



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*

M. d'Arienzo

ISSN 0394-2732

Il dialogo istituzionale con le confessioni religiose. Il ruolo della Commissione interministeriale per le Intese

Maria d'Arienzo

*Ordinaria di Diritto ecclesiastico, Diritto canonico e Diritti confessionali,
Università degli Studi "Federico II" di Napoli, Dipartimento di Giurisprudenza
Membro della Commissione interministeriale per le Intese con le confessioni religiose*

ABSTRACT

Il contributo, a partire dal rapporto tra eguale libertà e bilateralità necessaria come previsto dalla Costituzione italiana, si incentra sul ruolo tecnico della Commissione interministeriale per le Intese con le confessioni religiose.

Ringrazio gli organizzatori per il gradito invito a partecipare a questo interessante incontro sulle problematiche in materia di libertà religiosa e di coscienza.

Il sottotitolo dell'iniziativa, "Agenda della nuova legislatura", potrebbe sembrare alquanto impegnativo sebbene, interpretando lo spirito dell'iniziativa, appare evidente che miri all'individuazione delle tematiche più urgenti in tema di eguale libertà delle confessioni religiose, per le quali si può ritenere auspicabile la ripresa di una proficua discussione politica.

È significativo che questo nostro dibattito abbia luogo proprio presso la "Fondazione Lelio Basso", la cui figura è stata ricordata in un recente Convegno a Siena¹, in cui ecclesiastici e costituzionalisti, a partire dalla sua proposta

¹ Cfr. le relazioni del Convegno organizzato dall'Università degli Studi di Siena, 3-4 novembre 2022 "Il dialogo tra diritto ecclesiastico e diritto costituzionale", in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 5/a-5/b, 2023.



di legge di modifica costituzionale², hanno affrontato il tema dell'eguale libertà delle confessioni religiose a cinquant'anni dal Convegno "Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico", organizzato nel 1972 dalla Prof.ssa Anna Ravà³.

La proposta Basso, benché fosse finalizzata a superare la differenziazione presente negli artt. 7 e 8 della nostra Carta Costituzionale tra la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose, prevedeva «l'adozione concordata di norme speciali rispondenti a specifiche ed effettive esigenze prospettate dalle singole confessioni religiose»⁴. Il ricorso a forme di negoziazione bilaterale veniva così giustificato dall'esigenza di riconoscere le specificità confessionali, conformemente a quanto già stabilito nell'impianto costituzionale con la previsione dello strumento del Concordato, per la Chiesa cattolica, e dell'Intesa per le confessioni diverse dalla cattolica.

Sebbene le Intese previste dall'art. 8, terzo comma Cost., come ricordato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 52 del 2016, «non costituiscano una condizione imposta dai pubblici poteri allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire della libertà di organizzazione e di azione»⁵, non può negarsi, tuttavia, che l'accesso a una disciplina bilateralmente contrattata produca indubbi vantaggi per le realtà confessionali i cui rapporti con lo Stato sono regolamentati da legge su base d'Intesa. La mancata stipulazione e approvazione di un'Intesa ex art. 8, comma 3 Cost., oltre a precludere la possibilità di accedere alla ripartizione delle quote dell'8 per mille⁶, può incidere negativamente – solo per fare alcuni esempi – sulla concreta disponibilità degli edifici di culto,

² Per una disamina della proposta, pubblicata in L. BASSO, "Perché chiedo l'abolizione del Concordato", in *L'astrolabio*, anno VIII, n. 38, 27 settembre 1970, cfr. A. RAVÀ, "Verifica dei problemi residui e dei problemi nuovi in tema di libertà religiosa", in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico. Atti del Convegno nazionale di Diritto ecclesiastico. Siena, 30 novembre - 2 dicembre 1972*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 7 ss., specialmente pp. 7-10.

³ Cfr. AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico. Atti del Convegno nazionale di Diritto ecclesiastico. Siena, 30 novembre - 2 dicembre 1972*, cit.

⁴ Il ricorso alla regolamentazione pattizia, nel testo della proposta Basso, rinviene il limite soltanto nella tutela dei «diritti costituzionali garantiti ai cittadini». *Ibidem*.

⁵ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 52 del 2016, consultabile in www.cortecostituzionale.it e in *Diritto e Religioni*, 1, 2016, p. 643 ss.

⁶ In argomento cfr. C. ELEFANTE, "L'«Otto per mille». Tra eguale libertà e dimensione sociale del fattore religioso", Giappichelli, Torino, 2018.



nonché sull'esercizio del diritto dei fedeli acattolici all'assistenza spirituale negli ospedali e nelle carceri, laddove si registrano tuttora notevoli criticità⁷.

