

Giuseppe Casuscelli

(ordinario di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Milano)

La rappresentanza e l'intesa (tra astrattismo dottrinale e concretezza politica) *

SOMMARIO: 1. Premesse - 2. La selezione delle fonti - 3. La materia dei rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose - 4. Intese ed uguale libertà - 5. Governi ed indirizzo politico - 6. Inceppamento del sistema o assenza di volontà politica? - 7. La rappresentanza - 8. Qualche succinta indicazione - 9. A mo' di conclusione.

1 – Premesse

Il tema della rappresentanza delle comunità musulmane, nella prospettiva di una regolamentazione ai sensi del terzo comma dell'art. 8 della nostra Carta, potrebbe ritenersi esaurito dalla constatazione che l'ultima legge regolatrice di rapporti tra lo Stato ed una confessione risale al novembre del 1995, che è sceso il silenzio sulle due intese stipulate nel marzo dell'anno 2000 ma non ancora approvate, che le numerose proposte e richieste di intese da lungo tempo sono arenate in secche ignote ai non addetti, al pari della nuova legge sulla libertà religiosa da lungo tempo annunciata¹.

* Relazione al Convegno su "*Islam in Europa/Islam in Italia: lo statuto della comunità musulmana tra diritto e società*" tenuto presso l'Università degli Studi dell'Insubria (Como, 26 - 27 maggio 2006), destinato alla pubblicazione negli Atti per la casa editrice il Mulino

¹ Sul sito ufficiale della Presidenza del Consiglio dei Ministri si dà atto che sono state firmate e non approvate con legge le due intese "generali" stipulate in data 20 marzo 2000 con l'Unione Buddhista Italiana e con la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova, e le due intese (di modifica di precedenti intese) con l'Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno, del 23 aprile 2004, e con la Tavola Valdese del 27 maggio 2005. Sono state formalmente avviate trattative, non ancora concluse, con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (il 20 luglio 2000), con la Sacra Arcidiocesi d'Italia ed esarcato per l'Europa meridionale (il 21 novembre 2000), con la Chiesa Apostolica in Italia (il 30 gennaio 2001), con l'Istituto buddista italiano Soka Gakkai (il 18 aprile 2001) e con l'Unione Induista Italiana (il 18 aprile 2001), tutte confessioni riconosciute come enti di culto con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi della legge 24 giugno 1929 n. 1159.

Il primo schema di disegno di legge sulla libertà religiosa fu approvato nel settembre del 1990 dal Consiglio dei ministri presieduto dall'On. Andreotti (si può leggere in *Dir. eccl.*, 1991, p. 474), ma non fu presentato al Parlamento. Da allora si

Chi in passato si è occupato, come me, del tema potrebbe dunque riproporre, salvo ripensamenti, quanto già detto e scritto.

Una personale contrarietà al disimpegno mi induce, invece, a dichiarare il nuovo piano di indagine prescelto, che posso così sintetizzare: se sono plausibili, come ritengo, le affermazioni che “legittimità e giustizia sono istanze che manifestano tra loro ... molte implicazioni profonde e reciproche”², e che in generale «la crisi del diritto non “è” altro che dissonanza tra le valutazioni in termini di giustizia e quelle in termini di legalità»³, esse hanno ancora una plausibilità ed una concretezza manifeste se riferite al diritto ecclesiastico, alla condizione delle minoranze religiose (e quindi delle comunità islamiche) ed al diritto pattizio delle intese in particolare.

Sul piano della legalità poco vi sarebbe da dire. La Costituzione repubblicana non assicura un incondizionato diritto all’intesa; la comunità islamica non è la sola ad avere avviato trattative di cui poco o nulla si conosce ed il cui esito appare, ad essere ottimisti, incerto; la condizione giuridica delle comunità islamiche è quella prevista dall’ordinamento per le formazioni sociali che perseguono fini di religione e di culto, vuoi attraverso la disciplina specifica della legge sui

sono succedute diverse stesure variamente modificate. Le ultime notizie ufficiali sul disegno di legge C.2531 “Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi” risalgono alla seduta del 14 settembre 2005 (XIV legislatura), in sede consultiva, della V Commissione permanente della Camera dei Deputati, che ha rinviato il seguito dell’esame ad altra seduta dopo che il rappresentante del Governo aveva dichiarato di “non disporre di elementi in ordine alla predisposizione della relazione tecnica sul provvedimento in esame”, la cui richiesta era stata deliberata dalla Commissione nella precedente seduta del 27 maggio 2003. Tuttavia, il sito della Presidenza dà per “concluso l’esame in commissione. In stato di relazione”.

N.B.: La relazione non ha potuto tenere conto della circostanza che il 28 aprile 2006, giorno d’avvio della XV legislatura, l’On. Marco Boato e l’On. Valdo Spini (più altri) hanno presentato alla Camera dei Deputati le proposte di legge n. 36 e n. 134 volte a dettare “Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi”. Le proposte riproducono (con una minima variante nel progetto Spini) il disegno di legge C.2531, sopra richiamato, nel testo che nella XIV legislatura era stato modificato e approvato in sede referente dalla I Commissione permanente della Camera dei Deputati (ultima seduta il 14 settembre 2005), mai giunto in aula per dissensi interni alla maggioranza. L’impianto e l’articolazione delle due proposte, dunque, non sono nuovi.

² Così E. DIAZ, *Etica contro politica. Gli intellettuali e il potere* (a cura di MORRIS L. GHEZZI), Napoli, 1992, p. 41, che si propone di difendere (come si legge nel retro di copertina) “la necessità di un’etica che non creda - ingenuamente o perversamente - di essere apolitica e, a sua volta, di una politica che, anche senza dirlo, non sia subito disposta - per realismo - a prescindere dall’etica”.

³ Il passo si legge in S. DOMIANELLO, *Prefazione* al volume collettaneo *Gli effetti economici dell’invalidità dei matrimoni concordatari - de iure condito e de iure condendo*, Milano, 2006, p. 1, che così ricorda il pensiero di L. GIANFORMAGGIO, voce *Giustizia*, in *Enc. Feltrinelli Fischer, Diritto 2*, Milano, 1972.

culti ammessi per chi ha richiesto ed ottenuto il riconoscimento⁴, vuoi attraverso la disciplina generale delle associazioni non riconosciute. La legalità formale, nelle sue linee essenziali, è in apparenza rispettata.

Sul piano della giustizia le cose stanno diversamente. Penso si possa convenire su due sintetiche enunciazioni:

a) sul finire del secolo appena trascorso “un diverso modo di porre il rapporto tra pubblico e privato ha segnato il coinvolgimento nel dibattito politico di nuovi e più ampi ceti sociali che per lungo tempo ne erano rimasti esclusi”⁵ e che nessuno immaginava potessero essere inclusi, anche con riferimento alle esperienze di fede di confessioni e di movimenti di minoranza, confermando, se ve ne fosse stato bisogno, che “il rapporto tra fattore religioso e diritti delle persone è oggi, ed è sempre stato, particolarmente intenso”⁶;

b) il periodo attuale è emblematico della distanza che può intercorrere tra legalità e giustizia, se per criterio di giustizia si voglia intendere non un criterio assoluto, valido in ogni luogo e in ogni tempo - perché “i criteri assoluti di giustizia sono tutti *privi di contenuto*”⁷ - ma un criterio vincolato al processo storico di graduale attuazione ed invero della Carta costituzionale⁸ e dei principi della democrazia liberale pluralista⁹.

Un processo, con tutta probabilità non ancora concluso, per il quale la laicità si è strutturata e si sostanzia nel pluralismo confessionale governato dalla regola dell’uguale libertà, e di esso si

⁴ Lo statuto del Centro islamico culturale d’Italia è stato approvato con d.p.r. n. 712 del 1974.

⁵ Così scrivevo in *Edifici ed edilizia di culto*, I, *Problemi generali*, Milano, 1979, p. 10.

⁶ Cfr. **S. LARICCIA**, *Diritti civili e fattore religioso*, Bologna, 1978, p. 9.

⁷ Cfr. **G. ZAGREBELSKY**, *Il rifiuto dell’ingiustizia come fondamento minimo*, nel volume collettaneo *Lezioni Bobbio. Sette interventi su etica e politica*, Torino, 2006, p. 81, che riprende l’affermazione di **N. BOBBIO**, *Introduzione alla filosofia del diritto*, Torino, 1948, p. 197, secondo cui “quando un criterio di valutazione del giusto e dell’ingiusto ha una validità universale, ha un valore puramente formale; quando ha un valore sostanziale, la sua validità non è più universale ma storica. Un criterio di valutazione che sia insieme universale e sostanziale è assurdo”.

⁸ Osservava **F.P. CASAVOLA**, *Costituzione italiana e valori religiosi*, nell’opera collettanea, a cura di **G. DALLA TORRE**, *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell’esperienza giuridica contemporanea*, Torino, 1993, p. 67, che “un costume certo di autentico pluralismo religioso non si instaura nel breve giro di anni, implica mutamenti profondi di conversione personale e di mentalità collettiva”.

⁹ Auspica conclusivamente che «la classe politica italiana sappia [...] ritornare ai “grigi” principi della democrazia liberale pluralista, che non consente slanci eccessivi, ma garantisce l’implementazione dei diritti e dell’uguaglianza, con percorsi che possono apparire talvolta tortuosi e contraddittori, ma sono comunque preferibili alle strade troppo diritte che puntano verso l’abisso» di “rinnovate tentazioni di democrazia totalitaria” **G. SILVESTRI**, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, 2005, p. 148.

alimenta; un processo il cui motore è rappresentato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale per la quale non vi è pluralismo confessionale senza un'effettiva ed adeguata tutela delle minoranze, di tutte indistintamente¹⁰.

Un criterio di giustizia concreta, dunque, attenta per un verso a predisporre regole generali ed astratte per la selezione delle fonti e per la disciplina dei rispettivi processi di produzione, che non si risolvano nella mera previsione di "regole del gioco", di procedure immaginate come "neutrali" ed insensibili alle ragioni della politica¹¹, ma anche, per altro verso ed in primo luogo, un criterio di giustizia mirato sia alla interpretazione adeguatrice delle norme vigenti alla Costituzione¹² (*ut magis valeat*) ed alla portata prescrittiva dei suoi principi, sia alla elaborazione di contenuti normativi delle fonti idonei al conseguimento dei fini-valori primari della Carta fondamentale¹³ nel quotidiano farsi dell'esperienza giuridica¹⁴ e nella concreta esperienza che trasforma e

¹⁰ Ammonisce **P. GROSSI**, *Santi Romano: un messaggio da ripensare nella odierna crisi delle fonti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2006, p. 394 che "il pluralismo - specchio fedele della ritrovata complessità giuridica - può significare un intreccio caotico assolutamente negativo. Con un rischio grosso: la sopraffazione da parte della presenza sociale più virulenta".

¹¹ Scrive **S. BERLINGÒ**, *Laicità dello stato, confessioni e gruppi religiosi*, p. 10 (relazione al Convegno di Camaldoli, che può leggersi ora in www.dehoniane.it): "Una democrazia che è laica, perché progressiva, è disposta a mettersi in gioco e a giocare la sua parte, che non può essere solo quella del pacificatore liberale, della garanzia offerta al minimo etico o delle regole di un gioco ad alzo zero; ma quella di un impegno a promuovere l'estensione e il riconoscimento dei valori al suo interno condivisi".

¹² "Il sistema normativo deve essere interpretato in conformità alla Costituzione": cfr. Corte cost. sent. n. 526 del 2000).

¹³ Con riferimento ai valori costituzionali primari, il giudice delle leggi ha esplicitamente definito la loro primarietà "come insuscettibilità di subordinazione ad ogni altro valore costituzionalmente tutelato, ivi compresi quelli economici"; «questa "primarietà" origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalla pubblica amministrazione; in altri termini, la "primarietà" degli interessi che assurgono alla qualifica di "valori costituzionali" non può che implicare l'esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative» (Corte cost. sent. n. 196 del 2004).

