

**PLURALISMO RELIGIOSO E DISEGNO COSTITUZIONALE
DI POLITICA ECCLESIASTICA. PER UNA LAICA INTERPRETAZIONE
ED APPLICAZIONE DEI FONDAMENTALI PRINCIPI DI LIBERTÀ**

Marco Parisi

Università degli Studi del Molise

Abstract: Nell'attuale assetto ordinamentale italiano, lo schema di rapporti tra i pubblici poteri e i consociati fa riferimento ad un disegno di disciplina del fenomeno religioso attento alla valorizzazione della libertà di professione di fede religiosa (in forma individuale ed associata), necessariamente prioritario rispetto alla protezione delle forme istituzionali organizzate dei bisogni spirituali. Questa impostazione appare essere in sintonia con l'attitudine pluralistica dell'ordinamento, in una logica di rispetto per la centralità del principio personalista, implicante la tutela della massima libertà di ognuno nella individuazione delle esperienze di fede. In contrasto con questa lettura del dettato costituzionale, sembra tuttora prevalere una interpretazione dei precetti costituzionali in materia di libertà religiosa legata a schemi inadatti alla comprensione della complessità sociale odierna. Ciò, in particolare, nella misura in cui tale visione si basa su una specifica attenzione per le confessioni religiose e per le relazioni esistenti tra alcune di esse e le pubbliche potestà. Di conseguenza, si è diffusa una interpretazione della Carta costituzionale sensibile ad una considerazione del pluralismo religioso in termini riduttivi, dato che essa non riconosce l'esigenza della promozione di tutte le esperienze di fede di tutti gli orientamenti ideali, al di là della specifica realizzazione della religiosità nelle forme istituzionalizzate riconducibili alla categoria delle confessioni religiose.

Keywords: Costituzione, libertà religiosa, pluralismo.

Resumen: Dentro del sistema jurídico italiano contemporáneo, la configuración de las relaciones entre las autoridades públicas y los ciudadanos se refiere a una disciplina del diseño del fenómeno religioso atenta a la mejora de la libertad de la práctica de la religión (en forma individual y asociada), antecedente de la protección de las formas institucionales organizadas de las necesidades espirituales. Este enfoque parece estar en sintonía con la actitud pluralista del ordenamiento jurídico, en una lógica de respeto a la centralidad

del principio personalista, lo que implica la protección de la libertad individual en la identificación de las favoritas experiencias de fe. En contraste con esta lectura de la Constitución, parece todavía prevalecer una interpretación predominante de los preceptos constitucionales en materia de libertad religiosa vinculada a esquemas inadecuados para la comprensión de la corriente complejidad social. Esto, en particular, en la medida en que ese punto de vista se basa en una atención específica a las organizaciones religiosas y las relaciones que existen entre algunas de ellas y la autoridad pública. En consecuencia, se ha establecida una interpretación de la Constitución que da una visión del pluralismo religioso en términos reduccionistas, ya que no reconoce la necesidad de la promoción de todas las experiencias de fe y de todas las orientaciones ideales, más allá de la realidad específica la religiosidad en las formas institucionalizadas relacionadas con la categoría de las confesiones religiosas.

Palabras clave: Constitución, libertad religiosa, pluralismo.

SOMMARIO: 1. Introduzione.- 2. Quale collocazione per la fenomenologia sociale religiosa tra pluralismo sociale e strategia costituzionale di politica ecclesiastica?- 3. Realizzazione pratica delle indicazioni costituzionali e pluralismo religioso: un compromesso possibile nella laica struttura ordinamentale contemporanea.

1. INTRODUZIONE

La fisionomia attuale dell'Italia come Paese d'immigrazione straniera va considerata in un ampio quadro di trasformazioni che hanno radicalmente cambiato il panorama demografico nazionale, operando con rapidità e intensità precedentemente mai sperimentate nelle società occidentali, e, in misura specifica, nel nostro contesto territoriale. In una struttura sociale e politica tradizionalmente abituata a considerarsi come etnicamente omogenea, l'immigrazione dall'estero ha comportato, come è ben noto, il proliferare delle minoranze culturali e spirituali¹. Fin dalle prime avvisaglie del processo migratorio, la complessità

¹ Pur se in ritardo rispetto ad altre società occidentali (che, molto prima di quella italiana, si sono misurate con i problemi e le sfide di convivenza imposte dal fenomeno migratorio), l'Italia sta vivendo i cambiamenti determinati dalla mutazione della sua carta socioreligiosa in tutta la sua complessità. Nel giro di pochi decenni, il nostro Paese, abbandonando la pregressa caratterizzazione di realtà nazionale a maggioranza cattolica, ha finito per assumere una fisionomia sociale contraddistinta da una significativa diversità spirituale, e caratterizzata da una forte articolazione interna e da elementi di assoluta novità rispetto al passato. Può verosimilmente ritenersi che l'immigrazione

del fenomeno irreversibilmente in atto è emersa come carattere distintivo della vicenda italiana, destinato a mantenersi nel tempo, nonostante le profonde evoluzioni quantitative e qualitative che si sono rilevate nel volgere del limitato arco temporale di un trentennio².

A causa della sempre maggiore mobilità di singoli e di gruppi dalle aree più povere verso i Paesi più ricchi, anche i pubblici poteri italiani sono stati messi a confronto con nuove domande di identità religiosa. Nella prassi osservata, si sono registrate istanze di visibilità specifiche, ma non del tutto disomogenee rispetto ai valori condivisi dalla comunità di accoglienza, e ai principi giuridici posti a presidio della convivenza giuridicamente organizzata. Pur non trascurando il dato della rilevabilità di richieste non ricevibili (perché contrastanti con le esigenze irrinunciabili di ordine pubblico o di effettività dei diritti fondamentali della persona umana), nell'ampia maggioranza dei casi la diversità culturale e religiosa si è manifestata come integrabile nel vigente quadro di legalità costituzionale ed ordinaria³.

Ad agevolare tale auspicato esito di compatibilità (almeno in termini di principi generali) tra il nostro patrimonio giuridico di base e le istanze sollevate, dai singoli come dai gruppi di nuovo insediamento, può individuarsi il complessivo impianto istituzionale, posto a disciplina dell'assetto dei rapporti giuridici e sociali. La Carta Fondamentale, nel suo inserirsi nel solco del migliore costituzionalismo europeo contemporaneo⁴, ben si è prestata (e tuttora si presta) alla

abbia rafforzato, velocizzato e ingigantito il processo di pluralizzazione religiosa già in atto, conferendoci «(...) una lente attraverso la quale lo abbiamo visto più colorato, più esplosivo, ne abbiamo colto con più forza i corollari. Abbiamo capito che esso implica delle modificazioni nel nostro modo di pensare la scuola, di organizzare le mense scolastiche, di seppellire i morti, nel modo di raccontare Dio attraverso i media. Abbiamo cioè capito che c'è un pluralismo più dinamico e forse più problematico di quello al quale ci eravamo abituati con le precedenti presenze religiose». Così P. NASO, *Pluralismo religioso e società italiana: ridefinire una storia*, in *Coscienza e libertà*, 47, 2013, p. 60.

