



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*

R. Di Marzio

ISSN 0394-2732

Il diritto all'esercizio della libertà di religione e credo in Italia: difficoltà sfide e compromessi nei rapporti con le istituzioni*

Raffaella Di Marzio

Direttrice Centro Studi LIREC – Libertà di Religione Credo e Coscienza

Qualsiasi Governo eletto dai cittadini si insedi e inizi il suo cammino dovrebbe prevedere nella sua agenda gli interventi necessari a ottemperare agli obblighi costituzionali e facendo riferimento agli articoli della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, che non hanno colore politico, non appartengono ad alcuna fazione, ma il loro rispetto è la condizione indispensabile per costruire una società senza odio, discriminazione, sopraffazione e violenza.

La nostra Costituzione prevede il diritto alla libertà religiosa di tutti, senza distinzioni, ma la difesa di questo diritto deve tener conto delle trasformazioni sociali e culturali in atto. Il momento storico in cui ci troviamo vede il pluralismo religioso in Italia e nel mondo delinearci come un fenomeno multiforme in continuo mutamento, anche a causa dei flussi migratori che portano nuove forme religiose e culti indigeni all'interno del nostro contesto sociale, che le istituzioni e gli operatori interessati ad accogliere gli stranieri non sono sempre in grado di comprendere.

I dati sulla diffusione delle minoranze religiose forniti dal CESNUR (Centro Studi sulle Nuove Religioni) per il 2022, certificano la presenza di 866 minoranze

* La Strategia d'implementazione delle Linee-guida UE sulla libertà di religione, credo e coscienza (FORB) è stata presentata alla Camera dei Deputati tramite una conferenza stampa che si è tenuta il 25 ottobre 2023, inoltre è stata pubblicata sul n. 65 di *Coscienza e Libertà*.



religiose sul territorio e di 2.248.000 cittadini italiani che manifestano una identità religiosa diversa da quella cattolica, circa il 4,2% della popolazione, mentre, se si considerano i residenti sul territorio la percentuale di appartenenti a minoranze religiose sale al 10,6%. La popolazione così indicata è distribuita fra le seguenti minoranze: ebrei, cattolici “di frangia” e dissidenti, ortodossi, protestanti, Testimoni di Geova (e assimilati), La Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni, altri gruppi di origine cristiana, musulmani, Bahá’í e altri gruppi di matrice islamica, induisti e neo-induisti, buddhisti, gruppi di Osho e derivati, sikh, radhasoami e derivazioni, altri gruppi di origine orientale, nuove religioni giapponesi, area esoterica e della “antica sapienza”, movimenti del potenziale umano, movimenti organizzati New Age e Next Age e altri¹.

1. Linee Guida FoRB

Di fronte alla sfida rappresentata dal pluralismo religioso, le istituzioni europee sono intervenute con pregevoli documenti sottoscritti dai Paesi membri, nei quali sono indicati gli obiettivi e i mezzi per attuare concretamente la promozione e la tutela dei diritti umani. In particolare, per ciò che riguarda la libertà di religione e credo, nel 2013 il Consiglio dell’Unione Europea ha emanato le Linee Guida FoRB (Freedom of Religion or Belief), sottoscritte anche dal nostro Paese².

L’implementazione di queste linee guida è stata oggetto di una profonda riflessione da parte del Centro Studi LIREC (Centro Studi per la Libertà di Religione, Credo e Coscienza), fin dalla sua fondazione, poiché la sottoscrizione di un documento da parte del Governo italiano non è sufficiente, se non viene seguita da una ricognizione della situazione partendo dalle comunità, dai territori e dalle persone coinvolte. Per questo motivo, solo dopo una ricerca attenta, in ascolto e in dialogo con le minoranze religiose e le istituzioni italiane e internazionali, LIREC, nel 2017-2018 ha elaborato, e presentato alla Camera dei Deputati nel 2019, una Strategia di implementazione delle Linee Guida FoRB in

¹ M. INTROVIGNE, P. ZOCCATELLI (sotto la direzione di), *Le Religioni in Italia*, 2022, <https://cesnur.com/dimensioni-del-pluralismo-religioso-in-italia>.

² Council of the European Union, *EU Guidelines on the promotion and the protection of freedom of religion or belief*, Foreign Affairs Council Meeting, Luxemburg, 24 June 2013. Il documento originale in lingua inglese è scaricabile all’indirizzo: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/137585.pdf>.



Italia³, individuando come destinatari privilegiati la Presidenza del Consiglio dei Ministri⁴ e il CIDU (Comitato Interministeriale per i Diritti Umani)⁵, ai quali il documento è stato anche consegnato.

Gli obiettivi della Strategia, nella quale si fa ampio riferimento al documento pubblicato nel luglio 2013 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri “L’Esercizio della libertà religiosa in Italia”⁶, sono quelli di verificare se l’implementazione delle linee guida FoRB sia un obiettivo concreto oggetto delle azioni di governo nel nostro Paese, suggerire quali sono le azioni da intraprendere per garantirne l’attuazione e riproporre le raccomandazioni ricevute dall’Italia in sede OSCE/ODIHR nel 2013⁷, in merito al rispetto della libertà di religione, credo e coscienza⁸.