Con la finalità di porre rimedio a queste criticità – non risolte nemmeno dal ricorso a «piattaforme istituzionali di dialogo con le componenti religiose a livello regionale e territoriale»⁸ – è stata sottolineata, a più riprese, l'utilità dell'emanazione di una legge ordinaria sulla libertà religiosa.

L'ultimo progetto di legge generale sulla libertà religiosa, elaborato dal Gruppo di studio Astrid⁹, ha avuto indubbiamente il merito di perimetrare quelle problematiche, attinenti all'esercizio del diritto di libertà religiosa nelle sue proiezioni collettive che richiederebbero l'individuazione di adeguate soluzioni per soddisfare al meglio le istanze di riconoscimento delle specificità avanzate dalle confessioni religiose, ma che non sempre erano state contemplate nei precedenti disegni di legge sulla libertà religiosa¹⁰.

Come noto, tuttavia, l'iter parlamentare di approvazione dei diversi disegni di legge succedutisi a partire dal 1990¹¹ non è mai stato portato a compimento.

⁷ Sul punto, va segnalata la stipula del protocollo del 5 novembre 2015 tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (D.A.P.) e l'Unione delle Comunità Islamiche d'Italia (U.C.O.I.I.), finalizzato a fornire assistenza religiosa e sostegno morale ai detenuti di fede islamica attraverso l'accesso negli istituti di pena di personale religioso qualificato e adeguatamente preparato. Cfr. V. FRONZONI, "L'Islam nel circuito penitenziario e la prevenzione della radicalizzazione violenta e del proselitismo. Profili comparatistici", in *Diritto e Religioni*, 2, 2016, p. 290 ss., specialmente p. 304 ss., nonché S. ANGELETTI, "L'accesso dei ministri di culto islamici negli istituti di detenzione, tra antichi problemi e prospettive di riforma. L'esperienza del Protocollo tra Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e UCOII", in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), 24, 2018, p. 1 ss.

⁸ Cfr. M. D'ARIENZO, *Pluralismo religioso e dialogo interculturale. L'inclusione giuridica delle diversità*, Luigi Pellegrini editore, Cosenza, 2018, specialmente p. 87 ss., in cui si sottolinea il contributo dei "Tavoli permanenti per il dialogo interreligioso" e, soprattutto, dei "Patti di condivisione e di cittadinanza attiva" siglati tra alcune città e le comunità islamiche locali.

⁹ Cfr. R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2020.

¹⁰ Cfr. M. D'ARIENZO, "Prime riflessioni sul progetto di legge sulla libertà religiosa", cit., p. 243, secondo cui: «Come dire che la legge nasce già vecchia. Così come si presenta, infatti, il progetto di riforma della normativa sulla libertà religiosa, non affronta, né risolve molte delle problematiche che pure la dottrina più sensibile ha rilevato nell'analisi della regolamentazione giuridica del fattore religioso».

¹¹ Cfr. M. D'ARIENZO, "Prime riflessioni sul progetto di legge sulla libertà religiosa", in G. LEZIROLI (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1° marzo 2002)*, Atti del convegno di Ferrara del 25-26 ottobre 2002, Jovene, Napoli, 2004, pp. 239-245.

D'altro canto, al di là di una riproposizione dell'impianto sistematico e concettuale degli enunciati costituzionali riguardanti la libertà religiosa, l'obiettivo innovativo delle varie proposte di legge generale sulla libertà religiosa appariva consistere principalmente nell'abrogazione della legge n. 1159 del 1929¹², ma soprattutto nella previsione di una specifica procedura per accedere all'Intesa¹³, funzionale al riconoscimento di un "diritto all'avvio delle trattative".

Per quanto concerne l'invocato riconoscimento di un diritto delle confessioni religiose all'Intesa¹⁴ non si può negare che il relativo procedimento per addivenire alle trattative si fondi esclusivamente su una prassi istituzionale – consolidatasi in seguito all'approvazione della prima Intesa sottoscritta tra la Repubblica Italiana e le Chiese rappresentate dalla Tavola Valdese¹⁵ – connotata da un'ampia discrezionalità, in quanto espressione della politica ecclesiastica del Governo.

