



Presidenza del Consiglio dei Ministri

**UFFICIO DEL SEGRETARIO GENERALE
UFFICIO STUDI E RAPPORTI ISTITUZIONALI**

CONFERENCE

RELIGION AND HUMAN RIGHTS

*October 6-8 2013
Brigham Young University
Provo-Utah*

*October 10-11 2013
Georgetown University
Washington D.C.*

Intervento

Anna Nardini

*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ufficio Studi e Rapporti istituzionali
Italy*

L'ESERCIZIO DELLA LIBERTÀ RELIGIOSA IN ITALIA

Abstract. *In Italia la libertà religiosa è garantita dalla Costituzione, la quale è alla base della regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica (Concordato), ed ugualmente, dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche (Intese). Tutte le confessioni religiose godono di uguale libertà, del diritto di organizzarsi autonomamente; tutti i cittadini godono della libertà di professare la propria fede, di cambiare religione o di non credere. Una legge generale sulla libertà di religione consentirebbe di sistematizzare tutta la materia.*

- 1 – Quadro costituzionale e normativo: dalla religione di Stato all'uguale libertà
- 2 – La Chiesa cattolica: il Concordato
- 3 - Confessioni religiose diverse da quella cattolica: le Intese
- 4 - Regime giuridico per le confessioni religiose senza Intese
5. Disegno di legge sulla Libertà religiosa

1 - Quadro costituzionale e normativo: dalla religione di Stato all'uguale libertà

La libertà religiosa in Italia è garantita attualmente dalla legge fondamentale dello Stato, la Costituzione, sulla quale poggia l'intera normativa vigente in materia e alla quale si ispirano le modalità attraverso cui lo Stato regola i propri rapporti con le diverse confessioni religiose presenti sul territorio italiano.

Anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana nel 1948, l'articolo 1 dello Statuto Albertino del 4 marzo 1848 (divenuto nel 1861, in seguito al processo di unificazione nazionale, Costituzione del Regno d'Italia) definiva la religione cattolica, apostolica e romana la sola religione dello Stato, prefigurando sul piano formale uno Stato confessionale con un regime di tolleranza per gli altri culti. Non si poteva allora parlare di "libertà religiosa" nel senso odierno del termine. Nonostante ciò, i rapporti dello Stato con la Chiesa nell'Italia unita furono improntati fin da subito a un rigido separatismo dai toni spesso apertamente anticlericali, tendente a ricondurre la Chiesa al diritto comune. Tale impostazione si tradusse in più di un'occasione nella compressione di alcuni diritti fondamentali (a cominciare dal diritto di associazione) e nell'ingerenza dello Stato nell'organizzazione interna della Chiesa che, peraltro, contestava il processo unitario.

Nei decenni successivi si assistette a un lento ma progressivo miglioramento dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa, che si interrompe negli anni del fascismo nei quali si assiste ad una ri-confessionalizzazione dello Stato italiano e ad una compressione dei diritti garantiti alle confessioni minoritarie. Furono adottate infatti una regolamentazione privilegiata dei rapporti dello Stato con la Chiesa cattolica (conclusione del Trattato e del Concordato con la Santa Sede nel 1929) e parallelamente misure legislative volte a disciplinare i rapporti con i c.d. culti ammessi (legge 24 giugno 1929, n. 1159 – e regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289).

Solo con la redazione, l'approvazione e l'entrata in vigore il 1° gennaio 1948 della Carta costituzionale, all'indomani della proclamazione della Repubblica, si è affermato in Italia il pieno

riconoscimento della libertà religiosa nel suo senso più compiuto, principio esplicitato e chiarito nel tempo dagli interventi interpretativi della Corte costituzionale.

Gli articoli della Costituzione che si occupano direttamente della libertà religiosa sono gli articoli 3, 7, 8, 19, 20. Le disposizioni in essi contenute sanciscono: uguale libertà di tutte le confessioni di fronte alla legge (articolo 8), la libertà di professare il proprio credo, sia individualmente che collettivamente, di promuoverne la diffusione e di celebrarne il culto in pubblico e in privato, a meno che i riti non siano contrari al buon costume (articolo 19), il principio di non discriminazione su base religiosa (articolo 3), la proibizione di ogni forma di discriminazione o l'imposizione di speciali oneri fiscali nei confronti di associazioni o istituzioni religiose basate sull'appartenenza confessionale (articolo 20). Alcuni articoli della Costituzione affrontano anche specifici aspetti della libertà religiosa, come nel caso dell'articolo 7, che sancisce che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani e che i loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi, e del terzo comma dell'articolo 8, che prevede lo strumento dell'intesa per la disciplina dei rapporti con le confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Accanto a questi articoli, ve ne sono altri nella Costituzione che interessano indirettamente la libertà religiosa che sono: l'articolo 2 che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo (fra cui rientra quindi la libertà religiosa e di credo) e gli articoli 17, 18 e 21 che garantiscono la libertà di espressione, di assemblea e di riunione e la libertà di organizzare associazioni religiose.