Nel nostro Paese vi sono stati casi molto gravi di discriminazione ai danni delle minoranze⁹ e permangono ostacoli alla libertà di culto, non ultime questioni di carattere urbanistico che rimandano al problema più ampio della tutela dei gruppi religiosi non in possesso di un’Intesa col Governo, oltre alle disparità sul piano informativo e scolastico che coinvolgono anche le confessioni riconosciute. Le altre realtà minoritarie sono soggette alla legislazione di epoca fascista sui “culti ammessi”¹⁰ e spesso vittime di campagne di stigmatizzazione

³ Presentazione della Strategia di implementazione delle Linee Guida FoRB (Freedom of Religion or Belief), Sala Stampa della Camera dei Deputati, 15 febbraio 2019: <https://lirec.net/eventi/2019/2/1/lirec-organizza-conferenza-stampa-presentazione-strategia?rq=strategia>.

⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri: Presentata Implementazione Linee Guida FoRB, 14 dicembre 2018: <https://lirec.net/comunicati/2018/12/14/strategia-presidenza-del-consiglio?rq=strategia>.

⁵ Farnesina: Presentata Implementazione Linee Guida FORB al Presidente CIDU, 7 dicembre 2018: <https://lirec.net/comunicati/2018/12/7/presentata-implementazione-linee-guida-forb-al-presidente-cidu?rq=strategia>.

⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio del Segretario generale. Ufficio Studi e Rapporti Istituzionali, *L’Esercizio della libertà religiosa in Italia*, Luglio 2013.

⁷ Raccomandazioni all’Italia, OSCE, Human Dimension Implementation Meeting (HDIM), Varsavia, 26 settembre 2013, <https://www.osce.org/it/odihr/105964?download=true>.

⁸ *Violazioni della libertà di religione e credo: il 26 Settembre 2013 all’Osce la prima raccomandazione al Governo Italiano*: <https://lirec.net/comunicati/2019/9/24/26-settembre-2013-nascita-ideale-di-li-rec-allosce?rq=2013>.

⁹ OSCE Side Event. *Institutional discrimination of religious and spiritual minorities. Italy and Romania*: <https://www.osce.org/odihr/104902?download=true>.

¹⁰ Legge 24 giugno 1929, n. 1159 e Regio Decreto del 28 febbraio 1930, n. 289.



non di rado connesse al fenomeno “antisette”¹¹. A tali criticità si sommano quelle nell'accoglienza ai richiedenti asilo in fuga dalle persecuzioni religiose.

Le linee-guida FoRB impegnano l'Italia a implementare e a promuovere la libertà di religione e credo, che ha due componenti: la libertà di avere o non avere una religione o un credo e quella di manifestare la propria religione o credo, che si applica in modo equivalente a tutte le persone. Uno dei principi fondamentali alla base dell'azione UE è infatti il carattere universale della libertà di religione e credo (termini che vanno intesi in senso ampio), diritto individuale intrinsecamente legato alla difesa di altri diritti umani, che può essere esercitato in comune con altri. Tale diritto dev'essere garantito dagli Stati membri, vietando la coercizione a cambiare, abiurare o rivelare la propria religione o credo, violazioni che possono essere commesse sia dagli Stati sia da altre agenzie o gruppi, come LIREC ha avuto modo di riscontrare anche in Russia o in Cina.

Per prevenire queste violazioni e reagire ovunque esse avvengano, FoRB fornisce agli Stati membri orientamenti pratici che contengono diversi temi: prevenzione e repressione degli atti di violenza, libertà di espressione, promozione del rispetto della diversità, tutela dalla discriminazione e del diritto di cambiare religione o credo, di manifestare la propria religione o credo, contrasto alla diffusione di messaggi aggressivi, sostegno agli sforzi della società civile volti a promuovere la libertà religiosa. Vengono inoltre indicati strumenti utili, come il monitoraggio, le relazioni con i Paesi terzi, iniziative e diplomazia aperta, discussioni e dialoghi politici con i Paesi partner, impiego di strumenti finanziari esterni, promozione della libertà di religione e credo nei consessi multilaterali, attuazione e valutazione, che coinvolge la società civile. FoRB sottolinea, infine, l'importanza dell'equilibrio tra il diritto alla libertà di religione e credo e gli altri diritti umani e civili.

Il quadro normativo del nostro Paese vede la libertà religiosa garantita dalla Costituzione. Essa, infatti, sancisce il principio di non discriminazione su base religiosa, l'uguaglianza di tutte le confessioni di fronte alla legge, la libertà di professare il proprio credo in pubblico e in privato, e la proibizione

¹¹ R. Di MARZIO, “Il movimento Anti-sette: storia, caratteristiche e attivismo”, in *Coscienza e Libertà*, n. 57-58, 2019: <https://coscienzaeliberta.it/testimonianze/il-movimento-anti-sette-storia-caratteristiche-e-attivismo-raffaella-di-marzio-n-57-58-anno-2019>.



di discriminazioni o oneri speciali nei confronti di associazioni religiose su base confessionale. Tuttavia, la norma espressa dalla Costituzione, applicata dalla Corte Costituzionale in numerosi casi, contrasta con la “legge sui culti ammessi” del 1930 e introduce il sistema delle Intese che pone le minoranze religiose in condizione d’inferiorità rispetto alla Chiesa cattolica, la quale gode del Concordato.

Oltre a ciò, quello delle Intese è un *iter* lungo e complesso, concluso solo per tredici confessioni (l’Intesa con i Testimoni di Geova è stata firmata ma non approvata), mentre tutte le altre restano in una condizione limitante che vede, di fatto, disattesi sia il dettato costituzionale sia le normative europee di riferimento, inclusi gli impegni sottoscritti dall’Italia con il programma FoRB.

