



Coscienza e Libertà

DAL 1978

ATTI DEL CONVEGNO

A cura di
Silvia Baldassarre
Francesca Evangelisti
Davide Romano

**LE GIORNATE DI COSCIENZA E LIBERTÀ
ROMA, 16 NOVEMBRE 2022**

*I problemi concreti della libertà religiosa e di coscienza in Italia:
agenda per la nuova legislatura*

S. Baldassarre

ISSN 0394-2732

I problemi pratici della libertà religiosa: quando il vuoto nell'agenda politica è all'ordine del giorno

Silvia Baldassarre

Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Firenze

La cornice argomentativa entro la quale ci muoviamo in occasione di questo convegno vuole inquadrare il tema della libertà religiosa in una prospettiva che coniuga le dimensioni teorica e pratica. Non sarà di certo sfuggito il richiamo, modulato sul tema religioso, all'icastico titolo dell'Opera di Arturo Carlo Jemolo, *I problemi pratici della libertà*¹, profonda, lungimirante e di straordinaria attualità.

Scriveva Jemolo: «I problemi pratici suscettibili di venir posti, una volta accettata la premessa dello Stato liberale – e, bene inteso, fino a che c'è la intenzione di realizzare questo tipo di Stato; non s'insisterà mai abbastanza che un'accettazione teorica della premessa a nulla serve se non si dà la volontà attiva a realizzarla, vincendo gli ostacoli che volta a volta si frapportanno, e che per gli uomini politici potranno talora significare alternativa tra la fedeltà alla linea politica prescelta e la conservazione dell'ufficio – possono essere infiniti». Jemolo osservava poi che l'indicazione di tali *problemi pratici* non pretende di formulare insegnamenti per gli uomini e le donne della politica, ma molto più modestamente vuole «esortare al ragionamento» su problematiche nuove o antiche e ancora irrisolte, ma analizzabili con gli occhi dell'oggi attraverso l'esperienza, uno degli strumenti più preziosi per *l'agire con cognizione* che lo

¹ A.C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, Giuffrè, Milano, 1961.



scorrere del tempo dona alla specie umana.

Malgrado risalga al 1961, la formula adottata da Jemolo è diventata un *topos* nella riflessione giuridica, una testimonianza della necessità di inquadrare il Diritto nella sua duplice e osmotica dimensione, teorica e pratica, per elaborare e applicare strategie funzionali a delineare un assetto ordinamentale capace di metabolizzare pienamente ed efficacemente il portato democratico ed egualitario del dettato costituzionale. In questo senso il nesso tra politica e diritto “ecclesiastico”² è inestricabile³, e fornire risposte responsabili di fronte al dinamismo della società civile, percorsa da pressanti istanze di rinnovamento, dovrebbe occupare uno spazio prioritario nell’agenda di ogni legislatura; tuttavia, la persistente inerzia progettuale in materia religiosa da parte della classe politica ha contribuito a cristallizzare una configurazione di norme sul fenomeno religioso dai profili sempre meno conformi ai fatti. Il sistema appare bloccato da un voluto immobilismo, incapace di interpretare e di adottare opportuni strumenti di regolamentazione di una religiosità profondamente rinnovata rispetto al passato. All’assenza di responsabilità sempre più spesso sopprime la giurisprudenza, la quale viene tacitamente delegata a colmare le assenze ingiustificate di un legislatore intenzionalmente sordo ai suoi moniti⁴.

In realtà non è nemmeno corretto parlare di immobilismo politico, perché negli ultimi decenni si registra all’interno delle istituzioni un’evidente propen-

² Il Diritto “ecclesiastico” è da molto tempo oggetto di un vivace dibattito in Dottrina che verte sulla necessità di una rivisitazione del suo statuto epistemologico, a partire dalla sua stessa denominazione, oggi non più aderente al composito e variegato fenomeno religioso. Sul punto si vedano gli interessanti contributi dedicati a tale tema nella rivista *Coscienza e Libertà*, n. 65 e 66 del 2023.

³ «Il diritto ecclesiastico, in quanto parte del diritto pubblico – il diritto pubblico delle religioni (...) –, è direttamente connesso alla dimensione politica. Il giurista delle discipline pubblicistiche non può far cadere questa connessione, può forse – come scrisse Carl Schmitt nella sua opera più intima e personale, *Ex captivitate salus*, in cui cercò di giustificare o almeno contestualizzare l’adesione al nazismo, che gli era stata contestata in stato di detenzione – solo attenuarla ricorrendo all’arte della riserva mentale o del camuffamento», N. COLAIANNI, “I problemi pratici della libertà religiosa”, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 26, 2013, p. 2.