² In tema F. GARELLI, *Religione all'italiana. L'anima del Paese messa a nudo*, Il Mulino, Bologna, 2012.

³ A testimonianza di ciò, valga come esempio, l'insieme della bozze di Intesa presentate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal 1992 ad oggi, dalle varie comunità islamiche presenti in Italia. In nessuno di tali documenti è dato di rinvenire richieste in contrasto con la legalità costituzionale ed ordinaria, dimostrando la positiva attitudine di buona parte dell'Islam italiano contemporaneo alla collaborazione con i pubblici poteri nel quadro dei valori di struttura dell'ordinamento italiano. In merito si veda M. PARISI, *Problematiche normative della presenza islamica nello spazio sociale italiano ed europeo. Le difficoltà del pluralismo culturale nel modello di laicità contemporaneo*, in *Revista crítica de Derecho Canónico Pluriconfesional*, no. 1 (abril 2014), pp. 207-222.

⁴ Nelle dinamiche costituzionali europee impostesi dopo la fine della seconda guerra mondiale, si è sviluppato un processo, favorito dalla forte tensione al riconoscimento dei diritti fondamentali, che ha progressivamente condotto all'affermazione di una differente concezione dell'ordinamento costituzionale di diritto, disancorandolo dalla tradizionale logica westfaliana degli Stati sovrani. Così, i diritti inviolabili della persona umana sono stati elevati al più alto livello di legittimazione

realizzazione di una funzione di composizione del pluralismo sociale, i cui caratteri di potenziale conflittualità tra diversi orientamenti ideali si pongono in contraddizione con l'aspirazione all'unità politica ed ordinamentale. Invece, grazie all'impianto disegnato dalla Costituzione vigente, le naturali divergenze di pensiero trovano soluzione nell'unità dell'ordinamento giuridico e dei suoi principi di struttura, favorendo il riconoscimento di valori unanimemente condivisi e posti alla base della vita politica e normativa della democrazia pluralista⁵. In questa prospettiva, l'ordinamento giuridico statale, nel rendere sotto forma di indicazioni normative le tavole assiologiche presenti nella società, non può privilegiare solo alcune di esse, ma deve, a mezzo di una delicata attività di mediazione e di sintesi, realizzare la convergenza della maggior parte dei codici etici particolari in un progetto complessivo di conseguimento del bene comune, a vantaggio dei consociati tutti⁶.

Ne consegue che qualsiasi fede religiosa organizzata, avente l'aspirazione ad operare liberamente nel contesto sociale e ad una (pur minima) forma di collaborazione con i pubblici poteri, è tenuta ad accettare i fondamenti precettivi laici positivizzati nella Carta costituzionale, e ruotanti intorno al principio-base della eguale dignità di ogni persona⁷. In aggiunta a ciò, il relativismo etico ca-

del costituzionalismo contemporaneo, di cui si imponeva una nuova prospettiva: il punto di partenza non veniva più individuato nello Stato sovrano, ma nei diritti fondamentali che trovavano il loro primo fondamento nella varie Carte costituzionali. Di conseguenza, queste ultime hanno finito per assumere la configurazione di testi aperti che, oltre a porre in forma diretta ed esplicita una ampia gamma di principi, si sono arricchiti nella potenzialità di tutela delle libertà a mezzo del richiamo ai parametri normativi fissati in fonti sovranazionali. Per ulteriori riferimenti F. ALICINO, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Cedam, Padova, 2011, pp. 319-323.

⁵ La funzione di mediazione della conflittualità sociale, disegnata dalla Carta costituzionale, è indirizzata alla positivizzazione in principi di portata generale dei valori sostenuti dalle diverse forze sociali e politiche. In questo senso, essa è, nello stesso tempo, una funzione di integrazione politica e di unità giuridica, espressiva di una esigenza di contenimento e di orientamento del mutamento sociale nella direzione della ricomposizione democratica delle potenziali situazioni di disgregazione e rottura della pacifica convivenza giuridicamente organizzata. Per ulteriori riferimenti I. VECCHIO CAIRONE, *Diritto negoziale con i culti e sistema costituzionale di integrazione pluralistica*, in *Studi in memoria di Mario Petroncelli*, Jovene, Napoli, 1989, pp. 852 e ss.

⁶ Una attitudine che è propria della Costituzione italiana e di molte altre Carte Fondamentali approvate nel secondo dopoguerra, nella misura in cui esse hanno presupposto la nascita di ordinamenti fondati su enunciazioni di principio contraddistinti da una endemica apertura all'accoglimento di istanze di giuridificazione contrassegnate da aspetti multiculturali, grazie anche al positivo impiego di una semantica "a maglie larghe". Cfr. M. RICCA *Diritti della coscienza, identità personale e multiculturalismo*, in C. CARDIA (a cura di), *Studi in onore di Anna Ravà*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 670-671.

⁷ La dignità della persona umana è un concetto che ha ottenuto un significativo riconoscimento nelle teorie riconducibili al filone del c.d. "ordinamento per valori", tendenti al superamento del positivismo giuridico e all'acquisizione da parte di tutte le società pluralistiche contemporanee del dato unificante della centralità della persona umana (nella sua autonomia ed identità) nelle costruzioni ordinamentali. In questa logica, i diritti dell'Uomo si configurano come le concretizzazioni di carattere giuridico-positivo delle fondamentali esigenze di libertà della persona, antecedenti ri-

ratterizzante il sistema democratico contemporaneo è tale da non consentire alle organizzazioni religiose il conseguimento della realizzazione in forma assoluta dei propri valori di riferimento, nella misura in cui tale esito determinerebbe una menomazione del canone costituzionale della laicità, garante dell'attitudine pluralista dell'ordinamento.

Tenuto conto di tali rilievi, si è giunti, nel dibattito dottrinale e giurisprudenziale, alla generalizzata convinzione della presenza in Costituzione di un vero e proprio disegno di politica ecclesiastica, avente il suo cardine nel forte valore di garanzia rappresentato dal principio supremo di laicità dello Stato, nella sua configurazione di neutralità dei pubblici poteri in materia religiosa e di equidistanza della legislazione rispetto a tutti gli orientamenti ideali. Nonostante questo condiviso punto di arrivo, le valutazioni specifiche in materia sono state oggetto di visioni di merito molto articolate e in costante contrapposizione. La caratterizzazione fortemente conservatrice, nonché nostalgica del pregresso confessionismo giuridico e di fatto, di alcune letture del dato costituzionale ha influenzato una regolamentazione normativa e una prassi amministrativa sensibili a forme di "pluralismo attenuato" e di accentuata uniformità nel governo delle istanze identitarie delle minoranze. Una tendenza che pare sottendere il desiderio di una nuova forma di confessionismo, basato sul riferimento a una "religione di Stato", apparentemente compatibile con un sistema (solo nominalmente) democratico perché fondata sul principio di appartenenza ad una Chiesa seguita (almeno formalmente) dalla maggioranza dei cittadini⁸.