La Strategia di implementazione presentata da LIREC al Governo italiano nel 2019 individuava non solo la mancata attuazione delle Linee-guida UE da parte dell’Italia, ma anche evidenti violazioni dei diritti delle minoranze religiose e proponeva alcuni assi di intervento per sanare la situazione di illegalità:

- Il primo riguarda la prevenzione, attraverso azioni mirate a promuovere la conoscenza delle minoranze religiose e spirituali e favorire il rispetto per la diversità di filosofie e credenze;
- Il secondo concerne l’istruzione e la formazione: rispetto a quanto sottoscritto con FoRB, l’Italia si trova in una situazione d’inadempienza che si manifesta attraverso criticità come l’inorganicità e la dispersività con cui viene trattato il fenomeno religioso a fronte della complessità del mondo contemporaneo, che richiede una riforma dei programmi e dei metodi al fine di aiutare gli studenti nella comprensione delle radici dei fondamentalismi e inquadrare le conoscenze in un approccio interdisciplinare, in merito al quale il Centro Studi ritiene auspicabile l’inserimento di una disciplina che affronti lo studio del pensiero religioso, proponendo valori quali l’importanza della religione nella vita individuale e sociale, il rispetto della diversità, il superamento dei pregiudizi, la capacità di analisi critica dei media, il dialogo tra diverse identità e lo scambio culturale, per ottemperare alle Linee-guida nell’educazione alla difesa dei diritti umani, la promozione del dialogo tra le fedi, l’inclusione sociale e la prevenzione della radicalizzazione;
- Il terzo riguarda l’ambito dell’assistenza spirituale nelle strutture



pubbliche (caserme, ospedali e luoghi di detenzione). Anche in questo caso permane una situazione di disuguaglianza tra la Chiesa cattolica e le confessioni con Intesa, cui si somma la violazione del diritto alla libertà religiosa delle minoranze che ne sono prive e necessitano pertanto di speciali autorizzazioni;

- Il quarto affronta il problema dei luoghi di culto. La Corte Costituzionale ha in più occasioni ribadito il diritto di tutte le confessioni all'edilizia di culto, disciplinata dal diritto comune di edilizia e urbanistica, che non è però garantita in modo paritario anche in virtù dell'assenza di una legge nazionale specifica, necessaria e urgente affinché siano recepite le sentenze della Consulta e del Consiglio di Stato, oltre all'implementazione delle Linee-Guida FoRB.

A distanza di tre anni dalla presentazione della *Strategia di implementazione delle Linee Guida FoRB* alla Camera dei Deputati è purtroppo evidente che nulla è stato fatto e che i mutamenti politici non hanno apportato alcun miglioramento della situazione, per ciò che concerne il diritto alla libertà di religione e credo. I progressi realizzati in alcuni ambiti sono il frutto dell'iniziativa di Università, Istituti scolastici, esponenti della società civile, associazioni interreligiose, comunità religiose e singoli esponenti delle istituzioni pubbliche che hanno talora trovato strategie utili a risolvere problemi locali di singole comunità. In assenza di un impegno articolato del Governo di fronte a un panorama religioso complesso e dinamico come quello attuale, le violazioni dei diritti delle minoranze sono purtroppo destinate a ripetersi.

2. Linee guida dell'Osce

Un altro importante documento dal quale il Governo italiano dovrebbe partire per definire la sua agenda in questo ambito è l'importante pubblicazione dell'OSCE-ODHIR (Office for Democratic Institutions and Human Rights), *Freedom of Religion or Belief and Security. Policy Guidance*.

LIREC ha risposto all'invito che l'Osce rivolge alle organizzazioni della società civile: promuovere iniziative finalizzate alla diffusione e conoscenza di questo documento, contrastare chiunque inciti alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza esprimendosi con chiarezza in difesa di persone e gruppi



perseguitati e discriminati o fatti oggetto di campagne di odio orchestrate ad arte, impegnarsi con tutti gli interlocutori interessati per promuovere simultaneamente la libertà di religione o convinzione e la sicurezza per tutti, tra i quali l'Osce nomina espressamente le donne e i giovani, riconoscendone il ruolo determinante per lo sviluppo di una società aperta, democratica e sicura.

Le tematiche trattate nelle linee Guida dell'Osce sono state portate da LIREC all'attenzione del Parlamento¹², della società civile¹³, delle minoranze religiose e dei media¹⁴ attraverso tre eventi appositamente dedicati. Per ciò che riguarda, in particolare, la registrazione e cancellazione delle comunità di religione o convinzione e sicurezza, L'Osce stigmatizza quegli Stati in cui la registrazione di alcune comunità religiose viene ostacolata o impedita poiché essi le considerano una minaccia per la sicurezza, a causa dell'incompatibilità tra le dottrine o le filosofie di queste comunità e quelle della maggioranza dei cittadini. L'accusa di "estremismo" è quella più utilizzata per motivare il rifiuto del riconoscimento giuridico¹⁵ che darebbe a questi soggetti uno status legale, benefici economici, esenzioni e privilegi. In seguito al diniego o alle ulteriori restrizioni imposte per la registrazione, queste comunità non possono ottenere o mantenere lo status di persona giuridica.

L'Osce, tuttavia, afferma che ottenere questo status rientra nell'ambito del diritto alla libertà di religione o convinzione, e quando la vita organizzativa della comunità non è protetta dalla libertà di religione anche alcune libertà individuali diventano vulnerabili, come il diritto a praticare la propria religione insieme ad altri. Di conseguenza, l'esistenza stessa della comunità viene compromessa. La registrazione deve facilitare le attività delle comunità e non ostacolarle o controllarle. Così facendo lo Stato incoraggia le organizzazioni religiose ad agire entro i confini della legge e consolida rapporti

¹² Convegno: "Libertà di religione e sicurezza nello stato laico. Il difficile equilibrio tra diritti complementari e interdipendenti": <https://lirec.net/eventi/2021/10/3/lirec-organizza-convegno>.