⁴ Si ricordi a mero titolo esemplificativo la questione dei trattamenti sanitari di fine vita. Si pensi al lavoro di laicizzazione del sistema penale di norme a tutela del sentimento religioso, svolto, soprattutto dagli anni ’90 in poi, dalla Corte costituzionale che ha supplito a un legislatore sfuggente ai suoi reiterati moniti. Solo nel 2006 il legislatore è finalmente intervenuto, suggellando normativamente la radicale metamorfosi compiuta in solitaria dalla Corte.



sione, che travalica gli orientamenti politici delle diverse legislature, a voler dimostrare ossequio, per fini strumentali, alla religione cattolica. Nei tempi più recenti numerosi esempi corroborano tale tesi, come la presentazione del d.d.l. del 23 marzo 2023 per l'inserimento, nell'art. 7 della Costituzione, del comma: «La Repubblica si riconosce nei valori storico-culturali e sociali delle sue radici giudaico-cristiane»; già il 26 marzo 2018 la Lega aveva presentato la proposta di legge n. 387, *Disposizioni concernenti l'esposizione del Crocifisso nelle scuole e nelle pubbliche amministrazioni*⁵, al fine di «testimoniare, facendone conoscere i simboli, il permanente richiamo del Paese al proprio patrimonio storico-culturale che affonda le radici nella civiltà e nella tradizione cattolica» (art. 2, *Finalità*); recentemente il piccolo borgo di Pennabilli è assurto alle cronache perché il Sindaco con ordinanza ha imposto alla Dirigente scolastica, che lo aveva vietato, di consentire l'accesso a un sacerdote per la benedizione pasquale durante l'orario scolastico⁶. Come dimenticare poi le immagini di politici che platealmente esibiscono simboli religiosi, o che ostentano un fervente ed evidentemente farisaico zelo religioso? E intanto continua a permanere la “coltre del silenzio”⁷ sui problemi con i quali dal 1929 non si riesce ancora a fare i conti.

Si approssima, in maniera alquanto imbarazzante, il centenario (di ciò

⁵ La proposta in oggetto, d'iniziativa dei deputati leghisti Saltamartini, Fedriga, Castiello, Grimoldi, Guidesi, non è nuova; si vedano anche: d.d.l.C. 3182 del 24.09.2002 (On. Alboni), che prevedeva la mera facoltà di esporre il crocifisso nei luoghi pubblici; d.d.l. 1717 del 19.9.2002 (On. Sodano e altri); d.d.l.C. 2749 del 15.05.2002 successivamente ritirato (On. Bricolo); d.d.l.C. 4426 del 28.10.2003 (On. Perlini); d.d.l.S. 1900 del 18.11.2009 (On. Caselli); d.d.l.S. 1947 del 18.12. 2009 relativo all'affissione del crocifisso nelle aule scolastiche (On. Ceccanti e altri); d.d.l.C. 4005 del 28 luglio 2016 (On. Simonetti).

⁶ Si veda www.ansa.it/emiliaromagna/notizie/2023/03/22/sindaco-ordina-a-preside-di-consentire-benedizione-pasquale_fe083b9c-f961-4dfb-906e-550dee4ae327.html

Il comportamento della Dirigente scolastica è del tutto in linea con quanto stabilito dal Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza del 27 marzo 2017, n. 1388, per il quale la benedizione può svolgersi nei locali scolastici ma al di fuori dell'orario scolastico e alla presenza di chi vi acconsente.

⁷ L'efficace definizione è di G. CASUSCELLI, “La coltre del silenzio: timori e speranze”, in *Coscienza e Libertà*, 63-64, 2022, pp. 15-26. Il silenzio della politica su tali temi emerge anche dall'attenta analisi svolta da Casuscelli, nel citato lavoro, in merito ai programmi elettorali presentati dalle maggiori forze politiche dal settembre 2021. Per una disamina sui progetti di legge in materia di diritto e religione presentati nella XVIII legislatura si veda inoltre M. CROCE, “Brevi note sui progetti di legge presentati nella XVIII legislatura in materia di diritto e religione”, in *Coscienza e Libertà*, n. 61-62, 2021, pp. 43-52.

che residua) della legge sui “culti ammessi”, ancora incredibilmente in vigore; continua il silenzioso naufragio del progetto di legge in materia di libertà di religione e di coscienza⁸; si mantiene inalterato il sistema di “diseguaglianza graduata”⁹, aggravato dalla legittimazione, da parte della Corte costituzionale (sentenza 52 del 2016), della discrezionalità governativa insindacabile nello scegliere l’interlocutore con cui intavolare le trattative finalizzate alla stipulazione di un’intesa ex art. 8, comma 3, della Costituzione. Viene decretata così l’esistenza di un’ulteriore categoria, quella dei culti ammessi alle trattative con lo Stato.

