

**Nicola Fiorita - Francesco Onida**

(associato di Diritto ecclesiastico e ordinario di Diritto ecclesiastico
nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze)

Cenni critici sui nuovi progetti di legge sulla libertà religiosa

La disciplina vigente in materia di libertà religiosa è in buona parte ingiusta o illegittima e ormai da anni attende un cambiamento. La conclusione di alcune Intese aveva fatto pensare che quello potesse essere il modo per realizzare le esigenze delle tante confessioni che agiscono in Italia. Ma non lo era: sia perché dopo poco ci si è fermati, creando una triplice categoria tra le stesse confessioni riconosciute, e sia perché comunque restavano insoddisfatte troppe esigenze di laicità dello Stato. Ma ancor di più, il divario tra i due gruppi di confessioni è stato ulteriormente rafforzato dal consolidarsi di una abnorme tecnica normativa utilizzata dal legislatore unilaterale (tanto statale quanto regionale), consistente nella limitazione alle sole confessioni religiose con intesa dell'accesso ai vantaggi previsti all'interno di diversi provvedimenti emanati in questi ultimi anni. Tecnica sopravvissuta, ed anzi ribadita ad ogni piè sospinto, nonostante la Corte Costituzionale¹ abbia dichiarato l'illegittimità di due disposizioni regionali in tema di edilizia di culto che si basavano su di essa.

Di fronte al rischio di un vero e proprio impazzimento del sistema, ed esclusa la possibilità di procedere ad un suo, pur salutare, azzeramento, l'idea di porre le garanzie e le risposte alle esigenze generali più comuni in una legge organica, restituendo alle Intese il compito di regolamentare soltanto le esigenze specifiche delle singole confessioni, era ed è probabilmente il solo modo per correggere la rotta.

In questa ottica, va salutata con soddisfazione la presentazione da parte dell'on. Boato e dell'on. Spini di due nuovi disegni di legge sulla libertà religiosa, perché, a prescindere dalle riflessioni che seguiranno, essa riapre il dibattito sulla questione e segnala come a dispetto del passare del tempo e del mutare delle condizioni l'attenzione verso questo tema non sia venuta meno. Al tempo stesso, i progetti di legge appaiono migliorabili sotto diversi profili: si pensi, tanto per fare qualche esempio, alla mancata definizione dei comportamenti discriminatori, all'indicazione troppo timida della

¹ Nelle sentenze n. 195/1993 e n. 346/2002.



contrattazione collettiva quale sede privilegiata per la risoluzione dei tanti problemi che investono i luoghi di lavoro, alla mancata individuazione dei criteri di massima che devono guidare il legislatore nella regolamentazione delle modalità per l'esercizio dell'obiezione di coscienza e, soprattutto, alla disciplina del procedimento che conduce alla stipulazione dell'intesa, ad oggi rimessa alla discrezionalità assoluta del governo, che richiede definizioni più rigorose dei tempi e degli strumenti con cui reagire ad eventuali inadempimenti. E però, i punti deboli dei testi in esame non vanno individuati in ciò che essi stabiliscono, quanto piuttosto in ciò che essi *non* prevedono.

L'impianto dei nuovi progetti non si discosta dal testo apparso per la prima volta nel 1990; eppure quel vecchio testo appare irrimediabilmente superato dai profondi mutamenti intervenuti nella società italiana. Premono nuovi problemi, ai quali la futura legge sulla libertà religiosa dovrà saper dare una risposta. Quanto meno il legislatore deve avere il coraggio e l'onestà di affrontarli, evitando di fingere che non ci siano solo perché politicamente scomodi e difficili da sciogliere. Questo significa che qui non ci si può limitare a riflettere su qualche ritocco o integrazione marginale al vecchio testo. Perderemmo un'occasione eccezionale di provare a incidere sull'ammodernamento del rapporto tra società civile e società religiosa se in questa sede rinunciassimo ad affrontare i nodi più attuali coinvolgenti principi di fondo della materia: avendo innanzi tutto ben presente che una legge generale (sostanzialmente organica) come questa può essere concepita come base ottimale per la più piena attuazione e garanzia della laicità e della libertà religiosa ma anche, al contrario, come più raffinato strumento di controllo e limitazione di quei principi.