¹³ Webinar: "Libertà di manifestare e diffondere la propria fede. Diritti minacciati o apertamente violati": <https://lirec.net/eventi/2022/3/2/libert-di-manifestare-e-diffondere-la-propria-fede>.

¹⁴ Webinar: Narrazione mediatica del fatto religioso. Criticità problemi e pericoli: <https://lirec.net/eventi/2022/4/5narrazione-mediatica-fatto-religioso>.

¹⁵ Russia ancora fuorilegge: per la CEDU il bando dei TDG è illegale e va risarcito con 63.064.708 di euro: <https://lirec.net/comunicati/2022/6/9/la-cedu-condanna-la-russia-la-messa-al-bando-dei-testimoni-di-geova-un-atto-illegale-zn4xz>.



di collaborazione con loro.

In base al diritto internazionale, inoltre, il rifiuto da parte di uno Stato di riconoscere la personalità giuridica a un'associazione di persone fondata sulla religione, costituisce una restrizione della libertà, salvo che non sia dimostrato che l'associazione è coinvolta in attività illecite. Spetta allo Stato dimostrare che le comunità sono coinvolte in attività illecite o azioni violente. Il fatto che alcuni membri siano coinvolti in queste attività non indica che tale comportamento sia attribuibile a tutta la comunità. Infine, se lo Stato nega o cancella la registrazione è tenuto a consentire alla comunità di appellarsi alla sua decisione in tempi brevi.

Infine, le comunità non possono essere obbligate, per esercitare la libertà religiosa, a richiedere il riconoscimento dello Stato, se non lo desiderano. Riguardo a questo aspetto, nel nostro Paese sono presenti numerose associazioni e comunità fondate su spiritualità, filosofie e ideali piuttosto difforni dal contesto culturale maggioritario, che non desiderano ottenere un'Intesa con lo Stato ma che operano tuttavia sul territorio con iniziative multiformi ispirate ai propri valori, religiosi o laici. Tali comunità godono di tutti i diritti previsti dalla Costituzione, dalle Linee Guida FoRB, e da altre importanti decisioni di istituzioni europee e internazionali.

Queste minoranze, che spesso non chiedono l'Intesa, o che l'hanno chiesta senza esito, sono quelle più colpite dallo stigma di "sette". In Italia vi sono stati casi molto gravi di discriminazione, amplificati da campagne mediatiche in cui tali gruppi sono stati accusati di essere "sette", una nozione che non ha alcuna chiara definizione né sociologica, né giuridica, ma che risulta utile a colpire in modo generalizzato e allarmistico associazioni e movimenti ritenuti "pericolosi". È opportuno sottolineare, inoltre, che le campagne "antisette", sia specifiche contro un dato movimento religioso o spirituale, sia generiche contro il pericolo rappresentato dalla presunta esistenza di "sette pericolose" in Italia, sono state sistematicamente volte alla reintroduzione del reato di plagio, abolito dalla Corte Costituzionale nel 1981. Oltre alla presenza di appositi disegni di legge depositati in Parlamento, la cui approvazione aggraverebbe il già delicato quadro italiano in relazione alla tutela della libertà di religione, credo e coscienza, è da segnalare che il Consiglio d'Europa, nella Risoluzione



del 1999¹⁶, ha più volte ribadito la necessità, per gli Stati membri, di evitare il termine “setta”, che, al di là del significato etimologico, è oggi un modo dispregiativo d’indicare determinati gruppi minoritari e ha contestualmente raccomandato di utilizzare nei riguardi di gruppi minoritari, le leggi in vigore, evitando di approvare “leggi speciali” contro le “sette”.

3. Le Intese

Secondo l’art. 8 della Costituzione italiana, tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Ciò dovrebbe garantire un pluralismo confessionale aperto, diretto alla realizzazione dell’uguaglianza e della libertà di tutte le confessioni religiose. Lo stesso articolo 8, al comma 3, prevede la possibilità di stipulare delle Intese come strumento di garanzia del pluralismo confessionale, per dare la possibilità a ciascuna confessione di regolare i rapporti con lo Stato in considerazione delle proprie specificità. L’istituto delle Intese, ispirato a tutelare le diverse identità religiose e a rafforzarne dunque i diritti, si è dimostrato con il tempo causa di discriminazione tra le confessioni con e senza Intesa, determinando di fatto per queste ultime una minore libertà davanti alla legge, in diretto contrasto con il principio di uguaglianza ispiratore dell’art. 8. Mancando una legge che disciplini l’*iter* di approvazione delle Intese menzionate dalla Costituzione, fino ad oggi si è proceduto per prassi.

Per ottenere l’Intesa ogni confessione deve innanzitutto ottenere il riconoscimento della personalità giuridica ai sensi della legge n. 1159 del 24 giugno 1929, per il quale è indispensabile il parere favorevole del Consiglio di Stato; solo a seguito di questo, la confessione formula una richiesta che è sottoposta preventivamente al parere della Direzione centrale degli affari dei culti del Ministero dell’interno. Ottenuto anche questo parere favorevole, rivolge un’istanza al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale ha affidato le trattative al competente Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, il quale si avvale della Commissione interministeriale per le Intese con le confessioni religiose. Nel corso della trattativa la Commissione predispone la bozza d’Intesa unitamente alle delegazioni della confessione

¹⁶ Consiglio d’Europa, Raccomandazione 1396 (1999) *Religion and democracy*: <https://rm.coe.int/0900001680516539>.



richiedente; sulla bozza occorre poi il parere preliminare della Commissione consultiva per la libertà religiosa. A conclusione delle trattative, l'Intesa è siglata dal Sottosegretario e dal rappresentante della confessione religiosa: solo a questo punto può iniziare l'esame del Consiglio dei Ministri per autorizzare il Presidente del Consiglio alla firma. Tutti questi passaggi sono però inutili senza il disegno di legge di ratifica e la sua successiva approvazione da parte del Parlamento.