In sintesi, gli articoli 7 e 8 della Costituzione hanno introdotto, nella definizione dei rapporti tra lo Stato italiano e le confessioni religiose, il modello pattizio già introdotto con il Concordato con la Chiesa cattolica, esteso alle altre confessioni religiose successivamente. E' importante però sottolineare che, a differenza delle intese con le altre confessioni religiose che la Repubblica ha stipulato ai sensi del dettato costituzionale, il Concordato, in virtù del carattere di "ordinamento giuridico originario" riconosciuto alla Chiesa cattolica anche in sede di Assemblea Costituente e in considerazione della personalità di diritto internazionale di cui gode la Santa Sede (che insieme allo Stato italiano è l'altro contraente dell'Accordo), ha valore di trattato internazionale, ed è quindi soggetto nei suoi effetti e nella sua applicazione alle pertinenti regole del diritto internazionale.

A completamento della struttura normativa costituzionale in materia di libertà religiosa, un'ultima disposizione di rilievo è contenuta nell'articolo 117, secondo comma, lettera c), il quale riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dei rapporti con le confessioni religiose.

La tutela della libertà religiosa, tuttavia, non si può ritenere sufficientemente garantita con un testo normativo vincolante. Essa necessita che le singole disposizioni siano applicate in concreto e che, in caso di contenzioso, esse possano essere giustiziabili. Nello specifico quadro costituzionale vigente, ad ulteriore chiarimento delle disposizioni contenute nella Carta, è intervenuta la Corte costituzionale con proprie sentenze, che hanno tracciato un vero e proprio percorso interpretativo degli articoli sopra richiamati, andato modificandosi nel tempo col mutare delle esigenze sociali, della percezione del sentimento religioso e dell'evoluzione delle norme internazionali in materia di diritti fondamentali, elaborate in ambito Nazioni Unite, Consiglio d'Europa e Unione europea.

In particolare la Corte, chiamata ripetutamente ad esprimersi su questo tema, a partire dagli anni '70 ha abbandonato le timidezze iniziali per giungere progressivamente, circa vent'anni dopo, a intendere la libertà religiosa nella sua più ampia accezione, facendo chiarezza laddove l'ordinamento giuridico aveva lasciato delle ombre, partendo, come sempre accade in questi casi, da situazioni contingenti che coinvolgevano di volta in volta uno degli aspetti della libertà religiosa. Le sentenze nelle quali sono contenute le valutazioni della Corte riguardano infatti casi di obiezione di coscienza all'obbligo del servizio militare, le formule di giuramento per la testimonianza nel corso di processi, il vilipendio, il matrimonio, la costruzione degli edifici di culto, la libertà dei culti.

Poggiando sul quadro dei principi costituzionali sin qui richiamato, il rispetto della libertà religiosa nell'ordinamento italiano è assicurato soprattutto attraverso la legislazione settoriale che interessa in maniera diretta e indiretta tale materia.

Punto importante di riferimento sotto questo aspetto è il regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289, recante "Norme per l'attuazione della legge 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato" che, nonostante sia stata elaborata anteriormente all'era repubblicana, funge tutt'oggi da quadro normativo per assicurare la libertà religiosa in Italia. Il legislatore repubblicano, consapevole della necessità di superare tali norme che parlano ancora di "culti ammessi" e che fanno riferimento ad una concezione di "tolleranza" non più oggi attuale, ha esperito diversi tentativi, in un recente passato, per dotare il nostro ordinamento di una legge organica sulla libertà religiosa (che ne disciplini quindi tutte le sue possibili declinazioni). La discussione parlamentare dei vari disegni di legge non ha sinora avuto buon esito.

Per completare il quadro normativo in materia, vale la pena, infine, fare un rapido accenno alle altre due dimensioni dell'ordinamento che vengono in rilievo per la tutela della libertà religiosa:

l'ordinamento comunitario e l'ordinamento amministrativo delle autonomie locali e regionali in particolare.

Sul fronte del diritto dell'Unione Europea viene in evidenza quella che sembra porsi come una clausola di salvaguardia volta a tutelare i regimi giuridici dei culti, espressione delle tradizioni peculiari dei diversi Paesi europei. Si tratta dell'articolo 17, par. 1, del vigente Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, secondo il quale "l'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale". A rischio di una eccessiva semplificazione ma avendo particolare riguardo al modo in cui gli organi comunitari mostrano di interpretare tale disposizione, più che all'affermazione di un principio di "incompetenza comunitaria in materia religiosa", siamo di fronte alla formalizzazione di una regola di mantenimento o di conservazione (di salvaguardia, appunto), dei particolari regimi normativi nazionali riguardanti l'esperienza religiosa. In ambito comunitario, inoltre, la libertà religiosa è non solo tutelata e garantita dai Trattati ma anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (e quindi azionabile dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea), fatto salvo quanto dettato dalle disposizioni di salvaguardia sancite dall'articolo 17 precitato.

