tempi e allo sviluppo della vita democratica", invitando il Governo a "prospettare all'altra parte contraente tale opportunità in vista di raggiungere una valutazione comune in ordine alla revisione bilaterale di alcune norme concordatarie". Nel 1971 si posero le basi del Concordato con la Santa Sede e della sua parlamentarizzazione: il Governo, dopo aver fornito alla Camera l'informazione delle risultanze di un'apposita Commissione ministeriale, fu invitato, secondo l'ordine del giorno, a "promuovere il relativo negoziato, mantenendo i contatti con le forze parlamentari, riferendo alle Camere prima della stipulazione dell'accordo di revisione". In tal modo il negoziato divenne centro di un complesso rapporto tra Parlamento e Governo: l'esecutivo dovette mantenere, *in itinere*, stretti contatti con le Camere, illustrandone preventivamente gli impegni che intendeva assumere al momento conclusivo della trattativa. L'avvio dei negoziati cominciò nel 1976, con la nomina delle commissioni italiana e vaticana, chiamate ad elaborare le proposte di modificazioni del Concordato. In realtà, il lavoro svolto da tali esperti comportò un notevole ampliamento rispetto al progetto iniziale di riforma: non ci si limitò, infatti, a rivedere alcune clausole del Concordato del 1929, ma venne riscritto *ex novo* l'intero testo pattizio.

Nel nuovo testo furono modificate, tra le altre, due clausole essenziali del Trattato del laterano: l'articolo 1, relativo al carattere confessionista dello Stato, e l'articolo 23, attinente alla rilevanza civile delle sentenze e provvedimenti ecclesiastici riguardanti soggetti religiosi. Dopo la stesura di varie bozze, la svolta decisiva avvenne nel 1984, quando l'esecutivo rese noti al Parlamento i termini della possibile conclusione delle trattative, ottenendo il mandato di concludere il negoziato. Una completa sintesi dell'intera vicenda è contenuta in C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 228 ss.; anche G. VEGAS, *Il dibattito sulla revisione del Concordato 1965-1984*, Senato della Repubblica, Quaderno di documentazione n. 13, Roma 1984.

<sup>216</sup> L'accordo, previsto in epoca fascista, non risultava, già da tempo, più corrispondente al nuovo assetto dell'ordinamento.

<sup>217</sup> Nel Protocollo addizionale all'accordo del 18 febbraio 1984, si precisa, al punto 1, che "Si considera non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano".

<sup>218</sup> V. TOZZI, *C'è una politica ecclesiastica dei Governi. E la dottrina?*, in [www.statoeChiese.it](http://www.statoeChiese.it), 1.

<sup>219</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 228 ss.

Il nuovo Concordato, sottoscritto il 18 febbraio 1984, è diviso in un *Accordo di modificazioni*, composto da quattordici articoli, e in un *Protocollo Addizionale*, composto da ulteriori sette norme, contenente le disposizioni esplicative dell'Accordo, fornendone l'interpretazione autentica<sup>220</sup>. Fu poi con la legge n. 121, del 25 marzo 1985<sup>221</sup>, che venne data esecuzione al Concordato; tale norma, come ricordato, “è vera legge di esecuzione della normativa concordataria ed è valsa a tradurre in norme statali i Patti lateranensi riformati di cui al secondo comma dell'articolo 7 della Costituzione”<sup>222</sup>.

Il testo dei nuovi accordi modifica, anzitutto, quei punti dell'originario Concordato che prevedevano le ipotesi più evidenti di giurisdizionalismo statale o confessionale:

---

<sup>220</sup> Il testo del Protocollo addizionale, infatti, si apre con questa formula: “Al momento della firma dell'Accordo che apporta modificazioni al Concordato lateranense la Santa Sede e la Repubblica italiana, desiderose di assicurare con opportune precisazioni la migliore applicazione dei Patti lateranensi e delle convenute modificazioni, e di evitare ogni difficoltà di interpretazione, dichiarano di comune intesa”.

Da tale negoziato principale ne scaturì uno ulteriore: tra i Protocolli aggiuntivi del Concordato figura, infatti, quello che nomina una commissione paritetica italo-vaticana, chiamata a “formulare le norme da sottoporre all'approvazione delle due Parti per la disciplina di tutta la materia degli enti e beni ecclesiastici e per la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici”. L'articolato normativo predisposto dalla commissione fu approvato dalle Parti con il Protocollo del 15 novembre 1984 e, a tradurre tale normativa in legge si procedette attraverso la legge n. 206 del 20 maggio 1985, che autorizza il Presidente della Repubblica a ratificare il Protocollo, e attraverso la legge n. 222 del 20 maggio, che approva, senza emendamenti, le disposizioni. Si tratta, in sostanza di due norme con un eguale contenuto sostanziale.

Proprio per questa ragione la legge n. 222 del 1985 è stata definita *legge fotocopia*: essa, infatti, contiene le medesime norme sugli enti e beni ecclesiastici previste in allegato al Protocollo di cui alla legge n. 206 del 1985. Essa è stata approvata con le forme e le procedure delle leggi ordinarie, ma senza la possibilità di introdurre emendamenti ed ha una indubbia radice pattizia; tuttavia non può essere ricompresa nella legislazione di derivazione concordataria. La radice pattizia è confermata dal fatto che l'articolo 3 del Protocollo, approvato con la legge n. 206, prevede che, alle norme sugli enti e beni ecclesiastici, siano applicabili gli articoli 13, n. 2 e 14 del nuovo Concordato. Ciò vuol dire che se in avvenire sorgessero difficoltà di interpretazione o applicazione delle disposizioni relative alla legge 222 del 1985, la Santa Sede e la Repubblica italiana affideranno la ricerca di un'amichevole soluzione ad una commissione paritetica da loro nominata (art. 14 del Concordato). Inoltre, ulteriori materie, in tema di enti e beni ecclesiastici, per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione tra Stato e Chiesa cattolica potranno essere regolate sia con nuovi accordi tra le due Parti, sia con intese tra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza episcopale italiana (articolo 13, n. 2 del Concordato).

Da ciò deriva che lo Stato non può unilateralmente modificare, o abrogare, la legge n. 222, senza, con ciò stesso, violare l'impegno di cui al Protocollo firmato il 15 novembre 1984. Certamente, a questo riguardo, non si pone però una questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'articolo 7 della Costituzione, dal momento che la legge n. 222 resta fuori dal perimetro concordatario delimitato dalla legge n. 121 del 1985. Si esprime così C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 230.

<sup>221</sup> Più precisamente: legge 25 marzo 1985, n. 121, *Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede*.

<sup>222</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 229.

dalle restrizioni sulle attività politiche del clero<sup>223</sup>, al controllo sulle nomine di vescovi e parroci, fino al loro obbligo di giuramento di fedeltà allo Stato<sup>224</sup>.

Decisive novità interessarono, poi, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche; l'articolo 9 n. 2 dell'Accordo, "riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano" garantisce il mantenimento "nel quadro delle finalità della scuola" dell'insegnamento "della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado". Viene meno, quindi, il riferimento a tale insegnamento come "fondamento e coronamento" dell'intera istruzione pubblica<sup>225</sup>.

La disposizione introduce, inoltre, il diritto di avvalersi, o meno, di tale insegnamento: nel momento dell'iscrizione, infatti, gli studenti o i loro genitori

---

<sup>223</sup> Il Concordato del 1929 prevedeva, a questo riguardo, nell'articolo 43, "Lo Stato italiano riconosce le organizzazioni dipendenti dall'Azione Cattolica Italiana, in quanto esse, siccome la Santa Sede ha disposto, svolgano la loro attività al di fuori di ogni partito politico e sotto l'immediata dipendenza della gerarchia della Chiesa per la diffusione e l'attuazione dei principi cattolici. La Santa Sede prende occasione dalla stipulazione del presente Concordato per rinnovare a tutti gli ecclesiastici e religiosi d'Italia il divieto di iscriversi e militare in qualsiasi partito politico".

<sup>224</sup> Il Concordato del 1929 sanciva, nell'articolo 19, "La scelta degli Arcivescovi e Vescovi appartiene alla Santa Sede. Prima di procedere alla nomina di un Arcivescovo o di un Vescovo diocesano o di un coadiutore *cum iure successioni*, la Santa Sede comunicherà il nome della persona prescelta al Governo italiano per assicurarsi che il medesimo non abbia ragioni di carattere politico da sollevare contro la nomina. Le pratiche relative si svolgeranno con la maggiore possibile sollecitudine e con ogni riservatezza, in modo che sia mantenuto il segreto sulla persona prescelta, finché non avvenga la nomina della medesima".

Inoltre, secondo l'articolo 20, "I Vescovi, prima di prendere possesso della loro diocesi, prestano nelle mani del Capo dello Stato un giuramento di fedeltà secondo la formula seguente: «*Davanti a Dio e sui Santi Vangeli, io giuro e prometto, siccome si conviene ad un Vescovo, fedeltà allo Stato italiano. Io giuro e prometto di rispettare e di far rispettare dal mio clero il Re ed il Governo stabilito secondo le leggi costituzionali dello Stato. Io giuro e prometto inoltre che non parteciperò ad alcun accordo né assisterò ad alcun consiglio che possa recar danno allo Stato italiano ed all'ordine pubblico e che non permetterò al mio clero simili partecipazioni. Preoccupandomi del bene e dell'interesse dello Stato italiano, cercherò di evitare ogni danno che possa minacciarlo*»".

<sup>225</sup> In base al nuovo articolo 9: "1. La Repubblica italiana, in conformità al principio della libertà della scuola e dell'insegnamento e nei termini previsti dalla propria Costituzione, garantisce alla Chiesa cattolica il diritto di istituire liberamente scuole di ogni ordine e grado e istituti di educazione. A tali scuole che ottengano la parità è assicurata piena libertà, ed ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle scuole dello Stato e degli altri enti territoriali, anche per quanto concerne l'esame di Stato.

2. La Repubblica italiana, riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado. Nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori, è garantito a ciascuno il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi di detto insegnamento. All'atto dell'iscrizione gli studenti o i loro genitori eserciteranno tale diritto, su richiesta dell'autorità scolastica, senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione".

Per un commento sulla vecchia disciplina si veda G.G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Dall'eguaglianza dei cittadini alla laicità dello Stato. L'insegnamento confessionale nella scuola pubblica tra libertà di coscienza, pluralismo, religioso e pluralità delle fonti*, in *Giur. cost.*, II, 1989, 1098 ss.

eserciteranno il diritto “senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione”; la novità introdotta, pur permanendo forti dubbi in ordine al rispetto dell’eguale libertà tra Chiesa cattolica e culti acattolici, è di assoluto rilievo, affermandosi il principio di volontarietà della scelta di avvalersi di tale insegnamento, considerato “*diritto soggettivo* dei genitori o dell’alunno”<sup>226</sup>. Si dispone, inoltre, che l’insegnamento della religione cattolica debba avvenire “in conformità alla dottrina della Chiesa”, da insegnanti riconosciuti idonei dall’autorità ecclesiastica, nel rispetto, però, della libertà di coscienza degli alunni<sup>227</sup>.

Insomma, è innegabile come, attraverso tale disposizione, si sia realizzato un significativo passo in avanti verso la piena realizzazione del diritto di libertà religiosa; al tempo stesso, però, si è da più parti ricordato come, anche con la nuova formula rimangano sguarnite, almeno in parte, la stessa completa tutela della libertà religiosa di ogni singolo individuo, così come la parità di diritti tra i gruppi religiosi, non esistendo la possibilità di impartire con le medesime modalità, nella scuola pubblica, insegnamenti religiosi diversi dalla quello cattolico.

Anche la disciplina matrimoniale subisce, con gli Accordi di Villa Madama, delle interessanti novità; l’articolo 8 del testo revisionato<sup>228</sup> e l’articolo 4 del Protocollo

---

<sup>226</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 308.

<sup>227</sup> Successivamente, con d.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751 (modificato dal d.P.R. 23 giugno 1990, n. 202), si concordarono i programmi, le modalità di organizzazione in relazione al quadro degli orari di lezione, i criteri per la scelta dei libri di testo e i profili di qualificazione professionale degli insegnanti.

<sup>228</sup> Secondo tale articolo: “Sono riconosciuti gli effetti civili ai matrimoni contratti secondo le norme del diritto canonico, a condizione che l’atto relativo sia trascritto nei registri dello stato civile, previa pubblicazioni nella casa comunale. Subito dopo la celebrazione, il parroco o il suo delegato spiegherà ai contraenti gli effetti civili del matrimonio, dando lettura degli articoli del codice civile riguardanti i diritti e i doveri dei coniugi, e redigerà quindi, in doppio originale, l’atto di matrimonio, nel quale potranno essere inserite le dichiarazioni dei coniugi consentite secondo la legge civile.

La Santa Sede prende atto che la trascrizione non potrà avere luogo:

a) quando gli sposi non rispondano ai requisiti della legge civile circa l’età richiesta per la celebrazione;

b) quando sussiste fra gli sposi un impedimento che la legge civile considera inderogabile. La trascrizione è tuttavia ammessa quando, secondo la legge civile, l’azione di nullità o di annullamento non potrebbe essere più proposta.

La richiesta di trascrizione è fatta, per iscritto, dal parroco del luogo dove il matrimonio è stato celebrato, non oltre i cinque giorni dalla celebrazione. L’Ufficiale dello stato civile, ove sussistano le condizioni per la trascrizione, la effettua entro ventiquattro ore dal ricevimento dell’atto e ne dà notizia al parroco.

Il matrimonio ha effetti civili dal momento della celebrazione, anche se l’Ufficiale dello stato civile, per qualsiasi ragione, abbia effettuato la trascrizione oltre il termine prescritto. La trascrizione può essere effettuata anche posteriormente su richiesta dei due contraenti, o anche di uno di essi, con la conoscenza e senza l’opposizione dell’altro, sempre che entrambi abbiano conservato

aggiuntivo<sup>229</sup> prevedono, infatti, la possibilità di celebrare il matrimonio secondo le disposizioni contenute nella riforma del diritto di famiglia del 1975, recependo le restrizioni al riconoscimento della giurisdizione ecclesiastica.

Al tempo stesso, risultano significativi sia l'accettazione del divorzio da parte della Chiesa, che la scomparsa del riconoscimento statale del matrimonio inteso come "sacramento". Rimane vigente, tuttavia, la riserva di giurisdizione a favore dei Tribunali ecclesiastici in riferimento alla dichiarazione di nullità del vincolo matrimoniale, benché, questa, venga sottoposta ad una "delibazione speciale da parte della Corte d'appello"<sup>230</sup>.

---

ininterrottamente lo stato libero dal momento della celebrazione a quello della richiesta di trascrizione, e senza pregiudizio dei diritti legittimamente acquisiti dai terzi.

2. Le sentenze di nullità di matrimonio pronunciate dai tribunali ecclesiastici, che siano munite del decreto di esecutività del superiore organo ecclesiastico di controllo, sono, su domanda della parti o di una di esse, dichiarate efficaci nella Repubblica italiana con sentenza della corte d'appello competente, quando questa accerti:

- a) che il giudice ecclesiastico era il giudice competente a conoscere della causa in quanto matrimonio celebrato in conformità del presente articolo;
- b) che nel procedimento davanti ai tribunali ecclesiastici è stato assicurato alle parti il diritto di agire e di resistere in giudizio in modo non difforme dai principi fondamentali dell'ordinamento italiano;
- c) che ricorrono le altre condizioni richieste dalla legislazione italiana per la dichiarazione di efficacia delle sentenze straniere.

La corte d'appello potrà, nella sentenza intesa a rendere esecutiva una sentenza canonica, statuire provvedimenti economici provvisori a favore di uno dei coniugi il cui matrimonio sia stato dichiarato nullo, rimandando le parti al giudice competente per la decisione sulla materia.

3. Nell'accedere al presente regolamento della materia matrimoniale la Santa Sede sente l'esigenza di riaffermare il valore immutato della dottrina cattolica sul matrimonio e la sollecitudine della Chiesa per la dignità ed i valori della famiglia, fondamento della società".

<sup>229</sup> Secondo la disposizione: "In relazione all'articolo 8; a) Ai fini dell'applicazione del n. 1, lettera b), si intendono come impedimenti inderogabili della legge civile:

- 1) l'essere uno dei contraenti interdetto per infermità di mente;
- 2) la sussistenza tra gli sposi di altro matrimonio valido agli effetti civili;
- 3) gli impedimenti derivanti da delitto o da affinità in linea retta.

b) Con riferimento al n. 2, ai fini dell'applicazione degli articoli 796 e 797 del codice italiano di procedura civile, si dovrà tener conto della specificità dell'ordinamento canonico dal quale è regolato il vincolo matrimoniale, che in esso ha avuto origine. In particolare:

- 1) si dovrà tener conto che i richiami fatti dalla legge italiana alla legge del luogo in cui si è svolto il giudizio si intendono fatti al diritto canonico;
- 2) si considera sentenza passata in giudicato la sentenza che sia divenuta esecutiva secondo il diritto canonico;
- 3) si intende che in ogni caso non si procederà al riesame del merito.

c) Le disposizioni del n. 2 si applicano anche ai matrimoni celebrati, prima dell'entrata in vigore del presente Accordo, in conformità alle norme dell'articolo 34 del Concordato lateranense e della legge 27 maggio 1929, n. 847, per i quali non sia stato iniziato il procedimento dinanzi all'autorità giudiziaria civile, previsto dalle norme stesse".

<sup>230</sup> A questo proposito si è però ricordato come, in realtà, il controllo operato in sede di delibazione sia ridotto entro limiti strettissimi, rilevando il caso della delibabilità delle sentenze ecclesiastiche fondate su un *caput nullitatis* fatto valere oltre i termini di prescrizione civilistici, anche in presenza di molti anni di vita coniugale. In questo senso C. CARDIA, *Concordato, intese, laicità dello Stato. Bilancio di una riforma*, cit., 29.



Con i nuovi accordi, in particolare con l'articolo 11, si è estesa anche la previsione dell'assistenza spirituale delle Forze armate alla polizia, alle carceri, agli ospedali e alle case di cura<sup>231</sup>, prevedendo l'opportunità di ulteriori estensioni attraverso successivi accordi tra le parti e senza stabilire nulla a proposito dello *status* giuridico dei soggetti preposti al servizio<sup>232</sup>.

Insomma, dal quadro complessivo che si delinea risulta evidente come i nuovi accordi, se da un lato sono essenziali a determinare la caducazione di alcune norme di stampo chiaramente confessionista, risalenti al Concordato del 1929<sup>233</sup>, dall'altro lasciano ancora aperti numerosi problemi in tema di *eguale libertà* tra la stessa Confessione cattolica e gli altri culti numericamente minoritari, permanendo, a questo riguardo, discipline ancora alquanto diverse tra loro, che hanno interessato, o interessano, materie assai eterogenee: dal trattamento finanziario delle Confessioni religiose, all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche e allo *status* degli insegnanti di religione, dall'eguale tutela penale del sentimento religioso, al tema dell'esposizione del crocifisso negli spazi pubblici, si tratta di aspetti che incidono profondamente sul concetto di *eguale libertà* e che dovranno necessariamente essere approfonditi.

### 5.2.2. I CULTI CON INTESA: LA CONVENIENZA DELL'ACCORDO E LA QUESTIONE DELLE INTESE-FOTOCOPIA

Come abbiamo avuto modo di ricordare, all'interno vasto panorama delle Confessioni religiose e in merito al loro rapporto con l'ordinamento italiano, al di là del sistema concordatario garantito dalla Carta al solo culto cattolico, l'articolo 8

---

<sup>231</sup> Infatti, l'articolo 11 prevede che "1. La Repubblica italiana assicura che l'appartenenza alle forze armate, alla polizia, o ad altri servizi assimilati, la degenza in ospedali, case di cura o di assistenza pubbliche, la permanenza negli istituti di prevenzione e pena non possono dar luogo ad alcun impedimento nell'esercizio della libertà religiosa e nell'adempimento delle pratiche di culto dei cattolici.

2. L'assistenza spirituale ai medesimi è assicurata da ecclesiastici nominati dalle autorità italiane competenti su designazione dell'autorità ecclesiastica e secondo lo stato giuridico, l'organico e le modalità stabiliti d'intesa fra tali autorità".

<sup>232</sup> In questo senso bisogna però rilevare come il d.P.R. 27 ottobre 1999, n. 421, con il quale si è data esecuzione all'intesa intervenuta tra il Ministero dell'Interno e la CEI, sulle modalità per assicurare una tale assistenza alla polizia di Stato ha, con scelta da molti criticata, assimilato il cappellano cattolico alla figura del pubblico dipendente, così come accade per gli insegnanti di religione cattolica.

<sup>233</sup> Tali accordi, infatti, hanno permesso al legislatore di indirizzarsi verso nuovi orientamenti politici in materia ecclesiastica e, alla Consulta, di intraprendere una nuova strada, diretta all'intervento su norme discriminatorie, proprio argomentando sulla base del superamento del principio confessionista.

della Costituzione prevede la possibilità, per le religioni acattoliche, di concludere intese con il nostro Governo.

In particolare, però, è solo negli ultimi venticinque anni che la previsione costituzionale ha avuto attuazione, contestualmente alla rinnovata attenzione alla sfera religiosa che ha caratterizzato la società italiana e, di riflesso, il legislatore.

La rinnovata attenzione alle peculiarità caratterizzanti le comunità religiose diverse dalla cattolica, e alle rispettive esigenze, risulta particolarmente evidente proprio in materia di intese: se fino al 1984 non ne era stata conclusa alcuna, emergendo una sorta di immobilità da parte dello Stato in materia ecclesiastica, negli anni successivi ne sono state siglate addirittura quattordici, senza contare alcune ulteriori revisioni di patti già siglati, dando vita a quella che è comunemente considerata la “stagione delle intese”<sup>234</sup>.

In realtà, di queste intese soltanto sei sono diventate legge, dal 1984 al 1995<sup>235</sup>, mentre, il periodo immediatamente successivo, è caratterizzato da una preoccupante tendenza del legislatore ad ignorare la ratifica di tali accordi, a causa, secondo molti, del nuovo volto del pluralismo religioso che da “moderato” (sia quantitativamente che qualitativamente) assume ormai toni più decisi, sia in termini di quantità di “fedi” che di qualità delle differenze intercorrenti tra le stesse; è evidente come ciò accresca “le insidie della negoziazione”<sup>236</sup>, tanto più in assenza di regole e di procedure ben definite<sup>237</sup>.

Un ulteriore aspetto molto interessante concerne la stipula, nel 2000, di due ulteriori intese, con la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova e con l’Unione Buddhista Italiana, concluse entrambe il 20 marzo, aventi caratteri fortemente

---

<sup>234</sup> COSÌ C. MIRABELLI, *Osservazioni interlocutorie sulle intese tra Stato e confessioni religiose in forma pattizia*, in C. Mirabelli (a cura di), *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano 1978, 217 ss.

<sup>235</sup> Con la Tavola Valdese, eseguita con legge n. 449 del 1984 (poi modificata con la legge n. 409 del 1993; il 27 maggio del 2005 è stata siglata dal Presidente del Consiglio un’ulteriore modifica, attinente alla ripartizione del gettito Irpef, mai trasposta in legge e quindi di nuovo siglata nei medesimi termini il 4 aprile 2007, e finalmente eseguita con la legge n. 68/2009), con l’Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° Giorno (legge n. 516 del 1988, modificata con legge n. 637 del 1996; il 23 aprile 2004 è stata approvata una lieve modificazione dell’intesa, riguardante i titoli universitari riconosciuti allo Stato, mai tradotta in legge e conclusa nuovamente, in maniera pressoché identica, il 4 aprile 2007, eseguita con legge n. 67 del 2009), le Assemblee di Dio in Italia (legge n. 517 del 1988), l’Unione delle Comunità Ebraiche italiane (legge n. 101 del 1989, modificata con legge n. 638 del 1996), l’Unione Cristiana Evangelica Battista d’Italia (legge n. 116 del 1995) e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (legge n. 520 del 1995).

<sup>236</sup> Sulle quali si veda E. DE MARCO, *La «negoziazione legislativa»*, Cedam, Padova 1984, 295 ss.

<sup>237</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 360-361.

innovativi: si trattava infatti, per la prima volta, di un gruppo religioso, quello buddhista, non più ricollegabile al ceppo giudaico-cristiano, a differenza delle comunità con le quali, sino a quel momento, erano state concluse le intese, mentre, la Congregazione dei Testimoni di Geova, era tradizionalmente stata oggetto di un diffuso ostracismo da parte delle istituzioni statali.

Per quando riguarda il primo caso, cioè il gruppo buddhista, si tratta, ovviamente, di una comunità non certo pienamente e storicamente consolidata nel panorama confessionale italiano; con tale intesa, quindi, “il nostro ordinamento ha oltrepassato un orizzonte culturale *occidentalizzato* anche sotto il profilo religioso”<sup>238</sup>.

La conclusione dell’accordo, inoltre, implica l’ampliamento dei confini della nozione di “Confessione religiosa” che, in riferimento a questa fede, non presuppone, diversamente dalle comunità sino ad allora riconosciute, “l’esistenza di un Essere Supremo” e non è caratterizzata da “rapporti diretti tra l’uomo e la divinità”<sup>239</sup>.

Anche nel secondo caso, cioè in riferimento all’intesa conclusa con i Testimoni di Geova, si può notare un significativo avanzamento delle posizioni del nostro ordinamento ecclesiastico, anche se, in questo caso, si tratta di una Confessione che “può essere certamente ricondotta al ceppo giudaico-cristiano”<sup>240</sup>.

Da più parti si è rilevato come, tra le varie intese stipulate sinora, sia stata proprio quest’ultima la più “tormentata” e di difficile conclusione, a causa “dell’atteggiamento fortemente critico che i vertici di questa Confessione hanno tenuto nei confronti di alcune istituzioni tipiche degli Stati contemporanei: dal diritto-dovere di voto al servizio militare (...), fino all’imposizione di trattamenti sanitari obbligatori, in particolare le trasfusioni di sangue. Ciò ha portato negli ultimi decenni a vari conflitti tra Testimoni di Geova e autorità statali”<sup>241</sup>.

É tuttavia significativo come entrambe le intese, nonostante siano state concluse ormai da più di un decennio, non abbiano mai ricevuto non solo la conseguente approvazione con legge, ma neppure un diniego espresso da parte dell’organo legislativo. Si tratta, evidentemente, di un fatto molto grave che viene ricondotto,

---

<sup>238</sup> N. COLAIANNI, *L’intesa con i buddhisti*, in *www.olir.it*, 2.

<sup>239</sup> S. ANGELETTI, *L’intesa tra lo Stato italiano e l’Unione Buddhista Italiana*, in *www.olir.it*.

<sup>240</sup> G. LONG, *Le nuove intese: una naturale tendenza espansiva?*, in *Quad. cost.*, 2000, 402.

<sup>241</sup> *Ibidem*. L’autore precisa che “tali conflitti si sono concretizzati in posizioni statuali che vanno dal divieto delle loro organizzazioni da parte dei più diversi regimi politici ad una tolleranza che però prescinde da uno *status* riconosciuto di «religione»”.

dalla dottrina più attenta, alla perdurante diffidenza che alcune forze politiche continuano ad avere verso i Testimoni di Geova che, di riflesso, si è indirettamente ripercossa anche nei confronti della comunità buddhista<sup>242</sup>.

La “stagione delle intese” è ripresa nel 2007 e, il 4 aprile, si è giunti alla firma di ben sei differenti intese: con la Chiesa Apostolica in Italia<sup>243</sup>, con l’Unione induista italiana<sup>244</sup>, con la Sacra Arcidiocesi d’Italia ed Esarcato per l’Europa meridionale<sup>245</sup>, con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni<sup>246</sup> e, di nuovo, con Buddhisti<sup>247</sup> e Testimoni di Geova.

Anche in questo caso, però, nessuno di questi accordi ha ricevuto la successiva approvazione legislativa; in questo modo, la situazione di *impasse* che si crea, risulta estremamente problematica: l’impressione è che questa illegittima prassi costituzionale, abbia trasformato le intese alla stregua di semplici proposte di legge, che Parlamento e Governo possono valutare con la massima discrezionalità, magari evitando di discuterne, apparendo un’eventuale approvazione addirittura come “frutto di una graziosa concessione dello Stato”<sup>248</sup>.

Insomma, le Confessioni religiose che hanno “confidato nello strumento pattizio per allacciare rapporti più stretti con le istituzioni e consolidare la propria presenza pubblica, sono poste in una situazione di stallo, dalla quale non possono uscire se

---

<sup>242</sup> A tal proposito viene infatti ricordato che, tali intese sono state approvate “solo a maggioranza in Consiglio dei Ministri per l’opposizione delle componenti di centro in particolare, nei confronti dei Testimoni di Geova”. N. COLAIANNI, *Le intese con i Buddhisti e i Testimoni di Geova*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2000, 475.

<sup>243</sup> Argomento approfondito da L. GRAZIANO, *Andando oltre la «standardizzazione» delle intese: la Chiesa Apostolica in Italia e l’articolo 8.3 della Costituzione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007, 353 ss.

<sup>244</sup> Se ne occupa R. BENIGNI, *L’intesa con l’Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007, 413 ss.

<sup>245</sup> Approfondito da G. MORI, *Ortodossia e intesa con lo Stato italiano: il caso della Sacra Arcidiocesi Ortodossa d’Italia ed Esarcato per l’Europa meridionale*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007, 399 ss.

<sup>246</sup> Si veda, a questo riguardo, V. PACILLO, *L’intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni: prime considerazioni*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007, 371 ss.

<sup>247</sup> Sulla seconda intesa con i buddhisti si veda S. ANGELETTI, *La nuova intesa con l’Unione Buddhisti Italiana: una doppia conforme per il Sangha italiano*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), che dà conto delle innovazioni. Queste sono state così irrisorie che non si è reputato necessario nemmeno intavolare nuovamente i negoziati: il Governo ha chiesto soltanto all’Unione di sottoscrivere il nuovo testo aggiornato.

<sup>248</sup> A. GUAZZAROTTI, *Nuove intese con le minoranze religiose e abuso della normazione simbolica*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); l’espressione è utilizzata da B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 360.

In particolare, il fatto che buddhisti e Testimoni di Geova abbiano concluso una seconda intesa, senza che la prima avesse mai ricevuto attuazione legislativa, ha consolidato questa impressione; il patto è stato rinnovato con termini sostanzialmente identici, al di là di alcune correzioni generalmente formali, auspicando che il testo quasi uguale facilitasse l’esecuzione dei patti con legge statale.

non per volontà dello Stato. Continuerà quindi ad essere loro applicabile la legislazione statale sulle Confessioni religiose diverse dalla cattolica, risalente al 1929, mentre, dando esecuzione all'intesa, lo Stato potrebbe consentire loro di uscire da tale disciplina, per accedere a quella negoziata<sup>249</sup>.

Un altro aspetto assai discusso che caratterizza la politica ecclesiastica italiana, deriva direttamente dall'analisi del contenuto delle intese finora stipulate, che, in concreto, contengono disposizioni spesso meramente riproduttive delle intese precedenti e, "in sintesi, non fanno altro che estendere a nuove Confessioni esattamente quanto concesso a quelle precedenti"<sup>250</sup>; è proprio la tendenza omologante relativa alla struttura e ai contenuti delle intese finora stipulate, cui pare distaccarsi, almeno in parte, soltanto il patto con l'Unione delle Comunità Ebraiche<sup>251</sup>, a presentarsi come causa di uno dei principali aspetti carenti della disciplina.

La ripetitività dei contenuti, a causa della quale si parla solitamente di "intese-fotocopia", sembra violare, oltre che le reali concrete esigenze delle singole Confessioni religiose, anche la *ratio* del precetto costituzionale: l'articolo 8, terzo comma, si rivolge, infatti, a tutelare le peculiarità di ciascuna Confessione e non, come ormai accade nella prassi, ad appiattare le varie situazioni su una disciplina uniforme.

Lo strumento negoziale, infatti, dovrebbe essere rivolto, almeno in teoria, "alla creazione di sistemi giuridici differenziati, calibrati in relazione alle specificità di cui sono portatrici le diverse realtà confessionali"<sup>252</sup>. Del resto, la stessa Corte costituzionale ha confermato questa tesi ricordando che "Le intese di cui all'art. 8, terzo comma, sono (...) lo strumento previsto dalla Costituzione per la regolazione dei rapporti delle Confessioni religiose con lo Stato per gli aspetti che si collegano alle specificità delle singole Confessioni o che richiedono deroghe al diritto comune"<sup>253</sup>.

---

<sup>249</sup> A. PIN, *Laicità e Islam nell'ordinamento italiano, una questione di metodo*, cit., 37.

<sup>250</sup> *Ibidem*.

<sup>251</sup> In questo senso R. BOTTA, *L'intesa con gli israeliti*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1987, 99.

<sup>252</sup> M. PARISI, *Il sistema europeo di relazioni tra gli Stati e le organizzazioni religiose: conservazione o innovazione nella prospettiva della Costituzione dell'Unione Europea?*, in *www.olir.it*, 12.

<sup>253</sup> Sentenza n. 346 del 2002.

Insomma, la *ratio* su cui si fonda la previsione costituzionale dello strumento negoziale pattizio viene comunemente fatta risiedere proprio nell'adeguamento degli strumenti giuridici statali alle necessità tipiche di ogni Confessione religiosa; condizione che, nei fatti, è totalmente disattesa. In effetti, se all'interno delle intese sinora concluse dal Governo italiano, si considerano le norme *speciali*<sup>254</sup> o *esclusive*<sup>255</sup> riferibili alle singole comunità, queste risultano sorprendentemente poche.

---

<sup>254</sup> Si pensi, per esempio, alle disposizioni delle intese che individuano e disciplinano le attività degli enti o dei fedeli della confessione stipulante; come l'articolo 7 dell'intesa con la Tavola Valdese, secondo cui gli ospedali evangelici "non sono tenuti a disporre il servizio di assistenza religiosa previsto dal d.P.R. 27 marzo 1969, n. 1128"; l'articolo 5 dell'intesa con gli avventisti, secondo cui "É assicurata ai colportori evangelisti la libera diffusione del messaggio avventista, specialmente attraverso la vendita di pubblicazioni di ispirazione religiosa. I colportori che siano in possesso dei requisiti di legge hanno diritto di essere iscritti negli elenchi comunali dei venditori ambulanti anche in soprannumero rispetto ai limiti fissati dai comuni"; l'articolo 17 dell'intesa con le Comunità ebraiche secondo cui "Le Comunità ebraiche, in quanto istituzioni tradizionali dell'ebraismo in Italia, sono formazioni sociali originarie che provvedono, ai sensi dello Statuto dell'ebraismo italiano, al soddisfacimento delle esigenze religiose degli ebrei, secondo la legge e la tradizione ebraiche. La Repubblica italiana prende atto che le Comunità curano l'esercizio del culto, l'istruzione e l'educazione religiosa, promuovono la cultura ebraica, provvedono a tutelare gli interessi collettivi degli ebrei in sede locale, contribuiscono secondo la legge e la tradizione ebraiche all'assistenza degli appartenenti delle Comunità stesse. Le Comunità israelitiche di Ancona, Bologna, Casale Monferrato, Ferrara, Firenze, Genova, Livorno, Mantova, Merano, Milano, Modena, Napoli, Padova, Parma, Pisa, Roma, Torino, Trieste, Venezia, Vercelli e Verona conservano la personalità giuridica e l'assetto territoriale di cui sono attualmente dotate e assumono la denominazione di Comunità ebraiche. La costituzione di nuove Comunità, nonché la modifica delle rispettive circoscrizioni territoriali, la unificazione o la estinzione di quelle esistenti, sono riconosciute con decreto del Presidente della Repubblica, udito il parere del Consiglio di Stato, su domanda congiunta della Comunità e dell'Unione".

<sup>255</sup> A questo riguardo si fa riferimento all'articolo 17 della legge con gli avventisti secondo cui "La Repubblica italiana riconosce agli appartenenti alle Chiese Cristiane Avventiste il diritto di osservare il riposo sabatico biblico che va dal tramonto del sole del venerdì al tramonto del sabato. Gli avventisti dipendenti dallo Stato, da enti pubblici o da privati o che esercitano attività autonoma, o commerciale, o che siano assegnati al servizio civile sostitutivo, hanno diritto di fruire, su loro richiesta, del riposo sabatico come riposo settimanale. Tale diritto è esercitato nel quadro della flessibilità dell'organizzazione del lavoro. In ogni caso, le ore lavorative non prestate il sabato sono recuperate la domenica o in altri giorni lavorativi senza diritto ad alcun compenso straordinario. Restano comunque salve imprescindibili esigenze di servizi essenziali previsti dall'ordinamento. Si considerano giustificate le assenze degli alunni avventisti dalla scuola nel giorno di sabato su richiesta dei genitori o dell'alunno se maggiorenne. Nel fissare il diario degli esami le autorità scolastiche competenti adotteranno opportuni accorgimenti onde consentire ai candidati avventisti che ne facciano richiesta di sostenere in altro giorno prove di esame fissate in giorno di sabato".

Ulteriori norme interessanti sono gli articoli 4, 5 e 6 dell'intesa con le Comunità ebraiche: secondo l'articolo 4 "La Repubblica italiana riconosce agli ebrei il diritto di osservare il riposo sabatico che va da mezz'ora prima del tramonto del sole del venerdì ad un'ora dopo il tramonto del sabato. Gli ebrei dipendenti dallo Stato, da enti pubblici o da privati o che esercitano attività autonoma o commerciale, i militari e coloro che siano assegnati al servizio civile, sostitutivo, hanno diritto di fruire, su loro richiesta, del riposo sabatico come riposo settimanale. Tale diritto è esercitato nel quadro della flessibilità dell'organizzazione del lavoro. In ogni altro caso le ore lavorative non prestate il sabato sono recuperate la domenica o in altri giorni lavorativi senza diritto ad alcun compenso straordinario. Restano comunque salve le imprescindibili esigenze dei servizi essenziali

Dopo la prima intesa, conclusa con la Tavola Valdese, il 21 febbraio 1984, si è affermata una “prassi ripetitiva”<sup>256</sup>, oggetto di numerosissime critiche; solo per fare un breve esempio, è stato ricordato come “i Preamboli delle intese con avventisti e Assemblee di Dio siano pressoché identici”<sup>257</sup>.

---

previsti dall’ordinamento giuridico. Nel fissare il diario di prove di concorso le autorità competenti terranno conto dell’esigenza del rispetto del riposo sabbatico. Nel fissare il diario degli esami le autorità scolastiche adotteranno in ogni caso opportuni accorgimenti onde consentire ai candidati ebrei che ne facciano richiesta di sostenere in altro giorno prove di esame fissate in giorno di sabato. Si considerano giustificate le assenze degli alunni ebrei dalla scuola nel giorno di sabato su richiesta dei genitori o dell’alunno se maggiorenne”.

Articolo 5: “Alle seguenti festività religiose ebraiche si applicano le disposizioni relative al riposo sabbatico di cui all’articolo 4: a) Capodanno (Rosh Hashanà), primo e secondo giorno; b) Vigilia e digiuno di espiatione (Kippur); c) Festa delle Capanne (Succoth), primo, secondo, settimo e ottavo giorno; d) Festa della Legge (Simhat Torà); e) Pasqua (Pesach), vigilia, primo e secondo giorno, settimo e ottavo giorno; f) Pentecoste (Shavuoth), primo e secondo giorno; g) Digiuno del 9 di Av. Entro il 30 giugno di ogni anno il calendario di dette festività cadenti nell’anno solare successivo è comunicato dall’Unione al ministero dell’Interno, il quale ne dispone la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale”.

Articolo 6: “Agli ebrei che lo richiedano è consentito prestare a capo coperto il giuramento previsto dalle leggi dello Stato. La macellazione eseguita secondo il rito ebraico continua ad essere regolata dal decreto ministeriale 11 giugno 1980, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 168 del 20 giugno 1980, in conformità alla legge e alla tradizione ebraiche”.

<sup>256</sup> Secondo Ceccanti: “Due sono invece i punti su cui le intese precedenti (a quelle con buddhisti e testimoni di Geova) si erano differenziate in modo significativo. In primo luogo quello degli effetti civili del matrimonio religioso (...). La seconda materia su cui le intese si erano diversificate era quella del fondo dell’otto per mille dell’Irpef”. S. CECCANTI, *Le nuove intese: quando il simbolico conta più dello specifico*, in *Quad. cost.*, 2000, 399.

Per un bilancio complessivo si veda N. COLAIANNI, *A vent’anni dalla prima intesa. Un’analisi economica*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2004, 237.

<sup>257</sup> G. LONG, *Le intese con l’Unione avventista e con le assemblee di Dio in Italia*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1987, 124. Nel Preambolo dell’intesa con l’Unione avventista si afferma: “La Repubblica italiana e l’Unione italiana delle Chiese Cristiane Avventiste del settimo giorno, richiamandosi ai principi di libertà religiosa sanciti dalla Costituzione e ai diritti di libertà di coscienza e di religione garantiti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo, dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848, e successive integrazioni e ratifiche e dai patti internazionali relativi ai diritti economici, sociali e culturali e ai diritti civili e politici del 1966, ratificati con legge 25 ottobre 1977, n. 881, considerato che in forza dell’articolo 8, commi secondo e terzo, della Costituzione le Confessioni religiose hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l’ordinamento giuridico italiano, e che i loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge, sulla base di intesa con le relative rappresentanze, ritenuto che la legislazione sui culti ammessi del 1929-1930 non sia idonea a regolare i reciproci rapporti; riconosciuta l’opportunità di addivenire a tale intesa; convengono che la legge di approvazione, ai sensi dell’articolo 8 della Costituzione, della presente intesa sostituisce ad ogni effetto, nei confronti dell’Unione delle Chiese cristiane Avventiste, la citata legislazione sui culti ammessi. Nell’addivenire alla presente intesa, la Repubblica italiana prende atto che: L’Unione delle Chiese cristiane Avventiste conferma la validità dei valori del separatismo ai quali la presente intesa si ispira; L’Unione delle Chiese cristiane Avventiste, nella convinzione che l’educazione e la formazione dei fanciulli e della gioventù sono di specifica competenza delle famiglie e delle chiese, non richiede di svolgere nelle scuole gestite dallo Stato o da altri enti pubblici, per quanti fanno parte delle chiese ad essa associate, l’insegnamento di catechesi o di dottrine religiose o pratiche di culto”.

Nell’intesa con le Assemblee di Dio in Italia, si afferma, sempre nel Preambolo, che “La Repubblica italiana e le Assemblee di Dio in Italia (adi), riconosciute in ente morale di culto con decreto del Presidente della Repubblica 5 dicembre 1959, n. 1349, richiamandosi ai principi di libertà religiosa sanciti dalla Costituzione e ai diritti di libertà di coscienza e di religione garantiti dalla Dichiarazione

Ulteriori critiche nascono dal rilievo di come alcuni articoli delle stesse intese appaiano pleonastici, in quanto “ripetono affermazioni contenute nella Costituzione – come ad esempio quella che ciascuna intesa garantisce il rispetto della libertà religiosa, o tutelano gli studenti da forme di insegnamento religioso diffuso, cioè che avvengano durante lo svolgimento di discipline diverse dall’insegnamento della religione – che potevano essere omesse nella conclusione di ciascuna intesa”<sup>258</sup>.

In ogni caso, il fenomeno delle *intese-fotocopia* ha determinato la nascita di una sorta di “«diritto comune delle intese», ovvero un complesso di norme che disciplinano in senso sostanzialmente uniforme alcuni settori dei rapporti tra Stato e Confessioni religiose (assistenza spirituale, insegnamento religioso, finanziamento degli enti confessionali ecc.)”<sup>259</sup>, tali da rendere, tali accordi, “sempre più indistinguibili”<sup>260</sup> gli uni dagli altri.

Tale tendenza ha, ovviamente, compromesso l’esigenza, cui si faceva prima riferimento, di tutela delle peculiarità che ogni Confessione necessariamente presenta, in quanto “le particolari esigenze che le varie sensibilità religiose oggettivamente presentano” sono state “comprese dalla necessità di ottenere

---

Universale dei Diritti dell’Uomo, dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848, e successive integrazioni e ratifiche, e dai patti internazionali relativi ai diritti economici, sociali e culturali e ai diritti civili e politici del 1966 ratificati con legge 25 ottobre 1977, n. 881; Considerato che in forza dell’articolo 8, commi secondo e terzo, della Costituzione, le Confessioni religiose hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l’ordinamento giuridico italiano e che i loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di una intesa con le relative rappresentanze; Ritenuto che la legislazione sui culti ammessi del 1929-1930 non sia idonea a regolare i reciproci rapporti; Riconosciuta l’opportunità di addivenire alla predetta intesa; Convengono che la legge di approvazione, ai sensi dell’articolo 8 della Costituzione, della presente intesa sostituisce ad ogni effetto, nei confronti delle Chiese cristiane Evangeliche associate alle adi, la citata legislazione sui culti ammessi. Nell’addivenire alla presente intesa la Repubblica italiana prende atto che:

Le adi, convinte che la fede non necessita di tutela penale diretta, riaffermano il principio che la tutela penale in materia religiosa deve essere attuata solamente attraverso la protezione dell’esercizio dei diritti di libertà riconosciuti e garantiti dalla Costituzione, e non mediante la tutela specifica del sentimento religioso; Le adi, nella convinzione che l’educazione e la formazione religiosa dei fanciulli e della gioventù sono di specifica competenza delle famiglie e delle chiese, non richiedono di svolgere nelle scuole gestite dallo Stato o da altri enti pubblici, per quanti fanno parte delle chiese ad esse associate, l’insegnamento di catechesi o di dottrine o pratiche di culto”.

Si tratta, in sostanza di un contenuto pressoché identico.

<sup>258</sup> A. PIN, *Laicità e Islam nell’ordinamento italiano, una questione di metodo*, cit., 40.

<sup>259</sup> S. FERRARI, *Libertà religiosa individuale ed uguaglianza delle comunità religiose nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 3097.

<sup>260</sup> M. RICCA, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Giappichelli, Torino 2006, 200.



un'intesa con lo Stato italiano, che si sarebbe raggiunta più facilmente se il contenuto avesse aderito a quello dei patti precedentemente stipulati”<sup>261</sup>.

Insomma, tale omologazione è frutto di mero “realismo politico, ancorché abbia comportato la rinuncia all'introduzione di norme adeguate all'identità confessionale ma perciò inevitabilmente implicanti notevoli deroghe alla disciplina comune”<sup>262</sup>.

Ecco che, ad esempio, l'intesa con i Testimoni di Geova, che pure astrattamente avrebbe avuto delle notevoli peculiarità da regolare, ha “omesso di affrontare i due nodi più delicati (...): l'obiezione di coscienza e il rifiuto di emotrasfusioni”<sup>263</sup>; oppure la recente intesa conclusa con i Mormoni omette di regolare le problematiche legate all'istituto matrimoniale; in questi casi, alla novità degli interlocutori non si è accompagnata quella dei contenuti: le intese, invero, “ricalcano quelle precedenti, articolandosi intorno agli stessi nuclei di problemi, con minimi adeguamenti alla diversa fisionomia confessionale”<sup>264</sup>.

Del resto, le religioni che concludono un patto con le istituzioni statali ricevono, come innegabile e immediato vantaggio, la cessazione dell'applicabilità, nei loro confronti, della legge sui culti ammessi del 1929: risultano infatti non più vigenti, solo per fare un esempio, le disposizioni che, attraverso un'ingerenza ormai difficilmente tollerabile, impongono che le nomine dei ministri di culto delle Confessioni prive di intesa debbano essere approvate dalle autorità statali<sup>265</sup>.

---

<sup>261</sup> N. COLAIANNI, *Le intese con i Buddhisti e i Testimoni di Geova*, cit., 489-490. Secondo l'autore “lo strumento degli accordi, infatti, è costituzionalmente orientato alla tutela dei valori essenziali ed irriducibili delle formazioni confessionali soprattutto di minoranza; la sua funzione consiste in fondo nella tutela dell'identità di ogni singola Confessione. Tuttavia, sono proprio le norme *specialissime* di carattere identitario a far segnare il passo alle trattative e, in ultima analisi, a bloccarle (...). La conseguenza è che, al fine della pronta stipulazione, le intese si debbono limitare sostanzialmente alle sole disposizioni comuni alle altre”.

<sup>262</sup> N. COLAIANNI, *L'intesa con i buddhisti*, cit., 3.

<sup>263</sup> S. CECCANTI, *Le nuove intese: quando il simbolico conta più dello specifico*, cit., 400. Tuttavia, lo stesso autore ricorda che “per quanto concerne le emotrasfusioni il problema risulta ormai in larga parte superato: si ricorre sempre più spesso a trattamenti alternativi. Per i soggetti maggiorenni si è affermato sempre più il principio della libera scelta o comunque del consenso informato; per i minori, anche i Testimoni negli ultimi anni non si sono opposti alle decisioni della magistratura in caso di necessità. Un ragionamento analogo si può fare anche per ciò che concerne l'obiezione dopo la riforma avvenuta con la legge 8 luglio 1998, n. 320, che ha recepito gran parte delle ragioni di obiezioni dei Testimoni; questo è ancor più vero nella prospettiva dell'abolizione della leva obbligatoria”.

<sup>264</sup> N. COLAIANNI, *Le intese con i Buddhisti e i Testimoni di Geova*, cit., 480.

<sup>265</sup> Disposizione prevista dall'articolo 3 della legge 1159 del 1929. In tutte le intese, infatti, si afferma chiaramente il principio in base al quale lo Stato, su tali nomine, non ha più alcun potere di ingerenza. Ad esempio, l'articolo 2 dell'intesa con la Tavola Valdese sancisce che “La Repubblica italiana dà atto dell'autonomia e della indipendenza dell'ordinamento valdese. La Repubblica italiana, richiamandosi ai diritti di libertà garantiti dalla Costituzione, riconosce che le nomine dei ministri di

In realtà, il vantaggio maggiore e di immediata applicazione, per le Confessioni che hanno concluso un'intesa è, senza dubbio, la ben più prosaica possibilità di raccogliere risorse economiche attraverso la destinazione della quota dell'otto per mille dell'Irpef al finanziamento delle attività religiose<sup>266</sup>; tale strumento è stato immediatamente sfruttato, tanto è vero che, tra tutte le Confessioni con intese approvate con legge, soltanto i Battisti, per ragioni connesse alle basi teologiche della loro fede e alle vicende storiche che tale comunità ha attraversato, non hanno avanzato una richiesta in questo senso<sup>267</sup>.

Insomma, l'uscita dall'orbita regolata dalla legislazione sui culti ammessi ha, dunque, “un duplice effetto nei confronti delle Confessioni che giungono all'intesa: in un primo senso esse si liberano di un regime vetusto e per molti aspetti superato dall'ordinamento costituzionale, giungendo a godere di quel *favor religionis* che la

---

culto, la organizzazione ecclesiastica e la giurisdizione in materia ecclesiastica, nell'ambito dell'ordinamento valdese, si svolgono senza alcuna ingerenza statale. La Repubblica italiana prende atto che la Tavola valdese, gli organi e gli istituti delle chiese che essa rappresenta continueranno a non fare ricorso, per l'esecuzione di provvedimenti da essi presi in materia disciplinare o spirituale, agli organi dello Stato”.

<sup>266</sup> Nella raccolta delle risorse derivanti dal gettito Irpef esiste un'essenziale distinzione: alcune Confessioni ricevono l'otto per mille solo da coloro che hanno scelto espressamente di destinare loro una quota di quanto pagano all'erario, cioè lo ricevono dai soli contribuenti che hanno esplicitamente deciso di destinarli; altre, invece, sul modello della Chiesa cattolica, ricevono, oltre all'otto per mille di chi esprime tale scelta, anche quello di coloro che non si esprimono: la distribuzione tra le Confessioni di questo secondo ammontare deriva in modo proporzionale alle scelte effettive”. Per una puntuale descrizione del metodo si veda G. LONG, V. DI PORTO, *Dall'eccezione alla regola: le Confessioni non cattoliche e l'otto per mille dell'Irpef*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1998, 41 ss.

In più, le Confessioni con intesa permettono comunque, per coloro i quali contribuiscono alle attività della Confessione, di dedurre dalle imposte donazioni fino ai due milioni di lire l'anno; si veda, in questo senso l'articolo 3, legge 409 del 1993 per la Tavola Valdese; l'articolo 29 dell'intesa con gli avventisti; l'articolo 21 dell'intesa con le Assemblee di Dio; l'articolo 26 dell'intesa con i luterani; l'articolo 16 dell'intesa con i battisti. Per le Comunità ebraiche il tetto era fissato in 7,5 milioni l'anno, poiché, originariamente, l'intesa da loro conclusa non prevedeva destinazione dell'otto per mille. Successivamente, il tetto è stato abbassato a due milioni.

<sup>267</sup> I Battisti, infatti, “dovettero insistere sulla completa separazione fra Stato e Chiesa al solo scopo di salvaguardare le loro credenze riguardo la libertà religiosa ed il sacerdozio dei credenti: lo Stato non doveva assolutamente interferire con le credenze e con le pratiche religiose degli individui o delle congregazioni. Per parte sua, la Chiesa non aveva alcun diritto ad un aiuto finanziario statale: la chiesa deve essere indipendente dallo Stato in modo da non esserne condizionata direttamente od indirettamente, vivendo della Grazia di Dio, essa rifiuta favori, sovvenzioni, privilegi (...). La comunità battista italiana ha voluto così sottolineare nell'intesa come il principio della separazione delle fonti di sostentamento sia alla base del proprio ordinamento; a conferma di ciò, si può citare un documento dell'UCEBI, in cui si legge : ‘i credenti non possono accettare che le loro Chiese divengano in qualche modo dei dipartimenti pubblici, che lo Stato mantiene’”. In questo senso S. COLOMBO, *I rapporti tra lo Stato e l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia: l'intesa del 1995*, in [www.olir.it](http://www.olir.it).

Costituzione, con gli articoli 7, 8, 19 e 20, pare accordare a tutte le realtà religiose<sup>268</sup> e delle particolari facilitazioni nelle attività religiose che le intese prevedono (...). Uscendo dal contesto dei culti ammessi le Confessioni acquisiscono, inoltre, una visibilità equivalente a quella delle altre religioni che hanno ottenuto un'intesa e per molti versi paragonabile a quella della quale dispone la Chiesa cattolica<sup>269</sup>.

Insomma, è proprio per conseguire questi significativi benefici che le Confessioni religiose decidono di sacrificare le proprie peculiarità, che pure avrebbero diritto a salvaguardare, ritenendo, probabilmente a ragione, che intese pressoché identiche a quelle già approvate con legge possano implicare una maggiore facilità di approvazione da parte del Parlamento.

È dunque l'aspirazione all'ingresso nell'"olimpo delle Confessioni con intesa"<sup>270</sup> a causare un effetto quasi paradossale: in un contesto generale dove è "il principio del «diritto alla differenza» ad essere rivendicato in misura sempre maggiore"<sup>271</sup>, la politica statale del riconoscimento, invece che rispondere alle istanze di diversificazione, comporta, al contrario, la formulazione intese quasi uguali.

In conclusione, come opportunamente sintetizzato, la prassi affermatasi comporta che le Confessioni abbiano preferito rinunciare ad aspetti specifici del proprio culto, pur di ottenere un patto con lo Stato<sup>272</sup>.

### 5.2.3. I CULTI SENZA INTESA

Nel variegato panorama composto dalle numerose Confessioni acattoliche, oltre al ruolo, quasi privilegiato, svolto dai culti che hanno visto l'intesa, già conclusa con lo Stato, confermata da apposita legge di approvazione, si trovano ulteriori gruppi confessionali.

---

<sup>268</sup> Secondo Cardia "non si può parlare di un vero *favor religionis* (analogo a quello esistente nell'ordinamento USA nell'Ottocento e sino agli anni '60 del secolo XX), ma certamente al fenomeno religioso è stata riconosciuta una valenza determinante, rintracciabile oggi in quasi tutti gli ordinamenti europei, separatisti o concordatari che siano". In C. CARDIA, *Concordato, intese, laicità dello Stato. Bilancio di una riforma*, cit., 25.

<sup>269</sup> A. PIN, *Laicità e Islam nell'ordinamento italiano, una questione di metodo*, cit., 47.

<sup>270</sup> R. BOTTA, *La condizione dei gruppi religiosi di più recente insediamento in Italia*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 2000, 371.

<sup>271</sup> M. D'ARIENZO, *Attualità della tolleranza*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 2004, 507. Secondo cui "non è più l'uguaglianza dei diritti ma la disuguaglianza nella eguale libertà l'istanza primaria di riconoscimento".

<sup>272</sup> A. PIN, *Laicità e Islam nell'ordinamento italiano, una questione di metodo*, cit., 48.

Si fa riferimento, a questo proposito, da un lato alle Confessioni religiose che hanno chiesto e ottenuto, o che intendono chiedere, il riconoscimento della personalità giuridica<sup>273</sup> e che non hanno ancora chiesto o ottenuto l'intesa; dall'altro vengono in rilievo, invece, quelle Confessioni che, pur avendo già raggiunto un'intesa con il Governo italiano, non hanno ricevuto conferma con la relativa legge di approvazione. Situazione ancora diversa riguarda, invece, quei culti che, per le ragioni più varie, non intendono o non riescono ad ottenere alcun tipo di riconoscimento da parte dello Stato.

É evidente che, nel rapporto tra Stato e culti acattolici, un aspetto particolarmente rilevante riguarda proprio il *riconoscimento della personalità giuridica*, che si ottiene in virtù dell'articolo 2 della legge n. 1159 del 1929 e dell'articolo 10 del regio decreto n. 289 del 1930, in seguito alla valutazione della conformità dello statuto interno, che le singole Confessioni si sono date, all'ordinamento giuridico italiano.

Detto riconoscimento permette di poter fruire delle prerogative garantite dalla legge sui culti ammessi oltre che, naturalmente, costituisce il presupposto essenziale per poter avviare trattative con lo Stato al fine di stipulare un'intesa<sup>274</sup>. In altre parole, il riconoscimento della personalità giuridica, cioè la qualifica di "ente morale riconosciuto", pone tali culti in una situazione intermedia: questi si collocano, cioè, tra le semplici *Confessioni di fatto*, che non hanno alcun riconoscimento civile, e le comunità religiose regolate da un'intesa approvata con legge.

Venendo alla concreta disciplina, l'articolo 10 del regio decreto n. 289 del 1930, *Norme per l'attuazione della legge 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per il coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato*, sancisce che "L'erezione in ente morale degli istituti dei culti diversi dalla religione dello Stato può essere chiesta da qualsiasi interessato con domanda diretta al Ministro per la giustizia e gli affari di culto. La domanda è presentata all'ufficio di culto presso la Procura generale della corte d'appello e deve essere corredata del testo dello statuto

---

<sup>273</sup> In base alla legislazione sui culti ammessi.

<sup>274</sup> La situazione è differente per le c.d. *Confessioni di fatto*; quei gruppi, cioè, che pur avendo i requisiti di autoreferenzialità e dell'autonomia istituzionale, senza i quali sarebbe una semplice aggregazione, non ambiscono ad alcun riconoscimento civile poiché preferiscono attendere un'ulteriore crescita, oppure preferiscono continuare ad agire in maniera del tutto spontanea. A tali Confessioni spettano, ovviamente, il diritto all'eguale libertà religiosa e la possibilità di chiedere all'autorità amministrativa un successivo riconoscimento, non, invece, la possibilità di chiedere un'intesa.

dell'ente da cui risultino lo scopo, gli organi dell'amministrazione, le norme di funzionamento di esso, i mezzi finanziari dei quali dispone per il raggiungimento dei propri fini. Con il decreto di erezione può stabilirsi che il legittimo rappresentante dell'ente sia cittadino italiano. In ogni caso, però il legittimo rappresentante dell'ente deve avere il domicilio nel regno”<sup>275</sup>.

Seppur anche il semplice riconoscimento della personalità giuridica offra alle Confessioni degli innegabili benefici, ammettendole al godimento di significativi trattamenti di favore, di ordine prevalentemente economico e previsti in via

---

<sup>275</sup> Attualmente risultano riconosciuti, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 1159 del 1929 e del r.d. n. 289 del 1930: A.C.O., Associazione dei Cristiani Ortodossi in Italia (Giurisdizioni Tradizionali), Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 14 gennaio 1998, la quale ha mutato denominazione con d.P.R. 31 agosto 2004, n. 152. Associazione Filantropica Chiesa del Regno di Dio (gli Amici dell'uomo), Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 16 dicembre 1988. Associazione Santacittarama, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 10 luglio 1995. Centro Islamico culturale d'Italia, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 21 dicembre 1974. Chiesa Cristiana Evangelica Missionaria Pentecostale di Olivarella di Milazzo, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 16 dicembre 1988. Chiesa Cristiana Evangelica Indipendente di Berea, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 25 ottobre 1999. Chiesa Cristiana Millenarista, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 17 maggio 1979. Chiesa di Cristo di Milano, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 13 giugno 1977. Chiesa e confraternita dei Ss. Pietro e Paolo dei Nazionali Greci (Regio Exequatur). Chiesa Ortodossa Russa in Roma, Ente Morale riconosciuto il 14 novembre 1929, il nuovo statuto è stato approvato il 15 febbraio 2006. Chiesa ortodossa russa di Sanremo, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 3 luglio 1966. Comunità Armena dei Fedeli di rito Armeno Gragoriano, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 24 febbraio 1956. Comunità dei Greci Ortodossi in Venezia, Ente Morale riconosciuto il 30 luglio 1940. Comunità Evangelica di Confessione Elvetica o Chiesa Evangelica Riformata Svizzera di Trieste, Ente Morale riconosciuto con R.D. 4 aprile 1938. Comunità Evangelica di Confessione Elvetica o Chiesa Evangelica Riformata Svizzera di Firenze. Comunità Evangelica di Merano di Confessione Augustana. Comunità Greco-Orientale in Trieste. Comunità Religiosa Serbo-Ortodossa di Trieste, ultimo statuto approvato con d.P.R. 29 marzo 1989. Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 31 ottobre 1986. Congregazione Cristiana Evangelica Italiana in Genova-Sampierdarena, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 26 ottobre 1976. Consulta Evangelica, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 13 settembre 1999. Ente Cristiano Evangelico dei Fratelli in Novi Ligure, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 13 novembre 1997. Ente Patrimoniale della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni (Mormoni), Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 23 febbraio 1993. Fondazione per la Preservazione della Tradizione Mahayana, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 20 luglio 1999. Fondazione Apostolica, Ente Patrimoniale della Chiesa Apostolica in Italia, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 21 febbraio 1989. Fondazione dell'Assemblea Spirituale Nazionale dei Baha'i d'Italia, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 21 novembre 1966. Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 20 novembre 2000. Istituto Italiano Zen Soto Shobozan Fudenji, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 5 luglio 1999. Movimento Evangelico Internazionale "Fiumi di Potenza", Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 10 settembre 1971. Opera della Chiesa Cristiana dei Fratelli. Sacra Arcidiocesi Ortodossa per l'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale (Patriarcato di Costantinopoli), Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 16 luglio 1998. Self Realization Fellowship Church, Ente della Chiesa della Fratellanza della Realizzazione di Sé, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 3 luglio 1998. Unione Buddista Italiana (UBI), Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 3 gennaio 1991. Unione Induista Italiana (UII) Sanatana Dharma Samgha, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 29 dicembre 2000. Chiesa Cristiana Biblica, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 28 gennaio 2004. Missioni Cristiane Internazionali-Avventisti del Settimo Giorno Movimento di Riforma, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 28 gennaio 2004. Prima Chiesa del Cristo Scienista, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 28 gennaio 2004. Congregazioni Cristiane Pentecostali, Ente Morale riconosciuto con d.P.R. 20 giugno 2005.

unilaterale dallo Stato o dalle Regioni<sup>276</sup>, tra i culti con intesa riconosciuta e gli altri permangono profonde differenze, causate essenzialmente “dallo *straripamento* della disciplina pattizia, e specialmente da quel *diritto comune delle intese* che sembra avere nel suo DNA i cromosomi ideali per costituire lo zoccolo duro del *diritto comune delle Confessioni religiose*”<sup>277</sup>.