Questo macchinoso sistema produce pochi risultati, raggiunti dopo decenni di procedimenti burocratici. Per questo motivo permangono numerosi casi di richiesta da parte di organizzazioni religiose di arrivare a un'Intesa con lo Stato, che sono stati bloccati in uno dei passaggi previsti, ignorati e dimenticati oppure ostacolati, grazie a una burocrazia ripetitiva e assillante. Gli esempi sono numerosi, e una ricognizione della situazione degli ultimi cinquant'anni mostra quanto siano gravi le inadempienze dei governi che si sono succeduti per decenni senza sciogliere il nodo dei diritti delle minoranze religiose.

La storia delle Intese inizia con quella ottenuta dalla Tavola valdese nel 1984 e prosegue con l'approvazione successiva di altre dodici, l'ultima delle quali è quella con l'Associazione Chiesa d'Inghilterra nel 2021. L'iter per arrivare alla stipula di queste Intese è stato lungo e pieno di difficoltà, battute d'arresto e lungaggini burocratiche dovute spesso alla mancanza di conoscenza di queste comunità da parte dei prefetti e degli operatori che in qualche modo erano chiamati in causa per l'espletamento delle pratiche. In questo modo ottenere un diritto è diventato per le minoranze coinvolte una sorta di "battaglia" che ha lasciato dietro di sé la scia di sacrifici e compromessi necessari da accettare per arrivare alla "vittoria". Accanto alle 13 confessioni che hanno ottenuto l'Intesa ci sono quelle che l'hanno chiesta e non l'hanno ottenuta.

3.1. L'islam italiano

Uno dei casi più macroscopici è quello dei musulmani. Secondo i dati del CESNUR, riferiti al 2022, i cittadini italiani di religione musulmana sono 528.000, il gruppo più numeroso tra tutti gli appartenenti a minoranze religiose, di cui rappresentano il 23,5%. Il CESNUR ha censito 21 organizzazioni islamiche. Nonostante le richieste di alcune comunità di stipulare un'Intesa, che non hanno avuto alcun riscontro, il diritto dei musulmani a essere riconosciuti



dallo Stato non ha avuto nessuna risposta esauriente da parte di tutti i governi che si sono succeduti per decenni.

Negli anni '90, il Centro Islamico Culturale d'Italia, responsabile della gestione della Grande Moschea di Roma, trovandosi a essere l'unico organismo islamico in Italia dotato di personalità giuridica, aveva avanzato una richiesta d'Intesa. Tuttavia il Centro, dal momento che rappresentava il cosiddetto "Islam degli Stati" perché del suo consiglio d'amministrazione facevano parte, a rotazione, alcuni ambasciatori dei Paesi arabi e musulmani, dovette abbandonare l'iniziativa di porsi come interlocutore islamico con lo Stato italiano.

A differenza della maggioranza delle altre confessioni religiose, l'islam non ha un'Intesa con lo Stato italiano. Un ostacolo determinante, a questo proposito, sarebbe costituito dalla mancanza di una forma associativa chiaramente rappresentativa della maggioranza dei musulmani in Italia.

Tuttavia, lo Stato non ha avuto le stesse preoccupazioni quando ha approvato Intese separate con confessioni tutte afferenti al mondo protestante, come valdesi, avventisti, Assemblee di Dio, evangelici, luterani, e l'Associazione Chiesa d'Inghilterra.

L'unica iniziativa dello Stato, per affrontare questo problema, a partire dal 2015, è stato stilare un "patto" con alcune associazioni musulmane, convocare tavoli di consultazione con una rappresentanza solo parziale delle diverse diramazioni dell'islam presenti in Italia e poi istituire, nel 2016, il "Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano", organismo con funzioni consultive composto prevalentemente da esperti italiani, avente il compito di elaborare pareri e proposte sui rapporti tra Stato e comunità islamica. Tuttavia a questa iniziativa non è seguita alcuna Intesa, una scelta che ha accomunato in materia di politica ecclesiastica, tutti i governi che hanno sempre evitato la via dell'Intesa nei rapporti con l'islam¹⁷.

Oltre al caso dell'islam ci sono altre minoranze i cui diritti sono stati violati.

¹⁷ C. COIN, "Il regime giuridico degli edifici di culto islamici in Italia", Tesi di Laurea, Università degli Studi di Padova, a.a. 2021-2022: <https://thesis.unipd.it/bitstream/20.500.12608/37439/1/Chiara%20Coin%20.pdf>.



3.2. Congregazione Italiana per la Coscienza di Krishna¹⁸

Gli Hare Krishna sono presenti in Italia dal 1972. Inizialmente come semplice associazione, dal 13 febbraio 1997 diventa Confederazione Italiana per la Coscienza di Krishna e ottiene il riconoscimento come Ente Morale il 10 settembre 1998. I contatti esplorativi con le istituzioni finalizzati a ottenere lo status di Ente Religioso iniziano nel 2009. Il 23 maggio 2013 si costituisce la Congregazione Italiana per la Coscienza di Krishna, con statuto utile per iniziare l'iter per il riconoscimento dell'Ente Religioso. Per effettuare i controlli delle questure e prefetture è necessario un anno circa, ma la pratica rimane in una situazione di stallo presso il Consiglio dei Ministri per anni, tanto che vengono presentate alcune Interrogazioni parlamentari che ne chiedono lo sblocco. Solo il 7 agosto 2019 gli Hare Krishna ottengono il riconoscimento di Ente Religioso. La pandemia blocca e rallenta la procedura per annettere i vari templi italiani all'Ente Religioso, che viene completata solo nella primavera del 2022. Sono successivamente iniziati i passi burocratici per ottenere l'Intesa.