Per quanto concerne invece la dimensione locale, è opportuno ricordare che secondo quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera c), della Costituzione, i rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose sono riservati allo Stato in via esclusiva. Tale riserva sta a sottolineare che ci si trova di fronte ad una materia strettamente legata all'esercizio di una libertà fondamentale, rispetto alla quale lo Stato deve porsi il problema di garantire un uniforme "livello di prestazioni" su tutto il territorio nazionale,

Le disposizioni costituzionali e comunitarie che abbiamo sin qui seppur velocemente citato, formano il quadro di riferimento normativo entro il quale il legislatore italiano si muove per garantire un'effettiva tutela della libertà religiosa e di credo.

2 - La Chiesa Cattolica: il Concordato

Il principale strumento normativo che disciplina la condizione giuridica della Chiesa cattolica in Italia e i suoi rapporti con lo Stato italiano è l'Accordo di revisione del Concordato lateranense, sottoscritto il 18 febbraio 1984 a Villa Madama dalla Repubblica Italiana, rappresentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri Bettino Craxi, e dalla Santa Sede, rappresentata dal Segretario di Stato pontificio, cardinale Agostino Casaroli. L'Accordo, reso esecutivo con la legge 25 marzo

1985, n. 121, ha di fatto sostituito il primo Concordato, parte dei c.d. Patti lateranensi tra il Regno d'Italia e la Santa Sede, firmati l'11 febbraio 1929 nel palazzo del Laterano a Roma dal cardinale Pietro Gasparri, Segretario di Stato vaticano e da Benito Mussolini, Primo Ministro italiano e resi esecutivi con la legge 27 maggio 1929, n. 810.

La firma dei Patti rappresentò, com'è noto, la conclusione di una fase travagliata nei rapporti tra la Chiesa e lo Stato, conseguente alla realizzazione dell'unità nazionale, che aveva comportato l'annessione di Roma e la dissoluzione dello Stato pontificio. Facendo seguito a una significativa fase di distensione nelle relazioni bilaterali, i Patti del 1929 ponevano fine alla c.d. "questione romana", attraverso il reciproco riconoscimento dello Stato italiano da parte di Papa Pio XI e dello Stato della Città del Vaticano da parte di Vittorio Emanuele III e di Mussolini.

I Patti si componevano di un Trattato, di un Concordato e di una Convenzione finanziaria. Con il Trattato, la Santa Sede riconosce lo Stato italiano e la sua capitale e vede riconosciuta la propria sovranità nel campo internazionale e sullo Stato della Città del Vaticano; esso inoltre afferma che la religione cattolica era l'unica religione del Regno d'Italia, prevede speciali prerogative giuridiche per la Chiesa, accorda alle sentenze ecclesiastiche, concernenti materie spirituali o disciplinari relative a persone ecclesiastiche, efficacia giuridica anche per lo Stato italiano e garantisce alla Santa Sede il diritto di legazione attiva e passiva .

Il Concordato regola i rapporti interni tra la Chiesa e lo Stato; assicura alla Chiesa il libero esercizio del potere spirituale, del culto e della giurisdizione ecclesiastica, accordando agli ecclesiastici, per gli atti compiuti nell'esercizio del loro ministero spirituale, la difesa da parte delle autorità italiane), attribuisce speciali prerogative agli ecclesiastici – esonerandoli ad esempio dall'obbligo di fornire a magistrati o ad altre autorità informazioni su persone o materie di cui fossero venuti a conoscenza in ragione del loro ministero –, riordina a favore della Chiesa la complessa situazione della proprietà ecclesiastica e del sostentamento del clero, dichiara libera la nomina dei vescovi – pur esigendo la previa comunicazione dei nominativi prescelti al Governo – riconosce gli effetti civili del matrimonio religioso e delle sentenze di nullità emesse dai tribunali ecclesiastici, estende alle scuole secondarie l'insegnamento della religione cattolica – già reintrodotta in quelle elementari dal 1923 – e limita la libertà delle organizzazioni dipendenti dall'Azione cattolica, stabilendo che possono continuare a svolgere le proprie attività purché al di fuori di ogni partito politico.

Infine, con la Convenzione finanziaria il Governo italiano si impegna a corrispondere al Papa una forte indennità (un miliardo di lire in titoli di Stato e 750 milioni in contanti) a titolo di risarcimento per la perdita dello Stato pontificio, i cui territori erano stati annessi al Regno d'Italia.