Tra i problemi più nuovi, che dovrebbero essere affrontati qui, magari solo per precisare i principi generali che già li reggono, troviamo quelli del velo, del crocefisso, delle mutilazioni rituali. È proprio in una legge sulla libertà religiosa che dovrebbe esser esplicitato chiaramente che nello spirito della nostra Costituzione i comportamenti dei privati sono garantiti (eventualmente anche introducendo eccezioni al diritto comune) dal principio di libertà – massimamente se hanno una valenza simbolica – fino a quando non contrastino con norme che tutelano la società. Dunque <SI> al velo islamico, liberamente indossato o imposto dalla famiglia nell'età minorile, come pure a quello delle suore cattoliche; <SI> alle croci o mezzelune liberamente indossate; ma <NO> al velo integrale che rende irriconoscibili, e al turbante quando per la sicurezza è obbligatorio indossare un casco protettivo; <SI> all'accettabilità di piccole modifiche



concordate alle divise ed uniformi, purché tali da non compromettere l'immediatezza del riconoscimento come appartenenti a quel corpo.

Quando invece si tratta di comportamenti pubblici, non è più in gioco la libertà ma la laicità, nel senso che lo Stato deve evitare di apparire alleato di una confessione religiosa o supporter di una qualunque fede o ideologia. La illegittimità dell'affissione del crocifisso (o di qualsiasi altro simbolo ideologico o religioso) nei luoghi pubblici, ne discende logicamente.

Pensando alle infibulazioni e circoncisioni, la legge potrebbe utilmente chiarire che le mutilazioni sono vietate a meno di specifica eccezionale ammissione legislativa che potrebbe, ma non esclusivamente, trovare collocazione nelle Intese, e che comunque non può riguardare le mutilazioni invalidanti. Cade opportuno a questo punto precisare con decisione che sono giuridicamente sterili (sebbene importanti dal punto di vista culturale, e potenzialmente utili al fine di stimolare un cambiamento interno) le discussioni circa l'origine e la natura forse non prettamente religiosa ma essenzialmente tradizionale di alcune di quelle pratiche. L'incompetenza in materia religiosa che caratterizza lo Stato laico esclude la possibilità di entrare a valutare nel merito quel discorso. Lo Stato deve accettare senz'altro come religioso ciò che il fedele considera tale. Del resto è tipico di tutte le religioni – nessuna esclusa – proporre ed imporre alcune credenze e comportamenti assurdi, incomprensibili da un punto di vista razionale. È soltanto in relazione alla concessione di vantaggi concreti che può sorgere la necessità di sindacare, al fine di limitare il numero dei fruitori.

Ancora, questa potrebbe essere l'occasione perché il Parlamento recuperi l'iniziativa, finora abbandonata alla Corte costituzionale, sul punto della tutela penale delle confessioni religiose. Ammesso che la Corte abbia rimesso a posto le cose dal punto di vista del principio d'uguaglianza, resta al legislatore il compito di valutare l'opportunità o meno di mantenere quella tutela penale speciale, che talune confessioni rifiutano e che comunque configura un reato d'opinione. L'esperienza più recente – specialmente relativa a certa ipersensibilità mussulmana – potrebbe suggerire di evitare le norme speciali e utilizzare solo il diritto comune.

Nel settore dell'educazione, proprio qui sarebbe il luogo giusto per risolvere ugualmente per tutte le opzioni religiose o irreligiose il problema di uno spazio nella scuola pubblica da dedicare allo studio e alla discussione di quella problematica e dei valori etici della società civile. A ciò si aggiunga che la libertà della scuola privata non può essere garantita più di quanto già sia in Costituzione. Tuttavia, se nei



fatti viene ostacolata l'apertura di una scuola islamica, forse può non essere inutile ribadire ed esplicitare quel diritto di tutte le fedi e posizioni ideologiche di farlo, e con vera parità di trattamento da parte dello Stato.

Analogamente sembra necessitare di una conferma (anche se fa tanto <grida> manzoniana) la libertà costituzionale di aprire templi, moschee e luoghi di culto in genere. Sarà molto opportuno precisare che la pubblica amministrazione deve tener presente e agevolare l'esercizio concreto di questo diritto (non di rado in vario modo amministrativamente ostacolato), rispetto al quale deve rimanere del tutto irrilevante il purtroppo frequente richiamo alla mancanza di reciprocità di trattamento da parte di molti paesi islamici.

Infine, quello che colpisce più di ogni altra cosa è il totale silenzio mantenuto sul finanziamento delle confessioni religiose. Quale che sia il giudizio che si voglia dare in ordine al sistema vigente (e il nostro è totalmente critico), non si riesce a comprendere perché da esso dovrebbero continuare a restare escluse le confessioni religiose prive di intesa. Questa scelta appare priva di qualsiasi giustificazione logico-giuridica, posto che l'interesse a ricevere un cospicuo contributo statale non rientra tra le esigenze specifiche di una o più confessioni, e vanifica alcuni tra gli obiettivi principali di una futura legge religiosa, ovvero quelli di bloccare la rincorsa all'intesa e di razionalizzare il sistema. Né può considerarsi valida l'argomentazione, da più parti sussurrata, che operando altrimenti si verrebbe a produrre un significativo sacrificio per le casse dello Stato che imporrebbe di fornire al progetto una difficile copertura economica. Premesso che pare del tutto velleitario pensare di poter realizzare dei diritti fondamentali senza alcun onere per lo Stato (formula che pure ricorre ripetutamente nel progetto), va ricordato che la partecipazione di nuovi soggetti alla ripartizione dell'otto per mille potrebbe effettivamente ridurre la quota di spettanza statale ma che analogo risultato va già producendosi costantemente da diversi anni senza che questo abbia comportato alcuna conseguenza di rilievo. Il che è del tutto coerente secondo il sistema, che fin dall'inizio ha previsto che lo Stato possa privarsi di una somma pari, al massimo, dell'otto per mille del bilancio annuale. Come è stato ampiamente dimostrato dalla dottrina² lo Stato si è sempre disinteressato di questa quota e non di rado l'ha utilizzata per finanziare ulteriori esigenze

² Da ultimo **I. PISTOLESI**, *La quota dell'otto per mille di competenza statale: un'ulteriore forma di finanziamento (diretto) per la Chiesa cattolica?*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2006, p. 163 ss..



religiose delle confessioni che già partecipano alla ripartizione dell'otto per mille.

E' chiaro che l'introduzione di queste modifiche complicherebbe non poco una questione che appare di per sé già fin troppo complicata; ciò nondimeno essa mi pare irrinunciabile per un legislatore che desideri governare la frammentazione di una società multiculturale e non voglia limitarsi ad un intervento debole e dall'impatto modesto, volto solo ad apporre qualche pezza ad un sistema pensato per un'altra Italia e realizzato in maniera quantomeno approssimativa. Questa riflessione sembra condurci inevitabilmente verso un vicolo cieco. Non può ignorarsi, infatti, che il contesto politico attuale rende del tutto improbabile che si possa operare nel senso appena indicato. La fragilità della maggioranza di governo, la presenza al suo interno di settori molto sensibili alle prese di posizione della gerarchia ecclesiastica, l'opposizione radicale della Lega Nord e di altre forze del centro-destra, lasciano pensare che la prudenza ed il gioco al ribasso saranno le stelle polari che guideranno il cammino parlamentare dei citati disegni di legge, specie ove si consideri l'inclinazione di una parte dei mass-media e dell'opinione pubblica a cavalcare le rivendicazioni identitarie che accompagnano ogni vicenda che veda l'Islam tra i suoi protagonisti. Paradossalmente, dunque, i disegni di legge sembrano aver bisogno proprio di quelle sostanziose integrazioni che, ove introdotte, polverizzerebbero la loro possibilità di essere approvati, tanto da confinarci nel dilemma di dover scegliere tra una mediocre legge, senza anima e con poco futuro, e il mantenimento dello *status quo*, con quel che resta della sua anima fascista e con un futuro ingiusto almeno quanto il presente.

Da questo avvilente dilemma si può uscire, a nostro avviso, solo con un gesto di coraggio che spargli le carte e restituisca un senso profondo alla futura legge sulla libertà religiosa. Occorre rielaborare in profondità il contenuto e la struttura di questo provvedimento, trasformandolo in una legge non solo sulla libertà religiosa ma anche sulla laicità, chiamata a ribadire i principi fondamentali del nostro ordinamento e a trarne poi tutte le conseguenze, in termini di riconoscimento dei diritti ma anche di individuazione dei loro limiti. Solo in questo modo, peraltro, sarà possibile attutire l'impatto di quelle prese di posizione strumentali che, agitando lo spauracchio del riconoscimento della poligamia o dell'infibulazione, mirano a vanificare gli sforzi volti ad approntare una legislazione più moderna e più giusta.

Un provvedimento con queste proprietà, finalizzato esplicitamente a potenziare la libertà religiosa individuale, a



proteggere la laicità delle strutture pubbliche, a eliminare i privilegi residui di una o più confessioni e a fissare i limiti che le manifestazioni del sentimento religioso devono comunque trovare in un ordinamento giuridico democratico, cesserebbe di apparire come il male minore e assumerebbe le sembianze di un progetto capace di rispondere alla feroce complessità delle società multiculturali e multireligiose. Su questa base, e pur senza nascondersi le difficoltà del momento che viviamo, può essere lanciata dalle forze laiche una sfida a tutto campo, giocata sui grandi valori della democrazia e della tradizione occidentale - che è fatta di apertura e non di chiusura, di libertà e non di identità, di eguaglianza e non di privilegio - puntando ad intercettare consensi, ad operare compromessi fecondi altrimenti irraggiungibili. L'alternativa è la sterile riproposizione di un dibattito stantio e la rincorsa affannosa di una legge che avrebbe molti nemici e produrrebbe pochi vantaggi.