Osservando queste vicende c'è da chiedersi quali possano essere state le ragioni per bloccare il riconoscimento di un Ente Religioso per 6 anni. In queste circostanze la comunità coinvolta rimane sospesa in un vuoto informativo, per il quale non c'è via d'uscita, perché il dialogo con l'istituzione competente non è più praticabile, e l'indisponibilità non è certo responsabilità di chi chiede di ricevere una risposta, ma di uno "stallo" che potrebbe significare "omissione" da parte di chi ha la responsabilità politica e istituzionale in un determinato momento. In questo tempo di immobilità istituzionale la comunità Hare Krishna è riuscita a sensibilizzare singoli parlamentari che hanno presentato interrogazioni, iniziative lodevoli che mettono in rilievo il senso di responsabilità di singoli, ma che non sono sufficienti a risolvere un problema ben più grave e complesso.

3.3. La Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova

I Testimoni di Geova in Italia contano oltre 250.000 fedeli attivi nell'opera di evangelizzazione, a cui si aggiungono i bambini e altre persone che, pur

¹⁸ Per la ricostruzione storica presentata in questo paragrafo si ringrazia la Congregazione italiana per la Coscienza di Krishna per la preziosa collaborazione.

riconoscendosi nella confessione, non svolgono l'opera di proselitismo. Secondo le stime del CESNUR, complessivamente si arriva alla cifra di 420.000, secondi soltanto ai musulmani, stimati in 528.000¹⁹. Non si tratta dunque di una minoranza di poco conto, anzi costituisce la seconda confessione cristiana in Italia per numero di cittadini italiani.

Nonostante questo, l'iter per ottenere l'Intesa è il più lungo rispetto alle altre confessioni, poiché in corso da 46 anni, e non è ancora concluso. Cosa ha determinato un'attesa così lunga e un esito ancora incerto? Al caso dei Testimoni di Geova è stata dedicata un'appendice che ne illustra la storia, dal 1977 al 2019.



La linea nera indica quanto tempo è stato necessario per ottenere l'Intesa dalla richiesta all'approvazione

4. Le conseguenze delle violazioni della libertà di religione o convinzione

In Italia esiste, di fatto, una deplorabile situazione di dislivello giuridico

¹⁹ M. INTROVIGNE, P. ZOCCATELLI (sotto la direzione di), *op. cit.*



nel quale la religione maggioritaria gode di un Concordato che la distanzia da tutte le altre, e che pone alcune minoranze, quelle dotate di Intesa con lo Stato, in una situazione più vantaggiosa rispetto ad altre. Le minoranze che hanno avviato l'*iter* e sono in attesa che si completi, sono di fatto discriminate per anni, sia a livello di percezione collettiva (come se fossero "religioni inferiori"), sia a livello economico: basti pensare al mancato accesso all'8 per mille e a vari impedimenti a livello locale²⁰. Questi contenziosi obbligano le minoranze prive di Intesa a ricorrere frequentemente alle Commissioni Tributarie Regionali che, alla fine, molto spesso devono rettificare provvedimenti errati, come quello dell'esenzione ICI e IMU per gli immobili con destinazione assistenziale.

Sul piano non patrimoniale vi sono, inoltre, altri vantaggi quali l'accesso al servizio radiotelevisivo pubblico e la riserva di frequenze, l'insegnamento nelle scuole pubbliche e agevolazioni per la celebrazione dei matrimoni, l'assistenza spirituale nelle carceri e nei luoghi di cura.

Inoltre, i tempi lunghi e le procedure complesse obbligano spesso le confessioni a rivolgersi a professionisti con parcelle assai esose che sono però in grado di districare il groviglio burocratico che rende così difficile ottenere dallo Stato un riconoscimento che, di fatto, certifica le attività normalmente svolte da una comunità di credenti e che rappresenta un diritto. Questa situazione impedisce la piena integrazione e i benefici che il contributo di numerose comunità potrebbe offrire al benessere, spirituale e psicofisico, individuale e collettivo, del nostro Paese.

La situazione descritta mostra con evidenza come l'Italia contravvenga ormai da decenni alle Linee Guida emanate dall'Unione Europea e dall'Osce citate in precedenza, vanificando anche l'attuazione l'art. 8 della nostra Costituzione.

Le istituzioni internazionali a cui si è fatto riferimento fanno appello alla società civile affinché intervenga presso le istituzioni nazionali e collabori al monitoraggio della situazione per il superamento di ogni forma di discriminazione: è con questo spirito di collaborazione, di dialogo e di

²⁰ Per esempio, nei regolamenti comunali che disciplinano trattamenti di favore per imposte ed esenzioni destinate solo a confessioni provviste d'Intesa, tassazione TARI e imposte locali, riduzione di imposte per donazioni ricevute dalla confessione, esoneri fiscali ecc.



disponibilità che LIREC intende operare, augurandosi che l'attività della Commissione consultiva e quella interministeriale per le Intese porti effettivamente all'attuazione dell'art. 8 della Costituzione completando la disciplina relativa alla libertà religiosa nell'ordinamento italiano.