Il dibattito sulla regolamentazione dei rapporti tra Stato e Chiesa si riaccese all'inizio del 1947, quando, nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente si discusse la proposta democristiana, avanzata in particolare dal canonista Giuseppe Dossetti (con il beneplacito informale del Vaticano), di inserire nella Costituzione un articolo in cui si stabiliva che i rapporti tra Stato e Chiesa sarebbero stati regolati dal Concordato stipulato nel 1929 tra la Santa Sede e il Regno d'Italia; in altri termini, si trattava di stabilire se inserire o meno i Patti lateranensi come parte integrante della nuova Costituzione repubblicana. Centrale, nell'elaborazione teorica di Dossetti, fu l'equiparazione dell'ordinamento canonico all'ordinamento giuridico internazionale, considerati entrambi "originari", e per ciò stesso indipendenti dall'ordinamento dello Stato. In questa prospettiva la questione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa non rientrava tanto nell'ambito del diritto soggettivo alla libertà religiosa (che infatti nel testo definitivo della Costituzione sarebbe stato enucleato in un'altra disposizione), quanto piuttosto in quello del diritto internazionale. In questo modo si puntava a tutelare i Patti lateranensi, sottraendoli a valutazioni di natura politica o ideologica.

La proposta, per la quale inizialmente da parte democristiana si temeva un successo "di misura", che avrebbe rischiato di turbare i delicati equilibri tra le forze rappresentate alla Costituente inficiandone i lavori successivi, ricevette invece un'ampia maggioranza (350 sì e 149 no, con 57 tra astenuti e assenti), in seguito all'annuncio del voto favorevole del Gruppo comunista, che Palmiro Togliatti, allora Segretario del Pci, motivò con la volontà di rispettare il sentimento religioso della popolazione italiana e di non creare fratture in seno alle masse. Ad ogni modo, con l'inserimento dell'articolo 7 nella Costituzione non si intese parificare il contenuto dei Patti lateranensi alle norme costituzionali ma, piuttosto, costituzionalizzare il principio concordatario; in questo modo i Patti vennero inseriti tra le fonti atipiche dell'ordinamento italiano, per cui le disposizioni in essi contenute avrebbero goduto di un grado di resistenza maggiore rispetto alle fonti di primo grado, potendo essere soggette a modifiche attraverso il procedimento ordinario in caso di mutuo consenso fra Stato e Chiesa, ovvero attraverso il procedimento aggravato proprio delle leggi costituzionali, in caso di volontà unilaterale dello Stato.

Gli anni sessanta portarono a un progressivo cambiamento dei rapporti tra Stato e Chiesa tipici dei Governi democristiani, determinato da una parte all'affermazione della maggioranza di governo di

centro sinistra e, d'altra parte, al nuovo clima ecclesiale del Concilio Vaticano II. A sua volta, anche da parte della Santa Sede cominciò ad accettare l'idea che "la comunità politica e la Chiesa sono indipendenti e autonome l'una dall'altra nel proprio campo". Tuttavia, l'indicatore più significativo del mutamento della mentalità in Italia fu l'approvazione della legge 1° dicembre 1970, n. 898, che ammise la possibilità del divorzio sia per i matrimoni civili che per quelli concordatari, ed ancor più l'esito del referendum abrogativo svoltosi il 12 e 13 maggio 1974, che registrò una schiacciante vittoria di quanti si dichiararono contrari all'abrogazione della legge.

Nel 1967 iniziarono i lavori per una revisione del Concordato, ma solo dopo lunghe e laboriose trattative e ben sei bozze preparatorie, si approdò al testo definitivo, sottoscritto il 18 febbraio 1984 a Villa Madama.

Contrariamente alle previsioni iniziali di quanti, alla fine degli anni sessanta, ritenevano sufficiente la modifica soltanto di alcune clausole del testo del 1929 (le c.d. "foglie secche"), l'Accordo di revisione del Concordato lateranense costituisce, di fatto, un nuovo Concordato. Il nuovo Concordato si configura come un "accordo-quadro" di principi fondamentali che definiscono alcuni contenuti dei rispettivi ordini dello Stato e della Chiesa, richiamando specifici capisaldi costituzionali sui quali ricostruire il sistema dei loro rapporti e rinviando ad ulteriori intese tra le competenti autorità delle due parti la definizione di aspetti particolari. Le novità rappresentate dalla tipologia di "accordo-quadro" e dalla valorizzazione del ruolo della Conferenza Episcopale hanno fatto dell'Accordo del 18 febbraio 1984 uno dei principali "modelli concordatari" affermatosi durante il pontificato di Giovanni Paolo II.

Esso innanzi tutto ha lo scopo di adeguare i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica ai principi della Costituzione repubblicana, riconoscendo la centralità del principio di libertà religiosa. Infatti viene rimosso l'articolo 1 del Trattato del Laterano, che riconosceva come religione di Stato quella cattolica, per porre le basi di una valorizzazione del principio della laicità della Repubblica italiana, che verrà enucleato dalla Corte Costituzionale a partire dal 1989. A questo è dedicato il primo articolo del Protocollo addizionale, firmato contestualmente alla conclusione dell'Accordo.