A un esame più attento, questo *iter* procedurale non sembra in linea nemmeno con i recenti orientamenti della Corte Edu che, nel caso *Affaire Assemblée Chrétienne des Témoins de Jéhovah D’Anderlecht et Autres C. Belgique*; Requête n. 20165/20 del 5 aprile 2022¹⁰, ha posto sostanziali rilievi critici al sistema belga di riconoscimento delle religioni, per molti aspetti paragonabile a quello italiano: la Corte ha rilevato infatti (§ 53) che la procedura relativa al riconoscimento delle religioni non è disciplinata da alcun testo, né legislativo né regolamentare; l’esame di una domanda di riconoscimento non è accompagnata da alcuna garanzia, sia per quanto riguarda l’effettiva adozione del provvedimento che statuisce sulla domanda di riconoscimento, sia per quanto riguarda l’*iter* precedente a tale decisione e il ricorso che potrebbe, se del caso, essere successivamente esercitato nei suoi confronti, sia per quanto riguarda i tempi (come dimostrano le domande di riconoscimento presentate, senza esiti di sorta, dall’Unione buddista belga e dal Forum indù del Belgio, rispettivamente nel 2006 e nel 2013). Inoltre (§ 54) la concessione del riconoscimento risulta soggetta alla sola iniziativa del Ministro della Giustizia e dipende dalla successiva volontà puramente discrezionale del legislatore. Tale regime comporta, secondo i giudici europei, un rischio di arbitrarietà, ravvisabile per analogia, a parere della scrivente, anche nel sistema italiano.

⁸ Va rilevato che in dottrina si dibatte sull’opportunità di tale legge. Le opinioni in merito sono eterogenee ed emergono anche dai contributi nel presente volume.

⁹ Così G. CASUSCELLI, “Una disciplina-quadro delle libertà di religione: perché, oggi più di prima, urge ‘provare e riprovare’ a mettere al sicuro la pace religiosa”, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), 26 del 2017.

¹⁰ Il caso sottoposto al suo sindacato riguardava l’esclusione delle Congregazioni dei Testimoni di Geova dall’esenzione dall’imposta sugli immobili destinati al pubblico esercizio del culto, in quanto non annoverabili tra le religioni “riconosciute”.



Ridefinire in senso laico e pluralista la disciplina del fenomeno religioso e riequilibrare un assetto normativo che ormai presenta tratti marcatamente anacronistici implica scelte coraggiose. A questo proposito, penso all'impegno profuso da Lelio Basso, che oggi ci ospita idealmente nella Fondazione a lui dedicata. Basso ha incarnato la figura dell'intellettuale impegnato, prodigandosi per tutta la vita per l'affermazione del principio di laicità. Con il suo discorso al Senato il 7 dicembre 1978, nel corso del dibattito sulla revisione del concordato del 1929, fu, come ha ricordato Alberigo, l'«unica voce in tutto il Parlamento italiano a respingere una restaurazione camuffata da revisione»¹¹. E, rispondendo al commento di un giornalista, secondo il quale «l'utopia dell'abrogazione del Concordato era rimasta fuori dell'aula», Basso osservò: «[...] io non ho timore di confessare questa utopia, come non ho timore di confessare l'altra utopia, la più grande e la più pericolosa, che tutti gli uomini, come è scritto nella nostra Costituzione, avranno un giorno su questa terra pari e piena dignità sociale, saranno da tutti considerati fini e non strumenti del potere altrui»¹².

Erano anni di fermento, quelli che fanno da sfondo alle parole di Lelio Basso. La storia, infatti, voltava pagina e, malgrado gli "anni di piombo", registrava una serie di metamorfosi strutturali indotte da molteplici fattori, tra i quali il *boom* economico, le nuove frontiere della scienza e della tecnologia, la diffusione dei mass-media, le migrazioni, le contestazioni giovanili, le istanze libertarie poste dai movimenti operai e studenteschi del maggio '68 e dal nuovo femminismo, l'esplorazione dello spazio. Era un mondo in cammino verso il futuro. Anche l'ordinamento giuridico, negli anni '70, assorbì i riflessi della metamorfosi strutturale della realtà sociale, economica, politica e culturale; la vittoria dei divorzisti nel *referendum* del 1974¹³ si può considerare una delle

¹¹ G. ALBERIGO, Introduzione al volume di L. Basso, *Scritti sul cristianesimo*, a cura di G. ALBERIGO, Marietti, Casale Monferrato, 1983, p. XV. Sulla figura di Lelio Basso si veda S. LARICCIA, "Garanzie di libertà e di uguaglianza per i singoli e le confessioni religiose, oggi in Italia", in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, febbraio 2007; si veda inoltre il contributo di I. VALENZI nel presente volume.