È stato ricordato, infatti, che “la situazione dei culti che non hanno concluso un’intesa con lo Stato è regolata da strumenti vetusti, sorti nel periodo fascista in concomitanza con il Concordato del Laterano e inadeguati al nuovo contesto costituzionale. La legge sui culti ammessi, n. 1159 appare, insieme al suo regolamento attuativo - r.d. n. 289/30 - un residuo storico, progressivamente eroso dalla giurisprudenza costituzionale e dal quale le Confessioni non cattoliche tendono a liberarsi attraverso le intese”<sup>278</sup>. Non è un caso, infatti, che le tutte varie intese concluse, esordiscano con una disposizione che dichiara non più applicabile alle rispettive Confessioni le norme contenute nella legge sui culti ammessi<sup>279</sup>.

---

<sup>276</sup> Si pensi, ad esempio, all’articolo 1 della legge Regione Basilicata del 30 dicembre 1995, n. 69, *Ulteriori norme in materia di disciplina urbanistica dei servizi religiosi e modifiche alla Legge Regionale n. 9 del 17 aprile 1987*, secondo cui “1. La Regione Basilicata, per gli Enti civilmente riconosciuti ai sensi della Legge 20 maggio 1985 n. 222, concede all’Ordinario Diocesano contributi in conto capitale, e in conto interessi per l’acquisto di aree e per la costruzione, la ristrutturazione, l’ampliamento e la straordinaria manutenzione di opere di culto e di ministero pastorale, compreso l’ufficio e l’abitazione del parroco, e la relativa pertinenza nonché gli istituti di istruzione religiosa con priorità per i completamenti, i consolidamenti e gli adeguamenti strutturali e antisismici e per le esigenze delle comunità insediate in zone di recente urbanizzazione. 2. I contributi possono altresì essere concessi per interventi di restauro, per la conservazione di opere artistiche e per l’acquisto di arredi e impianti di sicurezza. 3. I contributi di cui ai precedenti commi sono inoltre concessi ad altre Confessioni religiose riconosciute a norma di legge, con le procedure di cui alla presente legge”. Disciplina analoga è contenuta nell’articolo 2 della legge Regione Puglia del 4 febbraio 1994, n. 4, *Norme in materia di edilizia di culto e di utilizzazione degli oneri di urbanizzazione*, che prevede la concessione di contributi alle Confessioni non cattoliche le cui autorità territoriali siano state riconosciute.

<sup>277</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 400.

<sup>278</sup> A. PIN, *Laicità e Islam nell’ordinamento italiano, una questione di metodo*, cit., 37.

<sup>279</sup> Si pensi, solo per fare qualche esempio, all’articolo 1 della legge che approva l’intesa con la Tavola Valdese “I rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola Valdese sono regolati dalle disposizioni degli articoli che seguono, sulla base della intesa stipulata il 21 febbraio 1984, allegata alla presente legge. Dalla data di entrata in vigore della presente legge cessano pertanto di avere efficacia ed applicabilità nei confronti delle chiese rappresentate dalla Tavola Valdese, degli istituti ed opere che ne fanno parte e degli organi e persone che le costituiscono, le disposizioni della legge 24 giugno 1929, n. 1159, e del regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289”. Ancora, secondo l’articolo 1 della legge che approva l’intesa conclusa con l’Unione Italiana delle Chiese Cristiane Avventiste del settimo Giorno “I rapporti tra lo Stato e l’Unione Italiana delle Chiese Cristiane Avventiste del settimo Giorno sono regolati dalle disposizioni degli articoli che seguono, sulla base dell’intesa stipulata il 29 dicembre 1986, allegata alla presente legge. Dalla data di entrata in vigore della presente legge cessano pertanto di avere efficacia ed applicabilità nei confronti delle Chiese Cristiane Avventiste, degli istituti ed opere che ne fanno parte e degli organi e persone che le costituiscono, le disposizioni della legge 24 giugno 1929, n. 1159, e del regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289”.

Del resto, già la semplice locuzione “culti ammessi”, rappresenta chiaramente l’inequivocabile inadeguatezza di tale legislazione rispetto al sistema di pluralismo religioso delineato con la Carta Costituzionale<sup>280</sup>.

Per questa ragione, la Consulta ha provveduto a dichiarare l’incostituzionalità di quelle norme che restringevano, in modo ormai intollerabile, la libertà religiosa per i culti, limitando, in particolare, le facoltà tipiche delle Confessioni di esercitare in pubblico il proprio culto e farne propaganda: con la sentenza n. 59 del 1958, infatti, la Corte ha dichiarato l’incostituzionalità dell’articolo 1 del r.d. del 1930<sup>281</sup>, in quanto “statuendo esso l’obbligo della autorizzazione per l’apertura di templi ed oratori in modo generale, involge non soltanto i casi in cui questa autorizzazione sia resa necessaria per il conseguimento di certi vantaggi, quali, ad esempio, quello di cui all’art. 4 dello stesso decreto, ma anche quello relativo all’apertura del tempio in quanto mezzo per una autonoma professione della fede religiosa, al di fuori dei rapporti con lo Stato. È solo pertanto in relazione a questo secondo punto che l’articolo va dichiarato costituzionalmente illegittimo”<sup>282</sup>.

Al tempo stesso la Corte ha però dichiarato non fondate ulteriori questioni di costituzionalità riferite, peraltro, a disposizioni molto discusse e, secondo molti, difficilmente compatibili con il dettato costituzionale. L’esempio tipico concerne la disciplina che impone l’approvazione statale per la nomina dei ministri di culto, di

---

<sup>280</sup> Tanto è vero che, secondo numerose tesi dottrinali, l’approvazione della Carta ne avrebbe comportato l’implicita abrogazione. In questo senso si esprime F. MARZANO, *Il diritto comune delle intese*, in AA.VV., *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Atti del convegno di studi (Roma, 3 aprile 1990), Jovene, Napoli 1991, 143.

<sup>281</sup> Secondo tale articolo: “Per l’esercizio pubblico dei culti ammessi nel Regno, i fedeli di ciascun culto possono avere un proprio tempio od oratorio. L’apertura di un tempio od oratorio al culto deve essere chiesta dal ministro del rispettivo culto, la cui nomina sia stata debitamente approvata a termini dell’art. 3 della legge, con domanda diretta al Ministro per la giustizia e gli affari di culto e corredata dei documenti atti a provare che il tempio od oratorio è necessario per soddisfare effettivi bisogni religiosi di importanti nuclei di fedeli ed è fornito di mezzi sufficienti per sostenere le spese di manutenzione. L’apertura è autorizzata con decreto reale emanato su proposta del Ministro per la giustizia e gli affari di culto di concerto con quello per l’Interno”.

<sup>282</sup> Nella medesima decisione, la Corte dichiarava l’incostituzionalità dell’articolo 2: “I fedeli di un culto ammesso nel Regno possono, senza preventiva autorizzazione dell’autorità governativa, tenere negli edifici, aperti al culto a norma dell’articolo precedente, riunioni pubbliche per il compimento di cerimonie religiose o di altri atti di culto, a condizione che la riunione sia presieduta od autorizzata da un ministro di culto, la cui nomina sia stata debitamente approvata a termini dell’art. 3 della legge. In tutti gli altri casi si applicano le norme comuni per le riunioni pubbliche”. Tale illegittimità si fonda sulla considerazione che l’articolo, “posto che esso sottopone l’esercizio della facoltà di tenere cerimonie religiose e compiere altri atti di culto negli edifici aperti al culto alla condizione che la riunione sia presieduta o autorizzata da un ministro di culto la cui nomina sia stata approvata dal Ministro competente, condizione che non riguarda gli effetti civili ed è in contrasto con la libertà ampiamente garantita dall’art. 19 della Costituzione”.

cui all'articolo 3 della legge n. 1159: tale disposizione, secondo la Corte, lascerebbe impregiudicata la libera esplicazione del culto, non escludendo "la figura del ministro di culto non approvato", bensì "soltanto gli effetti civili degli atti da lui compiuti"<sup>283</sup>.

Situazione ancora diversa concerne quelle ulteriori disposizioni che, sebbene appaiano quantomeno di dubbia compatibilità con la Carta, non hanno ancora subito una dichiarazione espressa di incostituzionalità. L'esempio più evidente riguarda l'articolo 1 della legge sui culti ammessi, secondo cui "Sono ammessi nel Regno culti diversi dalla religione cattolica, apostolica e romana, purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume. L'esercizio, anche pubblico, di tali culti è libero", che appare in netto contrasto con l'articolo 19 della Costituzione; è stato puntualmente rilevato, a questo proposito, che "il controllo dello Stato sui riti può riferirsi solo al buon costume, mentre l'ordine pubblico, come limite generale all'esercizio dei diritti costituzionalmente garantiti ai singoli e alle formazioni sociali, deve considerarsi ormai estraneo al sistema costituzionale"<sup>284</sup>.

In altre parole, "la norma restrittiva dell'uguaglianza e della libertà delle Confessioni diverse dalla cattolica contenuta nell'articolo 1 della legge sui culti ammessi deve (...) considerarsi abrogata per la sua incompatibilità con il combinato disposto degli articoli 8, primo comma, e 19 Cost. La norma sancisce la "libera" professione dei principi di ogni fede religiosa, vietando il controllo statale sui principi ispiratori e sulla loro contrarietà all'"ordine pubblico" e limita il solo esercizio del culto, subordinando unicamente i riti praticati al rispetto del buon costume"<sup>285</sup>.

---

<sup>283</sup> Il riferimento è sempre relativo alla sentenza n. 59 del 1958, secondo cui: "I due commi in cui questo articolo si divide vanno considerati come un tutto unico, l'uno in funzione dell'altro, sì che l'obbligo di notificare le nomine dei ministri dei culti acattolici al Ministro competente per l'approvazione è da ritenersi sancito se e in quanto da tali nomine la Confessione religiosa miri a far dipendere determinati effetti nell'ambito dell'ordinamento giuridico statale; e la disposizione del secondo comma, in base alla quale nessun effetto civile può essere riconosciuto agli atti dei ministri di culto non approvati, vale a determinare in tal senso il contenuto e lo spirito del primo comma. Sicché l'art. 3 della legge mentre da una parte lascia impregiudicata la libera esplicazione del culto (in quanto non esclude la figura del ministro del culto non approvato, ma esclude soltanto gli effetti civili degli atti da lui compiuti), viene a trovarsi in logica correlazione con l'art. 8, nella parte in cui si riferisce alla disciplina giuridica dei rapporti fra lo Stato e le Confessioni acattoliche".

<sup>284</sup> P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna 1984, 42.

<sup>285</sup> J. PASQUALI CERIOLO, *I rapporti con le confessioni religiose*, in G. Casuscelli (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, II ed., Giappichelli, Torino 2007, 36.



Proseguendo il confronto tra Confessioni provviste, o meno, di intesa approvata, bisogna rilevare che anche il regime matrimoniale dei culti riconosciuti risulti assai penalizzante rispetto a quello delle Confessioni che hanno concluso un'intesa; per i primi, è infatti necessaria "l'autorizzazione scritta con indicazione del ministro di culto davanti al quale la celebrazione deve aver luogo", rilasciata dall'Ufficiale dello stato civile "dopo aver accertato che nulla si oppone alla celebrazione del matrimonio"<sup>286</sup>.

La disciplina di sfavore cui sono sottoposte le comunità religiose prive di intesa approvata, è accentuata dal già citato regio decreto n. 289 del 1930 che, anziché limitarsi all'attuazione della legge sui culti ammessi, introduce ulteriori regole inedite; il riferimento, in questo senso, è agli articoli 13 e 14 che consentono al Ministro dell'Interno di ordinare visite ed ispezioni presso gli istituti dei culti, essendo questi stessi, "soggetti alla vigilanza e alla tutela governativa"; si prevede, inoltre, nel caso venissero accertate "gravi irregolarità nell'amministrazione di tali istituti, ovvero quando l'amministrazione non sia in grado di funzionare", che lo stesso Ministro dell'Interno abbia la potestà di "sciogliere l'amministrazione medesima e nominare un commissario governativo per la temporanea gestione"<sup>287</sup>.

Un'ultima rilevante differenza si manifesta nelle disposizioni secondo le quali "il regio decreto, pur consentendo lo svolgimento dei servizi di assistenza dei ministri di culto nei luoghi di cura e di ritiro (articolo 5), nei penitenziari (articolo 6) e nelle forze armate (articolo 8), li sottopone ad un regime di autorizzazione, mentre per i

---

<sup>286</sup> Infatti, l'articolo 8 della legge n. 1159 del 1929 sancisce che: "Chi intende celebrare il matrimonio davanti alcuno dei ministri di culto, indicati nel precedente art. 3, deve dichiararlo all'Ufficiale dello stato civile, che sarebbe competente a celebrare il matrimonio. L'Ufficiale dello stato civile, dopo che siano state adempiute tutte le formalità preliminari e, dopo avere accertato che nulla si oppone alla celebrazione del matrimonio secondo le norme del codice civile, rilascia autorizzazione scritta con indicazione del ministro del culto davanti al quale la celebrazione deve aver luogo e della data del provvedimento, con cui la nomina di questi venne approvata a termini dell'art. 3".

<sup>287</sup> Più precisamente, secondo l'articolo 13: "Oltre alle norme speciali stabilite nel decreto di erezione in ente morale, gli istituti dei culti diversi dalla religione dello Stato sono soggetti alla vigilanza ed alla tutela governativa. Tutte le attribuzioni spettanti allo Stato sugli istituti sopra menzionati sono esercitate dal Ministro dell'Interno e dagli organi dal medesimo dipendenti". L'articolo 14 sancisce che "La vigilanza governativa di cui all'articolo precedente include la facoltà di ordinare visite ed ispezioni agli istituti indicati nell'articolo stesso. Quando siano accertate, comunque, gravi irregolarità nell'amministrazione di tali istituti ovvero quando l'amministrazione non sia in grado di funzionare, il Ministro dell'Interno può sciogliere l'amministrazione medesima e nominare un commissario governativo per la temporanea gestione".

ministri di culto designati dalle Confessioni con intesa, l'esercizio di tali servizi è libero e senza limitazione di orario”<sup>288</sup>.

L'aspetto forse più grave riguarda però la situazione, quasi paradossale, in cui si trovano quelle Confessioni religiose che, pur avendo concluso un'intesa con il Governo italiano, non la hanno ancora vista approvare con legge<sup>289</sup>; tali comunità, seppure siano state ritenute, dallo stesso Governo, idonee a concludere un'intesa, non sono state ammesse, in mancanza della relativa approvazione, a godere di alcun regime di favore negoziato, rimanendo così soggette alla medesima disciplina cui sono soggette le altre Confessioni riconosciute.

Tale situazione rappresenta, come già accennato, un grave *vulnus* all'interno del nostro ordinamento, che “lede nell'essenziale il principio di affidamento che trova radice nell'impegno del Governo, contenuto nell'accordo, di presentare alla Camera il relativo disegno di legge”<sup>290</sup>.

### 5.3. IL PROBLEMA DELLE “LEGITTIME RAPPRESENTANZE”: IL CASO MUSULMANO

#### *5.3.1. LE DIFFICOLTÀ A GIUNGERE AD UNA RAPPRESENTANZA UNITARIA E IL TRAMONTO DELLA PROSPETTIVA DI UN'INTESA*

Nell'approfondire tutti i differenti profili che caratterizzano il rapporto tra Stato e Confessioni religiose, risulta emblematico che la “stagione delle intese” abbia del tutto trascurato il gruppo religioso emergente nel panorama nazionale: la comunità islamica.

Se è vero che i musulmani cittadini italiani sono un numero, ancora, piuttosto contenuto, assestandosi intorno alle 100.000 unità, le cifre si impennano qualora si faccia riferimento ai soggetti che, in seguito del massiccio fenomeno migratorio, risiedono nel nostro territorio. Secondo recenti statistiche, infatti, l'Islam costituisce

---

<sup>288</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 406.

<sup>289</sup> Si tratta della Chiesa Apostolica in Italia, dell'Unione Buddhista Italiana, dell'Unione Induista Italiana, della Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova, della Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale e della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni (Mormoni).

<sup>290</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 401.

già la seconda religione presente nel paese e, in ogni caso, è destinata a crescere in modo esponenziale, sia per l'arrivo di nuovi immigrati, sia per i nuovi nati nel territorio italiano educati alla fede musulmana<sup>291</sup>.

Il mondo politico e sociale, di fronte al vertiginoso incremento della popolazione islamica e alle inevitabili complicazioni che ciò comporta, trova notevoli difficoltà a rapportarsi con tale comunità e, ancora prima, ad individuare al suo interno degli interlocutori legittimi e credibili<sup>292</sup>.

Tali problematiche sono spesso legate proprio all'intrinseca strutturazione di questa Confessione che, in particolare nella sua componente sunnita<sup>293</sup>, è totalmente priva di un'organizzazione gerarchica interna, che si possa presentare come responsabile a prendere decisioni nei confronti della totalità dei fedeli della Confessione; alla mancanza di una guida definita si accompagna, inoltre, l'assenza di un organo di vertice precostituito.

Come è stato rilevato, l'Islam, “pur tendendo a dominare con precetti minuziosissimi tutte le manifestazioni della vita dei credenti, anche in quegli ambiti che potrebbero apparire i più lontani dal campo della religione, ignora l'esistenza di una chiesa gerarchicamente organizzata e composta di persone rivestite di particolari caratteristiche sacramentali e al cui vertice sta un capo supremo, moderatore dell'organismo ecclesiastico e autorità docente in ultima istanza in materia di dogma, di rito e di diritto (...), quello che è definito «clero musulmano» è l'insieme degli

---

<sup>291</sup> Informazioni contenute in A. PIN, *Laicità e Islam nell'ordinamento italiano, una questione di metodo*, cit., 37; sul punto anche A. PACINI, *I musulmani in Italia. Dinamiche organizzative e processi di interazione con le società e le istituzioni italiane*, in [www.centrodoardoagnelli.it](http://www.centrodoardoagnelli.it).

<sup>292</sup> I problemi riguardano molti differenti aspetti: la famiglia (circa il velo, l'autorità paterna, l'eredità, il ripudio, la poligamia), l'educazione e l'istruzione (rapporto tra i differenti generi, la partecipazione ad attività sportive, l'educazione sessuale, l'insegnamento religioso), la cultura (legislazione, trapianti d'organo) e la politica (partiti islamici, stato confessionale). Il tema è approfondito in S. FERRARI, *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, Il Mulino, Bologna 2000; anche F. FREGOSI, *Recevabilité du droit islamique dans les États européens: entre revendication sociale, mise en oeuvre limitée et enjeu symbolique*, in F. Fregosi (a cura di), *Lectures contemporaines du droit islamique. Europe et monde arabe*, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg 2004, 121 ss.

<sup>293</sup> La situazione è leggermente diversa a proposito della religione sciita, in quanto “lo sciismo duodecimo dispone di una vera e propria organizzazione di tipo ecclesiastico, di un clero costituito da una moltitudine di dottori della Legge e di ulema divisi in scuole dottrinali aventi ciascuna a capo un Grande Ayatollah riconosciuto come fonte di imitazione”. In questo senso si esprime F. FREGOSI, *Islam, una religione senza clero? Una riflessione comparata*, in *Daimon*, n. 3, 2003, 106.

addetti alle funzioni delle moschee, del quale può far parte qualsiasi musulmano idoneo per conoscenza, non per particolare investitura o ordinazione sacerdotale”<sup>294</sup>. Del resto, “il profeta Muhammad, come è noto, non istituì sacramenti, né sacerdoti, né ministri di culto: alle pratiche di culto ogni musulmano può attendere direttamente una volta che le abbia apprese, e anche alle cerimonie che si tengono in comune (...) può presiedere qualsiasi credente esperto di rito”<sup>295</sup>. Dunque, lo stesso *imam* “non ha alcuna mediazione tra Dio ed i fedeli e quindi la sua figura non è assimilabile a quella di un sacerdote (...). La nozione di clero ordinato, così come è conosciuta nel mondo cristiano, è estranea all’Islam”<sup>296</sup>.

Proprio da queste caratteristiche, su cui la religione musulmana si fonda, oltre che dall’accentuata frammentazione degli Stati di provenienza degli stessi immigrati islamici, deriva la difficoltà di unificare le varie comunità all’interno di un’unica rappresentanza e, di conseguenza, anche a dare vita ad un dialogo con le istituzioni statali competenti in vista di un’intesa con il Governo italiano; il proliferare degli attori sociali e il decentramento dei luoghi dell’autorità sono “alla base delle difficoltà che incontrano le comunità islamiche presenti in Europa nell’esprimere una rappresentanza unitaria, capace di agire come interlocutore nel rapporto con lo Stato”<sup>297</sup>.

Questa significativa disomogeneità ha causato, ovviamente, la nascita, all’interno del panorama musulmano, di una molteplicità di diverse aggregazioni di rilievo, dall’UCOII (Unione delle Comunità e delle Organizzazioni Islamiche in Italia)<sup>298</sup>,

---

<sup>294</sup> F. CASTRO, *Diritto musulmano (voce)*, in *Digesto – Discipline civilistiche*, Utet, Torino 1994, 289.

<sup>295</sup> *Ibidem*.

<sup>296</sup> S. FERRARI, *Lo spirito dei diritti religiosi*, Il Mulino, Bologna 2002, 229.

<sup>297</sup> *Ivi*, 237.

<sup>298</sup> L’UCOII nasce nel 1990 dalla presenza in Italia di studenti provenienti dal Medio Oriente; ha tra i suoi obiettivi la costruzione di un ambiente islamico puro, in un contesto non musulmano, e, a tal fine, auspica una certa separazione della comunità islamica all’interno della società italiana e intende “negoziare collettivamente, su base politico-religiosa, uno statuto derogatorio di cittadinanza che consenta il riconoscimento più ampio possibile del *corpus* delle regole giuridiche islamiche e stabilisca il grado di autoesclusione necessario alla riproduzione della propria separatezza”; così R. GUOLO, *La rappresentanza dell’Islam italiano e la questione delle intese*, in S. Ferrari (a cura di), *Musulmani in Italia, la condizione giuridica delle comunità, islamiche*, Il Mulino, Bologna 2000, 71. Sulla base di dette rivendicazioni, la dottrina generalmente attribuisce all’UCOII un legame con i Fratelli Musulmani, un’organizzazione fondamentalista che sviluppa una concezione essenzialmente comunitaria dell’islam, veicolata al ruolo dell’ortoprassia”; così K. FOUAD ALLAM, *L’Islam contemporaneo in Europa e in Italia fra affermazione identitaria e nuova religione minoritaria*, in G. Zincone (a cura di), *Secondo rapporto sull’integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna 2001, 605; nello stesso senso R. GUOLO, *Le organizzazioni islamiche in Italia e le reti transazionali di*

che ha cercato, da subito, di raggiungere un'intesa con lo Stato italiano, tanto da presentare una bozza a tale scopo, al Centro Islamico Culturale d'Italia<sup>299</sup>, unica realtà ad essere, finora, eretta ad ente morale, attraverso decreto del Presidente della Repubblica<sup>300</sup>.

Ancora, ulteriore comunità di rilievo è il COREIS (Comunità Religiosa Islamica Italiana)<sup>301</sup>, composta essenzialmente da cittadini italiani convertiti alla religione musulmana, che mira ad una piena integrazione dell'Islam nella società italiana ritenendo che, con la propria lettura della religione musulmana, non si porrebbe alcun problema di compatibilità con l'ordinamento italiano; è interessante notare come, con la bozza d'intesa che ha presentato, la COREIS non intenda "negoziare con la Repubblica un particolare statuto di cittadinanza per i musulmani poiché ritiene che questo sia unico per tutti i cittadini e non vada definito su basi religiose"<sup>302</sup>.

Un'altra organizzazione che si struttura intorno alcune autorevoli figure di italiani convertiti è l'AMI (Associazione musulmani italiani), la quale cerca, anch'essa, di rappresentare un islam pienamente compatibile con il nostro ordinamento, lontano da derive fondamentaliste<sup>303</sup>.

Da queste rapide considerazioni, che neppure tengono conto delle ulteriori comunità islamiche minori, si comprende come esistano una molteplicità di aggregazioni che interpretano in modo assai diverso le varie tendenze della medesima fede, le quali,

---

*riferimento*, relazione presentata al Convegno *L'Islam in Italia. Appartenenze religiose plurali e strategie diversificate*, Torino 2-3 dicembre 2004, in [www.centroedoardoagnelli.it](http://www.centroedoardoagnelli.it), 3.

<sup>299</sup> Si tratta del Centro fondatore e custode della Moschea di Roma; sul tema S. ALLIEVI, *I musulmani in Italia: chi sono e come ci vedono*, in *Limes*, n. 3/2004, 101.

Si ritiene che il centro rappresenti "l'Islam degli Stati", cioè che si faccia interprete degli interessi dei musulmani in Italia solo mediatamente, attraverso un'organizzazione che esprime direttamente la volontà dei paesi islamici più influenti, politicamente ed economicamente. In effetti, il suo consiglio d'amministrazione era, almeno inizialmente, composto dagli ambasciatori di molti paesi islamici, e, l'intera organizzazione, era caratterizzata dal "peso politico e finanziario della Lega del mondo islamico (...) in particolare del suo membro egemone, l'Arabia Saudita, e del Marocco", in questo senso R. GUOLO, *La rappresentanza dell'Islam italiano e la questione delle intese*, cit., 72.

<sup>300</sup> Si tratta del d.P.R. 21 dicembre 1974, n. 712.

<sup>301</sup> La comunità richiama esplicitamente le dottrine sufiste e l'esoterismo legato al filosofo René Guenon. Tale concezione dell'Islam è approfondita in A.A.W. PALLAVICINI, *L'Islam interiore*, Mondadori, Milano 1991. Nel contempo, però, la COREIS è spesso criticata dalle altre comunità islamiche che la considerano, "più che un'organizzazione musulmana, una *setta gnostico-esoterica* basata su principi estranei alla religione islamica, in cui dominante sarebbe il *culto della personalità del fondatore*"; R. GUOLO, *Le organizzazioni islamiche in Italia e le reti transazionali di riferimento*, cit., 7.

<sup>302</sup> R. GUOLO, *La rappresentanza dell'Islam italiano e la questione delle intese*, cit., 76.

<sup>303</sup> In questo senso S. ALLIEVI, *I musulmani in Italia: chi sono e come ci vedono*, cit., 102.

ciascuna in base a fattori diversi, come il maggiore radicamento sociale, la preponderanza di cittadini italiani che vi hanno aderito o la compatibilità con la società e l'ordinamento italiano, si propongono quali uniche rappresentanti dell'Islam italiano<sup>304</sup>.

Insomma, il fatto che ciascuna gruppo si ponga di fronte allo Stato come interlocutore unico, dequalificando gli altri, implica l'assoluta impossibilità di concludere un'intesa ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione. Del resto, nessuna delle realtà elencate può dirsi pienamente rappresentante non solo della totalità, ma neppure di una parte consistente dell'Islam italiano: risulta quindi impossibile adottare il classico criterio in forza del quale, nel procedere agli accordi bilaterali e pattizi, sarebbe necessaria "la verifica dell'effettiva rappresentanza della maggioranza dei musulmani residenti in Italia"<sup>305</sup>.

Addirittura è stato rilevato come tutte insieme queste organizzazioni rappresentino "solo una parte minoritaria dell'Islam presente in Italia: che, se credente, si accontenta spesso di ritrovarsi nelle moschee, senza interessi di rappresentanza più larga. E va tenuto conto che vi è una vasta maggioranza silenziosa di musulmani (...) che, per impossibilità logistica (...) ma ancor più per scelta, non frequenta il mondo delle moschee e dell'associazionismo, e non si sente da esso rappresentata"<sup>306</sup>.

Da un lato, quindi, se pare totalmente inadeguato intavolare una trattativa con solo una parte dell'Islam organizzato, sembra ancora più improbabile fare in modo che le diverse aggregazioni si radunino in una realtà unitaria, considerando come, "molte persone dell'*elite* musulmana, non sembrano condividere l'idea di costituire organismi rigidi di rappresentanza dei musulmani"<sup>307</sup>.

Esempio tipico di queste difficoltà riguarda il tentativo fallimentare, sorto e naufragato nel 1998, di dare vita al Consiglio islamico d'Italia (Cid'I), per costituire un organismo rappresentativo dell'intera comunità musulmana<sup>308</sup>. Già la sua stessa

---

<sup>304</sup> Del resto questa tendenza si comprende con facilità limitandosi ad esaminare le rispettive denominazioni.

<sup>305</sup> Criterio che era stato proposto da F. CASTRO, *La minoranza islamica in Italia*, in S. Bartole, N. Olivetti Rason, L. Pegoraro (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Cedam, Padova 1998, 184.

<sup>306</sup> S. ALLIEVI, *I musulmani in Italia: chi sono e come ci vedono*, cit., 103.

<sup>307</sup> G. MACRÍ, *Islam, rappresentanza degli interessi religiosi e diritto comune europeo*, in [www.olir.it](http://www.olir.it), 17.

<sup>308</sup> Il Cid'I fu composto a seguito dell'accordo tra UCOII, la Lega del mondo islamico presente nel paese e il Centro islamico culturale d'Italia.

nascita aveva, in effetti, fatto segnare un aperto dissenso proprio tra quelle comunità islamiche che ambivano autonomamente alla conclusione di un'intesa; in seguito, fu proprio l'enorme conflittualità tra le sue componenti a causare l'improcedibilità di ogni attività all'interno dello stesso Consiglio<sup>309</sup>.

Risulta impraticabile, a maggior ragione, anche il tentativo di unificazione delle varie componenti islamiche, pilotata dalle istituzioni, qualora queste volessero obbligare i diversi gruppi musulmani a comporre una rappresentanza unitaria: l'amministrazione pubblica, infatti, "è legittimata a richiedere che le comunità musulmane si dotino delle strutture in mancanza delle quali è impossibile un'interazione efficace con lo Stato, senza però spingersi fino a definire i caratteri che esse debbono assumere al proprio interno"<sup>310</sup>.

In effetti, ad una tale considerazione depone anche lo stesso articolo 8 della Costituzione che, stabilendo come le Confessioni abbiano "diritto di organizzarsi secondo i propri statuti", esclude *ab origine* la possibilità che lo Stato possa intervenire di propria iniziativa dando un'ossatura unitaria alle aggregazioni islamiche; insomma, risulta chiaro che l'istituzione civile "non potrà imporre d'autorità uno statuto che si sovrapponga alle norme della Confessione religiosa, le abroghi, le deroghi o, comunque, le sostituisca". In effetti, la stessa Corte costituzionale ha ricordato che, nell'articolo 8, non può non riconoscersi il definitivo abbandono, da parte dello Stato, della pretesa di fissare direttamente per legge i contenuti degli statuti confessionali<sup>311</sup>.

In ogni caso, non sembra poter essere ricondotta a quest'ultima ipotesi, l'iniziativa presa dal nostro Governo, alcuni anni fa, allo scopo di dare vita, attraverso apposito decreto, ad una "Consulta islamica", con l'obiettivo di approfondire, conoscere e discutere le esigenze delle comunità musulmane<sup>312</sup>.

---

<sup>309</sup> A causa di queste difficoltà, infatti, l'attività del Consiglio si è conclusa poco dopo la nascita dello stesso; in sostanza gli stessi membri del Consiglio non si sono mai neppure radunati.

<sup>310</sup> S. FERRARI, *Profili giuridici e valoriali dell'integrazione dell'islam nella società europea e italiana e modelli di rapporto tra confessione islamica e Stato in corso di elaborazione in Europa*, relazione presentata al Convegno *L'islam in Italia. Appartenenze religiose plurali e strategie diversificate*, Torino, 2-3 dicembre 2004, in [www.centroedoardoagnelli.it](http://www.centroedoardoagnelli.it), 11.

<sup>311</sup> In questo senso si esprime la sentenza n. 43 del 1988.

<sup>312</sup> L'iniziativa è stata presa dal Ministro dell'Interno Pisanu con decreto del 10 settembre 2005 e confermata, poi, dal suo successore Amato; i membri della Consulta, sono stati nominati il 30 novembre dello stesso anno. Alcuni studiosi hanno paragonato la Consulta ad analoghi organi consultivi istituzionali o para-istituzionali attivati in ordinamenti diversi, come il *Conseil Française de Culte Musulman* o il *British Muslim Council*, apprezzando comunque il tentativo di facilitare

In questo caso, infatti, non si mirava né a creare un Islam ufficiale, né, tantomeno, ad istituire *ex lege* un interlocutore per giungere ad un'intesa; si trattava, al contrario, di un tentativo di confronto, seppur nato da iniziativa statale e rivolto a membri cooptati da istituzioni civili, esperti e componenti dell'area islamica, proprio al fine di rispondere alle concrete esigenze di detta comunità religiosa, "considerata la crescente indipendenza, anche in ambito europeo, tra le politiche di sicurezza, di garanzia dei diritti civili e sociali, dell'integrazione nella prospettiva della coerenza sociale"<sup>313</sup>.

In altre parole, di fronte all'accertata impossibilità di concludere un'intesa con il mondo musulmano, proprio per l'assenza di un interlocutore unitario da parte islamica, le istituzioni governative hanno provveduto a istituire una diversa forma di concertazione, al fine di procedere a puntuali interventi normativi con il supporto di membri autorevoli della medesima comunità islamica.

Secondo lo stesso Ministro Pisanu, promotore dell'iniziativa, la Consulta avrebbe dovuto costituire uno "strumento di conoscenza delle comunità islamiche, senza pretese di rappresentanza generale della comunità musulmana"<sup>314</sup>: insomma, non si trattava affatto della pretesa di rappresentare democraticamente le diverse realtà culturali, piuttosto di offrire uno spazio ulteriore per dare voce a interessi e preoccupazioni altrimenti scarsamente considerate.

---

l'integrazione islamica attraverso il contributo di esperti esponenti di quello stesso mondo. In questo senso G. MACRÌ, *Islam, rappresentanza degli interessi religiosi e diritto comune europeo*, cit., 27; anche S. SILEONI, *Partecipazione e tutela del pluralismo: la Tavola transculturale per la questione dell'emergenza in Canada e la consulta per l'Islam in Italia*, il testo è disponibile in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

Non sono mancate però, al tempo stesso, affermazioni critiche, la Consulta, infatti, è stata considerata un caso di "revisione strisciante della Costituzione" (N. COLAIANNI, *La Consulta per l'Islam italiano: un caso di revisione strisciante della Costituzione*, in [www.olir.it](http://www.olir.it)) o, addirittura, un'ipotesi di "vetero giurisdizionalismo sardo" (G.B. VARNIER, *Le norme in materia di libertà religiosa: molti silenzi e rinnovate vecchie proposte*, in [www.statoechiase.it](http://www.statoechiase.it), 3), perché avrebbe rimpiazzato il procedimento previsto dalla Carta, che impongono la negoziazione con le Confessioni e individuano nella Presidenza del Consiglio, e non nel Ministero dell'Interno, l'organo competente ad intrattenere i rapporti con le rappresentanze confessionali. Ulteriori sguardi critici si rinvengono in P. CONSORTI, *Pluralismo giuridico: reazione giuridica multiculturalista e proposta interculturale*, in [www.statoechiase.it](http://www.statoechiase.it), 22; considerazioni analoghe in G. CASUSCELLI, *La libertà religiosa alla prova dell'Islam: la peste dell'intolleranza*, in [www.statoechiase.it](http://www.statoechiase.it), 22.

<sup>313</sup> D.m. 10 settembre 2005.

<sup>314</sup> Si veda l'intervento dello stesso Ministro alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, il 23 novembre 2004, a proposito del ddl sulla *Libertà religiosa e culti ammessi*.



Ancora una volta, però, la conflittualità tra le varie eterogenee componenti dell'Islam è risultata fatale anche per tale organo<sup>315</sup>; l'infausta sorte della Consulta ha convinto il successivo Ministro dell'Interno, Amato, ad istituire un ulteriore Comitato scientifico di esperti, cui è stato affidato il compito di delineare “una chiara concezione della cittadinanza ed un corretto approccio per l'integrazione”; il tentativo, in questo caso, era diretto, ricorrendo al contributo di spiccate personalità prive di un immediato nesso con la comunità musulmana<sup>316</sup>, alla redazione di un documento che potesse chiarire i confini del diritto-dovere di integrazione.

Dal lavoro di tale Comitato è scaturita una “Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione”<sup>317</sup>, nella quale si è cercato di delineare un quadro sintetico della civiltà e della cultura italiana, indicando un nucleo di valori irrinunciabili cui ogni cultura, quindi anche quella islamica, è tenuta ad adeguarsi quando si insedia nel nostro paese<sup>318</sup>.

In realtà, non risulta ben chiarito lo scopo ultimo dell'iniziativa, considerando anzitutto come si sia escluso che l'ingresso degli immigrati possa essere subordinato all'adesione alla Carta e, in secondo luogo, essendo stato rilevato come, in luogo di tale documento, “sarebbe stato sufficiente stampare un adeguato numero di copie (...) della Carta fondamentale” per divulgare i principi su cui deve fondarsi la convivenza nel nostro paese; l'approvazione della Carta dei valori, in altre parole, potrebbe apparire come un segnale “di scarsa fiducia verso le regole già dettate dalla Costituzione per affrontare le relazioni con le Confessioni religiose diverse dalla cattolica”<sup>319</sup>.

---

<sup>315</sup> Secondo molti, in realtà, molti problemi sono derivati anche dalla situazione internazionale: gli scontri all'interno della Consulta sarebbero derivati, anche, dal conflitto israelo-palestinese e da quello israelo-libanese. È evidente, infatti, che i rapporti all'interno della Consulta si siano irrimediabilmente compromesse quando, dopo lo scoppio della guerra tra Israele e Libano, l'UCOII è intervenuta acquistando una pagina sui quotidiani *Resto del Carlino*, *Nazione*, *Giorno* dal titolo “Teri stragi naziste, oggi stragi israeliane”.

<sup>316</sup> I componenti, infatti, sono Carlo Cardia, Roberta Aluffi-Beck Peccoz, Khaled Fouad Allam, Adnane Mokrani e Francesco Zannini.

<sup>317</sup> Decreto ministeriale del 23 aprile 2007.

<sup>318</sup> Per alcune considerazioni, peraltro prevalentemente critiche, sul contenuto della Carta si veda N. COLAIANNI, *Una «carta» postcostituzionale?*, in [www.statoechiase.it](http://www.statoechiase.it); P. DONATI, *Oltre il multiculturalismo*, Laterza, Roma-Bari 2008.

<sup>319</sup> P. CONSORTI, *Pluralismo giuridico: reazione giuridica multiculturalista e proposta interculturale*, cit., 22. Un commento altrettanto critico è contenuto in N. COLAIANNI, *Alla ricerca di una politica del diritto sui rapporti con l'Islam (Carta dei valori e Dichiarazione di intenti)*, in [www.statoechiase.it](http://www.statoechiase.it).

Del resto, la sorte della stessa Carta dei valori si è dimostrata quantomeno poco fortunata: al momento dell'adesione, infatti, numerosi gruppi islamici, in particolare quelli che avevano innescato le maggiori polemiche e tensioni a proposito dell'adeguamento dei principi dell'Islam alla realtà italiana, si sono rifiutate di sottoscriverla.

Per cercare di colmare le lacune più significative che impediscono di concludere, non solo un'intesa, ma anche un ben più semplice progetto comune o un accordo programmatico o valoriale con l'ordinamento italiano, alcune comunità islamiche hanno redatto e sottoscritto una "Dichiarazione d'intenti per la federazione dell'Islam italiano"<sup>320</sup>, avente lo scopo di "aggregare le organizzazioni musulmane esistenti, associazioni, centri culturali, che condividano i principi della Costituzione italiana e della Carta dei valori, e dare loro una configurazione unitaria in vista del riconoscimento giuridico da parte dello Stato"; questa interessante evoluzione si è concretizzata nella recente istituzione di un Comitato per l'Islam italiano insediatosi presso il ministero dell'Interno lo scorso 10 febbraio 2010 che, pur non occupandosi minimamente di alcuna bozza di intesa, ipotesi che del resto, allo stato dei fatti e per le problematiche accennate, sembra di impossibile realizzazione, si concentra prevalentemente sul tentativo di realizzare una sempre maggiore integrazione.

In conclusione, sembra ormai accertato come la presenza, anche nel contesto italiano, della tipica conformazione sociologica della società islamica, suddivisa in comunità autonome, tutte alternative l'una all'altra, rende ormai utopistica la prospettiva della conclusione di un'intesa con il Governo italiano ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione; ciò è confermato, del resto, dal fatto che la recente Dichiarazione d'intenti non prenda nemmeno in considerazione l'ipotesi di un accordo con lo Stato<sup>321</sup>.

Anche la possibilità di concludere *un'intesa aperta, o a geometria variabile*<sup>322</sup>, un accordo, cioè, dove lo Stato si accontenti di condurre le trattative con una

---

<sup>320</sup> Fanno parte del progetto i responsabili della rivista Azad, della Comunità Ismailita in Italia, della Coreis, del Centro Islamico Culturale d'Italia, dell'Associazione Nazionale Oltre le Frontiere, dell'Associazione Donne Marocchine in Italia, del centro culturale Dar Al Hikma.

<sup>321</sup> Per un quadro esemplificativo e sintetico dei problemi e degli strumenti con i quali l'ordinamento può affrontare e risolvere le sfide poste dall'Islam si veda G. DI COSIMO, *Costituzione e Islam in Italia*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>322</sup> Espressione utilizzata dal professor Pizzatti, presidente della commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose della Presidenza del Consiglio, nell'audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, nella seduta del 31 ottobre 2002.

componente soltanto, purché sia la più numerosa, tra le varie comunità riconducibili a tale fede è risultata impraticabile. Il modello, già adottato nell'intesa con la Confessione buddhista, dove l'accordo è stato concluso solo con "la rappresentante di una parte (...) delle comunità e delle scuole buddhiste presenti nel territorio"<sup>323</sup> che rappresentava, dunque, esclusivamente i gruppi aderenti, risulta difficilmente riproducibile nella realtà islamica.

In effetti, qualora si tentasse di percorrere tale strada, è facile prevedere che, in primo luogo, l'accesa competizione che contraddistingue il mondo musulmano non garantirebbe affatto la progressiva riunificazione delle aggregazioni, bensì comporterebbe la conclusione di intese separate; in secondo luogo rimane il rischio che possano essere le stesse comunità islamiche che hanno concluso l'accordo a promuovere una forma di ostracismo, impedendo alle altre di aderire successivamente all'intesa che esse hanno siglato.

### 5.3.2. UNO SPUNTO COMPARATISTICO, DUE SOLUZIONI OPPOSITE: L'ACCORDO SPAGNOLO E LA "RIGIDITÀ" BELGA E BULGARA

Approfondendo il tema del difficile rapporto che si sviluppa tra le diverse comunità islamiche e le forze politico-istituzionali, tipiche degli ordinamenti occidentali, in vista della previsione del riconoscimento e della regolamentazione del culto islamico, risulta particolarmente interessante esaminare come le medesime questioni siano state risolte in altri Stati europei che, come l'Italia, hanno visto, soprattutto negli ultimi anni, una presenza sempre più massiccia della componente islamica.

Un primo esempio interessante concerne l'esperienza spagnola; anche nel contesto iberico, infatti, l'opportunità di concludere un patto tra la comunità musulmana e le istituzioni appariva particolarmente complessa<sup>324</sup>.

L'ordinamento spagnolo, come quello italiano, è caratterizzato da una struttura piramidale circa la politica in materia ecclesiastica: le varie Confessioni religiose,

---

<sup>323</sup> S. ANGELETTI, *L'intesa tra lo Stato italiano e l'Unione Buddhista Italiana*, cit., 1.

<sup>324</sup> La presenza islamica in Spagna ricalca in modo abbastanza simile l'esperienza italiana. Nonostante l'antica occupazione musulmana della penisola, durata fino alla completa *Reconquista* del XV secolo, è solo negli anni ottanta e novanta che la presenza islamica si è accresciuta notevolmente, proprio grazie all'immigrazione. Un'ampia panoramica sulla storia islamica nella penisola iberica è contenuta in J. MANTECON, *Islam in Spain*, in R. Aluffi-Beck Peccoz, G. Zincone (a cura di), *The Legal Treatment of Islamic Minorities in Europe*, Peeters, Leuven 2004, 213.

infatti, si assestano su tre differenti livelli di fronte allo Stato<sup>325</sup>: il primo comprende le religioni assoggettate al regime comune, ai sensi dell'articolo 22 della Costituzione del 1978<sup>326</sup>; il secondo riguarda le Confessioni iscritte nel registro delle organizzazioni confessionali, ai sensi dell'articolo 5<sup>327</sup> della legge organica sulla libertà religiosa<sup>328</sup>; infine, il terzo, riguarda le Confessioni che hanno concluso accordi di cooperazione con lo Stato, le quali, secondo l'articolo 7 della stessa legge organica<sup>329</sup>, devono essere necessariamente dotate di un certo radicamento sociale<sup>330</sup>. Tornando alla fattispecie, le istituzioni spagnole hanno mostrato con risolutezza la volontà "di concludere un solo accordo che vincolasse la totalità o la maggioranza

---

<sup>325</sup> Lo ricorda M. PARISI, *Il sistema europeo di relazioni tra gli Stati e le organizzazioni religiose: conservazione o innovazione nella prospettiva della Costituzione dell'Unione Europea?*, cit., 12.

<sup>326</sup> Secondo cui "1. Se reconoce el derecho de asociación. 2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales. 3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad. 4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada. 5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar".

<sup>327</sup> Tale disposizione prevede che "1. Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público, que se crea, a tal efecto, en el Ministerio de Justicia. 2. La inscripción se practicará en virtud de solicitud, acompañada de documento fehaciente en el que consten su fundación o establecimiento en España, expresión de sus fines religiosos, denominación y demás datos de identificación, régimen de funcionamiento y órganos representativos, con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación. 3. La cancelación de los asientos relativos a una determinada Entidad religiosa sólo podrá llevarse a cabo a petición de sus órganos representativos o en cumplimiento de sentencia judicial firme".

<sup>328</sup> Si fa riferimento alla *ley organica de libertad religiosa*, del 5 luglio 1980.

<sup>329</sup> Il quale sancisce che "1. El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de credente hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales. 2. En los Acuerdos o Convenios, y respetando siempre el principio de igualdad, se podrá extender a dichas Iglesias, Confesiones y Comunidades los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico general para las Entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico".

<sup>330</sup> Proprio questo requisito è stato aspramente criticato dalla dottrina che ha rilevato come, in questo modo, "sia prevalsa un'applicazione discriminatoria del principio di cooperazione, poiché lo Stato si sarebbe mostrato incline a modulare l'ampiezza della sua disponibilità verso le soggettività confessionali in ragione dell'importanza e del diverso valore attribuito ai diversi gruppi religiosi, favorendone alcuni la cui dottrina, i cui riti e le cui pratiche sarebbero state ritenute maggiormente in sintonia con gli interessi della società civile. Tale situazione avrebbe, quindi, prodotto una diversità di regimi che, determinando *status* giuridici differenti, si è dimostrata in grado di arrecare un grave *vulnus* alla centralità sistematica del principio di uguaglianza, informante di sé (alla pari di quello italiano) l'ordinamento costituzionale spagnolo" in M. PARISI, *Il sistema europeo di relazioni tra gli Stati e le organizzazioni religiose: conservazione o innovazione nella prospettiva della Costituzione dell'Unione Europea?*, cit., 12-13. Una critica sostanzialmente analoga è contenuta in A. CASTRO JOVER, *Laicidad y actividad positiva de los poderes publicos*, in *www.olir.it*, 20.

delle comunità islamiche”<sup>331</sup>: è stata proprio questa inequivocabile posizione dello Stato, forse assente nell’esperienza italiana, che ha “subordinato l’apertura delle trattative alla costituzione di federazioni di Confessioni che raccogliessero in un unico interlocutore le fedi apparentemente comuni (...) dell’Islam”<sup>332</sup>, a permettere la conclusione di un accordo unitario.

Infatti, è stato proprio in virtù di questo impulso che, nel 1989, le due principali aggregazioni islamiche del paese si sono federate nella Fseri (Federazione spagnola degli enti religiosi islamici) la quale, in totale, comprendeva addirittura 15 differenti gruppi; inoltre, pochi mesi dopo, è sorta un’altra federazione, anch’essa di stampo sunnita, l’Ucide (Unione delle comunità islamiche di Spagna)<sup>333</sup>.

Nonostante queste due organizzazioni abbiano tentato di intavolare negoziati separati con lo Stato, proprio a causa dell’atavico e irrisolvibile conflitto tra le differenti componenti musulmane, l’irremovibilità del Governo iberico ha imposto loro di negoziare un accordo condiviso e unitario; è stato rilevato, infatti, che “costrette da questo atteggiamento dell’amministrazione, le due federazioni hanno aperto conversazioni per costituirne una nuova che le riunisse al solo effetto della trattativa, firma e sviluppi successivi dell’accordo”<sup>334</sup>.

Queste pressioni di matrice statale hanno portato alla costituzione della Cis (Comunità islamica di Spagna) che, rappresentando entrambe le federazioni, è giunta alla conclusione, già nel 1992, di un accordo con lo Stato<sup>335</sup>.

Naturalmente, anche l’esperienza spagnola non è stata esente da critiche; in primo luogo è stato rilevato come la disciplina contenuta nell’intesa conclusa con la rappresentanza musulmana presenti delle notevoli somiglianze con quella raggiunta, nei mesi immediatamente precedenti, con la Confessione evangelica<sup>336</sup> e quella

---

<sup>331</sup> A. MOTILLA, *L’accordo di cooperazione tra la Spagna e la Commissione islamica. Bilancio e prospettive*, in S. Ferrari (a cura di), *Musulmani in Italia: la condizione giuridica delle comunità islamiche*, Il Mulino, Bologna 2000, 248.

<sup>332</sup> *Ivi*, 249.

<sup>333</sup> È stato rilevato come l’ideologia dell’Ucide si avvicinasse “al fondamentalismo islamico del movimento (...) dei Fratelli Musulmani: ma il tono pacifico e l’atteggiamento dialogico con cui l’Ucide difende le proprie rivendicazioni nei confronti dello Stato, ha condotto quest’ultimo a riferirsi principalmente ad essa come interlocutore dell’Islam spagnolo”. In A. MOTILLA, *L’accordo di cooperazione tra la Spagna e la Commissione islamica. Bilancio e prospettive*, cit., 250.

<sup>334</sup> *Ivi*, 251.

<sup>335</sup> Intesa approvata con la legge n. 26 del 10 novembre 1992.

<sup>336</sup> Intesa approvata con la legge n. 24 del 10 novembre 1992.

ebraica<sup>337</sup>, non tutelando, quindi, le indiscutibili peculiarità che caratterizzano la comunità islamica.

Insomma, “la disciplina coincidente ed uniforme contenuta nei tre accordi (che, secondo l’espressione utilizzata da un deputato durante le discussioni per la loro approvazione, possono considerarsi il «ripieno di un biscotto su cui si è collocato il nome di ciascuna Confessione»)”, anche a causa “dell’abbondante ripetizione di norme generali, applicabili in via di principio a tutte le Confessioni religiose”, appare “lontana dalla funzione generale degli accordi con le stesse, che è quella di costituire lo strumento specifico atto a dare una risposta di natura giuridica alle loro particolari necessità di religione e di culto”<sup>338</sup>.

L’elevato tasso di omologazione tra questi accordi ha comportato il sorgere di un interessante interrogativo, secondo il quale sarebbe interessante “domandarsi fino a che punto la normativa concordata tra lo Stato spagnolo e le minoranze religiose risponda veramente al principio costituzionale di cooperazione e fino a che punto non si limiti piuttosto ad esplicitare alcune manifestazioni della generale garanzia giuridica di libertà religiosa che si devono riconoscere a qualunque gruppo religioso, indipendentemente dal fatto che abbia ottenuto o no un accordo di cooperazione con lo Stato”<sup>339</sup>.

Un secondo profilo critico concerne la stessa organizzazione interna della Cis che, pur prevedendo in via generale la possibilità che nuovi gruppi islamici, non inizialmente affiliati a tali federazioni, potessero entrare a farne parte, ha sempre respinto le richieste pervenute nel tempo<sup>340</sup>; in sostanza, le due federazioni che hanno inizialmente composto la Cis hanno evitato di condividere con altre aggregazioni

---

<sup>337</sup> Intesa approvata con la legge n. 25 del 10 novembre 1992.

<sup>338</sup> A. MOTILLA, *L'accordo di cooperazione tra la Spagna e la Commissione islamica. Bilancio e prospettive*, cit., 247. Nello stesso senso anche, A. BARRERO ORTEGA, *Cuestiones pendientes tras 25 años de libertad religiosa in España*, in [www.cic.es/cidc](http://www.cic.es/cidc), 14.

<sup>339</sup> J. MARTINEZ-TORRÓN, *Lo statuto giuridico dell'Islam in Spagna*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 1, 1996, 56. In questo senso anche A. MOTILLA, *Religious Pluralism in Spain: Striking the Balance Between Religious Freedom and Constitutional Rights*, in *Brigham Young University Law Review*, 2004, 585.

<sup>340</sup> Il potere di veto attribuito alle comunità fondatrici della Cis ha, nei fatti, messo in capo a quest'ultima il potere di concedere o negare ad altri gruppi islamici i benefici derivanti dall'accordo. Così I.C. IBAN, *State and Church in Spain*, in G. Robbers (a cura di), *State and Church in the European Union*, II ed., Nomos, Baden-Baden, 2005, 148.

islamiche la visibilità, le prerogative e il prestigio derivanti dall'attuazione dell'accordo con lo Stato<sup>341</sup>.

Tuttavia, nel complesso, è necessario sottolineare l'indubbia capacità mostrata dalla Spagna nel giungere in tempi sorprendentemente brevi ad un'intesa con i musulmani, in particolare se si considera l'allora giovane esperienza democratica del paese.

Nel procedere all'esame delle diverse esperienze, e delle relative soluzioni, che i moderni Stati occidentali hanno intrapreso nella regolamentazione dei rapporti con la Confessione islamica, un approccio decisamente diverso con detta comunità religiosa, rispetto a quello spagnolo, è stato quello previsto dal Belgio, che ha promosso un massiccio intervento statale, ai limiti dell'indebita ingerenza<sup>342</sup>.

Già verso la fine degli anni ottanta, infatti, si è creato con atto governativo l'*Exécutif des Musulmans de Belgique*<sup>343</sup>, il quale, previsto originariamente per fornire pareri al Governo, aveva una composizione articolata che, seppur composta a seguito di consultazioni elettorali svolte all'interno della comunità islamica, ha subito forti pressioni da parte dello stesso esecutivo che ha provveduto a scremare discrezionalmente le candidature per evitare possibili derive estremistiche<sup>344</sup>.

La cronica litigiosità che attraversa il mondo islamico ha causato, nel 2003, la crisi di detto organo e un ulteriore intervento autoritativo del Governo, che ha costituito una nuova commissione<sup>345</sup> composta da eminenti personalità del mondo islamico; tale intervento, però, è stato bocciato dal Consiglio di Stato belga che ha sancito l'illegittimità dell'intervento statale nella regolazione delle procedure per la selezione dei vertici di una Confessione.

---

<sup>341</sup> Altre critiche al ruolo del Cis sono espresse da J. MORERAS, *Limits and Contradictions in the Legal Recognition of Muslims in Spain*, in W.A.R. Shadid, P.S. Van Koningsveld (a cura di), *Religious Freedom and the Neutrality of the State: the Position of Islam in The European Union*, Peeteres, Leuven-Paris, 2002.

<sup>342</sup> In Belgio oltre il 4% della popolazione è, ormai, di religione islamica. Tale comunità è stata riconosciuta con legge del 19 luglio 1974. Per un'approfondita tassazione si veda R. TORFS, *State and Church in Belgium*, in G. Robbers (a cura di), *State and Church in the European Union*, II ed., Nomos, Baden-Baden, 2005, 9 ss.

<sup>343</sup> Previsto con *Arrêté Royal* del 24 giugno 1988. È stata, in realtà, soprattutto la richiesta di impartire l'educazione islamica a scuola, a convincere le istituzioni statali alla necessità di creare un organo islamico rappresentativo. Un interessante approfondimento è contenuto in M.C. FOBLETS, A. OVERBEEKE, *State Intervention in The Institutionalisation of Islam in Belgium*, in W.A.R. Shadid, P.S. Van Koningsveld (a cura di), *Religious Freedom and the Neutrality of the State: the Position of Islam in The European Union*, cit., 119.

<sup>344</sup> S. FERRARI, *Profili giuridici e valoriali dell'integrazione dell'islam nella società europea e italiana e modelli di rapporto tra confessione islamica e Stato in corso di elaborazione in Europa*, cit., 8.

<sup>345</sup> Con *Arrêté* del 18 luglio 2003.

In ogni caso il Governo belga, aggirando la pronuncia, ha costituito un'ulteriore commissione rappresentativa dell'Islam, suscitando le veementi proteste di alcune organizzazioni islamiche che hanno impugnato il provvedimento "per la violazione del principio di neutralità dello Stato, la discriminazione dei musulmani rispetto al trattamento riservato alle altre Confessioni, la violazione di altri parametri costituzionali e della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo"<sup>346</sup>.

A seguito di tali dibattiti la *Court d'arbitrage*, tuttavia, è intervenuta salvando la normativa belga sulla base dell'eccezionalità della normativa statale, della natura delle misure concretamente previste dalla disciplina, tali da non pregiudicare la neutralità delle Confessioni, e della concreta differenza strutturale tra l'Islam e le altre fedi: la mancanza di una gerarchia islamica, in assenza di una disciplina statale, avrebbe, infatti, pregiudicato i rapporti tra lo Stato e l'Islam belga e, quindi, compromesso il pieno godimento del diritto di libertà religiosa per i musulmani<sup>347</sup>.

Questa decisione, come è stato ampiamente dimostrato, risulta perlomeno discutibile; in particolare bisogna rilevare come l'azione del Governo abbia avuto come effetto la creazione di una consulta per nulla rappresentativa: le ultime elezioni, infatti, sono state pressoché disertate dalla comunità marocchina, la più numerosa nell'Islam belga, e ha comportato, in seno a detto organo, la netta prevalenza della comunità turca, in realtà del tutto minoritaria nel paese<sup>348</sup>.

Un'ingerenza statale ancora più forte si riscontra nell'ordinamento bulgaro, paese nel quale la componente islamica, che ha radici assai risalenti nel tempo, raggiunge il 13% della popolazione e che, a seguito della repressione comunista, sta vivendo un nuovo periodo di sviluppo<sup>349</sup>.

Il Governo, in questo caso, ha tentato ripetutamente di porsi come unica guida della comunità islamica, arrivando addirittura a destituire, con provvedimenti statali, i

---

<sup>346</sup> A. PIN, *Laicità e Islam nell'ordinamento italiano, una questione di metodo*, cit., 82.

<sup>347</sup> Per un più preciso approfondimento si può vedere M. CAVINO, *Gli organi rappresentativi del culto islamico in Belgio: uno strappo al principio di neutralità dello Stato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, IV, 2005, 1712 ss.

<sup>348</sup> In questo senso L. VOYE', K. DOBELAERE, *La gestion publique de la diversité religieuse en Belgique. Pluralisme religieux et pratiques d'accomodement*, in P. Coté, J. Gunn (a cura di), *La nouvelle question religieuse. Régulation ou ingérence d'Etat?*, Peter Lang, Bruxelles, 2006, 175.

<sup>349</sup> Si vedano, in questo senso, A. KRISTEFF, *An Attempt at Modernization: The New Bulgarian Legislation in the Field of Religious Freedom*, in *Brigham Young University Law Review*, 2001, 602; J. PETEVA, *Chiesa e Stato in Bulgaria*, in S. Ferrari, W.Jr. Cole Durham, E.A. Sewell (a cura di), *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, Il Mulino, Bologna 2004, 71.; J. BROUN, *Bulgaria's Muslim Communities: Rehabilitation and Recovery*, in *Religion, State and Society*, 2007, 143.



vertici delle comunità<sup>350</sup>; le autorità politiche hanno cercato, in sostanza, di intervenire pesantemente nella vita religiosa di una delle più importanti comunità per cercare, così, di porre fine ai contrasti interni e valorizzare le componenti islamiche più funzionali, politicamente, al progetto governativo.

Queste ingerenze, com'era prevedibile, sono sfociate in ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>351</sup>, lamentando la violazione dell'articolo 9 della Convenzione, posto a tutela della libertà religiosa<sup>352</sup>.

Com'era da più parti auspicato la Corte, con una pronuncia inequivocabile, ha chiarito come il compito delle istituzioni civili sia quello di mantenere il pluralismo e la dialettica tra le religioni e all'interno delle stesse, promuovendo tolleranza tra le fedi e, quindi, escludendo con nettezza la legittimità di qualsiasi ingerenza statale all'interno della vita delle Confessioni.

Infatti, secondo la Corte: "It is true that States enjoy a wide margin of appreciation in the particularly delicate area of their relations with religious communities (...). The Court reiterates, however, that in democratic societies the State does not need in principle to take measures to ensure that religious communities remain or are brought under a unified leadership. The role of the authorities in a situation of conflict between or within religious groups is not to remove the cause of tension by eliminating pluralism, but to ensure that the competing groups tolerate each other. As the Court has already stated above, State measures favouring a particular leader of a divided religious community or seeking to compel the community, or part of it, to place itself under a single leadership against its will would constitute an infringement of the freedom of religion".

---

<sup>350</sup> La questione è approfondita da P. FANTELLI, *Le minoranze islamiche nella Bulgaria post-comunista: ingerenze statali e libertà confessionali*, in [www.stateoechiese.it](http://www.stateoechiese.it); si veda anche G. CIMBALO, *L'esperienza dell'Islam dell'Est Europa come contributo a una regolamentazione condivisa della libertà religiosa in Italia*, in [www.stateoechiese.it](http://www.stateoechiese.it).

<sup>351</sup> I casi forse più noti sono *Hasan and Caush v. Bulgaria*, ric. n. 30985/96 e *Supreme Holy Council of the Muslim Community v. Bulgaria*, ric. n. 39023/97.

<sup>352</sup> Secondo cui "Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui".