Al momento della firma dell'Accordo infatti, le parti convennero sulla necessità di anettere al testo un Protocollo addizionale con l'obiettivo di "...assicurare con opportune precisazioni la migliore applicazione dei Patti lateranensi e delle convenute modificazioni, e di evitare ogni difficoltà di interpretazione..."; proprio nell'articolo 1 del Protocollo – come è già stato richiamato – viene

infatti sancito uno dei principi più innovativi rispetto al Trattato del Laterano: “Si considera non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano”. Peraltro, la stessa Corte costituzionale ha evidenziato il principio supremo della laicità dello Stato nella sentenza del 12 aprile 1989, n. 203 e – facendo esplicito riferimento alle disposizioni contenute nel Protocollo addizionale del 1984 – ha affermato: “Il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale” (sentenza n. 203 del 1989).

All’Accordo del 1984 hanno fatto seguito una serie di intese su specifiche questioni: riforma degli enti e beni ecclesiastici e del sistema di sostentamento del clero, nomina dei titolari di uffici ecclesiastici, festività religiose, insegnamento della religione cattolica nelle scuole, riconoscimento dei titoli accademici delle facoltà approvate dalla Santa Sede, assistenza spirituale alla Polizia di Stato, tutela dei beni culturali di interesse religioso e degli archivi e biblioteche ecclesiastiche.

3 - Confessioni religiose diverse da quella cattolica: le Intese

Parallelamente alla sottoscrizione dell’Accordo del 1984 lo Stato italiano ha avviato la stipulazione di una serie di accordi bilaterali, le intese, secondo la terminologia dell’articolo 8 della Costituzione, con i quali anche alle confessioni religiose diverse da quella cattolica è stato applicato lo specifico regime dei diritti e delle libertà disegnato dalla Costituzione.

Come già evidenziato, di per sé la disciplina giuridica delle confessioni religiose diverse dalla cattolica è tuttora contenuta nella legge 24 giugno 1929, n. 1159 e nel relativo regolamento di attuazione, il regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289, di epoca pre-repubblicana. Ai sensi dell’articolo 1 della legge n. 1159 “Sono ammessi nel Regno culti diversi dalla religione cattolica apostolica e romana, purché non professino principi e non seguano riti contrari all’ordine pubblico o al buon costume. L’esercizio, anche pubblico, di tali culti è libero”.

La c.d. “legge sui culti ammessi” ha costituito il principale strumento normativo in materia di confessioni religiose fino all’entrata in vigore della Costituzione che, all’articolo 8, dopo aver affermato l’uguaglianza di tutte le confessioni religiose davanti alla legge, ha sancito: “Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l’ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze”.

Nella prima fase di attuazione di tali disposizioni, la procedura per la stipula delle intese non era disciplinata in via legislativa, ma seguiva una prassi a cui fu data forza normativa solo con la legge 23 agosto 1988, n. 400, “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri“ e con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, “Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”. Affinché una confessione religiosa possa avviare la procedura per la stipula di un’intesa, la prassi prevede il previo riconoscimento della personalità giuridica della confessione stessa da parte del Ministero dell’interno, ai sensi della legge 24 giugno 1929, n. 1159 .

La competenza ad avviare le trattative spetta al Governo: le confessioni interessate, dopo aver ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica, devono rivolgersi tramite istanza al Presidente del Consiglio dei Ministri, che affida l’incarico di condurre le trattative con le rappresentanze delle confessioni religiose al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, con funzioni di Segretario del Consiglio dei Ministri. Il Sottosegretario si avvale di un’apposita Commissione interministeriale, incaricata di predisporre una bozza di intesa unitamente alle delegazioni delle confessioni religiose richiedenti. La Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose è composta da rappresentanti delle Amministrazioni maggiormente interessate ai contenuti dell’intesa, quali i Ministeri dell’interno, della giustizia, dell’economia e delle finanze, della difesa, dell’istruzione università e ricerca, dei beni ed attività culturali, della salute. La delegazione della confessione religiosa è liberamente designata, ed è presieduta da un suo rappresentante con mandato a condurre le trattative. Sulla bozza di intesa messa a punto dalle parti esprime un parere la Commissione consultiva per la libertà religiosa (istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 marzo 1997), composta da esperti e accademici e avente il compito di esaminare eventuali problemi relativi alla preparazione delle intese e di elaborare orientamenti di massima per la loro stipula. Dopo la conclusione delle trattative il testo dell’intesa, siglata dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio e dal rappresentante della confessione religiosa, è sottoposto all’esame del Consiglio dei Ministri ai fini dell’autorizzazione alla firma da parte del Presidente del Consiglio. Dopo la firma del Presidente del Consiglio e del rappresentante della confessione religiosa, il disegno di legge di approvazione dell’intesa è trasmessa al Parlamento.

L’iter descritto si conclude con l’emanazione, da parte del Parlamento, di una legge di approvazione che, a differenza delle leggi di esecuzione dei trattati internazionali – solitamente costituite da un articolo unico recante la formula di esecuzione del trattato che è allegato alla legge – sono costituite

da un articolato che, salvo alcune modifiche formali, riproduce il testo dell'intesa, peraltro anch'esso allegato alla legge.