¹⁴ Ricordo che per **E. DIAZ**, *Etica*, cit. p. 42 s., «la giustificazione etica del diritto e dello Stato si concretizza nella difesa e nella realizzazione di una serie di diritti umani fondamentali, derivati dalla libertà, ma anche dall'eguaglianza e dalla solidarietà, i quali debbono essere considerati imprescindibili e non possono essere sacrificati ad altre e differenti istanze "sovrapersonali" addotte talvolta come superiori».

Sulla "laicità come regola del pluralismo sociale", non esclusivamente procedurale ma con un profilo contenutistico costituito da valori universali, si vedano le

modella interessi e bisogni¹⁵. Un ordinamento democratico non può limitarsi a prescrivere l'uguale libertà, ma la prescrive, la persegue e la consegue¹⁶.

Giustizia, in sintesi, nella materia della regolamentazione pattizia (ma parimenti in quella affidata alla disciplina unilaterale), significa adozione di regole certe, previe ed uniformi di attuazione della Carta, che disciplinino in modo compiuto e con garanzia di "prevedibilità" i criteri di selezione delle formazioni sociali con fine di religione capaci di intesa¹⁷, delimitino le materie oggetto di trattativa, scandiscano le fasi della procedura, dall'avvio alla fase conclusiva dell'approvazione, e siano volte al contempo a realizzare l'uguale libertà di tutte le confessioni offrendo ad esse un'effettiva parità di *chances* nell'accesso agli strumenti giuridici ed alle risorse economiche. Per quest'ultimo aspetto, infatti, risultano trascurati (sul piano delle implicazioni teoriche e su quello delle conseguenze pratiche) l'obbligo costituzionale risalente di garantire l'uguale libertà di tutte le confessioni davanti alla legge, e l'obbligo dello Stato, di nuova formulazione, di destinare "risorse aggiuntive" e di effettuare "interventi speciali" in favore delle autonomie locali "per promuovere ... la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri ... sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona" (art. 118, quinto comma, Cost.): in poche parole, l'obbligo che grava sui poteri dello Stato e sulle articolazioni delle autonomie di apprestare garanzie e tutele effettive per i diritti di libertà delle minoranze religiose e dei loro appartenenti¹⁸ al fine di rispondere alle esigenze poste dall'attuazione del principio di laicità.

considerazioni di **S. FERRARI**, *Laicità asimmetrica, Cristianesimo e religione civile in Europa*, in *Il Regno/attualità*, 15 marzo 2006, p. 16 ss. dell'estratto.

¹⁵ Opportunamente annota **S. FERRARI**, *L'art. 19 della Costituzione*, nell'opera collettanea a cura di **F.M. MARGIOTTA BROGLIO**, *I rapporti tra Stato e confessioni religiose nella prospettiva di revisione della Costituzione*, n. 1 del 1996 di *Politica del diritto*, che "la vera partita, il cui esito determinerà il grado di libertà religiosa spettante a singoli e collettività [ed anche, io aggiungerei, il grado di uguaglianza conseguito e conseguibile], investe il regime dei finanziamenti alle confessioni religiose, delle esenzioni fiscali, dell'accesso ai mezzi di comunicazione, della presenza nelle strutture pubbliche (scuole, case, ospedali, ecc.): il campo di gioco si è spostato ...".

¹⁶ La distinzione, con riferimento, all'eguaglianza, è di **L. GIANFORMAGGIO**, *L'eguaglianza e le norme*, negli *Scritti per Uberto Scarpelli*, a cura di **L. GIANFORMAGGIO** e **M. JORI**, Milano, 1997, p. 373.

¹⁷ Sulla problematica e sulle conseguenze della discrezionalità amministrativa in tema di attribuzione della qualifica di confessione religiosa rinvio a **S. LARICCIA**, *Pubblici poteri e nuovi movimenti religiosi*, nell'opera collettanea, *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, Torino, 1992, p. 51 ss..

¹⁸ Il riferimento normativo è al testo dell'art. 118 Cost. come sostituito dall'art. 5 della legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3. È opportuno segnalare che l'art 6 l. 28 novembre 2005 n. 246 (*Riassetto normativo in materia di pari opportunità*) conferisce al Governo la

La laicità, come bene è stato detto, «impone al processo democratico una “giustizia di risultato” oltre che una “giustizia di procedimento”»¹⁹, perché “improprio e paradossale sarebbe, dinanzi alle attuazioni organizzative del principio di laicità ispirate ad una ragionevole realizzazione di criteri di non discriminazione, rispondere con rivendicazioni di non compatibilità o di intolleranza o di rifiuto dell’altrui diritto di libertà religiosa”²⁰.

Il piano prescelto richiederebbe approfondimenti e svolgimenti che non possono essere racchiusi nel tempo assegnatomi. Sarò dunque

delega “ad adottare ... uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di pari opportunità” e pone tra i principi e criteri direttivi da rispettare la “individuazione di strumenti di prevenzione e rimozione di ogni forma di discriminazione, in particolare per cause direttamente o indirettamente fondate su ... la religione o le convinzioni personali ...”.

Tuttavia, non mi sembra conforme a Costituzione la prospettazione in via generale di una laicità “compensativa ... che comporta l’attribuzione di un *surplus* di diritti (privilegi) a chi fa parte di una minoranza confessionale (o culturale) e risulta discriminato da tale appartenenza”, della quale riferisce **S. BERLINGÒ**, *Laicità*, cit., p. 9, richiamando **M. GIANNI**, *Riflessioni su multiculturalismo, democrazia e cittadinanza*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2000/1, p. 3 ss.; sul punto rinvio alle osservazioni fatte nella voce *Uguaglianza e fattore religioso*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. XV, Torino, 1999, specie p. 432 s..

Cosa diversa dalla concessione di privilegi (e in questa chiave condivisibile ed auspicabile) è l’attribuzione *ad tempus* alle minoranze religiose escluse o meno favorite - nel contesto degli interventi promozionali pubblici a garanzia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale - di “quote riservate” di prestazioni, accessi, contributi, facilitazioni (variamente intesi), sino al raggiungimento di uno *standard* generale prefissato che altre confessioni abbiano già conseguito.

Ricordo in proposito che gli Stati che hanno preso parte alla Convenzione internazionale sull’eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (ratificata e resa esecutiva dall’Italia con legge n. 654 del 1975) possono adottare misure promozionali “speciali” (ai sensi dell’art. 1.4) a ben precise condizioni: “Les mesures spéciales prises à seule fin d’assurer comme il convient le progrès de certains groupes raciaux ou ethniques ou d’individus ayant besoin de la protection qui peut être nécessaire pour leur garantir la jouissance et l’exercice des droits de l’homme et des libertés fondamentales dans des conditions d’égalité ne sont pas considérées comme des mesures de discrimination raciale, à condition toutefois qu’elles n’aient pas pour effet le maintien de droits distincts pour des groupes raciaux différents et qu’elles ne soient pas maintenues en vigueur une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient”.

Al riguardo l’art. 6 lett. a della legge 28 novembre 2005 n. 246 (*Riassetto normativo in materia di pari opportunità*) stabilisce il principio e criterio direttivo della “individuazione di strumenti di prevenzione e rimozione di ogni forma di discriminazione, in particolare per cause direttamente o indirettamente fondate su [...] la religione o le convinzioni personali”.

¹⁹ Così **O. CHESSA**, *La laicità come uguale rispetto e considerazione*, in corso di stampa su *Dir. cost.*, 2006, ma già in “www.associazionedeicostituzionalisti.it”, p. 4.

²⁰ Cfr. **P.F. CASAVOLA**, *Costituzione*, cit., p. 67.

per necessità, e me ne scuso, frammentario nell'esposizione e scarno nella motivazione di quanto sto per prospettarvi, con una selezione dei temi necessaria, ma non priva di arbitrio.

2 - La selezione delle fonti

Se la storia del diritto ecclesiastico può essere affrontata da molteplici punti di vista, quello delle sue fonti e della loro selezione ad opera delle forze politiche di maggioranza, è avvertito da tempo come uno dei più significativi²¹.

Quale che sia la qualificazione dello stato, quale il sistema dei suoi rapporti con le confessioni religiose, il concreto articolarsi delle fonti, il loro sviluppo, la loro crisi, il loro eventuale abbandono contrassegnano aspetti di rilievo primario per l'esame critico del "diritto vigente" e del "diritto vivente", del diritto che avrebbe dovuto essere e non è ancora, del diritto che non avrebbe più dovuto essere ed invece ancora è.

Da questo angolo visuale l'atteggiamento dello Stato nei confronti dell'Islām potrebbe essere sintetizzato nell'affermazione che nessuna fonte di diritto se ne occupa in modo specifico, né di diritto comune né di diritto pattizio, se non in maniera non specifica e marginale²², benché il Ministro dell'Interno abbia dato ufficialmente atto che "la presenza islamica in Italia, anche in relazione al fenomeno migratorio, ha assunto particolare consistenza"²³ (e benché si dimentichi che l'Italia repubblicana ha amministrato per quasi un decennio, su mandato delle Nazioni Unite, il territorio della Somalia, la cui popolazione è al 99,9 % di religione musulmana sunnita²⁴).

²¹ Si vedano in proposito i contributi all'opera collettanea, a cura di V. TOZZI, *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, Salerno, 1993.

²² Posso ricordare il D. Min. Sanità 11 giugno 1980, che autorizza la macellazione degli animali secondo il rito (ebraico ed) islamico su richiesta del Centro islamico culturale d'Italia di procedervi "secondo le modalità del rito islamico"; la l. 27 maggio 1991 n. 176, di ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, il cui art. 20.3 fa riferimento, in materia di protezione sostitutiva, alla "Kafalah di diritto islamico"; il d.p.r. 20 febbraio 2001 n. 114, in materia di riposo settimanale dei "funzionari diplomatici appartenenti alle religioni ebraica ed islamica" (art. 4.14); il d.p.r. 23 maggio 2001 n. 316, in materia di riposo settimanale dei "funzionari della carriera prefettizia appartenenti alle religioni ebraica ed islamica" (art. 4.14); e, da ultimo, il D. Min. Interno 10 settembre 2005 n. 19630, per la istituzione presso il Ministero della Consulta per l'Islam italiano.

²³ Così si legge nel preambolo del D. Min. Interno 10 settembre 2005.

²⁴ Si veda la legge 4 novembre 1951 n. 1301 di Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di tutela per il territorio della Somalia sotto amministrazione italiana, concluso a Ginevra con il Consiglio per l'amministrazione fiduciaria delle Nazioni Unite il 27 gennaio 1950 ed approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 2 dicembre

Ma se si vuole ricostruire la condizione giuridica delle comunità islamiche, come delle altre minoranze religiose, le cose si rivelano un po' più complesse, perché complesse sono le vicende delle fonti, e delle fonti del diritto ecclesiastico in particolare.

Al Parlamento come al Governo, ad esempio, si può imputare di avere scelto "la più semplice scorciatoia di continuare a conservare la legislazione del 1929 sui culti ammessi"²⁵ e di aver perseguito congiuntamente intenti omissivi²⁶ e commissivi, che in modi diversi ma convergenti hanno esasperato la condizione di disuguaglianza delle confessioni minoritarie²⁷.

E si possono ancora imputare intenti per così dire commistivi, per avere fatto debordare il diritto pattizio nella sfera "altra" del diritto comune con il ricorso all'espedito - (escogitato sin dal 1986²⁸, ossia

1950. Basti ricordare che all'art. 4.1 l'autorità italiana si impegnava a instaurare un sistema d'insegnamento solido e sanamente concepito che tenesse nel dovuto conto la religione e la cultura islamica, ed all'art. 19 a garantire la piena libertà di coscienza e di culto e ad assicurare la libertà dell'insegnamento religioso ed il libero esercizio di tutti i culti.

²⁵ Così scriveva già **G.B. VARNIER**, *Le prospettive pattizie*, nell'opera collettanea a cura di **V. PARLATO** e **G.B. VARNIER**, *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Torino, 1995, p. 6.