Del resto, la rivendicazione di un c.d. "diritto all'Intesa" da parte delle confessioni religiose, peraltro espressamente confutata dalla Corte costituzionale¹⁶, risulterebbe difatti confligente con una lettura sistematica dello stesso impianto costituzionale in tema di tutela del pluralismo confessionale, giacché

¹² In argomento cfr. M. TEDESCHI, «La "legge sui culti ammessi"», in G. LEZIROLI (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1° marzo 2002)*, cit., pp. 35-47, e in ID., *Studi di Diritto Ecclesiastico*, Jovene, Napoli, pp. 123-183; nonché i contributi pubblicati nella V sezione «I novant'anni della legge n. 1159 del 1929» in M. D'ARIENZO, (a cura di), *1929-2019. Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose*, Supplemento al n. 1-2020 della rivista *Diritto e Religioni*, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2020, pp. 19-23 e 139 ss.

¹³ In argomento cfr. M. D'ARIENZO, "Raffronti normativi in tema di libertà religiosa", in *Il diritto ecclesiastico*, 2, 2004, pp. 510-528, specialmente p. 524.

¹⁴ In argomento cfr. F. ALICINO, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni «altre» e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2012.

¹⁵ Approvata con l. 11 agosto 1984, n. 449.

¹⁶ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 52 del 2016, cit. Per i primi commenti della dottrina ecclesiasticistica cfr., *ex multis*, A. BETTETINI, "Gruppi sociali, confessioni religiose, intese: sulla giustiziabilità di una pretesa all'avvio delle trattative preordinate alla conclusione di un'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost.", in *Diritto e Religioni*, 1, 2016, p. 88 ss.; F. ALICINO, "La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale", in *www.osservatorio-sullefonti.it*, 2, 2016; M. CROCE, "Alla Corte dell'arbitrio: l'atto politico nel sistema delle intese", in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2016, p. 560 ss.; D. FERRARI, "Libertà nell'intesa e libertà dall'intesa. Osservazioni a margine di due recenti sentenze della Corte costituzionale", in *Politica del diritto*, 3, 2016, p. 437 ss.; M. PARISI (a cura di), *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.



si snaturerebbe la *ratio* stessa sottesa all'istituto dell'Intesa, che in quanto accordo, presuppone l'interesse di entrambe le parti a trovare una convergenza nella regolamentazione delle specificità confessionali¹⁷.

Sul punto non possono oltretutto ignorarsi i rischi che possono derivare dal «declassamento di un diritto fondamentale, qual è il diritto di libertà religiosa, dalla Costituzione al livello della legge ordinaria»¹⁸. In realtà, la natura immediatamente precettiva del principio costituzionale di eguale libertà permetterebbe già di contrastare adeguatamente ogni forma di discriminazione su base religiosa, al di là delle differenziazioni normative esistenti tra confessioni religiose “con Intesa” o “senza Intesa”, come si è potuto constatare rispetto a quelle leggi regionali discriminatorie nei confronti delle comunità religiose di più recente insediamento¹⁹, comprese le numerose comunità evangeliche, oltre che quelle islamiche²⁰. Significativa, sul punto, è la sentenza n. 1269 del 2020, con cui il TAR Lombardia, sezione II di Milano, ha annullato l'ordinanza del Dirigente del Settore Tecnico del Comune di San Giuliano Milanese, emessa

¹⁷ Sull'Intesa come accordo finalizzato alla tutela delle specificità confessionali e non come strumento di proliferazione di normative speciali, si vedano le osservazioni di M. D'ARIENZO, “Il dialogo tra ecclesiasticisti e costituzionalisti attraverso il prisma della libertà religiosa. Riflessioni conclusive”, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 5a, 2023, pp. 75-80, specialmente p. 79.

¹⁸ Cfr. M. D'ARIENZO, *Ivi*, p. 79. Sul punto si rinvia anche a M. TEDESCHI, “Per uno studio del diritto di libertà religiosa”, in *Revista Española de Derecho Canónico*, 47, 1990, pp. 169-197, specialmente p. 176, n. 48, in cui l'Autore afferma che leggi organiche sulla libertà religiosa in Spagna del 1967 e del 1980 «non costituiscono un modello per il nostro Paese perché una legge quadro sulla libertà religiosa finirebbe per declassare un diritto fondamentale della Costituzione a livello di legge ordinaria».