Ciò, benché l'elaborazione di una strategia costituzionale di disciplina del fenomeno religioso, atta a valorizzare tutte le possibili variabili della dimensione individuale e collettiva della religiosità, sia stata l'esito di un attento lavoro di composizione e di rispetto delle differenze ideologiche rappresentate in sede di Assemblea Costituente, nell'obiettivo di fornire una visione comune e non faziosa di alcuni fondamentali diritti di libertà⁹.

spetto allo stesso potere statale e alle sue aspettative di prioritaria affermazione della forza predominante da esso. In proposito F. PIZZETTI *L'ordinamento costituzionale per valori*, in R. BERTOLINO, S. GHERRO, G. LO CASTRO (a cura di), *Diritto "per valori" e ordinamento costituzionale della Chiesa*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 23 e ss.; G. DALLA TORRE, *Dignità umana e libertà religiosa*, in C. CARDIA (a cura di), *Studi in onore di Anna Ravà*, Giappichelli, cit., pp. 288-289.

⁸ Cfr. G. CASUSCELLI, *Le laicità e le democrazie: la laicità della «Repubblica democratica» secondo la Costituzione italiana*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007, 1, pp. 174-175.

⁹ S. LARICCIA *Individuo, gruppi e confessioni religiose nella Repubblica italiana laica e democratica*, in *Diritto e religioni*, 2007, 2, p. 223, ricorda come la Carta costituzionale vigente costituisca la sintesi di un positivo compromesso tra forze politiche tra loro concorrenti. In questo senso, «(...) il tentativo di pervenire a soluzioni unitarie sulle quali concordassero le formazioni politiche presenti nell'Assemblea Costituente non soltanto traspare nel policentrismo, nel regionalismo, nel pluralismo sociale, ma fa sì che alla Costituente venga elaborato un sistema di garanzie nel quale i diritti di libertà delle Carte ottocentesche, soffocati dal regime fascista convivono, in un reciproco collegamento, con i diritti sociali di cui sono portatori i movimenti socialisti».

2. QUALE COLLOCAZIONE PER LA FENOMENOLOGIA SOCIALE RELIGIOSA TRA PLURALISMO SOCIALE E STRATEGIA COSTITUZIONALE DI POLITICA ECCLESIASTICA?

L'insieme delle disposizioni costituzionali aventi ad oggetto la disciplina del fenomeno religioso è stato oggetto, sin dall'entrata in vigore della Carta Fondamentale, di approcci interpretativi, sostenuti da una successiva prassi istituzionale, non coerenti sia rispetto ai reali intendimenti del legislatore costituente, sia nei confronti del dato letterale proposto dalla Costituzione, che rispetto al complesso dei rapporti sociali da essa immaginato. In virtù di una impostazione metodologica tesa ad enfatizzare la condizione della Chiesa cattolica e –in via residuale– delle confessioni acattoliche, l'attività politica, legislativa e amministrativa si è prioritariamente fondata sui rapporti fra organizzazioni confessionali e Stato, mentre le necessità spirituali concrete delle persone, le loro esigenze, le richieste ai pubblici poteri sono state considerate solo come risultanze collaterali, subordinatamente agli esiti di quei rapporti interordinamentali. Si è così manifestata la censurabile tendenza a ritenere i regimi di privilegio e di favore riconosciuti ai gruppi religiosi socialmente dominanti come le principali forme di soddisfazione della libertà spirituale delle persone e dei gruppi, in una logica di errata (se non partigiana) interpretazione del quadro istituzionale derivante dal dettato della Carta Fondamentale.

Sulla base di tale attitudine interpretativa delle norme costituzionali e del conseguente utilizzo unidirezionale della legislazione ordinaria, si è resa evidente una sensibilità politica ed istituzionale per una sola categoria di formazioni sociali spiritualmente caratterizzate: le confessioni religiose, considerate le forme di vertice dell'associazionismo spirituale, caratterizzate dalla ricorrenza in esse di strutture complesse, del seguito sociale, e della presenza nel patrimonio storico e culturale della società italiana. Ad esse la disciplina costituzionale fa riferimento per l'importanza degli interessi che si aggregano nelle organizzazioni confessionali, riconoscendo particolari tutele, che, tuttavia, non dovrebbero alterare il quadro generale dei valori e dei principi veicolati dagli artt. 19 e 20 della Costituzione¹⁰. Invece, in contraddizione con tale impostazione, tutte le altre organizzazioni aventi finalità spirituali sono state considerate essere, direttamente o indirettamente, in connessione con le confessioni religiose e, in questo senso, sono state considerate subordinate ad esse. Di conseguenza si è favorita la considerazione del diritto individuale di professione di fede religiosa come un "diritto riflesso", affidato alla mediazione dei soli sog-

¹⁰ Cfr. V. TOZZI, *150 anni di Unità dell'Italia. Breve storia e problemi attuali della libertà religiosa*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 2012, XXVIII, pp. 718-719.

getti confessionali, e costretto nelle maglie della visione, delle regole interne e dell'obbedienza alle indicazioni autoreferenziali da essi dettate¹¹.

Il prevalere di una interpretazione mirante ad attribuire uno specifico ruolo pubblico alle confessioni religiose, in una linea di continuità ideale con le scelte operate in epoca fascista, è da ritenersi fuorviante anche rispetto all'aspettativa di una lettura della Carta costituzionale in sintonia con le trasformazioni della società e con l'impegno delle istituzioni a far fronte ad esse. In una società pluralista e multiculturale, basata sulla primazia della dignità umana e sull'inviolabilità dei diritti fondamentali dell'Uomo, deve ritenersi quantomeno eccentrico che la dimensione religiosa della convivenza sia sottoposta ad una regolamentazione normativa civile in base alla quale le libertà spirituali dei consociati ottengono tutela soprattutto attraverso l'attività delle organizzazioni confessionali¹² a cui essi possono (o meno) aderire. La molteplicità contempo-

¹¹ Laddove, invece, la naturale flessibilità del rapporto che si crea tra il fedele e il gruppo religioso di appartenenza (al di là dei suoi contenuti di carattere spirituale), dal punto di vista dell'ordinamento giuridico dello Stato, non dovrebbe essere oggetto di considerazione differente dall'adesione a qualsiasi forma associativa delle relazioni umane (come, ad esempio, nel caso dei partiti politici). Di conseguenza, analogamente per le altre forme associative, le regole dell'appartenenza all'organizzazione confessionale (a qualsiasi livello), pur se liberamente determinabili dal gruppo, dovrebbero essere in sintonia con la caratterizzazione liberale e democratica della vigente legalità costituzionale. Nella prospettiva del miglioramento e del perfezionamento della personalità umana, non dovrebbe mai prevalere la tendenza all'assoluto prevalere delle esigenze della sola organizzazione religiosa in danno dei bisogni del singolo, e in disprezzo di qualsiasi bilanciamento con i fondamentali principi di libertà, garantiti dall'azione di tutela delle istituzioni pubbliche. In proposito V. TOZZI, *Dottrina e studio del regime giuridico civile della religione*, in M. MIELE (a cura di), *Gli insegnamenti del diritto canonico e del diritto ecclesiastico dopo l'unità d'Italia*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 298-303.

