



Coscienza e Libertà

SEMESTRALE DI LIBERTÀ RELIGIOSA, LAICITÀ, DIRITTI DAL 1978

A. Ferrari

L'abuso sulla persona
nelle religioni

ISSN 0394-2732

A. Angelucci - S. Baldassarre
V. Beretskyi - C. Cianitto
A. Cupri - M. Krupskyi
F. Dal Bo - A. Ferrari - I. Goss
L. M. Guzzo - B. Hussen
A. Iacovino - V. Pacillo - D. Scolart

Un “modello” costituzionale di libertà religiosa non ancora assimilato

Alessandro Ferrari

Professore ordinario di Diritto e Religione, Dipartimento di Diritto, economia e culture, Università degli Studi dell'Insubria

ABSTRACT

L'articolo esamina il “modello” italiano di libertà religiosa, sviluppato a partire dalla Costituzione repubblicana. Si affrontano le sfide legate al crescente pluralismo religioso e al ruolo paradigmatico svolto dalle comunità musulmane. Viene sottolineata la natura ancora incompiuta di tale modello di cui si evidenziano alcuni nodi problematici.

Centosessant'anni di presenza evangelica in Italia consentono senz'altro una prima riflessione sul “modello” italiano di libertà religiosa e, in particolare, sul “modello” che si è venuto, progressivamente, a delineare dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

Innanzitutto, va ricordato – sebbene sia ampiamente noto – che quello che è divenuto, nel tempo, un vero e proprio modello di libertà religiosa fondato su un principio costituzionale di laicità “all'italiana” nacque, un'ottantina di anni fa, tra una generale «larga impreparazione»¹, senza un'effettiva consapevolezza delle sue potenzialità – a parte la volontà di conservare lo status quo nei rapporti con la Chiesa cattolica – ma anche quale frutto di un compromesso politico sufficientemente condiviso, dentro e fuori il circuito della rappresen-

* Il presente contributo costituisce una rielaborazione della relazione tenuta al convegno “La presenza evangelica in Italia dall'unità ad oggi. Gli avventisti del settimo giorno”, venerdì 27 settembre 2024, Sala del Refettorio della Camera dei deputati, Roma.

¹ Così F. MARGIOTTA BROGLIO, *La riforma dei Patti Lateranensi dopo vent'anni*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, p. 5.

tanza parlamentare. Nello stesso tempo, tale modello, pur nella sua continuità di fondo con alcune invarianti del sistema italiano di libertà religiosa², da una parte, si ritrovava inserito in un radicale cambio di “contesto”³, segnato, in particolare, dal nesso tra sovranità statuale e diritti inviolabili della persona, e, dall'altra, diveniva espressione di una nuova concezione delle relazioni tra poteri pubblici e gruppi religiosi. Infatti, mentre ben pochi costituenti avevano pensato di restaurare la separazione liberale, la bilateralità lateranense era stata inserita all'interno di un'articolata cornice i cui quattro assi – gli articoli 7, 8, 19 e 20 – offrivano un'ampia e dinamica tutela alla libertà religiosa come diritto di tutti. Di conseguenza, se la Costituzione repubblicana aveva salvato – oltre che il Trattato – anche il Concordato con la Chiesa cattolica, validando, così, l'interpretazione che vedeva nei Patti la traduzione autentica del carattere specialissimo e costituzionale dei rapporti tra Chiesa e Stato, tuttavia, il significato complessivo di tale bilateralità risultava profondamente trasformato. Infatti, la sistematica costituzionale – intuita dalla dottrina della *legislatio libertatis* prima di essere più tardi rivelata e consacrata dalla sentenza n. 203 del 1989⁴ – rendeva i Patti non più una normazione di privilegio esclusivo, ma un'espressione del principio di uguaglianza ragionevole (in principio) depurata dalle strumentalizzazioni del noto adagio ruffiniano. Tale bilateralità, poi, andava non più inquadrata (soltanto) con la lente dei rapporti istituzionalistici inter-ordinamentali, come la collocazione tra i Principi fondamentali lasciava suggerire, ma, soprattutto, alla luce di un diritto di libertà religiosa e di coscienza (Diritti e doveri dei cittadini) universalmente garantito. Quest'ultimo, ai tempi della Costituente, traduceva l'ispirazione personalista della nuova Carta, in linea con quel movimento giuridico che, con la Dichiarazione Universale del 1948, dava forma alla svolta assiale immaginata in quegli anni da Karl Jaspers e costituita dall'incontro tra diritti dell'uomo e tradizioni religiose⁵.

² Sia consentito il rinvio al mio *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto (1848-2024)*, Carocci 2025, p. 201 ss.

³ Cfr., sulla questione, D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna, 2020.

⁴ N. COLAIANNI, *Trent'anni di laicità (Rileggendo la sentenza n. 203 del 1989 e la successiva giurisprudenza costituzionale)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 21, 2020, pp. 52-66.

⁵ Cfr., in particolare, *Origine e senso della storia*, Mimesis Edizioni, Sesto San Giovanni (Milano), 2014 (1949).



Così, la pur tardiva emersione e il progressivo approfondimento del principio supremo di laicità hanno gettato luce sul velo d'ignoranza rawlsiano sotto cui ha preso forma il modello costituzionale, come un «cantiere» (apparentemente) «senza progetto»⁶ il cui progressivo disvelamento ha consentito di allargare la fonte della bilateralità dall'uguale libertà di tutte le confessioni (art. 8, comma 1°) al diritto di libertà religiosa garantito a tutti (artt. 19 e 20). Il risultato è stato quello di mitigare la dialettica tra dimensione istituzionale e dimensione personale della libertà religiosa – di conseguenza, anche il primato della discrezionalità politica connesso ai rapporti inter-ordinamentali – e di dare sostanza ad un diritto imparziale ma non indifferente ed astensionista, un diritto non discriminatorio e non preventivamente condizionabile da astratte logiche securitarie genericamente ispirate ad un limite di ordine pubblico peraltro opportunamente espunto proprio dal testo letterale dell'art. 19. Pertanto, se tale modello italiano delinea un favore per la libertà religiosa, quest'ultimo va ritrovato, in primo luogo, nella "doppia" dignità politica che il testo costituzionale garantisce a tale libertà riconoscendone una "specialità" capace di giustificare sia il superamento della prospettiva del mimetismo – e dell'assorbimento da parte di libertà (talvolta intese come più) generali e necessarie – sia la previsione di una legislazione rinforzata bilaterale, delimitata dalle direttrici della distinzione degli ordini distinti e dell'autonomia confessionale.

In tempi recenti questo modello costituzionale è stato sottoposto a molteplici prove e tensioni, tra cui, in particolare, quelle derivanti dalle trasformazioni del religioso, a loro volta sintetizzabili in due mutamenti maggiori. In primo luogo, la radicalizzazione del processo di secolarizzazione che, da una parte, svuota le strutture e le istituzioni confessionali, dall'altra, evidenzia anche il transito dalla confessionalità alla spiritualità e la ridefinizione del vivere comunitario delle tradizioni religiose, a partire da quelle più consolidate. In secondo luogo, l'affermarsi di un nuovo panorama, di cui le comunità musulmane rappresentano, al di là del loro effettivo impatto quantitativo e della reale novità delle questioni sollevate, l'elemento più visibile ed ingombrante. Altre prove e tensioni sono poi derivate dalla ridefinizione delle competenze

⁶ Cfr. B. SALVARANI, P. NASO, *Un cantiere senza progetto. L'Italia delle religioni. Rapporto 2012*, Emi, Verona, 2012.

istituzionali tra governo centrale, enti locali territoriali ed enti sovranazionali, unitamente a rapporti di forza che privilegiano i poteri esecutivi su quelli assembleari-legislativi nonché da un risveglio, nel dibattito politico, dell'utilizzo di riferimenti religiosi simbolici e retorici da parte di agenti secolari in funzione di rendite di posizione o di manifestazioni identitarie localistiche, al di fuori delle ermeneutiche comunitarie confessionali.

Questi fattori di tensione hanno inciso sulla definizione del diritto di libertà religiosa, rinvigorendo la prospettiva neo-giurisdizionalista e rafforzando, così, gli aspetti di decisionismo, sicurezza e discrezionalità politica, più connessi ai rapporti inter-ordinamentali ex artt. 7 e 8, rispetto alla potenziale permeabilità del complesso assetto normativo agli esiti più garantistici e flessibili derivabili dagli articoli 19 e 20. In altre parole, se la lettura sistematica offerta dalla sentenza n. 230/1989 lasciava ipotizzare l'attrazione degli articoli 7 e 8 nella sfera d'influenza del loro alveo genetico costituzionale costituito dal diritto di libertà religiosa di cui agli articoli 19 e 20 (oltre che 2 e 3), le tensioni contemporanee hanno prodotto piuttosto una dinamica inversa, di re-confessionalizzazione, vale a dire l'attrazione degli articoli 19 e 20 entro l'orbita, divenuta neo-sovranista, delle norme speciali in materia contenute tra i Principi fondamentali. Infatti, da un lato, è ben noto come la piena legittimazione della discrezionalità politica associata alla legislazione bilaterale abbia reso non più urgente, nonostante i flebili accenni dei giudici costituzionali, l'esigenza di offrire, attraverso la definizione di una procedura per la stipula delle intese, un'occasione di verificabilità, almeno formale, della non irragionevole contraddittorietà dell'esercizio di tale discrezionalità con il diritto di libertà religiosa, confessionale e non. Dall'altro lato, anche la trasformazione del procedimento di riconoscimento di cui alla legislazione sui "culti ammessi" in presupposto per l'(eventuale) accesso alle intese ed al diritto comune agevolato per le attività diverse da quelle di religione o di culto ha, pure qui, accentuato il carattere politico della discrezionalità associata a tale iter. Così, si è ridotta l'influenza degli articoli 19, 20, 2 e 3 sia quali fondamento della dimensione bilaterale della libertà religiosa, sia quali garanti della dignità politica – e della specialità – della libertà religiosa. L'insistenza della Corte costituzionale nel distinguere la portata degli articoli 7 e 8 rispetto alle tutele degli articoli 19 e 20 finisce, dunque, non tanto per rendere effettivamente accessibili a tutti ciò che le nor-

me costituzionali speciali generali garantirebbero fin d'ora quanto, piuttosto, per risvegliare un'intoccabilità concordataria che sembrava ormai superata. Conseguenza di tale (dis-)torsione del "modello" costituzionale è poi la banalizzazione del *favor religionis* dal momento in cui la specialità religiosa diviene o pesante fardello distintivo, a fronte di un carente diritto speciale comune (la "legge che non c'è"!) o presupposto di un diritto di libertà religiosa privilegiario, dipendente da rapporti politici tra istituzioni politiche e confessionali in cui le esigenze religiose di singoli e gruppi assumono valenza solo "indiretta", solo se capaci, cioè, di influire su rappresentanze "ecclesiastiche" previamente riconosciute dalle autorità statali. Di qui, ad es., la precarietà in cui sono lasciati i fedeli non appartenenti a gruppi "riconosciuti" nelle loro richieste di assistenza spirituale, di luoghi di culto o, ancora, di attenzione per i propri calendari religiosi.

È come se la fatica ad affermare l'immediata efficacia dell'articolo 19 abbia finito per alimentare l'idea di una performatività *ex opere operato* coincidente con l'evocazione della sua sola lettera, quasi un *deus ex machina* in grado di appianare ogni ostacolo. Certo, l'art. 19, Cost. ha consentito di rimuovere parte del primo articolo della legge sui culti ammessi e il suo richiamo (insieme all'art. 8, comma 1°) ha consentito di ripulire le più marcate incostituzionalità contenute nella legislazione nazionale e regionale. Tuttavia, l'art. 19, da solo, fatica ad uscire da una sfera di operatività sostanzialmente ablativa, specialmente quando le manifestazioni religiose vedono restringersi gli spazi dell'*agere licere* e, ad es. in relazione alla dimensione associata della libertà religiosa, l'art. 19 non ha potuto né imporre un più agevole procedimento di riconoscimento degli enti di culto (tanto che di nessun giovamento a tale articolo è stata la riforma Bassanini contro la forza attrattiva dell'art. 8, 3° comma), né impedire il peggior trattamento del fine di religione o di culto rispetto ad altri scopi. Le virtuose istruttorie che hanno di recente accompagnato il via libera ministeriale (e del Consiglio di Stato) ai riconoscimenti di UCOII e COREIS restano – come il benemerito parere del 31 ottobre 1986 del medesimo organo di vertice della giustizia amministrativa sui testimoni di Geova – fulgidi esempi di prassi costituzionalmente orientata, pronti però ad essere smentiti o a rimanere privi di seguito all'arrivo del primo "tristo mietitore", come altri virtuosi esempi a livelli diversi delle competenze amministrative, locali e nazionali.

Si paga qui la mancata approvazione di una legge generale sulla libertà religiosa e di coscienza che sia in grado non solo di dispiegare, precisandole, le facoltà scaturenti dal diritto di libertà religiosa, ma anche di renderle più agevolmente giustiziabili e di favorirne l'ulteriore sviluppo nella legislazione bilaterale. Infatti, questo riconoscimento legislativo della dignità politica della libertà religiosa consente al *favor religionis* di poggiare i propri binari (la legislazione speciale comune e il diritto bilaterale) sull'uguale libertà, evitando improprie deviazioni – o trappole – verso sacche di mimetismo o di privilegio. Del resto, è proprio la legislazione “di base” quella su cui si fondano, nella sistematica del “modello” consacrato dal principio di laicità, i riconoscimenti legislativi della super-specialità confessionale e che consente alle “confessioni pattizie” di rivendicare “a testa alta” la propria specialissima considerazione e presa a carico da parte dello Stato.

Questa impostazione non risulta, però, sempre condivisa. In particolare, è sul cd. diritto unilaterale, in altre parole la legge del Parlamento che non presuppone accordi con altri ordinamenti, che si concentrano sospetti e retro-pensieri. Evidenziando la connotazione negativa del termine unilateralità – ed imputando ad essa le tentazioni giurisdizionaliste ben più evidenti nella formazione del diritto bilaterale – si trascura il ruolo svolto da questa fonte nell'esprimere la «non indifferenza» (sentenza 203/1989) dello Stato nei confronti della libertà religiosa ma, soprattutto, si mina alla radice la pertinenza e la stessa funzione di una legge speciale comune sulla libertà religiosa. Il sospetto verso l'«unilateralità» ha origini e manifestazioni diverse. Esso può esprimere, di volta in volta, il timore delle confessioni pattizie di vedere aperta una discussione sul loro status – o sul loro privilegio; il timore diffuso di una legge che finisca addirittura per peggiorare la legislazione sui “culti ammessi” o che irrigidisca in pericolose definizioni termini, come ad es., quello di confessione religiosa, che la Costituzione avrebbe fortunatamente lasciato aperti ad interpretazioni evolutive. Tuttavia, non senza qualche contraddizione, sembra però anche condivisa l'idea che numerose facoltà del diritto di libertà religiosa necessitino di una robusta manutenzione legislativa – e, di conseguenza, delle necessarie definizioni. Resta, comunque, l'attrazione per aggiustamenti “distintamente sistematici”, non unificati in un unico testo legislativo, quasi che un solenne riconoscimento unitario del diritto di libertà religiosa evi-

denziasse troppo l'intima connessione tra libertà e diritti e mettesse eccessivamente in luce il (necessario) ruolo della Repubblica e della rappresentanza politica nell'assicurare il «pluralismo confessionale e culturale» (sentenza 203/1989). In realtà, a ben guardare, anche tale attrazione, questa "fuga dallo Stato", potrebbe risultare contraddittoria – e rivelare forse orientamenti elusivi e soltanto retorici – proprio rispetto a quell'atto di reciproca fiducia istituzionale che, in un ordinamento democratico-costituzionale è presupposto della legislazione bilaterale, la quale richiede la comprensione – e il non totale rifiuto – da parte degli ordinamenti coinvolti, dei valori e dei diritti – e della loro circolazione, in diverse forme e modalità – nei loro rispettivi ordini. Infatti, la cooperazione tra la Repubblica e le confessioni religiose trova il suo fondamento e la sua possibilità di espressione proprio nelle forme e procedure con cui la Costituzione definisce e delimita i diritti di tutti, regolando le modalità di identificazione dell'interesse pubblico o, se si vuole, del bene comune. Non pare, perciò, dubbio che negare la possibilità di una legislazione unitaria alla libertà religiosa significhi anche privare la legislazione bilaterale di una prova della condivisione di questi presupposti fondamentali. In altre parole, una legislazione bilaterale senza legge speciale comune sarebbe non soltanto un'attuazione parziale, e non piena, del "modello" costituzionale ma finirebbe anche per costituire una forma di sopravvivenza e di mascheramento di vecchi sistemi di rapporto tra Stato e Chiese in un nuovo contesto non compiutamente riconosciuto.

Un'ultima considerazione. La discussione in corso sul modello costituzionale e sulle forme della sua attuazione tra soggetti interni al sistema aiuta anche a meglio interpretare e, forse, a relativizzare, la cd. eccezionalità della posizione di chi si trova ancora, per molti versi, all'esterno, a partire dalle comunità musulmane. Com'è noto, nei loro confronti, la condivisione di quelli che in Francia sarebbero definiti come presupposti repubblicani non è avvenuta attraverso il godimento del diritto – e dunque attraverso il riconoscimento politico delle loro esigenze di libertà religiosa – ma attraverso percorsi di avvicinamento *ad hoc*, dalla più bassa caratura amministrativa o, se si vuole, di *soft law*: ad es. la Carta dei Valori o, pur a dimostrazione di una nuova fase, il Patto per l'Islam. Contemporaneamente, le comunità musulmane in Europa hanno dato prova di una non banale capacità di sintonizzazione sociale e isti-

tuzionale, non facilmente riducibile ad una mera *taqiyya*, ad una dissimulazione-mascheramento analoga a quella precedentemente evocata, a sua volta vicina alla distinzione tra tesi ed ipotesi di venerata memoria. Tuttavia, mentre nel dibattito tra attori “interni” al sistema, al riparo delle ampie tutele del sistema costituzionale, sono (anche) le parti confessionali a sospettare di una legge speciale comune, quando il quadro si allarga ad attori “esterni” – ad es., i musulmani – la dinamica sembra cambiare: in questo caso la ritrosia verso il diritto, verso la metabolizzazione del “modello” costituzionale e, dunque, verso il riconoscimento di una piena dignità per esigenze religiose (apparentemente) nuove ed allogene mette inequivocabilmente a nudo il decisore politico, che rivela una diffidenza che fa il paio con quella dimostrata verso forme più ospitali di cittadinanza.

In definitiva, si è ancora lontani dall'accogliere la visione di ampio respiro emersa nella più recente giurisprudenza costituzionale che ha declinato il centro gravitazionale del sistema italiano di libertà religiosa, il principio costituzionale di laicità, come «tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità» (sentenza 67/2017).

Mi sembra dunque che oggi siamo di fronte ad un “modello” di cui si scorgono finalmente tutte le potenzialità ma per la cui realizzazione si scorge con uguale evidenza anche il lungo e non piano cammino ancora da percorrere.