In due casi il Consiglio dei Ministri, con proprie delibere, ha ritenuto, per motivi diversi, di non avviare le trattative ai fini della conclusione dell'intesa.

La prima di queste delibere è stata impugnata davanti al TAR del Lazio, il quale, nel 2008, ha dichiarato inammissibile il ricorso per difetto assoluto di giurisdizione, opponendo la natura di atto politico del provvedimento impugnato, ritenuto insindacabile.

Il Consiglio di Stato, accogliendo l'appello dell'Associazione interessata, nel 2011 ha annullato la pronuncia di primo grado. La Corte di Cassazione, il 28 giugno 2013, ha rigettato il ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale sosteneva l'inammissibilità del ricorso originario ritenendo il diniego atto politico.

Ad oggi, sono state concluse ed approvate con legge, ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione, l'intesa dello Stato italiano con la Tavola valdese e le successive intese di modificazione (firmate il 21 febbraio 1984, il 25 gennaio 1993 e il 4 aprile 2007 e rispettivamente approvate con legge n. 449/1994, n. 409/1993 e n. 68/2009); con l'Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno e le successive intese di modificazione (firmate il 29 dicembre 1986, il 6 novembre 1996 e il 4 aprile 2007 e rispettivamente approvate con legge n. 516/1988, n. 637/1996 e n. 67/2009); con le Assemblee di Dio in Italia (firmata il 29 dicembre 1986, e approvate con legge n. 517/1988); con l'Unione delle comunità ebraiche italiane e la successiva modificazione (firmate il 27 febbraio 1987 e il 6 novembre 1996 e rispettivamente approvate con legge n. 101/1989 e n. 638/1996); con l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia e la successiva modificazione (firmate il 29 marzo 1993, e il 16 luglio 2010 e rispettivamente approvate con legge n. 116/1995 e n. 34/2012); con la Chiesa evangelica luterana in Italia (firmata il 20 aprile 1993 e approvata con legge n. 520/1995); con la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale (firmata il 4 aprile 2007 e approvata con legge n. 126/2012); con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (firmata il 4 aprile 2007 e approvata con legge n. 127/2012), con la Chiesa apostolica in Italia (firmata il 4 aprile 2007 e approvata con legge n. 128/2012), con l'Unione Buddhista italiana (firmata il 4 aprile 2007 e approvata con legge n. 245/2012) e con l'Unione Induista Italiana (firmata il 4 aprile 2007 e approvata con legge n. 246/2012).

È stata firmata ma non ancora approvata con legge l'intesa tra lo Stato italiano e la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova.

Le intese finora concluse presentano contenuti analoghi sia nel preambolo – che contiene dichiarazioni di carattere generale volte a manifestare la posizione della confessione religiosa su questioni di particolare importanza – sia nel testo dell’intesa, che disciplina specifiche materie. Tra queste, si ricordano:

- norme per l’assistenza spirituale nelle c.d. istituzioni obbligate, come le Forze armate, i luoghi di cura e gli istituti di pena;
- norme in materia di istruzione, volte a garantire il diritto di non avvalersi dell’insegnamento religioso, il riconoscimento dei diplomi rilasciati da istituti di studi teologici e il diritto di istituire liberamente scuole di ogni ordine e grado ed istituti di educazione;
- norme per il riconoscimento degli effetti civili ai matrimoni celebrati di fronte ai ministri di culto delle rispettive confessioni religiose;
- norme che disciplinano il trattamento tributario delle confessioni religiose e i loro rapporti finanziari con lo Stato, sul modello delineato per la Chiesa cattolica dalla legge 20 maggio 1985, n. 222, “Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi”;
- norme per la tutela degli edifici di culto e per la valorizzazione dei beni afferenti al patrimonio storico e culturale di ciascuna confessione, a garanzia delle rispettive identità culturali;
- norme riguardanti il libero esercizio del proprio ministero da parte dei ministri di culto nominati dalla confessione religiosa;
- norme per il riconoscimento delle festività religiose di ciascuna confessione religiosa.

Come si è potuto constatare, nel novero delle confessioni religiose che hanno stipulato un’intesa con lo Stato italiano non figura quella islamica con la quale – nonostante rappresenti la comunità di fede non cattolica più numerosa in Italia – ad oggi non sono state avviate trattative ai sensi dell’articolo 8 della Costituzione. Le ragioni sono legate essenzialmente alla multiformità del mondo islamico ed alla mancanza di un soggetto, riconosciuto da tutti, con il quale avviare le trattative. Da parte governativa sono state promosse iniziative volte a favorire l’aggregazione tra associazioni islamiche e la reciproca conoscenza con i rappresentanti delle Amministrazioni statali: nel 2005 è stata istituita dal Ministro dell’interno *pro-tempore* la Consulta per l’Islam in Italia, nel cui ambito sono state elaborate, nel 2007, la “Carta dei valori, della cittadinanza e dell’integrazione” e, nel 2008, la “Dichiarazione di intenti per la federazione dell’Islam italiano”. Con decreto del Ministro dell’interno 2 febbraio 2010, è stato istituito il Comitato per l’Islam italiano. Alcuni dei rappresentanti di organizzazioni islamiche presenti in quest’ultimo Comitato

sono entrati a far parte della Conferenza per le religioni, la cultura e l'integrazione, insediatasi, sotto la presidenza del Ministro per l'integrazione e la cooperazione internazionale, il 19 marzo 2012 (Governo Monti).