APPENDICE:

L'INTESA TRA LO STATO ITALIANO E I TESTIMONI DI GEOVA¹

La Congregazione Italiana dei Testimoni di Geova iniziò a operare in Italia agli inizi del 1900, ma le dimensioni della comunità rimasero limitate a qualche centinaio di fedeli a causa della diretta opposizione del regime fascista che arrivò a mandare al confino tutti gli uomini che dichiaravano la loro appartenenza a tale fede. Nel secondo dopoguerra grazie alle nuove libertà garantite dalla Costituzione repubblicana cominciò una rapida crescita della comunità.

Nel 1951 venne ufficialmente costituita l'Associazione Italiana degli Studenti Biblici che aveva lo scopo di diffondere la cultura biblica. Nel 1976 venne riconosciuta la personalità giuridica dell'ente americano di riferimento, la Watch Tower Bible and Tract Society of Pennsylvania, in virtù del Trattato di amicizia Italia-Stati Uniti del 1948. Nel 1977 fu presentata al Governo la prima richiesta di stipulare un'Intesa, ai sensi dell'art. 8 comma 3 della Costituzione, che non fu accolta. Tuttavia vi furono due interessanti riconoscimenti, noti anche come "piccole Intese": il primo, nel 1979, con il D.M. del Ministero dell'Interno che estese anche ai ministri di culto della Congregazione il fondo previdenza clero e ministri di culto previsto dalla legge n. 903/1973, il secondo nel 1981 quando il Ministero di Grazia e Giustizia autorizzò alcuni ministri della Congregazione a prestare assistenza spirituale nelle carceri. Solo nel 1986 la confessione cominciò a operare avvalendosi di un ente italiano denominato Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova che, a seguito del parere favorevole del Consiglio di Stato n. 1390, ottenne il riconoscimento della

¹ Per la ricostruzione storica presentata in questa appendice si ringrazia la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova per la preziosa collaborazione.



personalità giuridica, con DPR n. 783 del 31 ottobre 1986, come ente morale di culto ai sensi della legge del 1929, n. 1159.

Nel 1997, ben 20 anni dopo la prima richiesta del 1977, ripresero le trattative con il governo per la stipula dell'Intesa. Il testo fu elaborato dalla Commissione interministeriale per le Intese con le confessioni religiose col parere della Commissione consultiva per la libertà religiosa presieduta dal Prof. Margiotta Broglio e ripercorse i temi già presenti nei testi delle Intese con le altre confessioni religiose. Non furono incluse le questioni relative all'obiezione di coscienza al servizio militare (all'epoca era vicina l'approvazione della legge 230/1998 sull'obiezione di coscienza) e le scelte mediche riferite al rifiuto delle trasfusioni di sangue, in quanto si ritenne che fossero temi coperti dalle norme ordinarie e che andassero ricondotti negli schemi giuridici generali di diritto costituzionale e comune, senza dunque la necessità di una disciplina speciale a riguardo.

Una particolarità di rilievo nel testo dell'Intesa con i Testimoni di Geova la si trova nella scelta di accettare solo le scelte espresse dell'8 per mille e di rinunciare a quelle non espresse in sede di dichiarazione annuale dei redditi. Il testo sarà ripreso più volte nel corso delle successive legislature senza subire cambiamenti sostanziali, salvo minime modifiche dovute al cambiamento della moneta dalla lira all'euro e il nome di alcuni ministeri menzionati nel testo.

La bozza dell'Intesa fu siglata, approvata e firmata per la prima volta nel 2000 dal Governo D'Alema, che, seguendo l'iter dei DDL presentati dal Governo, trasmise il disegno di legge al Parlamento per l'approvazione. L'iter prevede che durante il dibattito parlamentare non sia possibile presentare emendamenti al testo, ma che sia soltanto approvato o non approvato. Tuttavia, l'iter di approvazione si interruppe bruscamente a causa della fine della XIII legislatura e una nuova iniziativa legislativa si avrà nel 2007 con il Governo Prodi. L'iter avrà però un esito infausto molto simile poiché, dopo una nuova firma dell'Intesa da parte del Governo e l'invio del testo all'esame della Camera, la fine della XV legislatura ne causerà nuovamente l'arresto. Tuttavia, nell'ottica bipartisan della tutela del diritto di libertà religiosa, nel 2010 anche il Governo Berlusconi mostrerà un interesse per la ripresa della stagione delle Intese. Il Governo inviò al Parlamento il disegno di legge per l'Intesa con i Testimoni di Geova insieme ad altri 5 disegni di legge per le Intese con la Sacra Arcidiocesi



Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, la Chiesa Apostolica in Italia, i Buddhisti dell'UBI e gli Induisti.

I disegni di legge furono tutti approvati rendendo effettive le Intese, tranne quello per l'Intesa con i Testimoni di Geova: per questa confessione l'approvazione subì un *iter* diverso dagli altri che determinò un ritardo nella discussione rispetto agli altri 5 disegni di legge. In Senato, infatti, il testo fu sottoposto ad anomale richieste di chiarimenti, poi forniti e risolti positivamente, che ebbero l'effetto di causare un grave ritardo della trasmissione del testo approvato dal Senato all'esame della Camera. Ciò bastò a interrompere nuovamente l'*iter* di approvazione perché la XVI legislatura terminò mentre era ancora in corso l'esame alla Camera. Comunque, le altre 5 Intese che non subirono lo stesso ritardo furono tutte approvate in tempo nel 2012.