²⁶ Mi riferisco al precoce declino della "stagione delle intese" ed alla mancata attuazione dell'art. 19 Cost. con il superamento della legislazione sui "culti ammessi". Per questi aspetti, l'attuazione parziale del pluralismo confessionale è il frutto di una politica ecclesiastica che - si è osservato giustamente - "ha il duplice difetto di estendere anche benefici incongrui ed irragionevoli, senza per questo modificarne l'incongruità e l'irragionevolezza e di moltiplicare le discriminazioni nei confronti di chi ha avuto meno e di chi non ha avuto nulla" (cfr. **V. TOZZI**, *I gruppi religiosi ed i rapporti con lo Stato*, nell'opera collettanea a cura di **V. PARLATO** e **G.B. VARNIER**, *Principio pattizio*, cit., p. 105).

²⁷ L'accresciuta disuguaglianza si rileva sia raffrontando il loro sottosistema unitario alla confessione di maggioranza, sia esaminando al suo interno quel sottosistema nelle sue accresciute articolazioni: abbiamo ora, rispetto al coacervo anonimo degli indistinti del passato, confessioni con intesa, con piccola intesa, con intesa non approvata, riconosciute ai sensi della legge sui culti ammessi, riconosciute ai sensi di accordi di diritto internazionale, confessioni altrimenti note al ministero dell'interno, confessioni di fatto.

Peraltro, notava già **P. RESCIGNO**, *Immunità e privilegio*, nella raccolta *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Bologna, 1966, come al secolo passato fosse toccato il paradossale "destino delle rivoluzioni liberali che l'hanno preceduta: di rimuovere o attenuare antiche forme di disuguaglianza, ma intanto di crearne di nuove, più sottili e insidiose", perché frutto dell'applicazione parziale (in tutti i sensi) dei nuovi principi democratici quali il pluralismo confessionale e la regolamentazione pattizia dei rapporti.

²⁸ Cfr. art. 2.2 legge 11 luglio 1986 n. 390 (Disciplina delle concessioni e delle locazioni di beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato in favore di enti o istituti culturali, degli enti pubblici territoriali, delle unità sanitarie locali, di ordini religiosi e degli enti ecclesiastici). È manifestamente irragionevole la distinzione

subito dopo la stipula dell'Intesa con la Tavola valdese ed in mancanza di altre) - di predisporre discipline unilaterali di favore irragionevolmente applicabili solo alla Chiesa cattolica ed alle altre confessioni i cui rapporti con lo Stato fossero regolati per legge sulla base delle intese di cui all'art. 8 della Costituzione.

Il successo di questa formula nella legislazione nazionale e regionale ha finito progressivamente con il determinare l'esclusione²⁹ delle confessioni senza intesa dalla operatività del diritto comune promozionale che disciplina l'accesso a misure di sostegno, divenuto di fatto una fonte "para-pattizia" ed in buona sostanza "speciale", con una violazione dei principi costituzionali in materia che, per ripetitività e diffusività, sembra assumere il carattere di una sospensione o revisione tacita della nostra Carta³⁰.

operata dalla norma tra enti ecclesiastici appartenenti a confessioni con intesa ed enti ecclesiastici appartenenti a confessioni riconosciute ai sensi della legge n. 1159 del 1929, specie ricordando che per la Corte costituzionale il principio di uguaglianza vale anche per le persone giuridiche.

Puntuale era stata la denuncia di **S. LARICCIA**, *Nuove tecniche dei poteri pubblici per ostacolare l'esercizio dei diritti di libertà delle minoranze religiose*, nell'opera collettanea *La questione della tolleranza e le confessioni religiose* (Atti del Convegno di Studi - Roma, 3 aprile 1990), Napoli, 1991, specie p. 103 ss.

²⁹ Si tratta in questo caso di esclusione esplicita, ma vi sono anche ipotesi di esclusione implicita conseguente alla mancata inclusione delle sole confessioni senza intesa tra i soggetti destinatari di una determinata disciplina di diritto comune, concernente materie analoghe a quelle per cui è già operante una disciplina bilaterale sostanzialmente uniforme: è il caso dell'accesso al riparto di una quota del gettito dell'imposta personale sul reddito delle persone fisiche disciplinato dal diritto comune (cinque per mille) e dal diritto pattizio (otto per mille).

³⁰ A solo titolo di esempio ricordo che l'art. 1 della legge regionale della Lombardia 9 maggio 1992, n. 20 (Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi) -che si proponeva di promuovere la realizzazione di attrezzature di interesse comune destinate a servizi religiosi - contemplava soltanto l'iniziativa "degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa cattolica, e delle altre confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione". La dichiarazione di incostituzionalità è stata motivata dal giudice delle leggi nella sent. n. 346 del 2002 in forza dell'argomento che le intese "non sono e non possono essere, invece, una condizione imposta dai poteri pubblici alle confessioni per usufruire della libertà di organizzazione e di azione, loro garantita dal primo e dal secondo comma dello stesso art. 8, né per usufruire di norme di favore riguardanti le confessioni religiose. ... Vale dunque in proposito il divieto di discriminazione, sancito in generale dall'art. 3 della Costituzione e ribadito, per quanto qui interessa, dall'art. 8, primo comma. Ne risulterebbe, in caso contrario, violata anche l'eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto, di cui l'eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare rappresenta la proiezione necessaria sul piano comunitario, e sulla quale esercita una evidente, ancorché indiretta influenza la possibilità delle diverse confessioni di accedere a benefici economici come quelli previsti dalla legge in esame".

Il caso più recente è quello della disciplina dell'impresa sociale la cui applicabilità è espressamente estesa (con esenzioni rispondenti ai criteri di specialità) "agli enti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese"³¹, formula "innovata" che sembra dare ingresso alla considerazione legislativa di confessioni i cui rapporti sono regolati non "per legge" (come testualmente prevede il terzo comma dell'art. 8 Cost.) ma da intese "stipulate" dal Governo e non ancora approvate dal Parlamento³².

3 -La materia dei rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose

I Governi e i Parlamenti che si sono succeduti dall'avvio della stagione delle intese, caratterizzato dall'adozione di "una procedura democratica senza precedenti", che sarebbe stata subito accantonata³³,

La Corte aveva affermato un analogo principio nella sentenza n. 195 del 1993 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 16 marzo 1988 n. 29, "Disciplina urbanistica dei servizi religiosi") asserendo che, nella prospettiva di soddisfare i bisogni religiosi dei cittadini assicurando edifici aperti al culto pubblico, "tutte le confessioni religiose sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti" (si vedano al riguardo le annotazioni di E.F. ADAMI, *Orientamenti giurisprudenziali in tema di confessioni religiose*, nel volume collettaneo a cura di V. PARLATO e G.B. VARNIER, *Principio pattizio*, cit., specie p. 186 ss.). Alcuni commenti alla pronuncia della Corte costituzionale appena richiamata manifestano una resistenza a dare atto dell'autonomia portata dal primo comma dell'art. 8 Cost.: anche chi ritiene la norma regionale lombarda costituzionalmente illegittima, lo ritiene non in relazione ad esso "bensì solamente con riguardo al principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza" (cfr. R. TERRANOVA, *Considerazioni in tema di legislazione regionale e sul finanziamento dell'edilizia di culto*, in *Dir. eccl.*, 2003, I, p. 1139 ss.), ovvero con riguardo al divieto di speciali limitazioni legislative di cui all'art. 20 Cost. (così G. GUZZETTA, *Non è l'uguale libertà a legittimare l'accesso ai contributi regionali delle confessioni senza intesa*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2624).

Il seguito legislativo alla sentenza n. 346 del 2002 ha riproposto in buona sostanza le condizioni sanzionate dalla Corte: si vedano sul punto le osservazioni di A. ROCCELLA, *L'edilizia di culto nella legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2006, p. 115 ss.

³¹ Cfr. art. 1.3 D.Lgs.vo 24 marzo 2006 n. 155 ("Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118). Il riferimento agli "enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione" era già nell'art. 1.1 della legge 1 agosto 2003 n. 206 ("Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività simili e per la valorizzazione del loro ruolo").

³² Ipotesi non di scuola, come dimostra il caso delle intese con l'Unione Buddhista Italiana e con la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova, ambedue "stipulate" il 20 marzo 2000 ed ancora mancanti della legge di approvazione.

³³ Rinvio alle osservazioni fatte in *Pluralismo confessionale, separazione degli ordini e disciplina pattizia dei rapporti: dall'equilibrio del "microsistema" (art. 8 Cost.) alla incognite*

non hanno mai risolto la problematica connessa alle procedure da adottare, che pure sono l'elemento minimo necessario per la garanzia della democraticità del sistema.

Il non avere dato risposta all'esigenza di mettere "in primo luogo ordine nel sistema" delle fonti³⁴ deve essere annoverato tra le cause dell'ingiustizia di cui parlo. Nella serie di "occasioni mancate e/o di interventi manchevoli" del legislatore³⁵, devo limitarmi a segnalare due sole evenienze, tra le tante, che ritengo le più rimarchevoli.

In primo luogo, a dispetto della consapevolezza che "il sistema decentrato dei poteri civili ... rappresenta sempre più il luogo di effettiva attuazione delle libertà, anche in relazione al fenomeno religioso"³⁶, primeggiano noncuranza e scetticismo in ordine alla necessità costituzionale di individuare e delimitare l'ambito materiale dei "rapporti" sia tra lo Stato e le confessioni³⁷, che l'ampia e vaga formulazione degli artt. 7 e 8 della Carta riserva al Governo e sottrae al potere legislativo del Parlamento³⁸, sia "tra la Repubblica e le confessioni religiose", che la lettera c) dell'art. 117 novellato³⁹ rimette

di una revisione per trascinarsi, nell'opera collettanea a cura di F.M. MARGIOTTA BROGLIO, *I rapporti*, cit., specie p. 89 ss..

³⁴ L'invito, di carattere generale, era rivolto da T. MARTINES, *Delegificazione e fonti del diritto* (1987), ora in *Opere*, vol. II, Milano, 2000, p. 149.

³⁵ Cfr. S. BERLINGÒ, *Passata è la tempesta*, p. 86

³⁶ Cfr. V. TOZZI, *I gruppi religiosi*, cit., p. 107.

³⁷ Ritiene che la "indeterminatezza dei limiti della contrattazione" possa essere ricollegabile alla regola del nuovo accordo del 1984 che individua quale fine dei rapporti la "reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese" R. BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino, 1994, p. 19. Tuttavia, in dottrina il problema era stato posto anche in passato, in relazione al succedersi delle diverse bozze di revisione del concordato ed alla introduzione di nuove materie.

Una efficace sintesi si legge in N. COLAIANNI, voce *Intese (diritto ecclesiastico)*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, V, Milano, 2001, specie p. 707 ss., per il quale "l'oggetto delle intese non appare, in conclusione, astrattamente predefinibile in base a criteri assiologici o funzionali" e che, pur respingendo il criterio empirico o pragmatico pur autorevolmente prospettato, finisce a sua volta con l'assumere a paradigma le materie oggetto della disciplina standard conseguente all'adozione nella prassi di una intesa-tipo (p. 710).

³⁸ Come ricordava F. FINOCCHIARO, *Il sistema delle fonti del diritto ecclesiastico italiano dopo il D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112*, nel volume collettaneo a cura di R. BOTTA, *Le competenze nelle materie di interesse ecclesiastico dopo il D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112*, Torino, 2001, p. 13 "non sarebbe ammissibile che la libertà religiosa e i rapporti dello Stato con le confessioni religiose fossero disciplinati con una qualche differenza nella varie parti del territorio nazionale" concernendo anch'essi "temi in buona parte attinenti allo status del cittadino, che debbono essere necessariamente legati a una normazione unitaria per tutti gli italiani, come del resto avviene anche negli Stati la cui costituzione è federale dichiaratamente e in modo spinto".

³⁹ Dall'art. 3 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

alla legislazione esclusiva dello Stato⁴⁰. Le contrastanti tendenze a sottolineare o la dimensione nazionale, non frazionabile, ovvero locale dell'interesse sotteso ad una materia possono determinare l'insorgere di conflitti di attribuzione tra il Governo ed il Parlamento o tra lo Stato e le Regioni, in mancanza di un'adeguata "perimetrazione" che dia ordine e concretezza alle materie riservate ed agevoli il compito definitorio cui gli interpreti sono chiamati⁴¹.

In secondo luogo, per noncuranza e scetticismo è stata parimenti trascurata la necessità di avviare un qualche processo ricognitivo dei principi fondamentali che governano in atto il settore, allo scopo di orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle regioni⁴², di dare contenuto e procedure "tipizzati" alla loro "leale collaborazione"⁴³, e di delimitare la discrezionalità "senza regole" della pubblica

⁴⁰ Contrario alla esclusione della materia ecclesiastica e dei rapporti tra Stato e confessioni "dall'area di competenza degli enti locali territoriali (e delle regioni in particolare)" e favorevole ad una sempre maggiore assunzione degli interessi religiosi tra le "materie" di competenza regionale **R. BOTTA**, *"Regionalismo forte" e tutela del sentimento religioso dei cittadini*, nell'opera collettanea a cura di **F.M. MARGIOTTA BROGLIO**, *I rapporti*, cit., specie p. 147 s., senza però affrontare il problema della delimitazione delle materie. Da ultimo, si veda **D. MILANI**, *La tutela degli interessi religiosi delle comunità locali tra riforma della Costituzione e nuovi Statuti regionali*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005/1, p. 201 ss.

⁴¹ In altre parole, abbiamo assistito anche noi a quella che (nell'ambito degli studi di diritto regionale) è stata chiamata "la smaterializzazione delle materie": cfr. **R. BIN**, *Le prospettive della legislazione regionale* (testo provvisorio della relazione al Convegno organizzato dalla rivista *Le Regioni* in collaborazione con l'Università degli Studi di Milano il 26 - 27 gennaio 2006) in *Forum di Quaderni Costituzionali*. L'esistenza di interessi di natura politica in capo alle istituzioni pubbliche ed a quelle ecclesiastiche che inducono a prescegliere modelli di contrattazione orizzontale è non solo comprensibile ma del tutto legittima: non di meno, la realizzazione di quegli interessi deve avvenire secondo regole procedurali e contenutistiche di garanzia democratica, e dunque in primo luogo in conformità ai principi costituzionali ed alla disciplina normativa di attuazione.

⁴² Cfr. Corte cost. n. 280 del 2004, con riferimento alla materia dell'istruzione; per il giudice delle leggi questi principi dovrebbero essere "oggettivamente deducibili anche in base, ad esempio, alle pronunce di questa Corte, ovvero di altre giurisdizioni". Il ritardo segnalato nel testo è forse dovuto alla circostanza che il giudice delle leggi, nella nostra materia, ha pronunciato in via pressoché esclusiva quale "Corte dei diritti" piuttosto che quale "Corte dei conflitti".

⁴³ In via esemplificativa ricordo gli inconvenienti legati alla previsione a mezzo di semplice circolare dell'atto di assenso regionale per il riconoscimento dello scopo esclusivo o prevalente di culto di un confraternita (che la sottrae al regime delle ipab), segnalati da **G. FELICIANI** e **A. ROCCELLA**, *Il regime delle confraternite alla luce del di un recente parere del Consiglio di Stato*, in *Arch. giurid. Filippo Serafini*, 1993, p. 199 ss..

Il principio di leale collaborazione è espressamente richiamato dall'art. 120. Cost., secondo comma, assieme a quello di sussidiarietà, ed è riservata alla legge la definizione delle procedure che ne garantiscano il rispetto in caso di esercizio dei poteri sostitutivi del Governo.

amministrazione, centrale e locale⁴⁴. La mancata individuazione dei principi fondamentali chiamati a presiedere alle materie di legislazione concorrente affidate alla potestà legislativa delle regioni (ed alla potestà regolamentare di comuni, province e Città metropolitane)⁴⁵, ha di fatto moltiplicato i livelli di contrattazione con la Chiesa cattolica⁴⁶, distorcendo il modello federalista e rendendo impraticabili “il controllo e la governabilità delle dinamiche pluralistiche”⁴⁷. Di conseguenza, ha

⁴⁴ V. TOZZI, *I gruppi religiosi*, cit., p. 111 s. ha proposto di affidare questo compito ad una legge cornice sulla libertà religiosa “esplicativa, nell’attuale contesto socio-politico, del quadro dei principi costituzionali in materia ecclesiastica” (ed anche l’ulteriore compito di “ridurre l’anomalo ricorso alla funzione *nomopoietica* della Corte costituzionale in supplenza delle carenze del potere legislativo, restituendo pienamente la funzione legislativa al controllo diretto degli organi elettivi”).

⁴⁵ La Corte costituzionale, nella sentenza n. 280 del 2004, ha confermato la legittimità di una disciplina legislativa “finalizzata a predisporre un meccanismo di ricognizione dei principi fondamentali allo scopo esclusivo di orientare l’iniziativa legislativa statale e regionale”, principi “vigenti, che siano oggettivamente deducibili anche in base, ad esempio, alle pronunce di questa Corte, ovvero di altre giurisdizioni”, espressi da «norme-principio chiare ed omogenee, tenendo peraltro conto che non tutte le disposizioni che in tal senso si autoqualificano, né il “il loro compiuto tenore letterale” costituiscono in ogni caso “principi della legislazione dello Stato”, ma soltanto “i nuclei essenziali del contenuto normativo” che tali disposizioni esprimono». In una successiva pronuncia (sent. n. 279 del 2005) la Corte ha precisato la distinzione tra “norme generali” (di cui all’art. 117, secondo comma, lett. n) e “principi fondamentali”, con riferimento alla materia dell’istruzione, affermando che le prime “sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e quindi applicabili indistintamente al di là dell’ambito propriamente regionale” e i secondi sono quelli che “pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano diversamente dalle prime altre norme più o meno numerose”.

⁴⁶ Si vedano le osservazioni sul punto di R. BOTTA, voce *Stato e confessioni religiose*, III) *Il sistema concordatario*, in *Enciclopedia giuridica*, XXX. Roma, 1993, p. 4 ss., che considera però il fenomeno «specifica conseguenza della “nuova” funzione del negoziato con le confessioni», ossia rendere le “risposte normative” dello Stato adeguate ai “bisogni” del cittadino all’esito di un processo di “negoziatura legislativa”, ed evidenzia come “quella tra Stato e Chiesa, sia oggi una *negoziatura aperta*, sostanzialmente *libera nella forma* e, tendenzialmente *permanente*” (ivi. p. 5 s.), così configurando un “modello pattizio” a mio avviso estraneo all’impianto costituzionale e confligente con quello configurato dalla Carta.

⁴⁷ Che quel controllo e quella governabilità sarebbero divenuti “rapidamente i problemi centrali di una corretta costruzione scientifica del diritto ecclesiastico italiano” era stato segnalato da S. FERRARI, *Metodologia e didattica del diritto ecclesiastico dopo gli accordi di Villa Madama e le intese con le Confessioni religiose di minoranza*, negli *Scritti in onore di Angelo Falzea*, Milano, 1991, p. 421.

Sulle vicende della tematica dopo la riforma in senso federalista dello Stato “a costituzione vigente” (c.d. riforma Bassanini) si possono vedere utilmente i contributi all’opera collettanea a cura di G. FELICIANI, *Confessioni religiose e federalismo. Esperienze e prospettive*, Bologna, 2000, e a cura di R. BOTTA, *Le competenze*, cit.; D. MILANI, *Interessi religiosi e comunità locali. La tutela degli interessi religiosi nelle comunità*

finito con il trovare alimento la ricerca in sede locale di discipline "speciali" nei rapporti (di rilievo e numero crescenti, in parallelo con le accresciute competenze degli enti territoriali in settori di interesse diretto o indiretto per le attività "religiose" o per quelle ad esse strumentali) con i diversi interlocutori, i quali sovente indulgono - ad una valutazione attenta più che all'approccio normativo ed istituzionale, a quello "comportamentista" - ad atteggiamenti di favore (nella logica di un rapporto di scambio con "gruppi di pressione" di insediamento radicato e diffuso nella comunità) che sembrano aggravare gli effetti del "confessionismo di costume" segnalato per il passato da Arturo Carlo Jemolo⁴⁸.

Certo, il tema delle fonti non è stato ritenuto affascinante neanche dagli ecclesiastici, che non abbiamo coltivato in modo diffuso e sistematico lo studio teorico della metodologia utilizzabile per giungere a quella perimetrazione. In poche parole, ancora oggi non è dato sapere, a grandi linee, se si debba muovere dalla definizione asseritamente oggettiva delle materie attinenti ai rapporti, o dalla finalità prevalente della disciplina normativa che li assume ad oggetto, (primario o marginale che sia), o ancora dalla mera considerazione delle confessioni e dei loro appartenenti quali soggetti destinatari della disciplina⁴⁹. Per questa ragione, credo, un governo può in modo del

locali tra riforma della Costituzione e nuovi statuti regionali, in *Quad. dir. pol. ecll.*, 2005/1, p. 229 ss.; **A. MANGIA**, *Stato e confessioni religiose dopo la riforma del Titolo V*, *ibidem*, p. 343 ss.; **G. PASTORI**, *Regioni e confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale*, *ivi*, 2003/1, p. 3 ss.; **P. CONSORTI**, *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le Confessioni religiose. Sui riflessi ecclesiasticistici della riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione*, *ibidem*, p. 13 ss.

⁴⁸ Sembra, invece, avere una diversa valutazione del fenomeno **V. TOZZI**, *I gruppi religiosi*, cit., p. 106, per il quale l'ambito più vasto delle libertà religiose (rispetto a quello più ristretto dei "rapporti") «ha trovato attuazione effettiva in misura sempre crescente ... nella ordinaria attività dei poteri civili, legislativa, di amministrazione e comunque di allocazione di beni e risorse di varia natura, senza passare necessariamente per la contrattazione bilaterale fra i supremi organi di rispettiva rappresentanza, ma realizzandosi attraverso i mezzi ordinari di diffusa "democrazia sociale" che caratterizza il nostro sistema istituzionale». In questa prospettiva si colloca la proposta di "improntare la strategia di politica legislativa e di comportamento sociale dei gruppi religiosi ad una maggiore attenzione verso la maglia diffusa dei poteri pubblici e delle libertà civili esistente nella vigente forma di Stato, articolando le istanze su diversi piani" (*ivi*, p. 110 s.).

⁴⁹ L'art. 19, quinto comma, del D.Lgs.vo 22 gennaio 2004 n. 28 prevedeva che «con decreto ministeriale, sentita la Consulta, [fossero] definiti i criteri per la concessione di premi alle sale d'essai e alle sale delle comunità ecclesiali o religiose»: la norma è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117 Cost., perché nel caso "appare ineludibile che questi atti vengano adottati di intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in modo da permettere alle Regioni (in materie che sarebbero di loro competenza) di recuperare quantomeno un potere di codecisione nelle fasi delle

tutto discrezionale (fino ad essere arbitrario) ritenere uno stesso elenco di materie troppo ampio con riferimento ad una confessione e doverosamente articolato per un'altra⁵⁰.

Ancora, Governo a Parlamento, in concorso tra loro, hanno finito con lo snaturare le intese, prefigurate nel disegno costituzionale quale strumento di partecipazione democratica per regolamentare esigenze specifiche di una confessione⁵¹, e piegate invece al compito innaturale di dettare la disciplina generale dell'esistenza e dell'attività di una confessione⁵². Si è coltivato il progetto di giungere, per questa via traversa, alla formazione graduale di un diritto comune che paradossalmente esclude le confessioni residue "senza intesa", e che assolve una sorta di progressiva funzione riduttrice dell'ambito applicativo della legge sui culti ammessi, per sottrazione successiva dei soggetti destinatari, senza necessità di uno specifico intervento del legislatore unilaterale.

Oggi, dunque, ed è questa la prima conclusione che vi sottopongo, prima di parlare di nuove intese, occorre trovare rimedi a questo parossismo normativo causato dalle "continue, sempre mutevoli e disordinate manipolazioni del sistema delle fonti del diritto operate da Parlamento e Governo negli ultimi due decenni"⁵³.

4 -Intese ed uguale libertà

specificazioni normative o programmatiche. Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni ora richiamate, nella parte in cui non prevedono che gli atti indicati siano adottati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni" (Corte cost. n. 285 del 2005).

⁵⁰ Per questa stessa ragione rimane oscura dopo più di venti anni, l'impropria formula accolta per la prima volta nell'Intesa con le chiese rappresentate dalla Tavola valdese secondo cui "in occasione di disegni di legge relativi a materie che coinvolgono rapporti ... con lo Stato, verranno promosse previamente, in conformità all'articolo 8 della Costituzione, le intese del caso" (art. 20, ultimo comma, legge n. 449 del 1984); ed ancora rimangono oscure le modalità attuative di quella "leale collaborazione" che dovrebbe connotare i rapporti dello Stato con le autonomie locali e l'ampiezza della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nell'ambito materiale dei rapporti con le confessioni.

⁵¹ Facendo ricorso ad un'immagine colorita scriveva **G. PEYROT**, *Significato e portata delle intese*, nell'opera collettanea a cura di **C. MIRABELLI**, *Le intese tra Stato e confessioni religiose*, Milano, 1978, p. 67, che l'intesa "è un abito su misura, non un *prêt à porter*".

⁵² Ciò è tanto vero che alle confessioni con intesa non si applica la legge sui culti ammessi n. 1159 del 1929..

⁵³ Così, in una prospettiva più generale. **G. SILVESTRI**, "Questa o quella per me pari sono..." *Disinvoltura e inquietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, relazione tenuta Pisa il 4 gennaio 2005 in occasione delle *Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, che può leggersi in www.costituzionalismo.it.

L'uguale libertà di tutte le confessioni religiose - formula che racchiude in sé ed al contempo bilancia i valori costituzionali di libertà, uguaglianza e diversità⁵⁴, esigendone il contemperamento - implica che le **specifiche** esigenze di ognuna di esse abbiano nelle intese l'apposito strumento di garanzia e di promozione⁵⁵.

Molti condideranno l'affermazione che «solo con una piena e rinnovata consapevolezza dei valori costituzionalmente garantiti sarebbe stato possibile affrontare una doverosa e proficua "rilettura" della disciplina ecclesiasticistica»⁵⁶; e molti ancora condideranno che al sottogruppo delle confessioni prive di intesa "il legislatore è ugualmente tenuto ad assicurare ... una libertà pari a quella di cui godono le altre"⁵⁷, anche se la Corte costituzionale non ha ritenuto che "per operare in tal senso il legislatore dispone, come strumento di comparazione, delle norme che vengono emanate a seguito sia delle modifiche attuate in riferimento ai Patti lateranensi, sia delle intese stipulate con altre confessioni religiose"⁵⁸.

Chi, come me, ha ritenuto a suo tempo di potere fare proposte operative per ristabilire l'uguale libertà di tutte le confessioni (nel sistema pattizio come nella legislazione unilaterale) non può nascondersi allora che, se misuriamo la bontà del pensiero sulla

⁵⁴ Scrive **E. DIAZ**, *Etica*, cit. p. 63, che «la libertà ... implica come necessità logica una fondamentale uguaglianza - la libertà è diversità più eguaglianza - e ciò sia nell'ambito "dell'eguaglianza nella libertà" che in quello "dell'eguaglianza nella realtà». Per la tesi che il valore dell'eguaglianza giuridica non sia *à la page*, e che abbia di fronte a sé i valori dell'identità e della differenza, che sembra "abbiano assunto quel carattere progressivo di spinta all'emancipazione, alla liberazione dall'oppressione, al rinnovamento politico e sociale che a lungo è stata propria dell'eguaglianza", si veda **L. GIANFORMAGGIO**, *L'eguaglianza e le norme*, cit., p. 373.

⁵⁵ La Corte costituzionale, nelle sentenze n. 508 del 2000 e n. 346 del 2002, ha affermato che le intese devono regolamentare i rapporti con lo Stato "per gli aspetti che si collegano alle specificità delle singole confessioni"; ne avevo argomentato il fondamento, in *Libertà religiosa e fonti bilaterali*, in *Studi in memoria di Mario Condorelli*, vol. I, t. I, Milano, 1988, p. 319 ss., ritenendo che gli accordi dovessero avere ad oggetto "specifiche esigenze di una confessione, verificabili nel vissuto delle esperienze ecclesiali che le sono proprie, ossia di fatto percepite e reclamate dalla comunità dei cittadini-fedeli" (p. 333).

⁵⁶ Si veda **A. ALBISETTI**, voce *Diritto ecclesiastico italiano*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. V, Torino, 1990, p. 237.

⁵⁷ Cfr. **G. PEYROT**, voce *Confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. III, Torino, 1989, p. 358.

⁵⁸ Cfr. **G. PEYROT**, voce *Confessioni*, cit., p. 358, per il quale "sotto tale profilo la Repubblica è in particolare tenuta a modificare in via unilaterale la pregressa legislazione del 1929 e 1930 per tutte quelle parti - che del resto sono numerose - che non collimano con le norme costituzionali e che quindi si pongono come ostacoli di ordine sociale che la Repubblica ha il compito di rimuovere".

possibilità di una sua realizzazione pratica, siamo al cospetto dell'ottimismo della volontà: le vicende di questi ultimi anni, in verità, suonano conferma dell'affermazione "che l'atteggiamento pessimistico si addica di più che non quello ottimistico all'uomo di ragione"⁵⁹.

5 -Governi ed indirizzo politico

Affrontare il tema in modo compiuto richiede, dunque, di cogliere nella sua portata e nei suoi effetti la dipendenza del concetto di diritto ecclesiastico dal fluire delle situazioni ideologiche e politiche⁶⁰, perché il suo contenuto varia "a seconda del diverso modo in cui fattori di natura prevalentemente politica [contribuiscono] a modificarne l'oggetto"⁶¹.

Ho già avuto modo di segnalare che nella legislatura appena conclusa per la prima volta il Presidente del Consiglio dei ministri, nel chiedere la fiducia delle camere, non ha indicato le linee programmatiche dell'indirizzo politico in materia ecclesiastica del suo governo: gli esiti di una discrezionalità incontrollata e di un risorgente neo-confessionismo, che hanno appannato - e talvolta violato - il quadro costituzionale di riferimento della materia⁶², sono davanti agli occhi di tutti.

La legislatura appena avviata non offre segnali chiari. Il programma dell'Unione, nell'affrontare il tema dei nuovi diritti, per motivi incomprensibili ed erronei, ha inscritto il tema della libertà religiosa e delle intese nel quadro dei diritti dei cittadini stranieri, e si limita poi alla generica affermazione che "la normativa generale sulla libertà religiosa ... è la premessa essenziale per il riconoscimento di facoltà e diritti, a partire da quello di culto, e per il rispetto di stili di

⁵⁹ Così scriveva **N. BOBBIO**, *Politica e cultura*, Torino, 1955, p. 170.

⁶⁰ Cfr. **E. VITALI**, "Legislatio libertatis" e prospettazioni sociologiche nella recente dottrina ecclesiasticistica, in *Dir. Eccl.*, 1980, I, p. 30, rificendosi a **L. DE LUCA**, *Il concetto di diritto ecclesiastico nel suo sviluppo storico*, Padova, 1946.

⁶¹ Cfr. **L. DE LUCA**, voce *Diritto ecclesiastico*, in *Enc. Dir.*, vol. XII, Milano, 1964, p. 977.

⁶² Non ha bisogno di essere dimostrata, per la sua evidenza, l'affermazione che il quadro costituzionale è, a non dire altro, la garanzia prima del pluralismo confessionale e delle libertà di religione contro ogni possibile abuso dei poteri pubblici e delle forze politiche (per una ampia e puntuale ricostruzione teorica rinvio alle osservazioni sulla "identità costituzionale" del diritto ecclesiastico di **S. DOMIANELLO**, *Sulla laicità nella Costituzione*, Milano, 1999, p. 3 ss.). È dunque difficile comprendere i motivi per cui, analizzando i problemi attuali del diritto ecclesiastico, si siano ritenute "asfittiche" le posizioni di chi "lo ha legato ai principi costituzionali di garanzia dell'interesse religioso": così **M. TEDESCHI**, *Il contributo della scienza giuridica italiana nell'ambito del diritto canonico ed ecclesiastico*, in *Studi di diritto ecclesiastico*, Napoli, 2002, p. 105.

vita e riti, forme di relazione e consuetudini di altra origine e cultura, quando non contrastino con l'ordinamento italiano"⁶³, senza nulla dire sui principi e sui contenuti.

Le dichiarazioni del nuovo Presidente del Consiglio dei Ministri (Prodi) al Senato ed alla Camera dei Deputati sono ancora più vaghe: non un accenno, neanche indiretto, né alla riforma della legislazione ordinaria avviata nel 1987 da buona parte delle forze politiche che hanno dato vita, all'attuale maggioranza di governo, né alle intese, già stipulate e da stipulare, ma un semplice saluto a "tutte le altre Chiese"⁶⁴: per questo aspetto si può parlare più che di un programma dalle molte anime di un programma senz'anima.

Ben più attento al dettato ed ai principi costituzionali era stato qualche giorno prima il Presidente della Repubblica che nel suo discorso di insediamento, ha ribadito (come più volte aveva fatto il suo predecessore) l'essenzialità del disegno laico dei rapporti tra Stato e Chiesa, ed ha evidenziato come "la libertà e il pluralismo delle confessioni religiose sono state via via sancite, e ancora dovranno esserlo, attraverso intese promosse dallo Stato"⁶⁵.

6 -Inceppamento del sistema o assenza di volontà politica?

L'attuazione delle intese - «divenute una sorta di "piccoli concordati"»⁶⁶ sul cui modello sono state schiacciate con adattamenti definiti "marginali" - avrebbe dato vita ad un sistema ritenuto capace, forse, di «soddisfare le esigenze di confessioni sufficientemente "simili"

⁶³ Cfr. *Per il bene dell'Italia*, Programma di Governo 2006-2011, *I nuovi diritti, I diritti dei cittadini stranieri*. È opportuno ricordare che il limite del non contrasto con l'ordinamento giuridico opera nei confronti del diritto di organizzarsi delle confessioni religiose (art. 8, secondo comma, Cost.) e non del diritto di libertà religiosa garantito dall'art. 19 Cost. in uguale misura a tutti, anche se non cittadini: sul punto rinvio al mio *Le proposte d'intesa e l'ordinamento giuridico italiano. Emigrare per Allah / emigrare con Allah*, nel volume collettaneo a cura di **S. FERRARI**, *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, Bologna, 2000, cit., specie p. 91ss..

⁶⁴ Il passo delle Dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei Ministri On. Prof. Romano Prodi al senato del 18 maggio 2006, può essere letto in OLIR..

⁶⁵ Il messaggio del Presidente della Repubblica nell'occasione del giuramento davanti alle Camere del 15 maggio 2006, giorno del suo insediamento, può essere letto in OLIR.

⁶⁶ Cfr. **A. FERRARI**, *L'intesa con l'Islam e la consulta: osservazioni minime su alcune questioni preliminari*, nel volume collettaneo a cura di **I. ZILIO GRANDI**, *Il dialogo delle leggi. Ordinamento giuridico italiano e tradizione giuridica islamica*, Venezia, 2006, p. 33.

alla cattolica», ma “destinato ad incepparsi al momento di affrontare realtà troppo nuove e diverse”⁶⁷.

Non dubito che l’affermazione contenga parte di verità, ma credo che l’inceppamento sia imputabile più che al modello, con le sue pecche, alla volontà politica dei governi succedutisi dal 1984, accomunati, pur nella loro diversità, dall’obbiettivo (o, dall’esito) del depotenziamento del pluralismo confessionale.

Altrimenti, se si considerano le vicende della legislazione di diritto comune e della ventennale gestazione della legge sulla libertà religiosa⁶⁸ bisognerebbe affermare in modo drastico che non solo le intese ma l’intero sistema di produzione normativa è inceppato, con buona pace di quanti auspicano l’abbandono del modello pattizio ed il ritorno al diritto comune.

7 - La rappresentanza

Il tema della rappresentanza delle comunità religiose islamiche - che è tema distinto da quello delle rappresentanze delle comunità politiche, e della loro rappresentatività - offre un esempio attuale di sviamento della volontà politica nella gestione dei rapporti con le confessioni minoritarie.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha confermato ampiamente che “l’autonomia confessionale viene in rilievo come un valore garantito e tutelato dalla Costituzione” le cui manifestazioni non possono essere “obliterate da qualsiasi altra espressione di sovranità”⁶⁹, e che il secondo comma dell’art. 8 Cost. dia corpo ad una vera e propria “riserva di statuto”⁷⁰.

⁶⁷ Cfr. F. ONIDA, *Considerazioni conclusive*, nella raccolta di contributi, a cura di G.B. VARNIER, *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, Soveria Mannelli, 2004, p. 321.

⁶⁸ Il primo disegno di legge sulla libertà religiosa e sull’abrogazione della legge sui culti ammessi era stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 settembre 1990.

⁶⁹ Cfr. S. BERLINGÒ, voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, ora in S. BERLINGÒ - G. CASUSCELLI - S. DOMIANELLO, *Le fonti*, cit. p. 9.

⁷⁰ Analogamente la Corte europea dei Diritti dell’Uomo, esaminando un’ipotesi di intervento governativo arbitrario negli affari interni della Comunità musulmana relativamente alla nomina della dirigenza del Supremo Sacro Consiglio, ha affermato che gli artt. 9 e 11 della Convenzione salvaguardano le associazioni religiose dalle interferenze dei poteri dello Stato ed ha ritenuto sussistente la violazione alla luce dell’indirizzo giurisprudenziale secondo cui “State measures favouring a particular leader or group in a divided religious community or seeking to compel the community, or part of it, to place itself under a single leadership against its will would constitute an infringement of the freedom of religion” in quanto gli interventi dell’autorità di governo della Bulgaria “had the effect of compelling the divided community to have a single leadership against the will of one of the two rival

La dottrina non dubita che le rappresentanze delle confessioni debbano risultare necessariamente dalle loro norme statutarie, e che ogni sindacato sulla loro legittimità da parte di qualsivoglia potere dello Stato debba essere considerato “inammissibile ... essendo gli statuti emanati nell’assoluta indipendenza, costituzionalmente garantita, di ogni confessione”⁷¹.

Il principio che la Corte costituzionale ha chiamato della “distinzione degli ordini distinti” vieta ogni reciproca interferenza, e vieta dunque allo Stato l’autonoma ed arbitraria individuazione di soggetti chiamati (a qualsivoglia titolo) a rappresentare le formazioni confessionali, quale che ne sia il modello organizzativo. Anche se si volesse e si potesse «enfaticizzare la natura tecnica e non “politica”» di organismi quali la Consulta per l’Islam italiano⁷² istituita nel settembre del 2005, la funzione di mediazione neutrale tra le molteplici comunità ha subito una palese di forzatura⁷³.

L’affermazione ha il conforto di una prassi politico – istituzionale consolidata, sia del potere centrale sia dei poteri locali: non vi è settore e livello operativo in cui i soggetti chiamati a fare parte di un organo collegiale in rappresentanza di interessi direttamente o indirettamente

leadership” (cfr. Supreme Holy Council of the Muslim Community v. Bulgaria, 16 dicembre 2004, rispettivamente par. 76 e par. 86). La decisione è commentata da **A. PIN**, *La Corte di Strasburgo e le divisioni interne della comunità islamica*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2005, p. 437 ss.

⁷¹ **G. CASUSCELLI – S. DOMIANELLO**, voce *Intese*, cit. p. 48.

⁷² L’ipotesi è prospettata da **A. FERRARI**, *L’intesa*, cit., p. 42.

⁷³ La Corte europea dei Diritti dell’Uomo “a souvent mis l’accent sur le rôle de l’Etat en tant qu’organisateur neutre et impartiale de l’exercice des diverses religions, cultes et croyances, et indiqué que ce rôle contribue à assurer l’ordre public, la paix religieuse et la tolérance dans une société démocratique. Elle estime aussi que le devoir de neutralité et d’impartialité de l’Etat est incompatible avec un quelconque pouvoir d’appréciation de la part de celui-ci quant à la légitimité des croyances religieuses ou des modalités d’expressions de celles-ci ..., et considère que ce devoir impose à l’Etat de s’assurer que des groupes opposés se tolèrent Dès lors, le rôle des autorités dans ce cas n’est pas de supprimer la cause des tensions en éliminant le pluralisme, mais de s’assurer que des groupes opposés l’un à l’autre se tolèrent” (Leyla Şahin c. Turchia, cit., § 107).

La funzione di “mediazione neutrale” è evidenziata da **A. PIN**, *La Corte di Strasburgo*, cit., p. 438, per il quale “la Corte sembra dare indicazioni utili anche ad altri Paesi, che tentano forme di dialogo in particolare con l’Islam, il rapporto col quale appare singolarmente problematico, per almeno due ragioni. Da un lato l’Islam è tradizionalmente privo di gerarchia, per cui non esistono, stando alla dottrina musulmana, organi rappresentativi dell’intera comunità presente in un paese; dall’altro l’esperienza concreta vede il moltiplicarsi di soggetti che intendono proporsi quali interlocutori delle istituzioni, ma non possiedono un consistente radicamento sociale”. L’A., tuttavia, non disapprova la costituzione della Consulta, il cui compito “può costituire una fase preliminare e non un’alternativa all’intesa”.

collegati al fattore religioso (in via del tutto esemplificativa, in materia previdenziale e di beni culturali⁷⁴) non siano designati dalle competenti autorità ecclesiastiche.

La nomina ministeriale⁷⁵ viola principi costituzionali, regole giuridiche e prassi amministrativa, e sembra assolvere una funzione risarcitoria, per la mancata riforma della legge sui culti ammessi, ed insieme di concertazione sociale *extra ordinem*: gli strumenti consultivi di partecipazione democratica “senza forme” si collocano, infatti, all'esterno dei vincolanti schemi formali (di rango costituzionale) della contrattazione pattizia, dei connessi poteri di controllo del Parlamento, e della conseguente responsabilità politica del potere esecutivo nei confronti di quest'ultimo⁷⁶.

Essa costituisce, anche per questo aspetto un caso di “revisione informale, implicita, strisciante” della Costituzione⁷⁷, attuata in nome di contingenti regole di opportunità politica che suonano conferma di un indirizzo che fa regredire il pluralismo confessionale “da valore che informa di sé l'ordinamento a mero strumento di organizzazione della

⁷⁴ Si veda la composizione del comitato di vigilanza del Fondo di previdenza del clero secolare e delle confessioni religiose diverse dalla cattolica di cui all'art. 4 della legge n. 903 del 1973

⁷⁵ La Consulta è stata istituita con D. Min. Interno 10 settembre 2005 n. 19630, ha funzioni consultive, ed è presieduta dal Ministro.

⁷⁶ Era stata ipotizzata (da F. ONIDA, nell'intervento che si legge nella raccolta *Las relaciones entre el Estado y las confesiones minoritarias: los derechos religiosos de los inmigrantes*, in *Anuario del Derecho Eclesiástico del Estado*, 1998, p. 109-110) “una forma di bilateralità, anche se solo a livello consultivo obbligatorio”, perché nel caso dell'Islām la diffusa “coincidenza delle sfere del sacro e del profano” non consentirebbe un corretto utilizzo dello strumento dell'intesa che sarebbe stato “pensato e modellato ... in funzione di esigenze esclusivamente religiose”. In senso contrario mi sembra possa affermarsi che, a causa della mancata elaborazione teorica e pratica della “distinzione degli ordini”, le intese fino ad oggi stipulate hanno fatto registrare l'attrazione del fattore culturale, storico ed identitario nazionalistico in quello religioso. La “garanzia e la valorizzazione della propria cultura non solo religiosa ma generale”, infatti, è assicurata dall'intesa con la Tavola valdese (art. 17 legge n. 449 del 1984), con l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste (art. 34 legge n. 516 del 1988), con le Assemblee di Dio in Italia (art. 26 legge n. 517 del 1988), ed in specie con l'Unione delle comunità ebraiche (art. 17 ed art. 18.2 legge n. 101 del 1989, nel quale ultimo è contenuta la presa d'atto che “le Comunità ... promuovono la cultura ebraica, provvedono a tutelare gli interessi degli ebrei in sede locale, contribuiscono secondo la legge e le tradizioni ebraiche all'assistenza degli appartenenti delle Comunità stesse”).

Sul tema della rappresentanza degli interessi collegati solo in via indiretta alle esperienze di fede, o anche privi di collegamento indiretto rinvio, in senso critico, a quanto scrivevo in *Le proposte*, cit., specie p. 102 ss..

⁷⁷ Cfr. N. COLAIANNI, *Musulmani italiani e Costituzione: il caso della Consulta islamica*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2006, p. 251

pace religiosa⁷⁸. Una nomina siffatta, dunque, avrebbe dovuto suscitare le legittime proteste delle confessioni, tutte interessate ad impedire sia l'adozione di provvedimenti che hanno l'impronta di quel "rinnovato giurisdizionalismo che ... sembra sperimentare una nuova giovinezza in tutto il vecchio continente"⁷⁹, sia - in ogni caso - la formazione discriminatoria della categoria delle confessioni "con consulta", che godono di un canale privilegiato di relazioni e consultazioni con il Ministro dell'Interno, contrapposta a quella delle confessioni "senza".

Il compito affidato alla Consulta "di favorire il dialogo istituzionale con le comunità musulmane d'Italia"⁸⁰, con un'indebita attrazione del fattore religioso in quello culturale, comporta il disconoscimento che la rappresentanza delle associazioni non riconosciute spetta per legge alle persone alle quali gli accordi degli associati che ne regolano l'ordinamento e l'amministrazione hanno conferito, per l'appunto, la rappresentanza o la direzione (secondo quanto previsto dall'art. 36 c.c.), e costituisce una violazione specifica dello statuto del Centro islamico culturale d'Italia, approvato, forse in modo non appropriato, ai sensi del r.d. n. 289 del 1930⁸¹, il cui art. 23 attribuisce al Presidente (o a uno dei vice presidenti o ancora al segretario generale) la rappresentanza "di fronte alla Pubblica Amministrazione o ai terzi".

8 -Qualche succinta indicazione

L'attesa di un accordo di carattere generale e della legge sulla libertà religiosa non può "essere inerte e passiva", ma può, invece, "essere riempita di iniziative e contenuti che servano a dare risposta alle esigenze concrete ed attuali della comunità musulmana" dovendosi una buona volta "rompere la falsa alternativa fra tutto ... e niente..."⁸².

La trasformazione del quadro politico-istituzionale, però, fa scorgere la volontà di ritenere sospeso, se non esaurito, il modello pattizio; di sostituire la procedura almeno in parte formale e dialettica degli accordi con gli strumenti consultivi della concertazione senza

⁷⁸ Rinvio alle mie osservazioni sul punto in *Laicità dello Stato e aspetti emergenti della libertà religiosa: una nuova prova per le intese*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, vol. I, Padova, 2000, p. 472.

⁷⁹ Cfr. A. FERRARI, *L'intesa*, cit., p. 31.

⁸⁰ Cfr. art. 1.2 d.m. n. 19639 del 2005.

⁸¹ Lo statuto è stato approvato con d.p.r. n. 712 del 1974, con espresso richiamo alla normativa in materia di "culti ammessi".

⁸² Cfr. S. FERRARI, *Introduzione* al volume collettaneo *Musulmani in Italia*, cit., p. 14.

forme e senza vincoli: di piegare la legislazione unilaterale al compito della erogazione di nuovi privilegi, che incrina l'assioma delle "virtù del diritto comune"⁸³, o di nuove forme di finanziamento (diretto o indiretto) della cui legittimità costituzionale è lecito dubitare⁸⁴; di considerare lettera morta l'impegno di prevenire e rimuovere ogni forma di discriminazione per cause direttamente o indirettamente fondate sulla religione e sulle convinzioni personali⁸⁵.

In questo contesto - viene allora da chiedersi - è ragionevole prevedere che qualcosa possa essere utilmente intrapreso nel breve termine, per porre rimedio alla condizione di "figli di un dio minore" alla quale governi e parlamenti di plurime legislature hanno relegato le confessioni senza intesa?

Non sono in grado di dare una risposta sicura alla domanda, per l'incertezza del quadro ed anche per rispetto alla autonomia delle confessioni ed ai loro autonomi criteri di scelta delle priorità in vista di una regolamentazione pattizia qualora fosse accolto il prudente invito a procedere per via di intese non più generali ma specifiche e settoriali⁸⁶.

Si potrebbe però cominciare con il saggiare la volontà politica delle forze di maggioranza di porre fine ad un uso della discrezionalità nella differenziazione delle tutele accordate agli interessi religiosi individuali e collettivi, che trasmoda sovente nell'abuso, consapevoli che, come ha ricordato il giudice delle leggi, "non è il principio di uguaglianza a dover cedere di fronte alla discrezionalità del legislatore, ma il contrario"⁸⁷. Il rispetto del valore costituzionale primario della libertà religiosa e dell'uguaglianza, nel duplice profilo della pari dignità

⁸³ L'espressione è di **A. FERRARI**, *L'intesa*, cit., p. 34.

⁸⁴ In questo contesto avevo già posto (in *Le attuali prospettive del diritto ecclesiastico*, in *Dir. eccl.*, 2005, I, p. 30) il problema di quale senso potesse avere, dunque, "ripudiare oggi l'espressa specificità costituzionale del sistema bilanciato delle fonti (e delle garanzie proprie di ognuna), che rende unico l'impianto normativo della disciplina, quando si delinea la volontà politica di ritenere esaurito il modello pattizio (inoperante per i Testimoni di Geova e per i Buddhisti che nel 2000 hanno stipulato intese ancora oggi non approvate dal Parlamento) e di piegare la legislazione unilaterale al compito della erogazione di nuovi privilegi o di nuovi finanziamenti, della cui legittimità costituzionale sembra lecito dubitare".

⁸⁵ Mi riferisco alla legge 28 novembre 2005 n. 246 (che detta norme in materia di *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*), il cui art. 6 delega il Governo adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di pari opportunità ascrivendo al novero dei principi e criteri direttivi la "individuazione di strumenti di prevenzione e rimozione di ogni forma di discriminazione, in particolare per cause direttamente o indirettamente fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali ..." (lett. a).

⁸⁶ Era questa la proposta di **S. FERRARI**, *Introduzione*, cit. p. 16.

⁸⁷ Cfr. Corte cost. sent. n. 494 del 2002.

“valore costituzionale che permea di sé il diritto positivo”⁸⁸) e del divieto di differenziazioni legislative basate sulle credenze, esige che sia garantito ad ogni persona e ad ogni confessione l’accesso agli strumenti necessari per assicurare la promozione dell’insieme dei valori connessi alla dignità umana ed il conseguimento degli specifici fini espressamente garantiti dall’art. 19 Cost.: professione, propaganda, esercizio del culto⁸⁹.

A tal fine si possono prospettare limitate richieste il cui accoglimento (agevole, per gli aspetti della tecnica legislativa, e non oneroso, sul piano degli impegni di spesa) costituirebbe un primo segnale di cambiamento.

La possibilità, introdotta di recente⁹⁰, di destinare la quota del c.d. “5 per mille” in favore del volontariato, delle onlus, delle associazioni di promozione sociale, di altre fondazioni e associazioni riconosciute, oltre che per il finanziamento della ricerca scientifica e sanitaria e dell’università, concerne anche “gli enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese”, ma viola il principio di uguale libertà escludendo le confessioni senza intesa. Queste ultime, infatti, non possono rientrare nella vasta categoria residuale delle associazioni di promozione sociale, anch’esse beneficiarie di questa forma di contribuzione pubblica in forza di una mera autoqualificazione, perché il dettato legislativo contempla le finalità di carattere sociale civile, culturale e di ricerca etica e spirituale⁹¹, ma non quelle, dalle prime distinte, di religione o di culto, in violazione dell’art. 20 Cost..

La disciplina così generalizzata, tuttavia, induce a ritenere che il “modello sistemico”⁹² di finanziamento realizzato attraverso l’accesso al

⁸⁸ Cfr. Corte cost. sent. n. 293 del 2000.

⁸⁹ In senso analogo si era già espressa la Corte costituzionale nella sent. n. 59 del 1958 nel dichiarare la illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 del r.d. 28 febbraio 1930.

⁹⁰ Cfr. art. 1.237 della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria) e d.p.c.m. 27 gennaio 2006.

⁹¹ Cfr. art. 1 legge 7 dicembre 2000 n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale).

⁹² L’espressione è di **R. ASTORRI**, *Il finanziamento tributario delle confessioni religiose. Profili comparatistici*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2006, p. 19 s., il quale segnala come “la revisione dell’impegno finanziario dello stato verso la Chiesa cattolica si sia trasformata ... in un’occasione per delineare un sistema di finanziamento per tutte le confessioni religiose. Il modello italiano assume così dalla sua origine la connotazione di un modello sistemico, iniziando un processo che ... ha finito per trasformare, nel caso delle confessioni diverse dalla cattolica, l’eccezione in regola”. : L’auspicio, espresso anche nell’ordine del giorno “con il quale la Camera dei deputati impegnava il governo a prendere iniziative, attivando i rapporti di cui all’art. 8 o anche con norme

riparto di un quota del gettito delle imposte dirette non costituisce materia di “rapporti”⁹³, ma attiene alla sovranità dello Stato nella distribuzione delle risorse provenienti dalla riscossione dei tributi e ne rispecchia il carattere interventista a sostegno delle formazioni sociali che concorrono al pieno sviluppo della persona ed al progresso anche spirituale della società.

Il suo dichiarato carattere provvisorio e l'intento sperimentale consentono di chiedere al legislatore, quale ipotesi minimale, l'inclusione delle confessioni senza intesa tra i destinatari del 5 per mille, per affermare la uguale meritevolezza del valore religioso, nei suoi profili specifici, rispetto ai più generali valori etici e spirituali, e dare vita così ad una regola di diritto comune, che possa rendere giusto il sistema di finanziamento pubblico ed insieme costituire il necessario parametro della legittimità costituzionale delle discipline pattizie differenziate.

Si potrebbe ancora chiedere al governo di garantire una prima apertura dello “spazio pubblico” alle comunità islamiche, coerente con il modello di “laicità positiva” della Repubblica, con il dare attuazione all'insegnamento religioso (diverso dal cattolico) nelle scuole pubbliche, già consentito dalla normativa vigente⁹⁴, con “le opportune cautele”, su domanda dei “padri di famiglia”, se lo giustificano “il numero degli scolari” e se “fondati motivi” fanno ritenere che “non possa esservi adibito il tempio”.

di diritto comune, per ovviare alla disparità creatasi in materia di finanziamento” (*ibidem*, nt. 50), tuttavia, dopo oltre venti anni, non è giunto a compimento.

⁹³ In questo senso si era espresso, invece, **S. FERRARI**, *Introduzione*, cit., p. 16, ritenendo che tra le “materie che possono essere regolate solo per via di intesa” vi fosse anche l'insegnamento della religione musulmana nelle scuole.

⁹⁴ Cfr. art. 23 del r.d. n. 289 del 1930: “Quando il numero degli scolari lo giustifichi e quando per fondati motivi non possa esservi adibito il tempio, i padri di famiglia professanti un culto diverso dalla religione *cattolica* possono ottenere che sia messo a loro disposizione qualche locale scolastico per l'insegnamento religioso dei loro figli: la domanda è diretta *all'ufficio scolastico regionale* il quale, udito il consiglio scolastico, può provvedere direttamente in senso favorevole. In caso diverso e sempre quando creda, ne riferisce al Ministero *dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca*, che decide di concerto con quello *dell'interno*. Nel provvedimento di concessione dei locali si devono determinare i giorni e le ore nei quali l'insegnamento deve essere impartito e le opportune cautele”.

Su “gli spazi legislativi attuali per lo studio dell'Islam” si veda **N. COLAIANNI**, *L'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche*, nel volume collettaneo *Musulmani in Italia*, cit., specie p. 164 ss.

Un sintetico panorama sull'insegnamento dell'Islām nelle scuole di alcuni paesi europei è offerto da **A. PACINI**, *I musulmani in Italia. Dinamiche organizzative e processi di interazione con la società e le istituzioni italiane*, nel volume collettaneo *Musulmani in Italia*, cit., p. 27 s., e da **L. DE GREGORIO**, *Il trattamento giuridico della minoranza islamica in Europa. Tavola sinottica*, in OLIR, marzo 2005.

Si tratterebbe, certo, di una soluzione intermedia⁹⁵, che avrebbe tuttavia il vantaggio di potere essere realizzata in tempi ragionevolmente brevi non essendovi difficoltà nell'individuare i soggetti legittimati alla richiesta, a differenza di quanto si verifica per le intese in ordine alla individuazione della confessione legittimata e della rappresentanza⁹⁶.

Nell'attesa di una disciplina generale che avvii la concreta attuazione dell'uguale diritto, costituzionalmente garantito, all'apertura di scuole ideologicamente orientate in senso confessionale, anche a prescindere dalla cittadinanza degli appartenenti⁹⁷, sarebbe sufficiente una disciplina regolamentare di dettaglio della normativa in vigore. Una disciplina volta a circoscrivere la discrezionalità della pubblica amministrazione nell'accertamento delle due condizioni richieste per

⁹⁵ Nell'attesa di una riforma dell'intero quadro dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche che lo trasformi in "laboratorio di educazione alla pace, mettendo a confronto universi simbolico-religiosi diversi tra loro e per questo potenzialmente conflittuali" (come affermato dalle linee programmatiche dell'*XI Forum europeo dell'insegnamento delle religioni* del 2004, ricordate da **R. MAZZOLA**, *La convivenza delle regole. Diritto, sicurezza e organizzazione religiose*, Milano, 2005, p. 213).

Il Comunicato finale del Consiglio permanente della CEI (20-22 marzo 2006) ha indicato, con una indebita interferenza nell'ordine proprio dello Stato, le condizioni alle quali potrebbe essere attuato, nel quadro della tutela costituzionale della libertà religiosa, l'insegnamento della religione islamica nelle scuole pubbliche. Si legge al par. 2: "... con riferimento al recente dibattito su un eventuale insegnamento della religione islamica nelle scuole pubbliche, i vescovi hanno ribadito che vale per tutti il diritto alla libertà religiosa e che in linea di principio non si può escludere l'insegnamento della religione islamica purché, collocandosi nelle finalità e nelle modalità della scuola, sia garantito che i contenuti di tale insegnamento non siano in contrasto con la Costituzione (particolarmente in tema di libertà religiosa, di parità tra uomo e donna e di matrimonio), ci sia un soggetto rappresentativo dell'Islam abilitato a raggiungere un accordo in merito con lo Stato italiano e, infine, tale insegnamento non dia luogo di fatto a un indottrinamento socialmente pericoloso".

⁹⁶ Sul punto rinvio a **R. GUOLO**, *La rappresentanza dell'Islam italiano e la questione delle intese*, nel volume collettaneo *Musulmani in Italia*, cit., p. 67 s., che parla di una "lotta per il monopolio della rappresentanza in Italia" (p. 78).

⁹⁷ La libertà di costituire scuole ideologicamente orientate, poste sotto il controllo delle autorità confessionali (come ebbe ad affermare la Corte costituzionale nella sentenza n. 195 del 1972, pronunciandosi sull'art. 38 del Concordato lateranense del 1929 con riferimento all'art. 33, terzo comma, Cost.), non costituisce il privilegio pattizio di una confessione "ma è specificazione di un principio immanente alla libertà della scuola ed alla libertà religiosa - e tale da valere per qualsiasi scuola e per qualsiasi religione.

Nel "Manifesto dell'Islam d'Italia" approvato nella riunione della Consulta islamica del 7 marzo 2006 (con l'adesione di 11 membri su 16) è formulata la richiesta "di intervenire fattivamente al fine di evitare la creazione di ghetti scolastici islamici definendo le condizioni giuridiche per la eventuale istituzione di scuole private musulmane parificate nelle quali la docenza deve essere garantita esclusivamente da laureati e abilitati all'insegnamento in Italia".

impartire l'insegnamento religioso⁹⁸ - spesso sussistenti in molte parti d'Italia sia quanto al profilo numerico degli alunni, sia quanto alla fruibilità ed agibilità degli edifici (talvolta impropriamente) adibiti al culto proprio a causa della volontà politica prevalente nelle amministrazioni locali di frapporre ingiustificati ostacoli alle legittime richieste delle confessioni di minoranza⁹⁹ - e che prescriva sia requisiti, diritti e doveri dei soggetti prescelti dagli esercenti la potestà genitoriale sugli scolari (non certo dei soli "padri di famiglia"), sia criteri di determinazione dei contenuti dei relativi programmi¹⁰⁰.

9 - A mo' di conclusione

Mi fermo a queste poche indicazioni, e concludo. Oltre quarantacinque anni fa si era ritenuto che il clima politico del tempo incoraggiasse, in particolar modo nella prassi amministrativa, talune interpretazioni del sistema legislativo piuttosto favorevoli alla religione ufficiale e svantaggiose per le altre, e che, tuttavia, non si potesse "ancora parlare d'una corrispondente evoluzione in senso confessionista del nostro ordinamento, attuata per via di interpretazione"¹⁰¹.

⁹⁸ Delle condizioni previste dalla disciplina normativa dello Stato e non certo dalle raccomandazioni provenienti dalle autorità ecclesiastiche della confessione di maggioranza.

⁹⁹ Per tutti si veda **R. BOTTA**, "Diritto alla moschea" tra "intesa islamica" e legislazione regionale sull'edilizia di culto, nel volume collettaneo *Musulmani in Italia*, cit., p. 110 ss..

Il Consiglio di Stato, esaminando una fattispecie di rifiuto delle autorità comunali di concessione alla Congregazione dei Testimoni di Geova di un'area per la realizzazione di un edificio di culto, a dispetto delle previsioni del Piano Urbanistico Comunale, a conclusione di un *iter* avviato nel lontano 1987 evidenziava "un atteggiamento se non di esercizio sviato delle proprie funzioni quanto meno di non lineare ed equanime nei confronti della Congregazione ricorrente"; per contrastare poi il diffuso espediente di non prevedere aree vincolate per l'edilizia di culto, affermava il principio che "tutte le opere di urbanizzazione, primaria e secondaria, possono essere realizzate, corrispondendo ad interessi pubblici che il Comune è chiamato a valutare congiuntamente con quelli sottesi alle singole previsioni di destinazione urbanistica, in ogni area del territorio comunale" (cfr. Cons. Stato, sez. V, 13 dicembre 2005 n. 7078).

¹⁰⁰ Si potrebbe altresì chiedere al Governo di predisporre la disciplina di dettaglio dell'art. 24 del r.d. n. 289 del 1930, che consente l'apertura di scuole elementari "a sgravio", che ne conformi la previsione normativa ai principi costituzionali di libertà religiosa, indipendenza delle confessioni, neutralità ed imparzialità dello Stato, ed ai principi ispiratori della legislazione scolastica: sul tema si veda **A. FERRARI**, *Le scuole musulmane in Italia: tra identità e integrazione*, nel volume collettaneo *Musulmani in Italia*, cit., p. 131 ss..

¹⁰¹ Cfr. **P. BELLINI**, voce *Confessioni religiose*, in *Enc. Dir.*, vol. VIII, Milano, 1961, p. 928.

Di questa evoluzione si vedono oggi, invece, segni diffusi in campi di non secondario rilievo: anzi, come si è accennato, la nuova legislazione accentua le discriminazioni a danno delle minoranze religiose, l'attività amministrativa evidenzia il diffondersi di provvedimenti illegittimi a loro sfavore (basti ricordare l'atteggiamento di molti enti locali che osteggiano la costruzione e l'uso di edifici destinati al culto, strumento essenziale "per favorire l'effettivo esercizio" del diritto di libertà religiosa degli individui¹⁰², appartenente al novero dei diritti inviolabili dell'uomo, e l'autonomia organizzativa delle confessioni), mentre forze che non vivono certo ai margini della politica assumono iniziative fondatamente ascritte a vera e propria xenofobia¹⁰³, sul cui sfondo si staglia un pericoloso intreccio di miti identitari, di "paure e intolleranza" che fanno persino porre l'interrogativo "se le organizzazioni religiose costituiscano un pericolo per gli ordinamenti democratici"¹⁰⁴.

È possibile dare un senso ed insieme un contorno ai cambiamenti che anche noi ecclesiastici abbiamo dovuto registrare dopo l'11 settembre del 2001 ed il conseguente riemergere degli opposti fondamentalismi¹⁰⁵, per non piegarci alla logica cieca e difensiva dell'immobilismo?

Il tema della lontananza dalla patria, dalle sue tradizioni, dai suoi dei, costituisce un *τοπος* della letteratura. Intorno all'anno mille un poeta di Aleppo ha scritto che

*"Nell'esilio e nella lontananza
l'uomo è scintilla
che abbandona la fiamma.
Se scivola su un piano liscio,
la vedi che si estingue.
Se trova ramoscelli,*

¹⁰² La Corte costituzionale già nella sentenza n. 59 del 1958 aveva riconosciuto che l'apertura di templi ed oratori costituisce "forma e condizione essenziale" del diritto all'esercizio in pubblico del culto, garantito con "una netta e ampia dichiarazione" dall'art. 19 della Carta.

¹⁰³ Cfr. N. COLAIANNI, *Come la xenofobia si traduce in legge: in tema di edifici di culto*, in OLIR; più in generale si veda R. GUOLO, *Xenofobi e xenofili. Gli italiani e l'Islam*, Roma-Bari, 2003.

¹⁰⁴ Rinvio alle osservazioni di R. MAZZOLA, *La convivenza*, cit., specie p. 4 ss., e, da ultimo, di N. COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, Bologna, 2006.

¹⁰⁵ Come segnala R. BOTTA, *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale*, Torino, 2002, p. 3 e ss.

la vedi che s'infiamma"¹⁰⁶.

Quella scintilla avrà più possibilità di divenire fuoco che concorre ad alimentare la vita di un democratico pluralismo, culturale e religioso, se si saprà procedere ad "un ripensamento profondo delle regole del gioco" escogitate "per ordinare i rapporti fra Chiese maggioritarie, minoranze religiose e stato"¹⁰⁷; e se il diritto assolverà il compito suo proprio di realizzare le procedure e gli strumenti previsti dall'ordinamento per la garanzia delle libertà di religione e di adeguarli ai cambiamenti della società, nel rispetto dell'uguale libertà di tutte le confessioni e delle specificità della laicità "italiana". Una "laicità positiva"¹⁰⁸ che, in coerenza con il carattere interventista della Repubblica, non implica "indifferenza e astensione dello Stato dinanzi alle religioni" (sent. n. 203 del 1989), ma legittima "interventi legislativi a protezione della libertà di religione" poiché allo Stato "spetta soltanto il compito di garantire le condizioni che favoriscono l'espansione delle libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione" (sent. n. 508 del 2000).

Ed avrà anche più possibilità se i giuristi vorremo e sapremo vigilare sull'uso di quelle procedure e di quegli strumenti, sulle loro

¹⁰⁶ I versi del poeta (973-1058) di **Al-Ma'arri**, *Nell'esilio e nella lontananza*, si possono leggere nella *Antologia della poesia araba*, Firenze-Roma, 2004, diretta da **F.M. CORRAO**, p. 181.

¹⁰⁷ Così, con riferimento agli stati membri dell'Unione europea, **N. COLAIANNI**, *Eguaglianza*, cit. p. 19.

¹⁰⁸ Tuttavia **S. BERLINGÒ**, *Laicità dello stato*, cit., p. 1 s., già prevede una revisione del concetto di laicità che "va più in profondità delle trattative antitesi fra laicità positiva e negativa, tra rilevanza pubblica e privata della religione, tra la visione politica dei comunitari e quella dei liberali", e ritiene che l'anzidetta revisione, a seguito del multiculturalismo, troverebbe il suo fulcro nel "conflitto di lealtà o, ancor più specificamente, di riconoscimento", da risolvere non sulla base di "unilaterali concessioni o assimilazioni, ma sulla base di riconoscibili e visibili negoziazioni, transazioni o mediazioni": in altre parole, a costituzione vigente, sulla base degli appositi strumenti pattizi destinati alla risoluzione dei conflitti di lealtà del cittadino-fedeles (così ritenevo in *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, 1974, specie p. 121 ss.).

Le nuove domande identitarie di riconoscimento (rinvio a quanto scrivevo nella voce *Uguaglianza*, cit., specie p. 448 ss.) non mi pare abbisognino di nuovi strumenti tecnici di risoluzione che in qualche misura potrebbero incidere sul principio di bilateralità che caratterizza l'impianto costituzionale, bloccato da ragioni attinenti all'indirizzo politico delle maggioranze di governo nelle passate legislature e da difficoltà interne alle confessioni (penso all'Islām) per i loro profili organizzativi. Un'interpretazione manipolativa della Costituzione potrebbe indurre ad affidare alla tematica dei rapporti dello stato con le confessioni religiose (che pure dovrebbe essere mirata alla tutela delle minoranze) il riconoscimento della loro realtà identitaria "non in funzione di una valutazione di merito o di apprezzamento della stessa, ma in vista della promozione dell'umana dignità dei membri che a quella realtà appartengono, ossia in funzione antidiscriminatoria" (così **S. BERLINGÒ**, *Laicità*, cit., p. 9, che riporta il pensiero di **M. GIANNI**, *Riflessioni*, cit.).

possibili deviazioni, sulle pretese confessioniste di uniformare le coscienze, da qualunque parte provengano, secondo il “criterio indefettibile” di “saggiare le concezioni teoriche alla stregua delle garanzie di libertà dell’individuo”¹⁰⁹: a garanzia di quella libertà religiosa che è vanto della nostra Costituzione avere riconosciuto a “**tutti**”¹¹⁰, come recita l’art. 19: a tutti, ad ogni uomo, quali che siano il suo credo e la sua cittadinanza.

¹⁰⁹ Con queste parole **F. FINOCCHIARO**, *Antiche e recenti prospettive di studio del diritto ecclesiastico*, in *Dir. eccl.*, 1960, I, p. 252, ricordava l’insegnamento di Luigi Scavo Lombardo.

¹¹⁰ Ho scritto già (in *Le attuali prospettive del diritto ecclesiastico*, in *Dir. eccl.*, 2005, I, p. 47) che spetta alla nostra disciplina assolvere con maggiore intensità e rigore “il compito di custode collettivo delle libertà di religione di tutti ... del pluralismo confessionale e della laicità dello stato democratico, nella proposizione di nuovi equilibri tra valori e procedure, strumentali (se adeguate) al loro perseguimento”; anche **M. TEDESCHI**, *I problemi attuali della libertà religiosa*, nell’opera collettanea *La libertà religiosa*, Soveria Mannelli, 2002, p. 30, ritiene che spetti alla scienza del diritto ecclesiastico “reperire nuove e diverse forme di tutela della libertà religiosa, conformi ad esigenze più attuali e moderne”.