¹⁹ Cfr. le sentenze della Corte Costituzionale n. 63 del 2016 e n. 67 del 2017 che hanno dichiarato la parziale illegittimità costituzionale rispettivamente della legge della Regione Lombardia n. 2 del 3 febbraio 2015 e della legge della Regione Veneto n. 12 del 12 aprile 2016, in cui si afferma che «la libertà religiosa, di cui quella di culto costituisce un aspetto essenziale (artt. 19 e 20 Cost.), non può essere subordinata alla stipulazione di Intesa con lo Stato da parte delle confessioni religiose». In argomento cfr. G. D'ANGELO, “Libertà religiosa e riparto “per materie” delle competenze legislative Stato-Regioni: una relazione da (ri)definire e monitorare (note problematiche a partire da Corte cost. sent. n. 67 del 2017, in tema di obbligo dell'uso della lingua italiana nell'edificio di culto)”, in *Diritto e Religioni*, 2, 2017, pp. 254-272.

²⁰ Sul punto vedasi N. MARCHEI, “Le implicazioni giuridiche del nuovo paesaggio religioso: i soggetti collettivi e il diritto a un luogo in cui riunirsi”, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 5a, 2023, pp. 61-74.



nei confronti dell'associazione Punto Luce della Chiesa Cristiana Evangelica per il contestato utilizzo abusivo di locali non destinati urbanisticamente al culto. Il TAR Lombardia ha infatti sottolineato che la diretta applicazione dell'art. 19 Cost. impedisce «che le esigenze urbanistiche astrattamente invocabili possano divenire il viatico di indebite compromissioni delle libertà riconosciute sia ai singoli che alle formazioni sociali in situazioni nelle quali simili esigenze non siano concretamente in discussione»²¹.

Prima di concludere non intendo però sottrarmi a quello che è l'oggetto specifico del nostro incontro, ossia: l'individuazione di punti da inserire nell'«Agenda della nuova legislatura».

Nell'introduzione ai lavori, Davide Romano si interrogava sui possibili strumenti attivabili per la realizzazione di una piena tutela del pluralismo religioso nel nostro ordinamento. E sul punto, non può sottacersi l'importanza che può assumere la ripresa delle attività della *Commissione consultiva per la libertà religiosa*²² e della *Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose*²³, ricostituite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 maggio 2022.

Su questo tema posso senz'altro offrire un contributo all'odierno dibattito, essendo stata nominata, il 26 marzo 2021, componente della *Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose* in rappresentanza del Ministero dell'Università. La Commissione, come noto, predispone la bozza di intesa di concerto con le rappresentanze delle confessioni religiose richiedenti, all'esito di un vaglio tecnico cui i componenti partecipano in considerazione

²¹ Cfr. Tribunale Amministrativo Regionale Per La Lombardia, sez. II di Milano, 1° luglio 2020, n. 1269, consultabile in *Diritto e Religioni*, 2, 2020, p. 359 ss., specificamente pp. 366, 367.

²² La *Commissione consultiva per la libertà religiosa* con funzioni di studio, informazione e proposta per tutte le questioni attinenti all'attuazione dei principi della Costituzione e delle leggi in materia di coscienza, di religione o credenza è stata istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 marzo 1997. La Commissione esprime il proprio preliminare parere sulla bozza di intesa predisposta dalla *Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose*.

²³ La *Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose* è stata istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 marzo 1992, in sostituzione della precedente *Commissione di studio per la stipula delle intese ex articolo 8 della Costituzione*, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 marzo 1985.

delle rispettive competenze²⁴.

Insediatasi nel luglio 2022, la Commissione si è occupata sino a ora dell'esame di due bozze d'Intesa, già esaminate in precedenza.

Nello specifico, sono stati ripresi i lavori di ridefinizione di una bozza d'Intesa – a cui sono stati apportati pochi rilievi soprattutto di natura redazionale rispetto al testo già esaminato dalla precedente Commissione – ed è stata inoltre discussa la richiesta di modifica di alcune disposizioni di un'Intesa già approvata con legge, relativamente all'accesso alla ripartizione delle quote non espresse dell'8 per mille.

Nei prossimi mesi esamineremo, sulla base di un confronto dialogico e aperto con le rappresentanze confessionali, quelle bozze di intesa il cui *iter*, sebbene già avviato, si trovava ancora in una fase iniziale.

In tal modo cercheremo di contribuire, coerentemente a una lettura sistematica delle disposizioni costituzionali, alla tutela delle specificità delle singole confessioni religiose, cui lo strumento dell'Intesa è deputato.

²⁴ La Commissione è composta da Membri nominati in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero della Difesa, del Ministero della Giustizia, del Ministero dell'Università, del Ministero dell'Istruzione, del Ministero della Cultura, del Ministero della Salute, del Ministero dell'Interno, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.