Un ultimo tentativo per approvare l'Intesa con i Testimoni di Geova si ebbe nel 2014 quando il Governo Renzi siglò nuovamente il testo. Tuttavia, prima che questo venisse approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri, per autorizzarne la firma e l'invio alle Camere, nella riunione del 31 luglio 2015 il Consiglio dei Ministri decise di sospendere ancora una volta l'*iter*, dandone notizia con il seguente comunicato: «INTESE CON CONFESIONI RELIGIOSE: Il Consiglio dei ministri ha deciso, su proposta del Ministro della salute Beatrice Lorenzin, di riaprire il Tavolo per l'Intesa con le rappresentanze della Congregazione cristiana dei testimoni di Geova per approfondire alcuni aspetti in materia sanitaria». Ciò comportò, dunque, non soltanto un'ulteriore interruzione, ma, per la prima volta fu sollevata una riserva sulla questione delle scelte individuali in materia sanitaria che non è mai stata presente nei testi dell'Intesa già discussi e sottoscritti negli anni precedenti.

Questo ulteriore arresto voluto dal Governo è stato interpretato dai Testimoni di Geova come una chiara volontà di ostacolare l'approvazione della loro Intesa. Nonostante i chiarimenti ulteriormente forniti, non è stata avviata alcuna successiva iniziativa per l'Intesa, nonostante altre due Intese siano state comunque approvate, con la Soka Gakkai nel 2016 e con la Chiesa anglicana nel 2021. È importante inoltre sottolineare che le motivazioni che hanno sollecitato il Ministero della Salute ad avanzare obiezioni non sono chiare, soprattutto se si considera che, in tema di diritto al consenso e al rifiuto informato per le terapie,



è in vigore la legge 219/17 sul consenso informato e le Disposizioni anticipate di trattamento (DAT). Inoltre, la Cassazione si è più volte espressa per chiarire che il nostro ordinamento riconosce e tutela il diritto di autodeterminazione del paziente, che, nel caso dei Testimoni di Geova, coinvolge non solo il diritto alla salute ma anche quello alla libertà religiosa, garantiti dagli art. 2, 13, 19 e 32 della Costituzione.

In effetti, il ritardo anomalo dell'approvazione dell'Intesa con i Testimoni di Geova accumulato dal 1996 (se si considera la prima richiesta si deve risalire addirittura al 1977) sembra difficilmente giustificabile da obiettivi elementi ostativi. Tale comportamento, poco chiaro e discutibile, è stato oggetto di alcune interrogazioni parlamentari nel corso degli anni: nel 2008 da parte del Senatore Ceccanti, nel 2010 del Senatore Lucio Malan, a favore dei 6 disegni di legge, e ancora nel 2016, a sostegno dell'unica Intesa rimasta in sospeso con i Testimoni di Geova.

Un ultimo passaggio nell'*iter* di approvazione è stato determinato in modo indiretto dalla Sentenza n. 52/2016 con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato che la decisione di avviare o meno le trattative al fine di stipulare un'Intesa rientra nel potere politico discrezionale del potere esecutivo, non sindacabile in sede giurisdizionale. Secondo la Consulta, dunque, di fronte all'inerzia o al rifiuto espresso del Governo di stipulare un'Intesa, non vi sarebbero rimedi interni a cui appellarsi, né con un ricorso al Tribunale civile, né a quello amministrativo, per contrastare un eventuale comportamento discriminatorio.

Di fronte a tale rinnovato quadro giuridico, il 22 agosto 2016, la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova, non avendo altri strumenti interni esperibili, ha presentato un ricorso alla Corte Europea dei diritti dell'uomo (Ricorso n. 49687/16) con cui ha segnalato i seguenti punti: 1) l'impossibilità di concludere un'Intesa e di accedere a un insieme di privilegi; 2) trattamenti discriminatori irragionevoli, dato che altre confessioni in condizioni simili a quella della Congregazione hanno concluso Intese; 3) l'assenza di rimedi effettivi rispetto alla situazione in cui versa l'Intesa.

² Comunicato della Corte del 3 novembre 2019: Requête no 49687/16. *Congrégation Chrétienne Des Témoins De Jéhovah contre l'Italie*. Introduite le 22 août 2016: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%2249687%22%22%22itemid%22:%5B%22001-198696%22%22%7D>



L'ultimo passaggio di questa vicenda è avvenuto il 3 novembre 2019, quando la Corte Europea ha chiesto al Governo italiano dei chiarimenti in merito al ricorso presentato dai Testimoni di Geova². I punti da chiarire sono i seguenti: 1) perché non si sia conclusa l'Intesa; 2) quali sono i criteri per ottenerla; 3) se la Congregazione possa accedere a un insieme di benefici; 4) se, tenuto conto della sentenza del 2016 della Consulta, la confessione abbia avuto a disposizione, come esige l'art. 13 Cedu, un ricorso interno effettivo per formulare le sue doglianze per il mancato ottenimento dell'Intesa. Il ricorso è ancora pendente dinanzi alla Corte Europea.

È difficile prevedere quale sentenza sarà emessa dalla CEDU: in ogni caso, il contenzioso instauratosi da decenni tra la Congregazione dei Testimoni di Geova e lo Stato italiano è un esempio emblematico del fallimento dello stato di diritto nel nostro Paese e dell'illegalità nella quale le nostre istituzioni continuano ad agire, senza riuscire a sanare l'abisso tra una legge varata durante il fascismo e i diritti sanciti dalla Costituzione, approvata democraticamente dopo la caduta del regime. A ciò si aggiunge un apparato burocratico nel quale operano persone che non sono state formate ad affrontare questa particolare tipologia di procedure e neanche conoscono quali sono le conseguenze delle loro inadempienze sulle persone e le comunità coinvolte.

Non rimane che sperare in una sentenza della CEDU che in qualche modo riesca a muovere le acque immobili del diritto e a fare giustizia ribadendo i diritti di una minoranza religiosa e sanzionando le gravi responsabilità delle istituzioni italiane.