4 - Regime giuridico per le confessioni religiose prive di Intesa

Rispetto alle c.d. confessioni con intesa, diversa risulta essere la disciplina vigente sia per quelle confessioni che non hanno stipulato un'intesa con lo Stato italiano – e che, pertanto, non godono delle stesse libertà riconosciute al culto cattolico o ad altre confessioni religiose con intesa – ma che hanno ricevuto il riconoscimento della personalità giuridica, sia per gli enti di culto che non abbiano ricevuto questo riconoscimento: le prime sono titolari di maggiori libertà rispetto ai secondi che, difettando di personalità giuridica, non sono considerati soggetti di diritto dall'ordinamento giuridico italiano.

Ad ogni modo, tanto le confessioni religiose la cui personalità giuridica sia stata riconosciuta quanto quelle senza personalità giuridica, vedono garantito e regolato l'esercizio della libertà religiosa a livello costituzionale, attraverso la tutela dei loro diritti fondamentali, e a livello normativo ordinario, ancora ai sensi della legge 24 giugno 1929, n. 1159 (“Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi”) e del relativo regolamento di attuazione approvato con regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289 (“Norme per l'attuazione della legge 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato”), che non si applicano più ai soli culti che hanno stipulato intese.

Come già ricordato, l'articolo 1 della c.d. “legge sui culti ammessi” – principale strumento normativo in materia fino all'entrata in vigore della Costituzione italiana – stabilisce che “Sono ammessi nel Regno culti diversi dalla religione cattolica apostolica e romana, purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume. L'esercizio, anche pubblico, di tali culti è libero”.

La pari libertà delle confessioni religiose che abbiano ricevuto o non il riconoscimento della personalità giuridica garantisce loro il diritto di organizzarsi secondo i propri statuti – purché tali statuti non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano – e di nominare ministri di culto che, se approvati dal competente Ministero dell'interno, possono compiere atti rilevanti per l'ordinamento giuridico italiano (es.: celebrare matrimoni).

L'articolo 2 della legge n. 1159 del 1929 dispone inoltre che “Gli istituti di culto diversi dalla religione di Stato possono essere eretti in ente morale...”, presentando l'istanza di riconoscimento

della personalità giuridica alla Prefettura competente, “...corredata del testo dello statuto dell’ente, da cui risultino lo scopo, gli organi dell’amministrazione, le norme di funzionamento di esso, i mezzi finanziari dei quali dispone per il raggiungimento dei propri fini”.

Anche il riconoscimento della personalità giuridica degli istituti dei culti (enti, associazioni o fondazioni) è pertanto condizionato al fatto che si tratti di confessioni religiose i cui principi e le cui manifestazioni esteriori non siano in contrasto con l’ordinamento giuridico dello Stato, e comporta la possibilità per l’ente di culto di divenire soggetto di diritto ed anche di avanzare istanza per stipulare l’intesa. Il riconoscimento viene concesso, dopo debita istruttoria dell’Ufficio competente, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell’interno, udito il Consiglio di Stato e il Consiglio dei Ministri.

5 - Disegno di legge sulla libertà religiosa

Già dal 1990 il Governo (primo Ministro Giulio Andreotti) si era posto l’obiettivo di integrare la riforma della legislazione ecclesiastica, avviata nel 1984 con la revisione concordataria e con la prima applicazione dell’articolo 8 della Costituzione, proponendo un disegno di legge generale sulla libertà religiosa al fine di dare completa attuazione ai principi costituzionali e internazionali in materia di libertà di religione o convinzione. Con tale legge ci si proponeva anche di abrogare la legge 24 giugno 1929, n. 1159 ed il Regio Decreto 28 febbraio 1930, n. 289, che disciplinano ancora oggi i culti diversi da quello cattolico. Infatti, malgrado alcuni provvidenziali interventi operati dalla Corte Costituzionale sulle norme contenute nei provvedimenti citati, esse si fondano pur sempre su principi diversi da quelli della Costituzione democratica e si palesano, a volte, in netto contrasto con essa.

Con la legge generale sulla libertà religiosa ci si proponeva inoltre di contribuire all’attuazione della tutela dell’autonoma organizzazione degli interessi religiosi collettivi, senza modificare o pregiudicare il sistema di regolazione bilaterale dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, ma, anzi, agevolando la vita di istituzioni, associazioni, organizzazioni con finalità di religione o di culto.