Nello stesso ordine di idee anche G. ROLLA, *La libertà religiosa in un contesto multiculturale*, in E. CECCHERINI (a cura di), *Pluralismo religioso e libertà di coscienza*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 97, per il quale la religione, oltre ad essere considerata nella sua dimensione sociale e istituzionale, è soprattutto un elemento essenziale della coscienza individuale. Questa consapevolezza è stata tale da favorire l'affermazione della formula *believing without belonging*, per la quale acquisterebbe centralità ordinamentale la sincerità della credenza personale piuttosto che la conformità di quest'ultima ai precetti della religione ufficiale.

¹² Non si nega che le religioni abbiano una posizione di rilievo e di significativa visibilità nel sistema sociale e nell'ordinamento giuridico, sia italiano che di altri Paesi europei. Tuttavia, la risalente forte presenza delle religioni nella sfera pubblica appare essere messa in discussione dai cambiamenti che, da circa due decenni, stanno interessando il panorama religioso europeo. Da un lato, un numero crescente di europei non professa alcuna religione, manifestando insofferenza per le tradizionali politiche statali di sostegno alle comunità religiose; dall'altro, un numero ugualmente significativo di europei segue religioni non autoctone, e che non beneficiano dell'appoggio riservato dai pubblici poteri alle confessioni maggioritarie e tradizionalmente presenti nello spazio sociale dei Paesi dell'Unione Europea. La pluralizzazione culturale, religiosa, etnica ed etica dell'Europa contemporanea (impostasi in seguito all'immigrazione e alla globalizzazione) ha determinato il dubbio della impossibilità di governare le dinamiche interne alla fenomenologia sociale religiosa a mezzo degli strumenti offerti dalle Carte internazionali a tutela dei diritti fondamentali dell'Uomo. In realtà, è proprio attraverso tale strumentario che è possibile trovare una soluzione, non optando per la sola valorizzazione esclusiva delle organizzazioni confessionali, ma favorendo l'affermazione

ranea delle dimensioni identitarie religiose, tutte costituzionalmente meritevoli di protezione, impone che gli *standards* di tutela offerti dalle libertà giuridiche siano articolati in riferimento alle prioritarie esigenze di realizzazione della dignità individuale della persona umana, in termini di decisioni concernenti le esigenze del singolo in materia di coscienza e di religione. Così, il carattere dinamico dell'esperienza religiosa, oggetto di attenzione da parte della Carta Fondamentale, non può sottrarre i singoli consociati dal rapporto di tutela fondamentale da parte dello Stato (anche, eventualmente, nei confronti dei gruppi a cui può scegliere di aderire¹³).

Effettivamente, la soddisfazione del diritto inviolabile di libertà religiosa deve ritenersi affidata alle prescrizioni dell'art. 19 della Carta, dato che tale norma assicura a tutti, singoli e gruppi, la più ampia professione di fede, con un potenziale di garanzie amplificato laddove essa venga letta in collegamento con le indicazioni dell'art. 20, tutelante tutti i soggetti aggregativi spiritualmente qualificati da possibili discriminazioni di natura sociale e giuridica. Entrambe le disposizioni operano in funzione di forte tutela generale per la realizzazione concreta delle esigenze di sacro delle persone e delle formazioni sociali, se messa a confronto con la capacità di tutela specifica delle sole organizzazioni confessionali assicurata dagli artt. 7 e 8 della Costituzione. Pertanto, se la religiosità viene intesa come comportamento umano strumentale al perseguimento dell'obiettivo costituzionale del miglioramento e del perfezionamento della persona umana, tale finalità appare maggiormente garantita ed inverata da disposizioni, come gli artt. 19 e 20, poste a tutela del diritto individuale e collettivo di libertà religiosa, e fruibili in forma indifferenziata da tutti, in una reale logica pluralista.

Rispetto a tale base di principi costituzionali di riferimento, in coerenza con il vero spirito della Carta Fondamentale, è verosimile considerare la conseguente valorizzazione dell'autonomia originaria delle confessioni religiose e della legislazione bilaterale con i gruppi spirituali di maggiore radicamento sociale. Il quadro complessivo della legislazione contrattata fra lo Stato e le confessioni religiose dovrebbe essere restituito alla logica immaginata in sede di Assemblea Costituente, quale metodo di disciplina dei rapporti –per materie

di una fisionomia della sfera pubblica «(...) ripensata in modo da divenire ospitale per gli individui ed i gruppi che vogliono manifestarvi la propria convinzione o religione; accessibile a tutte le persone e le organizzazioni che sono pronte ad accettare, su un piede di parità, la pluralità di differenti religioni e convinzioni in questa stessa sfera (...); rispettosa dei diritti dell'Uomo ma aperta agli accomodamenti che sono necessari per salvaguardare l'autonomia interna delle comunità di convinzione e di religione». Così S. FERRARI, *Le religioni nella sfera pubblica. Modelli e dinamiche europee*, in *Recte Sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 920-921.

¹³ Cfr. G. ANELLO, *Organizzazione confessionale, culture e Costituzione. Interpretazione dell'art. 8 cpv. Cost.*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, pp. 140-141.

ben delimitate— tra soggetti autonomi ed indipendenti. Tali relazioni non dovrebbero avere alcuna incidenza diretta sui diritti civili in ambito religioso dei singoli, ma avere ad oggetto solo gli specifici interessi e le particolari esigenze dei gruppi confessionali. Interessi ed esigenze, in ogni caso, non classificabili come generali e collettivi, e del tutto distinti da quelli ascrivibili al novero degli “interessi pubblici”. Ciò in quanto i singoli gruppi confessionali, pur se riconosciuti come interlocutori significativi per i pubblici poteri in ragione della loro generica capacità di favorire la realizzazione delle esigenze spirituali delle persone, sono, tuttavia, tesi al conseguimento di interessi di parte e, di conseguenza, non avrebbero alcun titolo nel rivendicare la funzione di esclusivi garanti della libertà religiosa individuale dei loro membri.

L'errata riconduzione al modello bilaterale di rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica, per un verso, e tra lo Stato e le organizzazioni confessionali di minoranza, per un altro, è stata causa di forti tensioni ideologiche, nella misura in cui il ricorso al dispositivo giuridico delle Intese è apparso essere l'unico mezzo per sottrarre i gruppi spirituali acattolici a regole risalenti nel tempo (la nota legge n. 1159 del 1929 sui “culti ammessi nello Stato” e il suo regolamento attuativo), ispirate da concezioni ideali legittimanti «(...) l'autorità politica, a certe condizioni, ad ammettere e tollerare le confessioni, in molti ambiti, come semplici espressioni sociali¹⁴».

Va anche detto che, per come si è proposto, dal 1984 ad oggi, il sistema pattizio italiano non si distinguerebbe per l'essere una brillante forma di espressione del metodo democratico e del pluralismo sociale, ma per l'essere uno strumento per una selezione politica delle controparti confessionali, affidata alla variabile discrezionalità degli Esecutivi, e per la realizzazione di una pratica mercantile di compromessi lobbistici¹⁵.