## 5.4. L'ASSENZA DI UNA LEGGE SULLA LIBERTÀ RELIGIOSA

### *5.4.1. L'OPPORTUNITÀ DI UNA LEGGE SULLA LIBERTÀ RELIGIOSA COME MEZZO PER VALORIZZARE LO STRUMENTO PATTIZIO*

Come abbiamo già avuto modo di approfondire, il sistema di politica ecclesiastica su cui si fonda il nostro ordinamento ha determinato, nel rapporto tra lo Stato e le Confessioni religiose, la presenza di diversi livelli di disciplina e di tutela, quasi come se, le stesse fedi, fossero suddivise per fasce di importanza<sup>353</sup>.

Da ciò è derivata una sostanziale differenziazione di trattamento a svantaggio di quei fedeli, e di quelle fedi, che non aderiscono alle comunità che hanno concluso il Concordato o un'intesa e che godono di un grado minore, o forse solo "meno analiticamente determinato", di libertà religiosa<sup>354</sup>; tale situazione, secondo buona parte della dottrina, sarebbe tale da determinare una realtà "in buona parte ingiusta o illegittima"<sup>355</sup>.

All'interno di questi complessi e articolati rapporti sono, in particolare, l'assenza di un diritto-dovere all'intesa e l'impossibilità per ciascun gruppo religioso di scegliere autonomamente in quale livello inserirsi a comportare, secondo molti, la necessità, non più rinviabile, di una legge sulla libertà religiosa che, "abrogando la legislazione sui culti ammessi, assicuri anche alle Confessioni prive di intesa l'esercizio della libertà religiosa nel quadro delle garanzie previste dalla Costituzione"<sup>356</sup>, adeguandosi "ai principi e ai valori propri delle Convenzioni e dei Trattati internazionali in materia di diritti umani"<sup>357</sup>.

---

<sup>353</sup> A questo proposito troviamo, ovviamente, al primo posto la Chiesa cattolica, garantita dal Concordato; al secondo le Chiese titolari di intesa, ammesse, di fatto, a molti dei privilegi riconosciuti alla Chiesa cattolica; infine, troviamo le Chiese e le religioni ancora sottoposte alla legislazione fascista del 1929-30, a loro volta distinguibili in ulteriori due categorie: le Confessioni riconosciute sulla base, e con i limiti, di quella legislazione e le Confessioni non ancora riconosciute. In questo senso G. BOUCHARD, *Concordato e Intese, ovvero un pluralismo imperfetto*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2004, 70-71.

<sup>354</sup> In questo senso, per tutti B. RANDAZZO, *Art. 8*, cit., 210; C. CARDIA, *Religione (libertà di)*, cit., 917.

<sup>355</sup> Così, N. FIORITA, F. ONIDA, *Cenni critici sui nuovi progetti di legge sulla libertà religiosa*, in *www.statoechiese.it*.

<sup>356</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 407. Nello stesso senso si esprimono anche M. TEDESCHI, *Nuove religioni e confessioni religiose*, in AA. VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli*, vol. I, II, Giuffrè, Milano 1988, 1225. v. TOZZI, *Religiosità umana, fenomeno religioso collettivo e Costituzione italiana*, in *www.statoechiese.it*.

<sup>357</sup> C. CARDIA, *Concordato, intese, laicità dello Stato. Bilancio di una riforma*, cit., 29.

In realtà, la previsione di una legge sulla libertà religiosa non è affatto un'idea emersa solamente nell'ultimo periodo ma, al contrario, costituisce il coronamento di un progetto sorto più di vent'anni fa ma rimasto, sinora, incompiuto: già all'inizio negli anni ottanta, infatti, era stato rilevato che la neonata *stagione delle intese* avrebbe avuto avere, come scopo ultimo, l'avvio "di una riforma capace di realizzare una *trasformazione completa della legislazione ecclesiastica italiana*"<sup>358</sup>.

L'opportunità dell'approvazione di una legge sulla libertà religiosa, però, non è mai stata unanimemente condivisa nella nostra dottrina; da più parti, infatti, si sottolinea, da un lato, il rischio giurisdizionalista che da essa deriverebbe e, dall'altro, la sua presunta incompatibilità con l'articolo 8 della Costituzione<sup>359</sup>.

In particolare è stato sostenuto che una disciplina unilaterale finirebbe, in realtà, "per sovvertire il sistema di rapporti religiosi brillantemente raggiunto dalla Costituzione repubblicana, mediante il rinvio ai Patti lateranensi (...) per la religione cattolica, e alle intese, per le altre Confessioni religiose"; una tale scelta sarebbe in contrasto con lo stesso principio di laicità, in quanto "la proclamazione della laicità comporta invero non che lo Stato sia agnostico o indifferente verso la religione, bensì che, pur riconoscendo l'importanza della religione nella realtà sociale, si dichiari incompetente e, dunque, non possa disciplinarla direttamente"<sup>360</sup>.

Ancora, si è rilevato come una siffatta legge-quadro, per sua espressa definizione, sarebbe certamente generale e, pertanto, non potrebbe adattarsi alle diverse esigenze di cui ciascun gruppo religioso è portatore e, anche qualora coesistesse con la disciplina pattizia "o la legge generale opererebbe una sorta di *deminutio* nei confronti delle intese, oppure sarebbe priva di effettiva giustificazione in quanto da esse derogabile"<sup>361</sup>.

Ancora più radicale è, poi, la posizione di chi sostiene l'incostituzionalità di un'eventuale legge unilaterale, in quanto questa sarebbe, in ogni caso, intrinsecamente sinonimo di intolleranza, ritenendo come il *diritto comune delle*

---

<sup>358</sup> *Ibidem*.

<sup>359</sup> Particolarmente critici sono, in questo senso, F. ONIDA, *L'alternativa del diritto comune*, in V. Parlato, G.B. Varnier (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Giappichelli, Torino 1995, 61; L. BARBIERI, *Sul principio di ragionevolezza, eguaglianza e libertà delle confessioni religiose*, *ivi*, 74.

<sup>360</sup> R. BACCARI, *L'incredibile ritorno allo Stato Confessionale*, in *Quad. cost.* 2003, 843-844.

<sup>361</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, *cit.*, 407. L'autrice riprende F. MODUGNO, R. D'ALESSIO, *Prefazione*, in *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Napoli, Jovene, 1991, 13-15.

*intese* debba essere già applicato a tutte le Confessioni avendo abrogato, almeno di fatto, la legislazione sui culti ammessi<sup>362</sup>.

In realtà, dalla promulgazione di una legge sulla libertà religiosa deriverebbero significativi vantaggi: il più evidente è, senza dubbio, la possibilità di estendere unilateralmente e in via generale alcuni benefici acquisiti dalle Confessioni che hanno raggiunto un'intesa (e che la hanno vista approvare dal Parlamento) a tutte le altre, eliminando gran parte delle disparità tra culti tuttora esistenti; si tratterebbe, insomma, “di arricchire il diritto comune e di disincentivare il ricorso alle intese al solo scopo di ottenere norme, che interessano (...) ogni Confessione o addirittura ogni corpo sociale (...). Si può pensare a quelle più specificamente attinenti alla rilevanza civile di attività più o meno legate al culto: assistenza spirituale, celebrazione del matrimonio, collette e diffusione delle pubblicazioni...”<sup>363</sup>.

Una soluzione di questo tipo comporterebbe, di riflesso, un ulteriore vantaggio: in questo modo, infatti, le intese potrebbero focalizzarsi sugli aspetti davvero peculiari di ogni culto, non essendo più costrette a giungere agli accordi di cui all'articolo 8 della Carta per il solo obiettivo di ottenere quelle tutele minime che sarebbero già previste dalla legge generale. Proprio partendo da queste basi, quindi, si potrebbe auspicare una nuova distribuzione di ruoli tra la legge unilaterale e le intese, “distribuzione sulla quale la dottrina dibatte da tempo, anche alla luce delle molte proposte di legge sulla libertà religiosa giunte ai due rami del Parlamento”<sup>364</sup>.

In sostanza, chi ritiene non solo opportuna ma pienamente ammissibile una siffatta legislazione unilaterale, fonda le proprie ragioni sulla considerazione per cui sarebbe del tutto auspicabile, nei rapporti tra Stato e Confessioni, “la coesistenza di una pluralità di discipline distinte: alcune bilaterali e speciali e una unilaterale e comune a tutti gli altri soggetti, individuali e collettivi”<sup>365</sup>.

Ecco che, procedendo in questo senso, la legittimità di una disciplina unilaterale deriverebbe dallo stesso articolo 8, terzo comma, della Costituzione: esso infatti

---

<sup>362</sup> Una più precisa esplicazione di questa tesi si può rinvenire in F. MARZANO, *Il diritto comune delle intese*, cit., 140 ss.

<sup>363</sup> N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'articolo 8 della Costituzione*, cit., 252.

<sup>364</sup> Riflessione contenuta in G. CASUSCELLI, *Appunti sulle recenti proposte di legge in tema di libertà religiosa*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it).

<sup>365</sup> G.G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Dall'eguaglianza dei cittadini alla laicità dello Stato. L'insegnamento confessionale nella scuola pubblica tra libertà di coscienza, pluralismo, religioso e pluralità delle fonti*, cit., 1093.

richiede semplicemente, da un lato, che vi siano Confessioni dotate delle caratteristiche di cui al secondo comma dello stesso e, dall'altro, l'esistenza delle relative rappresentanze, fissando così un modello di *controparte confessionale*, che si limita ad escludere in partenza quelle Confessioni che non vogliono, o non possono, intrattenere con lo Stato il modello di relazioni previsto dall'articolo 8<sup>366</sup>.

In effetti sembra condivisibile l'opinione per cui "la legge unilaterale e le intese non sono da considerarsi fonti alternative reciprocamente escludentesi: entrambe hanno piena cittadinanza nel quadro delle fonti ecclesiastiche, dovendo disciplinare oggetti differenti. In quest'ottica la legge unilaterale non soltanto si deve ammettere, ma si deve *esigere*, proprio in virtù della Costituzione e della laicità dello stato, con riguardo a quelle norme che oggi formano il c.d. *diritto comune delle intese*, che si presta a divenire il *diritto comune delle Confessioni*, naturalmente sia senza alcuna preclusione delle intese già esistenti né di quelle future che hanno (o dovrebbero avere) lo scopo di salvaguardare le *differenze* delle singole Confessioni religiose, e quelle soltanto; sia senza preclusione per coloro che intendono restare fuori da un simile regime, non richiedendo alcun riconoscimento, ma pure godendo della libertà religiosa garantita alle formazioni sociali dagli articoli 2 e 19 della Costituzione"<sup>367</sup>.

#### 5.4.2. LA PERDURANTE MANCANZA DI UNA LEGGE GENERALE SULLA LIBERTÀ RELIGIOSA

Le vicende relative al tentativo di approvazione di una legge sulla libertà religiosa, la quale è ritenuta, allo stato dei fatti, essenziale per razionalizzare il confuso e pluriarticolato sistema delle fonti ecclesiastiche italiane, ha ormai profonde origini.

Già nel 1990, infatti, le insistenti richieste della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova convinsero il Consiglio dei Ministri ad approvare di un disegno di legge avente ad oggetto "*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*"<sup>368</sup> che, però, non è mai giunto ad essere discusso in Parlamento.

---

<sup>366</sup> *Ivi*, 1095.

<sup>367</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 410.

<sup>368</sup> Il testo è disponibile in N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'articolo 8 della Costituzione*, cit., 261.

La questione venne ripresa in seguito quando, con il medesimo titolo, vennero nuovamente presentati alle Camere due ulteriori disegni di legge, dal contenuto sostanzialmente identico al precedente, i quali, però, non ebbero maggiore fortuna<sup>369</sup>. È stato sottolineato, a questo proposito, come la mancata approvazione dei testi fosse quasi scontata, dato che “l’omogeneità dei contenuti dei tre disegni di legge denuncia la scarsa attenzione prestata all’evoluzione delle problematiche connesse all’esercizio della libertà religiosa in oltre un decennio, tanto da indurre autorevole dottrina ecclesiastica a definire *datato*<sup>370</sup> l’impianto dell’ultimo disegno di legge presentato”<sup>371</sup>.

Un nuovo impulso, in tal senso, si ebbe con l’avvio della XV legislatura, quando vennero presentati ben quattro diversi progetti di legge su iniziativa di singoli parlamentari<sup>372</sup>; in questo caso, però, il prematuro scioglimento dei due rami del Parlamento, non ha consentito la conclusione del relativo *iter*. In realtà, gli osservatori più attenti avevano rilevato come, con ogni probabilità, la loro sorte sarebbe stata comunque infausta, dato il mastodontico numero degli emendamenti proposti sul testo unificato e, in particolare, a causa dell’influente “veto” vaticano: nell’audizione del 16 luglio 2007, dinanzi alla I Commissione, Mons. Betori, segretario della CEI, si mostrò infatti particolarmente critico nei confronti della bozza, soprattutto sull’introduzione del principio di laicità che sarebbe stato, secondo lo stesso, “un principio di recente acquisizione giurisprudenziale, fino ad oggi estraneo al lessico normativo, che non risulta espressamente sancito né a livello costituzionale, né a livello di legislazione ordinaria. Singolare e forzata, pertanto, appare la sua introduzione nell’ordinamento mediante una legge dedicata alla libertà religiosa e la sua affermazione quale fondamento di tale libertà”; un’eventuale legge,

---

<sup>369</sup> Si tratta, in primo luogo, del disegno di legge n. 3947, presentato nel 1997 ad opera del Governo Prodi; disponibile in *Atti parlamentari, XIII legislatura*. In secondo luogo si fa riferimento al disegno di legge n. 2531, presentato nel 2002 ad opera del Governo Berlusconi; disponibile in *Atti parlamentari, XIV legislatura*.

<sup>370</sup> Così si era espresso C. MIRABELLI, *Il disegno di legge di riforma delle norme sulla libertà religiosa*, in G. Leziroli (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al Progetto di legge sulla libertà religiosa*, Jovene, Napoli 2004, 131 ss.

<sup>371</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 411.

<sup>372</sup> Due proposte sono state presentate alla Camera dei deputati, a firma, rispettivamente, dell’on. Boato (*XV leg., Atti Cam.*, n. 36) e dell’on. Spino ed altri (*XV leg., Atti Cam.*, n. 134); le altre due sono state presentate al Senato, da parte dell’on. Malan (*XV leg., Atti Sen.*, n. 945) e dell’on. Negri (*XV leg., Atti Sen.*, n. 1160), che la ha, poi, ripresentata nella attuale XVI legislatura, in data 20 maggio 2008 (*XVI leg., Atti Cam.*, n. 448).

che avrebbe comportato una tendenziale riconduzione al diritto comune della disciplina del fenomeno religioso, non sarebbe apparsa “coerente rispetto al disegno costituzionale delineato dagli articoli 7 e 8 della Costituzione, né tantomeno in linea con la tradizione culturale del nostro paese e con il sentimento religioso della maggior parte della popolazione”<sup>373</sup>.

Rivolgendo un brevissimo sguardo al contenuto delle proposte di legge elaborate emerge come, benché tali bozze tendessero in molti punti a riprodurre principi generali, già sanciti dalla Costituzione o da Trattati internazionali, o comunque norme comuni alle intese stipulate sino ad allora, la configurazione assai lata che veniva data alla libertà religiosa, definita “libertà di coscienza e di religione”, la libertà e le tutele offerte ad ogni gruppo religioso e il riconoscimento del diritto di obiezione di coscienza, non hanno mancato, come abbiamo già visto, di suscitare un vivace dibattito tra gli studiosi.

In realtà, almeno per i possibili sviluppi futuri che potrebbero riguardare un’eventuale legge sulla libertà religiosa, è necessario sottolineare come questa non debba solo apparire come un “*contenitore* adeguato, ma occorre anche che la disciplina da esso dettata risulti appropriata, equilibrata ed utile, oltre che riferita alle sole esigenze comuni a tutti i fedeli e ai gruppi: invece, in tutti i disegni e i progetti di legge citati si trovano solenni proclamazioni di principio e ridotte indicazioni concrete”<sup>374</sup>.

Insomma, è del tutto inutile richiamare le nozioni di libertà di coscienza o di Confessione religiosa senza darne, poi, un’adeguata definizione, così come risulta superfluo affermare che i ministri di culto “sono liberi di svolgere il loro ministero spirituale” non precisando, però, aspetti essenziali come i confini del segreto confessionale e di altri comportamenti che potrebbero potenzialmente collidere con i doveri imposti dalla legge.

Ancora, sembra inopportuna, seppure in questo ambito le opinioni della dottrina non convergono affatto, la totale mancanza di regolamentazione di quei profili che, negli

---

<sup>373</sup> Il testo dell’intervento è disponibile su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>374</sup> S. TROILO, *La libertà religiosa a sessant’anni dalla Costituzione*, cit., 46. L’autore riprende N. FIORITA, *La disciplina della libertà religiosa: accontentarsi del male minore?*, in *Quad. cost.*, 2007, 119; nello stesso senso si veda anche N. COLAIANNI, *Per un diritto di religione costituzionalmente orientato*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

ultimi anni, hanno suscitato il maggiore dibattito non solo nel mondo dottrinale ma soprattutto nella società civile; nelle proposte di legge sino a qui elaborate, infatti, mancava ogni minima indicazione circa i doveri di condotta dell'amministrazione pubblica di fronte ad atteggiamenti del tutto estranei alla nostra cultura, piuttosto che una compiuta e definitiva definizione dei diritti dei singoli individui nei confronti delle stesse Confessioni religiose di cui fanno parte.

Oltre a questi aspetti, una futura legge sulla libertà religiosa che, peraltro, alla luce delle vicissitudini politiche attuali sembra tutt'altro che una priorità, dovrebbe evitare di incorrere in due rischi principali: da un lato quello limitarsi a trasferire nel testo legislativo il diritto comune delle intese; dall'altro sarebbe opportuno evitare il pericolo di un *sovraccarico* del suo ambito oggettivo, nella logica dover tradurre la legge in "una sorta di *prontuario* per affrontare tutti i nuovi problemi pratici della libertà religiosa (...). Così, ad esempio, non parrebbe opportuno inserire disposizioni che vietino la poligamia, le mutilazioni genitali nei confronti delle donne e dei minori, l'uso dei simboli religiosi nell'abbigliamento e la loro esposizione nei luoghi pubblici, l'accesso ai mezzi di comunicazione (...). Alcuni conflitti, infatti, andrebbero risolti in sede pattizia, altri invece col richiamo del diritto comune"<sup>375</sup>.

#### 5.5. LE PROBLEMATICHE APERTE CONCERNENTI L'EGUALE LIBERTÀ TRA RELIGIONE CATTOLICA E CULTI ACATTOLICI: LE DISPARITÀ DI TRATTAMENTO

Dall'analisi dei profili sinora ricordati risulta evidente come, nell'esaminare lo *status* che il nostro ordinamento giuridico attribuisce alle singole Confessioni religiose, il completo e inequivocabile rispetto del principio dell'eguale libertà tra i vari gruppi religiosi, almeno in riferimento ad alcune specifiche ma spinose problematiche, sia decisamente carente<sup>376</sup>.

---

<sup>375</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 417.

<sup>376</sup> Tale carenza è accentuata, come abbiamo appena ricordato, dalla perdurante assenza di una qualsiasi legge sulla libertà religiosa la quale, attraverso una regolamentazione generale del fenomeno religioso, potrebbe eliminare gran parte delle differenze che tuttora permangono, soprattutto tra i culti con intesa e i culti senza intesa.



Permangono tuttora, infatti, alcune materie dove le differenze di trattamento tra le diverse Confessioni religiose risultano ancora assai significative, seppure sia innegabile come progressivamente, grazie soprattutto ad alcune fondamentali pronunce della Corte costituzionale, questa disparità si stia lentamente, ma costantemente, riducendo<sup>377</sup>.

Come ho già ricordato la dottrina più attenta ha individuato, proprio a questo proposito, la presenza di “quattro *gradini di (dis)parità*”<sup>378</sup> che, nella regolamentazione dei rapporti tra l’ordinamento giuridico e il variegato panorama confessionale italiano, creano il sorgere di un delicato e precario *equilibrio piramidale*.

Ecco che, approfondendo i diversi livelli di tutela, le cui differenze sono tuttora piuttosto evidenti, è impossibile non rilevare come, all’interno del panorama confessionale italiano, una posizione di assoluto privilegio sia garantita alla Chiesa cattolica<sup>379</sup>, seguita dalle Confessioni dotate di intesa approvata dal Parlamento, dalle Confessioni riconosciute ai sensi della legge sui culti ammessi, mentre, caratterizzati da un livello minimo di tutela, si individuano quegli ulteriori gruppi religiosi privi del benché minimo riconoscimento statale.

Pur essendo innegabile, alla luce del principio del *Gleiches Gleich, Ungleiches Ungleich*, che il rispetto della stessa *eguale libertà* sancita dalla Carta non possa prescindere dall’applicazione di una *ragionevole* disciplina differenziata tra le Confessioni, occorre approfondire in che misura le differenze di trattamento vigenti tra i culti, che si manifestano soprattutto nei rapporti tra Chiesa cattolica e culti acattolici, non siano, al contrario, il mero residuo di tendenze confessionaliste ormai incompatibili con il principio di laicità dello stato.

In altre parole si tratta, esaminando singolarmente le questioni di maggiore rilievo, che hanno suscitato i più vivaci dibattiti, di comprendere se tali discipline differenziate abbiano tuttora una legittima ragione giustificatrice.

---

<sup>377</sup> L’esempio tipico e più rilevante, a questo proposito, riguarda le pronunce della Corte in materia di tutela penale del sentimento religioso che, come vedremo, hanno eliminato una palese differenza di trattamento, ormai non più tollerabile alla luce del principio di laicità dello stato, tra culto cattolico e Confessioni acattoliche.

<sup>378</sup> In questo senso si esprime B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 292.

<sup>379</sup> I cui rapporti sono, ovviamente, regolati attraverso la disciplina concordataria.

### 5.5.1. LA TUTELA PENALE DEL SENTIMENTO RELIGIOSO

Un esempio evidente, nel quale vigeva una disciplina di netto e ingiustificato privilegio a favore del culto cattolico, ormai insostenibile alla luce del nuovo impianto laico delineato dalla Carta, concerneva quelle norme del codice penale, ereditate dall'ordinamento fascista, attraverso le quali veniva previsto un palese trattamento di favore nei confronti della religione cattolica.

In questo caso, tale disciplina discriminatoria tra i culti, in effetti non più difendibile, è stata progressivamente eliminata attraverso una lenta e costante opera della Corte costituzionale che, dopo diversi inascoltati moniti al legislatore perché provvedesse a riformare la disciplina, ha provveduto a sancire l'incostituzionalità delle numerose norme incompatibili con il principio di laicità.

Il previgente sistema di protezione penale prevedeva, infatti, distinti regimi sanzionatori, a seconda che i reati fossero commessi contro la religione cattolica, cioè la religione dello Stato, piuttosto che verso gli ulteriori culti ammessi. In sostanza gli articoli dal 402 al 405 del codice penale prevedevano, rispettivamente, sanzioni verso chi avesse vilipeso la religione dello Stato<sup>380</sup>, verso chi avesse vilipeso i fedeli che professavano tale religione o i relativi ministri di culto<sup>381</sup>, ancora, in caso di vilipendio contro i beni consacrati o destinati all'esercizio del culto cattolico<sup>382</sup>,

---

<sup>380</sup> In base all'articolo 402 del codice penale "Chiunque pubblicamente vilipende la religione dello Stato è punito con la reclusione fino a un anno". Il 13 novembre 2000 la Corte costituzionale, nella sentenza n. 508, ha dichiarato l'illegittimità di tale articolo.

<sup>381</sup> Secondo l'attuale articolo 403 del codice penale "Chiunque pubblicamente offende una confessione religiosa, mediante vilipendio di chi la professa, è punito con la multa da euro 1.000 a euro 5.000. Si applica la multa da euro 2.000 a euro 6.000 a chi offende la religione dello Stato, mediante vilipendio di un ministro del culto". In realtà il testo originario prevedeva "Chiunque pubblicamente offende la religione dello Stato, mediante vilipendio di chi la professa, è punito con la reclusione fino a due anni. Si applica la reclusione da 1 a 3 anni a chi offende una confessione religiosa, mediante vilipendio di un ministro del culto cattolico".

<sup>382</sup> Secondo l'attuale articolo 404 del codice penale "Chiunque, in luogo destinato al culto, o in luogo pubblico o aperto al pubblico, offendendo una confessione religiosa, vilipende con espressioni ingiuriose cose che formino oggetto di culto, o siano consacrate al culto, o siano destinate necessariamente all'esercizio del culto, ovvero commette il fatto in occasione di funzioni religiose, compiute in luogo privato da un ministro del culto, è punito con la multa da euro 1.000 a euro 5.000. Chiunque pubblicamente e intenzionalmente distrugge, disperde, deteriora, rende inservibili o imbratta cose che formino oggetto di culto o siano consacrate al culto o siano destinate necessariamente all'esercizio del culto è punito con la reclusione fino a due anni".

In realtà, il testo originario, prima delle sentenza n. 329 del 1997 e dell'articolo 7 della legge n. 85 del 2006, prevedeva che "Chiunque, in un luogo destinato al culto, o in un luogo pubblico o aperto al pubblico, offende la religione dello Stato, mediante vilipendio di cose che formino oggetto di culto, o siano consacrate al culto, o siano destinate necessariamente all'esercizio del culto, è punito con la reclusione da uno a tre anni. La stessa pena si applica a chi commette il fatto in occasione di funzioni religiose, compiute in luogo privato da un ministro del culto cattolico".

oppure in caso di impedimento o turbamento di una funzione religiosa del culto dello Stato<sup>383</sup>.

A seguito di tale elencazione il legislatore aveva invece previsto, con l'articolo 406, una "pena diminuita" qualora gli stessi delitti fossero stati compiuti nei confronti dei culti ammessi<sup>384</sup>.

Procedendo sulla stessa linea, il legislatore puniva la bestemmia, nell'articolo 724 del codice penale, esclusivamente qualora fosse diretta alla "Divinità o i Simboli o le Persone venerati nella religione dello Stato"<sup>385</sup>.

La complessa e pluridecennale vicenda che ha progressivamente portato alla caducazione di questa disciplina, che si conclude con le pronunce della Corte costituzionale che dichiarano illegittime le disposizioni che prevedevano un trattamento sanzionatorio più severo per le offese recate alla religione cattolica, rispetto a quelle dirette agli altri culti, è stata già esaminata nel precedente capitolo<sup>386</sup>; è tuttavia necessario ricordare, a questo proposito, il ruolo essenziale operato della Corte nel censurare una disciplina palesemente illegittima e fonte di

---

<sup>383</sup> Secondo l'attuale articolo 405 del codice penale "Chiunque impedisce o turba l'esercizio di funzioni, cerimonie o pratiche religiose del culto di una confessione religiosa, la quali si compiano con l'assistenza di un ministro del culto medesimo o in un luogo destinato al culto, o in un luogo pubblico o aperto al pubblico, è punito con la reclusione fino ai due anni. Se concorrono fatti di violenza alle persone o di minaccia, si applica la reclusione da uno a tre anni".

Secondo il testo originario "Chiunque impedisce o turba l'esercizio di funzioni, cerimonie o pratiche religiose del culto cattolico, le quali si compiano con l'assistenza di un ministro del culto medesimo o in un luogo destinato al culto, o in un luogo pubblico o aperto al pubblico, è punito con la reclusione fino a due anni. Se concorrono fatti di violenza alle persone o di minaccia, si applica la reclusione da uno a tre anni". Tale articolo è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza del 9 luglio 2002, n. 327, "nella parte in cui, per i fatti di turbamento di funzioni religiose del culto cattolico, prevede pene più gravi, anziché le pene diminuite stabilite dall'articolo 406 del codice penale per gli stessi fatti commessi contro gli altri culti"; in seguito, l'articolo 9 della legge 85 del 24 febbraio 2006, ha sostituito le parole "del culto di una confessione religiosa" a quelle originarie "del culto cattolico".

<sup>384</sup> Con l'eccezione, ovviamente, della norma a tutela del vilipendio alla religione dello Stato, cioè l'articolo 402.

<sup>385</sup> Secondo l'articolo 724 del codice penale "Chiunque pubblicamente bestemmia, con invettive o parole oltraggiose, contro la Divinità o i Simboli o le Persone venerati nella religione dello Stato, è punito con l'ammenda da lire ventimila a seicentomila. Alla stessa pena soggiace chi compie qualsiasi pubblica manifestazione oltraggiosa verso i defunti". La Corte costituzionale, con sentenza n. 440 del 18 ottobre 1995, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del primo comma limitatamente alle parole "o i Simboli o le Persone venerati nella religione dello Stato".

<sup>386</sup> Capitolo I, paragrafo 2.4., "Le conseguenze dell'espressa dichiarazione del principio di laicità e le caratteristiche della laicità positiva".

intollerabili diseguaglianze tra i culti, soprattutto se paragonata alla colpevole inerzia, almeno fino al 2006, del legislatore<sup>387</sup>.

In realtà, con riguardo al sistema penale di tutela dei culti, è stato rilevato come si possano individuare “tre fasi fondamentali della giurisprudenza costituzionale: la prima, che si conclude a metà degli anni Sessanta del Novecento, è caratterizzata da decisioni di rigetto semplice<sup>388</sup>; la seconda, interlocutoria nei confronti del legislatore, registra pronunce di rigetto con monito e occupa gli anni precedenti e immediatamente seguenti il nuovo Concordato<sup>389</sup>; nella terza, invece, la Corte prende atto della perdurante inerzia del legislatore e accoglie le istanze di eguaglianza, giungendo finalmente a dichiarazioni di illegittimità costituzionale della legislazione penale fascista<sup>390,391</sup>.

Ciò che è davvero importante è che il giudice costituzionale, nonostante non siano mancate alcune critiche al suo operato<sup>392</sup>, ha avuto il merito di portare autonomamente a compimento l’opera di completa equiparazione della tutela penale tra i culti; con il tempo, infatti, la Corte ha realizzato uno dei suoi “filoni giurisprudenziali più ‘coraggiosi’, nel quale si registra un inveramento del principio di laicità”, proprio attraverso l’accoglimento delle istanze di eguale libertà che giungevano dalle varie Confessioni religiose.

Se è vero che l’opera della Consulta, che in precedenza si era mostrata piuttosto timida sul punto, invitando il legislatore ad intervenire ma senza mai dichiarare l’illegittimità di alcuna norma, risulta imprescindibilmente collegata alla dichiarazione contenuta nel n. 1 del Protocollo addizionale degli Accordi del 1984,

---

<sup>387</sup> È solo con la legge 24 febbraio 2006, n. 85 che è intervenuto finalmente il legislatore, peraltro limitandosi ad abrogare l’articolo 406 del codice penale e prevedendo un regime sanzionatorio equivalente per le offese recate a tutte le Confessioni religiose mediante vilipendio di persone (articolo 403), mediante vilipendio o danneggiamento di cose (articolo 404) e in caso di turbamento di funzioni religiose del culto di una Confessione religiosa (articolo 405).

<sup>388</sup> Si vedano, a tal proposito, le sentenze n. 125 del 1957, n. 79 del 1958, n. 39 del 1965.

<sup>389</sup> Si vedano, a tal proposito, le sentenze n. 14 del 1973, n. 188 del 1975, n. 925 del 1988 e le ordinanze n. 147 del 1987, n. 52, 54 e 479 del 1989.

<sup>390</sup> Si vedano, a tal proposito, le sentenze n. 440 del 1995, n. 329 del 1997, n. 508 del 2000, n. 327 del 2002, n. 168 del 2005 e le ordinanze n. 34 del 2002 e n. 213 del 2002.

<sup>391</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 330.

<sup>392</sup> Tra tutti, particolarmente critico verso l’attività della Corte è A. RAVÀ, *Corte Costituzionale e religione di Stato*, in *Dir. soc.*, 4, 1998, 559 ss. In particolare si è notato l’ormai abituale ritardo della Corte “nelle pronunce di accoglimento, quel suo immobilismo supportato di volta in volta da motivazioni le più varie sostenute con argomentazioni spesso prive di rigore logico-giuridico”. Nel proseguo, lo stesso autore definisce “irritante” la sentenza n. 329 del 1997 che, se adottata quarant’anni prima sarebbe stata accettabile, ma la cui lunga attesa ha inciso profondamente “in termini di educazione del paese al rispetto dei diritti del *diverso*”.

con il quale cessa il vigore del “principio, originariamente richiamato dai Patti Lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano”, è innegabile come l’opera della stessa Corte sia estremamente rilevante sul punto.

In altre parole, “nell’inerzia del legislatore, è stata la Corte costituzionale a dover, sia pure con qualche ritardo, ricondurre le norme vigenti al rispetto del principio di laicità che postula, lo si ribadisce, un trattamento uguale di tutte le Confessioni religiose”<sup>393</sup>.

Solo al termine della lunga vicenda giurisprudenziale è intervenuto anche il Parlamento che, con la legge n. 85 del 2006, ha sostituito, nelle disposizioni del codice penale, la locuzione “religione dello Stato” o “religione cattolica” con quella di “una Confessione religiosa” e, ancor prima, con la legge n. 507 del 1999, aveva definitivamente depenalizzato il reato di bestemmia<sup>394</sup>.

#### 5.5.2. *IL TRATTAMENTO FINANZIARIO DELLE CONFESIONI RELIGIOSE*

Una questione centrale in materia di eguale libertà tra Confessioni religiose, oggetto di vivaci discussioni dottrinali e di complessi problemi di costituzionalità, concerne il sistema di finanziamento delle stesse Confessioni, la cui disciplina vigente è stata delineata a seguito dell’Accordo del 1984 e di alcune modifiche successive<sup>395</sup>.

---

<sup>393</sup> M. D’AMICO, *I diritti contesi*, cit., 160.

<sup>394</sup> Tale legge si inserisce nella progressiva tendenza alla depenalizzazione dei reati minori; in questo contesto il reato (contravvenzione) di bestemmia, viene trasformato in illecito amministrativo. Al tempo stesso non costituiscono più reati contravvenzionali ma meri illeciti amministrativi, cioè soggetti alla sanzione del pagamento di una somma di denaro applicata dal Prefetto, l’indossare abusivamente in pubblico l’abito ecclesiastico e lo staccare, lacerare o rendere comunque inservibili o illeggibili scritti o disegni fatti affiggere dalle autorità ecclesiastiche.

<sup>395</sup> Fino ad allora la Chiesa cattolica era la sola a ricevere un contributo pubblico, attraverso il combinarsi del sistema delle congrue e del “sistema beneficiale”, il cui funzionamento si fondava sull’articolazione del territorio in una pluralità di persone giuridiche dotate di un patrimonio e amministrate dai titolari degli uffici (parroci e vescovi). Lo Stato contribuiva al funzionamento di questo sistema erogando, attraverso il “Fondo per il culto”, i supplementi di congrua, ossia i contributi finanziari destinati ad integrare i redditi dei benefici più poveri, per garantire a tutti i titolari un livello minimo di sostentamento (la congrua), il cui ammontare era predeterminato; in altre parole lo Stato, qualora il reddito ricavato dal patrimonio del beneficio non avesse raggiunto la soglia minima, versava la differenza al titolare.

Per quanto riguardava, invece, le altre Confessioni religiose, lo Stato non erogava alcun tipo di finanziamento (l’unica eccezione era prevista per la Chiesa valdese, per il cui mantenimento era versato un assegno perpetuo, disposto addirittura da Carlo Alberto nel 1843, a titolo di risarcimento per danni anteriormente subiti; inoltre, le Comunità ebraiche, erano finanziate mediante il contributo obbligatorio degli appartenenti alle varie Comunità territoriali, secondo quanto previsto dal r.d. 1731 del 1930).

La nuova disciplina, prevista con la legge n. 222 del 1985, *Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*<sup>396</sup>, ha il merito di regolare, con chiarezza, il nuovo sistema di sostentamento del clero e i meccanismi con cui lo Stato finanzia la Chiesa; queste stesse regole sono state, in buona parte, estese poi alle ulteriori Confessioni religiose che hanno concluso un'intesa con lo Stato ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione.

In sostanza, la disciplina legislativa prevede, per la Chiesa cattolica, due essenziali forme di finanziamento, una di natura pubblica e l'altra di origine privata<sup>397</sup>; la prima ipotesi, ovvero quella pubblica, può essere considerata una vera forma di finanziamento diretto<sup>398</sup>: ai sensi dell'articolo 47, secondo comma, una quota pari all'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche è destinata, in base alle scelte dei contribuenti, "in parte a scopi interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale e, in parte, a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica".

Le somme destinate alla Chiesa verranno poi versate alla Conferenza Episcopale Italiana la quale, a norma dell'articolo 44 della stessa legge, è tenuta a trasmettere "annualmente all'autorità statale competente un rendiconto relativo alla effettiva utilizzazione delle somme di cui agli articoli 46, 47 e 50, terzo comma" e a pubblicarlo "sull'organo ufficiale della stessa Conferenza".

In più, in caso di scelte inesprese, cioè qualora i contribuenti non indichino nella dichiarazione alcuna preferenza, "la destinazione si stabilisce in proporzione alle scelte espresse"<sup>399</sup>.

Il medesimo meccanismo di finanziamento è stato poi esteso alla quasi totalità delle Confessioni che hanno stipulato intese con lo Stato<sup>400</sup>, con le sole differenze

---

<sup>396</sup> Tale disposizione sorge dal lavoro di una commissione paritetica italo-vaticana, prevista a tale scopo dall'articolo 7.6 dell'Accordo.

<sup>397</sup> In realtà, vi sono poi ulteriori sistemi di finanziamento, di minore importanza, che vengono destinati, per legge, a strutture di natura confessionale. Ci si riferisce, ad esempio, al sistema dei c.d. *buoni scuola*, previsto da leggi regionali a sostegno delle scuole private non statali, e ai contributi a favore degli oratori parrocchiali, che trovano fondamento all'interno della legge-quadro n. 328 del 2000, e previsti anch'essi da diverse leggi regionali.

<sup>398</sup> In questo senso I. PISTOLESI, *Il finanziamento delle confessioni religiose*, in G. Casuscelli (a cura di) *Nozioni di diritto ecclesiastico*, II ed., Giappichelli, Torino 2007.

<sup>399</sup> Legge n. 222 del 1985, articolo 47, terzo comma.

riguardanti gli scopi cui tali somme possono essere utilizzate e la decisione di partecipare o meno al riparto delle “scelte non espresse”<sup>401</sup>.

Il secondo tipo di finanziamento, introdotto dalla legge n. 222 del 1985 e ritenuto comunemente “di origine privata”, non comporta, al contrario, un flusso diretto di denaro dallo Stato alle Confessioni, bensì una rinuncia dell’ordinamento a percepire una parte dell’imposta sul reddito dei cittadini; si tratta, appunto, di un tipo di finanziamento definito “indiretto”.

In sostanza, tale forma di finanziamento, si realizza attraverso le erogazioni liberali in denaro versate delle persone fisiche alle Confessioni religiose: in sede di dichiarazione del reddito i singoli individui, infatti, possono dedurre tali versamenti dal reddito complessivo, ai fini Irpef, fino all’ammontare massimo di 1.032,91 euro; in più, anche in sede di reddito d’impresa, sono deducibili le medesime erogazioni per un ammontare complessivo non superiore al 2 per cento del reddito d’impresa dichiarato.

Anche in questo caso la norma, prevista originariamente solo per la Chiesa cattolica<sup>402</sup>, è stata poi estesa, attraverso le intese, alle altre Confessioni religiose.

Approfondendo il tema, risulta evidente come il trattamento fiscale operato nei confronti dei diversi culti, e le rispettive forme di finanziamento, si riflettano inevitabilmente sul pieno esercizio della stessa libertà religiosa: è per questo, quindi, che una questione alquanto discussa concerne appunto la mancata estensione della medesima disciplina finanziaria a tutte le Confessioni religiose, non potendo infatti applicarsi a quelle fedi che non hanno concluso un’intesa con lo Stato (o che, pur avendola conclusa, non la hanno vista approvata dal Parlamento).

---

<sup>400</sup> L’eccezione riguarda l’Unione Cristiana Evangelica Battista d’Italia la quale, nonostante abbia concluso un’intesa, non partecipa al riparto della quota dell’otto per mille ma si autofinanzia esclusivamente attraverso le offerte volontarie dei fedeli (articolo 16, legge n. 116 del 1995).

<sup>401</sup> Per esempio, la Tavola valdese destina la quota dell’otto per mille “a fini di culto, di istruzione e di beneficenza”; le Chiese Cristiane Avventiste del settimo Giorno la destinano “ad interventi sociali, assistenziali, umanitari e culturali, in Italia e all’estero”; l’Unione delle Comunità ebraiche utilizza le somme ricevute per le loro finalità istituzionali, con particolare riguardo “alle attività culturali, alla salvaguardia del patrimonio storico, artistico e culturale, nonché ad interventi sociali e umanitari volti in speciale modo alla tutela delle minoranze contro il razzismo e l’antisemitismo”.

<sup>402</sup> Si fa riferimento all’articolo 46, della legge n. 222 del 1985, secondo cui “A decorrere dal periodo d’imposta 1989 le persone fisiche possono dedurre dal proprio reddito complessivo le erogazioni liberali in denaro, fino all’importo di lire due milioni, a favore dell’Istituto centrale per il sostentamento del clero della Chiesa cattolica italiana. Le relative modalità sono determinate con decreto del Ministro delle finanze”.

La ulteriore disciplina relativa al reddito d’impresa è contenuta, invece, nell’articolo 100.2 lett. a) del d.P.R. 917 del 1986.

In particolare, è proprio il profilo concernente il riconoscimento della deducibilità delle erogazioni liberali, destinate a organi o enti delle sole Confessioni munite di intesa, ad essere stato oggetto di una specifica pronuncia della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 178 del 1996, ha ritenuto inammissibile la questione di costituzionalità, sollevata in riferimento agli articoli 2, 3, 8, 19 e 53 della Costituzione, dell'articolo 10, d.P.R. n. 917 del 1986, nella parte in cui dispone la deducibilità del reddito, a fini Irpef, delle erogazioni liberali dei fedeli delle sole Confessioni religiose che hanno concluso un'intesa.

Secondo la Corte, infatti, "la possibilità di prendere in esame la necessità di estendere alle Confessioni senza intesa l'attribuzione di un beneficio che, in ipotesi, si assumesse essere allo stato illegittimamente limitato alle sole Confessioni con intesa, è, infatti, *in limine* preclusa e resa inutile dalla mancanza di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio del diritto di libertà religiosa". Del resto, la Corte ricorda che, "ove anche fosse rinvenibile in tale disposizione (la quale peraltro dovrebbe essere integrata dalle altre analoghe citate che completano il quadro normativo, ma che non potevano non restare fuori - *ratione temporis* - dalla questione come sopra sollevata) una tendenza legislativa favorevole a disciplinare in sede di intesa la deducibilità delle elargizioni liberali in esame, rispetto alla quale fosse in ipotesi configurabile una discriminazione in danno delle Confessioni senza intesa, si dovrebbe comunque prendere atto che tale orientamento si è finora tradotto sempre e soltanto in specifiche discipline di attuazione di intese con singole Confessioni, discipline simili ma nient'affatto sovrapponibili integralmente, sicché mancherebbe anche il modello univoco (sia quanto alle finalità, sia quanto alla natura dell'elargizione e al destinatario della stessa, sia quanto alla misura della deducibilità) che - in ipotesi con una pronuncia additiva quale è sostanzialmente quella richiesta dalla Commissione rimettente - possa estendersi ad ogni Confessione senza intesa".

In ogni caso è innegabile come, la totale preclusione rispetto alla deducibilità di erogazioni liberali verso le Confessioni prive di intesa, appaia quantomeno di dubbia ragionevolezza, ricordando, in particolare, come la *ratio* dell'agevolazione fiscale sembrerebbe quella di operare un *giudizio di meritevolezza*, da parte del nostro ordinamento giuridico, relativo all'attività del culto.



### 5.5.3 L'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA NELLE SCUOLE PUBBLICHE

La vicenda dell'inserimento della religione cattolica tra le materie oggetto di insegnamento nella scuola pubblica, definita "storia infinita"<sup>403</sup>, riflette i mutamenti, nel corso degli anni, dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica.

Si è passati, infatti, "dal prevedere l'obbligatorietà della materia salvo dispensa (legge n. 372 del 1859), ad un sistema che, invece, richiedeva una specifica domanda di partecipazione all'insegnamento da parte dei genitori (leggi nn. 3918 e 3961 del 1877); si è avuto, poi, il ritorno all'istruzione religiosa obbligatoria salvo esenzione, limitatamente alla scuola primaria, con la riforma Gentile del sistema scolastico (r.d. n. 2183 del 1923). L'articolo 36 del Concordato lateranense aveva poi esteso, anche alla scuola media, l'obbligo dell'insegnamento religioso cattolico (IRC) considerato *fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica*"<sup>404</sup>.

L'attuale disciplina pone evidenti problemi in ordine al rispetto del principio di eguale libertà tra Confessioni; all'interno del nostro quadro ordinamentale, infatti, si collocano su livelli assai diversi, in primo luogo, la Chiesa cattolica, che gode di uno spazio autonomo all'interno dell'orario scolastico e, solo in seguito, le Confessioni con intesa, i cui fedeli godono del diritto di non avvalersi di detto insegnamento e, le cui comunità, mantengono il diritto di rispondere alle eventuali richieste degli alunni o delle loro famiglie; un livello ancora inferiore, infine, è occupato dalle religioni senza intesa, i cui fedeli si vedono garantito esclusivamente il diritto di non avvalersi della religione cattolica, così come i non credenti<sup>405</sup>.

In particolare, ai gruppi religiosi con intesa si riconosce, come appena accennato, il diritto di rispondere alle eventuali richieste provenienti dai singoli o dagli organi scolastici, in ordine allo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni, oltre naturalmente al diritto di non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica; ciò implica come lo Stato non garantisca affatto il diritto di ricevere un insegnamento religioso che non sia quello cattolico. Inoltre, gli oneri derivanti dalla "risposta alle

---

<sup>403</sup> L. MUSSELLI, *Insegnamento della religione cattolica e tutela della libertà religiosa*, in *Giur. cost.*, 1989, 908.

<sup>404</sup> A. VALSECCHI, *L'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche*, in G. Casuscelli (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, II ed., Giappichelli, Torino 2007, 103.

<sup>405</sup> In questo senso si veda F. RIMOLI, *Alcune considerazioni sull'insegnamento scolastico della religione alla luce del principio di laicità dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1991, 2504 ss.

eventuali richieste” non gravano affatto sullo Stato, bensì, diversamente dalle spese relative all’insegnamento della religione cattolica, sono interamente a carico della stessa Confessione religiosa<sup>406</sup>.

---

<sup>406</sup> Si vedano per esempio, gli articoli 9 e 10 della legge n. 449 del 1984. Secondo l’articolo 9 “La Repubblica italiana prende atto che la Tavola valdese, nella convinzione che l’educazione e la formazione religiosa dei fanciulli e della gioventù sono di specifica competenza delle famiglie e delle chiese, non richiede di svolgere nelle scuole gestite dallo Stato o da altri enti pubblici, per quanti hanno parte nelle chiese da essa rappresentate, l’insegnamento di catechesi o di dottrina religiosa o pratiche di culto.

La Repubblica italiana, nell’assicurare l’insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, materne, elementari, medie e secondarie superiori, riconosce agli alunni di dette scuole, al fine di garantire la libertà di coscienza di tutti, il diritto di non avvalersi delle pratiche e dell’insegnamento religioso per loro dichiarazione, se maggiorenni, o altrimenti per dichiarazione di uno dei loro genitori o tutori. Per dare reale efficacia all’attuazione di tale diritto, l’ordinamento scolastico provvede a che l’insegnamento religioso ed ogni eventuale pratica religiosa, nelle classi in cui sono presenti alunni che hanno dichiarato di non avvalersene, non abbiano luogo in occasione dell’insegnamento di altre materie, né secondo orari che abbiano per i detti alunni effetti comunque discriminanti”.

Secondo l’articolo 10 “La Repubblica italiana, allo scopo di garantire che la scuola pubblica sia centro di promozione culturale, sociale e civile aperto all’apporto di tutte le componenti della società, assicura alle chiese rappresentate dalla Tavola valdese il diritto di rispondere alle eventuali richieste provenienti dagli alunni, dalle loro famiglie o dagli organi scolastici, in ordine allo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni. Le modalità sono concordate con gli organi previsti dall’ordinamento scolastico. Gli oneri finanziari sono a carico degli organi ecclesiastici competenti”.

Per quanto riguarda l’intesa con l’Unione delle Comunità ebraiche italiane, l’articolo 11 sancisce che “Nelle scuole pubbliche di ogni ordine e grado l’insegnamento è impartito nel rispetto della libertà di coscienza e di religione e della pari dignità dei cittadini senza distinzione di religione, come pure è esclusa ogni ingerenza sulla educazione e formazione religiosa degli alunni ebrei. La Repubblica italiana, nel garantire la libertà di coscienza di tutti, riconosce agli alunni delle scuole pubbliche non universitarie il diritto di non avvalersi di insegnamenti religiosi. Tale diritto è esercitato dagli alunni o da coloro cui compete la potestà su di essi ai sensi delle leggi dello Stato. Per dare reale efficacia all’attuazione di tale diritto, l’ordinamento scolastico provvede a che l’insegnamento religioso non abbia luogo secondo orari e modalità che abbiano per gli alunni effetti comunque discriminanti e che non siano previste forme di insegnamento religioso diffuso nello svolgimento dei programmi di altre discipline. In ogni caso non possono essere richieste agli alunni pratiche religiose o atti di culto. La Repubblica italiana, nel garantire il carattere pluralista della scuola, assicura agli incaricati designati dall’Unione o dalle Comunità il diritto di rispondere ad eventuali richieste provenienti dagli alunni, dalle loro famiglie o dagli organi scolastici in ordine allo studio dell’ebraismo. Tali attività si inseriscono nell’ambito delle attività culturali previste dall’ordinamento scolastico. Gli oneri finanziari sono comunque a carico dell’Unione o delle Comunità”.

Ancora, secondo l’articolo 10 dell’intesa con la Chiesa Evangelica Luterana in Italia, “La Repubblica italiana, nel garantire la libertà di coscienza di tutti, riconosce agli alunni delle scuole pubbliche non universitarie, che siano membri delle Comunità della CELI, il diritto di non avvalersi di insegnamenti religiosi. Tale diritto è esercitato ai sensi delle leggi dello Stato dagli alunni o da coloro cui compete la potestà su di essi. Per dare reale efficacia all’attuazione di tale diritto, l’ordinamento scolastico provvede a che l’insegnamento religioso non abbia luogo secondo orari che abbiano per gli alunni effetti comunque discriminanti e che non siano previste forme di insegnamento religioso nello svolgimento dei programmi di altre discipline. In ogni caso non potranno essere richiesti ai detti alunni pratiche religiose o atti di culto”. Inoltre, secondo l’articolo 11, “La Repubblica italiana, nel garantire il carattere pluralistico della scuola, assicura agli incaricati della CELI e delle sue Comunità il diritto di rispondere ad eventuali richieste provenienti dagli alunni, dalle loro famiglie o dagli organi scolastici, in ordine allo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni, con modalità concordate con gli organi previsti dall’ordinamento scolastico. Gli oneri finanziari sono comunque a carico delle Comunità della CELI territorialmente competenti”.

É evidente, a questo proposito, come l'attuale disciplina incida sull'esercizio del principio di libertà religiosa e ponga dei rilevanti interrogativi proprio in merito al rispetto della garanzia dello stesso pluralismo; proprio questo profilo appare particolarmente rilevante considerando, soprattutto, come si tratti di un insegnamento impartito all'interno della scuola pubblica e, come tale, determinante oneri economici che gravano direttamente sullo Stato.

Del resto, è stato ricordato come “la questione dell'ora di religione si propone come snodo fondamentale della laicità, e ha registrato uno dei conflitti più aspri nella storia recente delle relazioni tra Stato e Chiesa”<sup>407</sup>, anche in virtù dell'imprescindibile ruolo educativo svolto dalla scuola pubblica all'interno di un contesto sociale ormai massimamente secolarizzato.

La Consulta, chiamata più volte a risolvere questioni di costituzionalità relative, in massima parte, alla normativa di attuazione cui la legge n. 121 del 1985 rinviava, ha comunque sempre accuratamente “evitato di pronunciarsi, anche soltanto incidentalmente sul problema della garanzia del pluralismo religioso”<sup>408</sup>.

A questo proposito, senza richiamare le varie pronunce della Corte, risulta esemplificativo l'esame della sentenza n. 203 del 1989. Nella fattispecie, secondo i giudici remittenti, si ponevano delle non infondate questioni di legittimità costituzionale da parte dell'articolo 9, comma secondo<sup>409</sup>, della legge n. 121 del 1985 e del punto 5 lett. b), n. 2<sup>410</sup> del relativo Protocollo addizionale.

In particolare, tali disposizioni, avrebbero determinato una discriminazione a danno degli studenti che avessero deciso di non avvalersi della possibilità di frequentare l'insegnamento della religione cattolica qualora le norme “non potessero legittimare

---

<sup>407</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 310.

<sup>408</sup> *Ivi*, 313. Per un esame della complessa vicenda si rinvia a P. CAVANA, *Interpretazioni della laicità. Esperienza italiana ed esperienza francese a confronto*, cit., 336 ss.

<sup>409</sup> Secondo cui “La Repubblica italiana, riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado. Nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori, é garantito a ciascuno il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi di detto insegnamento. All'atto dell'iscrizione gli studenti o i loro genitori eserciteranno tale diritto su richiesta dell'autorità scolastica, senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione”.

<sup>410</sup> In base al quale “Con successiva intesa tra le competenti autorità scolastiche e la Conferenza Episcopale Italiana verranno determinati: (...) 2) le modalità di organizzazione di tale insegnamento, anche in relazione alla collocazione nel quadro degli orari delle lezioni”.

la previsione dell'insegnamento religioso come insegnamento meramente facoltativo, posto al di fuori dell'orario ordinario delle lezioni"<sup>411</sup>.

Secondo la Corte, attraverso una pronuncia interpretativa di rigetto alquanto indicativa dell'atteggiamento mostrato in materia, "Lo Stato è obbligato, in forza dell'Accordo con la Santa Sede, ad assicurare l'insegnamento di religione cattolica. Per gli studenti e per le loro famiglie esso è facoltativo: solo l'esercizio del diritto di avvalersene crea l'obbligo scolastico di frequentarlo. Per quanti decidano di non avvalersene l'alternativa è uno stato di non-obbligo. La previsione infatti di altro insegnamento obbligatorio verrebbe a costituire condizionamento per quella interrogazione della coscienza, che deve essere conservata attenta al suo unico oggetto: l'esercizio della libertà costituzionale di religione"; in particolare, "la previsione come obbligatoria di altra materia per i non avvalentisi sarebbe patente discriminazione a loro danno, perché proposta in luogo dell'insegnamento di religione cattolica, quasi corresse tra l'una e l'altro lo schema logico dell'obbligazione alternativa, quando dinanzi all'insegnamento di religione cattolica si è chiamati ad esercitare un diritto di libertà costituzionale non degradabile, nella sua serietà e impegnatività di coscienza, ad opzione tra equivalenti discipline scolastiche".

Insomma, nonostante si tratti di una sentenza, nel complesso, ben motivata e che, finalmente, enuncia espressamente il principio di laicità dello stato, è evidente come, mancando il minimo riferimento alla disuguale condizione riservata, dal nostro ordinamento, alle Confessioni religiose diverse dalla cattolica, la stessa risulti, almeno sotto questo profilo, assai carente.

Al di là delle questioni giurisprudenziali, a giustificazione della perdurante permanenza dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica, vengono portate due argomentazioni principali: in primo luogo si ricorda come la religione avrebbe il merito di introdurre, nel percorso formativo degli alunni, un

---

<sup>411</sup> Con violazione, quindi, degli articoli 2, per il danno che l'attuale assetto dell'orario scolastico cagiona ai diritti inviolabili di libero sviluppo della personalità del minore nell'ambito della formazione sociale rappresentata dalla scuola, 3, per la discriminazione imposta a carico degli allievi non avvalentisi nei confronti di coloro che hanno prescelto tale insegnamento, e 19, che garantisce la libertà di fede religiosa intesa in senso lato e comprensiva di ogni convinzione a tale riguardo, compresa la libertà di non professare ed esercitare alcuna fede e quindi anche la libertà dall'onere della presenza nella scuola o dalla frequenza di insegnamenti alternativi imposto, nell'attuale assetto dell'orario delle lezioni, a chi non ha scelto l'insegnamento religioso, della Costituzione.

importante momento di riflessione in ordine a questioni essenziali nella maturazione degli studenti, come il senso dell'esistenza o le ragioni legate alla nascita e alla morte; tuttavia, a questo proposito, non è ben chiaro perché le riflessioni condotte da insegnanti di religione cattolica dovrebbero essere più formative, e quindi privilegiate, rispetto ad altre.

La seconda ragione giustificatrice fa leva, invece, su una più complessa motivazione avente una matrice storico-culturale: l'intera tradizione culturale occidentale si è costruita modellandosi attraverso la sua costante interazione con il fenomeno religioso, tanto che sarebbero incomprensibili le sue stesse radici, così come l'attuale struttura sociale, senza una piena comprensione dell'evoluzione religiosa e della sua influenza nella storia europea.

In realtà, se da un lato è innegabile che un approfondito studio della materia religiosa potrebbe incentivare una compiuta riflessione sulle questioni che hanno determinato l'evoluzione del nostro continente e il suo attuale assetto sociopolitico, d'altro canto sarebbe opportuno che detto insegnamento potesse prevedere “anche l'approfondimento della conoscenza degli altri universi culturali, *in primis* di quelli che si sono fatti più vicini, come quello islamico. Si tratta, in sostanza, di dare spazio nella scuola alla ricerca sulle questioni decisive del senso, del destino, del significato dell'agire e del vivere, nel solco delle tradizioni culturali che ci sono state consegnate”<sup>412</sup>.

Insomma, sembrerebbe più opportuno, almeno all'interno di un istituto scolastico statale, lo studio delle religioni, della loro storia e delle loro relazioni, piuttosto che il semplice insegnamento della religione cattolica.

L'attuale sistema, in effetti, non garantisce affatto il rispetto del dovere di fornire un insegnamento religioso imparziale e fondato sul rispetto del pluralismo; inoltre, anche qualora i programmi dei corsi non si considerassero intrinsecamente confessionali, il controllo, da parte delle autorità ecclesiastiche, sugli stessi programmi e sulla nomina degli insegnanti di religione pone dei grossi problemi in ordine al rispetto del principio di laicità dello stato<sup>413</sup>.

---

<sup>412</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 319.

<sup>413</sup> B. RANDAZZO, *Pluralism in education and democratic society: teaching religion in the state schools*, in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu).

Nel complesso, l'ambiguità dell'attuale sistema normativo comporta, in sé, un'insanabile contraddizione: come è stato puntualmente sostenuto, infatti, qualora il fondamento dell'insegnamento della religione cattolica fosse culturale, non si comprenderebbero allora né la sua opzionalità né il suo affidamento ad insegnanti che godono del gradimento dell'autorità ecclesiastica; se, al contrario, la religione fosse la pur legittima apertura a una richiesta di libero insegnamento confessionale, non si spiegherebbe né il controllo, né l'assunzione dell'onere da parte delle autorità statali<sup>414</sup>.

In conclusione, l'attuale disciplina potrebbe fondare ricorsi, secondo buona parte della dottrina non privi di fondamento, alla Corte di Strasburgo per l'accertata violazione, da parte della legislazione italiana, del divieto di discriminazione con riguardo al diritto d'istruzione religiosa<sup>415</sup>.

In particolare, non sembra affatto sufficiente la semplice alternativa, garantita dal nostro ordinamento, tra l'avvalersi o meno della religione cattolica considerando come, in diversi Stati europei, è garantita la possibilità di seguire il corso di una qualsiasi delle religioni, piuttosto che un corso di etica<sup>416</sup>.

Non si tratta, a questo proposito, della mera previsione dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, che del resto potrebbe essere comprensibile, e pienamente legittimo, alla luce delle tradizioni culturali del nostro paese; il nostro ordinamento, in realtà, non sembra rispettare il divieto, diretto alle scuole pubbliche e sancito dalla stessa Corte europea dei diritti dell'uomo, di "indottrinamento" né, tantomeno, rispetta il dovere di impartire un insegnamento religioso caratterizzato da obiettività e criticità<sup>417</sup>.

In altre parole, seppure la Convenzione non imponga, né vieti agli Stati membri di fornire un'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche, una volta che un ordinamento decida di prevederla, dovrebbe farlo ponendosi come garante della non confessionalità della stessa, tutelando eguali diritti per tutte le minoranze religiose.

---

<sup>414</sup> In questo senso si esprime V. ONIDA, *La ricognizione dei principi costituzionali in materia di religione*, cit., 51.

<sup>415</sup> Cioè in riferimento all'articolo 2 del Protocollo n. 1, in combinato con gli articoli 9 e 13 della CEDU.

<sup>416</sup> In particolare, facendo riferimento alla situazione tedesca, si vedano M. HECKEL, *Religionsunterricht in Brandenburg, zur Regelung des Religion-unterrichtes und des Faches*, LER, Berlin, 1998, 34 ss.; C. LINK, *Religionsunterricht*, in *Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland*, II, Dunkler & Humblot, Berlin 1995, 439 ss.

<sup>417</sup> Principi individuati dalla Corte nella sentenza *Folgerø e altri c. Norvegia*, del 29 giugno 2007.

Esigenza che si rende ancora più rilevante in quegli ordinamenti dove è presente una fede praticata dalla grande maggioranza della popolazione.

Oltre a ciò, il nostro sistema legislativo, in aperta violazione con la raccomandazione parlamentare del Consiglio d'Europa n. 1804, del 29 giugno 2007, non prevede alcun tipo di insegnamento di tipo culturale per gli alunni che scelgano di non seguire l'insegnamento confessionale.

#### 5.5.4. L'ESPOSIZIONE DEI SIMBOLI RELIGIOSI NEGLI EDIFICI PUBBLICI

La disciplina relativa all'esposizione del crocifisso nei locali pubblici, con le successive vicende e gli aspri dibattiti che ne sono derivati, costituisce un ultimo ulteriore ambito in forza del quale è possibile valutare la corretta esplicazione, nel nostro ordinamento, del principio di *eguale libertà* tra le diverse Confessioni religiose.

Si tratta di un tema abbondantemente trattato, soprattutto alla luce delle recenti vicende giurisprudenziali, rispetto al quale sembra sufficiente l'individuazione di alcuni tratti essenziali.

L'esposizione obbligatoria del crocifisso all'interno degli edifici pubblici è prevista da alcune fonti secondarie<sup>418</sup>, promosse durante il ventennio fascista, nell'ottica del progressivo avvicinamento tra Stato e Confessioni religiose che sarebbe poi culminato con la conclusione del Concordato.

Seppure da più parti, in dottrina, si sia ipotizzata la tacita abrogazione di tali disposizioni, in quanto attuative dell'ormai superato principio confessionista contenuto nello Statuto Albertino, grazie all'affermazione del principio di pluralismo confessionale derivante dall'avvento della Costituzione e al riconoscimento della laicità come principio supremo dell'ordinamento, tale convinzione non è unanimemente condivisa.

In particolare, si è rilevato come “i principi di imparzialità e neutralità dello Stato in materia religiosa invitino al rispetto della regola della *precauzione*, che dovrebbe conformare l'esercizio del potere discrezionale della pubblica autorità al criterio dell'eliminazione di ogni possibile fonte di rischio quando, come nel caso del crocifisso, vi sia il ragionevole dubbio che un provvedimento, un'azione o

---

<sup>418</sup> Articolo 118, r.d. n. 695 del 1924; all. C all'articolo 119, r.d. n. 1297 del 1928; ord. Min. Interno n. 250 del 1923; circ. Min. Grazia e Giustizia n. 1867 del 1926.

un'omissione possano compromettere la libertà di coscienza degli studenti e concretizzare condotte comunque discriminatorie<sup>419</sup>.

È evidente che, qualora si considerasse il crocifisso esclusivamente nel suo significato religioso, sarebbe assai difficile sostenere la legittimità della sua presenza all'interno di edifici pubblici, proprio alla luce del principio della distinzione degli ordini tra Stato e Confessioni religiose, che impedisce al primo di identificarsi e trasmettere, all'interno delle proprie strutture, uno specifico messaggio religioso o ideologico. Inoltre, la già citata *eguale libertà* tra i culti, impedirebbe di ritenere legittima una disciplina che privilegiasse in modo tanto palese il simbolo della sola religione di maggioranza.

Proprio per questo, il Consiglio di Stato, quando investito della questione, ha individuato nel crocifisso un diverso valore simbolico: esso, al di là del significato che assume per i credenti, rappresenterebbe, più in generale, il simbolo della civiltà e della cultura cristiana nella sua radice storica, costituendo un valore universale e avulso da una specifica visione confessionale: ecco che, in questo senso, la sua presenza nelle aule scolastiche non costituirebbe affatto un ostacolo alla libertà degli individui di manifestare le proprie convinzioni in materia religiosa<sup>420</sup>; in altri termini, secondo questa tesi, il crocifisso costituirebbe un valore culturale, non univocamente religioso e, di riflesso, qualora non si accettasse "l'univocità di significati del simbolo non ci sarebbe infatti alcun puntuale contrasto rispetto alle norme della Costituzione e del Testo Unico"<sup>421</sup>.

Più di recente il giudice amministrativo, attraverso un'ardita operazione argomentativa, è andato addirittura oltre le tesi appena riportate, peraltro già discusse in dottrina, sostenendo come debba essere proprio il significato religioso del crocifisso a testimoniare e comprovare il principio di laicità dello Stato<sup>422</sup>; nella sentenza infatti, attraverso una lunga incursione nel campo teologico, il giudice riconosce che il cristianesimo e "anche il suo fratello maggiore, l'ebraismo - almeno

---

<sup>419</sup> L. MAZZONE, *I simboli*, in G. Casuscelli (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, II ed., Giappichelli, Torino 2007, 237.

<sup>420</sup> In questo senso si veda il parere del Consiglio di Stato n. 63 del 1988.

<sup>421</sup> Così, S. CECCANTI, *E se la Corte andasse in Baviera?*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, Giappichelli, Torino 2004, 10.

<sup>422</sup> Si tratta della sentenza del Tar Veneto, n. 1110 del 2005. Per un'approfondita riflessione si guardi, tra gli altri, N. FIORITA, *Se il crocifisso afferma e conferma la laicità dello Stato: paradossi, incongruenze e sconfinamenti di una sentenza del Tar del Veneto*, in [www.olir.it](http://www.olir.it), 1



da Mosé in poi e sicuramente nell'interpretazione talmudica - abbiano posto la tolleranza dell'altro e la difesa della dignità dell'uomo, al centro della loro fede. In particolare poi il cristianesimo - anche per il riferimento al noto e spesso incompreso 'Date a Cesare quello che è di Cesare, e a...' - con la sua forte accentuazione del precetto dell'amore per il prossimo e ancor più con l'esplicita prevalenza data alla carità sulla stessa fede, contiene *in nuce* quelle idee di tolleranza, eguaglianza e libertà che sono alla base dello Stato laico moderno e di quello italiano in particolare".

Insomma, il crocifisso costituirebbe il simbolo "altresì di un sistema di valori di libertà, eguaglianza, dignità umana e tolleranza religiosa e quindi anche della laicità dello Stato, principi questi che innervano la nostra Carta Costituzionale". Ecco che risulterebbe "sottilmente paradossale escludere un segno cristiano da una struttura pubblica in nome di una laicità, che ha sicuramente una delle sue fonti lontane proprio nella religione cristiana".

É evidente che, accogliendo questa impostazione, la presenza stessa del crocifisso costituirebbe garanzia del rispetto della laicità dello stato e, di conseguenza, non si porrebbe alcun problema in merito alla violazione dell'*eguale libertà* tra i culti; d'altro canto, gran parte della dottrina ha rilevato nella sopracitata pronuncia un indebito sconfinamento dell'argomentazione del giudice nell'ambito religioso, mettendone in forte dubbio la legittimità<sup>423</sup>.

---

<sup>423</sup> Tra i numerosi autori critici si veda, per tutti, J. PASQUALI CERIOLO, *Il crocifisso afferma la laicità, ma il giudice la nega. Commento critico a Tar Veneto, sent. 22 marzo 2005 n. 1110*, in [www.olir.it](http://www.olir.it).



## CAPITOLO III

### IL PRINCIPIO DI LAICITÀ NEL RAPPORTO TRA STATO E INDIVIDUO

SOMMARIO: 1. Il diritto di libertà religiosa: le questioni aperte e il rapporto con la libertà di coscienza. — 1.1. Le problematiche concernenti il rapporto tra Stato e individuo. — 1.2. La libertà religiosa e il rapporto con la libertà di coscienza. La tutela dell'ateismo. — 2. Il principio di libertà religiosa nella disciplina costituzionale: contenuto e analisi. — 2.1. Il principio costituzionale d'uguaglianza nell'articolo 3 della Carta: il rapporto con la libertà religiosa. — 2.2. Il principio di libertà religiosa nell'articolo 19 della Costituzione, caratteristiche generali. — 2.2.1. I diritti espressamente garantiti dall'articolo 19 della Costituzione. — 3. La legittimità dei limiti normativi all'esercizio delle condotte imposte dalla propria religione. — 3.1. Il diritto di agire secondo i dettami del proprio credo. — 3.2. Il conflitto di lealtà all'interno della giurisprudenza costituzionale. — 4. Il rilievo delle manifestazioni "corporee" del diritto di libertà religiosa. — 4.1. Premessa. — 4.2. I contenuti di fede della religione islamica. — 4.2.1. La situazione dell'Islam in Italia, i nuovi problemi. — 4.2.2. Due casi di facile soluzione: la macellazione rituale e la preghiera del venerdì. — 4.3. Il significato del velo. — 4.3.1. Le norme relative all'abbigliamento dei fedeli nell'ordinamento islamico. — 4.3.2. Il velo islamico e l'eguaglianza di genere. — 4.4. L'utilizzo del velo (e degli altri simboli religiosi) da parte di privati cittadini e pubblici funzionari. — 5. L'esperienza italiana: il rilievo del velo islamico. — 5.1. I doveri di abbigliamento imposti da norme religiose e l'ordinamento italiano. — 5.1.1. L'abbigliamento imposto da norme confessionali all'interno della realtà scolastica. — 5.2. I limiti al diritto di indossare l'abbigliamento imposto da norme confessionali. — 6. Il problema del velo negli altri ordinamenti. — 6.1. Il velo indossato dagli studenti. — 6.1.1. La vicenda francese del velo. — 6.1.1.1. La disciplina precedente la legge del 2004. — 6.1.1.2. La disciplina prevista dalla legge n. 228 del 2004. — 6.1.2. La vicenda del velo nel multiculturalismo britannico. — 6.1.3. Il velo nel sistema laicista turco e il margine d'apprezzamento della Corte EDU. — 6.2. Il velo indossato dagli insegnanti.

# 1. IL DIRITTO DI LIBERTÀ RELIGIOSA: LE QUESTIONI APERTE E IL RAPPORTO CON LA LIBERTÀ DI COSCIENZA

## 1.1. LE PROBLEMATICHE CONCERNENTI IL RAPPORTO TRA STATO E INDIVIDUO

Il nostro ordinamento, in virtù della molteplicità di principi derivanti dall'impianto delineato dalla Carta Costituzionale, si trova a dover affrontare, tra le altre, un'interessante questione. Ci si riferisce a quelle complesse problematiche che, in relazione ai profili nei quali si articola il diritto di libertà religiosa, contraddistinguono il rapporto intercorrente tra Stato e individui.

Al di là della corretta comprensione dei singoli aspetti che individuano e caratterizzano il contenuto di tale diritto, che saranno comunque approfonditi, le questioni più interessanti si concentrano prevalentemente sulla definizione dei limiti al diritto di praticare, nel concreto, i precetti imposti dalla propria religione e gli imperativi della coscienza; non vi è dubbio, infatti, che, come ogni libertà, anche quella in questione incontri dei notevoli limiti, giacché «l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*» (per usare le parole della Corte costituzionale nella sentenza n. 75/1992) giustifica e richiede che allo stesso siano imposti non solo dei limiti all'esercizio dei propri diritti, ma altresì dei doveri ed obblighi finalizzati alla vita ed allo sviluppo della società, nella logica del principio di solidarietà che è funzionale alla coesione sociale<sup>1</sup>.

All'interno della società attuale, sempre più caratterizzata dal multiculturalismo e dall'ormai necessaria convivenza tra culture, popoli, etnie e tradizioni molto diverse tra loro, le occasioni di conflitto astrattamente possibili tendono inevitabilmente a moltiplicarsi; in effetti, proprio a questo proposito, è necessario rilevare come le nuove rivendicazioni, provenienti proprio dai singoli fedeli, abbiano avuto, recentemente, un deciso incremento: dal rifiuto a prestare servizio militare e civile, alle richieste, per motivi religiosi, di esenzione da obblighi previsti dalla legge (si

---

<sup>1</sup> E. ROSSI, *Laicità e simboli religiosi*, in *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, Atti del XXII Convegno annuale, Napoli, 26-27 ottobre 2007, a cura di Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cedam, Padova 2008, 332.

pensi alla richiesta proveniente dalla comunità sikh di non portare il casco alla guida da motoveicoli, poiché incompatibile con il tipico turbante); dal rifiuto di subire determinati trattamenti sanitari, alle molteplici forme di obiezione di coscienza come, ad esempio, il rifiuto di prestare attività lavorativa per motivi religiosi o il rifiuto di versare i contributi per la quota destinata alle spese militari. Ancora, si pensi alle problematiche relative alla richiesta di indossare particolari capi di abbigliamento dotati di uno specifico significato religioso o a quelle che coinvolgono il modo di alimentarsi piuttosto che la sfera della sessualità.

Insomma, il quadro che si delinea è sempre più caratterizzato dalla costante dialettica tra quei soggetti che, soprattutto a seguito del fenomeno migratorio e della globalizzazione, non intendono comprensibilmente rinunciare agli aspetti cardine propria religiosità e, d'altro canto, la cornice giuridica in cui, questi stessi individui, si trovano a vivere. All'interno di questo rapporto negoziale, è evidente che il punto più rilevante consista nell'auspicio da parte singoli fedeli, proprio attraverso il richiamo al principio di libertà religiosa, ad ottenere delle deroghe al diritto comune, in modo da soddisfare le proprie esigenze spirituali.

Spetta dunque all'ordinamento adottare, attraverso la normazione, quelle necessarie contromisure in grado di equilibrare le differenti esigenze; si tratta, è evidente, di un compito non affatto facile, che deve necessariamente fondarsi su una considerazione preliminare: il sistema normativo non esclude a priori che si possano configurare dei trattamenti di particolare favore, purché siano previsti dallo stesso ordinamento e non implicino il contrasto con interessi collettivi essenziali, e a condizione che, per non incorrere in una violazione del principio di non discriminazione, tali regimi giuridici non appaiano "irragionevolmente differenziati".

Del resto, come è stato rilevato, di fronte a questa nuova situazione "il rischio più grande è che un *mercato globale* non venga simultaneamente regolato da un *diritto globale* (...). Ecco allora che la globalizzazione economica senza la globalizzazione dello stato di diritto (...) è facile che si trasformi in una specie di neocolonialismo. Per questo è possibile affermare che per l'Occidente si è aperto il tempo di una grande sfida, il tempo dell'opportunità di globalizzare il meglio di sé: i diritti umani, lo stato di diritto e la conoscenza scientifica e tecnologica"<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> D. ANTISERI, *Laicità. Le sue radici, le sue ragioni*, Rubettino, Soveria Mannelli 2010, 20.

Preme ricordare, in questo senso, che una *civiltà globale* non deve corrispondere ad una *civiltà uniforme* nelle idee, né nelle tradizioni o nelle regole giuridiche; “*una civiltà globale è fatta di tante culture; la civiltà globale è una civiltà aperta alle più diverse civiltà: diverse nelle visioni del mondo filosofiche o religiose, diverse nella scelta dei valori etici, diverse nei costumi. Una civiltà globale, se vuole essere davvero globale e non tribale, dovrà essere chiusa unicamente all’inciviltà dei violenti e degli intolleranti*”<sup>3</sup>.

All’interno di questo quadro complessivo, il nostro ordinamento ha ormai irrinunciabilmente acquisito l’idea per cui, in ogni individuo, esista una sfera intima, riconducibile alla libertà di religione e di coscienza, non suscettibile di alcuna coercizione; d’altro canto, quando non ci si limita a confrontarsi con questioni che interessano unicamente il *foro interiore*, bensì ci si trova dinanzi ad ulteriori comportamenti materiali, magari lesivi di norme giuridiche o di diritti altrui, l’azione dell’ordinamento deve, per forza di cose, farsi attiva.

In sostanza si tratta di confrontare, e dirimere, “le esigenze che sorreggono l’obbligo imposto a tutti, sulla base del principio di solidarietà<sup>4</sup>, con quel *diritto alla differenza* che si ricava proprio in seno al principio di eguaglianza (...) in riferimento alla libertà di coscienza e di religione, il quale impone di trattare in modo eguale situazioni eguali e in modo diverso situazioni diverse”<sup>5</sup>.

É chiaro come, a questo proposito, vengano immediatamente in riferimento alcuni temi di particolare interesse e di stretta attualità che, ovviamente, dovranno essere analiticamente approfonditi; come già accennato, quindi, l’attenzione sarà rivolta alla valutazione della legittimità dei limiti normativi implicanti restrizioni al libero esercizio dei comportamenti imposti dalla propria religione approfondendo, più specificamente, le questioni legate alle manifestazioni “corporee” del diritto di libertà religiosa<sup>6</sup>.

Condizione preliminare, necessaria per poter definire questi aspetti, è, in realtà, la corretta definizione e comprensione dei distinti profili che caratterizzano il principio

---

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> In tema si vedano F. GIUFFRÉ, *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano 2002; G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano 1967.

<sup>5</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, cit., 5.

<sup>6</sup> Tale termine viene utilizzato da R. BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico: valori religiosi e rivendicazioni identitarie nell’autunno dei diritti*, cit., 43.

di libertà religiosa; per questa ragione, prima di approfondire i temi sinora solo elencati, sarà opportuno definire le modalità attraverso le quali tale diritto si esplica.

## 1.2. LA LIBERTÀ RELIGIOSA E IL RAPPORTO CON LA LIBERTÀ DI COSCIENZA. LA TUTELA DELL'ATEISMO

La libertà religiosa, per come è strutturata all'interno della Carta<sup>7</sup>, consiste nel “creare e mantenere nella società un ordinamento giuridico tale, che ogni individuo possa perseguire e conseguire” i fini della salvezza dell'anima o della verità scientifica o filosofica senza che gli altri uomini, “gli possano mettere in ciò il più piccolo impedimento”<sup>8</sup>.

Rinviando la dettagliata analisi di questo principio al paragrafo successivo, nel quale si esaminerà attentamente il contenuto della disciplina costituzionale che lo garantisce, è necessario ricordare, preliminarmente, come tale libertà venga comunemente distinta in due profili essenziali che concorrono a comporla: si fa dunque riferimento, in primo luogo, alla sua connotazione “positiva”, che si manifesta nella libertà di ciascuno di agire secondo la propria coscienza o la propria visione religiosa<sup>9</sup>.

L'ulteriore profilo, di carattere “negativo”, comprende invece da un lato il diritto di “non compiere alcuna scelta, il diritto alla miscredenza e all'atarassia, senza che ciò diminuisca la dignità del cittadino”<sup>10</sup>, dovendosi necessariamente tutelare anche tutte le posizioni eterodosse, indifferentiste e agnostiche e, dall'altro, il diritto ad essere immuni da costrizioni a tenere qualsiasi comportamento avente valenza religiosa<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Tale diritto, come vedremo, è sancito dall'articolo 19 della Costituzione, secondo cui “Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume”.

<sup>8</sup> F. RUFFINI, *La libertà religiosa. Storia dell'idea*, cit., 7. Richiamato da S. TROILO, *La libertà religiosa a sessant'anni dalla Costituzione*, cit., 9-10.

<sup>9</sup> In questo senso, tale diritto comprende al suo interno le varie espressioni e specificazioni del diritto di libertà religiosa: dal diritto a professare una fede religiosa a quello di propagandarla, fino a quello di farne culto.

<sup>10</sup> S. FIORENTINO, *La libertà di religione (art. 19)*, in G. Casuscelli (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, II ed., Giappichelli, Torino 2007, 48.

<sup>11</sup> In questo senso, per tutti, si veda L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, 1994, 215-216.

In sostanza, è chiaro come siano state ormai definitivamente superate quelle “tesi riduttive del contenuto della libertà religiosa”, che saranno tra poco approfondite, “volte a circoscriverne la tutela all’adesione di una fede”<sup>12</sup>: il diritto di libertà religiosa viene concepito e tutelato, al contrario, con contorni ben più ampi e articolati.

Nell’approfondire il tema si deve inoltre rilevare come, connesso alla libertà religiosa, data la contiguità tra i due concetti, si ponga inscindibilmente il diritto alla libertà di coscienza<sup>13</sup>; cercando di darne una sommaria individuazione, esso non si riferirebbe ad una mera, seppur consolidata, opinione, bensì a “visioni che abbiano un certo grado di forza, di serietà, di coerenza e di importanza”<sup>14</sup>.

Secondo attente riflessioni, la libertà di coscienza costituirebbe una sorta di precondizione necessaria del diritto di libertà religiosa, costituendone *caput et fundamentum*: è grazie ad essa, infatti, che il singolo individuo ha la facoltà “di scegliere se e come schierarsi o non schierarsi in campo religioso, se aderire o meno ad una fede o ad una particolare concezione di vita”<sup>15</sup>; del resto la stessa libertà religiosa, ancor prima di richiedere una qualsiasi tutela verso i comportamenti esteriori, non può prescindere dalla necessaria la formazione di un solido convincimento interno<sup>16</sup>.

Partendo da queste considerazioni, nonostante l’articolo 19 della Carta Costituzionale non faccia alcun riferimento esplicito alla libertà di coscienza come libertà di autodeterminazione in materia etico-religiosa, la Consulta ha affermato che tale diritto, riferito alla professione sia di fede religiosa, sia di opinione in materia

---

<sup>12</sup> S. FIORENTINO, *La libertà di religione (art. 19)*, cit., 50. Secondo queste tesi la libertà religiosa sarebbe considerata poco più di una libertà formale, appannaggio di chi, appartenendo alle Confessioni organizzate, è di fatto nella condizione di esercitare le facoltà connesse.

<sup>13</sup> Per un generale approfondimento sul tema si veda G. PASTORI, *L’obiezione di coscienza nell’ordinamento italiano*, in B. Perrone (a cura di), *Realtà e prospettive dell’obiezione di coscienza. I conflitti degli ordinamenti*, Giuffrè, Milano 2002.

<sup>14</sup> Definizione utilizzata dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza *Campbell e Consans c. Regno Unito*, del 25 febbraio 1982. In Raccolta, Serie A, n. 48, 293 ss.

<sup>15</sup> S. TROILO, *La libertà religiosa a sessant’anni dalla Costituzione*, cit., 10.

<sup>16</sup> Questa concezione, ormai pacifica in dottrina, è sostenuta con particolare chiarezza, tra gli altri, da R. BERTOLINO, *L’obiezione di coscienza*, in *Dir. eccl.*, 1983, 331; più diffusamente ID., *L’obiezione di coscienza moderna. Per una fondazione costituzionale del diritto di obiezione*, Giappichelli, Torino 1994.

È evidente, in questo senso, come il diritto alla libertà di coscienza sia necessariamente legato e limitato all’individuo: sarebbe infatti improprio ipotizzare una scelta di coscienza di un ente o di qualcosa che non sia una persona umana, cioè un essere pensante. In questo senso si esprime L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, cit., 216.



religiosa, debba considerarsi ricompreso nelle garanzie contenute nell'articolo, e possa essere annoverato tra i *diritti inviolabili dell'uomo*<sup>17</sup>.

In realtà, non sempre dottrina e giurisprudenza hanno interpretato il diritto di libertà religiosa come intimamente connesso alla libertà di coscienza e, in particolare, come comprendente la tutela degli orientamenti e delle idee areligiose (ovvero il suo "profilo negativo"): in particolare, l'assenza di una esplicita tutela della libertà di coscienza nella Carta "è valsa a sostenere l'opinione secondo cui le concezioni del mondo a base non religiosa, e in particolare l'ateismo, sarebbero state prive di (specificata) tutela costituzionale o avrebbero goduto di una tutela diversa e più limitata", in forza del solo articolo 21 della Costituzione<sup>18</sup>.

Proprio in questo senso, negli anni cinquanta era prevalente la tesi, la c.d. *lettura teista* della Carta, secondo la quale le norme costituzionali si sarebbero limitate a "garantire la fede religiosa in quanto tale"<sup>19</sup> e i comportamenti che da essa direttamente scaturivano.

La tutela costituzionale, quindi, si sarebbe esclusivamente limitata alla protezione dell'"atteggiamento religioso affermativo"<sup>20</sup> e i diritti di libertà e di eguaglianza avrebbero avuto "valore strumentale per la protezione della religiosità e per l'assolvimento dei doveri che la religione impone all'individuo"<sup>21</sup>.

In altre parole, secondo questa tesi, il costituente non si sarebbe mai riferito alle *opzioni* negative in materia religiosa adottando, al contrario, una terminologia che si sarebbe limitata a tutelare la fede religiosa, la sua professione e l'esercizio del

---

<sup>17</sup> A questo proposito si vedano le sentenze n. 14 del 1973, n. 117 del 1979 e n. 239 del 1984.

<sup>18</sup> Tale articolo, infatti, sancisce, al primo comma, che "Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione"; è evidente che si tratti, in questo caso, di una tutela ben inferiore di quella prevista dall'articolo 19.

<sup>19</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 171.

<sup>20</sup> Tra i sostenitori di questa tesi si veda A. ORIGONE, *La libertà religiosa e l'ateismo*, in AA. VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di L. Rossi*, Giuffrè, Milano 1952, 417 ss.

In effetti, dai lavori preparatori dell'articolo 19 della Costituzione, non si può cogliere una piena equiparazione tra la libertà religiosa e la libertà di ateismo, tanto è vero che, in Assemblea, fu respinta la proposta dell'on. Labriola per una specifica tutela costituzionale del pensiero non religioso. L'emendamento da lui proposto, infatti, prevedeva che sarebbero state "pienamente libere le opinioni e le organizzazioni dirette a dichiarare il pensiero laico o estraneo da credenze religiose" (Seduta pom. del 12 aprile 1947, in *La Costituzione della Repubblica*, I, 833 ss.).

Anche in sede di Prima Sottocommissione era rimasta senza esito la proposta dell'on. Cevolotto di formulare il testo del futuro articolo 3, primo comma, della Costituzione, nel senso che "la nascita, il sesso, la razza, le condizioni sociali, le credenze religiose, *il fatto di non avere alcuna credenza*, non possono costituire la base di privilegio e di inferiorità legale" (Seduta della I Sottocommissione dell'11 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica*, VI, 337-338).

<sup>21</sup> I contenuti essenziali su cui tale tesi si fondava sono riassunti in C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 171.

relativo culto, implicando, come condizione necessaria, l'adesione dell'individuo ad un *credo positivo*.

In base a queste valutazioni l'ateismo, inteso come mero orientamento della coscienza individuale, era valutato come *irrilevante e lecito*; qualora però, lo stesso, avesse aspirato ad evolversi in un *ateismo antireligioso*, cioè caratterizzato da intenti propagandistici o di proselitismo, avrebbe conflitto con l'intera struttura ordinamentale, la quale tutelava la religione come vero bene giuridico<sup>22</sup>.

Queste concezioni si fondavano, al tempo stesso, su argomentazioni concettuali, storiche e giuridiche: concettualmente era stato rilevato come l'ateismo si presentasse come fenomeno diverso e contrapposto alla religione, essendo l'uno la negazione dell'altra; dal punto di vista storico si era sempre fatta una netta distinzione, da parte degli stessi legislatori e della dottrina filosofica, politica e giuridica, tra i due fenomeni; infine, dal punto di vista più strettamente giuridico, come abbiamo già notato, la Costituzione, facendo riferimento ai concetti di *religione, professione e culto*, richiama espressamente dei termini pienamente comprensibili solo alla luce di una precisa e "positiva" fede religiosa<sup>23</sup>.

Inoltre, sempre in questo senso, si è sostenuto come fossero proprio i non credenti "a non aver bisogno della tutela dell'articolo 19 della Costituzione, dal momento che rifiutano la religione, e non si sentono impegnati nella celebrazione di alcun culto o rito", rimanendo applicabile, nei loro confronti, esclusivamente la disciplina dell'articolo 21, il quale "sancisce per chiunque la libera manifestazione del proprio pensiero e, quindi, la libera propaganda delle proprie idee. Data la sua formulazione, appare ben difficile provare che esso non sia applicabile, nella sua pienezza, a tutti, e quindi anche agli atei, anche in quelle che sono le loro manifestazioni esteriori positive, esplicatesi in attività di propaganda di idee atee e di proselitismo"<sup>24</sup>.

I sostenitori di questa tesi ribadivano, inoltre, che dall'eventuale ingresso dell'ateismo nel principio di libertà religiosa sarebbe derivata l'assurda conseguenza che questo potesse essere "introdotto con frode nel mondo giuridico sotto l'insegna

---

<sup>22</sup> In altre parole l'ateismo attivo tenderebbe a privare i soggetti di un bene giuridicamente protetto, poiché mira a modificare le convinzioni religiose degli altri; ecco che, in base a queste considerazioni, esso resterebbe fuori dallo schema teorico, e dalla tutela giuridico-costituzionale, della libertà religiosa.

<sup>23</sup> In questo senso P.A. D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, cit., 371.

<sup>24</sup> A. RAVÁ, *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, cit., 45.

della libertà religiosa. Esso lo interessa, è vero, ma soltanto come piena contraddizione, e quella (la libertà religiosa) può essere invocata a proposito solo contro di esso. Perché è proprio la libertà dei soggetti religiosi che impedisce, esclude e vieta una libertà religiosa dei soggetti antireligiosi”<sup>25</sup>.

Serrate polemiche sul valore e sulla protezione spettante all’ateismo, derivarono poi da alcune pronunce in materia di affidamento della prole che, in sostanza, recepivano il sopracitato indirizzo dottrinale: in una sentenza del 1948, infatti, il Tribunale di Ferrara sentenziò l’affidamento della prole alla madre, giudicata “miglior educatore” sulla base dell’ateismo dell’altro genitore<sup>26</sup>; l’anno successivo il Tribunale di Trani non negò “la idoneità alla educazione morale della prole del genitore appartenente a religione diversa da quella professata dalla gran maggioranza degli italiani, quando è sano il senso morale, e sana la pratica di vita”, ponendo però “ben gravi perplessità” quando un genitore fosse stato religioso e l’altro ateo; si ribadiva, in tal senso, che “se pur si tratti di ateismo non volgare; l’ateismo, invero, non essendo istintivo, ché istintiva è invece la religione nel senso più generale della parola, e cioè quella fede spontanea, e si direbbe necessaria, in un principio che è al di fuori di noi, e che è il fine ultimo di tutte le cose che hanno un’esistenza, è l’effetto di una serie di sillogismi a conclusione negativa, che l’individuo deve fare per strappare a sé l’innata idea dell’infinito, e cioè di quello che non può misurarsi col metro della nostra intelligenza, e priva l’individuo di quel gran dono che è la speranza”<sup>27</sup>.

Ancora, a distanza di alcuni anni la Corte di Cassazione nel sostenere che lo Stato italiano garantisce la libertà di non credere, identificò nella fede “*un mezzo di perfezionamento morale*”.

Sulla base di queste pronunce, nel 1973 lo studioso Carlo Cardia era costretto ad ammettere, suo malgrado, che “qualcuno può stupirsi di fronte all’affermazione che

---

<sup>25</sup> A. ORIGONE, *La libertà religiosa e l’ateismo*, cit., 454. La tesi dell’autore viene ripresa da C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 172.

<sup>26</sup> Sentenza del 31 agosto 1948.

<sup>27</sup> Sentenza riportata in *Dir. eccl.*, II, 1950, 390. Sull’argomento si vedano gli approfondimenti di R. MAMMUCCARI, G.C. LANZI, *Giurisprudenza in tema di educazione religiosa della prole*, Giuffrè, Milano 1968; C. COGNETTI, *Patria potestà e educazione religiosa della prole*, Giuffrè, Milano 1968. La sentenza è ripresa in C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 172-173.

in Italia non si è liberi (o lo si è molto scarsamente) di essere atei, eppure è una verità tra le meno difficili da dimostrare”<sup>28</sup>.

In ogni caso, col passare degli anni, queste tesi vennero progressivamente superate, accogliendosi nuovamente, sia in dottrina che in giurisprudenza, quell’interpretazione del principio di libertà religiosa proposta dal Ruffini all’inizio del XX secolo che, seppure assai datata, descrive bene gli attuali confini del diritto; ecco che, tale principio, si esprimerebbe nella “facoltà spettante all’individuo di credere a quello che più gli piace o non credere, se più gli piace, a nulla”<sup>29</sup>.

Del resto, come è stato rilevato, il fenomeno ateistico “in qualunque configurazione e aspetto si presenti, finisce sempre per risultare strettamente collegato con il fenomeno religioso, e nel campo del diritto rimane sempre in diretto rapporto con il problema della religiosità”<sup>30</sup>.

A coronamento di questa nuova impostazione la Corte costituzionale, ribaltando un precedente indirizzo che collocava l’ateismo nell’alveo della libertà di pensiero<sup>31</sup>, ha statuito che “l’opinione prevalente fa ormai rientrare la tutela della c.d. libertà di coscienza dei non credenti in quella della più ampia libertà in materia religiosa assicurata dall’art. 19, il quale garantirebbe altresì (analogamente a quanto avviene per altre libertà: ad es. gli articoli 18 e 21 Cost.) la corrispondente libertà "negativa". Ma anche chi ricomprende la libertà di opinione religiosa del non credente in quella di manifestazione del pensiero garantita dall’art. 21 Cost. (...) perviene poi alle stesse conclusioni pratiche, e cioè che il nostro ordinamento costituzionale esclude ogni differenziazione di tutela della libera esplicazione sia della fede religiosa sia

---

<sup>28</sup> C. CARDIA, *Ateismo e libertà religiosa nell’ordinamento giuridico, nella scuola, nell’informazione, dall’Unità ai nostri giorni*, De Donato, Bari 1973.

<sup>29</sup> F. RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano, la libertà religiosa come diritto pubblico suriettivo*, cit., 198.

<sup>30</sup> P.A. D’AVACK, *Il problema storico giuridico della libertà religiosa*, Bulzoni, Roma 1964, 180.

<sup>31</sup> Il riferimento è alla sentenza n. 58 del 1960. La questione di legittimità costituzionale, oggetto del giudizio, era stata sollevata nel corso del procedimento penale a carico di un soggetto, imputato del delitto previsto dall’art. 366, secondo e terzo comma, del codice penale, perché, chiamato a deporre come testimone dinanzi all’Autorità giudiziaria, si era rifiutato di prestare il richiesto giuramento.

Il Pretore sospendeva il giudizio e disponeva la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ritenendo non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all’art. 449 del Codice di procedura penale in riferimento all’articolo 21 della Costituzione. Nell’ordinanza si permetteva che la prestazione del giuramento con la formula contenuta nell’articolo 449 del Codice di procedura penale avrebbe potuto ledere ledere, per quanto attiene all’ateo, la libertà di coscienza (articolo 21 della Costituzione), ma non la libertà religiosa (articolo 19 della Costituzione), poiché questa presuppone una libera scelta tra diverse dottrine religiose fondate su dogmi, mentre quella concerne esclusivamente una scelta di carattere razionale.

dell'ateismo, non assumendo rilievo le caratteristiche proprie di quest'ultimo sul piano teorico”<sup>32</sup>.

A sostegno di questa tesi è stato notato come, in effetti, “la varietà contenutistica dei messaggi religiosi non sempre agevola la distinzione concettuale tra fenomeni che appaiono storicamente distinti; e tuttavia, sotto un profilo filosofico, entrambe le posizioni, di chi crede e di chi non crede, costituiscono risposta diversa alla medesima domanda riguardo all'esistenza di una realtà trascendente”<sup>33</sup>.

Del resto, è proprio l'estrema variabilità sia dei messaggi religiosi che delle correnti ateistiche ad essere tale da creare non poche difficoltà nel “trovare sicure linee di demarcazione: a fronte di religioni il cui contenuto dogmatico è pressoché nullo, limitandosi esse ad esprimere determinate regole morali, possono rinvenirsi orientamenti ateisti caratterizzati da una notevole carica di religiosità. Deismo, panteismo, ateismo razionalista, marxista ed esistenziale, rappresentano atteggiamenti dell'individuo di fronte al problema religioso che non sempre possono drasticamente separarsi al punto da situarli in differenti discipline normative”<sup>34</sup>.

In ogni caso è evidente come, al tempo stesso, sia del tutto insostenibile la tesi che giunge ad affermare come l'ateismo possa pretendere un'assoluta identità di tutela rispetto a quella prevista per la fede religiosa, per l'ovvia considerazione che di regola, dalla religione, scaturiscono comportamenti che non avrebbero alcun senso se

---

<sup>32</sup> Si tratta della sentenza n. 117 del 1979. Nella fattispecie era stata proposta la questione di costituzionalità dell'art. 366, del codice penale, che prevedeva come reato contro l'amministrazione della giustizia il rifiuto del teste di prestare giuramento, per contrasto con gli articoli 2, 3, primo comma, 19, 21, primo comma, della Costituzione.

Nel caso di specie i testimoni avevano rifiutato di prestare giuramento professandosi atei e dichiarando di non poter accettare la formula di rito limitatamente alle parole “davanti a Dio”. Non ritenendo dubbia la rilevanza della questione proposta, perché la eliminazione di tale parte della formula avrebbe ridimensionato anche l'ipotesi di reato prevista dalla norma, il pretore considerò la questione non manifestamente infondata. Il teste infatti, prestando giuramento, “non potrebbe non aderire all'intera formula enunziata in precedenza dal giudice, e non sarebbe dubbio che la coscienza dell'ateo viene coartata quando questi è costretto a giurare in nome di valori che non riconosce. Ciò contrasterebbe, ad avviso del pretore, con l'art. 19 della Costituzione, che garantisce non solo la libertà di professare una religione, sibbene anche quella di non professare alcuna religione; con l'art. 21, primo comma, dovendo l'ateo manifestare un pensiero che non gli appartiene; con l'art. 3, primo comma, trovandosi l'ateo stesso ad essere discriminato per motivi religiosi; con l'art. 2 della Costituzione, dovendosi considerare la libertà di coscienza un diritto inviolabile”.

La Corte, proprio al fine di salvaguardare la libertà di coscienza degli atei, ha modificato con sentenza additiva la formula del giuramento religioso dei testimoni nel processo, con l'aggiunta dell'inciso “se credente”.

<sup>33</sup> S. FIORENTINO, *La libertà di religione (art. 19)*, in G. Casuscelli (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, II ed., Giappichelli, Torino 2007, 50.

<sup>34</sup> C. CARDIA, *Ateismo e libertà religiosa nell'ordinamento giuridico, nella scuola, nell'informazione, dall'Unità ai nostri giorni*, cit., 83.

riferiti all'ateismo: tanto per fare qualche esempio, per i non credenti non sarà affatto necessaria la tutela dell'esercizio del culto, semplicemente perché risulterebbe quantomeno problematico configurare un ipotetico "culto ateistico"; ancora, la richiesta di un'intesa ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione sarebbe "poco più che un *non-sense giuridico*: si tratterebbe unicamente "di una *brutta copiatura* con la quale l'ateismo vuol somigliare a ciò che non è, sino ad avanzare pretese insussistenti e giuridicamente infondate"<sup>35</sup>.

Pare chiaro, in sostanza, che "l'ordinamento giuridico non può trasfigurare il fenomeno ateistico in ciò che non è", equiparandolo in tutto e per tutto a quello religioso, dal momento che, nel primo, manca quella adesione primaria ad una dimensione trascendente che costituisce il presupposto del secondo<sup>36</sup>.

In conclusione, non è quindi possibile estendere all'ateismo quelle complesse garanzie che, costituendo elementi tipici del diritto di libertà religiosa, sono previste specificamente (e unicamente) per le Confessioni e non per le mere associazioni, cui possono certamente dar vita gli atei<sup>37</sup>.

Un ultimo profilo che deve essere rilevato concerne la tesi, sostenuta negli ultimi anni, secondo cui lo Stato dovrebbe garantire, ancora prima delle manifestazioni esteriori della libertà di coscienza, la sua stessa formazione; in questo senso, è necessario che lo Stato si attivi per eliminare tutti quei fattori che "pregiudicano la formazione di consapevoli orientamenti personali, sia dando alle proprie leggi un contenuto tale che possano essere osservate dai singoli senza urtare il loro «sentimento di doverosità etica», sia rimuovendo i condizionamenti esterni (almeno quelli su cui i pubblici poteri possono incidere), sia infine mettendo a disposizione di tutti gli «strumenti sociali» utili alla formazione e maturazione degli spiriti"<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 176. In particolare si fa riferimento alla richiesta dell'Uaar (Unione degli atei e agnostici, razionalisti), inoltrata il 6 aprile 1994, di avviare nei loro confronti "la procedura prevista dalla legge n. 222 del 1985 relativa all'intesa con le religioni, alle quali, in questo frangente, riteniamo nostro diritto essere omologati anche se non possiamo condividere il termine 'religioni' nell'intestazione della legge perché discrimina automaticamente i cittadini areligiosi, come noi".

<sup>36</sup> C. CARDIA, *Religione (libertà di)*, cit., 921.

<sup>37</sup> In questo senso tra gli altri A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, III ed., Giuffrè, Milano 1962, 123-124; C. MIRABELLI, *Confessioni religiose*, in S. Cassese (a cura di), *Dizion. dir. pubbl.*, IV, Giuffrè, Milano 2006, 1244.

<sup>38</sup> S. TROILO, *La libertà religiosa a sessant'anni dalla Costituzione*, cit., 11. L'autore riprende P. BELLINI, *Nuova problematica della libertà religiosa individuale nella società pluralistica*, in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Milano 1973.

In altre parole, allo Stato “è richiesto di mantenersi neutrale, e di far valere *attivamente questa neutralità* in tutte le strutture nelle quali, o dalle quali, la coscienza individuale o collettiva può essere influenzata”<sup>39</sup>.

In realtà è stato rilevato che, considerando come la libertà di coscienza individuale sia un aspetto in continua formazione ed evoluzione, non configurandosi come una realtà statica bensì alla stregua di un profilo in perenne sviluppo, qualora questa venga intesa come obbligo ascrivibile allo Stato ad eliminare tutti i fattori che condizionano la formazione degli orientamenti confessionali di ogni singolo, implicherebbe un intervento ben superiore rispetto alle possibilità proprie del diritto positivo, almeno all’interno di un regime democratico. Essa, quindi, può avere senso esclusivamente come generico richiamo “all’obbligo della neutralità dello Stato sotto il profilo etico-religioso, riguardo sia al contenuto delle norme che esso detta ai cittadini, sia all’organizzazione ed all’azione dei pubblici poteri”<sup>40</sup>.

---

Tra gli strumenti sociali utili ai fini indicati sottolinea l’importanza del diritto allo studio T. MARTINES, *Libertà religiosa e di formazione della coscienza*, in AA. VV., *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa*, Edersa, Madrid 1989, 34 ss., poiché l’apprendimento, anche ai livelli più bassi, sarebbe la condizione imprescindibile per acquisire una libera coscienza.

<sup>39</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 177. Ciò vale anzitutto per la scuola, “ove è necessario un congruo equilibrio tra i diversi orientamenti in materia religiosa, ma anche che i programmi scolastici siano improntati a quel pluralismo di idee che è il terreno di coltura più favorevole della formazione delle nuove generazioni”. Ancora, nei *mass media*, “è necessario non soltanto che non prevalga un indirizzo confessionale ispirato allo Stato, come è stato in Italia fino agli anni ’70, ma che si favorisca, nei limiti del possibile, una presenza religiosa e ideologica variegata tale da consentire agli utenti una ampia base informativa dalla quale far derivare una possibilità di libera scelta di opinioni e di comportamenti”.

<sup>40</sup> S. TROILO, *La libertà religiosa a sessant’anni dalla Costituzione*, cit., 11. L’autore fa riferimento a F. FINOCCHIARO, *Art. 19*, in V. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Zanichelli-II foro italiano, Bologna-Roma 1977, 262; ID., *Libertà: VII) Libertà di coscienza e di religione*, in *Enc. giur.*, XIX, 1990, 3-4.

## 2. IL PRINCIPIO DI LIBERTÀ RELIGIOSA NELLA DISCIPLINA COSTITUZIONALE: CONTENUTO E ANALISI

### 2.1. IL PRINCIPIO COSTITUZIONALE DI UGUAGLIANZA NELL'ARTICOLO 3 DELLA CARTA: IL RAPPORTO CON LA LIBERTÀ RELIGIOSA

Nella Costituzione italiana il diritto libertà religiosa viene espressamente previsto e tutelato; l'articolo 19 della Carta, infatti, proclama che “Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume”.

Prima di esaminare nel dettaglio il contenuto dell'articolo 19, è essenziale rilevare la sua stretta interazione con l'articolo 3 della Carta il quale, nel primo comma, attraverso il concetto di *eguaglianza formale*, impedisce qualsiasi distinzione tra i cittadini sulla base della religione professata; inoltre, nel secondo comma, delineando le caratteristiche essenziali dello *stato sociale interventista*, prevede che la stessa libertà religiosa si debba esprimere “non solo quale libertà negativa, ossia libertà da ogni ingerenza dello Stato (e dei pubblici poteri in genere), secondo la prospettiva liberale ottocentesca, ma anche quale libertà positiva che, per la meritevolezza dell'esperienza e del sentimento religiosi, richiede l'impegno dello Stato (e dei pubblici poteri in genere), a predisporre gli strumenti (...) utili al suo effettivo esercizio”<sup>41</sup>.

In altre parole, l'eguaglianza assicurata dall'articolo 3 e sancita, sotto forma di divieto di discriminazione nel godimento dei diritti fondamentali, tra le altre, anche dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo<sup>42</sup>, dal Patto internazionale sui

---

<sup>41</sup> S. FIORENTINO, *La libertà di religione (art. 19)*, cit., 48.

<sup>42</sup> In base all'articolo 2 della Dichiarazione: “Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione. Nessuna distinzione sarà inoltre stabilita sulla base dello statuto politico, giuridico o internazionale del paese o del territorio cui una persona appartiene, sia indipendente, o sottoposto ad amministrazione fiduciaria o non autonomo, o soggetto a qualsiasi limitazione di sovranità”.



diritti civili e politici<sup>43</sup>, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali<sup>44</sup> e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>45</sup>, esclude che la religione professata dall'individuo (al pari di sesso, razza, lingua, condizioni personali e sociali e opinioni politiche) possa essere assunta dal legislatore ordinario come “criterio di differenziazione dello *status* dei singoli”<sup>46</sup>.

Occorre ribadire, in ogni caso, che l'atteggiamento di indifferenza che l'ordinamento ha l'obbligo di tenere nei confronti di tutte le scelte di matrice religiosa di ogni individuo, non impedisce affatto che, la stessa legge statale, possa prevedere delle discipline particolari derivanti dall'appartenenza del soggetto ad una particolare Confessione religiosa piuttosto che al fatto che egli rivesta, all'interno della stessa, specifiche qualifiche<sup>47</sup>.

In riferimento al primo profilo si consideri come l'appartenenza ad una specifica Confessione sia direttamente rilevante nella legge, quando questa consente, ad esempio, ai soli fedeli ebrei di prestare giuramento con il capo coperto<sup>48</sup>, o agli stessi

---

<sup>43</sup> Secondo l'articolo 2, primo paragrafo, del Patto “Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna a rispettare ed a garantire a tutti gli individui che si trovino sul suo territorio e siano sottoposti alla sua giurisdizione i diritti riconosciuti nel presente Patto, senza distinzione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione”.

<sup>44</sup> Il cui articolo 14 sancisce che “Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione”.

<sup>45</sup> Ai sensi dell'articolo 21 di tale Carta, infatti, “È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. Nell'ambito d'applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi”.

<sup>46</sup> S. TROILO, *La libertà religiosa a sessant'anni dalla Costituzione*, cit., 12. L'individuo, quindi, gode della stessa protezione giuridica e degli stessi diritti e doveri tanto se sia cattolico, protestante, ebreo ecc., quanto se sia ateo o agnostico.

<sup>47</sup> A questo proposito basti rilevare come la qualifica di “ministro di culto”, prevista all'interno del quadro normativo statale, sia oggetto di dettagliate disposizioni riferite indistintamente a chi rivesta, all'interno di una qualsiasi Confessione religiosa, una posizione ulteriore da quella del semplice fedele, consentendogli di fruire di una peculiare disciplina. Quindi, sulla base di queste considerazioni rivestono, al tempo stesso e con pari dignità, la qualifica di “ministri di culto”: il “sacerdote” cattolico, il “pastore” protestante, l’“anziano” delle Chiese riformate, il “missionario avventista” e il “colportore evangelista” delle Chiese avventiste, il “rabbino” della Confessione ebraica, e così via.

<sup>48</sup> Secondo l'articolo 6, primo comma, della legge n. 101 del 1989 “Agli ebrei che lo richiedano è consentito prestare a capo coperto il giuramento previsto dalle leggi dello Stato”.

ebrei e ai fedeli avventisti di fruire del riposo festivo nel giorno di sabato<sup>49</sup>; insomma, l'articolo 3 non vieta affatto al legislatore di introdurre quelle differenziazioni *ragionevolmente* occorrenti per disciplinare situazioni “non sostanzialmente identiche”, potendo essere eventualmente derogato nel rispetto, in ogni caso, dei “principi supremi dell'ordinamento costituzionale”<sup>50</sup>. In ogni caso, l'aspetto appena ricordato incontra un limite estremamente significativo: nemmeno il riferimento al criterio di ragionevolezza, infatti, è “sempre ammissibile per disciplinare diversamente due situazioni, trovando un limite nel divieto di operare differenze generalizzate tra i singoli in base agli elementi indicati nel primo comma dell'articolo 3 della Costituzione, tra cui la religione”<sup>51</sup> qualora “valutazioni e apprezzamenti legislativi differenziati e differenziatori” siano tali da incidere “sulla

---

<sup>49</sup> Infatti, secondo l'articolo 4 della legge n. 101 del 1989, “La Repubblica italiana riconosce agli ebrei il diritto di osservare il riposo sabbatico che va da mezz'ora prima del tramonto del sole del venerdì ad un'ora dopo il tramonto del sabato. Gli ebrei dipendenti dallo Stato, da enti pubblici o da privati o che esercitano attività autonoma o commerciale, i militari e coloro che siano assegnati al servizio civile, sostitutivo, hanno diritto di fruire, su loro richiesta, del riposo sabbatico come riposo settimanale. Tale diritto è esercitato nel quadro della flessibilità dell'organizzazione del lavoro. In ogni altro caso le ore lavorative non prestate il sabato sono recuperate la domenica o in altri giorni lavorativi senza diritto ad alcun compenso straordinario. Restano comunque salve le imprescindibili esigenze dei servizi essenziali previsti dall'ordinamento giuridico. Nel fissare il diario di prove di concorso le autorità competenti terranno conto dell'esigenza del rispetto del riposo sabbatico. Nel fissare il diario degli esami le autorità scolastiche adotteranno in ogni caso opportuni accorgimenti onde consentire ai candidati ebrei che ne facciano richiesta di sostenere in altro giorno prove di esame fissate in giorno di sabato. Si considerano giustificate le assenze degli alunni ebrei dalla scuola nel giorno di sabato su richiesta dei genitori o dell'alunno se maggiorenne”.

Ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 516 del 1988 “1. La Repubblica italiana riconosce agli appartenenti alle Chiese cristiane avventiste il diritto di osservare il riposo sabbatico biblico che va dal tramonto del sole del venerdì al tramonto del sabato. Gli avventisti dipendenti dallo Stato, da enti pubblici o da privati o che esercitano attività autonoma, o commerciale, o che siano assegnati al servizio civile sostitutivo, hanno diritto di fruire, su loro richiesta, del riposo sabbatico come riposo settimanale. Tale diritto è esercitato nel quadro della flessibilità dell'organizzazione del lavoro. In ogni caso, le ore lavorative non prestate il sabato sono recuperate la domenica o in altri giorni lavorativi senza diritto ad alcun compenso straordinario. Restano comunque salve imprescindibili esigenze di servizi essenziali previsti dall'ordinamento. Si considerano giustificate le assenze degli alunni avventisti dalla scuola nel giorno di sabato su richiesta dei genitori o dell'alunno se maggiorenne. Nel fissare il diario degli esami le autorità scolastiche competenti adotteranno opportuni accorgimenti onde consentire ai candidati avventisti che ne facciano richiesta di sostenere in altro giorno prove di esame fissate in giorno di sabato”.

<sup>50</sup> Si veda, in questo senso la sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2007. Secondo la Corte, infatti, “Il sindacato di costituzionalità (...) può investire le pene scelte dal legislatore solo se si appalesi una evidente violazione del canone della ragionevolezza, in quanto ci si trovi di fronte a fattispecie di reato sostanzialmente identiche, ma sottoposte a diverso trattamento sanzionatorio (...). Se non si riscontra una sostanziale identità tra le fattispecie prese in considerazione, e si rileva invece, come nel caso in esame, una sproporzione sanzionatoria rispetto a condotte più gravi, un eventuale intervento di riequilibrio di questa Corte non potrebbe in alcun modo rimodulare le sanzioni previste dalla legge, senza sostituire la propria valutazione a quella che spetta al legislatore”.

<sup>51</sup> S. TROILO, *La libertà religiosa a sessant'anni dalla Costituzione*, cit., 13.

pari dignità della persona”<sup>52</sup>; in quanto tali, infatti, non potrebbero in alcun modo essere tollerate all’interno di un ordinamento pluralista e democratico.

In conclusione, è evidente come il tema approfondito sia perlomeno complesso, risultando particolarmente difficile poter differenziare, legittimamente e chiaramente, le ipotesi in cui il trattamento differenziato possa essere ammesso, in quanto ragionevole, dalle situazioni in cui è, al contrario, escluso; risulta quindi imprescindibile, da parte prima del legislatore e poi dell’interprete, la massima attenzione e una profonda conoscenza della materia, per individuare correttamente la linea di confine che distingue le ipotesi.

## 2.2. IL PRINCIPIO DI LIBERTÀ RELIGIOSA NELL’ARTICOLO 19 DELLA COSTITUZIONE, CARATTERISTICHE GENERALI

L’articolo 19 della Costituzione, come già anticipato, tutela la libertà religiosa individuale, riconoscendo a ciascuno, indipendentemente dalla sua qualità di cittadino italiano<sup>53</sup>, il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa, sia in forma individuale che in forma associata, di farne propaganda e di esercitarne il culto, tanto in privato quanto in pubblico con, come unico limite espresso, che i riti praticati non siano contrari al “buon costume”.

La libertà religiosa, nel suo nucleo tipico e fondante, è quindi, come già sostenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 346 del 2002, un “diritto fondamentale ed inviolabile della persona”, ai sensi dell’articolo 2 della Carta.

In più, proprio perché viene qualificato come “fondamentale”, si caratterizza inoltre come irrinunciabile, intrasmissibile, indisponibile e imprescrittibile<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Così si esprime la Corte costituzionale, nella sentenza n. 329 del 1997.

<sup>53</sup> Bisogna rilevare, a questo proposito, come, a differenza di altre libertà costituzionali, l’articolo 19 ha come destinatari “tutti” i soggetti: non necessariamente i cittadini italiani ma anche apolidi, rifugiati e stranieri, con “un’apertura piena ad ogni cultura, etnia, razza e senza condizione di reciprocità”. Così si esprime S. FIORENTINO, *La libertà di religione (art. 19)*, cit., 47; in particolare è stato ribadito come il fondato timore di persecuzione personale nel paese di origine del soggetto, anche a causa della religione professata, è requisito essenziale per la concessione dello *status* di rifugiato politico. In questo senso si è espressa la Corte di Cassazione, sez. I, n. 18353 del 2006.

<sup>54</sup> In altre parole, essendo un attributo inerente alla persona “non può essere oggetto di valide rinunce, cessioni e transazioni nei confronti di altri soggetti”. In questo senso si veda S. TROILO, *La libertà religiosa a sessant’anni dalla Costituzione*, cit., 15.

Alla luce di queste considerazioni, risulta ormai maggioritaria la tesi che identifica il diritto di libertà religiosa come *diritto soggettivo perfetto o assoluto*, azionabile nei confronti di ogni altro soggetto, sia pubblico che privato, all'interno di qualsiasi rapporto e relazione sociale, alla stregua degli altri articoli compresi nella categoria dei *diritti inviolabili dell'uomo*, contemplati nell'articolo 2 della Carta, i quali, secondo la Corte costituzionale, "al singolo sono riconosciuti e che il singolo deve poter far valere *erga omnes*"<sup>55</sup>.

In realtà è stato rilevato, almeno dalla dottrina più attenta, come sia possibile configurare la facoltà, seppur alquanto limitata, di disporre del diritto di libertà religiosa: ciò potrebbe verificarsi esclusivamente in forza dell'appartenenza del singolo individuo, in ogni caso volontaria e sempre revocabile, alle c.d. *organizzazioni di tendenza*; è quanto accade, per esempio, nel "rapporto tra un fedele e la sua Confessione o tra un religioso e la sua congregazione di appartenenza, riguardo all'impegno a compiere determinati atti di natura religiosa"<sup>56</sup>, ovvero tra un docente ed una scuola o una università confessionalmente caratterizzate, con la conseguenza che, in caso di conflitto, rispetto alla libertà di religione del primo prevale la libertà religiosa di quanti hanno dato vita alla scuola o all'università confessionali<sup>57,58</sup>.

Proprio in riferimento a quest'ultimo profilo la stessa Consulta, chiamata a risolvere la questione, ha affermato che "risulta di tutta evidenza che, negandosi ad una libera università ideologicamente qualificata il potere di scegliere i suoi docenti in base ad una valutazione della loro personalità e negandosi alla stessa il potere di recedere dal rapporto ove gli indirizzi religiosi o ideologici del docente siano divenuti contrastanti con quelli che caratterizzano la scuola, si mortificherebbe e si rinnegherebbe la

---

<sup>55</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 122 del 1970.

In realtà è ancora presente, in dottrina, la qualificazione della libertà religiosa come *diritto pubblico soggettivo*, azionabile solo nei confronti dello Stato sulla base della considerazione che, quest'ultimo, si sarebbe, attraverso la Costituzione, autolimitato nei confronti dei cittadini e, di conseguenza, sarebbe tenuto ad astenersi da qualsiasi indebita ingerenza. Ecco che, qualora una legge o un provvedimento governativo limitassero tali facoltà, risulterebbe possibile ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria per farne dichiarare l'illegittimità, eventualmente dopo aver proposto la questione di costituzionalità, ed ottenere il risarcimento del danno subito. Per una critica a queste tesi, ormai minoritarie, si veda M. RICCA, *Art. 19*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino 2006, 423.

<sup>56</sup> In questo senso si esprime C. CARDIA, *Religione (libertà di)*, cit., 921.

<sup>57</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 195 del 1972.

<sup>58</sup> S. TROILO, *La libertà religiosa a sessant'anni dalla Costituzione*, cit., 15.

libertà di questa, inconcepibile senza la titolarità di quei poteri”. La stessa Corte, pur riconoscendo che detti poteri sono idonei a limitare, almeno indirettamente, la libertà del docente, ha statuito che tuttavia “non ne costituiscono violazione, perché libero è il docente di aderire, con il consenso alla chiamata, alle particolari finalità della scuola; libero è egli di recedere, a sua scelta, dal rapporto con essa quando tali finalità più non condivide”.

In conclusione, sempre citando la Corte nella sentenza n. 195 del 1975, “La legittima esistenza di libere università, caratterizzate dalla finalità di diffondere un credo religioso, è senza dubbio uno strumento di libertà: ed anche qui giova ribadire che, ove l’ordinamento imponesse ad una siffatta università di avvalersi e di continuare ad avvalersi dell’opera di docenti non ispirati dallo stesso credo, tale disciplina fatalmente si risolverebbe nella violazione della fondamentale libertà di religione di quanti hanno dato vita o concorrono alla vita della scuola confessionale. Nella specie - ma giova aggiungere che l’argomentazione ha validità più generale - la libertà dei cattolici sarebbe gravemente compromessa ove l’Università Cattolica non potesse recedere dal rapporto con un docente che più non ne condivide le fondamentali e caratterizzanti finalità. Invero, il docente che accetta di insegnare in una università confessionalmente o ideologicamente caratterizzata, lo fa per un atto di libero consenso, che implica l’adesione ai principi e alle finalità cui quella istituzione scolastica è informata”.

É evidente, sempre a questo proposito, che la protezione della libertà del singolo debba necessariamente misurarsi con “la tutela dell’indipendenza della Confessione religiosa, alla cui autonomia organizzativa, garantita dagli articoli 7, primo comma, e 8, secondo comma, della Costituzione, è rimessa la disciplina del rapporto tra l’istituzione e il fedele”<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> *Ivi*, 17. In proposito, deve essere richiamata la consolidata giurisprudenza secondo cui è da ritenere legittimo il licenziamento del dipendente di un’impresa di tendenza il quale, con atti e comportamenti, si ponga in contrasto con la stessa tendenza; si veda, a titolo esemplificativo, la sentenza dell’App. Firenze, 29 novembre 2000, con cui si è affermata la legittimità del licenziamento di un’insegnante di religione a cui l’Ordinario diocesano aveva revocato l’idoneità in quanto in stato di gravidanza pur essendo nubile. In *Nuova giur. civ. comm.*, I, 2001, 288, con nota di Pizzorno.

É evidente, in ogni caso, che l’esigenza di tutela della tendenza confessionale della scuola si pone solo in relazione a quegli insegnamenti che caratterizzano tale tendenza; non può pertanto ritenersi legittimo il licenziamento intimato da un istituto di istruzione religioso di Confessione cattolica ad un proprio insegnante laico di educazione fisica, per avere contratto matrimonio col rito civile e non con quello religioso, in quanto la materia insegnata prescinde completamente dall’orientamento ideologico

Da ciò deriva che, qualora dovessero verificarsi dei conflitti insanabili tra singolo e gruppo di appartenenza la soluzione immediata, oltre che la più logica, parrebbe essere la fuoriuscita del soggetto da detta comunità; la questione, però, si farebbe ben più complicata se la scelta dell'individuo di appartenere ad una determinata Confessione religiosa venisse considerata alla stregua di un *atto di professione della sua fede*, strumentale allo sviluppo della sua personalità: verrebbe in rilievo, in questo caso, la tutela di un diritto fondamentale, sancito dall'articolo 2 della Carta, idoneo ad esprimersi attraverso la partecipazione del singolo all'interno delle formazioni sociali, le quali ricomprendono, è evidente, anche le Confessioni religiose<sup>60</sup>.

In ogni caso è necessario ricordare come il principio della libertà di giurisdizione in materia spirituale e disciplinare sia ribadito tanto nell'Accordo di revisione del Concordato lateranense<sup>61</sup>, quanto nelle intese stipulate con i culti acattolici<sup>62</sup>;

---

del docente ed è indifferente rispetto alla tendenza della scuola. In questo senso Cass. Civ., del 16 giugno 1994, n. 5832.

<sup>60</sup> In questo senso si è espressa esplicitamente la stessa Corte costituzionale, all'interno della sentenza n. 239 del 1984. In un tale contesto, risulta particolarmente interessante analizzare se possa ritenersi concepibile l'intervento del giudice statale a tutela dei diritti del singolo, nella fattispecie potenzialmente lesi e, qualora la risposta fosse positiva, sarebbe necessario cercare di individuare i limiti alla sua azione.

Ovviamente, il riferimento all'*ordine proprio*, tipico di ogni Confessione religiosa e sancito dalla Carta Costituzionale, impedisce in modo inequivocabile la possibilità da parte del giudice statale di dichiarare la nullità, o tantomeno di riformare, un qualsiasi atto o provvedimento emanato dalle autorità confessionali della comunità religiosa; i fedeli, in altre parole, potranno far valere i propri diritti solo dinanzi alle autorità predisposte dalla Confessione cui appartengono, non certamente davanti al giudice statale.

<sup>61</sup> Nell'articolo 2, comma primo, si prevede "La Repubblica italiana riconosce alla Chiesa cattolica la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione. In particolare è assicurata alla Chiesa la libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale nonché della giurisdizione in materia ecclesiastica".

<sup>62</sup> Per esempio, l'articolo 2, comma secondo, della legge n. 449 del 1984, relativa ai valdesi, sancisce che "La Repubblica italiana, richiamandosi ai diritti di libertà garantiti dalla Costituzione, riconosce che le nomine dei ministri di culto, la organizzazione ecclesiastica e la giurisdizione in materia ecclesiastica, nell'ambito dell'ordinamento valdese, si svolgono senza alcuna ingerenza statale".

L'articolo 2, secondo comma, della legge n. 516 del 1988, relativa agli avventisti, prevede che "La Repubblica italiana, richiamandosi ai diritti inviolabili dell'uomo garantiti dalla Costituzione, riconosce che le nomine dei ministri di culto, l'organizzazione comunitaria e gli atti in materia disciplinare e spirituale, nell'ambito delle Chiese cristiane avventiste, si svolgono senza alcuna ingerenza statale".

Ancora, l'articolo 2 della legge n. 116 del 1995, relativa ai battisti, sancisce che "La Repubblica italiana dà atto dell'autonomia dell'UCEBI, liberamente organizzata secondo il proprio ordinamento. La Repubblica italiana, richiamandosi ai diritti di libertà garantiti dalla Costituzione, riconosce che le nomine dei ministri, l'organizzazione dell'UCEBI, delle Chiese da essa rappresentate, degli enti, delle istituzioni, delle associazioni e degli organismi in essa aventi parte, le relazioni fra essi intercorrenti e gli atti in materia disciplinare e spirituale si svolgono senza alcuna ingerenza da parte dello Stato".

insomma, l'autorità giudiziaria italiana, pur potendo verificare l'autenticità dell'atto confessionale e la competenza dell'organo che lo ha emanato<sup>63</sup>, non può in nessun modo sindacare, neppure sotto il profilo della corrispondenza alle stesse norme statutarie interne, un provvedimento, per esempio, di espulsione di un fedele da una Confessione, proprio in forza della loro assoluta autonomia confessionale, potendosi limitare, eventualmente, ad affrontare l'esame dei possibili profili risarcitori.

Al tempo stesso, però, sarebbe erroneo ritenere che gli stessi ordinamenti confessionali e le regole predisposte dalle comunità religiose siano totalmente prive da ogni vincolo: tutti i provvedimenti, infatti, dovranno necessariamente rispettare i diritti inviolabili dell'uomo. In particolare, è stato rilevato come risulti essenziale che vengano rispettate, da un lato, la dignità personale del fedele, "che non può essere offesa dalle autorità confessionali nemmeno quando queste legittimamente qualificano il comportamento dei propri fedeli come contrario ai precetti religiosi"<sup>64</sup>, prevedendo, come rimedio azionabile dal singolo, la tutela derivante dalla legge penale<sup>65</sup>; d'altro canto, deve necessariamente essere tutelato il fondamentale diritto di ogni cittadino di agire e resistere in giudizio.

Proprio in riferimento a questo secondo aspetto il Tribunale civile di Bari<sup>66</sup>, alla luce del principio costituzionale del *giusto processo*, ha sospeso la delibera di espulsione di un adepto della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova, non sindacando il merito della decisione, bensì esclusivamente la procedura seguita, sulla base della violazione, nella fattispecie, del diritto di difesa a tutela del fedele e delle procedure previste all'interno dello statuto della stessa Confessione<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> In questo senso si esprime la sentenza Cass., sez. un. civ., n. 2919 del 1980, disponibile in *Foro it.*, I, 1283 ss.

<sup>64</sup> S. TROILO, *La libertà religiosa a sessant'anni dalla Costituzione*, cit., 17.

<sup>65</sup> In questo senso, eventuali espressioni offensive derivanti dalle autorità confessionali sono punibili, a norma del codice penale, per ingiuria, diffamazione o calunnia. In passato, proprio a questo riguardo, ebbe una forte risonanza la vicenda del Vescovo di Prato che, nel 1956, appellò come "pubblici concubini" due cittadini battezzati che avevano celebrato matrimonio civile; il vescovo, condannato in primo grado, fu poi assolto.

<sup>66</sup> Attraverso un provvedimento d'urgenza, ordinanza del 10 giugno 2004.

<sup>67</sup> Sulla pronuncia si veda l'approfondimento curato da N. COLAIANNI, *Sull'ammissibilità e i limiti del sindacato giurisdizionale sui provvedimenti spirituali e disciplinari delle autorità confessionali*, in [www.olir.it](http://www.olir.it).

Nel proseguimento del giudizio, però, la delibera di "disassociazione" è stata dichiarata legittima, sulla base della considerazione che l'esercizio del diritto di difesa è facoltà dell'interessato, non potendosi trasformarsi in imposizione per il soggetto che, come avvenuto nella fattispecie, intenda liberamente sottrarsi all'*iter* disciplinare. La questione è trattata diffusamente in A. LICASTRO,

### *2.2.1. I DIRITTI ESPRESSAMENTE GARANTITI DALL'ARTICOLO 19 DELLA COSTITUZIONE*

Prima di concentrare l'attenzione sui vari diritti soggettivi specificamente elencati all'interno dell'articolo 19 della Costituzione, è necessario evidenziare come la formulazione di tale articolo, non possa affatto considerarsi esaustiva di tutte le facoltà connesse al diritto di libertà religiosa.

In questo senso occorre preliminarmente ricordare come, accanto ai diritti espressamente enunciati, debbano essere riconosciute anche ulteriori facoltà implicite, connesse ad ulteriori disposizioni costituzionali: si fa riferimento, quindi, ai diritti di “professare l'ateismo, di fare opera di proselitismo per (...) un'organizzazione ateistica, di appartenere o non appartenere ad una Confessione o associazione religiosa, di manifestare con ogni mezzo il proprio pensiero in materia religiosa, di mutare l'appartenenza confessionale, di indire o partecipare a riunioni in luogo aperto al pubblico e/o in luogo pubblico, di costituire e/o utilizzare scuole confessionali, di costituire e/o partecipare ad associazioni con fine di religione e di culto, e così via”<sup>68</sup>.

Proprio sulla base di queste valutazioni preliminari, la dottrina ha messo in evidenza il “carattere dinamico” della libertà religiosa, derivante dalla sua intrinseca attitudine volta alla tutela di ogni possibile opzione in materia religiosa e destinata a garantire il più ampio godimento del diritto stesso.

Rivolgendo l'attenzione ai diritti espressamente enunciati nell'articolo 19, il primo risulta essere quello che garantisce la professione della “propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata”; la professione di fede viene intesa, in questo caso, nel suo senso più ampio: essa deve quindi concepirsi non solo come limitata alla sua manifestazione, cioè alla mera adesione ad una fede, ma deve necessariamente estendersi anche alla sua messa in pratica, comportando la necessità di tutelare anche tutti quegli ulteriori comportamenti configurabili come conseguenti e derivanti da essa<sup>69</sup>.

---

*L'intervento del giudice nelle formazioni sociali religiose a tutela dei diritti del fedele espulso, in [www.olir.it](http://www.olir.it).*

<sup>68</sup> S. FIORENTINO, *La libertà di religione (art. 19)*, cit., 53.

<sup>69</sup> In realtà, il fatto che dalla formula originaria dell'articolo 19, proposta inizialmente in Assemblea Costituente, sia stata eliminata la parte relativa alla tutela della “libera e piena esplicazione della propria vita religiosa, interiore ed esteriore” ha indotto parte della dottrina a ritenere che tale diritto



Nello specifico, il diritto di professare la propria fede religiosa implica la libertà di “dichiarare l'appartenenza a qualsivoglia o nessuna Confessione, di dichiarare in privato e in pubblico i principi religiosi cui l'individuo o il gruppo aderiscono e di tenere un comportamento coerente con tali principi (...). In particolare, è connessa con la facoltà di professare la fede religiosa e di manifestare il proprio pensiero in materia, la facoltà di mutare in ogni tempo la propria appartenenza confessionale<sup>70,71</sup>.

Un ulteriore aspetto, riconducibile alla facoltà di recesso da una Confessione religiosa, quindi riferibile indirettamente al diritto di mutare la propria appartenenza confessionale, concerne il diritto, sempre individuabile in capo a chi non intenda più far parte di una comunità, ad ottenere la *rettificazione dei propri dati personali* nei registri della Confessione di cui faceva parte, attraverso un'annotazione a margine

---

dovesse intendersi riferito ai soli momenti essenziali e qualificanti le proprie convinzioni. In questo senso si esprime L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, cit., 222.

<sup>70</sup> In particolare, aspetto molto importante, necessariamente legato al diritto di professare la propria fede, concerne proprio la libertà di mutare, in qualsiasi momento, non solo le proprie convinzioni ma anche il gruppo religioso cui si aveva in precedenza aderito senza che da ciò possa derivare, per il soggetto, alcun pregiudizio. Il diritto di mutare l'appartenenza religiosa è stato, ed è tuttora, oggetto di interessanti e vivaci dibattiti; in passato, in particolare, la questione era sorta con riferimento alla disciplina che prevedeva l'appartenenza “di diritto” del fedele alle comunità israelitiche (l'articolo 4 del r.d. n. 1731 del 1930, sanciva che “appartengono di diritto alla Comunità tutti gli israeliti che hanno residenza nel territorio di essa”), prevedendosi, in caso di eventuale recesso da parte del soggetto, l'obbligo di un contributo economico a favore della Confessione; la Consulta, chiamata valutare la legittimità costituzionale della disciplina, ha provveduto, con la sentenza n. 239 del 1984, a dichiarare l'incostituzionalità dell'articolo 4 del r.d. n. 1731 del 1930, ritenendo che la prevista facoltà di recesso non fosse idonea, come rimedio successivo, ad ovviare all'illegittimità di una situazione che discriminava *ab origine* i cittadini in virtù della loro appartenenza religiosa.

La medesima questione, seppure legata a profili leggermente diversi, si pone anche attualmente; il riferimento è, in particolare, alla “possibile coartazione delle scelte in materia di fede (...) sia per i fedeli delle religioni che non ammettono l'apostasia, sia per coloro che sono entrati a far parte di quei gruppi, denominati in senso dispregiativo “sette”, caratterizzati da metodi aggressivi di proselitismo che tendono al controllo della volontà dei loro aderenti. In effetti, la rilevanza del fenomeno è testimoniata dall'elevato grado di attenzione prestato dalle istituzioni europee che, a questo riguardo, si sono fatte promotrici di diversi interventi sul tema; in particolare, il Parlamento europeo ha approvato la risoluzione del 22 maggio 1984 su “un'azione comune degli Stati membri della Comunità europea di fronte a diverse infrazioni alla legge compiute da recenti organizzazioni che operano al riparo della libertà religiosa” (in G.U.C.E. n. C 172, del 2 luglio 1984) e la risoluzione del 29 febbraio 1996 “sulle sette in Europa” (in G.U.C.E. n. C 078, del 18 marzo 1996); inoltre, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, a sua volta, ha adottato la raccomandazione n. 1178, del 5 febbraio 1992, “sulle sette e i nuovi movimenti religiosi” e la raccomandazione n. 1412, del 22 giugno 1999, “sulle attività illegali delle sette” (entrambe sono disponibili e consultabili in [www.assembly.coe.int/Documents](http://www.assembly.coe.int/Documents)).

Il tema è approfondito in S. FERRARI, *Diritti dell'uomo e libertà dei gruppi religiosi. Problemi giuridici dei nuovi movimenti religiosi*, Cedam, Padova 1989; M. INTROVIGNE, *Rapporti parlamentari e governativi sulle “sette” in Europa occidentale, 1996-1999*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, II, 1999, 397 ss.

<sup>71</sup> S. FIORENTINO, *La libertà di religione (art. 19)*, cit., 53.

dell'atto<sup>72</sup>; diritto che, tuttavia, non si estende fino alla completa cancellazione dei dati in questione<sup>73</sup>.

Nell'approfondire il contenuto del diritto di professare la propria fede o convinzione religiosa, è necessario rivolgere una specifica attenzione al tema dell'individuazione dei possibili limiti alla sua piena esplicazione.

Come è evidente, tale diritto non trova alcun limite espresso nel testo costituzionale<sup>74</sup>; si tratta di un aspetto molto interessante, soprattutto alla luce delle ben maggiori limitazioni, dall'ordine pubblico al buon costume, dalla moralità al bene della società, dalla pubblica sicurezza alla decenza, contenute nelle altre costituzioni europee<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Ai sensi della disciplina sul diritto di accesso ai dati personali, d. lgs. n. 193 del 2003, l'articolo 7, comma terzo, dispone che "L'interessato ha diritto di ottenere: a) l'aggiornamento, la rettificazione ovvero, quando vi ha interesse, l'integrazione dei dati".

<sup>73</sup> A questo proposito, infatti, il Garante per la protezione dei dati personali ha precisato che i registri dei battezzati conservati presso gli archivi delle parrocchie cattoliche sono da considerarsi albi ufficiali di un ordinamento indipendente e sovrano, qual è la Chiesa cattolica, e che la registrazione del battesimo non costituisce un dato relativo solo all'aderente, ma concerne anche la vita dell'istituzione; per tale ragione la Chiesa "non può cancellare la traccia di un avvenimento che storicamente l'ha riguardata" e che costituisce la "rappresentazione di un evento realmente avvenuto". Tale parere, risalente al 9 settembre 1999, è stato poi confermato anche dal Tribunale di Padova, sez. I civ., con decreto del 29 maggio 2000, che ha ribadito la legittimità della scelta dello Stato di non interferire in attività che rientrano nell'ordine proprio della Chiesa, nei limiti in cui gli atti dell'autorità ecclesiastica mantengano rilevanza interna e non vengano ad incidere su interessi alla cui tutela esso non può rinunciare, come la protezione dei diritti fondamentali della persona. Infatti "la registrazione dell'atto di battesimo e la sua conservazione nei registri parrocchiali non ledono minimamente la libertà religiosa del F.; non gli hanno, infatti, impedito di abiurare la fede cattolica, né hanno posto qualche ostacolo alla sua pubblica professione di ateismo ed a tutta l'attività, che egli ha svolto quale membro di un'associazione di atei e agnostici. Neppure esse possono considerarsi lesive della sua dignità personale, ove tale dignità venga valutata alla stregua non del soggettivo sentire dell'individuo ma – com'è necessario – dei valori e dei criteri assunti dall'ordinamento dello Stato". Entrambe le decisioni sono disponibili su [www.olir.it](http://www.olir.it).

<sup>74</sup> A questo riguardo bisogna infatti ricordare come sia stata respinta, in sede di dibattito costituyente, la proposta diretta alla limitazione di tale diritto derivante dalla sua eventuale contrarietà "all'ordine pubblico". Tale eventuale restrizione, ripresa da quella contenuta nella legge sui culti ammessi (secondo l'articolo 1 della legge n. 1159, del 24 giugno 1929, *Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi*, infatti, "Sono ammessi nello Stato culti diversi dalla religione cattolica apostolica e romana, purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume. L'esercizio, anche pubblico di tali culti è libero"), fu bocciata dall'Assemblea a seguito della considerazione per cui, a causa della sua elasticità, avrebbe potuto consentire all'autorità di polizia, almeno astrattamente, "interventi censori nei confronti di idee o comportamenti sgraditi al potere esecutivo" (si vedano, a questo riguardo, le sedute antimeridiane e pomeridiane del 12 aprile 1947, in *La Costituzione della Repubblica*, cit., I, 817 ss.; erano diretti in questo senso, in particolare, gli emendamenti dei deputati Binni, Basso e altri, Cianca e Calamandrei e altri).

<sup>75</sup> In particolare, l'articolo 16, primo comma, della Costituzione spagnola prevede, come limite al diritto di professare la fede, l'ordine pubblico: "É garantita la libertà ideologica, religiosa e di culto dei singoli e delle comunità senza altra limitazione, nelle loro manifestazioni, che quelle necessarie per il mantenimento dell'ordine pubblico garantito dalla legge"; l'articolo 44, secondo comma, della costituzione irlandese fa riferimento a ordine e moralità pubblica: "Freedom of conscience and the

In realtà è principio generale, condiviso in dottrina e consolidato in giurisprudenza, che tutti i diritti di libertà, compresa quindi anche la professione di fede, incontrino, nella loro libera esplicazione, tutte quelle ulteriori eventuali limitazioni derivanti da altre norme e principi costituzionali; ecco che, in altre parole, l'esigenza derivante dalla necessità di proteggere ulteriori beni o interessi di sicuro rilievo, implicherebbe l'individuazione di significativi limiti concernenti, tra gli altri, anche gli stessi diritti di libertà.

Tra queste limitazioni, ovviamente, vi sono sia l'esigenza del rispetto dei diritti e delle libertà altrui, sia alcune ulteriori limitazioni derivanti da norme di diritto privato, coerenti con i principi costituzionali; in relazione a quest'ultimo aspetto è stato rilevato, ad esempio, che "un soggetto che ha stipulato un contratto di lavoro non potrà invocare la tutela del proprio diritto di professione religiosa per sottrarsi *tout court* a determinate prestazioni espressamente previste nel contratto stesso o direttamente conseguenti alle mansioni affidategli, ma potrà richiedere che il datore di lavoro lo esenti dal loro espletamento qualora possano essere svolte indifferentemente da altri dipendenti e il soggetto possa dedicarsi ad ulteriore attività altrettanto utile, con modalità che non vengano a creare seri problemi produttivi od amministrativi"<sup>76</sup>.

---

free profession and practice of religion are, subject to public order and morality, guaranteed to every citizen"; l'articolo 24 della costituzione slovacca individua, come limitazioni, l'ordine pubblico, la sanità, la morale, le libertà o i diritti degli altri "1) La libertà del pensiero, della coscienza, del culto religioso e della fede sono assicurate. Questo diritto include anche la possibilità di cambiare il culto religioso oppure la fede. Ognuno ha il diritto di non professare alcun culto religioso. Ognuno ha il diritto di manifestare pubblicamente il proprio orientamento. 2) Ciascuno ha il diritto di manifestare liberamente la propria religione oppure la propria fede o da solo o insieme ad altri, privatamente oppure pubblicamente, con i culti, tramite l'operato religioso, osservando le cerimonie oppure partecipando al suo insegnamento. 3) Le chiese e le comunità religiose amministrano i propri affari da sole, nominano i propri organi, stabiliscono i propri ministri, assicurano l'insegnamento della religione e fondano le istituzioni monastiche e altre indipendentemente dagli organi statali. 4) Le condizioni dell'esecuzione dei diritti secondo i paragrafi da 1 a 3 si possono limitare soltanto tramite la legge, se si tratta delle misure indispensabili per una società democratica per la protezione dell'ordine pubblico, della sanità e della moralità oppure dei diritti e delle libertà degli altri"; ancora, l'articolo 40 della Costituzione maltese fa riferimento alla pubblica sicurezza, l'ordine pubblico, la pubblica moralità e decenza, la salute pubblica, la protezione dei diritti e libertà altrui, purché tali limiti appaiano "giustificati ragionevolmente in una società democratica".

<sup>76</sup> S. TROILO, *La libertà religiosa a sessant'anni dalla Costituzione*, cit., 23. L'autore riprende L. MUSSELLI, *Libertà di religione e di coscienza*, cit., 222; in particolare, l'autore rileva come il naufragato progetto di legge sulla libertà religiosa del 2002, così come i successivi, disponevano che "i contratti collettivi di lavoro contemplano l'esercizio della libertà religiosa, con riferimento alle sue varie espressioni".

Cercando di dare uno sguardo globale al tema occorre rilevare, a questo proposito, come la questione relativa all'individuazione di tali limiti si presenti particolarmente complessa, potendo riguardare, oltre agli aspetti già citati, anche ulteriori profili particolarmente interessanti; tra questi, un ambito di difficile definizione, concerne l'individuazione dei limiti alla professione della propria fede qualora la sua esplicazione possa essere ricondotta all'interno della sfera del diritto penale<sup>77</sup> o, ancora, si discute sulla corretta individuazione dei limiti alla pratica delle convinzioni religiose, in tema di trattamenti sanitari<sup>78</sup>.

In particolare, negli ormai sempre più frequenti casi in cui venga rivendicato il diritto all'obiezione di coscienza, la Corte costituzionale ha sottolineato come sia compito del legislatore "stabilire il punto di equilibrio fra la coscienza individuale e le facoltà che essa reclama, da un lato, e i complessivi inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale che la Costituzione impone, dall'altro, affinché l'ordinato vivere comune sia salvaguardato e i pesi conseguenti siano equamente distribuiti fra tutti, senza privilegi"<sup>79</sup>. Seguendo questa impostazione il legislatore ha legittimamente autorizzato l'obiezione di coscienza al servizio militare, quando ancora era obbligatorio, da parte dei soldati di leva<sup>80</sup>, all'aborto ed alla procreazione

---

<sup>77</sup> In questo caso, il principio fondamentale dell'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge impedisce di considerare l'esercizio della fede come fattispecie esimente o attenuante. In particolare è stato rilevato che anche l'attenuante prevista dall'articolo 62 n. 1 del codice penale, cioè "l'aver agito per motivi di particolare valore morale e sociale", non potrà discendere dalla circostanza che una certa azione, contraria ai principi di fondo del nostro ordinamento (ad esempio, la lapidazione dell'adultera o l'inflizione di mutilazioni o pene corporali), sia stata espletata a causa dell'adesione ad una fede religiosa: occorre, infatti, che vi sia anche una coincidenza con i valori sociali e morali condivisi dal popolo italiano. Così, seppure l'adesione interiore a religioni che abbiano precetti incompatibili con tali valori non può in alcun modo essere considerata come un illecito, stante la completa libertà di scelta in questo campo, nondimeno i comportamenti conseguenti non possono che essere valutati alla stregua dell'ordinamento statale e dei valori a cui questo si ispira. In questo senso, la Corte di Cassazione ha ritenuto che non sia giustificabile lo spaccio di stupefacenti nemmeno al fine di farne un uso esclusivamente rituale fra gli associati ad un movimento "religioso" (Cass., sez. VI pen., n. 44227 del 2005, in *Dir. e relig.*, 2006, 741 ss., relativa alla bevanda *ayahuasca*, in grado di indurre uno stato di *trance*).

<sup>78</sup> Si vedano, in questo senso, M. PORTIGLIATTI BARBOS, *Il diritto di rifiutare le cure*, in *Dig. disc. pen.*, IV, 1990, 22 ss.; G. GEMMA, *Vita (diritto alla)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, 1999.

<sup>79</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 467 del 1991.

<sup>80</sup> Con legge n. 230 del 1998 si prevedeva, all'articolo 1, che "I cittadini che, per obbedienza alla coscienza, nell'esercizio del diritto alle libertà di pensiero, coscienza e religione riconosciute dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e dalla Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, opponendosi all'uso delle armi, non accettano l'arruolamento nelle Forze armate e nei Corpi armati dello Stato, possono adempiere gli obblighi di leva prestando, in sostituzione del servizio militare, un servizio civile, diverso per natura e autonomo dal servizio militare, ma come questo rispondente al dovere costituzionale di difesa della Patria e ordinato ai fini enunciati nei "Principi

medicalmente assistita da parte del personale sanitario<sup>81</sup> e alla sperimentazione animale da parte di medici, ricercatori e studenti<sup>82</sup>.

---

fondamentali" della Costituzione. Tale servizio si svolge secondo le modalità e le norme stabilite nella presente legge".

<sup>81</sup> L'articolo 9 della legge n. 194 del 1978 prevede che "Il personale sanitario ed esercente le attività ausiliarie non è tenuto a prendere parte alle procedure di cui agli articoli 5 e 7 ed agli interventi per l'interruzione della gravidanza quando sollevi obiezione di coscienza, con preventiva dichiarazione. La dichiarazione dell'obiettore deve essere comunicata al medico provinciale e, nel caso di personale dipendente dello ospedale o dalla casa di cura, anche al direttore sanitario, entro un mese dall'entrata in vigore della presente legge o dal conseguimento della abilitazione o dall'assunzione presso un ente tenuto a fornire prestazioni dirette alla interruzione della gravidanza o dalla stipulazione di una convenzione con enti previdenziali che comporti l'esecuzione di tali prestazioni. L'obiezione può sempre essere revocata o venire proposta anche al di fuori dei termini di cui al precedente comma, ma in tale caso la dichiarazione produce effetto dopo un mese dalla sua presentazione al medico provinciale. L'obiezione di coscienza esonera il personale sanitario ed esercente le attività ausiliarie dal compimento delle procedure e delle attività specificamente e necessariamente dirette a determinare l'interruzione della gravidanza, e non dall'assistenza antecedente e conseguente all'intervento. Gli enti ospedalieri e le case di cura autorizzate sono tenuti in ogni caso ad assicurare l'espletamento delle procedure previste dall'articolo 7 e l'effettuazione degli interventi di interruzione della gravidanza richiesti secondo le modalità previste dagli articoli 5, 7 e 8. La Regione ne controlla e garantisce l'attuazione anche attraverso la mobilità del personale. L'obiezione di coscienza non può essere invocata dal personale sanitario, ed esercente le attività ausiliarie quando, data la particolarità delle circostanze, il loro personale intervento è indispensabile per salvare la vita della donna in imminente pericolo. L'obiezione di coscienza si intende revocata, con effetto, immediato, se chi l'ha sollevata prende parte a procedure o a interventi per l'interruzione della gravidanza previsti dalla presente legge, al di fuori dei casi di cui al comma precedente".

L'articolo 16 della legge n. 40 del 2004 prevede che "Il personale sanitario ed esercente le attività sanitarie ausiliarie non è tenuto a prendere parte alle procedure per l'applicazione delle tecniche di procreazione medicalmente assistita disciplinate dalla presente legge quando sollevi obiezione di coscienza con preventiva dichiarazione. La dichiarazione dell'obiettore deve essere comunicata entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge al direttore dell'azienda unità sanitaria locale o dell'azienda ospedaliera, nel caso di personale dipendente, al direttore sanitario, nel caso di personale dipendente da strutture private autorizzate o accreditate. L'obiezione può essere sempre revocata o venire proposta anche al di fuori dei termini di cui al comma 1, ma in tale caso la dichiarazione produce effetto dopo un mese dalla sua presentazione agli organismi di cui al comma 1. L'obiezione di coscienza esonera il personale sanitario ed esercente le attività sanitarie ausiliarie dal compimento delle procedure e delle attività specificatamente e necessariamente dirette a determinare l'intervento di procreazione medicalmente assistita e non dall'assistenza antecedente e conseguente l'intervento".

<sup>82</sup> La materia è regolata dalla legge n. 413 del 1993; in particolare, l'articolo 1 prevede che "I cittadini che, per obbedienza alla coscienza, nell'esercizio del diritto alle libertà di pensiero, coscienza e religione riconosciute dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, dalla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali e dal Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, si oppongono alla violenza su tutti gli esseri viventi, possono dichiarare la propria obiezione di coscienza ad ogni atto connesso con la sperimentazione animale", prevedendo, nell'articolo successivo, che "I medici, i ricercatori e il personale sanitario dei ruoli dei professionisti laureati, tecnici ed infermieristici, nonché gli studenti universitari interessati, che abbiano dichiarato la propria obiezione di coscienza, non sono tenuti a prendere parte direttamente alle attività e agli interventi specificamente e necessariamente diretti alla sperimentazione animale". Naturalmente, l'articolo 4 della medesima legge prevede che "Nessuno può subire conseguenze sfavorevoli, per essersi rifiutato di praticare o di cooperare all'esecuzione della sperimentazione animale. I soggetti che ai sensi dell'articolo 1 dichiarino la propria obiezione di coscienza alla sperimentazione animale hanno diritto, qualora siano lavoratori dipendenti pubblici e privati, ad essere destinati, nell'ambito delle dotazioni organiche esistenti, ad attività diverse da quelle che prevedono la sperimentazione animale, conservando medesima qualifica e medesimo trattamento economico. Nelle università gli

Altri profili interessanti, oltre che di stretta attualità, concernono da un lato i limiti relativi all'uso di particolari indumenti prescritti da norme confessionali<sup>83</sup> che, come vedremo in seguito, possono configgere con altri interessi di rilievo costituzionale, dall'igiene alla sanità, dalla sicurezza pubblica all'incolumità personale; dall'altro riguardano, inoltre, gli aspetti riconducibili alla necessità di osservare i principi di "ordine pubblico internazionale", i quali impediscono l'adempimento di quei precetti considerati intrinsecamente incompatibili con i valori fondanti il nostro ordinamento: si pensi, solo per fare qualche esempio alla pratica della bigamia piuttosto che alle ulteriori disposizioni espressione della diseguaglianza di genere.

Il secondo dei diritti espressamente enunciati dall'articolo 19 della Carta tutela la propaganda in materia religiosa; si fa riferimento ad una libertà che, in passato, è stata ripetutamente negata da norme illiberali, espressione delle palesi diseguaglianze previste dal legislatore fascista: mentre il diritto di propaganda, limitato ai fedeli cattolici, era ampiamente tutelato dalla disciplina concordataria, quello relativo ai membri delle altre Confessioni religiose subiva, al contrario, significative restrizioni<sup>84</sup>.

Basti ricordare, in questo senso, che l'interpretazione dell'articolo 5 della legge n. 1159 del 1929<sup>85</sup>, prevedendo che "La discussione in materia religiosa è pienamente libera", si limitava ad ammettere il dibattito "dotto", cioè quello tra esperti, ma non, al contrario, la mera propaganda avversa alla religione cattolica; questa impostazione risultava evidente in una celebre pronuncia della Corte d'appello di Roma che, nel 1936, ricordava come "nelle discussioni si espongono le ragioni favorevoli e contrarie ad un dato argomento per giungere ad una conclusione, (...) mentre la propaganda include sempre il concetto di propagare la religione propria presso chi non ne ha alcuna o ne segue una diversa", statuendo che "quando l'esercizio della

---

organi competenti devono rendere facoltativa la frequenza alle esercitazioni di laboratorio in cui è prevista la sperimentazione animale. All'interno dei corsi sono attivate, entro l'inizio dell'anno accademico successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, modalità di insegnamento che non prevedano attività o interventi di sperimentazione animale per il superamento dell'esame. Le segreterie di facoltà assicurano la massima pubblicità del diritto all'obiezione di coscienza alla sperimentazione animale".

<sup>83</sup> Come, per esempio, gli abiti dei religiosi cattolici, il turbante dei sikh, il velo islamico o il copricapo ebraico.

<sup>84</sup> Il tema è approfondito diffusamente da F. FINOCCHIARO, *Art. 19*, cit., 287 ss.

<sup>85</sup> Il quale, in sostanza, riproduceva l'articolo 2 della legge n. 214 del 1871 sulle guarentigie pontificie.

libertà suddetta, eccedendo dalla propria sfera d'azione o per altre ragioni, venga a costituire causa di gravi disordini, lo Stato ha l'obbligo di intervenire"<sup>86</sup>.

Insomma, il diritto di propaganda era limitato a libertà di discussione, cioè di manifestazione del pensiero, purché qualificabile come "dotto", essendo considerate lecite solo le critiche "frutto di motivazioni meditatamente formulate a seguito di studi con manifesta serietà di preparazione"<sup>87</sup>.

La successiva approvazione della Costituzione non risolse, almeno immediatamente, la suddetta disparità di trattamento: rimasero vigenti, infatti, tanto l'articolo 402 del codice penale, oggi abrogato, che puniva il vilipendio qualora diretto alla sola religione cattolica, interpretato in modo da sanzionare anche la *critica immotivata* o il *ricorso a slogan*<sup>88</sup>, quanto l'articolo 113 del Testo Unico di pubblica sicurezza, in seguito dichiarato illegittimo dalla Consulta<sup>89</sup>, che limitava, tra le altre, anche le attività di volantinaggio da parte delle Confessioni acattoliche.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> La vicenda, risolta dalla Corte d'appello di Roma il 30 aprile 1936, trova origine dal gesto di un gesuita che, di fronte all'attività di un pastore protestante che vendeva testi di propaganda religiosa ed esternava pubblicamente le proprie considerazioni sul cristianesimo, aveva reagito con violenza costringendolo a restituire il prezzo agli acquirenti e a bruciare i testi. Imputato di violenza privata e condannato in primo grado, il gesuita fu assolto dalla Corte d'Appello essendogli stata riconosciuta l'esimente della provocazione, in quanto la propaganda svolta dal pastore fu ritenuta anti-giuridica e, come tale, non ammessa dalla legge. L'intera vicenda è approfondita in *Il dir. concordatario*, II, 1936, 50 ss.

<sup>87</sup> In questo senso si è espresso il Trib. pen. Roma, 29 novembre 1962, in *Temì rom.*, II, 1963, 174.

<sup>88</sup> Secondo varia giurisprudenza degli anni cinquanta e sessanta, infatti, costituiva vilipendio anche la critica immotivata, o formulata mediante *slogan*, ai dogmi ed ai riti cattolici (si veda, ad esempio, Cass. pen., 20 dicembre 1949, in *Foro pad.*, IV, 1950, 131; Cass. pen., 6 giugno 1961, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1962, 493 ss.).

<sup>89</sup> Nella sentenza n. 1 del 1956, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 113 del Testo Unico, ricordando come la "indeterminatezza originaria rimane e quindi così per l'autorità di pubblica sicurezza come per l'organo chiamato a controllarne l'attività a seguito di ricorso continua a sussistere una eccessiva estensione di poteri discrezionali, non essendo in alcun modo delineata la sfera entro la quale debbano essere contenuti l'attività di polizia e l'uso dei poteri di questa. La Corte costituzionale deve perciò dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 113 del T.U. delle leggi di p.s., fatta eccezione per il comma 5), dove è disposto che "le affissioni non possono farsi fuori dei luoghi destinati dall'autorità competente" la quale ultima disposizione non è comunque in contrasto con alcuna norma costituzionale e può mantenere la sua efficacia".

<sup>90</sup> L'articolo 113 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, *Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*, sanciva che "Salvo quanto è disposto per la stampa periodica e per la materia ecclesiastica, è vietato, senza licenza dell'autorità locale di pubblica sicurezza, distribuire o mettere in circolazione, in luogo pubblico o aperto al pubblico, scritti o disegni. È altresì vietato, senza la predetta licenza, in luogo pubblico, o aperto o esposto al pubblico, affiggere scritti o disegni, o fare uso di mezzi luminosi o acustici per comunicazione al pubblico, o comunque collocare iscrizioni anche se lapidarie. I predetti divieti non si applicano agli scritti o disegni delle autorità e delle pubbliche amministrazioni, a quelli relativi a materie elettorali, durante il periodo elettorale, e a quelli relativi a vendite o locazioni di fondi rustici o urbani o a vendite all'incanto. La licenza è necessaria anche per affiggere giornali, ovvero estratti o sommari di essi. Le affissioni non possono farsi fuori dei luoghi destinati dall'autorità competente. La concessione della licenza prevista da questo articolo non

Allo stato attuale, le principali problematiche che coinvolgono di diritto di propaganda religiosa riguardano essenzialmente un aspetto: si fa riferimento, cioè, alle questioni che concernono il c.d. *proselitismo aggressivo* attuato da alcune “sette”. A questo riguardo, ribadendo preliminarmente come anche il proselitismo trovi un limite nel dovere di rispettare i diritti e le libertà altrui<sup>91</sup>, bisogna poi ricordare come, seppur possa essere considerato legittimo e certamente ricompreso nel diritto di propaganda, il presentare il proprio messaggio religioso in termini particolarmente allettanti, questo non deve però sfociare in rappresentazioni ingannevoli o mistificatorie, tali da “impedire al soggetto passivo una reale percezione della visione che il gruppo religioso vuole in realtà attuare”<sup>92</sup>.

Al tempo stesso il diritto di propaganda religiosa, almeno secondo quanto statuito dalla Corte costituzionale, non può in alcun modo essere esercitato mediante “la contumelia, lo scherno, l’offesa, per dir così, fine a sé stessa, che costituisce ad un tempo ingiuria al credente (e perciò lesione della sua personalità) e oltraggio ai valori etici di cui si sostanzia ed alimenta il fenomeno religioso, oggettivamente riguardato”<sup>93</sup>.

L’ultimo dei diritti espressamente enunciati all’interno dell’articolo 19 della Carta, concerne la tutela al libero esercizio del culto “in privato o in pubblico (...), purché non si tratti di riti contrari al buon costume”. La norma, come ormai da più parti ricordato, deve necessariamente essere coordinata con l’articolo 17 della Costituzione<sup>94</sup>: l’esercizio del culto religioso, infatti, risulta imprescindibilmente

---

è subordinata alle condizioni stabilite dall’art. 11, salva sempre la facoltà dell’autorità locale di pubblica sicurezza di negarla alle persone che ritenga capaci di abusarne. Essa non può essere data alle persone sfornite di carta di identità. Gli avvisi, i manifesti, i giornali e gli estratti o sommari di essi, affissi senza la licenza, sono tolti a cura dell’autorità di pubblica sicurezza”.

<sup>91</sup> Cosicché “il domicilio di un soggetto non può essere violato o il suo al diritto al riposo non può essere turbato a causa di una invadente e ossessiva propaganda religiosa”. Così S. TROILO, *La libertà religiosa a sessant’anni dalla Costituzione*, cit., 28.

<sup>92</sup> *Ibidem*. L’autore richiama L. MUSSELLI, *Libertà di religione e di coscienza*, cit., 224. Nel medesimo senso si è espressa anche la Corte europea dei diritti dell’uomo, che, nella sentenza *Kokkinakis c. Grecia* del 25 maggio 1993, ha distinto fra “il rendere testimonianza e il proselitismo improprio. Il primo corrisponde a vera evangelizzazione. (...) Il secondo ne è una corruzione o deformazione (...) e può assumere la forma di offerta di vantaggi materiali o sociali allo scopo di guadagnare nuovi membri alla Chiesa o di esercitare pressioni indebite su persone bisognose; può persino contemplare il ricorso alla violenza e al lavaggio del cervello: più in generale non è compatibile con il rispetto della libertà di pensiero, coscienza e religione”.

<sup>93</sup> Sentenza n. 188 del 1975.

<sup>94</sup> L’articolo 17 della Carta sancisce che “I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz’armi. Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso. Delle riunioni in luogo



connesso con il diritto di riunione, all'interno del quale si esso esplica; a questo proposito, risulta necessario ricordare come le disposizioni costituzionali escludano qualsiasi controllo preventivo su tutte le riunioni, quindi anche su quelle di carattere religioso, siano svolte sia in un luogo privato che in uno aperto al pubblico<sup>95</sup>, prevedendo per le sole riunioni in luogo pubblico<sup>96</sup> una forma attenuata di controllo, cioè il preavviso all'autorità di pubblica sicurezza, che può disporre il divieto allo svolgimento "soltanto per comprovati motivi di sicurezza o incolumità pubblica".

In tema di diritto ad esercitare il culto, l'aspetto forse più interessante riguarda l'esame dell'unico limite espressamente indicato dall'intero articolo 19<sup>97</sup>, cioè quello del "buon costume"<sup>98</sup>. A tal proposito, limitando l'attenzione alle definizioni di

---

pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica".

<sup>95</sup> Come, ad esempio, una chiesa, un teatro o uno stadio.

<sup>96</sup> Come, ad esempio, una strada o una piazza.

<sup>97</sup> In realtà, proprio in riferimento al diritto di esercitare liberamente il proprio culto, un ulteriore profilo che merita attenzione concerne il rilievo di come, in passato, vi fossero diverse disposizioni che limitavano la possibilità di apertura di luoghi destinati al culto e, di conseguenza, restringevano l'esercizio del diritto di riunione a tale fine, comprimendo indirettamente il diritto del libero culto per i fedeli, con particolare riferimento ai soggetti che appartenevano alle Confessioni non cattoliche. Tale differenza di trattamento è, almeno teoricamente, superata, tanto è vero che la costruzione di edifici di culto rientra ormai tra le *opere di urbanizzazione secondaria*, da realizzarsi con l'aiuto pubblico (fornito attraverso la messa a disposizione di terreni, agevolazioni, o esenzioni) e nel rispetto di specifici *standard* minimi quantitativi, i quali, previsti in passato da un decreto ministeriale, lo sono ora da norme regionali, ai sensi del novellato articolo 117 della Costituzione. Le disposizioni che prevedono tali *standard* hanno generalmente esteso i benefici pubblici a tutte le comunità che abbiano stipulato un'intesa con lo Stato, purché queste stesse ne abbiano fatto richiesta, ma non sempre anche a tutti gli ulteriori gruppi religiosi presenti nel territorio. A questo proposito la Corte costituzionale ha ribadito che, benché sia "logico e legittimo" differenziare il trattamento rivolto alle comunità religiose in rapporto all'entità della rispettiva presenza confessionale sul territorio, tutte le chiese sono idonee a rappresentare e promuovere gli interessi religiosi dei loro appartenenti e, di riflesso, l'aver stipulato un'intesa non può costituire "l'elemento di discriminazione nell'applicazione di una disciplina (...) volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini" (sentenza della Corte costituzionale n. 195 del 1993. La questione concerneva il giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 5, terzo comma, della legge della Regione Abruzzo 16 marzo 1988, n. 29, recante *Disciplina urbanistica dei servizi religiosi*, in riferimento agli articoli 2, 3, primo e secondo comma, 8, primo comma, 19, 20, 117 e 120, terzo comma, della Costituzione, nella parte in cui dette norme prevedevano la possibilità di concedere contributi alle sole Confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato fossero state regolati per legge, sulla base di intese, ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione. In particolare, ad avviso del giudice remittente, il prevedere anche detto requisito, al fine di accedere ai contributi regionali, avrebbe introdotto un'ingiustificata discriminazione tra Confessioni religiose, "suscettibile di incidere sulla libertà di culto in danno di una Congregazione, nel caso la questione era stata proposta dai Testimoni di Geova, che detti contributi per l'edilizia religiosa già percepisce in altre Regioni e che ripetutamente ha chiesto allo Stato italiano di stipulare l'intesa prevista dal ricordato articolo 8 della Costituzione". Tale disposizione venne quindi dichiarata parzialmente incostituzionale dalla stessa Corte.

<sup>98</sup> Come è già stato ricordato la formula costituzionale, almeno nel suo progetto iniziale, prevedeva delle limitazioni più consistenti all'esercizio del diritto di libertà religiosa: si faceva riferimento, infatti, non solo al limite del buon costume ma anche a quello dell'ordine pubblico. In seguito, questa seconda restrizione fu eliminata per il timore che, attraverso tale formula, si sarebbe potuta legittimare

“buon costume” individuate dalla Corte costituzionale, risulta come tale istituto “non può essere fatto coincidere (...) con la morale o con la coscienza etica, concetti che non tollerano determinazioni quantitative del genere di quelle espresse dal termine "morale media" di un popolo, "etica comune" di un gruppo e altre analoghe. La legge morale vive nella coscienza individuale e così intesa non può formare oggetto di un regolamento legislativo. Quando la legge parla di morale, vuole riferirsi alla moralità pubblica, a regole, cioè, di convivenza e di comportamento che devono essere osservate in una società civile. Non diversamente il buon costume risulta da un insieme di precetti che impongono un determinato comportamento nella vita sociale di relazione, la inosservanza dei quali comporta in particolare la violazione del pudore sessuale, sia fuori sia soprattutto nell'ambito della famiglia, della dignità personale che con esso si congiunge, e del sentimento morale dei giovani, ed apre la via al contrario del buon costume, al mal costume e, come è stato anche detto, può comportare la perversione dei costumi, il prevalere, cioè, di regole e di comportamenti contrari ed opposti”<sup>99</sup>.

Il concetto di “buon costume” ha subito, nel tempo, una profonda evoluzione: se in passato, infatti, veniva ricondotto nel termine tutto ciò che era in grado di suscitare offesa al pudore, suscitando ribrezzo e scandalo, ormai si tende a ricondurre al concetto, almeno secondo parte della dottrina, solo la violazione di quelle regole di

---

una forma di controllo sul patrimonio dottrinale delle Confessioni, che sarebbe potuta essere considerata alla stregua di un vero intervento repressivo.

Riferendosi al “buon costume”, si tratterebbe di un concetto che viene generalmente fatto coincidere con la medesima nozione di “buon costume” indicata nell'articolo 21 della Carta, per il quale sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le manifestazioni ad esso contrarie; più precisamente, secondo tale articolo, “Tutti hanno diritto a manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione. La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure. Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescriva per l'indicazione dei responsabili. In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro s'intende revocato e privo d'ogni effetto. La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica. Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni”.

<sup>99</sup> Sentenza della Corte costituzionale, n. 9 del 1965. Il punto è approfondito in A. BARBERA, F. COCOZZA, G. CORSO, *Il principio di eguaglianza*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna 1994, 237 ss.

condotta che la società normalmente esige siano rispettate nel campo del pudore sessuale.

Secondo la Consulta, in particolare, si tratterebbe di un limite che “non è diretto ad esprimere semplicemente un valore di libertà individuale o, più precisamente, non è soltanto rivolto a connotare un’esigenza di mera convivenza fra le libertà di più individui, ma è, piuttosto, diretto a significare un valore riferibile alla collettività in generale, nel senso che denota le condizioni essenziali che, in relazione ai contenuti morali e alle modalità di espressione del costume sessuale in un determinato momento storico, siano indispensabili per assicurare, sotto il profilo considerato, una convivenza sociale conforme ai principi costituzionali inviolabili della tutela della dignità umana e del rispetto reciproco tra le persone”<sup>100</sup>.

In realtà, la tendenza all’identificazione del buon costume con la morale sessuale non è accettata unanimemente; parte della dottrina ha rilevato, infatti, come il concetto in questione debba essere esteso “alla salvaguardia di tutti quei dettami scaturenti dal costume e dalla coscienza sociale della civiltà italiana odierna”, ricomprendendovi “sia il rispetto della persona umana nei suoi cosiddetti *diritti personalissimi*, sia quello per gli organi, le istituzioni e gli ordinamenti pubblici statali, sia infine quello per i vari istituti previsti nella loro esistenza e funzionamento dell’ordinamento medesimo”<sup>101</sup>.

In ogni caso, un ultimo aspetto che deve essere ricordato concerne la valutazione di come non sia possibile alcun confronto preventivo tra le enunciazioni teoriche, o dottrinali, espresse da una Confessione religiosa e i principi del buon costume: le eventuali limitazioni, infatti, si riferiscono soltanto ai riti concretamente posti in essere e non, al contrario, alle idee e ai principi religiosi sostenuti e propagandati<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> Sentenza della Corte costituzionale, n. 368 del 1992.

<sup>101</sup> P.A. D’AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, cit., 434. In particolare, secondo diversi autori, sarebbero idonee a violarlo quelle pratiche che suscitano nella collettività un generale senso di disgusto in rapporto al sentimento etico diffuso come, ad esempio, particolari cerimonie d’iniziazione; in questo senso si vedano C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 1084; L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, cit., 225; P. LILLO, *Libertà religiosa*, in S. Cassese (a cura di), *Dizion. dir. pubbl.*, IV, Giuffrè, Milano 2006, 3550.

<sup>102</sup> Infatti, come si è già ricordato, l’articolo 19, diversamente da quanto era stato previsto nel progetto originario di Costituzione, non fa riferimento ai “principi” ma solo ai “riti contrari al buon costume”. Deve, pertanto, considerarsi abrogato il richiamo ai “principi contrari al buon costume” nonché ai “principi o riti contrari all’ordine pubblico” disposto dalla legge sui “culti ammessi” del 1929.

Lo stesso eventuale intervento repressivo, a sua volta, deve essere “commisurato alle specifiche manifestazioni e ai singoli atti, potendo aversi lo scioglimento della riunione, ove questa comporti pratiche collettive contrarie al buon costume, o l’arresto o la denuncia dei soggetti personalmente

### 3. LA LEGITTIMITÀ DEI LIMITI NORMATIVI ALL'ESERCIZIO DELLE CONDOTTE IMPOSTE DALLA PROPRIA RELIGIONE

#### 3.1. IL DIRITTO DI AGIRE SECONDO I DETTAMI DEL PROPRIO CREDO

Quando ci si occupa dei rapporti tra ordine statale e ordine religioso, e in particolare si esaminano i limiti normativi all'esercizio di comportamenti imposti dalla propria fede, occorre partire da un'immediata preliminare evidenza: si è ricordato, in questo senso, che "le regole religiose che ogni fedele è tenuto ad osservare, riemergono sovente sotto forma di richieste di riconoscimento giuridico avanzate ai pubblici poteri (...). Tutte queste richieste non possono essere comprese senza conoscere le regole religiose ad esse sottostanti. Lo studio dei diritti delle religioni è essenziale per capire le domande di libertà e di autonomia provenienti dalle comunità religiose, per collocarle nel loro contesto storico e dottrinale, individuarne i nessi con il patrimonio identitario di ciascun gruppo di fedeli, comprenderne le radici, il peso e la portata"<sup>103</sup>.

In altre parole, l'esame della compatibilità delle richieste provenienti da una Confessione religiosa con l'intero ordinamento, non dovrebbe limitarsi al mero astratto confronto tra richiesta e dato costituzionale ma, al contrario, deve estendersi al concreto contenuto dell'istanza e alla sua reale consistenza<sup>104</sup>.

In linea generale, un messaggio religioso si compone e include una molteplicità di regole di vita, cioè precetti morali, la cui osservanza è *condicio sine qua non* per la realizzazione di un'esperienza esistenziale compatibile con quel determinato messaggio. Di conseguenza, l'adesione ad una fede implica, per il soggetto, il consapevole rinvio a quelle regole di vita deducibili dal messaggio religioso, attraverso l'attività di interpretazione svolta dall'autorità confessionale riconosciuta.

---

responsabili di specifici reati" In questo senso si esprime C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 170.

<sup>103</sup> S. FERRARI, *Lo spirito dei diritti religiosi*, cit., 282.

<sup>104</sup> In realtà, l'approccio spesso adottato è l'esatto opposto; si vedano, a puro titolo esemplificativo, le riflessioni contenute in AA.VV., *Dibattito sull'applicazione della Shari'a*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1995; A. PACINI, *L'islam e il dibattito sui diritti dell'uomo*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1998; A. PREDIERI, *Islam e costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

É di tutta evidenza come il rispetto di questi precetti morali e comportamentali implichi immediato rilievo nella sfera più intima del soggetto, cioè nella sua coscienza<sup>105</sup>; essa, infatti, richiede al singolo il puntuale compimento di atti esterni conformi ai “modelli ideali ed alle convinzioni che il soggetto ha maturato”<sup>106</sup> attraverso la sua esperienza di fede; se all’individuo venisse sistematicamente impedito di attuare i comportamenti conformi a quanto lo stesso si rappresenta nella propria coscienza, egli sarebbe irrimediabilmente leso nella sua identità.

Gli ammonimenti della coscienza, in altre parole, assumono per il soggetto la natura di comandi caratterizzati da incondizionata doverosità, dipendendo dal loro rispetto la sua stessa integrità morale; si tratta, quindi, della necessità da parte del fedele, di rappresentare e rappresentarsi un’immagine di sé caratterizzata dalla piena adesione ai valori essenziali del proprio credo<sup>107</sup>.

É evidente che, in questo contesto complessivo, sia possibile che un’azione, o un dovere, imposto dall’ordinamento statale, venga qualificato come illecito, o più precisamente come *peccato*, da parte della religione; oppure, al contrario, che un comportamento considerato *dovere* dalla religione di appartenenza, sia previsto come illecito da parte dello stesso Stato. In tali ipotesi il *cittadino-fedele* si trova in una situazione di conflitto interiore, definito comunemente *conflitto di lealtà*, tra due doveri di comportamento in antitesi tra loro: qualora scegliesse di rispettare l’obbligo religioso incorrerà in sanzioni da parte dell’ordinamento civile, derivanti dal suo inadempimento all’obbligo giuridico; al contrario, verrebbe compromessa la comunione con la realtà trascendente cui crede.

In questo contesto, risulta chiaro come la possibilità di agire conformemente ai dettami della propria fede presupporrebbe, per evitare detto conflitto di lealtà, una deroga, cioè la possibilità per il credente di essere esonerato dall’obbligo previsto dall’ordinamento statale; si tratterebbe, in altri termini, “di apportare *eccezioni* al limite, risultante dalla *regola* valida per tutti, allorché l’esigenza di libertà si

---

<sup>105</sup> Secondo parte della dottrina, il ruolo della coscienza implicherebbe il sorgere di uno specifico e autonomo *carattere normativo* derivante dalla stessa. In questo senso si veda, per tutti, R. BERTOLINO, *L’obiezione di coscienza moderna. Per una fondazione costituzionale del diritto di obiezione*, cit., 43 ss.

<sup>106</sup> A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico, ordinamento giuridico e interessi religiosi*, cit., 70.

<sup>107</sup> Attraverso l’esperienza religiosa, infatti, il soggetto dà un senso alla propria vita; è evidente, quindi, che lo stesso percepisca l’esigenza di testimoniare, anche attraverso i propri comportamenti e le proprie azioni, la sua intima adesione e il suo profondo convincimento religioso.

contrapponga non già a divieti di comportamento, bensì ad obblighi di comportamento contrastanti con quelli richiesti dalla coerenza del messaggio religioso”<sup>108</sup>.

Per molti anni, queste complesse situazioni di conflitto sono apparse difficilmente componibili; da un lato, infatti, si riteneva inconcepibile la rinuncia al principio della *obbligazione politica*, considerando come ogni obbligo giuridico dovesse necessariamente fondarsi su una doverosità di origine etica<sup>109</sup>; in secondo luogo, appariva eccessiva la disuguaglianza di trattamento tra quei soggetti la cui inadempnza era considerata come comportamento antiggiuridico e i fedeli che, al contrario, avrebbero potuto sottrarsi da tale valutazione in virtù dei loro convincimenti religiosi.

Attualmente tali obiezioni risultano, almeno in parte, superate: in relazione al presunto obbligo di matrice etica è stato rilevato che, seppure gli obblighi imposti dall’ordinamento possano senz’altro essere frutto di “precise opzioni etiche”, queste potrebbero legittimamente non essere condivise dal fedele, potendo il singolo giungere, attraverso la sua critica razionale, ad una diversa opzione etica, in ogni caso protetta dal diritto di libertà di coscienza. Circa la seconda preoccupazione, ovvero la disparità di trattamento tra fedele e non fedele, è stato osservato come non si tratti affatto di un argomento dirimente, dato che, come abbiamo già avuto modo di ricordare, il principio di eguaglianza si traduce, sempre più, nel principio di ragionevolezza delle differenziazioni<sup>110</sup>.

In effetti, è evidente come il nostro ordinamento riconosca alla coscienza individuale la possibilità di esprimere deroghe rispetto ad alcuni doveri giuridici, fermo restando che, ovviamente, non è possibile attribuire un valore assoluto alla normatività della coscienza; se così non fosse, infatti, la tutela della libertà religiosa si applicherebbe

---

<sup>108</sup> A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico, ordinamento giuridico e interessi religiosi*, cit., 72.

<sup>109</sup> Tale doverosità era tanto generica, in forza dell’articolo 54, primo comma, della Costituzione “Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi”, quanto specifica, in quanto l’articolo 2 prevede che “La Repubblica (...) richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”.

<sup>110</sup> Ecco che emerge, quindi, l’esigenza di tutelare il “pluralismo dei valori di coscienza”, che si esplica nella possibilità di tenere dei comportamenti che si discostano da quelli ragionevolmente imposti alla generalità dei consociati, risultando, da ciò, che la libertà può realizzarsi unicamente attraverso la differenza. Insomma, sembra possibile configurare, come espressione peculiare del diritto di libertà religiosa, il “diritto alla testimonianza di fede”, cioè “il diritto ad agire secondo i dettami del proprio credo”, come specifica espressione del diritto alla identità culturale. In questo senso si esprime A. GUARINO, *Obiezione di coscienza e valori costituzionali*, Jovene, Napoli 1992, 22.

“all’infinito: qualsiasi attività, attraverso cui un credente crede di dover manifestare all’esterno la sua intima convinzione religiosa, risulterebbe tutelata, ossia tale da non tollerare limiti derivanti da norme statuali: si pensi, ad esempio, alla contravvenzione delle norme sull’obbligatorietà del casco in motocicletta da parte di membri di gruppi religiosi indù che sono tenuti dalla loro religione a portare invece un turbante. Il credente si comporta secondo la sua fede religiosa, ma lo Stato per l’interesse alla incolumità commina una sanzione per chi guida senza casco”<sup>111</sup>.

In conclusione appare evidente che, qualora la norma statale si fondi su valori meritevoli di particolare tutela, risulterà imprescindibile l’esigenza di contemperare i valori in gioco: le eventuali deroghe, dunque, non potranno in alcun modo essere lasciate alla sensibilità individuale<sup>112</sup>, essendo necessaria una *interpositio legislatoris*, volta a “bilanciare la libertà di coscienza con contrastanti doveri o beni di rilievo costituzionale e a graduarne la possibilità di realizzazione in modo da non arrecare pregiudizio al buon andamento delle strutture organizzative e dei servizi di interesse generale”<sup>113</sup>; solamente dopo che tale aspetto sia stato consolidato, si potrà consentire la previsione di “esenzioni privilegiate dall’assolvimento di doveri pubblici qualificati dalla Costituzione come inderogabili (cosiddetta obiezione di coscienza)”<sup>114</sup>.

### 3.2. IL CONFLITTO DI LEALTÀ ALL’INTERNO DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Dinanzi a detto *conflitto di lealtà*, la Consulta si è più volte pronunciata sul rapporto intercorrente tra le determinazioni della coscienza e gli ulteriori obblighi posti dall’ordinamento giuridico.

Le questioni che, in concreto, si sono verificate hanno riguardato, in netta prevalenza, l’obbligo per i cittadini di difendere la patria; in effetti, la Corte

---

<sup>111</sup> A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico, ordinamento giuridico e interessi religiosi*, cit., 74.

<sup>112</sup> L. GUERZONI, *Ipotesi sull’obiezione di coscienza*, in AA.VV., *Studi in onore di G. Vignocchi*, Mucchi, Modena 1992, 1402 ss.

<sup>113</sup> Sentenza della Corte costituzionale, n. 149 del 1995. Sul punto si veda R. BERTOLINO, *Presentazione*, in R. Navarro Valls, J. Martinez-Torron, *Le obiezioni di coscienza*, Giappichelli, Torino 1995, 4.

<sup>114</sup> M. RICCA, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, cit., 198.

costituzionale è stata più volte investita da ricorsi<sup>115</sup> relativi proprio a tale dovere, nei confronti di individui i quali, per varie ragioni, si erano rifiutati di compiere il servizio militare armato.

Il contesto risulta diverso nei casi in cui il soggetto si trovi in ulteriori ipotesi qualificabili come *conflitto di lealtà*; si pensi, ad esempio, al precetto morale, imposto dalla Confessione di appartenenza, di osservare un giorno di riposo lavorativo diverso dalla domenica: in questo caso è evidente come il conflitto non coinvolga un dovere inderogabile e, di conseguenza, potrà essere trattato in maniera diversa.

In ogni caso, di fronte alla già esaminata compresenza di imperativi della coscienza e di doveri normativi, la Consulta ha chiarito la necessità di un *bilanciamento dei valori in gioco*, che dovrà concludersi attraverso una composizione operata dal legislatore; secondo la Corte costituzionale, infatti, “spetta innanzitutto al legislatore stabilire il punto di equilibrio tra la coscienza individuale e le facoltà ch’essa reclama, da un lato, e i complessivi, inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale che la Costituzione (art. 2) impone, dall’altro, affinché l’ordinato vivere comune sia salvaguardato e i pesi conseguenti siano equamente ripartiti tra tutti, senza privilegi”<sup>116</sup>.

Gli sforzi diretti al tentativo di raggiungere tale punto di equilibrio sono rappresentativi della notevole attenzione che il giudice costituzionale rivolge alla libertà di coscienza; a partire dalla sentenza n. 47 del 1991, infatti, la Corte ha regolarmente espresso un notevole riguardo per le esigenze individuali, particolarmente tutelate. Nella fattispecie in esame, in un giudizio incidentale relativo ad un caso di obiezione di coscienza successivo all’entrata in servizio militare, la Consulta ha fatto derivare tale libertà di obiezione “dalla tutela delle libertà fondamentali e dei diritti inviolabili”; addirittura la coscienza individuale si individuerebbe alla radice di tali diritti, “quale principio creativo che rende possibile

---

<sup>115</sup> Si vedano, solo per fare alcuni esempi, la sentenza n. 358 del 1993 e n. 43 del 1997. Per un commento a quest’ultima pronuncia si veda A. GUAZZAROTTI, *La Corte costituzionale «a colloquio con sé stessa»*. Un’additiva «con vincolo di risultato» sull’obiezione di coscienza al servizio militare, in *Giur. cost.*, 1997, 395 ss. È necessario ricordare, a questo proposito, che il dovere di difesa della patria costituisce in ogni caso un dovere inderogabile, previsto dalla stessa Carta che, nell’articolo 52, primo comma, sancisce che “La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino”; è quindi comprensibile che tale dovere sia stato tenuto dalla Corte in forte considerazione, valutando con particolare rigore le ipotesi di volontaria obiezione a tale obbligo.

<sup>116</sup> Sentenza n. 43 del 1997.



la realtà delle libertà fondamentali dell'uomo e quale regno delle virtualità di espressione dei diritti inviolabili del singolo nella vita di relazione”.

La Corte completa poi il suo ragionamento precisando che “la sfera intima della coscienza individuale deve esser considerata come il riflesso giuridico più profondo dell'idea universale della dignità della persona umana che circonda quei diritti, riflesso giuridico che, nelle sue determinazioni conformi a quell'idea essenziale, esige una tutela equivalente a quella accordata ai menzionati diritti, vale a dire una tutela proporzionata alla priorità assoluta e al carattere fondante ad essi riconosciuti nella scala dei valori espressa dalla Costituzione italiana”.

É evidente come tali affermazioni abbiano profondamente influenzato la stessa dottrina, che non ha mancato di rilevare come, a seguito di tali pronunce, la coscienza individuale possa indubbiamente essere qualificata come “momento fondativo dei diritti costituzionali dell'uomo e, insieme, come riflesso, contenuto e manifestazione di questi”<sup>117</sup>.

In seguito, la stessa Corte costituzionale ha precisato i confini del termine “coscienza”; con la sentenza n. 422 del 1993<sup>118</sup>, infatti, la Consulta ha previsto che i “motivi di coscienza (...) non coincidono con qualsiasi imperativo morale, ma riguardano (...) i comandi del foro interno riconducibili a concezioni generali, ai quali, in ragione del pluralismo dei valori di coscienza susseguente alla garanzia costituzionale delle libertà fondamentali della persona, può esser attribuita dal legislatore una determinata e limitata capacità di deroga a specifici doveri costituzionali di solidarietà civile o politica”.

In altre parole, risulta evidente come non tutti gli “argomenti morali si possono porre allo stesso livello”<sup>119</sup> attenendo, alcuni più di altri, alle determinazioni fondamentali della libertà umana; è chiaro che, qualora detti imperativi di coscienza siano legati ad obblighi di fede, questi assumano il massimo rilievo.

---

<sup>117</sup> G. PASTORI, *L'obiezione di coscienza nell'ordinamento italiano*, in B. Perrone, *Realtà e prospettive dell'obiezione di coscienza. I conflitti degli ordinamenti*, cit., 149-150.

Ecco che, la coscienza, arriverebbe a comprendere tutti quei comportamenti che “attengono a valori che concorrono a formare, per così dire, in modo non transigibile, non negoziabile, la dimensione ideale della persona e della sua dignità e costituiscono nel contempo manifestazione, espressione diretta della persona nella sua libertà”.

<sup>118</sup> La questione concerneva la legittimità costituzionale dell'articolo 8, secondo e terzo comma, della legge 15 dicembre 1972, n. 772, *Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza*.

<sup>119</sup> A. PIN, *Laicità e islam nell'ordinamento italiano. Una questione di metodo*, cit., 216.

In conclusione, dalla complessiva giurisprudenza costituzionale risulta evidente come, sul punto, si possano riassumere due aspetti essenziali; in primo luogo, è necessario ribadire come le peculiari determinazioni della coscienza si pongano, a seconda della loro origine e delle loro caratteristiche, su livelli differenti: ve ne sono alcune le quali, concernendo esigenze fondamentali e concezioni personali ed intime del soggetto, meritano una tutela particolare e differenziata rispetto ad altre. In secondo luogo, risulta essenziale riaffermare la necessità che l'interprete operi una precisa attività di accertamento diretta ad individuare gli aspetti idonei a testimoniare l'effettiva profondità di tali convinzioni.

#### **4. IL RILIEVO DELLE MANIFESTAZIONI “CORPOREE” DEL DIRITTO DI LIBERTÀ RELIGIOSA**

##### **4.1. PREMESSA**

Come ho già avuto modo di ricordare, la crescente disomogeneità che caratterizza le attuali società occidentali, ha determinato la nascita di interessanti occasioni di confronto tra realtà culturali e religiose diverse; tali divergenze interessano, in modo particolare, i tipici valori identitari che fondano ogni distinta cultura e, tra questi, svolgono un ruolo primario quelli derivanti dall'appartenenza religiosa del soggetto; è evidente, infatti, che l'essenza stessa caratterizzante un contesto multiculturale comporta necessariamente la convivenza tra realtà diverse che, per forza di cose, devono cercare di conciliare le rispettive esigenze.

Focalizzando l'attenzione sul nostro ordinamento, risulta palese come sia la presenza musulmana a generare, tanto attualmente quanto in prospettiva, le maggiori tensioni; a tal riguardo, infatti, è evidente come sia proprio la comunità islamica a porre questioni e ad essere espressione di esigenze assolutamente inedite, per nulla assimilabili alle peculiarità delle Confessioni di origine giudaico-cristiana che, sino a pochissimi decenni fa, avevano avuto un rilievo pressoché esclusivo nel nostro

panorama confessionale. Tale confronto, già di per sé non rinviabile, è ulteriormente accentuato dal vorticoso incremento numerico di detta comunità, ormai la seconda più numerosa del paese.

Del resto, come è stato opportunamente rilevato, l'Italia, sia per il fatto che “non ha mai intrattenuto relazioni privilegiate con le sue ex colonie”, sia per la collocazione geografica “con il suo doppio versante mediterraneo, quello balcanico e quello arabo-africano, che comprime il paese tra due spinte, una da Sud e l'altra da Est”, “è caratterizzata dalla forte differenziazione etnica nelle popolazioni immigrate”<sup>120</sup>, tanto da essere definita come una sorta di *mosaico interetnico*, a differenza di altre nazioni, come Francia, Germania e Gran Bretagna, dove esiste una matrice etnica dominante nell'immigrazione<sup>121</sup>; è quindi evidente che, la componente di eterogeneità che caratterizza anche le stesse comunità immigrate, comporta ulteriori problematiche in ordine alle politiche di inserimento più idonee, che potrebbero essere diverse a seconda del gruppo di riferimento, proprio perché divergono le stesse peculiari esigenze di inserimento sociale<sup>122</sup>.

## 4.2. I CONTENUTI DI FEDE DELLA RELIGIONE ISLAMICA

### *4.2.1. LA SITUAZIONE DELL'ISLAM IN ITALIA, I NUOVI PROBLEMI*

A testimonianza dell'inequivocabile portata innovatrice della presenza musulmana nel nostro ordinamento, è sufficiente fare alcuni esempi delle pratiche, più o meno diffuse nella religione islamica, che implicherebbero dei decisi problemi di compatibilità rispetto al nostro sistema normativo. Si pensi, a questo riguardo, alla pratica della poligamia<sup>123</sup>, all'uso del velo, alla diffusa disegualianza di genere, al

---

<sup>120</sup> K. FOUAD ALLAM, *L'Islam contemporaneo in Europa e in Italia fra affermazione identitaria e nuova religione minoritaria*, cit., 602.

<sup>121</sup> Rispettivamente, la componente maghrebina per la Francia, quella turca per la Germania e quella indo-pakistana per la Gran Bretagna.

<sup>122</sup> È stato rilevato, per esempio, che “le popolazioni di origine musulmana provenienti da Marocco, Tunisia e Albania sembrano essere le più interessate al radicamento in Italia”. La presenza senegalese si pone, invece, in maniera differente rispetto all'inserimento in Italia, poiché punta ad un rientro in patria. In questo senso A. PACINI, *I musulmani in Italia. Dinamiche organizzative e processi di interazione con le società e le istituzioni italiane*, cit., 33.

<sup>123</sup> Per un quadro generale sulla pratica poligamica nei paesi a maggioranza musulmana si vedano, tra gli altri R. ALUFFI BECK-PECCOZ, *La modernizzazione del diritto di famiglia nei paesi arabi*, cit.; ID, *Le leggi del diritto di famiglia negli Stati del Nord-Africa*, cit.; C. CAMPIGLIO, *Famiglia e diritto islamico*.

ruolo di aggregazione politica delle moschee; ancora, si rivolga l'attenzione a quelle pratiche, come le mutilazioni genitali femminili che, sebbene non rientrino a pieno titolo tra i doveri di matrice religiosa, possono essere indubbiamente considerate come il prodotto dell'unione tra elementi culturali e di religiosità tribale<sup>124</sup>.

È chiaro, a questo proposito, che sia la pratica poligamica, che le mutilazioni o, seppure in misura minore, l'obbligo di indossare il velo, incidano su valori essenziali tutelati dal nostro ordinamento come, ad esempio, il diritto alla salute o l'ordine pubblico, piuttosto che su istituti consolidati come il matrimonio.

In effetti, cercando di prevedere le possibili prospettive future, risulta chiaro come sia perlomeno improbabile che la stessa società musulmana possa modificare autonomamente le proprie secolari tradizioni, ripiegando su posizioni e richieste che incidano in misura minore sul nostro ordinamento<sup>125</sup>; al contrario, la tendenza che sembra delinearsi è rivolta alla creazione di un sempre maggiore rapporto dialettico tra gli stessi fedeli, che non intendono rinunciare alle pratiche derivanti dalla propria religiosità, e la cornice normativa in cui si trovano a vivere.

Risulta molto interessante, a questo riguardo, il contenuto della “Carta dei Musulmani d'Europa”<sup>126</sup>, siglata il 10 gennaio 2008 da oltre 400 organizzazioni islamiche, riunite nella *Fédération des Organisations Islamiques en Europe*; il documento, dopo aver collocato la comunità islamica europea all'interno della più ampia tradizione religiosa islamica afferma, tra le altre cose, la prescrittività e l'immutabilità delle regole del Corano e della Sunna, facendo riferimento alla Shari'a, e auspicando il progressivo riavvicinamento tra tutte le varie comunità

---

*Profili internazional-privatistici*, in S. Ferrari (a cura di), *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, cit.; N. COLAIANNI, *Poligamia e principi del “diritto europeo”*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2002, 227 ss.

<sup>124</sup> In altri termini, circa le mutilazioni genitali femminili, la motivazione religiosa di chi le pratica, seppur non esclusiva e secondo molti distorta, è comunque di certo presente. A questo riguardo si possono vedere S. ALDEEB ABU-SAHLIEH, *Les Musulmans face aux droits de l'homme*, Verlag Dieter Winkler, Bochum 1994, 73 ss; U.K. MOHAMED, *Una pratica millenaria: conoscerla per sconfiggerla*, in *Pol. dir.*, 1992; A.J. WENSINK, *Khitan* (voce), in C.E. Bosworth, E. Van Donzel, B. Lewis, C. Pellat (a cura di), *Encyclopedie de l'islam*, V, Brill-Maisonneuve-Max Besson-Larose, Leiden-Paris 1986.

<sup>125</sup> Secondo R. ALUFFI BECK-PECCOZ, *The Legal Treatment of the Muslim Minority in Italy*, in R. Aluffi Beck-Peccoz, G. Zincone (a cura di), *The Legal Treatment of Islamic Minorities in Europe*, Peeters, Leuven 2004, 156; “integration doesn't seem to be major objective for all Muslims. Some experts underline that certain groups focus on a neo-communal project, involving the claim for collective rights, rather than individual ones and for economic and social integration, doubled with cultural separateness”.

<sup>126</sup> Consultabile su [www.olir.it](http://www.olir.it).

musulmane in Europa e il loro successivo riconoscimento alla stregua di un'unica comunità religiosa<sup>127</sup>.

È stato però sottolineato come, a questo proposito, la pur legittima ambizione ad un riconoscimento giuridico sia di fatto accompagnata, nella stessa Carta, da ulteriori profili che appaiono perlomeno oscuri, come la presunta analogia tra il moderno sistema democratico occidentale e la consuetudine islamica di consultare la comunità dei fedeli prima di prendere le principali decisioni politiche e l'affermazione secondo la quale uomo e donna sarebbero *complementari*, espressione che non chiarisce affatto l'annosa questione dell'eguaglianza di genere, principio tradizionalmente assente nel diritto musulmano<sup>128</sup>.

#### 4.2.2. DUE CASI DI FACILE SOLUZIONE: LA MACELLAZIONE RITUALE E LA PREGHIERA DEL VENERDÌ

Al di là delle pratiche musulmane di più difficile accoglimento, ve ne sono di ulteriori già previste e consentite all'interno del nostro ordinamento o, almeno in linea teorica, di facile soluzione.

L'ipotesi più evidente, a questo riguardo, concerne le questioni relative alla macellazione rituale: la religione islamica, infatti, prevede delle regole particolarmente rigide per fare in modo che la carne diventi *halāl*, cioè "consentita", e possa quindi essere consumata dai fedeli<sup>129</sup>.

Queste prescrizioni, estremamente dettagliate, si trovano però a confliggere con la normazione prevista nel nostro ordinamento, in quanto prevedono delle modalità di abbattimento dell'animale particolarmente cruento<sup>130</sup> e contrastanti con la

---

<sup>127</sup> Il tema è approfondito in A. PIN, *Laicità e islam nell'ordinamento italiano. Una questione di metodo*, cit., 14-15.

<sup>128</sup> Si veda, per maggiori precisazioni, A. PIN, *Democrazia, diritti fondamentali e islam*, in M. Cartabia (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti Europee*, Il Mulino, Bologna 2007.

<sup>129</sup> È lo stesso Corano a prescrivere, nella Sura 5, versetto 4, come: "Vi è proibito l'animale trovato morto, il sangue, la carne di maiale, quello su cui è invocato un altro nome che quello di Allah, l'animale soffocato, l'animale morto per botta o per una caduta o per un colpo di corno; quello divorato da una bestia feroce, tranne quello che sgozzate prima che sia morto; e quello immolato sui beteli o diviso a sorte. È perversità. Oggi i miscredenti sono disperati a causa della vostra religione: non temeteli, temete Me".

Il tema è approfondito in A. ROCCELLA, *Macellazione e alimentazione*, in S. Ferrari (a cura di), *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, cit., 210.

<sup>130</sup> Secondo le prescrizioni islamiche, la macellazione deve essere compiuta "mediante iugulazione, valendosi di una lama affilatissima e senza alcuna intaccatura per recidere con un unico taglio la

regolazione normativa statale che, regolando l'attività di macellazione, ha previsto la necessità di adottare precise procedure volte ad evitare all'animale sofferenze non necessarie.

Il legislatore italiano, grazie soprattutto all'impulso comunitario, è giunto ad un punto di incontro tra le distinte esigenze; di fronte a tale conflitto infatti, le tutele previste per il benessere animale sono state accompagnate da precise deroghe per consentire macellazioni rituali, le quali devono, tuttavia, rispettare precisi protocolli, per arrecare la minore sofferenza possibile ai capi da abbattere.

Siffatta azione è culminata nel decreto ministeriale dell'11 giugno 1980, *Autorizzazione alla macellazione degli animali secondo i riti religiosi ebraico e islamico*<sup>131</sup>, che viene incontro alle esigenze della Confessione islamica e di quella ebraica<sup>132</sup> attraverso una disciplina che ha il merito di conciliare le diverse esigenze. Tale disciplina è stata ormai sostituita dal decreto legislativo n. 333 del 1998, attuativo della direttiva n. 93/119/CE relativa alla protezione degli animali durante la macellazione o l'abbattimento.

L'attuale disciplina prevede che “per la macellazione secondo determinati riti religiosi, l'autorità competente in materia di applicazione e controllo delle disposizioni particolari relative alla macellazione secondo i rispettivi riti religiosi è l'autorità religiosa per conto della quale sono effettuate le macellazioni”; inoltre, la macellazione rituale è esentata dalla regola secondo la quale gli animali debbano essere “storditi prima della macellazione o abbattuti istantaneamente”, restando però “obbligatoria l'immobilizzazione degli animali della specie bovina prima della macellazione con metodo meccanico per evitare qualsiasi dolore, sofferenza ed eccitazione, nonché qualsiasi ferita o contusione agli animali”<sup>133</sup>.

A questo riguardo, è interessante ricordare come anche il Comitato nazionale di bioetica, prendendo atto che nelle “macellazioni rituali è assente ogni intento di

---

trachea e l'esofago, in modo da ottenere il totale dissanguamento dell'animale”. Inoltre l'animale, nel momento della macellazione, deve essere del tutto sano e vigile, non essendo compatibile con la religione islamica il previo stordimento, previsto invece dalla normativa italiana per ridurre le sofferenze.

*Ivi*, 204.

<sup>131</sup> Emanato dal Ministro della sanità in concerto con quello dell'Interno, è attuativo della legge n. 439 del 1978, a sua volta approvata in ottemperanza alla direttiva comunitaria n. 74/577/Cee, del 18 novembre 1974.

<sup>132</sup> La successiva Intesa con l'Unione delle comunità ebraiche ha persino fatto riferimento direttamente a tale decreto.

<sup>133</sup> Articoli 2 e 5, allegato B.

crudeltà nei confronti degli animali”, e rilevando che esse sono “per la religione ebraica e islamica, molto più di una semplice pratica alimentare”, costituendo invece “un vero e proprio elemento di culto”, ha precisato come “la particolare tutela costituzionale riconosciuta nel nostro ordinamento alla libertà religiosa induce a ritenere giuridicamente lecita la macellazione rituale, il Consiglio la ritiene bioeticamente ammissibile ove sia accompagnata da tutte quelle pratiche non conflittuali con la ritualità stessa della macellazione che minimizzino la sofferenza dell’animale”<sup>134</sup>.

Un ulteriore aspetto interessante e idoneo, almeno in astratto, a suscitare possibili conflitti tra il sistema normativo italiano e i principi della fede islamica, concerne le modalità di preghiera previste per fedeli di religione musulmana; si tratta, anche in questo caso, di un tema che attraverso un dialogo scevro di pregiudizi da parte di entrambi gli interlocutori, potrebbe agevolmente essere risolto.

La religione islamica rivolge una forte attenzione alla preghiera del fedele<sup>135</sup> e, in particolare, il momento più importante è la preghiera del mezzogiorno di venerdì, che deve essere effettuata all’interno della moschea, insieme agli altri fedeli<sup>136</sup>.

A questo proposito è essenziale sottolineare che, contrariamente a quanto comunemente ritenuto, la fissazione del venerdì come giorno di preghiera comunitaria non è in alcun modo associata ad alcuna prescrizione riguardante il riposo<sup>137</sup> come, al contrario, avviene per la domenica cristiana o lo *shabbat* ebraico.

La scelta del venerdì, storicamente, fu legata al fatto che, tale giorno, i fedeli musulmani erano già presenti nelle città poiché tradizionalmente impegnati nelle

---

<sup>134</sup> Parere reso il 19 settembre 2003 su *Macellazione rituale sofferenza animale*; documento è disponibile in [www.governo.it/bioetica/pareri.html](http://www.governo.it/bioetica/pareri.html).

<sup>135</sup> La preghiera, infatti, insieme alla professione di fede, al pellegrinaggio a La Mecca, all’elemosina rituale e al digiuno durante il Ramadan, costituisce uno dei cinque pilastri della religione islamica, precetti che ogni musulmano è tenuto ad osservare. Per un quadro generale dei doveri di ogni musulmano si veda A. BAUSANI, *L’Islam*, Garzanti, Milano 1999.

<sup>136</sup> Il venerdì, in arabo *yaum al-gium’a*, è proprio indicato con il termine “giorno dell’assemblea”.

<sup>137</sup> A questo riguardo, infatti, bisogna ricordare che la scelta, da parte di alcuni paesi musulmani, di prevedere il venerdì come giorno settimanale di astensione dal lavoro, non dipende da imposizioni confessionali bensì dalla semplice influenza operata dal modello giuslavoristico occidentale e dagli *standard* lavorativi internazionali. Tanto è vero che in alcuni paesi musulmani, come Senegal e Tunisia, il giorno festivo non è venerdì bensì la domenica.

attività di mercato, cioè in attività lavorative<sup>138</sup>: insomma, la preghiera islamica in moschea venne deliberatamente collocata all'interno di un giorno di lavoro<sup>139</sup>.

Queste preliminari considerazioni hanno l'effetto di privare di fondamento la richiesta, presentata da alcune associazioni musulmane, di concedere il venerdì come giorno di riposo; sembrerebbe sufficiente, a questo riguardo, consentire ai musulmani di allontanarsi dal lavoro per il tempo necessario per la preghiera, essendo proprio tale attività la sola pratica da tutelare<sup>140</sup>.

In conclusione da questi due rapidi esempi, la macellazione rituale e la preghiera del venerdì, risulta evidente come, attraverso una piena e corretta comprensione delle esigenze provenienti dalle singole comunità religiose, cioè grazie ad un esame approfondito delle concrete richieste di matrice confessionale, si possano evitare i rischi derivanti da rigide prese di posizione, almeno in riferimento a buona parte delle questioni potenzialmente confliggenti con il nostro ordinamento.

Ovviamente, sarebbe utopistico ritenere che tale metodo di indagine, seppure in qualche caso proficuo, possa di per sé risolvere tutti i conflitti che intercorrono tra i principi ordinamentali e i precetti religiosi; tuttavia è innegabile come, anche quelle ulteriori fattispecie che originano le più discusse divergenze, non possono che trarre giovamento da un approccio caratterizzato da sistematicità e reciproca comprensione.

---

<sup>138</sup> Il mercato, infatti, si svolgeva in tutte le città proprio di venerdì, per consentire alle comunità ebraiche di fare provviste in vista del seguente riposo sabbatico.

<sup>139</sup> A. CILARDO, *Il diritto islamico e il sistema giuridico italiano*, Esi, Napoli 2002, 229.

In realtà è stato ricordato come neppure l'obbligo di recarsi in moschea risulti privo di eccezioni; nella stessa dottrina islamica, infatti, c'è chi ha ritenuto come tale dovere possa essere escluso qualora questa sia troppo lontana o quando in uno stesso luogo vi siano almeno tre musulmani, con i quali può pregare privatamente. Del resto, l'esenzione da un comportamento imposto dall'ordinamento religioso, non rappresenta affatto una circostanza eccezionale per la tradizione musulmana; il principio di necessità, infatti, consente ai musulmani, in particolare qualora si trovino nei paesi non islamici, di trasgredire ad alcuni obblighi religiosi per non incorrere in un danno più grave alla propria persona; in sostanza, anche il precetto religioso del venerdì va temperato da ciascun fedele con le necessità che si trova a fronteggiare concretamente, le quali potrebbero anche giungere ad esentarlo da tale atto di culto. In questo senso si esprime S. FERRARI, *Lo spirito dei diritti religiosi*, cit., 104.

<sup>140</sup> Del resto questa è la soluzione adottata nell'ordinamento spagnolo, che consente l'astensione dalle lezioni e dal lavoro tra le 13.30 e le 16.30 del venerdì per svolgere la preghiera, seppure condizionandola ad un precedente accordo con il datore di lavoro.



### 4.3. IL SIGNIFICATO DEL VELO

#### *4.3.1. LE NORME RELATIVE ALL'ABBIGLIAMENTO DEI FEDELI NELL'ORDINAMENTO ISLAMICO*

Tra i valori identitari di matrice confessionale che orientano i comportamenti dei fedeli, un ruolo di particolare rilievo è affidato alle c.d. *manifestazioni corporee del diritto di libertà religiosa*, le quali coinvolgono, principalmente, il modo di alimentarsi, quello di vestirsi e la sfera della sessualità.

In particolare il tema che, almeno attualmente, sta provocando i più vivaci e interessanti dibattiti concerne le problematiche giuridiche suscitate, all'interno dei diversi ordinamenti occidentali, dalle norme religiose in tema di abbigliamento.

A questo riguardo è necessario sottolineare come tutte le principali religioni contengano precisi precetti comportamentali, in qualche caso abbandonati, che sanciscono l'obbligo di indossare particolari capi d'abbigliamento; sia l'ordinamento canonico<sup>141</sup>, che quello ebraico<sup>142</sup>, tanto l'ordinamento islamico che quello sikh<sup>143</sup>,

---

<sup>141</sup> Per quanto riguarda la Chiesa cattolica, il diritto canonico prevede una serie di obblighi diretti soprattutto a disciplinare l'abbigliamento dei chierici e dei religiosi. Il canone 136 del *Codex Juris Canonici*, del 1917, stabilì l'obbligo per i chierici di portare un decoroso *habitus ecclesiasticum*; per la celebrazione della messa fu invece disposto l'uso di un abito particolare, detto "abito talare".

Lo stesso cristianesimo, in relazione all'abbigliamento dei fedeli, riprende l'uso del velo, riservandolo alle donne; il Nuovo Testamento, infatti, contiene questa prescrizione di San Paolo (1Cor 1, 3-17): "Voglio però che sappiate che di ogni uomo il capo è Cristo, e capo della donna è l'uomo, e capo di Cristo è Dio. Ogni uomo che prega o profetizza con il capo coperto, manca di riguardo al proprio capo. Ma ogni donna che prega o profetizza senza velo sul capo, manca di riguardo al proprio capo, poiché è lo stesso che se fosse rasata. Se dunque una donna non vuol mettersi il velo, si tagli anche i capelli! Ma se è vergogna per una donna tagliarsi i capelli o radersi, allora si copra. L'uomo non deve coprirsi il capo, poiché egli è immagine e gloria di Dio; la donna invece è gloria dell'uomo. E infatti non l'uomo deriva dalla donna, ma la donna dall'uomo; né l'uomo fu creato per la donna, ma la donna per l'uomo. Per questo la donna deve portare sul capo un segno della sua dipendenza a motivo degli angeli. Tuttavia, nel Signore, né la donna è senza l'uomo, né l'uomo è senza la donna; come infatti la donna deriva dall'uomo, così l'uomo ha vita dalla donna; tutto poi proviene da Dio. Giudicate voi stessi: è conveniente che una donna faccia preghiera a Dio col capo scoperto? Non è forse la natura stessa a insegnarci che è indecoroso per l'uomo lasciarsi crescere i capelli, mentre è una gloria per la donna lasciarseli crescere? La chioma le è stata data a guisa di velo. Se poi qualcuno ha il gusto della contestazione, noi non abbiamo questa consuetudine e neanche le Chiese di Dio". Tale uso, ampiamente diffuso, è stato diffuso fino a pochi decenni fa.

<sup>142</sup> Nel *mishpat 'ivri* (diritto ebraico) vi sono diversi precetti fondamentali volti a regolare l'abbigliamento del popolo ebraico; il primo, che trova la sua origine nel libro del Levitico (19,19), impone di indossare vesti confezionate con un solo tessuto. Il secondo precetto impone l'uso di uno speciale manto per la preghiera, chiamato *tallit*; il terzo, anch'esso enunciato nel Levitico, vieta agli ebrei di adeguarsi alle abitudini degli altri popoli, sia per quanto riguarda il vestirsi sia per quanto concerne il taglio di capelli. Quest'ultima regola è stata interpretata dalla letteratura rabbinica come obbligo di rinunciare ad abiti dispendiosi e di indossare esclusivamente capi decorosi e modesti: da tale precetto discende poi il dovere, per le donne sposate, di mostrarsi fuori casa solo con il capo coperto. L'obbligo di coprire il capo, peraltro, grava anche sugli uomini, in forza del precetto della

prevedono dettagliate prescrizioni circa l'abbigliamento consentito per i ministri di culto e per i fedeli.

A tal proposito, è essenziale ricordare come il profilo più interessante, fonte dei maggiori dibattiti, riguarda l'obbligo, contenuto nel Corano e limitato alle sole donne, di indossare, dall'inizio del ciclo mestruale fino alla menopausa, lo *hijab*<sup>144</sup>: un velo che, ricoprendo la testa, lascia scoperto il volto della fedele.

Tale obbligo trova origine nel versetto 31 della *Sura XXIV An-Nur* (la Luce) del Corano: “E di alle credenti di abbassare i loro sguardi ed essere caste e di non mostrare, dei loro ornamenti, se non quello che appare; di lasciar scendere il loro velo sin sul petto e non mostrare i loro ornamenti ad altri che ai loro mariti, ai loro padri, ai figli dei loro fratelli, ai figli delle loro sorelle, alle loro donne, alle schiave che possiedono, ai servi maschi che non hanno desiderio, ai ragazzi impuberi che non hanno interesse per le parti nascoste delle donne. E non battano i piedi sì da mostrare gli ornamenti che celano”<sup>145</sup>. Il medesimo obbligo, inoltre, è contenuto anche in diversi *hadith*, i versi che la tradizione islamica attribuisce a Maometto<sup>146</sup>.

Da un punto di vista prettamente storico, l'origine dell'obbligo di indossare lo *hijab* viene comunemente ricondotta al tentativo di proteggere le donne, all'interno di una società che era ancora prevalentemente tribale, da aggressioni fisiche; a sostegno di questa tesi viene ricordato il contenuto del versetto 59 della *Sura XXXIII*, che recita

---

Torah (Pentateuco), secondo il quale è vietato ad ogni ebreo “percorrere quattro braccia a capo scoperto”.

<sup>143</sup> Anche il *Khalsa Rahit*, principale fonte del diritto sikh, impone vari obblighi di vestiario. In particolare i Sikh sono tenuti ad osservare fedelmente la regola delle cinque “k”: barba e capelli non devono essere tagliati e vanno racchiusi nel turbante, in segno di rispetto della volontà di Dio (*kes*); occorre indossare un piccolo pettine di legno per fermare i capelli, indice di cura personale (*kanga*), calzoni almeno fino alle ginocchia, simbolo di forza morale (*kach*); un pugnale, emblema della resistenza al male (*kirpan*) e un bracciale d'acciaio al polso, simbolo dell'unità con Dio (*kara*).

<sup>144</sup> Si tratta del termine più comune, in realtà lo stesso copricapo ha diverse denominazioni a seconda del luogo geografico in cui viene utilizzato: *milaya* in Algeria, *safsari* in Tunisia, *litham* nelle zone sahariane, *tagelmust* o *tamasheq* presso le popolazioni tuareg, *jilbab* o *chador* in Iran, *yashmak* o *pecé* in Turchia, *pardah* in India.

<sup>145</sup> Bisogna ricordare che secondo alcune interpretazioni, per la verità minoritarie e molto recenti, il riferimento al velo imporrebbe solo di coprire il seno, non anche il capo.

<sup>146</sup> *Hadith*, in arabo حديث, significa “racconto, narrazione”; gli *hadith* sono parte costitutiva della *Sunna*, la seconda fonte della Legge islamica dopo lo stesso Corano. Per completare il Corano, spesso oscuro e di difficile interpretazione, acquistò grande significato ciò che Maometto faceva, diceva, oppure non faceva o non diceva quando interrogato su un quesito di fede, di opere o di liturgia. Maometto, ritenuto il migliore interprete della volontà divina, in quanto ineffabilmente ispirato, diveniva così il modello di riferimento dei suoi contemporanei e delle generazioni future di musulmani. La tradizione *narrativa* (cioè orale) riferita a Maometto e, in seguito, ai suoi compagni o a qualcuno dei seguaci, acquistava pertanto valore di legge, a condizione che mancasse un esplicito passaggio coranico ad ordinare o vietare qualcosa.

“O Profeta! Dì alle tue spose, alle tue figlie, e alle donne dei credenti di avvolgersi nei loro veli! Sarà il modo più semplice perché siano riconosciute e non vengano molestate”.

Proprio per tale ragione si spiegherebbe l’esonero dal precetto qualora la donna si trovi in presenza, rispettivamente, di uomini con vincoli di parentela, affinità, bambini e eunuchi.

Inoltre, sempre all’interno del contesto islamico, l’utilizzo del velo viene di regola ricondotto anche alle esigenze di pudore e dignità che devono caratterizzare la donna nel suo relazionarsi con gli altri, in particolare con il genere maschile.

Prima di approfondire il complesso e articolato rapporto che intercorre tra l’obbligo di indossare il velo e l’eguaglianza di genere, è necessario operare una considerazione preliminare: buona parte delle tesi che identificano acriticamente nel velo la massima espressione della sottomissione femminile sembrano derivare, almeno in parte, da un equivoco, cioè la confusione tra lo stesso *hijab*, simbolo religioso e culturale islamico, con il *burqa*, capo d’abbigliamento tradizionale afgano, introdotto nel paese alla fine del XIX secolo e del tutto estraneo da qualsiasi significato religioso<sup>147</sup>, o con il *niqab*, velo integrale diffuso in Arabia Saudita e associato al movimento wahabista<sup>148</sup>, corrente islamica fondamentalista e, nel complesso, minoritaria<sup>149</sup>.

---

<sup>147</sup> Il *burqa*, in arabo: برقع, è un capo d’abbigliamento tradizionale usato dalle donne di alcuni paesi di religione islamica, principalmente l’Afghanistan. Il termine *burqa* individua due tipi di vestiti diversi: il primo è una sorta di velo fissato sulla testa, che copre l’intero volto permettendo di vedere solamente attraverso una finestrella all’altezza degli occhi e che lascia gli occhi stessi scoperti. L’altra forma, chiamata anche *burqa completo* o *burqa afgano*, è un abito, solitamente di colore blu, che copre sia la testa sia il corpo. All’altezza degli occhi viene posta una retina che permette di vedere, solo parzialmente, senza scoprire gli occhi della donna. Il *burqa* è stato introdotto in Afghanistan durante il regno di Habibullah, che lo impose alle duecento donne del suo harem, in modo tale da *non indurre in tentazione* alcun uomo quando queste si fossero trovate fuori dalla residenza reale. In seguito divenne un capo utilizzato dalle donne dei ceti superiori, alle quali garantiva di essere protette dagli sguardi del popolo. Fu a partire dagli anni cinquanta che, da prerogativa delle donne più abbienti si diffuse in tutto il paese. Dopo la guerra civile, durante il regime teocratico dei Talebani, fu imposto a tutte le donne l’uso del *burqa*, conseguenza del divieto assoluto di mostrare il volto.

<sup>148</sup> Il wahabismo è una dottrina rigida e intollerante, fautrice di un ritorno all’Islam delle origini. Il termine deriva da Muhammad bin Abd al-Wahhab, religioso vissuto all’inizio del XVIII secolo; l’insegnamento di al-Wahhab è caratterizzato dalla netta reazione all’Islam imperiale degli Ottomani e dal richiamo al nazionalismo arabo. A partire dal XIV secolo, infatti, l’Islam era sempre più assimilato al potere, sia esso dei califfi o dei sultani e la penisola araba, in cui era nato, era ormai la periferia di un impero immenso. L’assunto teologico fondamentale della dottrina di al-Wahhab è l’affermazione del *tawhid*, l’assoluta unità di Dio e la lotta contro tutte le forme devianti di culto. In particolare, al-Wahhab riteneva che molti musulmani ignorassero il vero significato della fede e vivano di fatto nella *jahiliyya*, ovvero “epoca dell’ignoranza”, termine con il quale si identifica il mondo prima dell’avvento dell’Islam. Inoltre, secondo la sua concezione, il Corano e la Sunna sarebbero le sole

#### 4.3.2. IL VELO ISLAMICO E L'EGUAGLIANZA DI GENERE

La pretesa delle comunità islamiche rivolta all'obbligo, limitato alle donne, di utilizzare il velo, è fonte di particolari conflitti.

La principale ragione di ostilità, relativa all'uso di tale capo di abbigliamento, è che esso risulterebbe umiliante per la donna, simbolizzando la subordinazione della condizione femminile presente nell'intera società islamica e, dunque, risulterebbe inammissibile in società, come quelle occidentali, caratterizzate dalla assoluta parità tra i sessi.

Il problema, in realtà, non si limita al mero utilizzo del velo islamico ma si presenta di più ampia portata concernendo, più in generale, il tentativo di stabilire “fino a che punto le società occidentali, in nome del rispetto di una cultura *diversa*, e quindi dei *diritti di gruppo*, possano disinteressarsi dei diritti delle donne, tollerando culture che tali diritti non riconoscono, o riconoscono in modo molto diverso da noi”<sup>150</sup>.

Così, in tutta Europa, sono sorti ampi dibattiti concernenti, oltre alle problematiche relative all'uso del velo, anche le ulteriori questioni riferite a pratiche contrarie all'integrità della persona e alla dignità della donna, come l'infibulazione.

In ogni caso, concentrando l'attenzione sugli obblighi di abbigliamento, è necessario ribadire come, la maggior parte delle tesi che auspicano il divieto o la limitazione dell'utilizzo di tale simbolo, si fondano proprio sul ruolo di subordinazione che caratterizzerebbe la donna all'interno del diritto islamico, anche per mezzo del velo, ritenuta incompatibile con i principi fondanti il nostro ordinamento; è innegabile, seppure vi siano una molteplicità di opinioni a riguardo, come l'intera prospettiva islamica non parta certo dall'assunto dell'eguaglianza. Uomini e donne “hanno uno

---

fonti della legge divina e, in particolare, le teorie promosse dalla dottrina successiva alle prime tre generazioni dell'Islam devono essere rifiutate; al tempo stesso si esclude qualsiasi tipo di legittimità democratica: l'unica legittimità deriverebbe dal rispetto della legge divina. Il wahabismo è diffuso, in particolare, in Arabia Saudita, tuttavia gli stessi sauditi preferiscono perciò presentarsi come *salafiti*, cioè successori dei *salaf*, i compagni del Profeta, oppure *muwahhidin*, sostenitori dell'unicità di Dio. Vengono comunemente definiti wahabiti anche i ceceni, i Talebani afgani e gli ulema della madrasa pakistane.

<sup>149</sup> Il *niqab* si compone in due parti, divise fra loro: la prima è formata da un fazzoletto di stoffa, che viene collocato al di sotto degli occhi a coprire naso e bocca, e legato al di sopra delle orecchie; la seconda parte è formata da un pezzo di stoffa molto più ampio del primo, che nasconde i capelli e buona parte del busto, da legare dietro la nuca.

<sup>150</sup> M. D'AMICO, *I diritti contesi*, cit., 130. In tema si veda anche A. FACCHI, *I diritti dell'Europa multiculturale*, Laterza, Roma-Bari 2001.

Nel complesso, il problema della compatibilità tra rispetto del multiculturalismo e diritti delle donne è stato sollevato da S.M. OKIN, *Is multiculturalism bad for women?*, in *Boston Review*, 1996, pubblicato in italiano in S.M. OKIN, *Diritti delle donne e multiculturalismo*, Cortina, Milano 2007.

*status* differente, che emerge peraltro esplicitamente nelle riserve che gli stati islamici hanno apposto alla ratifica della CEDAW<sup>151</sup>, la Convenzione dell'ONU che impone l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, nonché nella Carta Araba dei Diritti<sup>152,153</sup>.

In effetti, non è un caso che gli ordinamenti che prescrivono l'obbligatorietà dell'uso del velo siano i medesimi che violano sistematicamente i diritti umani, tra cui anche i diritti delle donne, e gli ulteriori principi democratici su cui si fondano le moderne democrazie: l'articolo 102 del codice penale iraniano, ad esempio, prevede che "le donne che appaiano in strada e in pubblico senza il prescritto *hijab* islamico saranno condannate a 74 colpi di frusta"<sup>154</sup>; ancora, in Arabia Saudita l'obbligo, rivolto alle

---

<sup>151</sup> La Cedaw è la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*. Si tratta di un accordo internazionale, onnicomprensivo e legalmente vincolante sui diritti delle donne elaborato dalle Nazioni Unite nel 1979. Esso considera tutte le forme di discriminazione e promuove misure speciali per realizzare una società non discriminante. In particolare, la convenzione Cedaw afferma nel preambolo come sia "necessario un cambiamento nei ruoli tradizionali sia degli uomini sia delle donne, nella società e nella famiglia, per ottenere una perfetta uguaglianza fra uomini e donne."

Diciotto stati arabi su ventuno hanno ratificato la CEDAW apponendovi però numerose riserve, volte a neutralizzare l'applicazione di principi fondamentali, quali l'eguaglianza e la non discriminazione. Per esempio l'Algeria ha precisato che l'articolo 16 della Convenzione, che prevede "States Parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in all matters relating to marriage and family relations and in particular shall ensure, on a basis of equality of men and women: (a) The same right to enter into marriage; (b) The same right freely to choose a spouse and to enter into marriage only with their free and full consent; (c) The same rights and responsibilities during marriage and at its dissolution; (d) The same rights and responsibilities as parents, irrespective of their marital status, in matters relating to their children; in all cases the interests of the children shall be paramount; (e) The same rights to decide freely and responsibly on the number and spacing of their children and to have access to the information, education and means to enable them to exercise these rights; (f) The same rights and responsibilities with regard to guardianship, wardship, trusteeship and adoption of children, or similar institutions where these concepts exist in national legislation; in all cases the interests of the children shall be paramount; (g) The same personal rights as husband and wife, including the right to choose a family name, a profession and an occupation; (h) The same rights for both spouses in respect of the ownership, acquisition, management, administration, enjoyment and disposition of property, whether free of charge or for a valuable consideration", è sottoposto a riserva, in quanto "The Government of the People's Democratic Republic of Algeria declares that the provisions of article 16 concerning equal rights for men and women in all matters relating to marriage, both during marriage and at its dissolution, should not contradict the provisions of the Algerian Family Code". Il Bahrain ha posto riserva, tra gli altri, sull'articolo 9, secondo paragrafo, che prevede che "States Parties shall grant women equal rights with men with respect to the nationality of their children". Ancora, diversi paesi, tra cui il Bangladesh, "does not consider as binding upon itself the provisions of article 2, [...] as they conflict with *Sharia* law based on Holy Quran and Sunna".

<sup>152</sup> Tale Carta, adottata dal Consiglio della Lega degli Stati Arabi nel 2004, afferma all'articolo 3 che "Uomini e donne sono eguali per dignità, diritti e doveri, nel quadro della discriminazione positiva stabilita nei confronti delle donne dalla *shari'a* islamica, da altre leggi divine e da altre leggi ed atti applicabili".

<sup>153</sup> S. MANCINI, *Il potere dei simboli, i simboli di potere: laicità e religione alla prova del pluralismo*, cit., 146-147.

<sup>154</sup> Un'analogha sanzione era prevista, in riferimento all'uso del *burqa*, nell'Afghanistan talebano. La normativa è stata poi revocata da un decreto del governo Garzai nel dicembre 2002.

donne, di rimanere coperte in pubblico viene fatto osservare da un corpo speciale di polizia, il *muttawa*.

In realtà, sarebbe semplicistico ricondurre le rivendicazioni dirette all'utilizzo del velo all'interno delle democrazie occidentali, alla semplice rassegnata accettazione da parte delle stesse donne musulmane; come è stato autorevolmente sostenuto, indossare il velo costituirebbe piuttosto, almeno negli ordinamenti europei, un gesto di ostentazione, quasi di sfida: un comportamento di rivendicazione contestuale della cittadinanza e, al tempo stesso, delle proprie origini culturali<sup>155</sup>.

È proprio grazie allo *hijab*, infatti, che “le studentesse velate hanno guadagnato l'accesso alla sfera pubblica e, paradossalmente, sfoggiando un simbolo di modestia, hanno abbandonato la sfera privata per diventare attori pubblici in uno spazio pubblico in cui sfidare lo Stato. Il velo, che riflette per le famiglie di origine delle ragazze la continuità con la tradizione, costituisce quindi nella sua versione *militante*, un fattore di discontinuità profondissima, perché rende possibile la transizione all'alterità (e quindi alla modernità) delle giovani donne”<sup>156</sup>.

Ecco che, seguendo questa impostazione, il velo si trasformerebbe da imposizione familiare e da forma di sottomissione, a “strumento di emancipazione, almeno tutte le volte in cui le stesse donne volessero indossarlo liberamente”<sup>157</sup>.

In ogni caso, nel dibattito relativo al significato del velo è necessario ribadire come debbano essere proprio i valori attribuiti dalla nostra società occidentale alla condizione femminile a costituire il necessario “filtro per la valutazione di rivendicazioni che, sotto le spoglie di una battaglia per la libertà religiosa, possono tradursi in una «licenza» per una degradazione della dignità della donna incompatibile con i principi costituzionali”, costituendo l'ineliminabile presupposto dal quale partire per operare qualsiasi successiva valutazione.

Proprio a questo proposito si deve evidenziare come la già citata *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione* preveda, nell'articolo 25, che l'Italia, “Movendo dalla propria tradizione religiosa e culturale, (...) rispetta i simboli, e i segni, di tutte le religioni. Nessuno può ritenersi offeso dai segni e dai simboli di

---

<sup>155</sup> Si veda, in questo senso, S. BENHABIB, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, trad. it., Cortina, Milano 2006.

<sup>156</sup> S. MANCINI, *Il potere dei simboli, i simboli di potere: laicità e religione alla prova del pluralismo*, cit., 148; l'autrice riprende S. BENHABIB, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, cit., 149.

<sup>157</sup> M. D'AMICO, *I diritti contesi*, cit., 142.

religioni diverse dalla sua. Come stabilito dalle Carte internazionali, è giusto educare i giovani a rispettare le convinzioni religiose degli altri, senza vedere in esse fattori di divisione degli esseri umani”. Inoltre l’articolo successivo sancisce che “In Italia non si pongono restrizioni all’abbigliamento della persona, purché liberamente scelto, e non lesivo della sua dignità. Non sono accettabili forme di vestiario che coprono il volto perché ciò impedisce il riconoscimento della persona e la ostacola nell’entrare in rapporto con gli altri”.

Nella medesima prospettiva, la *Risoluzione del Parlamento europeo sulle donne e il fondamentalismo*, approvata il 13 marzo 2002, ha previsto che “le donne devono avere la possibilità e la libertà di scegliere o meno una religione e di usare i simboli religiosi che la esprimono, giacché esse stesse desiderano sottolineare la propria identità”, ritenendo tuttavia che “i diritti della donna sanciti dai trattati e dalle convenzioni internazionali” non possono “essere limitati né trasgrediti con il pretesto di interpretazioni religiose, di tradizioni culturali, di costumi o di legislazioni” e che all’interno dell’Unione europea la difesa dei diritti della donna comporta “l’impossibilità di applicare normative o tradizioni opposte o non compatibili” e “non sarà ammesso che, con il pretesto di credenze religiose, pratiche culturali o consuetudinarie, si violino i diritti umani”<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> Nello stesso senso si muove la *Risoluzione del Parlamento europeo su una tabella di marcia per la parità tra donne e uomini*, del 13 marzo 2007, la quale chiede “alla Commissione di adottare un approccio sulla politica dell’uguaglianza di genere non solo in quanto priorità dell’UE ma anche e soprattutto come esigenza imprescindibile di rispetto dei diritti della persona; tale approccio dovrebbe tradursi in uno sforzo di coordinamento e rafforzamento delle misure europee e nazionali per la protezione giuridica della donna e dei bambini, in particolare in caso di riduzione in schiavitù delle donne o nei casi di crimini commessi in nome dell’onore o della tradizione, di violenza, di traffico degli esseri umani, di mutilazioni genitali femminili, di matrimoni forzati, di poligamia nonché di atti di privazione dell’identità (ad esempio l’imposizione del *burqa*, del *niqab* o di maschere), mirando ad una tolleranza zero”.

Nella prospettiva dell’impossibilità di giustificare, per mezzo di costumi o di tradizioni religiose, la violazione di diritti fondamentali, in particolare nei confronti delle donne, si veda Cass. pen. Sez. VI, 8 gennaio 2003, n. 55, la quale afferma che “Il reato di maltrattamenti in famiglia (art. 572 c.p.) è integrato dalla condotta dell’agente che sottopone la moglie ad atti di vessazione reiterata e tali da cagionarle sofferenza, prevaricazione e umiliazioni, costituenti fonti di uno stato di disagio continuo e incompatibile con normali condizioni di esistenza. Né l’elemento soggettivo del reato in questione può essere escluso dalla circostanza che il reo sia di religione musulmana e rivendichi, perciò, particolari potestà in ordine al proprio nucleo familiare, in quanto si tratta di concezioni che si pongono in assoluto contrasto con le norme che stanno alla base dell’ordinamento giuridico italiano, considerato che la garanzia dei diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali, cui è certamente da ascrivere la famiglia (art. 2 Costituzione), nonché il principio di eguaglianza e di pari dignità sociale (art. 3, comma 1 e 2 Costituzione) costituiscono uno sbarramento invalicabile contro l’introduzione di diritto o di fatto nella società civile di consuetudini, prassi o costumi con esso assolutamente incompatibili”.

Tuttavia, in parziale contrasto con queste tesi che sembrerebbero vietare l'uso di *niqab* e *burqa*, in quanto "lesivi della dignità della donna", il Consiglio di Stato, con sentenza n. 1663/2007, ha invece stabilito che, indossando il *burqa*, "non si è in presenza di un mezzo finalizzato a impedire senza giustificato motivo il riconoscimento" del soggetto, precisando tuttavia che "tale interpretazione non esclude che in determinati luoghi o da parte di specifici ordinamenti possano essere previste, anche in via amministrativa, regole comportamentali diverse incompatibili con il suddetto utilizzo, purché ovviamente trovino una ragionevole e legittima giustificazione sulla base di specifiche e settoriali esigenze".

In ogni caso, dalle tesi sinora rilevate, in qualche caso decisamente contrastanti tra loro, sembra tuttavia difficile poter legittimamente sostenere che il velo, purché liberamente indossato e portato in modo tale da lasciare ben visibile il volto della donna, possa costituire una forma di oppressione; lo *hijab* potrebbe invece costituire, proprio nelle società occidentali, un mezzo di emancipazione per la donna islamica la quale, attraverso lo stesso, si sente legittimata a relazionarsi (e dunque integrarsi) con la realtà circostante, rispettando al tempo stesso i dettami prescritti dal proprio credo.

#### 4.4. L'UTILIZZO DEL VELO (E DI ALTRI SIMBOLI RELIGIOSI) DA PARTE DI PRIVATI CITTADINI E DI PUBBLICI FUNZIONARI

In riferimento alle questioni relative all'utilizzo del velo islamico, ma il tema può essere riproposto a proposito all'uso di qualsiasi ulteriore simbolo religioso, è necessario distinguere tra due ipotetici distinti scenari.

Da un lato si deve fare riferimento ai singoli individui che intendano indossare un qualsiasi simbolo religioso, espressione della propria fede. Tali soggetti devono considerarsi alla stregua di *quivis de populo*, cioè non investiti di alcuna autorità pubblica né svolgenti attività pubblica; in secondo luogo, considerazioni in parte diverse dovranno operarsi se, al contrario, chi esibisce il simbolo è investito di particolari autorità o di funzioni pubbliche.

Nella prima ipotesi, il diritto di manifestazione del proprio pensiero religioso e, più in generale, il diritto di libertà religiosa previsto dalla nostra Carta Costituzionale,



sembrano certamente giustificare il libero sfoggio del simbolo; è stato rilevato, a questo proposito, che un divieto generalizzato “avrebbe la paradossale (e inaccettabile) conseguenza di attribuire forzosamente al portatore un determinato significato al suo comportamento, con ciò facendo dello Stato (...) un «teologo civile del senso»”<sup>159</sup>.

Le possibili eventuali limitazioni non deriverebbero allora dal simbolo in sé, ma dalle sue caratteristiche o dalle modalità con cui viene indossato; questa prospettiva sembra potersi dedurre anche dall'articolo 9 della Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo la quale, pur prevedendo la possibilità per il legislatore nazionale di introdurre quelle restrizioni configurabili come “misure necessarie in una società democratica”<sup>160</sup>, viene interpretato in modo tale da limitare, attraverso il principio di proporzionalità, tale margine discrezionale<sup>161</sup>.

Il contesto sembra invece decisamente diverso qualora il simbolo venga indossato, al contrario, da soggetti investiti da autorità o incarichi pubblici; l'esempio tipico, ma non certo l'unico, riguarda la figura dell'insegnante che indossa un simbolo, espressione del proprio credo religioso, durante lo svolgimento delle proprie funzioni.

In tali ipotesi il diritto individuale del pubblico dipendente trova un ulteriore e significativo limite, cioè il diritto da parte degli altri soggetti a non venire in alcun modo influenzati e condizionati nella propria libertà.

L'ostensione del simbolo, infatti, potrebbe costituire un “mezzo di coartazione delle coscienze e di proselitismo”<sup>162</sup>; tale profilo, ovviamente, risulta ancora più rilevante qualora, lo stesso, venga indossato da un insegnante che, attraverso la sua ostensione, potrebbe “attentare al ruolo educativo delle famiglie”<sup>163</sup>.

Inoltre è stato rilevato come, in quest'ultima fattispecie, sussisterebbe un più generale interesse pubblico diretto alla *neutralità* della pubblica amministrazione e,

---

<sup>159</sup> E. ROSSI, *Laicità e simboli religiosi*, in *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, cit., 340; l'autore richiama E. DIENI, *Simboli, religioni, regole e paradossi*, in [www.olir.it](http://www.olir.it).

<sup>160</sup> Le quali potrebbero essere riferibili ad esigenze di protezione dell'ordine pubblico, della salute, della morale pubblica o, ancora, per la protezione dei diritti e delle libertà altrui.

<sup>161</sup> Su questo punto si vedano E. CANNIZZARO, *Il principio di proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Giuffrè, Milano 2000, 69; M. VENTURA, *La laicità nell'Unione Europea. Diritti, mercati, religione*, cit., 70 ss.

<sup>162</sup> E. ROSSI, *Laicità e simboli religiosi*, in *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, cit., 345.

<sup>163</sup> In questi termini si esprimeva la circolare del Primo ministro francese Jospin del 12 dicembre 1989.

in particolare, dell'istituzione scolastica che, almeno in linea teorica, sarebbe in grado di comprimere il diritto di libertà religiosa del pubblico dipendente.

Rivolgendo in particolare l'attenzione al rapporto tra insegnanti e alunni, è evidente che i principi che rilevano, la libertà di espressione del pensiero e la libertà di insegnamento per i primi, la libertà di coscienza per i secondi, inducano a colui che esamina la questione attente riflessioni. Da un lato l'eventuale divieto a svolgere attività di insegnamento per il solo fatto che, rispettando i propri precetti morali, il soggetto indossi un simbolo religioso potrebbe costituire "un evidente pregiudizio al diritto di accesso ai pubblici uffici secondo idoneità e capacità, nonché alla libertà di fede ed al divieto di discriminazione nel settore dei pubblici uffici per motivi religiosi"<sup>164</sup>.

In più, un eventuale divieto potrebbe inoltre apparire come una disparità di trattamento a sfavore del pubblico dipendente religioso rispetto a quello ateo o a quello la cui religione non impone l'esibizione di alcun simbolo.

D'altro canto, però, occorre considerare anche il diritto, in capo agli stessi alunni, a non essere coartati da parte di insegnanti che, attraverso lo sfoggio di abbigliamento o simboli confessionalmente orientati, potrebbero, magari solo indirettamente, svolgere attività di proselitismo.

Un ulteriore aspetto interessante concerne sempre quei soggetti investiti di funzioni pubbliche, i quali intendono sfoggiare il proprio simbolo religioso nello svolgimento delle stesse; in queste ipotesi, l'interesse collettivo diretto alla neutralità della funzione pubblica rischia di rimanere leso dall'uso di simboli che lascino trasparire in modo evidente l'appartenenza confessionale del soggetto. In questa ipotesi, già esaminata dalla Corte costituzionale in relazione ad un giudice, si assiste al conflitto tra "beni parimenti protetti in assoluto: quelli presenti alla realtà interna all'individuo, chiamato poi, per avventura, a giudicare, e quelli relativi alle esigenze essenziali dello *jurisdicere*", ovvero tra "i suoi convincimenti interni *virtutis et vitiorum* rispetto all'esistente doverosità di *satisfacere officio*"<sup>165</sup>.

---

<sup>164</sup> E. ROSSI, *Laicità e simboli religiosi*, in *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, cit., 345.

<sup>165</sup> Trattasi della sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 1987; approfondita in E. ROSSI, *L'obiezione di coscienza del giudice*, in *Foro it.*, I, 1988, 759 ss.

Un discorso solo in parte analogo, inoltre, potrebbe essere poi operato nei riguardi di quei soggetti investiti di funzioni pubbliche in forza di un mandato elettivo, rispetto ai quali potrebbe ritenersi prevalente un interesse da parte della stessa Confessione religiosa a non vedere i “propri” simboli utilizzati, magari in modo strumentale, per scopi ulteriori.

## **5. L'ESPERIENZA ITALIANA: IL RILIEVO DEL VELO ISLAMICO**

### 5.1. I DOVERI DI ABBIGLIAMENTO IMPOSTI DA NORME RELIGIOSE E L'ORDINAMENTO ITALIANO

Le questioni concernenti la liceità dell'utilizzo dello *hijab* e la compatibilità di tale abbigliamento con il nostro sistema ordinamentale, devono necessariamente essere esaminate e risolte attraverso una dettagliata analisi del concreto dettato normativo, sia costituzionale che ordinario.

A tale riguardo è essenziale premettere come, all'interno del nostro sistema giuridico, non esista alcuna norma che vieti esplicitamente e in modo generalizzato l'uso dello *hijab* o di qualsiasi ulteriore simbolo religioso; questa preliminare considerazione comporta, come immediata conseguenza, che ogni valutazione sulla legittimità di eventuali disposizioni dirette a dichiararne l'illiceità, possa essere esclusivamente oggetto di un esame astratto.

Nel complesso il nostro sistema normativo e, in particolare, l'articolo 19 della Costituzione sembrano tutelare, oltre alla facoltà di avere o meno una fede religiosa e gli ulteriori diritti già approfonditi, anche la libertà, in capo ad ogni singolo fedele, di indossare l'abbigliamento religioso prescritto dalla Confessione di riferimento; la stessa disposizione costituzionale prevede infatti che ogni individuo ha il “diritto di

professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma” e, in particolare, “di farne propaganda”, anche attraverso l’ostensione di particolari simboli<sup>166</sup>.

Del resto la nostra Carta, riconoscendo la legittimità dell’esistenza e della pratica di una piena “professione di fede all’interno del gruppo sociale”, tutela la libertà delle Confessioni religiose di “elaborare autonomamente il quadro assiologico cui riferirsi e individuare la gamma dei comportamenti assunti come consequenziali ai principi religiosi professati dal gruppo stesso” tra i quali, ovviamente, possono essere ricompresi anche i doveri di abbigliamento<sup>167</sup>.

Muovendo da tali premesse, risulta evidente come gli obblighi di abbigliamento imposti da precetti religiosi possano essere considerati, a tutti gli effetti, una delle modalità essenziali attraverso cui le convinzioni personali di matrice religiosa del singolo possono essere manifestate: per questa ragione, un siffatto comportamento non può incontrare alcuna restrizione preventiva, ad eccezione, naturalmente, del limite del buon costume previsto dalla stessa Costituzione<sup>168</sup>.

Insomma, come è stato efficacemente riassunto<sup>169</sup>, il diritto di indossare l’abbigliamento religioso imposto dalla propria fede, potrebbe essere legittimamente escluso o limitato solo in due casi: in primo luogo qualora vi fosse una norma di rango costituzionale diretta a stabilirne i limiti di esercizio; in secondo luogo, invece, qualora si individuasse la necessità di tutelare degli ulteriori diritti costituzionalmente garantiti, individuabili in capo a privati o a gruppi sociali, oppure

---

<sup>166</sup> A differenza, ad esempio, dell’ordinamento francese dove, almeno nelle scuole pubbliche, sono vietati i simboli religiosi “*manifestent ostensiblement une appartenance religieuse*”.

<sup>167</sup> V. PACILLO, J. PASQUALI CERIOLO, *I simboli religiosi. Profili di diritto ecclesiastico italiano e comparato*, Giappichelli, Torino 2005, 28.

<sup>168</sup> A questo riguardo bisogna sottolineare come la questione sia leggermente più problematica qualora coinvolga soggetti minorenni. Essendo le libertà costituzionalmente garantite dei minori “condizionate dalla presenza della potestà genitoriale o tutelare, e legittimati a farle valere e rispettare sono i loro rappresentanti legali” (P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, cit., 29), è pacifico come i genitori possano certamente e liberamente avviare i propri figli minorenni verso una determinata credenza religiosa e imporre loro pratiche confessionali, tra le quali deve ritenersi compreso anche l’utilizzo di abiti imposti da precetti religiosi. Tuttavia, è stato ricordato che la stessa potestà genitoriale deve essere esercitata nel rispetto delle attitudini e delle scelte dei minori, anche in materia di educazione religiosa. In questo senso si veda N. COLAIANNI, *Tutela della personalità e diritti della coscienza*, Cacucci, Bari 2000.

<sup>169</sup> Si veda V. PACILLO, J. PASQUALI CERIOLO, *I simboli religiosi. Profili di diritto ecclesiastico italiano e comparato*, cit., 30-31.

qualora ci fosse la necessità di tutelare diritti, valori o interessi di natura pubblicistica protetti dalla stessa Costituzione<sup>170</sup>.

É evidente come, in relazione a questo secondo profilo, un'eventuale limitazione ad indossare abiti con significato religioso potrebbe essere giustificabile a condizione che si configurino, contemporaneamente, diverse condizioni: che vi sia, in concreto, una situazione di conflitto, che tali ulteriori diritti, valori o interessi da proteggere<sup>171</sup> risultino snaturati o che, senza tale restrizione, ne risulti difficile l'esercizio e che, infine, la limitazione del diritto appaia ragionevole<sup>172</sup> e proporzionata<sup>173</sup>.

Ecco che, proprio in questo senso, lo stesso principio di laicità si configura allora come inequivocabile strumento di garanzia a tutela del diritto di manifestare la propria fede, anche attraverso il linguaggio simbolico dell'abbigliamento; i doveri di neutralità, imparzialità e uguaglianza che scaturiscono da detto principio, infatti, proteggono il fedele da ogni indebita ingerenza statale nell'esercizio delle facoltà derivanti dal suo diritto di libertà religiosa, tra le quali, ovviamente, si inserisce anche il diritto di indossare capi di abbigliamento dotati di un preciso significato religioso.

### *5.1.1. L'ABBIGLIAMENTO IMPOSTO DA NORME CONFENSIONALI ALL'INTERNO DELLA REALTÀ SCOLASTICA*

Diversamente da quanto previsto in altri ordinamenti, un'eventuale disposizione diretta a limitare l'uso dello *hijab* o di altri simboli religiosi all'interno della realtà scolastica italiana sarebbe di assai dubbia legittimità.

Una siffatta restrizione, infatti, si porrebbe in evidente contrasto con l'articolo 1, quarto comma, del d.P.R. 24 giugno 1998, n. 249, secondo cui "La vita della comunità scolastica si basa sulla libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e di religione, sul rispetto reciproco di tutte le persone che la compongono, quale che sia la loro età e condizione, nel ripudio di ogni barriera ideologica, sociale e culturale", e

---

<sup>170</sup> In linea più generale, a proposito dei limiti cui possono essere soggetti i diritti costituzionalmente garantiti si veda A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano 2001, 275 ss.

<sup>171</sup> Si pensi, ad esempio, alle esigenze di sicurezza pubblica, di incolumità personale o, ancora, di igiene e sanità pubblica.

<sup>172</sup> Ovvero capace di servire alla tutela degli altri diritti, interessi o valori costituzionalmente protetti che il legislatore vuole tutelare.

<sup>173</sup> Ossia capace di stabilire una compressione del diritto in questione che non si estenda fino al punto da renderne impossibile l'esercizio e idonea a rappresentare lo strumento normativo che comporti il minor sacrificio possibile per il diritto in questione.

con l'articolo 36, terzo comma, della legge 6 marzo 1998, n. 40 che prevede come "La comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tale fine promuove e favorisce iniziative volte alla accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni".

Del resto è stato rilevato come il carattere ormai pienamente interculturale del modello educativo italiano, riaffermato con chiarezza dalla circolare del Ministero della Pubblica Istruzione n. 205 del 1990<sup>174</sup>, "*La scuola dell'obbligo e gli alunni stranieri. L'educazione interculturale*", risulti ormai decisamente consolidato.

Insomma, il doveroso atteggiamento di rispetto che, in un contesto globalizzato, è necessario manifestare verso la totalità delle diverse esigenze e specificità religiose e culturali, dovrebbe apparire come inequivocabile garanzia della piena libertà di indossare tanto lo *hijab*, quanto gli ulteriori simboli aventi carattere religioso<sup>175</sup>; del resto, come è stato già ricordato, la dimensione pluralistica che caratterizza la società multireligiosa attuale comporta che la possibilità, riconosciuta agli studenti, di indossare simboli che ne rappresentino l'identità religiosa e culturale, possa rappresentare un significativo fattore di integrazione<sup>176</sup>, contribuendo alla realizzazione di un modello di società multiculturale o interculturale; il divieto di indossare tali simboli potrebbe, al contrario, condurre all'adozione di modelli di stampo assimilazionista incompatibili con i valori fondanti il nostro ordinamento.

È stato rilevato, in tal senso, che "il mito del *citoyen* che, entrando nello spazio pubblico, si sveste delle proprie peculiarità per scoprirsi formalmente eguale, è ormai

---

<sup>174</sup> Secondo tale circolare "l'obiettivo primario dell'educazione interculturale si delinea come promozione della capacità di convivenza costruttiva in un tessuto culturale e sociale multiforme. Essa comporta non solo l'accettazione ed il rispetto del diverso, ma anche il riconoscimento della sua identità culturale, nella quotidiana ricerca di dialogo, di comprensione e di collaborazione, in una prospettiva di reciproco arricchimento (...). L'educazione interculturale valorizza le diverse culture di appartenenza (...) perché la pur necessaria acculturazione non può essere ancorata a pregiudizi etnocentrici. I modelli della "cultura occidentale", ad esempio, non possono essere ritenuti come valori paradigmatici e, perciò, non devono essere proposti agli alunni come fattori di conformizzazione".

<sup>175</sup> Ovviamente, tale libertà deve essere esaminata attraverso il limite espresso del buon costume, previsto, in relazione ai riti, dagli articoli 19 e 21 della Costituzione.

<sup>176</sup> P. CAVANA, *Modelli di laicità nelle società pluraliste. La questione dei simboli religiosi nello spazio pubblico*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, IV, 2006, 519. Nello stesso senso G.E. RUSCONI, *Come se Dio non ci fosse: laici, cattolici e democrazia*, Einaudi, Torino 2000, 52 ss.

tramontato e ha lasciato il posto ad un'ascesa del *particolare* ancora in cerca della sua strada”<sup>177</sup>.

## 5.2. I LIMITI AL DIRITTO DI INDOSSARE L'ABBIGLIAMENTO IMPOSTO DA NORME CONFENSIONALI

Come è già stato rilevato, il diritto, individuabile in capo al singolo individuo, di indossare abiti con significato religioso, potrebbe essere legittimamente limitato dallo stesso legislatore, qualora detto diritto si ponesse in conflitto con un ulteriore principio, interesse o valore meritevole di tutela, purché tale restrizione si configurasse come ragionevole, proporzionata e necessaria alla realizzazione dell'ulteriore interesse<sup>178</sup>.

Alla luce di questa preliminare valutazione è necessario concentrare l'attenzione verso quegli atti, normativi o amministrativi, che, imponendo ai consociati uno specifico abbigliamento, limitano indirettamente la libera esplicazione del loro diritto di indossare abiti conformi alla fede cui appartengono; è stato rilevato, a questo riguardo, come siffatte restrizioni possano essere ricondotte a tre essenziali esigenze che dovranno essere singolarmente approfondite: l'incolumità e la sicurezza personale, la sicurezza pubblica e, infine, l'igiene e la sanità pubblica.

Il primo ambito di indagine concerne, appunto, l'esame di quegli atti normativi e regolamentari che impongono l'utilizzo di un determinato abbigliamento al fine di garantire l'incolumità e la sicurezza personale; si fa riferimento, solo per citare gli esempi più noti, all'uso del casco per i conducenti di motocicli o ciclomotori<sup>179</sup>, di cinture di sicurezza nella guida di autoveicoli o, ancora, all'uso di protezioni antinfortunistiche che potrebbero non essere compatibili con i precetti morali e gli obblighi di abbigliamento provenienti da una Confessione religiosa.

---

<sup>177</sup> E. OLIVITO, *Laicità e simboli religiosi nella sfera pubblica: esperienze a confronto*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 574.

<sup>178</sup> In questo senso, V. PACILLO, J. PASQUALI CERIOLO, *I simboli religiosi. Profili di diritto ecclesiastico italiano e comparato*, cit., 36.

<sup>179</sup> L'articolo 171 del codice della strada prevede che “Durante la marcia, ai conducenti e agli eventuali passeggeri di ciclomotori e motoveicoli è fatto obbligo di indossare e di tenere regolarmente allacciato un casco protettivo conforme ai tipi omologati, in conformità con i regolamenti emanati dall'Ufficio europeo per le Nazioni Unite - Commissione economica per l'Europa e con la normativa comunitaria”.

L'esempio più noto concerne, a tal riguardo, le richieste provenienti dalla comunità *sikh*, peraltro accolte in alcuni ordinamenti<sup>180</sup>, dirette all'esonero, per i propri fedeli, dall'obbligo di indossare il casco di guida in quanto incompatibile con il tipico turbante; tale fattispecie, peraltro mai specificamente sollevata nel nostro ordinamento, sembra tuttavia poter essere risolta, seppur indirettamente, dalla sentenza n. 180 del 1994 della Corte costituzionale, che ha affermato come appaia "conforme al dettato costituzionale, che considera la salute dell'individuo anche interesse della collettività, che il legislatore nel suo apprezzamento prescriva certi comportamenti e ne sanzioni l'inosservanza allo scopo di ridurre il più possibile le pregiudizievoli conseguenze, dal punto di vista della mortalità e della morbosità invalidante, degli incidenti stradali", anche qualora tali prescrizioni risultassero idonee a limitare la libertà di abbigliamento degli individui.

La Consulta, inoltre, ha rilevato che le conseguenze che deriverebbero dall'assenza di un tale divieto, avrebbero l'effetto di ripercuotersi "sull'intera collettività, non essendo neppure ipotizzabile che un soggetto, rifiutando di osservare le modalità dettate in tale funzione preventiva, possa contemporaneamente rinunciare all'ausilio delle strutture assistenziali pubbliche ed ai presidi predisposti per i soggetti inabili".

Insomma, risulta evidente che le limitazioni del diritto alla libertà di abbigliamento derivanti dall'esigenza, in questo caso certamente presente, di "evitare un danno fisico per il soggetto ed un costo economico per la società"<sup>181</sup>, appaiano certamente ragionevoli e, quindi, consentite.

Un discorso analogo, ovviamente, può farsi in relazione a tutti quei provvedimenti rivolti a garantire la sicurezza e l'incolumità del lavoratore: è infatti necessario che il nostro ordinamento prescriva l'obbligo, gravante sul datore di lavoro, di imporre al proprio dipendente l'uso dell'abbigliamento protettivo previsto per la particolare attività in cui è impiegato<sup>182</sup>.

---

<sup>180</sup> L'esempio più noto è quello britannico.

<sup>181</sup> V. PACILLO, J. PASQUALI CERIOLI, *I simboli religiosi. Profili di diritto ecclesiastico italiano e comparato*, cit., 37.

<sup>182</sup> Al di là dell'utilizzo di quei capi di abbigliamento diretti a garantire l'incolumità del lavoratore deve, invece, considerarsi irrilevante l'eventuale adozione da parte di un dipendente di particolari e non usuali capi di abbigliamento che gli siano imposti dalla propria fede, in quanto "l'adozione generalizzata, da parte dei lavoratori, di un certo tipo di abbigliamento, coincidente con quello normalmente suggerito dal costume o dalle regole del vivere civile e della buona educazione non determina il sorgere di un uso aziendale vincolante e, pertanto, non comporta, di per sé (...) l'insorgere di un potere da parte del datore di lavoro di prescrivere a ciascuno dei dipendenti di



La seconda possibile compressione al diritto di indossare un capo di abbigliamento imposto da una norma confessionale, viene comunemente ricondotta alle generali esigenze di sicurezza pubblica; tra le disposizioni riferibili a questa categoria è essenziale ricordare l'articolo 85, primo comma, del r.d. 18 giugno 1931, n. 773, che prevede che "É vietato comparire mascherato in luogo pubblico" e l'articolo 5 della legge n. 152, del 22 maggio 1975<sup>183</sup>, secondo cui "È vietato l'uso di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo. È in ogni caso vietato l'uso predetto in occasione di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico, tranne quelle di carattere sportivo che tale uso comportino (...)".

La *ratio* della disposizione, come è evidente, è diretta ad evitare il compimento di reati da parte di soggetti non riconoscibili e, dunque, vieta l'utilizzo di qualsiasi capo di abbigliamento idoneo ad evitare l'immediata e sicura individuazione del soggetto<sup>184</sup>.

A tal riguardo il dibattito, sia politico che giuridico, si è concentrato sulla riconducibilità, a tale divieto, di quei capi di abbigliamento, come il *burqa* e il *niqab* che, coprendo interamente il volto della donna, ne precludono il riconoscimento; in particolare è l'espressione "senza giustificato motivo" a suscitare i maggiori dubbi, non essendo chiaro se le ragioni religiose o culturali possano, o meno, rientrare nella fattispecie<sup>185</sup>.

---

conformare il proprio comportamento a quello di fatto osservato dagli altri (...), né legittima lo stesso datore di lavoro a rifiutare, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 1460 c.c., la prestazione lavorativa messa a sua disposizione da chi si sottragga a tale prescrizione", Cass. n. 4307/1993.

<sup>183</sup> Titolata, *Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico*.

<sup>184</sup> In ogni caso, è di tutta evidenza che tale norma non impedirebbe affatto di indossare lo *hijab* che, lasciando scoperto il volto, consente di riconoscere il fedele che lo indossa. In questo senso S. CARMIGNANI CARIDI, *Libertà di abbigliamento e velo islamico*, in S. Ferrari (a cura di), *Musulmani in Italia*, cit., 223 ss.

<sup>185</sup> La già citata sentenza n. 1663/2007 del Consiglio di Stato, per esempio, ha ritenuto che, in relazione al *burqa*, "non si è in presenza di un mezzo finalizzato a impedire senza giustificato motivo il riconoscimento. Il citato articolo 5 consente nel nostro ordinamento che una persona indossi il velo per motivi religiosi o culturali; le esigenze di pubblica sicurezza sono soddisfatte dal divieto di utilizzo in occasione di manifestazioni e dall'obbligo per tali persone di sottoporsi all'identificazione e alla rimozione del velo, ove necessario a tale fine".

In ogni caso è necessario segnalare l'illegittimità delle ordinanze comunali che dispongono il divieto di indossare il velo integrale, del resto regolarmente annullate dai Prefetti. In riferimento a tali atti è stato più volte ricordato come il Sindaco non agisca in quanto organo del Comune ma, emettendo un atto generale in materia di pubblica sicurezza riveste la funzione di Ufficiale di Governo e, quindi, abbia un ruolo di dipendenza rispetto al Prefetto.

Sempre in relazione alle esigenze di sicurezza pubblica, è necessario ricordare come le questioni concernenti l'utilizzo di particolari capi di abbigliamento abbiano riguardato, in passato, la possibilità del fedele di eseguire la foto da apporre sul documento di identità indossando indumenti dotati di preciso significato religioso, dal turbante sikh al velo islamico; in relazione a tale dibattito, era stato ipotizzato il divieto dell'utilizzo di detti simboli considerando come, il quinto comma dell'articolo 289 del r.d. 6 maggio 1940, n. 635, stabiliva che la fotografia da apporsi sul documento dovesse ritrarre il volto del soggetto "senza cappello".

Proprio a questo riguardo, la circolare del Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'amministrazione civile, n. 4 del 14 marzo 1995<sup>186</sup>, esprimeva "l'avviso che nei casi in cui la copertura del capo in vari modi: velo, turbante o altro, è imposta da motivi religiosi, la stessa non può essere equiparata all'uso del cappello, ricadendo così nel divieto posto dall'articolo 289 del Regolamento del TULPS<sup>187</sup>. Invero la cennata disposizione regolamentare non parla di capo scoperto ma bensì fa riferimento al cappello cioè ad un accessorio dell'abbigliamento il cui uso è eventuale e che, per le sue caratteristiche, potrebbe alterare la fisionomia di chi viene ritratto. Diverso è invece il caso in esame ove il turbante ovvero il velo delle religiose, sono parte degli indumenti abitualmente portati e che concorrono nel loro insieme a identificare chi li porta".

---

<sup>186</sup> Titolata "Rilascio carta di identità a cittadini professanti culti religiosi diversi da quello cattolico - uso del copricapo".

<sup>187</sup> Secondo cui "La carta d'identità è rilasciata unicamente su esemplari, assoggettati al regime delle carte-valori, forniti dal Provveditorato generale dello Stato in conformità del modello annesso al presente regolamento, alle prefetture, o agli organi ai quali ne sono demandate le attribuzioni nel Trentino-Alto Adige e nella Valle d'Aosta, i quali provvedono alla distribuzione ai comuni. I comuni corrispondono l'importo delle carte d'identità alle prefetture o agli organi ai quali ne sono demandate le attribuzioni nel Trentino-Alto Adige e nella Valle d'Aosta, che provvedono ai sensi dell'art. 2 del Regio Decreto-Legge 22 dicembre 1927, n. 2609. Al termine di ogni bimestre agli organi predetti, che vigilano, anche mediante ispezioni, sul regolare andamento del servizio, i comuni inviano un prospetto riepilogativo sull'utilizzazione dei documenti, nonché un elenco, compilato per ordine numerico di tessera, delle persone alle quali il documento è stato rilasciato nel bimestre stesso. Le eventuali modificazioni al modello sono apportate con decreto del Ministro dell'Interno. Essa contiene la fotografia, a mezzo busto, senza cappello, del titolare; il numero progressivo, il timbro a secco, la firma, la indicazione delle generalità e dei connotati e i contrassegni salienti. Gli esemplari forniti devono essere conservati con particolare riservatezza sotto la responsabilità del Sindaco. La carta d'identità deve essere rilasciata dopo rigorosi accertamenti sulla identità della persona richiedente, da eseguirsi, ove sia necessario, a mezzo degli organi di polizia. Quando la carta è richiesta da stranieri, deve essere indicata la cittadinanza del richiedente. È vietato di apporre sulla carta di identità indicazioni diverse o in aggiunta a quelle richieste a norma del presente articolo. L'apposizione della impronta digitale è, in ogni caso, facoltativa".

Insomma, a seguito di tale circolare l'interpretazione ormai affermata consente al fedele di apporre sulla carta d'identità una fotografia che lo ritragga a capo coperto, purché ciò sia imposto da norme religiose e non impedisca il chiaro riconoscimento dei tratti del volto.

La terza, ed ultima, possibile restrizione al diritto di indossare capi di abbigliamento di matrice confessionale può derivare, infine, da quegli atti normativi e amministrativi che impongono un determinato abbigliamento al fine di garantire l'igiene e la sanità pubblica.

Disposizione fondamentale, a questo riguardo, è l'articolo 42 del d.P.R. n. 327 del 1980 che, fondandosi sull'esigenza di garantire il diritto alla salute, costituzionalmente protetto, prevede che “negli stabilimenti industriali e nei laboratori di produzione il personale di cui al primo comma dell'art. 37<sup>188</sup> deve indossare tute o sopravvesti di colore chiaro, nonché idonei copricapo che contengano la capigliatura. Il personale addetto alla preparazione, manipolazione e confezionamento di sostanze alimentari negli esercizi di vendita deve indossare adeguata giacca o sopravveste di colore chiaro, nonché idoneo copricapo che contenga la capigliatura. Le tute, le giacche, le sopravvesti e i copricapo debbono essere tenuti puliti; inoltre, il personale deve curare la pulizia della propria persona e in particolare delle mani e deve eseguire il proprio lavoro in modo igienicamente corretto. L'autorità sanitaria può disporre particolari misure per determinate lavorazioni ed in casi specifici”.

È del tutto evidente come le esigenze di tutela di sanità e igiene pubblica possano certamente essere considerate come un valore sufficiente a consentire limitazioni alla libertà di abbigliamento del singolo, seppure questa sia prevista da norme religiose o da precetti morali<sup>189</sup>.

---

<sup>188</sup> Ossia “Il personale addetto alla produzione, preparazione, manipolazione e vendita di sostanze alimentari - ivi compresi il conduttore dell'esercizio e i suoi familiari che prestino attività, anche a titolo gratuito, nell'esercizio stesso - destinato anche temporaneamente od occasionalmente a venire in contatto diretto o indiretto con le sostanze alimentari”.

<sup>189</sup> Naturalmente dette eventuali limitazioni non potranno che limitarsi all'attività lavorativa del soggetto, senza coinvolgere ambiti ulteriori.

## 6. IL PROBLEMA DEL VELO NEGLI ALTRI ORDINAMENTI

### 6.1. IL VELO INDOSSATO DAGLI STUDENTI

#### 6.1.1. LA VICENDA FRANCESE DEL VELO

##### 6.1.1.1. La disciplina precedente la legge del 2004

La corretta comprensione delle innumerevoli questioni e delle diverse soluzioni giurisprudenziali adottate, relative all'utilizzo del velo islamico, offre rilevanti elementi di interesse e notevoli spunti di riflessione<sup>190</sup>.

In effetti, una valutazione comparata dei provvedimenti adottati nei diversi ordinamenti occidentali, proprio in relazione all'utilizzo dello *hijab*, offre, a chi esamina la questione, degli elementi di sicuro interesse: vi sono, infatti, rilevanti "similitudini che si riscontrano negli argomenti utilizzati dai giudici delle varie giurisdizioni, a dispetto delle sensibili differenze nelle tradizioni religiose, culturali e giuridiche dei sistemi in cui esse operano".

Sarà quindi necessario approfondire le specifiche peculiarità che caratterizzano gli approcci, e le relative soluzioni, che le autorità pubbliche e i singoli giudici nazionali hanno adottato nell'esaminare, e nel risolvere, tali questioni.

La Francia è, senza dubbio, l'ordinamento che, più di ogni altro, si è confrontato con le problematiche, di carattere non solo giuridico ma anche sociale, derivanti dall'utilizzo di *capi d'abbigliamento confessionalmente orientati*<sup>191</sup>.

In particolare, le principali questioni si sono concentrate sulla compatibilità dello *hijab* islamico indossato, all'interno delle scuole pubbliche, dalle studentesse che professavano la religione islamica con il principio di laicità dello stato,

---

<sup>190</sup> Per una panoramica completa sulle varie esperienze nazionali e le soluzioni adottate si veda J. WALLACH SCOTT, *The Politics of the Veil*, Princeton University Press, Princeton, 2007, 2 ss.

<sup>191</sup> Da ultimo, il 15 settembre 2010 il Senato francese, dopo il voto positivo dell'Assemblea nazionale lo scorso luglio, ha approvato in via definitiva il disegno di legge che vieta di indossare *burqa* e *niqab* nei "luoghi aperti al pubblico", come negozi, parchi, autobus, o "destinati a un servizio pubblico", come le scuole o gli ospedali. La legge, che prevede un ammenda di 150 euro per i trasgressori e pene molto più severe (fino a un anno di carcere e 30 mila euro di multa) per chi costringerà una donna ad indossare il velo, è stata tuttavia seguita da numerose polemiche, incassando il parere negativo del Consiglio di Stato. Sul testo di legge, inoltre, è stato chiamato ad esprimersi il Consiglio costituzionale, cui è stato presentato un ricorso, la cui risposta è prevista nelle prossime settimane.

espressamente sancito dall'articolo 2 della Costituzione<sup>192</sup>. A ben vedere si tratta, come è stato opportunamente rilevato, di questioni ben più ampie del semplice rapporto tra libertà religiosa e principio di laicità, che coinvolgono temi molto più complessi “quali l'autocomprensione del repubblicanesimo (...), il significato dell'eguaglianza sessuale e sociale, e il valore del liberalismo a fronte del repubblicanesimo e del multiculturalismo nella vita pubblica”<sup>193</sup>.

La “vicenda francese del velo” nasce nel 1989, quando il preside di una scuola media statale stabilì che, in nome del principio di laicità, gli studenti non avrebbero più potuto esibire, all'interno della stessa, alcun simbolo religioso né politico; dinanzi al successivo, e assai discusso, provvedimento di sospensione dall'istituto rivolto ad alcune studentesse di fede musulmana che si erano rifiutate di togliere lo *hijab*, il Ministro della Pubblica Istruzione chiese un parere in materia al *Conseil d'Etat*<sup>194</sup> il quale, senza entrare nel merito della liceità del provvedimento, auspicò che siffatte questioni potessero essere risolte rispettando il “consolidato pluralismo caratterizzante la comunità scolastica” e “mostrando tolleranza verso le manifestazioni esteriori della fede”.

Insomma, il parere del *Conseil d'Etat* sembrava accogliere la tesi secondo cui “il principio di laicità implica che lo Stato *debba* essere laico, ma *non possa pretendere* la laicità dai suoi cittadini”<sup>195</sup>; nel cercare di conciliare valori essenziali come laicità e libertà di coscienza, aveva optato per un'applicazione *morbida* di entrambi, evitando di creare rigide contrapposizioni che, come conseguenza, avrebbero rischiato di sacrificarne uno. Nella visione del *Conseil*, dunque, non si riteneva ammissibile “sanzionare un alunno per il solo motivo dello sfoggio di un simbolo religioso, in quanto questo può costituire uno strumento del tutto lecito di

---

<sup>192</sup> L'articolo 2 della Carta costituzionale francese, fondante la V Repubblica, proclama “*La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances*”.

<sup>193</sup> S. BENHABIB, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, trad. it., Cortina, Milano, 2006, 149. Tutti questi elementi non sono ovviamente confinati al caso francese; si rinvengono, infatti, in tutti i dibattiti che coinvolgono il ruolo dell'Islam nelle democrazie occidentali, di cui la “questione del velo” costituisce solo un profilo, seppure il più discusso.

<sup>194</sup> Cioè l'organo supremo di giustizia amministrativa in Francia; il parere, reso il 27 novembre 1989, n. 346893, all'allora Ministro Jospin. L'intera questione viene approfondita in J. LUTHER, *Il velo scoperto dalla legge: tavole di giurisprudenza costituzionale comparata*, in [www.olir.it](http://www.olir.it).

<sup>195</sup> S. MANCINI, *Il potere dei simboli, i simboli di potere: laicità e religione alla prova del pluralismo*, cit., 72. L'autrice riprende N. COLAIANNI, *Eguaglianza e pluralismo culturale e religioso. Un percorso costituzionale*, Il Mulino, Bologna 2006.

manifestazione delle proprie credenze religiose”<sup>196</sup>; la situazione, però, sarebbe stata totalmente diversa qualora lo sfoggio del simbolo religioso avesse, anche solo indirettamente, compromesso gravemente la salute o la sicurezza, turbato lo svolgimento delle attività didattiche e il ruolo educativo degli insegnanti, l’ordine scolastico o il funzionamento del servizio pubblico. Nel parere, infatti, il *Conseil*, pur ricordando che “lo sfoggio da parte degli alunni di simboli attraverso i quali essi intendono manifestare la propria appartenenza ad una religione non è, di per sé, incompatibile con il principio di laicità”, tuttavia “tale libertà non può giungere a permettere agli alunni di sfoggiare simboli di appartenenza religiosa che, in considerazione della loro natura, costituirebbero un atto di pressione, di provocazione, di proselitismo o di propaganda, recherebbero pregiudizio alla dignità o alla libertà dell’alunno o degli altri membri della comunità educativa, comprometterebbero lo svolgimento delle attività di insegnamento e il ruolo educativo degli insegnanti, infine turberebbero l’ordine dell’istituto o il normale funzionamento del servizio pubblico”.

Ecco che, sulla base di tali considerazioni, il *Conseil*, concludeva affermando che “lo sfoggio di simboli d’appartenenza religiosa negli edifici scolastici può essere oggetto di una regolamentazione destinata a fissare le modalità di applicazione dei principi appena enunciati”.

Tuttavia, discostandosi in parte da detto parere, il Ministero dell’Istruzione emanò una circolare, piuttosto ambigua, nella quale si ammetteva l’utilizzo di simboli religiosi nella scuola a condizione che non contraddicessero “i principi, i valori e le leggi della nostra civiltà democratica”, sostenendo come, in caso di conflitto, fosse necessario instaurare un immediato “dialogo con l’alunno e i suoi genitori, al fine che, nell’interesse dell’alunno e del buon funzionamento della scuola, questi rinunci a portare simboli”<sup>197</sup>; in realtà, l’incertezza della circolare, che non chiariva affatto quali fossero i simboli potenzialmente incompatibili con il sistema educativo

---

<sup>196</sup> In questo senso S. MANCINI, *La contesa sui simboli: laicità liquida e protezione della Costituzione*, in [www.quadernicostituzionali.it](http://www.quadernicostituzionali.it). La medesima impostazione si trova anche nei casi successivi *Ministre de l’éducation nationale c/ Ali*, del 20 maggio 1996, e *Ministre de l’éducation nationale c/ Khalid*, del 27 novembre 1996.

<sup>197</sup> Circolare ministeriale del 12 dicembre 1989. Inoltre, nella stessa circolare, si chiariva definitivamente che faceva parte degli obblighi degli insegnanti “evitare ogni marchio distintivo di natura filosofica, religiosa o politica che rechi pregiudizio alla libertà di coscienza dei minori e al ruolo educativo riconosciuto alle famiglie”.

pubblico, non impedì, ad alcuni istituti, di adottare ulteriori circolari dirette a vietare la possibilità di indossare alcun simbolo religioso e di emanare nuovi provvedimenti di espulsione in caso di reiterate violazioni<sup>198</sup>.

Una successiva circolare ministeriale, emanata dal Ministro dell'Istruzione Bayrou il 20 settembre 1994, riuscì, se possibile, a complicare ancora di più il quadro di riferimento; in essa, infatti, veniva vietato l'uso in ambito scolastico dei "segni ostentatori, che sono di per sé segni di proselitismo", ammettendo però quelli "discreti".

La disposizione, se da un lato creò la massima incertezza nei presidi che, senza precise indicazioni, si trovavano chiamati a dover distinguere e identificare correttamente "un signe religieux ostentatoire" da quelli "discrets", dall'altro vide neutralizzato il proprio potenziale dal Consiglio di Stato, che ne negò ogni vincolatività, affermandone la natura meramente interpretativa<sup>199</sup>.

Come era prevedibile, dalla circolare derivarono nuove espulsioni e, di conseguenza, nuove pronunce da parte dei tribunali amministrativi che, seppur in assenza di

---

<sup>198</sup> In effetti, a seguito di tale circolare, la disciplina risultava tutt'altro che chiara; se da un lato, numerosi provvedimenti di espulsione da parte di presidi verso le studentesse che si rifiutavano di togliere il velo a lezione, furono dichiarati legittimi dai tribunali amministrativi aditi dalle alunne, non mancarono, dall'altro, pronunce di segno opposto.

In particolare, nella sentenza *Kherouaa*, del 2 novembre 1992, il *Conseil d'Etat* affermò che il principio della laicità del servizio pubblico non poteva ostacolare l'esercizio della libertà d'espressione e la manifestazione delle credenze religiose salvo che, attraverso tale esercizio o manifestazione, si impedisse il corretto funzionamento delle istituzioni scolastiche o si aggredisse la libertà degli altri studenti. In particolare, il limite di indossare lo *hijab*, si sarebbe identificato nella circostanza che tale abbigliamento avesse un carattere di "ostentazione o di rivendicazione" in grado di costituire un atto di "pressione, di provocazione o di propaganda". Secondo tale pronuncia, una siffatta valutazione si sarebbe fondata sull'articolo 10 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 che sancisce che "nessuno deve essere molestato per le sue opinioni, anche religiose, purché la manifestazione delle stesse non turbi l'ordine pubblico stabilito dalla legge". Nella fattispecie la Corte ha annullato la disposizione del regolamento interno di una scuola che vietava, in via generale, di portare i segni religiosi e il conseguente provvedimento di espulsione rivolto a tre alunne velate.

Il Consiglio, in questo modo, "intendeva assicurare la conciliazione di due valori costituzionali potenzialmente contraddittori, laicità e libertà di coscienza. Il primo principio, imponendo allo Stato un obbligo di neutralità, costituisce sia un limite alla libertà religiosa, che la sua prima condizione di esercizio. Assicurando uno spazio pubblico neutro, ma anche tollerante delle convinzioni di tutti, la laicità statale garantisce infatti il rispetto della libertà di coscienza". S. MANCINI, *Il potere dei simboli, i simboli di potere: laicità e religione alla prova del pluralismo*, cit., 75.

L'intera vicenda è ampiamente trattata in V. PACILLO, J. PASQUALI CERIOLO, *I simboli religiosi. Profili di diritto ecclesiastico italiano e comparato*, cit., 10 ss.

<sup>199</sup> Attraverso "association Un Sysiphe", del 10 luglio 1995; in ogni caso, la circolare ebbe, come effetto, quello di provocare diverse (e contestate) espulsioni.

un'inequivoca linea comune<sup>200</sup>, affermarono con certezza l'illegalità dei regolamenti scolastici interni che prevedevano il divieto generale all'uso dello *hijab*; una tale disposizione, infatti, avrebbe sollevato "l'amministrazione dal dovere di valutare caso per caso" e, in quanto tale, si sarebbe dovuta considerare illegittima<sup>201</sup>.

In altre parole, veniva ribadito che "il diritto degli alunni ad indossare simboli religiosi non dovrebbe mai essere oggetto di un divieto di carattere generale, ma, eventualmente, di divieti o limitazioni specifici, nel caso in cui la loro ostentazione leda i diritti di altri soggetti o impedisca il funzionamento delle attività scolastiche"<sup>202</sup>.

Insomma, alle soglie del nuovo secolo il dibattito risultava tutt'altro che risolto, potendosi individuare solo tre essenziali e consolidati "limiti alla libertà di abbigliamento degli alunni delle scuole pubbliche": non potevano "essere considerati leciti indumenti o accessori ornamentali indossati a fini di pressione, di provocazione, di proselitismo o di propaganda; non potevano essere considerati leciti indumenti o accessori ornamentali in grado di recare pregiudizio alla dignità, al pluralismo o alla libertà dello studente o di ogni membro della comunità educativa e quelli tali da comprometterne la loro salute e sicurezza; non potevano essere considerati leciti, infine, quegli indumenti o accessori ornamentali in grado di turbare lo svolgimento delle attività di insegnamento, del ruolo educativo degli insegnanti e che potevano provocare qualsiasi turbamento all'ordine degli istituti o al funzionamento regolare del servizio"<sup>203</sup>.

---

<sup>200</sup> La giurisprudenza che segue fu, infatti, spesso contraddittoria: il 27 novembre 1996 il Consiglio di Stato ritenne legittimo il provvedimento emesso dal Direttore di un istituto pubblico volto ad allontanare dalla scuola un gruppo di diciassette studentesse di religione islamica che avevano manifestato per rivendicare il diritto di indossare lo *hijab* all'interno della scuola. In tale occasione l'organo giudicante aveva enunciato il principio secondo il quale la liceità dell'uso "di segni di appartenenza religiosa, non si estende ai casi in cui tale utilizzo assuma carattere ostentatorio e rivendicativo, trascendendo in manifestazioni turbative del regolare funzionamento dell'istituto". In base allo stesso principio il Consiglio di Stato giudicò invece illegittimo il provvedimento di espulsione di un'allieva da un istituto scolastico pubblico, basato esclusivamente sulle reiterate ed ingiustificate assenze della stessa dai corsi di educazione fisica, motivando la sua decisione sul fatto che l'interessata non aveva inteso, nella specie, usare il velo al fine di esercitare alcun atto di proselitismo.

<sup>201</sup> In questo senso, A. GUAZZAROTTI, *Giudici e minoranze religiose*, cit.

<sup>202</sup> S. MANCINI, *Il potere dei simboli, i simboli di potere: laicità e religione alla prova del pluralismo*, cit., 72.

<sup>203</sup> V. PACILLO, J. PASQUALI CERIOLI, *I simboli religiosi. Profili di diritto ecclesiastico italiano e comparato*, cit., 12-13.



### 6.1.1.2. La disciplina prevista dalla legge n. 228 del 2004

Come accennato, a seguito delle già citate circolari seguì in periodo di forte incertezza, tanto nei dirigenti scolastici quanto nei tribunali amministrativi; le pressioni che scaturirono da tale instabilità e le autorevoli voci di chi sosteneva la necessità che venisse approvata una legge specifica che regolasse il fenomeno, indussero il governo francese a creare due *commissions de studio* chiamate ad esprimersi sul rapporto “tra laicità della scuola pubblica e liceità dell’utilizzo di simboli religiosi all’interno di essa”<sup>204</sup>.

Nel giugno del 2003, infatti, si istituì, all’interno dell’Assemblea Nazionale, una “commissione di informazione” (*Mission d’information sur la question du port des signes religieux à l’école*) incaricata di approfondire il tema dell’utilizzo dei simboli religiosi nelle scuole la quale, nel dicembre dello stesso anno, rese il rapporto “*La laicità nelle scuole: un principio repubblicano da riaffermare*”. In tale relazione, dal titolo di per sé significativo, la proposta essenziale consisteva nell’opportunità di approvare una legge che avrebbe previsto il divieto di indossare, all’interno di istituti scolastici pubblici statali, qualsiasi simbolo religioso o politico “visibile”, in modo da “riaffermare pienamente il principio di laicità”<sup>205</sup>.

La Commissione parlamentare, in sostanza, ha ritenuto che il principio di laicità dovesse essere pienamente riaffermato e rafforzato, valutando il quadro normativo allora vigente né soddisfacente, né in grado di risolvere le difficoltà di interpretazione in cui si trovavano presidi e insegnanti; ecco che, di conseguenza, la soluzione prospettata risultava estremamente netta: in ossequio alla tradizionale, anche se sotto molti aspetti ormai superata, *laïcité de combat*, si sarebbe dovuto vietare qualsiasi simbolo religioso visibile.

Nel luglio del 2003 il Presidente della Repubblica Chirac, nominò un’ulteriore commissione (*Commission de réflexion sur l’application du principe de la laïcité dans la République*)<sup>206</sup>, meglio nota come *Commission Stasi*, dal nome del suo

---

<sup>204</sup> *Ivi*, 14.

<sup>205</sup> Non solo, quindi, il velo islamico, ma anche la *kippah* ebraica, i crocifissi cristiani e qualsiasi ulteriore simbolo religioso. Tale divieto, tuttavia, non si sarebbe dovuto estendere né agli istituti privati, né a quelli privati sotto contratto, considerati “pubblici non statali”.

<sup>206</sup> Insediatasi il 3 luglio del 2003. È significativo come, al momento del suo insediamento, il Presidente Chirac abbia precisato come la laicità “è già essa stessa in grado di comunicare e significare un ampio programma di eguaglianza di scelte e di eguaglianza dei fanciulli di entrambi i sessi all’interno del loro percorso scolastico”, essendo compito del legislatore quello di “realizzare in

Presidente, incaricata di riflettere sulla concreta attuazione del principio di laicità attraverso un esame “imparziale, approfondito e sereno sugli obblighi che derivano dal principio di laicità, sui mezzi migliori per favorire la messa in opera del principio, su come promuovere una laicità garante della coesione nazionale da un lato e dall’altro sul rispetto delle differenze, oltre che sui mezzi a disposizione per implementare la laicità nelle scuole del paese”<sup>207</sup>.

Il rapporto elaborato dalla Commissione<sup>208</sup> si fondava su una semplice, e non certo inedita, riflessione: l’elevazione del principio di laicità al livello più alto della gerarchia delle fonti implicava due necessarie conseguenze, la neutralità dello stato e la tutela della libertà di coscienza; in riferimento al primo aspetto, cioè la neutralità dello stato, questo comportava, a sua volta, che i cittadini dovessero essere trattati allo stesso modo a prescindere dalle loro convinzioni religiose, che permanesse il divieto di manifestare i propri convincimenti religiosi all’interno di un servizio pubblico e che vi fosse l’assoluto divieto, per tutti i dipendenti pubblici, di indossare qualsiasi simbolo religioso.

Quanto, invece, alla libertà di coscienza, il rapporto ricordava come “la laicità non dovrebbe essere considerata strumento giuridico teso a limitare le scelte spirituali degli individui, ma nasce per garantire l’affermazione della libertà di coscienza religiosa e filosofica di tutti i consociati”<sup>209</sup>.

Il rapporto si chiudeva con una serie di proposte “tali da consentire, se prese in considerazione, che il principio di laicità, fondamento dell’unità nazionale, fosse riconosciuto e rispettato da tutti coloro che vivono sul territorio francese”; proprio a questo riguardo, la *Commissione Stasi* propose l’approvazione di una legge organica sulla laicità che, da un lato, avrebbe riaffermato il rigoroso rispetto del principio di neutralità per tutti gli addetti ai servizi pubblici e, limitatamente ai simboli religiosi,

---

Francia una migliore integrazione delle popolazioni immigrate e mantenere l’unità della Repubblica rispettando però i particolarismi di ciascuna religione”.

<sup>207</sup> D. TEGA, *La laicità alla francese ritorna ostile alle religioni?*, cit., 1.

<sup>208</sup> Si veda *Laïcité et république: Rapport de la commission de réflexion sur l’application du principe de laïcité dans la République remis au Président de la République le 11 décembre 2003, Commission présidée par Bernard Stasi*, La documentation française, Paris 2004. A cura della *Commission de réflexion du principe de laïcité*.

<sup>209</sup> V. PACILLO, J. PASQUALI CERIOLI, *I simboli religiosi. Profili di diritto ecclesiastico italiano e comparato*, cit., 15.

avrebbe vietato quei capi di abbigliamento e quei simboli idonei a manifestare un'appartenenza religiosa o politica e qualificabili come “visibilmente ostentati”<sup>210</sup>.

É evidente quindi, la differenza rispetto alla soluzione proposta dalla Commissione parlamentare: nel rapporto della *Commissione Stasi*, infatti, si escludeva l'assoluto divieto rivolto a qualsiasi simbolo religioso “visibile”, limitandolo ai simboli “visibilmente ostentati”.

L'anno successivo, la proposta che scaturiva dal rapporto della *Commissione Stasi* divenne legge, la n. 228 del 2004<sup>211</sup>; nel dettaglio, il legislatore decise di vietare l'utilizzo di “quei simboli o di quei capi di abbigliamento che, per le loro dimensioni”, potevano “manifestare oggettivamente e visibilmente l'appartenenza confessionale, a prescindere dal fatto che essi siano indossati per finalità di proselitismo o di provocazione”<sup>212</sup>: infatti, secondo la norma, “*dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit*”.

Il Ministero dell'Educazione nazionale ha poi emanato una circolare<sup>213</sup> nella quale si specificavano i profili applicativi della legge, ribadendo come questa proibisse l'uso, all'interno di scuole, licei e collegi pubblici, di simboli e di capi di abbigliamento idonei a manifestare *in modo ostensibile un'appartenenza religiosa*, precisando

---

<sup>210</sup> La Commissione, in particolare, propose di vietare nelle scuole elementari e secondarie di primo e secondo grado i capi di abbigliamento e i simboli che manifestassero un'appartenenza religiosa e politica, ma solo qualora potessero essere definiti “visibilmente ostentati”. La Commissione propose quali esempi della categoria, croci di grandi dimensioni, il velo o la *kippah*; viceversa non si sarebbero potuti considerare tali i capi di abbigliamento o gli accessori di piccole dimensioni come, ad esempio, medaglie, piccole croci, stelle di Davide, mani di Fatima o piccoli Corani.

<sup>211</sup> Il titolo originario era *Progetto di legge circa l'applicazione del principio di laicità nelle scuole, nei collegi e nei licei pubblici*; la relazione preliminare che accompagnava il progetto, ricordando che “il principio di laicità, che esprime i valori di rispetto, di dialogo e di tolleranza, è nel cuore dell'identità repubblicana della Francia”, riaffermava come la laicità dovesse garantire “la libertà di coscienza e, proteggendo la libertà di credere e di non credere, assicura ad ognuno la possibilità di esprimere e vivere pacificamente la sua fede”. Il testo proseguiva ricordando che “la riaffermazione del principio di laicità nella scuola, luogo privilegiato di acquisizione e trasmissione dei nostri valori comuni, strumento per eccellenza di rafforzamento dell'idea repubblicana, pare oggi indispensabile; la scuola, in effetti, deve essere salvaguardata al fine di assicurare l'eguaglianza delle scelte, l'eguaglianza davanti all'acquisizione dei valori e del sapere, l'eguaglianza tra ragazzi e ragazze”. Il Progetto prevedeva l'introduzione, nel Codice dell'Educazione, dell'articolo L. 141-5-1, diretto a sancire il divieto di indossare, nelle scuole pubbliche, simboli o abbigliamento diretti a manifestare in maniera “ostentatoria” un'appartenenza religiosa.

<sup>212</sup> V. PACILLO, J. PASQUALI CERIOLI, *I simboli religiosi. Profili di diritto ecclesiastico italiano e comparato*, cit., 17.

<sup>213</sup> Si tratta della circolare n. MENG0401138C, del 18 maggio 2004. Per espressa previsione, la circolare sostituisce le precedenti del 12 dicembre 1989 e del 20 settembre 1994.

comunque che ogni eventuale sanzione dovesse essere preceduta da un dialogo con l'alunno<sup>214</sup>.

In realtà, come è stato rilevato, “l'avverbio *ostensibilmente* è una via di mezzo (...) tra due soluzioni estreme, ma comunque più chiare: se si fosse scelto *visibilmente* (o *volontariamente visibile*), come aveva suggerito la commissione di esperti nominata dal Parlamento, il proibizionismo sarebbe stato radicale (...); se invece si fosse optato per *ostentatoriamente* la proibizione sarebbe stata chiaramente destinata a tutti i segni *non discreti*, ma allora si sarebbe sostanzialmente confermata la normativa precedente, cambiando solo la natura della fonte”<sup>215</sup>.

### 6.1.2. LA VICENDA DEL VELO NEL MULTICULTURALISMO BRITANNICO

Mentre in Francia si giungeva ad approvare la legge n. 228 del 2004, anche la Gran Bretagna si trovava ad affrontare un caso analogo, anch'esso concernente gli obblighi di abbigliamento imposti dalla religione islamica.

Nel 2002, infatti, un'alunna musulmana di origini bengalesi, Shabina Begum, veniva espulsa dal liceo cui era iscritta poiché non ottemperava agli obblighi di vestiario imposti dal regolamento dell'istituto. Nella fattispecie, la studentessa si era rifiutata di indossare lo *shalwar kameeze*<sup>216</sup>, completo autorizzato dal regolamento scolastico e previsto appositamente per le studentesse musulmane, presentandosi alle lezioni indossando lo *jilbab*, una lunga tunica che lascia scoperto solo viso e mani, considerato dalla stessa l'unico abbigliamento consentito dalle norme coraniche.

Dopo che la *High Court of Justice – Administrative Court* britannica respinse la richiesta di riammissione della Begum<sup>217</sup>, la *Supreme Court of Judicature – Court of*

---

<sup>214</sup> Con una pronuncia dell'8 ottobre 2004, il Consiglio di Stato ha affermato che le disposizioni di detta circolare non violano né le statuizioni dell'art. 9 della Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, né quelle dell'articolo 18 del Patto internazionale dei diritti civili e politici. Tale disciplina, infatti, non porta “un attacco eccessivo a queste libertà, in vista dell'obiettivo di interesse generale perseguito, mirante ad assicurare il rispetto del principio di laicità negli istituti scolastici pubblici”.

<sup>215</sup> S. CECCANTI, *Il Senato approva definitivamente la legge sul velo. Una soluzione non convincente, soprattutto per presidi e giudici*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>216</sup> Lo *shalwar kameeze* (o *shalwar qameez*) è un capo d'abbigliamento tradizionale indossato da donne e uomini in alcune regioni dell'Asia meridionale e centrale. Si tratta di un completo formato da pantaloni particolarmente larghi che si stringono alla caviglia e da una lunga camicia o tunica.

<sup>217</sup> Trattasi della sentenza del 15 giugno 2004, Neutral Citation Number: 2004 EWHC (Admin), n. C0/748/2004. Disponibile in [www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2004/1389.html](http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2004/1389.html).

*Appeal*, ribaltò la sentenza annullando il regolamento sulla divisa della scuola<sup>218</sup>; in particolare, quest'ultima pronuncia rammentava come dovesse essere compito dell'istituzione scolastica, “mostrarsi sensibile ai bisogni di culture, razze e religioni differenti”. Ecco che, secondo tale impostazione, deve essere proprio la scuola a cercare “di venire incontro a tali bisogni, adottando una regolamentazione comune relativa alle uniformi scolastiche, per esempio permettendo alle ragazze musulmane di indossare abiti appropriati”.

L'organo giudicante, inoltre, sottolineò che il diritto per il fedele di indossare un capo di vestiario imposto da norme confessionali costituisce una facoltà promanante dal diritto di manifestare liberamente la propria religione, diritto “riconosciuto dalla legge inglese e dall'*Human Rights Act* del 1998”, facendo derivare, da ciò, l'illegittimità dell'espulsione, in quanto il comportamento della ragazza non era stato in alcun modo idoneo a “ledere o mettere in pericolo la pubblica sicurezza, la morale pubblica o i diritti e le libertà altrui”.

Tuttavia, in ultima istanza, il *Judicial Committee of the House of Lords*<sup>219</sup> ha infine ripristinato il suddetto regolamento scolastico, riconoscendo la “ragionevolezza della politica dell'uniforme della scuola”; nell'opinione di maggioranza, infatti, la Corte ricorda come la ricorrente fosse conscia, nel momento dell'iscrizione, della “politica della divisa” adottata dalla scuola, ribadendo come, nella fattispecie, non fosse avvenuta alcuna violazione della libertà religiosa né del diritto all'istruzione<sup>220</sup>.

Nella contestuale opinione di minoranza<sup>221</sup> si ritenne configurabile, al contrario, una limitazione alla libertà religiosa della Begum; tale restrizione, tuttavia, venne considerata *proporzionata* e *giustificata* dall'obiettivo legittimo, consistente nel tutelare i diritti e le libertà degli altri soggetti.

In tale opinione è stato sostenuto, infatti, “*I am therefore inclined (...) that there was an interference with Shabina Begum's right to manifest her religion. However, I am in no doubt that that interference was justified. It had the legitimate aim of protecting*

---

<sup>218</sup> Sentenza del 2 marzo 2005, Neutral Citation Number: 2005 EWCA Civ 199, caso n. C1/2004/1394. Disponibile in [www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2005/199.html](http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2005/199.html).

<sup>219</sup> Pronuncia del 22 marzo 2006: (2006) 2 WLR 719, (2006) UKHL 15. Tale pronuncia è disponibile in [www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldjudgmt/jd060322/begum-1.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldjudgmt/jd060322/begum-1.htm).

<sup>220</sup> Per un ampio apprendimento della vicenda si veda S. MANCINI, *Il potere dei simboli, i simboli di potere: laicità e religione alla prova del pluralismo*, cit., 90 ss.; nello stesso senso ID., *La Camera dei Lords sul caso di Sabina Begum*, in *Quad. cost.*, III, 2003.

<sup>221</sup> Elaborata dalla Baronessa Hale e da Lord Nicholls, che pure concordano con la maggioranza nel considerare legittimo il regolamento scolastico.

*the rights and freedoms of others*". Proprio a questo riguardo era stato ricordato, infatti, che "la presenza di un'alunna con lo *jilbab* avrebbe potuto scatenare una sorta di *reazione a catena* da parte delle famiglie delle altre alunne musulmane, le quali avrebbero potuto obbligare le figlie ad indossare la più modesta *jilbab*, violandone così la libertà religiosa (...); inoltre, l'abbigliamento della Begum, indicando visibilmente l'esistenza di due categorie di musulmani, avrebbe prodotto un'evidente divisione tra gruppi, con i conflitti conseguenti che si possono immaginare"<sup>222</sup>.

### 6.1.3. IL VELO NEL SISTEMA LAICISTA TURCO E IL MARGINE D'APPREZZAMENTO DELLA CORTE EDU

All'interno dell'ordinamento turco il rigoroso, a tratti ossessivo, rispetto del principio di laicità costituisce, come già approfondito<sup>223</sup>, il baluardo essenziale su cui si fonda la garanzia dello stesso sistema democratico.

Tale obiettivo viene realizzato attraverso modalità particolarmente rigorose, in grado di influenzare profondamente lo stesso esercizio della vita comune, tra le quali si inserisce a pieno titolo anche il divieto di indossare lo *hijab* nelle sedi universitarie; pur non trattandosi, in realtà, di un divieto di carattere generale, le singole università rimangono titolari del diritto di vietare l'accesso, ai corsi e agli esami, alle studentesse che non vi si conformino.

La questione, in realtà, ha origini assai risalenti: il dibattito, almeno inizialmente, si concentrò sulla legittimità del contenuto del regolamento dell'Università di Ankara che, in relazione alla preparazione e al rilascio dei diplomi, disponeva che, sugli stessi, dovesse essere apposta una fotografia dello studente "a capo scoperto"; è dunque in relazione a questi casi<sup>224</sup>, che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha

---

<sup>222</sup> Argomentazioni riportate da S. MANCINI, *Il potere dei simboli, i simboli di potere: laicità e religione alla prova del pluralismo*, cit., 86.

<sup>223</sup> Si veda, in questo senso, quanto già rilevato all'interno del primo capitolo, paragrafo 3.4., *Il laicismo ultramilitante turco*.

<sup>224</sup> Trattasi dei casi *Karaduman c. Turchia* (sentenza del 3 maggio 1993, n. 16278/90) e *Bulut c. Turchia* (sentenza 3 maggio 1993, n. 18783/91). La Corte, in realtà, dichiarò entrambe le domande irricevibili; nella pronuncia, infatti, ha affermato che "non contrasta con la libertà di religione, tutelata dall'articolo 9 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, la disposizione regolamentare con la quale una università laica, al fine di assicurare il rispetto dei diritti di libertà di tutti i suoi studenti, impone che anche il diploma da essa fornito non rifletta in alcun modo l'appartenenza ad un determinato movimento religioso e che, quindi, la foto in esso riprodotta raffiguri l'allievo a capo scoperto in una tenuta conforme alla detta norma regolamentare". La pronuncia afferma poi che la libertà degli studenti di manifestare la propria religione può essere legittimamente compressa attraverso delle limitazioni legate ai luoghi e alle forme di manifestazione, limitazioni destinate ad

iniziato ad occuparsi delle vicende relative all'uso dello *hijab* e della compatibilità del suo divieto con l'articolo 9 della CEDU.

In ogni caso, è solo attraverso il più recente *caso Şahin*, ad essi successivo, che le questioni relative alla libertà di abbigliamento e all'utilizzo del velo giunsero ad avere un forte rilievo e la massima notorietà; Leyla Şahin, studentessa della facoltà di medicina nell'Università di Istanbul, venne sospesa dall'istituto dove era iscritta a seguito del suo rifiuto di conformarsi alla circolare interna che vietava, a tutti gli studenti, l'utilizzo del velo islamico<sup>225</sup>; tale provvedimento fu poi convalidato, nei successivi ricorsi, dai diversi tribunali amministrativi turchi investiti della questione<sup>226</sup>.

La ricorrente, esaurite le vie di ricorso interne, si rivolse quindi alla Corte europea dei diritti dell'uomo lamentando la lesione, ad opera dello Stato turco, degli articoli 8, 9, 10 e 14 della CEDU<sup>227</sup> e dell'articolo 2 del protocollo aggiuntivo n.1<sup>228</sup>,

---

assicurare la pluralità e l'eguaglianza di studenti di diverse credenze; "in un paese dove la stragrande maggioranza della popolazione aderisce ad una precisa religione, la manifestazione dei riti e dei simboli di tale religione, senza alcuna restrizione circa i luoghi e forme, potrebbe costituire una pressione sugli studenti che non praticano quella religione o su quelli che aderiscono ad altra religione". Nella pronuncia si sostiene, allora, che "le università laiche, quando stabiliscono delle regole circa l'abbigliamento da indossare da parte degli studenti, possono vigilare affinché certe correnti fondamentaliste religiose non turbino l'ordine pubblico all'interno degli istituti e non offendano le altre credenze", perché "la sottomissione a certe regole di condotta è disposta al fine di assicurare il rispetto dei diritti delle libertà altrui". Insomma, la Corte europea conclude la trattazione dei due casi sottolineando che, "tenuto conto delle esigenze del sistema dell'università laica, il fatto di regolamentare l'abbigliamento degli studenti così come il fatto di rifiutare loro l'adempimento dei servizi di amministrazione, come il rilascio del diploma, non costituisce un'ingerenza nella libertà di religione e di coscienza". Tema approfondito in V. PACILLO, J. PASQUALI CERIOLI, *I simboli religiosi. Profili di diritto ecclesiastico italiano e comparato*, cit., 21 ss.

<sup>225</sup> Nel 1998, infatti, il vice-cancelliere dell'Università di Istanbul aveva adottato una circolare che stabiliva che "A norma della Costituzione, della legge e dei regolamenti, e in armonia con la giurisprudenza della Corte Suprema amministrativa e della Corte europea dei diritti dell'uomo, (...) gli studenti che indossano il velo islamico e quelli, inclusi gli stranieri, con la barba non possono essere ammessi alle lezioni, ai tirocini e ai seminari". Tale circolare è citata in Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 10 novembre 2005, caso *Leyla Şahin c. Turchia*.

<sup>226</sup> Il giudice amministrativo turco, infatti, statuisce per l'assoluta legittimità della circolare emanata dall'Università: in effetti, in base alla legislazione sull'educazione scolastica superiore e universitaria, il potere di regolamentare il vestiario degli studenti, in nome della garanzia dell'ordine pubblico, spetta all'organo esecutivo dell'Università che deve esercitarlo alla luce della legislazione e della giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni amministrative.

<sup>227</sup> In base all'articolo 8, "Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others".

Secondo l'articolo 9, "Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief and freedom, either alone or in community with

affermando come la sua scelta di portare il velo non costituiva affatto un carattere di sfida o di protesta contro il principio repubblicano di laicità e, al tempo stesso, non voleva esprimere alcun atto di proselitismo.

In altre parole, la Şahin riteneva che tale simbolo religioso non costituisse affatto una minaccia ai diritti delle minoranze, né un pericolo per la laicità dello stato e, di conseguenza, si sarebbe configurato come strutturalmente e intrinsecamente compatibile con il principio di laicità, dovendosi ribadire “il valore della tolleranza in una società pluralista” e giudicando “il divieto del velo, una misura discriminatoria nei confronti delle donne musulmane praticanti”<sup>229</sup>.

D’altro canto il governo turco poneva l’accento, tra le altre cose, sulla peculiarità del suo sistema ordinamentale e della sua evoluzione storica, essendo l’unico paese a maggioranza islamica dotatosi di una democrazia liberale, che avrebbe giustificato un siffatto divieto.

La sentenza della Corte, accogliendo pressoché integralmente le argomentazioni del governo, afferma come “nonostante l’interesse individuale debba in alcune occasioni essere subordinato a quello del gruppo, democrazia non significa semplicemente che le visioni della maggioranza debbano sempre prevalere: è necessario effettuare un bilanciamento che assicuri il trattamento giusto ed equo delle persone appartenenti

---

*others and in public or private, to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice and observance. Freedom to manifest one's religion or beliefs shall be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of public safety, for the protection of public order, health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others”.*

L’articolo 10 sancisce che “*Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary*”.

L’articolo 14, infine, prevede che “*The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status*”.

<sup>228</sup> In base al quale “*No person shall be denied the right to education. In the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching, the State shall respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions*”.

<sup>229</sup> S. MANCINI, *Il potere dei simboli, i simboli di potere: laicità e religione alla prova del pluralismo*, cit., 130-131.



alle minoranze ed eviti l'abuso delle posizioni dominanti"; a seguito di questa preliminare considerazione la stessa Corte ribadisce che "all'interno di una società democratica le opinioni circa il rapporto tra Stato ed individuo possono ampiamente variare. In questo tipo di questioni deve essere dunque riconosciuta un'importanza speciale al ruolo degli organi decisionali nazionali (...). Le regole in questa sfera variano dunque da un paese all'altro in base alle tradizioni (...), quindi la scelta della forma e dell'estensione che devono avere le regole necessarie a garantire i diritti di tutti i soggetti e a tutelare l'ordine pubblico, in questa materia, deve inevitabilmente essere lasciata allo Stato, dal momento che essa dipende dal contesto interno"<sup>230</sup>; ecco che, sulla base di queste premesse, si ricava agevolmente come le limitazioni operate dall'ordinamento turco possano considerarsi pienamente legittime.

In particolare la Corte EDU, aderendo pienamente alla tesi elaborata in precedenza dalla Corte costituzionale turca, sostiene che, in un ordinamento come quello turco, dove la gran parte della popolazione professa e pratica la religione musulmana, risulta necessario proteggere, anche attraverso il divieto espresso all'utilizzo del velo, chi non appartiene alla Confessione della maggioranza; ecco che, il provvedimento in questione, risulta del tutto legittimo alla luce del perseguimento della protezione dei diritti e delle libertà altrui, prevista dall'articolo 9.2<sup>231</sup>.

Insomma, la realtà turca, sempre secondo la Corte, si caratterizza da un contesto sociale, politico e religioso che porta a temere rigurgiti di fondamentalismo religioso e politico; i valori da incrementare sono dunque la laicità, il pluralismo e l'eguaglianza (quindi, in altre parole, la tutela delle minoranze), anche a costo di limitare in via preventiva la libertà religiosa.

Da quanto traspare nella sentenza, risulta chiaro come, nonostante i principi sanciti dalla CEDU vincolino tutti i paesi aderenti, questi, in concreto, influenzino solo marginalmente le politiche statali in materia di pluralismo religioso. È evidente che, attraverso il c.d. *margin di apprezzamento*, adottato dalla Corte, venga riconosciuta

---

<sup>230</sup> *Şahin c. Turchia*, Grande Camera, 5-4. La sentenza *Şahin* venne votata all'unanimità in primo grado; nella Grande Camera, invece, ha dissentito solo la giudice belga, la quale, nella sua motivazione, critica proprio l'ampiezza del margine di apprezzamento riconosciuto alle autorità statali.

<sup>231</sup> In base al quale "La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui".

una rilevante autonomia ai sistemi normativi nazionali, i quali possono scegliere, in modo sostanzialmente autonomo, le regole giuridiche da adottare e gli obiettivi da perseguire.

La Corte di Strasburgo, in altre parole, si mostra estremamente cauta nell'individuare i parametri che gli Stati devono soddisfare per garantire tali principi, adottando un profilo di *self-restraint* diretto al generale accoglimento delle differenti discipline statali; la flessibilità del sistema è poi accentuata dalla circostanza per cui è la medesima Corte a decidere "quanto" margine d'apprezzamento sia legittimo in ogni caso<sup>232</sup>.

In ogni caso, come è stato rilevato dalla dottrina più critica, l'approccio relativistico adottato dalla Corte, che si esprime proprio nell'adozione del principio del margine di apprezzamento e che risulterà del tutto evidente, come vedremo, anche nel *caso Dahab c. Svizzera*<sup>233</sup>, comporta inevitabilmente, almeno nei casi relativi all'utilizzo del velo islamico, che "le minoranze ideologiche e religiose finiscano per pagare un prezzo sproporzionato per l'accomodamento della sensibilità culturale e religiosa maggioritaria" o del gruppo dominante<sup>234</sup>.

## 6.2. IL VELO INDOSSATO DAGLI INSEGNANTI

Come ho già ricordato, le questioni che nascono dalla richiesta, da parte del singolo individuo, di indossare capi di abbigliamento conformi ai propri precetti religiosi, si presentano con contorni assai diversi a seconda se, detta pretesa, derivi da privati cittadini che intendono legittimamente indossare un qualsiasi simbolo religioso, piuttosto che, al contrario, da soggetti investiti di particolari autorità o che esercitano funzioni pubbliche.

In riferimento a questa seconda ipotesi, sono diversi gli ordinamenti che hanno dovuto affrontare le questioni che sorgevano dalla richiesta, proveniente da insegnanti di scuole pubbliche, di indossare durante le lezioni i simboli religiosi

---

<sup>232</sup> Secondo la Corte "l'estensione del margine d'apprezzamento varia in relazione alle circostanze". In Corte europea dei diritti dell'uomo, *caso Rasmussen c. Danimarca*.

<sup>233</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo *caso Dahab c. Svizzera*, applicazione n. 42393/98.

<sup>234</sup> S. MANCINI, *Il potere dei simboli, i simboli di potere: laicità e religione alla prova del pluralismo*, cit., 121.

espressione della propria fede, in particolare lo *hijab* islamico. Si tratta di vicende che hanno coinvolto, a distanza di pochissimi anni, diversi Stati occidentali e che sono stati risolte in modo diverso.

Un primo esempio significativo concerne la vicenda, verificatasi nell'ordinamento elvetico, di un'insegnante elementare, Lucia Dahab, cui era stato proibito dalle autorità scolastiche del cantone di Ginevra di indossare il velo islamico in classe. Tale divieto era poi confermato dal governo del cantone, secondo cui "gli insegnanti devono conformarsi sia agli obiettivi del sistema scolastico statale sia all'obbligo (...) di neutralità religiosa"; ecco che, da tale preliminare considerazione, si ricava come il velo islamico avrebbe rappresenterebbe un simbolo tale da "estendersi oltre la sua sfera personale e avere ripercussioni per l'istituzione che lei rappresenta, e cioè il sistema scolastico statale"<sup>235</sup>.

Il Tribunale Federale della Confederazione elvetica, investito della questione, richiamando il principio di laicità dello stato e la neutralità religiosa che deve caratterizzare la scuola pubblica, ha ritenuto legittimo il divieto di indossare lo *hijab* imposto dalla direzione dell'istituto scolastico<sup>236</sup>; la Corte, in particolare, ha rimarcato proprio il ruolo di pubblico dipendente ricoperto dall'insegnante: in quanto tale, ella sarebbe soggetta a limitazioni più stringenti del suo diritto di libertà religiosa, poiché gli stessi, al momento dell'assunzione, hanno "volontariamente accettato di essere parte di un rapporto di lavoro subordinato e dipendente dall'autorità pubblica" che, come tale, esige precisi doveri di neutralità.

Inoltre, sempre secondo il tribunale svizzero, il divieto si fonderebbe su un ulteriore pubblico interesse, ovvero l'opportunità di prevenire un'eventuale possibile "interferenza con le credenze religiose dei suoi scolari, di altri scolari della scuola, e dei loro genitori"<sup>237</sup>; nello specifico, sarebbe proprio la giovane età degli scolari a renderli "particolarmente impressionabili" di fronte al simbolo confessionale<sup>238</sup>.

---

<sup>235</sup> La decisione del governo del cantone è riportata nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 15 febbraio 2001 n. 42393/98, caso *Dahab c. Svizzera*.

<sup>236</sup> Sentenza BGE 123 I 296, del 12 novembre 1997.

<sup>237</sup> In particolare, sempre secondo la Corte, il fatto che il velo della maestra non avesse mai dato luogo a lamentele da parte di questi soggetti, non significa che essi non abbiano subito una lesione; alcuni, infatti, "avrebbero potuto decidere di non intraprendere alcuna azione per non aggravare la situazione confidando in una reazione diretta da parte delle autorità scolastiche".

<sup>238</sup> Del resto, secondo la Corte, nell'ipotesi in cui i bambini le ponessero delle domande, l'insegnante non potrebbe esimersi dal rispondere "non essendo plausibile trincerarsi dietro giustificazioni di carattere estetico o evadere l'argomento". A questo riguardo, però, è stato ricordato che, "per

Infine la Corte Federale svizzera accoglie la tesi dell'incompatibilità dello *hijab* con il principio costituzionalmente protetto dell'eguaglianza di genere, ritenendo "difficile conciliare l'uso del velo con il principio dell'eguaglianza di genere, che è tra i valori fondamentali della nostra società, accolto dalla Costituzione federale, e deve essere preso in considerazione nelle scuole".

Come già anticipato, anche in questo caso la Corte Edu, nel giudicare il caso, ha fatto ampio ricorso alla teoria del margine d'apprezzamento; l'organo giudicante, infatti, ha concluso per l'irricevibilità del ricorso sul presupposto per cui è "ben difficile apprezzare l'impatto che un simbolo esterno forte come il velo può avere sulla libertà di coscienza e di religione di bambini molto piccoli", per cui il margine di apprezzamento delle autorità scolastiche di Ginevra, che vietavano ad un'insegnante della scuola materna di portare il velo durante l'orario di lavoro, deve essere rispettato.

Un caso molto simile, seppur risolto in modo differente, si è presentato anche in Germania; anche a Fereshda Ludin, infatti, l'amministrazione scolastica del Baden-Württemberg aveva negato l'immissione a ruolo per "mancanza di attitudine personale", derivante dal rifiuto della stessa di togliere il velo durante le lezioni.

Tale decisione, confermata dal Tribunale amministrativo e dalla Corte Amministrativa del Baden-Württemberg, è stata messa in discussione dalla Corte Costituzionale Federale<sup>239</sup> che, investita dal ricorso, ha sottolineato il significato polivalente del velo che, se da un lato può essere visto come espressione della subordinazione femminile, dall'altro può essere inteso alla stregua di strumento di emancipazione in grado di permettere alle fedeli musulmane l'ingresso nel mondo del lavoro<sup>240</sup>.

Nel merito la Corte ha stabilito che *Rechtsstaatprinzip und Demokratiegebot*, ovvero il principio dello stato di diritto e quello democratico, impongono che non debba

---

legittimare una limitazione della libertà non è sufficiente ipotizzare le conseguenze di una situazione che non si è mai verificata e che nessuno può prevedere con certezza se si verificherà (...). È molto difficile sostenere il carattere proporzionato della lesione apportata alla libertà religiosa di un soggetto sulla base della natura delle risposte che questo non ha mai dato a domande che non gli/le sono mai state poste". In questo senso si esprime S. MANCINI, *Il potere dei simboli, i simboli di potere: laicità e religione alla prova del pluralismo*, cit., 127.

<sup>239</sup> BVerfG, 2 BvR, 1436/02, sentenza 30 settembre 2003.

<sup>240</sup> Questione ampiamente trattata in G. MANGIONE, *Il simbolo religioso nella giurisprudenza recente del Tribunale Federale Costituzionale Tedesco*, in E. Dieni, S. Ferrari, A. Pacillo (a cura di) *Symbolon/Diabolon. Simboli, religioni, diritti nell'Europa multiculturale*, a cura di, Il Mulino, Bologna 2005, 239 ss..

essere l'amministrazione, bensì, eventualmente, il legislatore a decidere sulle eventuali restrizioni al libero esercizio di un diritto fondamentale; di conseguenza se, in via del tutto astratta, può essere possibile considerare legittima la limitazione della libertà di un'insegnante di indossare il velo, ciò può avvenire solo in forza di un preciso fondamento legislativo che, in base al carattere federale dell'ordinamento tedesco, deve spettare ad ogni singolo *Länder*. Tale soluzione deriverebbe dal notevole mutamento sociale prodotto dalla sempre maggiore pluralità religiosa, che impone "una ridefinizione dei criteri legali connessi ai riferimenti religiosi nelle scuole da parte dei legislatori dei *Länder*, legittimati democraticamente"<sup>241</sup>.

In ogni caso, sempre secondo la Corte, gli stessi legislatori federali devono tenere presente, nell'eventuale successiva disciplina, alcuni aspetti essenziali: "la libertà di coscienza sia dell'insegnante che degli alunni, il diritto dei genitori di educare la prole e il dovere dello stato di rimanere neutrale in materia di *concezioni del mondo e di religione*".

In realtà, i primi commenti alla sentenza sono stati piuttosto critici verso la decisione, rilevando come il tribunale costituzionale abbia "scelto di non decidere"<sup>242</sup>; in ogni caso sembra chiaro che, almeno in attesa di un possibile futuro intervento legislativo del Land, qualsiasi divieto di origine amministrativa diretto a proibire il velo, debba considerarsi illegittimo.

Come è stato rilevato la pronuncia, in realtà, ha avuto come immediata conseguenza la sistematica adozione, da parte di diversi *Länder*, di testi normativi diretti proprio ad escludere l'utilizzo del velo, disattendendo le esigenze di confronto e approfondimento che, al contrario, trasparivano dalla sentenza della Corte di Karlsruhe<sup>243</sup>.

---

<sup>241</sup> B. RANDAZZO, *L'insegnante col velo alla Corte di Karlsruhe: tra il diritto all'identità personale e la neutralità religiosa dello Stato. La parola ai legislatori dei Länder*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>242</sup> *Ibidem*.

<sup>243</sup> Nello stesso Baden-Württemberg, per esempio, è stata approvata una norma che stabilisce che "Agli insegnanti delle scuole pubbliche (...) sono proibite manifestazioni politiche, religiose, ideologiche (...) che possono mettere a repentaglio o disturbare la neutralità dell'ordinamento nei confronti degli alunni o dei genitori o la pace politica, religiosa o ideologica della scuola. Particolarmente illegittimo è quel comportamento che può apparire agli alunni o ai genitori come un atteggiamento dell'insegnante contrario alla dignità umana, alla non discriminazione (...). L'esibizione dei valori e delle tradizioni cristiane e occidentali non contraddice i doveri degli insegnanti". Ancora, in Baviera gli insegnanti "durante le lezioni non possono indossare abiti e simboli che esprimono un credo religioso o ideologico, per evitare che gli alunni o i genitori possano interpretare tali simboli o abiti come espressioni di un atteggiamento che non è compatibile con i principi fondamentali della Costituzione, inclusi i valori educativi e culturali cristiano-occidentali".



## CONCLUSIONI

Il lento ma costante percorso che ha condotto la Corte costituzionale a sancire espressamente la vigenza del principio di laicità dello stato quale *principio supremo dell'ordinamento*, che trova fondamento nella formulazione degli articoli della Carta e successivo decisivo impulso nella revisione degli accordi concordatari, sembra, allo stato dei fatti, aver subito un brusco rallentamento.

Non è infatti sufficiente, perché un principio possa considerarsi pienamente rispettato all'interno di un ordinamento giuridico, la sua mera enunciazione; questa, al contrario, rischierebbe di apparire un semplice involucro, privo di reale contenuto, qualora non venisse sistematicamente promosso, da parte delle forze politiche e sociali, un programma normativo e, più in generale, culturale, di rafforzamento e consolidamento dei principi che, in esso, dovrebbero essere insiti.

Quest'ultimo profilo risulta, nel panorama politico italiano, drammaticamente (e colpevolmente) assente: la stessa sentenza n. 203 del 1989 giunge, in realtà, dopo una molteplicità di richiami, del tutto inascoltati, che la stessa Corte aveva rivolto al legislatore perché eliminasse quelle disposizioni, eredità del periodo fascista, le quali, per struttura e contenuti, si presentavano del tutto incompatibili con un ordinamento che aveva l'ambizione di proclamarsi pienamente democratico. Ecco che, solamente in seguito alla perdurante inerzia del legislatore, la Consulta è stata costretta a supplire al silenzio parlamentare; è evidente, in ogni caso, che non si sia trattato affatto di pronunce inaspettate: la giurisprudenza costituzionale, soprattutto in questo tema, è stata sempre caratterizzata da un atteggiamento di prudenza e *self restraint* preferendo, piuttosto che ricorrere a nette sentenze di incostituzionalità, attendere vane riforme legislative. In altre parole, l'atteggiamento della Corte è stato sempre connotato dalla massima cautela, a volte anche a scapito della sua stessa persuasività e coerenza.

Il complessivo atteggiamento di indifferenza, se non in qualche caso di insofferenza, verso quei doveri costituzionali strettamente connessi alla tutela della laicità è testimoniato, ormai, da numerosi indizi, tra i quali la perdurante assenza di una legge sulla libertà religiosa rappresenta, a detta di molti, il *vulnus* più grave.

Una siffatta legge, le cui relative proposte, presentate alle Camere nelle ultime legislature, detengono il non consueto primato di essere ignorate da governi *bipartisan*, avrebbe il merito, perlomeno, di abrogare l'ormai vetusta legge sui culti ammessi, la quale ancora regola i rapporti tra lo Stato e le Confessioni religiose che non hanno concluso un'intesa con il Governo o che, pur avendola conclusa, non l'hanno ancora vista approvare dal Parlamento.

Proprio quest'ultimo aspetto costituisce un'ulteriore gravissima inadempienza del legislatore, il quale, tradendo i suoi doveri costituzionali, ha trasformato le intese in semplici proposte di legge la cui discussione è arbitrariamente e sistematicamente evitata, spesso per meri calcoli politici, provocando nella Confessione religiosa un'insostenibile condizione di *impasse*. Ecco che, da queste considerazioni, si evince come ormai, il principio di laicità inteso come metodo, cioè la generalizzata predisposizione mentale che, imponendo il rispetto di tutti i diritti, non solo quelli della componente maggioritaria o di quella più forte, esige terzietà e neutralità da parte delle istituzioni, risulta ormai sacrificato all'altare del volubile e volatile consenso politico.

All'interno di questo generale contesto è di immediata comprensione come l'auspicio di veder conclusa, e approvata, un'intesa con la Confessione islamica, la seconda più numerosa nel paese e portavoce di rivendicazioni alquanto inedite e, come tali, stimolanti, rappresenti poco più che un'utopia: i timori, peraltro per nulla nascosti, suscitati dal fenomeno migratorio e dal terrorismo, dall'incompatibilità di alcune pratiche religiose con il nostro ordinamento e dalla necessità di garantire la tenuta complessiva del sistema sociale, si sono contrapposti all'imperativo costituzionale di garantire la libertà religiosa, confinando l'Islam al di fuori del contesto pubblico.

In un simile quadro complessivo, la cronica conflittualità presente all'interno del mondo musulmano e la conseguente incapacità di nominare una rappresentanza unitaria, rendono del tutto irrealizzabile, anche in prospettiva, la pur necessaria conclusione di un'intesa.



In effetti, di fronte a tali e tanto rilevanti problematiche, le perduranti disparità di trattamento che esistono tra la Confessione cattolica e gli altri culti rappresentano, paradossalmente, una questione quasi secondaria.

La speranza è che la laicità possa tornare ad essere, e soprattutto ad essere intesa, come principio attraverso il quale “tutti i cittadini, credenti e non credenti, si riconoscono nel metodo e nelle proprie, diverse, visioni della vita, senza tentare di prevaricare gli uni rispetto agli altri”; un principio che “crede nella libertà dell’uomo, nella capacità di scegliere la propria visione della vita”<sup>1</sup>.

É solo attraverso un simile approccio preliminare, necessario per poter configurare la laicità come criterio sistematico<sup>2</sup> in grado di accomunare credenti e non credenti, che si potranno realizzare le condizioni necessarie per la coesistenza di valori, magari contrastanti nei contenuti, ma coincidenti nel rifiuto di ogni fondamentalismo; la laicità, in questo modo, non si può esprimere se non attraverso un’incessante promozione del dialogo tra differenti visioni etiche ed esistenziali, le quali, solo attraverso detto raffronto, potranno giungere ad una sintesi, se non comune, almeno condivisa.

In ogni caso è essenziale ricordare come, anche qualora non si trovasse una soluzione comune, l’approccio laico risulta essenziale per approfondire le rispettive peculiari esigenze e, in subordine, per garantire che un successivo intervento legislativo possa tenere in considerazione, in ragione dell’estrema delicatezza della materia trattata, le richieste delle minoranze; l’ardua ma affascinante sfida, a tale riguardo, consiste proprio nel “distinguere tra i singoli valori che sono di per sé, presi isolatamente, non negoziabili e le concrete scelte legislative dove sono in gioco valori portati da gruppi diversi e talvolta contemporaneamente incidenti su una medesima decisione legislativa”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> M. D’AMICO, A. PUCCIO, *Laicità per tutti*, cit., 15.

<sup>2</sup> Oppure come *metodo*, secondo la visione espressa in A. BARBERA, *Il cammino della laicità*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

<sup>3</sup> *Ibidem*.



## BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Dibattito sull'applicazione della Shari'a*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1995.
- AA. VV., *Hoxha's Antireligious Campaign. A Country Study: Albania*, in [www.loc.gov](http://www.loc.gov).
- AA. VV., *La laïcité all'épreuve. Religions et libertés dans le monde*, a cura di J. Baubérot, Universalis, Paris 2004.
- AA. VV., *Le Statut constitutionnel des cultes dans les Pays de l'Union européenne*, Giuffré, Milano 1995.
- AA. VV., *Libertà religiosa e rapporti Stato-confessioni nella prospettiva di revisione della Costituzione*, a cura di F. Margiotta Broglio, in *Pol. Dir.* 1996, n. 1.
- AA. VV., *Staat und Kirke in der Europäischen Union*, a cura di G. Robbers, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1996, trad. it., Giuffré, Milano 1996.
- ACANFORA V., *Religione e Stato di diritto. Il caso francese*, in [www.olir.it](http://www.olir.it).
- AGRÓ A.S., *Sub art. 3 primo comma della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-II foro italiano, Bologna-Roma 1979.
- AHMAD 'ABD AL-WALIYY V., *Islam, l'altra civiltà*, Mondadori, Milano 2001.
- ALBERS P., *Manuale di storia ecclesiastica*, V ed., M. E. Marietti, Torino 1935.
- ALDEEB ABU-SAHLIEH S., *Les Musulmans face aux droits de l'homme*, Verlag Dieter Winkler, Bochum 1994.
- ALLIEVI S., *I musulmani in Italia: chi sono e come ci vedono*, in *Limes*, n. 3/2004.
- ALUFFI BECK-PECCOZ R., *La modernizzazione del diritto di famiglia nei paesi arabi*, Giuffré, Milano 1990.
- ALUFFI BECK-PECCOZ R., *Le leggi del diritto di famiglia negli Stati arabi del Nord-Africa*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1997.

- ALUFFI BECK-PECCOZ R., *The Legal Treatment of the Muslim Minority in Italy*, in *The Legal Treatment of Islamic Minorities in Europe*, a cura di R. Aluffi Beck-Peccoz, G. Zincone, Peeters, Leuven 2004.
- AMORTH A., *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Giuffré, Milano 1948.
- ANGELETTI S., *L'intesa tra lo Stato italiano e l'Unione Buddhista Italiana*, in [www.olir.it](http://www.olir.it).
- ANGELETTI S., *La nuova intesa con l'Unione Buddhista Italiana: una doppia conferma per il Sangha italiano*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it).
- ANTISERI D., *Laicità. Le sue radici, le sue ragioni*, Rubettino, Soveria Mannelli 2010.
- BACCARI R., *L'incredibile ritorno allo Stato Confessionale*, in *Quad. cost.*, 2003.
- BALDASSARRE A., *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI, 1989.
- BARBERA A., *Art. 2*, in *Commentario della Costituzione italiana, Artt. 1-12*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna 1975.
- BARBERA A., *Il cammino della laicità*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- BARBERA A., COCOZZA F., CORSO G., *Il principio di eguaglianza*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato, A. Barbera, Il Mulino, Bologna 1994.
- BARBERINI G., *La situation juridique des minorités religieuses en Italie*, in *The legal Status of religious minorities in the countries of the European Union*, Proceedings of the Meeting (Thessaloniki, 19-20 November 1993), Giuffré, Milano 1993.
- BARBERINI G., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, III ed., Giappichelli, Torino 2005.
- BARBIER M., *Esquisse d'une théorie de la laïcité*, in *Le Débat*, 77, novembre-décembre, 1993.
- BARBIER M., *La Laïcité*, L'Harmattan, Paris 1995.
- BARBIERI L., *Sul concetto di Confessione religiosa*, Scientifiche Italiane, Napoli-Roma-Benevento 1991.
- BARBIERI L., *Sul principio di ragionevolezza, eguaglianza e libertà delle confessioni religiose*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di V. Parlato, G.B. Varnier, Giappichelli, Torino 1995.
- BARILE P., *Appunti sulla condizione giuridica dei culti acattolici in Italia*, in *Dir. eccl.*, 1952.

- BARILE P., *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, III, 1958.
- BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna 1984.
- BARILE P., *Intervento*, in AA. VV., *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Jovene, Napoli 1991.
- BARILLARO D., *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Giuffré, Milano 1968.
- BARLASSINA F.M., *Identità affermata, alterità condivisa? Per una lettura della Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples e della Dichiarazione del Cairo sui diritti umani nell'Islam*.
- BARRERO ORTEGA A., *Cuestiones pendientes tras 25 años de libertad religiosa in España*, in [www.cic.es/cidc](http://www.cic.es/cidc).
- BAUBEROT J., *Laïcité, laïcisation, sécularisation*, in *Pluralisme religieux et laïcité dans l'Union européenne*, Paris 1994.
- BAUSANI A., *L'Islam*, Garzanti, Milano 1999.
- BEEBE R.L., *Tax Problems Posed by Pseudo-Religious Movements*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, November 1979.
- BELLINI P., *Nuova problematica della libertà religiosa individuale nella società pluralistica*, in AA. VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Milano 1973.
- BENHABIB S., *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, trad. it., Cortina, Milano 2006.
- BENIGNI R., *L'intesa con l'Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007.
- BERLINGÓ S., *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Dig. Disc. pubbl.*, IV, 1991.
- BERLINGÓ S., *Spunti per una fenomenologia della rilevanza dell'ordinamento confessionale e dell'ordine pubblico matrimoniale*, in *Raccolta di scritti in onore di P. Fedele*, Università degli Studi di Perugia, 1984.
- BERLINGÓ S., CASUSCELLI G., *Codice del diritto ecclesiastico*, Giuffré, Milano 2003.
- BERTOLINO R., *L'obiezione di coscienza*, in *Dir. eccl.*, 1983.
- BERTOLINO R., *L'obiezione di coscienza moderna. Per una fondazione costituzionale del diritto di obiezione*, Giappichelli, Torino 1994.

- BERTOLINO R., *Presentazione*, in J. Navarro Valls, J. Martinez-Torron, *Le obiezioni di coscienza*, Giappichelli, Torino 1995.
- BEYER L., BEAMAN L., *Globalization and religion*, in P. Beyer, L. Beaman, *Religion, Globalization and Culture*, Brill, Leiden 2007.
- BISCARETTI DI RUFFÍA P., *Uguaglianza (principio di)*, in *Digesto*, XIX, 1973.
- BOBBIO N., *Perché non ho firmato il “Manifesto laico”*, in AA. VV., *Manifesto laico*, a cura di E. Marzo, C. Ocone, Laterza, Roma-Bari 1999.
- BOGNETTI G., *Lo spirito del costituzionalismo americano, La Costituzione democratica*, II, Giappichelli, Torino 2000.
- BOLOGNINI F., *I rapporti tra Stato e confessioni religiose nell’art. 8 della Costituzione*, Giuffrè, Milano 1981.
- BOTTA R., *Confessioni religiose: I) Profili generali*, in *Enc. giur.*, vol. VII, 1994.
- BOTTA R., *L’intesa con gli israeliti*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1987.
- BOTTA R., *La condizione dei gruppi religiosi di più recente insediamento in Italia*, in *Dir. eccl.*, 2000.
- BOTTA R., *Manuale di diritto ecclesiastico: valori religiosi e rivendicazioni identitarie nell’autunno dei diritti*, Giappichelli, Torino 2008.
- BOUCHARD G., *Concordato e Intese, ovvero un pluralismo imperfetto*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2004.
- BRAS J.P., *L’Islam administré: illustrations tunisiennes*, in *Public et privé en Islam*, a cura di M. Kerrou, Maisonneuve & Larose, Paris 2002.
- BROUN J., *Bulgaria’s Muslim Communities: Rehabilitation and Recovery*, in *Religion, State and Society*, 2007.
- CAMPIGLIO C., *Famiglia e diritto islamico. Profili internazionale-privatistici*, in *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, a cura di S. Ferrari, Il Mulino, Bologna 2000.
- CANNIZZARO E., *Il principio di proporzionalità nell’ordinamento internazionale*, Giuffrè, Milano 2000.
- CAPORASO J., *The European Union and forms of State: westphalian, regulatory or post-modern?*, in *Journal of Common Market Studies*, 34 (1), 1966.
- CARDIA C., *Ateismo e libertà religiosa nell’ordinamento giuridico, nella scuola, nell’informazione, dall’Unità ai nostri giorni*, De Donato, Bari 1973.

- CARDIA C., *Concordato, intese, laicità dello Stato. Bilancio di una riforma*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 1, 2004.
- CARDIA C., *La riforma del Concordato*, Einaudi, Torino 1980.
- CARDIA C., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Il Mulino, Bologna 1996.
- CARDIA C., *Opere pie*, in *Enc. Dir.*, XXX, 1980.
- CARDIA C., *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, Il Mulino, Bologna 2003.
- CARDIA C., *Pluralismo (diritto ecclesiastico)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIII, 1983.
- CARDIA C., *Principi di diritto ecclesiastico: tradizione europea legislazione italiana*, II ed., Giappichelli, Torino 2005.
- CARDIA C., *Religione (libertà di)*, in *Enc. Dir.*, Aggiornam., II, 1998.
- CARDIA C., *Stato e Confessioni religiose*, Il Mulino, Bologna, 1988.
- CARDUCCI M., BERNARDINI M., D'ARNESANO B., *Turchia*, Il Mulino, Bologna 2008.
- CARMIGNANI CARIDI S., *Libertà di abbigliamento e velo islamico*, in *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, a cura di S. Ferrari, Il Mulino, Bologna 2000.
- CASTRO F., *Diritto musulmano (voce)*, in *Digesto – Disciplina civilistiche*, Utet, Torino 1994.
- CASTRO F., *La minoranza islamica in Italia*, in *La tutela giuridica delle minoranze*, a cura di S. Bartole, N. Olivetti Rason, L. Pegoraro, Cedam, Padova 1998.
- CASTRO JOVER A., *Laicidad y actividad positiva de los poderes publicos*, in [www.olir.it](http://www.olir.it).
- CASUSCELLI G., *Appunti sulle recenti proposte di legge in tema di libertà religiosa*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it).
- CASUSCELLI G., *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffré, Milano 1974.
- CASUSCELLI G., *La libertà religiosa alla prova dell'Islam: la peste dell'intolleranza*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it).
- CASUSCELLI G., *Libertà religiose e Confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1997.

- CASUSCELLI G., *Pluralismo confessionale e organizzazione dei culti acattolici*, in AA. VV., *Scritti in onore di S. Pugliatti*, III, Giuffrè, Milano 1978.
- CASUSCELLI G., DOMIANELLO S., *Intese con le Confessioni diverse dalla cattolica*, in S. Berlingò, G. Casuscelli, S. Domianello, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Utet, Torino 2000.
- CATALANO G., *Il diritto di libertà religiosa*, Giuffrè, Milano 1957.
- CAVANA P., *Interpretazioni della laicità. Esperienza italiana ed esperienza francese a confronto*, ed. A.V.E., Roma 1998.
- CAVANA P., *Modelli di laicità nelle società pluraliste. La questione dei simboli religiosi nello spazio pubblico*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, IV, 2006.
- CAVINO M., *Gli organi rappresentativi del culto islamico in Belgio: uno strappo al principio di neutralità dello Stato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, IV, 2005.
- CECCANTI S., *E se la Corte andasse in Baviera?*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, Giappichelli, Torino 2004.
- CECCANTI S., *Il Senato approva definitivamente la legge sul velo. Una soluzione non convincente, soprattutto per presidi e giudici*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- CECCANTI S., *Le nuove intese: quando il simbolico conta più dello specifico*, in *Quad. cost.*, 2000.
- CECCANTI S., *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi e società multietniche*, Il Mulino, Bologna 2001.
- CECCANTI S., *Turchia: anche la Corte di Strasburgo arruolata nella "guerra di civiltà"?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- CERETI C., *Corso di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino 1963.
- CERRI A., *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano 1976.
- CHABOD F., *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, I, Laterza, Bari 1951.
- CILARDO A., *Il diritto islamico e il sistema giuridico italiano*, Esi, Napoli 2002.
- CIMBALO G., *L'esperienza dell'Islam dell'Est Europa come contributo a una regolamentazione condivisa della libertà religiosa in Italia*, in [www.stateoechiese.it](http://www.stateoechiese.it).



- COGNETTI C., *Patria potestà e educazione religiosa della prole*, Giuffré, Milano 1968.
- COLAIANNI N., *A vent'anni dalla prima intesa. Un'analisi economica*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2004.
- COLAIANNI N., *Alla ricerca di una politica del diritto sui rapporti con l'Islam (Carta dei Valori e Dichiarazione di intenti)*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it).
- COLAIANNI N., *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'articolo 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990.
- COLAIANNI N., *Eguaglianza e pluralismo culturale e religioso. Un percorso costituzionale*, Il Mulino, Bologna 2006.
- COLAIANNI N., *Islam e Costituzione: l'ente di culto e gli statuti*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- COLAIANNI N., *L'intesa con i buddhisti*, in [www.olir.it](http://www.olir.it).
- COLAIANNI N., *La bestemmia ridotta e il diritto penale laico*, in *Foro It.*, 1996.
- COLAIANNI N., *La Consulta per l'Islam italiano: un caso di revisione strisciante della Costituzione*, in [www.olir.it](http://www.olir.it).
- COLAIANNI N., *Le intese con i Buddhisti e i Testimoni di Geova*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2000.
- COLAIANNI N., *Libertà costituzionali e diritto penale "di religione"*, in *Pol. Dir.*, I, 1996.
- COLAIANNI N., *Per un diritto di religione costituzionalmente orientato*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- COLAIANNI N., *Poligamia e principi del "diritto europeo"*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2002.
- COLAIANNI N., *Statuti delle confessioni religiose*, in *Enc. giur.*, XXX, 1993.
- COLAIANNI N., *Sull'ammissibilità e i limiti del sindacato giurisdizionale sui provvedimenti spirituali e disciplinari delle autorità confessionali*, in [www.olir.it](http://www.olir.it).
- COLAIANNI N., *Tutela della personalità e diritti della coscienza*, Cacucci, Bari 2000.
- COLAIANNI N., *Una «carta» postcostituzionale?*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it).
- COLOMBO S., *I rapporti tra lo Stato e l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia: l'intesa del 1995*, in [www.olir.it](http://www.olir.it).

- COMMISSIONE STASI, *Commissione Stasi. Rapporto sulla laicità. Velo islamico e simboli religiosi nella società europea*, Scheiwiller, Milano 2004.
- CONSORTI P., *Pluralismo giuridico: reazione giuridica multiculturalista e proposta interculturale*, in *www.statoechiase.it*.
- D'AGOSTINO F., *Il problema della laicità nell'esperienza contemporanea*, in *Secularizacion y Laicidad en la experiencia democratica moderna: Jornadas de Estudio*, Oñati, 25-26 maggio 1995, a cura di J. Goti Ordenana, Libreria Carmelo, San Sebastian 1996.
- D'AMICO M., *I diritti contesi*, Franco Angeli, Milano 2008.
- D'AMICO M., *Una nuova figura di reato: la bestemmia contro la 'divinità'*, in *Giur. Cost.*, 1995.
- D'AMICO M., PUCCIO A., *Laicità per tutti*, Franco Angeli, Milano 2009.
- D'ANGELO G., *A proposito della natura giuridica della Chiesa di Scientology: una significativa presa di posizione della sezione tributaria della Corte di Cassazione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, III, 2002.
- D'ANGELO G., *Nuovi movimenti religiosi tra (pretesa) uniformità di qualificazione e (reale) diversificazione dei relativi profili disciplinari: la Chiesa di Scientology nella più significativa giurisprudenza*, in *Dir. eccl.*, II, 2003.
- D'ARIENZO M., *Attualità della tolleranza*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 2004.
- D'AVACK P.A., *Confessionismo*, in *Enc. dir.*, VIII, 1961.
- D'AVACK P.A., *Il problema storico giuridico della libertà religiosa*, Bulzoni, Roma 1964.
- D'AVACK P.A., *Libertà religiosa (diritto ecclesiastico)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIV, Giuffré, Milano 1974.
- D'AVACK P.A., *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, Parte gen., II ed., Giuffré, Milano 1978.
- D'ONORIO J.-B., *La crise de la laïcité française*, in AA. VV. *La laïcité au défi de la modernité*, Actes du X Colloque National des Juristes catholiques, Paris 11-12 novembre 1989, Tequi, Paris 1990.
- DALLA TORRE G., *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano, aspetti dogmatici e spunti ricostruttivi*, Giuffré, Milano 1979.

- DAVID R., *Droit civil comparé* in *Les grands systèmes de droit contemporains*, Dalloz, Paris 1964.
- DE MARCO E., *La «negoziatura legislativa»*, Cedam, Padova 1984.
- DEL GIUDICE V., *La questione romana e i rapporti tra Stato e Chiesa fino alla Conciliazione*, Edizioni dell'Ateneo, Roma 1947.
- DEL GIUDICE V., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano 1949.
- DEL GIUDICE V., *Manuale di diritto ecclesiastico*, X ed., Giuffrè, Milano 1964.
- DENNINGER E., *Menschenrechte und Grundgesetz*, Weinheim, Belz Athenäum 1994, trad. it., a cura di G. Amirante, *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, Giappichelli, Torino 1998.
- DI COSIMO G., *Costituzione e Islam in Italia*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- DI COSIMO G., *Simboli religiosi nei locali pubblici: le mobili frontiere dell'obiezione di coscienza*, in *Giur. Cost.*, 2000.
- DIENI E., *Simboli, religioni, regole e paradossi*, in [www.olir.it](http://www.olir.it).
- DOMIANELLO S., *I matrimoni "davanti ai ministri di culto"*, in *Trattato di Diritto di Famiglia*, a cura di P. Zatti, I/1, 2002.
- DONATI P., *Oltre il multiculturalismo*, Laterza, Roma-Bari 2008.
- ESPOSITO C., *Eguaglianza e giustizia nell'articolo 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova 1954.
- ESPOSITO C., *Libertà e potestà delle confessioni religiose*, in *Giur. Cost.*, 1958.
- EVANS M.D., *Religious Liberty and International Law in Europe (Cambridge Studies in International and Comparative Law)*, Cambridge University Press, Cambridge 1997.
- FACCHI A., *I diritti dell'Europa multiculturale*, Laterza, Roma-Bari 2001.
- FANTELLI P., *Le minoranze islamiche nella Bulgaria post-comunista: ingerenze statali e libertà confessionali*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it).
- FERRABOSCHI M., *Laici* (voce), in *Enc. Dir.*, XXIII, 1973.
- FERRARI S., *Diritti dell'uomo e libertà dei gruppi religiosi. Problemi giuridici dei nuovi movimenti religiosi*, Cedam, Padova 1989.
- FERRARI S., *La laicità asimmetrica. Cristianesimo e religione civile in Europa*, in *Il Regno-attualità*, n.6, 2006.

- FERRARI S., *La libertà religiosa in Israele. Problemi e prospettive*, in *La libertà religiosa*, III vol., Rubbettino, Soveria Mannelli 2002.
- FERRARI S., *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di V. Parlato. G.B. Varnier, Giappichelli, Torino 1995.
- FERRARI S., *Libertà religiosa individuale ed uguaglianza delle comunità religiose nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1997.
- FERRARI S., *Lo spirito dei diritti religiosi*, Il Mulino, Bologna 2002.
- FERRARI S., *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, Il Mulino, Bologna 2000.
- FERRARI S., *Profili giuridici e valoriali dell'integrazione dell'islam nella società europea e italiana e modelli di rapporto tra confessione islamica e Stato in corso di elaborazione in Europa*, relazione presentata al Convegno *L'islam in Italia. Appartenenze religiose plurali e strategie diversificate*, Torino, 2-3 dicembre 2004, in [www.centrodoardoagnelli.it](http://www.centrodoardoagnelli.it).
- FINOCCHIARO F., *Art. 8*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di V. Branca, vol. I, Zanichelli-II foro italiano, Bologna-Roma 1975.
- FINOCCHIARO F., *Art. 19*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di V. Branca, vol. II, Zanichelli-II foro italiano, Bologna-Roma 1977.
- FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna 1996.
- FINOCCHIARO F., *Libertà: VII) Libertà di coscienza e di religione*, in *Enc. giur.*, XIX, 1990.
- FIorentino S., *La libertà di religione (art. 19)*, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. Casuscelli, II ed., Giappichelli, Torino 2007.
- FIORITA N., *La disciplina della libertà religiosa: accontentarsi del male minore?*, in *Quad. cost.*, 2007.
- FIORITA N., *Se il crocifisso afferma e conferma la laicità dello Stato: paradossi, incongruenze e sconfinamenti di una sentenza del Tar del Veneto*, in [www.olir.it](http://www.olir.it).
- FIORITA N., ONIDA F., *Cenni critici sui nuovi progetti di legge sulla libertà religiosa*, in [www.statoechiase.it](http://www.statoechiase.it).

- FLORIDIA G.G., SICARDI S., *Dall'eguaglianza dei cittadini alla laicità dello Stato. L'insegnamento confessionale nella scuola pubblica tra libertà di coscienza, pluralismo, religioso e pluralità delle fonti*, in *Giur. cost.*, II, 1989.
- FLORIS P., *Autonomia confessionale: principi-limite fondamentali e ordine pubblico*, Jovene, Napoli 1992.
- FLORIS P., "Uguale libertà" delle confessioni religiose e bilateralità tra Stato e Chiese: *teorie giuridiche e progetti di riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983.
- FOBLETS M.C., OVERBEEKE A., *State Intervention in The Institutionalisation of Islam in Belgium*, in *Religious Freedom and the Neutrality of the State: the Position of Islam in The European Union*, a cura di W.A.R. Shadid, P.S. Van Koningsveld, Peeters, Leuven-Paris 2002.
- FOUAD ALLAM K., *Islam e laicità*, in AA. VV., *Le ragioni dei laici*, a cura di G. Preterossi, Laterza, Bari 2005.
- FOUAD ALLAM K., *L'Islam contemporaneo in Europa e in Italia fra affermazione identitaria e nuova religione minoritaria*, in *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, a cura di G. Zincone, Il Mulino, Bologna 2001.
- FRAU R., *Le comunità israelitiche in Italia*, Giuffré, Milano 1971.
- FREGOSI F., *Islam, una religione senza clero? Una riflessione comparata*, in *Daimon*, n. 3, 2003.
- FREGOSI F., *Recevabilité du droit islamique dans les États européens: entre revendication sociale, mise en oeuvre limitée et enjeu symbolique*, in *Lectures contemporaines du droit islamique. Europe et monde arabe*, a cura di F. Fregosi, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg 2004.
- GALLI C., *Libertà e laicità*, in AA. VV., *Le ragioni dei laici*, a cura di G. Preterossi, Laterza, Bari 2005.
- GEMMA G., *Vita (diritto alla)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, 1999.
- GIANNI M., *I limiti del modello repubblicano francese come modello di gestione del multiculturalismo*, in [www.unipr.it/arpa/dsgs](http://www.unipr.it/arpa/dsgs).
- GIANNINI A., *La legislazione ecclesiastica fascista preconcordataria*, in AA. VV., *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano 1939.
- GISMONDI P., *Esigenze di armonizzazione costituzionale*, in *Dir. Eccl.*, 1977.

- GISMONDI P., *Il nuovo giurisdizionalismo italiano*, Giuffré, Milano 1946.
- GISMONDI P., *La posizione della Chiesa Cattolica e delle altre confessioni religiose nel diritto costituzionale ai fini della tutela penale*, in *Giur. Cost.*, 1957.
- GISMONDI P., *Lezioni di diritto ecclesiastico. Stato e Confessioni religiose*, III ed., Giuffré, Milano 1975.
- GIUFFRÉ F., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano 2002.
- GRAZIANO L., *Andando oltre la «standardizzazione» delle intese: la chiesa apostolica in Italia e l'articolo 8.3 della Costituzione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007.
- GROSSI P., *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova 1972.
- GUARINO A., *Obiezione di coscienza e valori costituzionali*, Jovene, Napoli 1992.
- GUASCO M., *Storia del clero in Italia dall'Ottocento a oggi*, Laterza, Bari 1997.
- GUAZZAROTTI A., *Giudici e minoranze religiose*, Giuffré, Milano 2001.
- GUAZZAROTTI A., *Nuove intese con le minoranze religiose e abuso della normazione simbolica*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- GUERZONI L., *Ipotesi sull'obiezione di coscienza*, in AA.VV., *Studi in onore di G. Vignocchi*, Mucchi, Modena 1992.
- GUOLO R., *La rappresentanza dell'Islam italiano e la questione delle intese*, in *Musulmani in Italia, la condizione giuridica delle comunità islamiche*, a cura di S. Ferrari, Il Mulino, Bologna 2000.
- GUOLO R., *Le organizzazioni islamiche in Italia e le reti transazionali di riferimento*, relazione presentata al Convegno *L'Islam in Italia. Appartenenze religiose plurali e strategie diversificate*, Torino 2-3 dicembre 2004, in [www.centroedoardoagnelli.it](http://www.centroedoardoagnelli.it).
- HABERLE P., *Diritto e verità*, (trad. it.), Einaudi, Torino 2000.
- HARRISON G., *I fondamenti antropologici dei diritti umani*, Meltemi, Roma 2003.
- HECKEL M., *Die religionsrechtliche Parität*, in Joseph List/Dietrich Pirson (Hg.), *Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, 2. Aufl., Berlin 1994.
- HECKEL M., *Gleichheit oder Privilegien? Der Allgemeine und der Besondere Gleichheitssatz*, J.C.B. Mohr, Tübingen 1993.

- HECKEL M., *Religionsunterricht in Brandenburg, zur Regelung des Religionsunterrichtes und des Faches*, LER, Berlin 1998.
- HEGEL G.W.F., *Enciclopedia delle scienze filosofiche in compendio*, 1821, trad. it., a cura di B. Croce, Laterza, Bari 1907.
- HERVIEU-LEGER D., *Il pellegrino e il convertito. La religione in movimento*, trad. it., Il Mulino, Bologna 2003.
- IBÁN I.C., *Conclusioni*, in S. Ferrari, I.C. Ibán, *Diritto e religione in Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna 1997.
- IBÁN I.C., *I gruppi religiosi*, in S. Ferrari, I.C. Ibán, *Diritto e religione in Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna 1997.
- IBÁN I.C., *State and Church in Spain*, in *State and Church in the European Union*, a cura di G. Robbers, II ed., Nomos, Baden-Baden 2005.
- INTROVIGNE M., *La Turchia e l'Europa. Religione e politica nell'islam turco*, Sugarco, Milano 2006.
- INTROVIGNE M., *Rapporti parlamentari e governativi sulle "sette" in Europa occidentale, 1996-1999*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, II, 1999.
- JARASS H.D., *Art. 19 (Grundrechtseinschränkung; Grundrechtsrager; Rechtsschutz)*, in Jarass H.D., Pieroth B., *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Beck, München 1997.
- JEMOLO A.C., *Guarentigie Pontificie*, in *Nuovo Digesto Italiano*, VI, Utet, Torino 1938.
- JEMOLO A.C., *La questione romana*, ISPI, Milano 1938.
- JEMOLO A.C., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, III ed., Giuffrè, Milano 1962.
- JEMOLO A.C., *Premesse allo studio dei rapporti tra Stato e Chiesa*, Giuffrè, Milano 1970.
- KARAYANNI M.M., *Multiculturalismo e misure in materia di religione per la minoranza Arabo-Palestinese in Israele*, in [www.dirittoequestionipubbliche.org](http://www.dirittoequestionipubbliche.org).
- KLEIN C., *Stato, ebraismo e confessioni religiose in Israele*, in AA. VV., *Il mediterraneo nel Novecento. Religioni e Stati*, a cura di A. Riccardi, San Paolo, Cinisello Balsamo 1994.
- KRISTEFF A., *An Attempt at Modernization: The New Bulgarian Legislation in the Field of Religious Freedom*, in *Brigham Young University Law Review*, 2001.

- LANDOLFI S., *L'intesa tra Stato e culto acattolico. Contributo alla teoria delle "fonti" del diritto ecclesiastico italiano*, Jovene, Napoli 1962.
- LARICCIA S., *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Il Mulino, Bologna 1989.
- LARICCIA S., *Diritti di libertà in materia religiosa e principi di imparzialità e di laicità delle istituzioni civili: la parola alla Corte Costituzionale*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, Giappichelli, Torino 2004.
- LARICCIA S., *Diritto ecclesiastico*, III ed., Cedam, Padova 1986.
- LARICCIA S., *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Giuffrè, Milano 1967.
- LARICCIA S., *Problemi in tema di autonomie normative. L'autonomia normativa delle confessioni religiose*, in AA. VV., *Studi in onore di Gaetano Catalano*, III, Soveria Mannelli, Rubbettino 1998.
- LARICCIA S., *Stato e chiesa (rapporti tra)*, in *Enc. dir.*, XCIII, Giuffrè, 1990.
- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino 1986.
- LAVENA G., *Il rapporto intesa-legge secondo l'art. 8 Cost.: dai modelli teorici alla legge emanata sulla base dell'intesa con la Tavola Valdese*, in *Studi Parmensi*, XXXVI, 1984.
- LENER S., *I Patti lateranensi nel sistema dei nuovi principi costituzionali*, in *Civiltà Cattolica*, Roma 1950.
- LEVI A., *Laici e credenti. Il dialogo necessario*, in *Rivista bimestrale di cultura e di politica*, n. 6 novembre-dicembre, Il Mulino, Bologna 2004.
- LICASTRO A., *L'intervento del giudice nelle formazioni sociali religiose a tutela dei diritti del fedele espulso*, in [www.olir.it](http://www.olir.it).
- LILLO P., *Libertà religiosa*, in *Dizion. dir. pubbl.*, a cura di S. Cassese, IV, Giuffrè, Milano 2006.
- LINK C., *Religionsunterricht*, in *Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland*, II, Dunkler & Humblot, Berlin 1995.
- LOMBARDI G.M., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano 1967.
- LONG G., *Alle origini del pluralismo confessionale: il dibattito sulla libertà religiosa nell'età della Costituente*, Il Mulino, Bologna 1990.



- LONG G., *I capisaldi del dibattito alla Costituente*, in *Pol. Dir.*, I, vol. XXVII, 1996.
- LONG G., *Le confessioni religiose “diverse dalla cattolica”. Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Il Mulino, Bologna 1991.
- LONG G., *Le intese con l’Unione avventista e con le assemblee di Dio in Italia*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1987.
- LONG G., *Le nuove intese: una naturale tendenza espansiva?*, in *Quad. cost.*, 2000.
- LONG G., DI PORTO V., *Dall’eccezione alla regola: le Confessioni non cattoliche e l’otto per mille dell’Irpef*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1998.
- LUTHER J., *Il velo scoperto dalla legge: tavole di giurisprudenza costituzionale comparata*, in [www.olir.it](http://www.olir.it).
- MACRÍ G., *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell’Unione Europea*, in G. Macrì, M. Parisi, V. Tozzi, *Diritto ecclesiastico europeo*, Laterza, Roma-Bari 2006.
- MACRÍ G., *Islam, rappresentanza degli interessi religiosi e diritto comune europeo*, in [www.olir.it](http://www.olir.it).
- MAGNI C., *Teoria del diritto ecclesiastico civile*, II ed., Cedam, Padova 1952.
- MAMMUCCARI R., LANZI G.C., *Giurisprudenza in tema di educazione religiosa della prole*, Giuffré, Milano 1968.
- MANCINI S., *Il potere dei simboli, i simboli di potere: laicità e religione alla prova del pluralismo*, Cedam, Padova 2008.
- MANCINI S., *La Camera dei Lords sul caso di Sabina Begum*, in *Quad. cost.*, III, 2003.
- MANCINI S., *La contesa sui simboli: laicità liquida e protezione della Costituzione*, in [www.quadernicostituzionli.it](http://www.quadernicostituzionli.it).
- MANGIAMELI S., “Laicità” dello Stato tra neutralizzazione del fattore religioso e “pluralismo confessionale e culturale”, in *Diritto e Società*, 1997.
- MANGIONE G., *Il simbolo religioso nella giurisprudenza recente del Tribunale Federale Costituzionale Tedesco*, in *Symbolon/Diabolon. Simboli, religioni, diritti nell’Europa multiculturale*, a cura di E. Dieni, S. Ferrari, A. Pacillo, Il Mulino, Bologna 2005.
- MANTECON J., *Islam in Spain*, in *The Legal Treatment of Islamic Minorities in Europe*, a cura di R. Aluffi-Beck Peccoz, G. Zincone, Peeters, Leuven 2004.

- MARGIOTTA BROGLIO F., *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in F. Margiotta Broglio, C. Mirabelli, F. Onida, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Il Mulino, Bologna 1997.
- MARGIOTTA BROGLIO F., *La laicità dello Stato*, in AA. VV., *Le ragioni dei laici*, a cura di G. Preterossi, Laterza, Bari 2005.
- MARGIOTTA BROGLIO F., *La riforma dei Patti Lateranensi dopo vent'anni*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2004.
- MARGIOTTA BROGLIO F., *La qualificazione giuridica delle relazioni fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica. Rassegna critica degli orientamenti della dottrina e spunti ricostruttivi*, Società tip. modenese, Modena 1963.
- MARGIOTTA BROGLIO F., *Uno scontro tra libertà: la sentenza "Otto Preminger-Institut" della Corte Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2, 1995.
- MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 1988.
- MARTINES T., *Libertà religiosa e di formazione della coscienza*, in AA. VV., *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa*, Edersa, Madrid 1989.
- MARTINEZ-TORRON J., *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2, maggio-agosto, 1993.
- MARTINEZ-TORRON J., *Lo statuto giuridico dell'Islam in Spagna*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 1, 1996.
- MARZANO F., , *Il diritto comune delle intese*, in AA.VV., *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Atti del convegno di studi (Roma, 3 aprile 1990), Jovene, Napoli 1991.
- MAZZIOTTI M., *Diritti sociali*, in *Enc. Dir.*, XII, 1964.
- MAZZONE L., *I simboli*, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. Casuscelli, II ed., Giappichelli, Torino 2007.
- MELLONI A., *Chiesa madre, chiesa matrigna*, Einaudi, Torino 2004.
- MIRABELLI C., *Confessioni religiose*, in *Dizion. dir. pubbl.*, a cura di S. Cassese, IV, Giuffrè, Milano 2006.
- MIRABELLI C., *Il disegno di legge di riforma delle norme sulla libertà religiosa*, in *Dalla legge sui culti ammessi al Progetto di legge sulla libertà religiosa*, a cura di G. Leziroli, Jovene, Napoli 2004.

- MIRABELLI C., *Osservazioni interlocutorie sulle intese tra Stato e confessioni religiose in forma pattizia*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, a cura di C. Mirabelli, Giuffrè, Milano 1978.
- MODUGNO F., *La Corte costituzionale di fronte ai Patti lateranensi*, in *Giur. Cost.*, I, 1971.
- MODUGNO F., *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enc. giur.*, XXIV, 1991.
- MODUGNO F., *Ragione e Ragionevolezza*, in *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico, I, Ragione, ragionevolezza, esperienza (esperimento), dimensione oggettiva e storica della ricerca scientifica e giuridica*, a cura di A. Cerri, Aracne, Roma 2007.
- MODUGNO F., D'ALESSIO R., *Prefazione*, in *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Napoli, Jovene, 1991.
- MOHAMED U.K., *Una pratica millenaria: conoscerla per sconfiggerla*, in *Pol. dir.*, 1992.
- MORERAS J., *Limits and Contradictions in the Legal Recognition of Muslims in Spain*, in *Religious Freedom and the Neutrality of the State: the Position of Islam in The European Union*, a cura di W.A.R. Shadid, P.S. Van Koningsveld, Peeteres, Leuven-Paris 2002.
- MORI G., *Ortodossia e intesa con lo Stato italiano: il caso della Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007.
- MORO A., *I principi dei rapporti sociali (culturali). Relazione alla I Sottocommissione*, in *La nuova Costituzione italiana. Progetto e relazioni*, a cura di M. Ruini e altri, ed. Studium, Roma 1947.
- MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano 2001.
- MORTATI C., *Costituzione (Dottrine generali e Costituzione della Repubblica Italiana)*, in *Enc. Dir.*, XI, 1962.
- MORTATI C., *In tema di legge ingiusta*, in *Giur. Cost.*, 1960.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1962.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., vol. II, Cedam, Padova 1976.

- MOTILLA A., *L'accordo di cooperazione tra la Spagna e la Commissione islamica. Bilancio e prospettive*, in *Musulmani in Italia: la condizione giuridica delle comunità islamiche*, a cura di S. Ferrari, Il Mulino, Bologna 2000.
- MOTILLA A., *Religious Pluralism in Spain: Striking the Balance Between Religious Freedom and Constitutional Rights*, in *Brigham Young University Law Review*, 2004.
- MUSSELLI L., *Dai Concordati alla problematica islamica. Religione e diritto in Italia e in Europa*, La Goliardica Pavese, Pavia 2006.
- MUSSELLI L., *Insegnamento della religione cattolica e tutela della libertà religiosa*, in *Giur. cost.*, 1989.
- MUSSELLI L., *Libertà religiosa e di coscienza*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, 1994.
- NICOTRA I., *Il crocifisso nei luoghi pubblici: la Corte Costituzionale al bivio tra riaffermazione della laicità di «servizio» e fughe in avanti verso un laicismo oltranzista*, in *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Giappichelli, Torino 2004.
- NICOTRA I., *Turchia: partito islamico e laicità dello Stato*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- NIGRO P.A., *Scuola e famiglia nella costituzione italiana*, in [www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it](http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it).
- NINATTI S., *Il rilievo dell'original intent nell'interpretazione dell'art. 7 della costituzione italiana*, in AA. VV., *Lavori preparatori ed original intent del legislatore nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di I. Nicotra e F. Giuffrè, Atti del seminario di Catania svoltosi il 5 ottobre 2007, Quaderni del Gruppo di Pisa, Giappichelli, Torino 2008.
- OCCHIOCUPO N., *Liberazione e promozione umana nella Costituzione: unità di valori nella pluralità di posizioni*, Giuffrè, Milano 1984.
- ODDI A., *Non c'è privacy senza intesa?*, in *Giur. Cost.*, 2002.
- OKIN S.M., *Diritti delle donne e multiculturalismo*, Cortina, Milano 2007.
- OLIVERO G., *Sui contratti fra i protocolli lateranensi e la Costituzione*, in *Foro it.*, IV, 1962.

- OLIVIERO M., *Il costituzionalismo dei Paesi arabi*, I, *Le Costituzioni del Maghreb*, Giuffr , Milano 2003.
- OLIVITO E., *Laicit  e simboli religiosi nella sfera pubblica: esperienze a confronto*, in *Dir. pubbl.*, 2004.
- ONIDA F., *Il fenomeno religioso nei sistemi giuridici extraeuropei*, in F. Margiotta Broglio, C. Mirabelli, F. Onida, *Religioni e sistemi giuridici, introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Il Mulino, Bologna 1997.
- ONIDA F., *Il problema dei valori nello Stato laico*, in AA. VV., *Il principio di laicit  nello Stato democratico*, a cura di M. Tedeschi, Rubbettino, Soveria Mannelli 1996.
- ONIDA F., *L'alternativa del diritto comune*, in *Principio pattizio e realt  religiose minoritarie*, a cura di V. Parlato, G.B. Varnier, Giappichelli, Torino 1995.
- ONIDA V., *Eguaglianza, legalit , costituzione*, in *Principio di eguaglianza e principio di legalit  nella pluralit  degli ordinamenti giuridici*, Annuario 1998, Atti dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, XIII Convegno annuale Trieste, 17-18 dicembre 1998, Cedam, Padova 1998.
- ONIDA V., *La ricognizione dei principi costituzionali in materia di religione*, in AA. VV., *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, a cura di V. Tozzi, Edisud, Salerno 1993.
- ONIDA V., *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato, A. Barbera, Il Mulino, Bologna 1994.
- ONIDA V., *Profili costituzionali delle intese*, in AA. VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Giuffr , Milano 1978.
- ONIDA V., *Un concordato per superare il Concordato*, in *Argomenti radicali*, n. 15, 1980.
- ORIGONE A., *La libert  religiosa e l'ateismo*, in AA. VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di L. Rossi*, Giuffr , Milano 1952.
- PACE A., *Problematica delle libert  costituzionali. Lezioni (parte generale)*, Cedam, Padova 1985.
- PACILLO V., *L'intesa con la Chiesa di Ges  Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni: prime considerazioni*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007.

- PACILLO V., PASQUALI CERIOLI J., *I simboli religiosi. Profili di diritto ecclesiastico italiano e comparato*, Giappichelli, Torino 2005.
- PACINI A., *I musulmani in Italia. Dinamiche organizzative e processi di integrazione con le società e le istituzioni italiane*, in [www.centroedoardoagnelli.it](http://www.centroedoardoagnelli.it).
- PACINI A., *L'islam e il dibattito sui diritti dell'uomo*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1998.
- PALADIN L., *Considerazioni sul principio costituzionale d'eguaglianza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962.
- PALADIN L., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano 1965.
- PALLAVICINI A.A.W., *L'Islam interiore*, Mondadori, Milano 1991.
- PAPATHOMAS G., *Le Patriarcat oecuménique de Constantinople, les Eglises autocéphales de Chypre et de Grèce et la politeia monastique du Mont Athos dans l'Europe Unie*, 4 vol. (tesi di dottorato europeo in diritto canonico, Università di Paris-Sud), 1994.
- PARISI M., *Il sistema europeo di relazioni tra gli Stati e le organizzazioni religiose: conservazione o innovazione nella prospettiva della Costituzione dell'Unione Europea?*, in [www.olir.it](http://www.olir.it).
- PASQUALI CERIOLI J., *I rapporti con le confessioni religiose*, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. Casuscelli, II ed., Giappichelli, Torino 2007.
- PASQUALI CERIOLI J., *Il crocifisso afferma la laicità, ma il giudice la nega. Commento critico a Tar Veneto, sent. 22 marzo 2005 n. 1110*, in [www.olir.it](http://www.olir.it).
- PASQUALI CERIOLI J., *L'indipendenza dello stato e delle confessioni religiose: contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano 2006.
- PASTORI G., *L'obiezione di coscienza nell'ordinamento italiano*, in *Realtà e prospettive dell'obiezione di coscienza. I conflitti degli ordinamenti*, a cura di B. Perrone, Giuffrè, Milano 2002.
- PEDULLÀ L., *Sulla protezione imparziale del sentimento religioso (nota a Corte cost., sent. n. 168 del 2005)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- PETEVA J., *Chiesa e Stato in Bulgaria*, in *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, a cura di S. Ferrari, W.Jr. Cole Durham, E.A. Sewell, Il Mulino, Bologna 2004.

- PETRONCELLI M., *Manuale di diritto ecclesiastico*, II ed., Jovene, Napoli 1965.
- PEYROT G., *Confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, III, 1989.
- PEYROT G., *Gli evangelici nel loro rapporto con lo Stato dal fascismo a oggi*, Società di Studi Valdesi, Torre Pellice 1977.
- PEYROT G., *Significato e portata delle intese*, in AA. VV. *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, a cura di C. Mirabelli, Giuffrè, Milano 1978.
- PIN A., *Democrazia, diritti fondamentali e islam*, in *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti Europee*, a cura di M. Cartabia, Il Mulino, Bologna 2007.
- PIN A., *Laicità e islam nell'ordinamento italiano. Una questione di metodo*, in *Pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova*, CLXXV, Cedam, Padova 2010.
- PIOLA A., *La questione romana nella storia e nel diritto. Da Cavour al Trattato del Laterano*, Cedam, Padova 1931.
- PISTOLESI I., *Il finanziamento delle confessioni religiose*, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. Casuscelli, II ed., Giappichelli, Torino 2007.
- PIZZORUSSO A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna 2002.
- PIZZORUSSO A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Il foro italiano, 1984.
- PORTIGLIATTI BARBOS M., *Il diritto di rifiutare le cure*, in *Dig. disc. pen.*, IV, 1990.
- POULAT E., *Liberté. Laïcité. La guerre des deux France et le principe de la modernité*, Cerf, Paris 1987.
- PREDIERI A., *Islam e costituzione*, Laterza, Roma-Bari 2006.
- QUADRI S., *Un presunto caso di legge atipica: la legge che regola i rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in AA. VV., *Scritti degli allievi offerti ad A. Tesaurò nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, II, Giuffrè, Milano 1968.
- RANDAZZO B., *Art. 8 in Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. I, Utet, Torino 2006.

- RANDAZZO B., *Diversi ed uguali, le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffré, Milano 2008.
- RANDAZZO B., *L'insegnante col velo alla Corte di Karlsruhe: tra il diritto all'identità personale e la neutralità religiosa dello Stato. La parola ai legislatori dei Länder*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- RANDAZZO B., *La Corte apre al giudizio di uguaglianza tra le confessioni religiose?*, in *Giur. Cost.*, 1998.
- RANDAZZO B., *Pluralism in education and democratic society: teaching religion in the state schools*, in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu).
- RANDAZZO B., *Turchia: lo scioglimento del Refah partisi turco: Strasburgo non ci ripensa*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- RATZINGER J., PERA M., *Senza radici*, Mondadori, Milano 2005
- RAVÁ A., *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, Giuffré, Milano 1959.
- RAVÁ A., *Corte Costituzionale e religione di Stato*, in *Dir. soc.*, 4, 1998.
- RAVÁ A., *Revisione del Concordato lateranense o revisione costituzionale? Appunti su una proposta di modificazione degli artt. 7 e 8 della Costituzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, II, 1971.
- REPOSO A., *Eguaglianza costituzionale e persone giuridiche*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1973.
- RESCIGNO G.U., *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *Eguaglianza e legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Cedam, Padova 1999.
- RESCIGNO P., *Interesse religioso e formazioni sociali*, in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Atti del Convegno nazionale di Diritto Ecclesiastico, Siena 30 novembre-2 dicembre 1972, Giuffré, Milano 1973.
- RESCIGNO P., *Persone e comunità: saggi di diritto privato*, Il Mulino, Bologna 1966.
- RICCA M., *Art. 19*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I, Utet, Torino 2006.
- RICCA M., *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Giappichelli, Torino 2006.



- RIMOLI F., *Alcune considerazioni sull'insegnamento scolastico della religione alla luce del principio di laicità dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1991.
- RIMOLI F., voce *Laicità (dir. cost.)*, in *Enc. Giur.*, XVIII, 1995.
- ROCCELLA A., *Macellazione e alimentazione*, in *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, a cura di S. Ferrari, Il Mulino, Bologna 2000.
- ROLLA G., *L'incidenza del multiculturalismo sui sistemi costituzionali*, relazione alla *Summer School Multiculturalismo e diritti: Accomodating Diversity*, Volterra, 8-12 settembre, 2008.
- ROSSI E., *L'obiezione di coscienza del giudice*, in *Foro it.*, I, 1988.
- ROSSI E., *Laicità e simboli religiosi*, in *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, Atti del XXII Convegno annuale, Napoli, 26-27 ottobre 2007, a cura di Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cedam, Padova 2008.
- ROSSI E., *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova 1989.
- RUFFINI F., *Corso di diritto ecclesiastico italiano, la libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Fratelli Bocca Editori, Torino 1924.
- RUFFINI F., *La libertà religiosa. Storia dell'idea*, 1901, rist. Feltrinelli, Milano 1967.
- RUGGIERI A., *Stato di diritto e dinamica istituzionale (Spunti per una riflessione)*, in *Pol. dir.*, Il Mulino, Bologna 1990.
- RUSCONI G.E., *Come se Dio non ci fosse: laici, cattolici e democrazia*, Einaudi, Torino 2000.
- SACERDOTI C., *Ebraismo e Costituzione. Prospettive di intesa tra comunità israelitiche e Stato*, in AA. VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, a cura di C. Mirabelli, Giuffré, Milano 1978.
- SAMANDI Z., *Autorité religieuse et pouvoir politique: tradition et mutations. Le cas de la Tunisie*, in *Pluralisme social, pluralisme politique et démocratie, Cahiers du Ceres* 19, Tunis 1991.
- SANDULLI A.M., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. soc.*, 1975
- SARACENI G., *Introduzione allo studio del diritto ecclesiastico*, Soc. Ed. Napoletana, Napoli 1982.

- SCHMITT C., *Le categorie del "politico". Saggi di teoria politica*, 1932, trad.it., a cura di G. Miglio e P. Schiera, Il Mulino, Bologna 1972.
- SCOPPOLA P., *La Chiesa e il fascismo. Documenti e interpretazioni*. Laterza, Bari, 1971.
- SENDER S., *Più vicino all'esempio europeo che a quello americano*, in AA. VV., *Israele, Stato ebraico, Stato degli ebrei o Stato degli israeliani?*, in [www.cipmo.org/ricerche/ricerche-cipmo/stato-ebraico/testo.pdf](http://www.cipmo.org/ricerche/ricerche-cipmo/stato-ebraico/testo.pdf).
- SILEONI S., *Partecipazione e tutela del pluralismo: la Tavola transculturale per la questione dell'emergenza in Canada e la consulta per l'Islam in Italia*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).
- SILVESTRI G., *Uguaglianza, ragionevolezza e giustizia costituzionale*, Relazione al seminario svoltosi il 15 maggio 2008 presso l'Università degli studi di Milano Bicocca, Milano 2008.
- SPADARO A., *Laicità e Confessioni religiose: dalle etiche collettive (laiche e religiose) alla meta-etica pubblica (costituzionale)*, in *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, Atti del XXII Convegno annuale, Napoli, 26-27 ottobre 2007, a cura di Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cedam, Padova 2008.
- SPADOLINI G., *Le due Rome: Chiesa e Stato fra 800 e 900*, Le Monnier, Firenze 1973.
- SPAGNA MUSSO E., *Costituzione rigida e fonti atipiche*, Morano, Napoli 1966.
- SPINELLI L., *Diritto ecclesiastico*, Utet, Torino 1976.
- TEDESCHI M., *Nuove religioni e confessioni religiose*, in AA. VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli*, vol. I, II, Giuffrè, Milano 1988.
- TEGA D., *La laicità francese ritorna ostile alle religioni?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- TORFS R., *State and Church in Belgium*, in *State and Church in the European Union*, a cura di G. Robbers, II ed., Nomos, Baden-Baden 2005.
- TOSATO E., *Persona, Società intermedie e Stato*, Saggi, Giuffrè, Milano 1989.
- TOZZI V., *C'è una politica ecclesiastica dei Governi. E la dottrina?*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it).

- TOZZI V., *Religiosità umana, fenomeno religioso collettivo e Costituzione italiana*, in [www.statoechiase.it](http://www.statoechiase.it).
- TOZZI V., *Riforma amministrativa e interessi religiosi. Il riassetto dell'assistenza e della beneficenza*, Jovene, Napoli 1983.
- TOZZI V., *Società multiculturale, autonomia confessionale e questione della sovranità*, in *Dir. eccl.*, 1, Fabrizio Serra editore, Pisa 2000.
- TROILO S., *La libertà religiosa a sessant'anni dalla Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- VALSECCHI A., *L'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche*, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. Casuscelli, II ed., Giappichelli, Torino 2007.
- VARNIER G.B., *Le norme in materia di libertà religiosa: molti silenzi e rinnovate vecchie proposte*, in [www.statoechiase.it](http://www.statoechiase.it).
- VEGAS G., *Il dibattito sulla revisione del Concordato 1965-1984*, Senato della Repubblica, Quaderno di documentazione n. 13, Roma 1984.
- VENTURA M., *La laicità nell'Unione Europea. Diritti, mercati, religione*, Giappichelli, Torino 2001.
- VITALE A., *Corso di diritto ecclesiastico, ordinamento giuridico e interessi religiosi*, VIII ed., Giuffrè, Milano 1996.
- VOYE' L., DOBBELAERE K., *La gestion publique de la diversité religieuse en Belgique. Pluralismo religieux et pratiques d'accomodement*, in *La nouvelle question religieuse. Régulation ou ingérence d'Etat?*, a cura di P. Coté, J. Gunn, Peter Lang, Bruxelles, 2006.
- WALLACH SCOTT J., *The Politics of the Veil*, Princeton University Press, Princeton 2007.
- WENSINK A.J., *Khitan* (voce), in *Encyclopedie de l'islam*, a cura di C.E. Bosworth, E. Van Donzel, B. Lewis, C. Pellat, V, Brill-Maisonneuve-Max Besson-Larose, Leiden-Paris 1986.
- ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite. Leggi diritti giustizia*, Einaudi, Torino 1993.
- ZAGREBELSKY G., *Principi costituzionali e sistema delle fonti di disciplina del fenomeno religioso*, in *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, a cura di V. Tozzi, Edisud, Salerno 1993.



## **RINGRAZIAMENTI**

Giunto al termine del mio percorso universitario desidero ringraziare coloro che, durante questo ciclo di studi, hanno permesso ed incoraggiato il conseguimento di questo traguardo.

Un ringraziamento particolare va ai miei genitori e a tutta la mia famiglia, per l'affetto e il supporto fornitomi negli anni di studio, ad Alessia, per il sostegno e l'appoggio durante l'intera esperienza universitaria, a tutti i miei amici e i compagni di corso per aver contribuito a rendere indimenticabili questi anni.

In particolare, la realizzazione e la stesura di questa tesi è stata resa possibile grazie agli innumerevoli consigli, alla disponibilità e alla pazienza del dottor Stefano Catalano.

Un ultimo sentito ringraziamento è rivolto, inoltre, alla Professoressa Marilisa D'Amico le cui passionante lezioni sono state, per me, vera fonte di ispirazione.