¹² L. BASSO, *Scritti sul cristianesimo*, op. cit., p. 277.

¹³ «Ci vorranno la legge sul divorzio, i nuovi orientamenti della giurisprudenza costituzionale e la vittoria dei "divorzisti" nel referendum abrogativo del 1974 promosso dai cattolici, per "sdoganare" il problema dell'attuazione dei principi costituzionali in materia di libertà di religione o credenza e di relazioni tra Stato e confessioni religiose», F. MARGIOTTA BROGLIO, "Aspetti della politica

tappe fondamentali di un percorso molto lento, cauto e ancora oggi accidentato, verso la laicizzazione del quadro normativo. Pur se in ritardo rispetto a molti Paesi europei, l'ordinamento giuridico italiano registrò significative tendenze evolutive, iniziando a declinare in forme sempre più nette il paradigma della secolarizzazione: la Corte costituzionale (sentenza n. 126 del 1969) depenalizzò l'adulterio e dichiarò (sentenza n. 49 del 1971) l'illegittimità costituzionale dell'articolo 533 del c.p., che vietava la propaganda dei mezzi e delle pratiche di contraccezione; il divieto era legato al reato "contro la stirpe", di matrice fascista. In sede legislativa si registrarono importanti traguardi: la legge sul divorzio (legge n. 898 del 1970), lo Statuto dei lavoratori (legge n. 330 del 1970), l'introduzione dell'istituto dell'obiezione di coscienza per tutelare i diritti di chi rifiuta il servizio militare armato (legge n. 772 del 15 dicembre 1972), la riforma del diritto di famiglia (legge n. 151 del 1975), la legge sull'interruzione volontaria della gravidanza (legge n. 194 del 1978), il riconoscimento del diritto all'assistenza religiosa a tutti i detenuti, a prescindere dal culto di appartenenza e nel rispetto della loro libertà di coscienza (legge n. 354 del 1975, D.P.R. n. 431 del 1976), a tutti i militari (legge n. 382 del 1978, art. 11) e a tutti i degenti negli ospedali (legge n. 833 del 1978).

In questi anni si era cominciato ad avvertire nitidamente il bisogno di ridefinire i rapporti tra la sfera politica e la sfera religiosa, di rifornire la macchina ordinamentale del *carburante* necessario a consentire il passaggio del dettato costituzionale dalla potenza all'atto¹⁴, di effettuare «una attenta rimeditazione

religiosa degli ultimi quindici anni", in A. NARDINI, G. Di NUCCI (a cura di), *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio del Segretariato Generale, Servizio per i rapporti istituzionali e con le confessioni religiose, 2001, p. 10. Come ha osservato Varnier: «La data del 12 maggio 1974 evidenziò quella graduale acquisizione di una coscienza laica in atto da tempo nella maggioranza del Paese», G. B. VARNIER, "Riflessioni sul valore politico della regolamentazione dei rapporti tra Stato e Chiesa nell'Italia del Novecento", *Studi Urbinati, A-Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 64 (3-4), 2013, p. 471.

¹⁴ Basti ricordare che la "stagione delle Intese" attuative delle garanzie costituzionali, nonostante le "trattative", almeno col mondo protestante ed ebraico, fossero già in corso dalla metà degli anni '70, si è avviata solo dopo la firma dell'Accordo di Villa Madama, la cui priorità, secondo l'allora Ministro dell'Interno Gui, era connessa all'appartenenza della maggioranza del popolo italiano alla religione cattolica. La prima Intesa venne stipulata dopo oltre trent'anni dalla loro previsione in Costituzione e questo ritardo è ancora più grave se si considera che nei primi anni repubblicani



dell'intera materia» adeguandola alla «mutata situazione storica»¹⁵. In questo fermento si collocava anche la proposta di legge costituzionale presentata da Basso il 27 febbraio, per la revisione degli artt. 7, 8 e 19 della Costituzione¹⁶. Nella proposta Basso eliminava ogni riferimento al regime pattizio, ponendo i soggetti confessionali tutti sullo stesso piano e includendo nell'art. 19 la libertà di coscienza, in anticipo di 7 anni rispetto alla Corte costituzionale (sentenza 117 del 1979). Anche se tale proposta non ha avuto seguito, il dibattito che da essa è scaturito e che è stato approfondito anche in occasione di un importante convegno, svoltosi a Siena dal 30 novembre al 2 dicembre 1972, ha contribuito a favorire in quegli anni un approccio più aperto e più laico nei confronti delle

– quindi in vigenza della Costituzione – alcune minoranze religiose, in particolare evangelici, battisti e valdesi, subirono persecuzioni e gravi violazioni delle garanzie costituzionali, come hanno documentato con forza Jemolo, Spini e i collaboratori della rivista *Il Ponte*, cfr. G. SPINI, “La persecuzione contro gli Evangelici in Italia”, in *Il Ponte*, 1953, n. 1, p. 10 ss. Le “stagioni” delle Intese dopo il 1984 non hanno seguito uno sviluppo armonico, ma hanno registrato periodi anche lunghi di stasi, discontinuità procedurali e difficoltà connesse a ragioni politiche. Per approfondimenti si rimanda all'approfondita indagine di R. DI MARZIO, in questo volume.

¹⁵ Espressioni di A. RAVÀ, “Verifica dei problemi residui e dei problemi nuovi in tema di libertà religiosa”, in AA.VV., “l'individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico”, Giuffrè, Milano, 1973, p. 48.

¹⁶ Camera dei deputati, V legislatura, p.d.l. cost. n. 4033 del 23 febbraio 1972 (Basso): «Art. 7: 1. Tutte le confessioni religiose godono, dinanzi alla legge, di eguale libertà nell'esercizio del proprio ministero. 2. A esse la Repubblica riconosce il diritto di darsi propri ordinamenti, nonché la piena indipendenza nello svolgimento della missione religiosa, escluso ogni intervento da parte dello Stato. Art. 8: 1. Le attività ecclesiastiche, in quanto afferenti a interessi diversi da quelli propriamente spirituali, sono disciplinate dalla legge (comune), nel rispetto dell'indipendenza delle confessioni religiose. 2. È fatta salva l'adozione concordata di norme speciali, rispondenti a specifiche effettive esigenze prospettate dalle singole confessioni religiose. Tale regolamentazione non può comunque ledere i diritti costituzionali garantiti ai cittadini. Art. 19: 1. La libertà della fede e della coscienza è inviolabile. Tutti hanno il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume. 2. La discussione sulle materie religiose è pienamente libera».

La proposta di legge costituzionale è disponibile in A. RAVÀ (a cura di), “l'individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico”, op. cit.: il volume raccoglie gli atti del convegno che si tenne a Siena fra il 30 novembre e il 2 dicembre 1972, in cui la proposta di Basso venne discussa e dibattuta tra autorevoli Studiosi e Studiose. Il testo della proposta di legge è altresì disponibile in http://legislature.camera.it/_dati/leg05/lavori/stampati/pdf/40330001.pdf La relazione di accompagnamento alla proposta è riportata anche in F. MARGIOTTA BROGLIO, “Stato e confessioni religiose”, vol. 2: “Teorie e ideologie”, La Nuova Italia, Firenze, 1978, p. 188 ss.



tematiche religiose.

È sconcertante constatare, a distanza di cinquant'anni dalla proposta di Basso e dai significativi traguardi raggiunti dalla produzione legislativa negli anni Settanta, la persistenza di una disciplina del fenomeno religioso immobile e ancorata a schemi ormai obsoleti. Indubbiamente il confessionismo di Stato è venuto meno da quando siamo entrati nell'era dello Stato democratico e pluralista, dunque ben prima della revisione concordataria del 1984, ma il *confessionismo di costume* che contraddistingue ancora la quasi totalità della classe politica sembra autorizzare un pessimismo della ragione difficile da contrastare con l'ottimismo della volontà.

Vorrei dunque concludere queste brevi riflessioni citando le parole di Jemolo, che mi sembrano adatte alla realtà odierna, in cui preoccupa il riemergere generalizzato di nazionalismi: «il maestro o l'educatore che tratta i problemi della libertà» non insisterà mai abbastanza «che il senso della libertà non è innato, deve essere coltivato, facilmente tende a sopirsi e spegnersi»; l'educatore insisterà «soprattutto sul punto che le conquiste della libertà non sono mai definitive; tutte le garanzie scritte in carte costituzionali a nulla valgono se non hanno dietro a sé uomini pronti a combattere perché siano attuate»¹⁷.

¹⁷ A.C. JEMOLO, "I problemi pratici della libertà", *op.cit.*, p. 185.