Sotto il primo aspetto, sono state ammesse alla negoziazione con lo Stato, oltre alla Chiesa cattolica, una decina di altre realtà confessionali di minoranza, individuate sulla base di criteri sostanzialmente politici, nella perdurante assenza di parametri normativi certi per l'accertamento della ricorrenza, nei vari

¹⁴ Così P. PICOZZA *Libertà religiosa e processi riformistici: osservazioni preliminari*, in M. PARISI (a cura di), *Per una disciplina democratica delle libertà di pensiero e di religione: metodi e contenuti*, Arti Grafiche La Regione, Ripalimosani (Campobasso), 2014, p. 11.

¹⁵ La mera discrezionalità politica per l'individuazione delle organizzazioni confessionali operanti in Italia non appare essere compatibile con l'assetto democratico dei poteri e con la logica del progetto costituzionale di politica ecclesiastica. Così, la confusione semantica, che viene a realizzarsi a mezzo della generica attribuzione della denominazione di confessione religiosa a tutte le manifestazioni collettive della religiosità organizzata, oltre a determinare una censurabile discriminazione tra i gruppi spirituali ammessi o meno alla trattativa con lo Stato, presenta le caratteristiche di un artificio politico, utile alla conservazione delle gerarchie sociali ereditate dall'epoca delle “religione di Stato”. Cfr. V. TOZZI, *Le confessioni prive d'Intesa non esistono*, in *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2011, p. 1040.

gruppi istanti, della qualifica di confessione religiosa. In conseguenza di ciò, si è affermato un sistema di rapporti ecclesiastici di carattere piramidale, nel quale la confessione più politicamente autorevole ha ottenuto uno statuto doppiamente privilegiato: nella forma (perché tutelato dalla Costituzione e dal diritto internazionale), e nel contenuto (perché riconosce alla Chiesa cattolica vantaggi significativi, a cominciare dall'insegnamento della religione nella scuola pubblica, negati, in termini di peso specifico dei benefici accordati, ad ogni altro soggetto aggregativo spirituale). Altre confessioni, ammesse a stipulare Intese con lo Stato, hanno conseguito uno statuto peggiore di quello della Chiesa cattolica, ma migliore di quello delle confessioni senza Intesa. Un numero imprecisato di organizzazioni confessionali, poi, ha ottenuto un riconoscimento in quanto tale, per godere, tuttavia, di diritti limitati, previsti dalla citata legislazione unilaterale statale di epoca fascista. In fondo alla piramide, infine, si rinvengono tutti quei movimenti religiosi che, per motivi diversi, non sono riconosciuti quali confessioni religiose dallo Stato e vivono, di conseguenza, nell'anonimato giuridico, privi di specifiche e particolari tutele normative¹⁶. È evidente che tale strutturazione gerarchica si offre all'obiettivo politico di premiare i soggetti confessionali più forti e socialmente tranquillizzanti, selezionati in danno di una rigorosa applicazione del principio di eguaglianza, dell'imparzialità dei pubblici poteri rispetto a tutte le credenze e le istituzioni religiose in campo, delle aspettative di libertà di soggetti collettivi religiosi (come, ad esempio, quelli islamici) dotati di largo seguito, ma ritenuti non adattabili al *format* giuridico di confessione religiosa.

In relazione al secondo profilo precedentemente menzionato, la tendenza alla enfaticizzazione della disciplina costituzionale dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, invece di determinare una valorizzazione della dimensione pubblica del fenomeno religioso a mezzo della protezione delle singole specificità spirituali, ha finito per produrre l'esito di una continua attività di pressione, esercitata dalle organizzazioni confessionali più influenti, nei settori più diversi della vita politica e sociale del Paese. L'attività lobbistica posta in essere soprattutto dalla Chiesa cattolica, e da pochi altri gruppi confessionali

¹⁶ Nella generalità dei casi si tratta di movimenti aventi lo status di associazione religiosa non riconosciuta che, purtroppo, determina l'esito dell'immediato estraniamento di queste formazioni sociali rispetto alle più significative agevolazioni pubbliche previste per l'esercizio del diritto di libertà religiosa, oltre che l'automatica esclusione dalle innumerevoli provvidenze di cui gode il c.d. "privato-sociale". Per questo tipo di comunità spirituali si è apprestato un modello molto lontano dalla logica liberale, perché fondato sulle discrezionali categorie dell'obbligo, dell'autorizzazione, del divieto che irrigidiscono l'accesso ai beni ed ai servizi strumentali al libero e paritario esercizio delle libertà. Cfr. G. CASUSCELLI, *Dal pluralismo confessionale alla multireligiosità: il diritto ecclesiastico e le sue fonti nel guado del post-confessionismo*, in A. FUCCILLO (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 71; R. MAZZOLA, *Per una difesa del pluralismo religioso in Europa*, in *Lessico di Etica Pubblica*, 2011, 2, p. 57.

di minoranza, si è contraddistinta per il perseguimento di un duplice obiettivo: da un lato, il conseguimento del maggior numero possibile di privilegi e vantaggi, dalle confessioni religiose beneficate non ritenuti tali, ma come legittime aspettative per la realizzazione dei propri disegni spirituali e di una soddisfacente presenza nella società; dall'altro, la concretizzazione di continui tentativi di condizionare l'attività delle istituzioni pubbliche e di dettarne l'agenda politica, al fine di conseguire l'adozione di leggi e provvedimenti normativi in sintonia con il patrimonio di principi e di valori veicolati dalle stesse organizzazioni confessionali. Ciò con significativo sacrificio per i criteri di ragionevolezza e di imparzialità nell'esercizio della funzione legislativa e dell'azione amministrativa.

Oltre a quanto detto finora, va rilevato che la tendenza a considerare il sistema di accordi con la Chiesa cattolica e con le altre confessioni religiose come il *focus* centrale del disegno costituzionale di politica ecclesiastica, deve essere ritenuta non solo riduttiva e mortificante in una logica di valorizzazione della diversità ideale derivante dal pluralismo sociale contemporaneo, ma anche negativa per aver prodotto l'irrigidimento delle scelte politiche in materia di libertà religiosa in un quadro normativo sottratto alla libera modificabilità unilaterale dello Stato. Invero, il peso della copertura costituzionale delle norme pattizie, fonti a produzione atipica, ha reso tali disposizioni non emendabili dal Parlamento in sede di approvazione delle leggi di esecuzione e di approvazione, non modificabili successivamente dalla legge ordinaria senza previa consultazione della controparte ecclesiastica, non assoggettabili a referendum abrogativo, ma solo passibili del vaglio di legittimità costituzionale sulla base del parametro dei principi supremi dell'ordinamento¹⁷. Ciò ha determinato l'esito di una cristallizzazione *sine die* del dato normativo, laddove, invece, il dinamismo, la variabilità e l'eterogeneità del quadro sociale necessiterebbero di strumenti di regolamentazione legislativa più flessibili ed aperti alla recezione delle istanze identitarie realmente avvertite dai *cives fideles*, da un lato, e delle esigenze spirituali di nuova emersione, dall'altro.

¹⁷ Secondo parte della dottrina, in ragione della coesistenza su un medesimo territorio dei pubblici poteri statali e delle confessioni religiose, unitamente alla circostanza per cui essi si rivolgono potenzialmente alle stesse persone (cittadini-fedeli), si determina la necessità di contemperare, per alcune materie, l'esercizio della sovranità statale con il godimento della autonomia confessionale. Con la presenza di diverse forme soggettive di sovranità, implicata dal contemporaneo pluralismo giuridico, si sarebbe in presenza di una attenuazione della pregressa assoluta unicità della sovranità statale, postulante l'esigenza di una coordinazione ed integrazione tra i diversi ordinamenti giuridici, anche di natura confessionale. Di conseguenza le norme pattizie, poste a regolamentazione delle aree di reciproco interesse, sarebbero sottratte alla libera modificabilità da parte delle Camere, pena la mancata realizzazione dei progetti sociali (concorrenti alla promozione della persona umana) posti in essere dalle organizzazioni confessionali. Cfr. P. LILLO, *La libertà religiosa istituzionale nel sistema costituzionale*, in *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, vol. II, cit., pp. 885-886.

Purtroppo, non ha contribuito all'affievolimento dei rischi di rigidità insiti nella legislazione bilaterale la scelta operata in sede di revisione costituzionale (legge n. 3 del 2001), che, nella riformulazione dell'art. 117, ha previsto al comma II, lett. c), una riserva di competenza statale in materia di rapporti tra la Repubblica e le organizzazioni confessionali (non modificata dalla recente "Riforma Boschi"). In effetti, il carattere fortemente invasivo e potenzialmente illimitato del possibile intervento statale in applicazione del titolo competenziale posto, da un lato, potrebbe porre un freno al fenomeno della produzione giuridica ecclesiastica locale e regionale, e, dall'altro, potrebbe operare come pericoloso fattore di irrigidimento del pluralismo religioso e confessionale. Ciò con la conseguenza per cui le istanze di libertà e di visibilità spirituale verrebbero ulteriormente confinate nelle strettoie della inflessibile dinamica bilaterale¹⁸.

Sembra opportuno non dimenticare, poi, che, nella configurazione assunta dalla coordinazione pattizia, le esigenze di valorizzazione del pluralismo culturale e religioso appaiono essere mortificate da una eccessiva ripetitività dei contenuti, inizialmente affidati alla legislazione unilaterale dello Stato ed ora costituenti la parte principale degli accordi conclusi. Sulla falsariga di quanto già riconosciuto alla Chiesa cattolica con gli Accordi del 1984, l'ampia generalità delle Intese presenta tratti di forte omogeneità interna, quale esito naturale di una degenerazione del sistema pattizio derivante dal suo utilizzo non come mezzo per la specificazione normativa delle diversità confessionali, ma come strumento di appiattimento dei gruppi religiosi sul modello concordatario¹⁹.

Peraltro va anche notato come, nella trasformazione del quadro sociale di riferimento, la presenza di culture e fedi religiose provenienti da esperienze isti-

¹⁸ In questa prospettiva, il problema di fondo posto dalla riserva di competenza statale appare rappresentato dal potenziale legame di continuità che la collegherebbe al principio della bilateralità necessaria, presupposto dalle faziose e conservatrici letture interpretative degli artt. 7, comma II, ed 8, comma III, della Carta costituzionale. Il timore fondato è che le possibili esegesi forzate dell'art. 117, comma II, lett. c) possano condurre non solo ad una ulteriore valorizzazione dei patti tra Stato e confessioni religiose come strumenti di realizzazione di forme di tutela della libertà religiosa nei suoi profili di diritto fondamentale, ma anche ad una espansione della disciplina bilaterale dei rapporti verso ambiti precedentemente non toccati dalla regolamentazione pattizia. In argomento G. D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 280 e ss.

¹⁹ Esaminando i testi delle Intese stipulate sino ad oggi, può notarsi come «(...) pochissime siano le disposizioni che assecondano le peculiari necessità delle confessioni in questione (che peraltro, quando presenti, destano pure perplessità), mentre la gran parte della normativa o è pleonastica (laddove si ribadiscono libertà costituzionali), o attribuisce privilegi che nulla hanno a che vedere con l'esercizio di missioni pastorali (le norme tributarie), che risultano quindi ingiustificati in relazione alla disciplina riservata a tutti gli altri fenomeni associativi, oppure che ben potrebbero essere contenuti in una normativa generale capace di includere anche le necessità dei non credenti». Così M. CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Edizioni ETS, Pisa, 2012, pp. 214-215. In senso conforme anche N. FIORITA, *La disciplina della libertà religiosa: accontentarsi del male minore?*, in *Quad. cost.*, 2007, 1, pp. 118-121.

tuzionali poco sensibili alla distinzione fra fede religiosa e poteri civili renda rischiosa l'applicazione della logica degli "statuti differenziati" presupposta dal metodo pattizio. Nei confronti di questi gruppi, comunque anche ben radicati nella realtà economica e sociale italiana, sembra poco opportuna l'applicazione del metodo delle relazioni fra ordinamenti autonomi, non tanto perché il patrimonio dottrinale da essi seguito non presenti caratteri di originalità assimilabili a quelli delle religioni di matrice occidentale, ma a causa della loro difficoltà nell'ipotizzare una disciplina confessionale distinta da quella civile²⁰.

Pure la recente tornata di Intese, attivata a partire dal 2012, si presta a confermare tali criticità, rilevando come l'insistenza sul metodo pattizio sia originata da una errata interpretazione del ruolo pubblico del fenomeno religioso (ben lungi dall'esaurirsi nella semplice dimensione del rilievo sociale ed istituzionale delle confessioni religiose) e dalla persistente vigenza di un quadro normativo di attuazione delle libertà costituzionali, che si è caratterizzato per l'essere incompleto, caotico e disarmonico, anche a causa della mancata abrogazione di norme approvate in epoca pre-repubblicana (del tutto distoniche rispetto alla nuova forma della convivenza giuridicamente organizzata). Il legislatore si è, pertanto, contraddistinto per un atteggiamento di inerzia e di ritrosia nella necessaria opera di sistemazione normativa generale, integrativa per il processo di realizzazione delle strategie costituzionali, per delegare, invece, alla giurisprudenza della Corte costituzionale l'adozione delle modifiche più significative per l'affermazione del pluralismo sociale e religioso.

3. REALIZZAZIONE PRATICA DELLE INDICAZIONI COSTITUZIONALI E PLURALISMO RELIGIOSO: UN COMPROMESSO POSSIBILE NELLA LAICA STRUTTURA ORDINAMENTALE CONTEMPORANEA

In base alle considerazioni svolte, si evince che, in contraddizione rispetto alla ristrutturazione in senso democratico e pluralista dello Stato italiano, realizzata con la Carta del 1948, la politica attuativa del progetto costituzionale di disciplina del fenomeno religioso si è contraddistinta, in una logica di puro conservatorismo, per il potenziamento di un assetto basato sulla delega della rappresentanza degli interessi spirituali dei consociati alla Chiesa cattolica e a poche altre (selezionate) organizzazioni confessionali. Facendo leva su di una errata prassi interpretativa del dato costituzionale, si è ignorato il radicamento civile delle libertà religiose dei singoli e di tutti i soggetti collettivi, genericamente

²⁰ Sotto questo profilo apparirebbe, pertanto, singolare la tendenza all'estensione del modello pattizio, a fronte della destrutturazione del prototipo tradizionale di confessione religiosa e del diffondersi di forme organizzate della religiosità meno strutturate giuridicamente. Cfr. V. Tozzi, *Quale regime per i rapporti Stato-Chiese in Italia?*, in *Dir. Eccl.*, 2005, 2-3, pp. 559-560.

mente considerati, che scaturisce dalle prescrizioni degli artt. 19 e 20, con il conseguente depotenziamento dell'attitudine delle libertà spirituali individuali ad operare come strumento per il perfezionamento e il miglioramento della personalità umana.

Ne è testimonianza, come accennato, la perdurante vigenza della legge n. 1159 del 1929 e del Regio Decreto n. 289 del 1930, che, nel loro approccio al pluralismo religioso –di stampo giurisdizionalista, discriminatorio e poliziesco–, hanno contribuito ad impedire una interpretazione delle norme della Carta Fondamentale in sintonia con l'impianto generale della nuova legalità costituzionale. Sarebbe auspicabile il superamento definitivo della legislazione di epoca fascista e, contestualmente, la successiva approvazione dell'attesa legge organica in materia di libertà religiosa. Per questa via si potrà conseguire, innanzitutto, l'auspicato esito di una prioritaria attenzione normativa alle esigenze di attuazione del diritto di professione di fede religiosa, sia in forma individuale che associata, favorendo la realizzazione delle libertà di tutti, singoli e formazioni sociali, in una logica di reale pluralismo²¹. Si potrà ottenere una significativa limitazione della discrezionalità dei pubblici poteri per ciò che attiene il riconoscimento e la selezione delle manifestazioni del fatto religioso organizzato meritevoli di raccordo con lo Stato, prescindendo da valutazioni statistiche o quantitative e considerando solo la capacità dei gruppi confessionali nel mediare il bisogno di sacro dei consociati²².

²¹ L'auspicata legge, ben lungi dal realizzare un sistema di statuti personali dei gruppi religiosi, dovrebbe perseguire l'obiettivo dell'attuazione dei diritti di libertà religiosa, individuale e collettiva, alla luce dell'eguaglianza e del solidarismo. Nella logica del disegno laico e pluralista della Carta costituzionale, la nuova disciplina giuridica generale delle libertà religiose dovrebbe garantire a tutti (singoli e gruppi) le libertà irrinunciabili per l'esercizio concreto delle esperienze spirituali di ciascun consociato: la libertà di pensiero, di coscienza, di fede, di adesione e di recesso da un movimento religioso, di manifestazione della fede e di non manifestazione di essa, sulla base del rispetto paritario di ogni modo di sentire e vivere il contatto con il trascendente.

²² Rispetto all'annosa e problematica questione della individuazione del soggetto "confessione religiosa", la legge organica, stante il suo carattere generale, potrà anche procedere alla determinazione dei requisiti necessari per l'attribuzione della peculiare qualifica di organizzazione confessionale. Tale chiarimento a livello normativo si dimostrerà utile non tanto, e non solo, per tutelare l'autonomia delle confessioni religiose, già garantita a tutte le forme istituzionalizzate della religiosità collettiva a mezzo dell'art. 20 della Carta, ma al fine di realizzare il loro accesso allo specifico sistema di coordinamento fra l'organizzazione interna del singolo gruppo confessionale e i diritti fissati a generale tutela di tutti le esperienze spirituali, ovvero la legislazione contrattata. Così, a mezzo del diritto comune, si stabiliranno i caratteri costitutivi delle confessioni religiose, nell'obiettivo di rendere il procedimento di loro individuazione nelle forme di un esercizio di discrezionalità tecnica, e non più politica. Con la conseguenza per cui tutte le richieste per l'apertura delle trattative e la stipula di un accordo verranno vagliate dai pubblici poteri solo in base all'applicazione della legge generale, e con la garanzia che le esigenze rappresentate dalla confessione istante risulteranno soddisfatte solo ove esse restino nei confini della legalità costituzionale. In proposito V. TOZZI, *Cosa intendo per "disciplina democratica della libertà di pensiero e di religione"*, in M. PARISI (a cura di), *Per una disciplina democratica delle libertà di pensiero e di religione: metodi e contenuti*, cit., pp. 17-18.

Solo un provvedimento legislativo generale ed unilaterale –libero dagli irrigidimenti propri della normazione contrattata– potrà permettere a tutti i protagonisti del pluralismo religioso contemporaneo di godere di un insieme minimo di garanzie, assistito dalla fruizione delle tutele normative e degli interventi promozionali predisposti dai pubblici poteri per il soddisfacimento delle esigenze spirituali rilevabili. In tal modo si guiderà l'azione amministrativa verso un percorso di adeguamento ai principi costituzionali di base, nel rispetto dei criteri di imparzialità, ragionevolezza e correttezza, e si ostacolerà l'assunzione del carattere di privilegio per tutta una serie di facoltà o provvidenze (come quelle in materia matrimoniale, di edilizia di culto o di sostegno economico a mezzo dell'otto per mille) accessibili solo dalle confessioni religiose ammesse alla legislazione contrattata. Nella legalità democratica costituzionale, le attività promozionali di carattere finanziario, fiscale e di generica incentivazione dovrebbero favorire la realizzazione concreta di tutti gli interessi religiosi esistenti, tenuto conto del fatto che qualsiasi manifestazione di religiosità (fatti salvi i limiti posti dalle norme costituzionali e dalle normative internazionali relative ai diritti fondamentali) può concorrere alla promozione della personalità umana e al progresso spirituale e materiale del Paese.

In questo senso, la legislazione bilateralmente convenuta potrà esclusivamente assolvere al compito dell'adattamento della disciplina generale della libertà religiosa alle esigenze specifiche dei gruppi, regolando materie ben delimitate ed afferenti all'ambito dei rapporti tra lo Stato e le organizzazioni confessionali. Ne guadagneranno in chiarezza normativa ed intelligibilità le stesse fonti pattizie²³, liberate dal peso politico dei condizionamenti lobbistici e della continua mediazione mercantile per il conseguimento di meri privilegi, e non di reali esigenze di libertà. Gli accordi bilaterali, nel solco della sentenza n. 346/2002 della Corte costituzionale, verranno ad assumere la funzione di ricognizione e di riconoscimento delle specificità che consentono una disciplina normativa (ragionevolmente) differenziata da quella di diritto comune, consentendo l'applicazione di deroghe legali alla sua osservanza. Così, le regolamen-

²³ Nella finalità di determinare «(...) un riordino delle forme di negoziazione quanto di una delimitazione dei suoi ambiti: infatti il delineare nitidamente le procedure di consultazione/intesa è una garanzia soprattutto per le confessioni di minoranza (e ciò specie in un contesto come quello italiano nel quale tra la confessione maggioritaria e le altre si registra un enorme iato non solo numerico ma organizzativo); e, in secondo luogo, da un lato l'indeterminatezza insita nella nozione di *res mixtae*, dall'altro lato il dilatarsi delle ipotesi di *entanglement* rischiano di confondere ancor più che in passato la distinzione tra fonti bilaterali ed unilaterali. Occorrerebbe insomma chiarire, anche a livello substatele, i connotati della bilateralità e i livelli (più o meno intensi) di reciproco contatto tra enti pubblici e Confessioni, dalla consultazione meramente facoltativa, all'audizione esplicitamente prevista fino alla necessità di previo accordo». Così S. SICARDI, *Questioni aperte nella disciplina del fenomeno religioso: dalla laicità al sistema delle fonti*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005, 1, pp. 28-29.

tazioni particolari eventualmente dettate per le organizzazioni confessionali a mezzo della bilateralità pattizia risulteranno armoniche con il dettato costituzionale, rispettando i limiti di procedura, di oggetto e di sostanza entro cui esse sono tenute ad operare²⁴. Ne deriverà l'impossibilità per la legislazione bilateralmente convenuta di riconoscere solo ad alcune confessioni religiose (e, quindi, ai loro adepti) misure di libertà pregiudizialmente diverse da quelle che la Costituzione e il quadro internazionale di garanzie in materia di diritti fondamentali intendono assicurare a tutte le esperienze di fede, senza discriminazioni di sorta indotte dal maggiore o minore peso politico-sociale di uno specifico gruppo²⁵.

In definitiva, per garantire piena operatività al pluralismo culturale e confessionale, presupposto dal disegno costituzionale di politica ecclesiastica, è necessario che venga abbandonata ogni strategia conservatrice che miri ad eludere o raggirare il tema centrale delle libertà di religione come diritto di tutti gli individui e dell'uguale libertà come diritto di tutte le confessioni. La salvaguardia della legittimità costituzionale impone di restituire una collocazione prioritaria al diritto comune, favorendone la massima espansione, a garanzia della rinnovata centralità dei principi di eguaglianza e di non identificazione, per il soddisfacimento dell'esigenza di definizione di un quadro normativo generale di riferimento²⁶. Quest'ultimo, operando come strumento di orientamento

²⁴ Secondo F. FRENI, *La libertà religiosa tra solidarietà e pluralismo. Analisi e proposte sul modello di laicità «all'italiana»*, Jovene, Napoli, 2013, pp. 161-162, gli eventuali problemi relativi ai rapporti fra l'ordine temporale e le singole comunità spirituali dovrebbero essere risolti a mezzo di normative specifiche (per l'appunto, i Concordati e le Intese), stipulate fra i rappresentanti dei gruppi etici e le autorità civili, e contraddistinte dalla assenza di trattamenti privilegiari. La bilateralità assumerebbe, così, i contorni della sua necessità per esigenze peculiarissime, inserendosi in un quadro, garantito dalla legge organica sulla libertà religiosa, di eguale misura di libertà etica.

²⁵ Ciò in quanto «(...) il Costituente italiano, in luogo della separazione (considerata ormai logora e destinata a sfociare nella contrapposizione) scelse la collaborazione (cioè lavorare insieme) tra lo Stato e tutte le confessioni (non più solo con la Chiesa cattolica) ...». In tal senso G.B. VARNIER, *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, in R. COPPOLA e C. VENTRELLA (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, Cacucci, Bari, 2012, p. 8.

²⁶ La primazia della legge unilaterale laica, in grado di soddisfare le esigenze di equidistanza e di imparzialità, si inserisce in un quadro di rispetto del disegno costituzionale, operando come "test di ragionevolezza" e di non arbitrarietà delle deroghe al diritto comune apportate dal Concordato e dalle Intese. È la normativa unilaterale dello Stato che può costituire il minimo comune denominatore di garanzie per cattolici e non cattolici, credenti e non credenti, rispetto a cui la legislazione bilateralmente convenuta non può introdurre norme di favore per le organizzazioni confessionali. Il ruolo di centralità indiscussa per la legislazione unilaterale deriva, altresì, dal fatto che, nella società pluralistica contemporanea, in cui si impone la convivenza di fedi e tradizioni diverse, i diritti della coscienza trovano realizzazione a mezzo di leggi ordinarie, che vengono a collocarsi (pur nella loro particolarità) al di fuori del ristretto orizzonte dei rapporti tra lo Stato, la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose. Cfr. N. COLAIANNI *Laicità e prevalenza delle fonti di diritto unilaterale sugli accordi con la Chiesa cattolica*, in R. COPPOLA e C. VENTRELLA (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, cit., pp. 19 e ss.

per la regolazione dei rapporti tra le libertà democratiche e tra i soggetti che le vivono, potrà garantire la neutralità religiosa delle istituzioni politiche e favorire la neutralità politica delle istituzioni religiose, in una prospettiva di pacifica convivenza sociale di tutte le credenze e di rafforzamento della natura pluralistica dell'ordinamento.

L'auspicio è che si possa, finalmente, realizzare il contenuto minimo di una democrazia plurale e laica, ossia non impositiva, e che si «(...) sostanzia con il rispetto dell'interlocutore, con l'ascolto delle sue istanze, la loro assunzione come espressione di bisogni reali²⁷», funzionalmente all'obiettivo costituzionale della promozione e della crescita della personalità umana. Attraverso una corretta applicazione, in senso laico e democratico delle prescrizioni costituzionali, si potrà consentire ai singoli come alle comunità etico-religiose (maggioritarie e minoritarie, vecchie e nuove, autoctone e alloctone, positive e negative) di coltivare il proprio specifico progetto culturale e di valorizzare la propria identità spirituale, grazie alla fruizione di uguali opportunità di accesso ai diritti e alle libertà²⁸. In questo modo, si conseguirebbe l'auspicato esito di una organizzazione giuridica della convivenza che si configura come rispettosa dei diritti di tutti (credenti e non), e si propone in grado di resistere a letture del dato costituzionale piegate a logiche faziose, mercantili o lobbistiche, tali da determinare la trasformazione di una libertà fondamentale, quale indiscutibilmente è quella di religione e di culto, in libertà piena per alcuni, e in libertà dimidiata per altri. Il compromesso fra le ideologie, raggiunto sapientemente in sede di Assemblea Costituente, va costantemente perseguito nel tempo, a mezzo di un continuo aggiornamento ermeneutico della Carta e di una sua laica applicazione, affinché i principi strutturali di libertà, nell'attuale società multireligiosa, possano allargarsi ed estendersi alle componenti del corpo sociale che, superando le situazioni di marginalità eventualmente vissute, vengano messe in condizione di acquisire una cittadinanza dei diritti non solo formale ma anche, e soprattutto, sostanziale²⁹.

²⁷ Così P. CONSORTI, *Dialogare laicamente fra culture e religioni*, in M.L. TACELLI e V. TURCHI (a cura di), *Studi in onore di Piero Pellegrino. I. Scritti di diritto canonico ed ecclesiastico*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009, p. 379.

²⁸ Cfr. R. MAZZOLA, *Cittadini e fedeli. Il problema della doppia fedeltà. Una questione sempre aperta*, in *Mondi Migranti*, 2015, 1, p. 182.

²⁹ Cfr. A. SPADARO, *Laicità e confessioni religiose: dalle etiche collettive (laiche e religiose) alla "meta-etica" pubblica (costituzionale)*, in *Annuario 2007. Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, Cedam, Padova, 2008, p. 119.