Nei testi delle iniziative legislative che si sono succedute nel tempo sono ripresi alcuni articoli contenuti delle intese con le confessioni religiose concluse ai sensi del terzo comma dell’articolo 8 della Costituzione. Tuttavia, l’approvazione di una legge sulla libertà religiosa non escluderebbe la possibilità, per le confessioni che ne facessero richiesta, di addivenire comunque alla conclusione di intese ai sensi del terzo comma dell’articolo 8. In

questo caso i contenuti potrebbero essere limitati solo agli specifici profili richiedenti un atto di natura bilaterale (riconoscimento delle festività religiose di ciascuna confessione, concorso alla ripartizione della quota dell'8 per mille del gettito IRPEF, ecc.)

L'approvazione di una legge generale sulla libertà religiosa consentirebbe anche di perseguire l'obiettivo di definire con norme di rango primario la procedura per la stipulazione delle intese di cui all'articolo 8 della Costituzione, finora lasciata alla prassi, pur se ampiamente consolidata, fin dal 1984. I diversi disegni di legge fin qui presentati hanno seguito la strada tracciata dalla consuetudine, introducendo però la previsione di una comunicazione al Parlamento prima della firma dell'intesa. Ciò presupporrebbe il coinvolgimento delle Camere nella fase precedente dell'iter legislativo del disegno di legge di approvazione dell'intesa, nell'ipotesi che il coinvolgimento "a monte" del Parlamento potrebbe evitare quei lunghissimi, e finora improduttivi, iter legislativi in cui si sono incagliate per anni le ultime intese approvate, tra cui proprio quella con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni.

Per approfondimenti:

<http://www.governo.it/Presidenza/USRI/confessioni/index.html>

Principali riferimenti normativi

a) Libertà religiosa

- Costituzione della Repubblica italiana: Articoli: 3, 7, 8, ,19, 20; indirettamente Articoli: 2, 17, 18, 21.
- Legge 24 giugno 1929, n. 1159, (Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi)
- Regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289 (Norme per l'attuazione della legge 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato)

b) . Rapporti Stato e Chiesa cattolica: Concordato

- Legge 27 maggio 1929, n. 810 (Esecuzione del Trattato, dei quattro allegati annessi e del Concordato, sottoscritti a Roma tra la Santa Sede e l'Italia l'11 febbraio 1929)¹.
- Legge 27 maggio 1929, n. 847 (Disposizioni per l'applicazione del Concordato dell'11 febbraio 1929 fra la Santa Sede e l'Italia, nella parte relativa al matrimonio)
- Legge 25 marzo 1985, n. 121 (Ratifica ed esecuzione dell'Accordo, con Protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede).
- Legge 20 maggio 1985, n. 222 (Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi)

c) Rapporti Stato e confessioni religiose non cattoliche: Intese approvate con legge

- Legge 11 agosto 1984, n. 449 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese), modificata dalla legge 5 ottobre 1993, n. 409 (Integrazione dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e la Tavola valdese, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione), e dalla legge 8 giugno 2009, n. 68 (Modifica della legge 5 ottobre 1993, n. 409, di approvazione dell'intesa tra il Governo

• ¹ N.B. Il Trattato è tutt'ora vigente ad eccezione del principio della religione cattolica come sola religione dello Stato di cui all'art. 1 del Trattato stesso. Le disposizioni del Concordato lateranense non riprodotte nell'Accordo di revisione del Concordato lateranense e del relativo Protocollo addizionale, sono abrogate, salvo quanto previsto all'articolo 7, n. 6

della Repubblica italiana e la Tavola valdese, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione)

- Legge 22 novembre 1988, n. 516 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno), modificata dalla legge 20 dicembre 1996, n. 637 (Modifica dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, in attuazione dell'articolo 8, comma terzo, della Costituzione), e dalla legge 8 giugno 2009, n. 67 (Modifica della legge 22 novembre 1988, n. 516, recante approvazione dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione)
- Legge 22 novembre 1988, n. 517 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia)
- Legge 8 marzo 1989, n. 101 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane), modificata dalla legge 20 dicembre 1996, n. 638 (Modifica dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane, in attuazione dell'articolo 8, comma terzo, della Costituzione)
- Legge 12 aprile 1995, n. 116 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI)), modificata dalla legge 12 marzo 2012, n. 34 (Modifica della legge 12 aprile 1995, n. 116, recante approvazione dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione)
- Legge 29 novembre 1995, n. 520 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI))
- Legge 30 luglio 2012, n. 126 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione)
- Legge 30 luglio 2012, n. 127 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione)
- Legge 30 luglio 2012, n. 128 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa apostolica in Italia, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione)
- Legge 31 dicembre 2012, n. 245 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Buddhista Italiana, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione)

- Legge 31 dicembre 2012, n. 246 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Induista Italiana, Sanatana Dharma Samgha, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione)
- Legge 24 giugno 1929, n. 1159 (Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi)
- Regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289 (Norme per l'attuazione della legge 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato)