

GIOVANNI BATTISTA VARNIER

*CONFESSIONI RELIGIOSE, MOVIMENTI  
E ALTRE ORGANIZZAZIONI DI CULTO  
NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ITALIANO.  
UN PERCORSO INCOMPIUTO \**

1. Non ho titoli per sedere a questo tavolo se non l'amicizia con Sergio, una amicizia che nacque in un convegno genovese di diritto costituzionale, prima della mia chiamata nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Urbino, e che durante gli anni urbinati il tempo ha sempre più consolidato.

Ma c'è un altro elemento che non mi rende estraneo dal prendere parte a questo incontro. Questo elemento risiede nel fatto che mi considero allievo del prof. Sergio Antonelli; quanto affermo non è un paradosso retorico, perché molti di noi, oltre che colleghi e amici, sono stati suoi allievi, a cominciare dal preside di questa Facoltà giuridica prof. Luigi Mari. Allievi nel senso che Sergio Antonelli ci ha insegnato a conoscere Urbino, la sua Università e le sue vicende, ci ha introdotti nella tradizione accademica, in quelle regole non scritte ma sempre rispettate delle quali egli è custode.

Aggiungo poi che all'amicizia personale con molti di noi egli somma una speciale amicizia con gli ecclesiastici urbinati. Le testimonianze in proposito sono molte, a cominciare da due figure di colleghi che ci hanno precocemente lasciato: Antonino Consoli e Gabriele Molteni, vicende umane diverse, ma con tratti comuni.

2. Sergio non solo è testimone delle trasformazioni dell'Università di Urbino – dalle tre facoltà alle undici di oggi – ma anche della storia del nostro ordinamento costituzionale. Egli nacque nel tramonto dello Stato liberale, allorché il fascismo si trasformò in regime, ha vissuto la guerra,

---

\* Intervento alla tavola rotonda "L'ordinamento costituzionale italiano tra riforma e conservazione", organizzata, dall'Istituto di Diritto Pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo", in occasione della presentazione degli Studi in onore del Professor Sergio Antonelli. Urbino, 11 aprile 2003.

la resistenza, la scelta repubblicana, l'Assemblea costituente, la nascita e il tramonto della Democrazia cristiana, fino al cosiddetto terzo millennio, con la chiusura di un'epoca definita della modernità e l'ingresso in una fase di trasformazione, che non riguarda soltanto il titolo V della Costituzione italiana, ma concerne l'intero assetto del nostro ordinamento, diviso tra neo-localismi e globalizzazione, tra autonomie e Unione europea, il tutto accompagnato dal riemergere di istanze di legittimismo pre-unitario, che si credevano cancellate per sempre.

Non sappiamo ancora, in una Europa comunitaria allargata a dismisura, quale ordinamento si stia costruendo per noi, ma è certo che è venuto meno quello Stato, la cui costruzione fu alla base di quel patto che portò alla monarchia nazionale, cioè unitaria, che nel disegno di fondo ha retto anche per gli anni della repubblica attraverso l'accentramento burocratico.

3. Esattamente in questo incontro si parla di ordinamento costituzionale italiano tra riforma e conservazione; si potrebbe anche dire tra riforme lasciate a metà e rimaste incompiute con il proposito sia di andare avanti che di tornare indietro, mentre le disposizioni legislative vengono presto riformate da nuove leggi.

Si riforma e si conserva ad un tempo, con prudente arditezza e ardita prudenza. Temo che sia una caratteristica italiana affidare la realizzazione delle riforme a chi è ad esse contrario, mentre i conservatori si mischiano ai progressisti e tutti risuliamo specialisti nel combinare federalismo, autonomie e centralismo, sperando nel miracolo del genio italico, che dovrebbe quadrare il cerchio e accontentare istanze contrapposte nella ricerca di un equilibrio tra pluralismo e particolarismo.

Forzando ora, ma di poco, il tema di questa tavola rotonda sull'ordinamento costituzionale italiano tra riforma e conservazione, vorrei richiamare l'attenzione su ciò che conosco un poco meglio, cioè la riforma della disciplina del fenomeno religioso nell'ordinamento italiano, realizzata tra il 1984 e il 1985 con gli accordi di Villa Madama, con la legge 222 del 1985 e l'avvio delle intese. Come sappiamo questa fase di attuazione dei nuovi accordi, nonostante il trascorrere di un lungo arco di tempo, è rimasta incompiuta.

Tale richiamo si colloca anche nel ricordo di due convegni urbinati, primi nel loro genere, dedicati alla conoscenza istituzionale della realtà religiosa diversa dalla cattolica, che si svolsero nel 1990 (*Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, Torino, Giappichelli,

1992) e nel 1993 (*Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Torino, Giappicchelli, 1995).

Dal 10 aprile 2003, l'aula della Camera dei Deputati ha avviato la discussione generale sul disegno di legge governativo (n. 2531 e abb.), recante norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi, che nella sua originaria stesura fu approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 settembre 1990. Un progetto trasversale, pensato per essere proiettato nel futuro ma forse ormai già vecchio, ripresentato da governi differenti e nel silenzio della dottrina giuridica italiana, progetto che risale ad un'epoca politicamente lontana, ad anni in cui erano ancora sulla scena politica la Dc e il Pci e il referendum Segni del 1991 ancora da votare, ma che non è mai giunto all'approvazione neppure di un ramo del Parlamento.

L'intento di questa norma è di abrogare la 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, soprattutto, di assicurare l'esercizio della libertà religiosa alle confessioni senza intesa. Dopo settantaquattro anni e dopo l'entrata in vigore dell'articolo 8 della Costituzione la legislazione del 1929 ha cessato di avere efficacia per le sei confessioni religiose, le cui intese stipulate con lo Stato italiano sono diventate legge, ma continua a regolare i rapporti delle minoranze religiose operanti nel nostro ordinamento. Un quadro normativo vecchio, elaborato in un contesto autoritario e teso a favorire la religione di Stato e pensato per non più di qualche decina di realtà confessionali, trova applicazione in un panorama segnato dall'attività di oltre 250 organizzazioni e movimenti religiosi.

Di fronte alla sensibile dinamicità del fenomeno religioso contemporaneo, le norme costituzionali ad esso relative, per qualche limite iniziale (penso alla difficoltà di delineare un profilo minimo di una forma di rappresentanza) e soprattutto per il cambiamento delle condizioni generali e del diverso rapporto cittadino/straniero, non risultano del tutto adeguate alle necessità generali e, parimenti, una trasformazione del dettato costituzionale relativo agli articoli 7-8-19-20 non pare concretamente proponibile. Questo mentre il fattore religioso, pur diventato secondario rispetto all'Ottocento, è nello stesso tempo oggetto di interesse diffuso, come la formazione della squadra di calcio su cui tutti si sentono legittimati ad intervenire.

L'Occidente secolarizzato, dopo un apparente processo di erosione del sacro, è interessato ad un suo ritorno alla ribalta, anche con manifestazioni in ambiti differenti da quelli delle religioni tradizionali.

Con espressione terminologica propria della sociologia religiosa si tratta della riscoperta del sacro, per identificare quel fenomeno che rintraccia nel tramonto delle ideologie un ritorno ad elementi di identità di ordine etnico e confessionale.

Nel contempo la pluralità culturale e ideologica conduce ad un relativismo etico, come se tutte le possibili concezioni della vita avessero uguale valore, che si accompagna alle trasformazioni dell'Italia in un paese multiculturale e multireligioso. Seguendo un tracciato comune a tutto l'Occidente, sta rapidamente trasformandosi la mappa delle appartenenze religiose e, più ancora, il comune sentire verso i fenomeni legati al sacro.

Questa trasformazione ha posto in luce la superficialità della conoscenza delle religioni e la quasi totale ignoranza delle loro normative.

4. Parimenti di fronte all'“offensiva delle religioni” si evidenzia il ritardo di adeguati strumenti legislativi per contrastare pratiche che, sotto l'etichetta della religione, minacciano i diritti dell'uomo e gli equilibri sociali.

Che il pericolo sia reale lo evidenzia la Francia che, dopo un secolo di separatismo, sta orientandosi verso l'intervento nei rapporti con le confessioni religiose e quell'ordinamento, da sempre considerato modello di libertà e di laicità, ha costituito un organismo interministeriale di lotta contro le sette religiose, nei confronti delle quali c'è chi propone di limitare le garanzie di libertà individuale e di associazione.

In questo settore l'Italia, che nel XIX secolo tenne a battesimo la scienza del diritto ecclesiastico dello Stato, non sta valutando, a livello governativo e parlamentare, le fenomenologie legate all'offensiva religiosa nei termini reali in cui essa si presenta e tanto meno ne prende in considerazione le dimensioni transnazionali, operando quasi esclusivamente in un'ottica di vigilanza interna. A questo proposito il materiale raccolto a cura del Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale di Polizia di Prevenzione risulta di una povertà sconsolante e si risolve in un campionario di elencazione di reati da vecchia pretura, senza sfiorare la sostanza dei termini del problema (cfr. *Sette religiose e nuovi movimenti magici in Italia*, in “Il fattore religioso tra vecchie nuove tensioni”, a cura di S. BERLINGÒ, Torino, Giappichelli, s.d., pp. 289-392).

Ciò è dovuto soprattutto alla mancanza di un osservatorio che in modo ufficiale raccolga ed elabori un'adeguata documentazione. Si tratta di monitorare quei fenomeni connessi al rispetto del diritto fondamentale

della libertà religiosa alla prova dei fondamentalismi. Il riferimento è a quei gruppi, legati a tradizioni culturali diverse da quelle generalmente diffuse in paesi appartenenti all'area giudaico-cristiana e, in particolare, europea, segnati da attriti e contrasti, come reazioni di rigetto o moduli di integrazione/assimilazione.

Non credo al terrorismo in nome di Dio, ma è indubbio che il panorama sta cambiando sotto i nostri occhi e alle religioni si richiede l'impegno a ricondurre la loro azione nella dinamica spirituale, contro chi le utilizza per delegittimare il potere politico.

Ci sono, in particolare, da stabilire i limiti per l'esercizio di una completa libertà religiosa dello straniero, in relazione alla richiesta dell'immigrato extra europeo di conservare abitudini e diritti della civiltà di origine, senza rinunciare alle garanzie assicurate dalla nazione ospitante.

Indubbiamente siamo in presenza di un ordinamento in cui la cittadinanza è debole, il che ci fa porre il quesito se sussistano dei limiti per l'esercizio di una completa libertà religiosa dello straniero e come possa coesistere il rispetto del diritto fondamentale della libertà religiosa in settori che coinvolgono problemi di sicurezza per tutti i cittadini.

L'11 settembre ha assunto un significato paradigmatico per il luogo in cui avvenne (la città capitale simbolo del mondo) più che per il fatto il sé e ha messo in crisi il multiculturalismo.

Vero è che la violenza non è il monopolio di una sola religione e che aleggia come una oscura presenza in tutte le tradizioni religiose, favorendo la motivazione agli attentati di matrice religiosa che si sono moltiplicati negli ultimi anni, mentre le risposte sia legislative che di polizia restano inadeguate. Si affaccia quindi la necessità di studiare il terrorismo religioso, anche se è più pericoloso da perseguire rispetto alla pornografia telematica, con risposte esaurienti al fatto che tanti credenti, pur appartenenti a culture diverse tra loro, usano la fede per demonizzare gli avversari e, negandogli il diritto alla vita, uccidono degli innocenti in nome di Dio.

Focalizzando meglio, molte delle nostre perplessità ruotano attorno alla questione islamica.

D'altra parte, da Lepanto in poi, mai come oggi si parla di islam, che nella sua connotazione contemporanea, insieme alla estraneità al nostro sistema di vita e condivisione di valori, ha assunto, a seguito dei processi di modernizzazione e di conseguente destrutturazione delle società musulmane tradizionali, un carattere individualista, perdendo la matrice comunitaria e la lingua comune. Questo lo porta a riscoprire la religione come restante vincolo di identità.

5. È noto che la legislazione ecclesiastica dello Stato presenta la caratteristica di riflettere la stretta relazione tra i problemi di politica del diritto e le vicende modificative dell'assetto storico-giuridico della società, rimanendo spesso ancorata nella sostanza ad una connotazione di organicità. Per quanto concerne le nuove organizzazioni e i movimenti di culto, i cosiddetti culti emergenti (che per la stessa definizione di nuovo e di movimento presentano le cifre della fluidità) il legislatore è in considerevole ritardo, ingabbiato in un quadro normativo elaborato in anni in cui tale dinamicità era del tutto imprevedibile.

Questo mentre l'antica legge sui culti ammessi, realmente ormai antica, si trova a dover affrontare il nuovo pluralismo e il principio di libertà religiosa è messo alla prova dai neo-fondamentalismi, senza che il disegno di legge in discussione assicuri ciò che tutti nascostamente chiedono: l'accesso alla grande spartizione dell'8/000.

Per contro, l'avvio nel 1984 delle intese ex art. 8 della Costituzione ha accentuato le diseguaglianze tra le confessioni per la difficoltà di parecchie di esse di conseguire un accordo con lo Stato italiano, pur avendo avanzato esplicita richiesta. In tal modo, ad una condizione di diseguaglianza tra fenomeni diversi (che vede la Chiesa cattolica da un lato e le altre confessioni religiose dall'altro), ritenuta accettabile anche da settori laici della dottrina nella scia dell'insegnamento di Francesco Ruffini, si è sommata una più intensa diseguaglianza che concerne questa volta fenomeni che dovrebbero essere eguali (confessioni con o senza intesa). Contemporaneamente crescono le pressioni per dirottare le istanze volte ad ottenere una intesa su di una norma generale, che costituirebbe un doppio binario tra confessioni religiose regolate da una norma negoziata e altre disciplinate da norme di diritto comune. In tale direzione gli emendamenti al testo del disegno di legge in discussione sembrano pensati per svuotare di contenuti, e quindi non realizzare, le future intese. È il caso, ad esempio, dell'introduzione dell'espressione "guide spirituali", con esplicito richiamo alla religione islamica.

Non è quindi esagerato parlare del fallimento della *ratio* costituzionale delle intese, con una ricerca delle clausole contenute nell'intesa più favorita, poiché essa ha perduto la sua funzione originaria di riconoscimento della specificità, per diventare una rincorsa ad accumulare dei privilegi, creando una sorta di diritto comune delle confessioni con intesa.

Poiché siamo in tema si potrebbe anche riflettere sui "parametri di riconoscimento" per chiederci se il nostro ordinamento, in assenza di un dettato normativo, nel riconoscere come confessione religiosa un determinato movimento od organizzazione di culto non si rifaccia a parametri

religiosi (in primo luogo quelli relativi al diritto della Chiesa cattolica) piuttosto che civili.

6. So bene che non bisogna avere troppo fiducia in una disposizione legislativa capace di risolvere tutti i problemi e che la norma non può risultare omnicomprensiva, altrimenti toglie la libertà, ma sono parimenti convinto che la strada delle intese ex articolo 8 non è percorribile all'infinito, cioè per tutte le confessioni religiose. Si tratta quindi di avanzare proposte di riforma nella direzione di permettere l'effettivo pluralismo confessionale, conservando il nostro ordinamento.

L'antica legge sui culti ammessi, quasi un pezzo di antiquariato giuridico, si trova oggi ad estendere le proprie competenze e disciplinare il fenomeno, impreveduto dal costituente, mentre l'inadeguatezza degli antichi strumenti normativi è palese a fronte del profondo cambiamento del Paese, segnato dalla diversità di presenze che delineano l'attuale pluralismo religioso.

Aggiungo da ultimo che l'integrazione europea finirà inevitabilmente con l'incrociare le prospettive di evoluzione della disciplina giuridica del sacro.

Non si può non concordare sul fatto che, anche in vista di una completa integrazione e della crescente presenza di individui detentori di valori lontani dalla nostra civiltà giuridica, come dal ripresentarsi di istanze confessionali all'interno dello Stato laico, merita ulteriore attenzione la disciplina del fattore religioso nei diversi ordinamenti confessionali e statuali contemporanei. Le istanze provenienti dalle autonomie locali, la disgregazione sociale, l'immigrazione extracomunitaria, la nuova Europa, l'Occidente non più cristiano impongono la necessità di mettere questa esperienza a confronto per una riflessione particolarmente mirata.

Di fronte alla funzione espansiva del diritto comunitario non so fino a quando ciascuno dei Paesi membri dell'Unione potrà continuare a regolare "in proprio" e con autonomi accordi la condizione delle religioni e se la legislazione comunitaria non giungerà a lambire anche il fenomeno religioso.

7. Qui torna l'ossimoro iniziale: una riforma che conservi, una conservazione che riformi. E poiché la sintesi potrebbe tradire il mio pensiero, desidero chiarire che immagino il nostro ordinamento come una casa comune, con le porte aperte per accogliere il nuovo e permettergli di entrare. Possiamo anche allargare gli stipiti, smussarli, come si faceva un

tempo nelle cantine per far passare le botti, ma non possiamo abatterli, altrimenti l'edificio, la casa comune appunto, è destinato a crollare.

Pertanto auspico una casa regolata da un diritto comune per tutti e che assicuri la libertà religiosa e le libertà confessionali di fronte alle prove dei neo-fondamentalismi, con garanzie per la libertà individuale, piuttosto che accordi per la collettività, che finiscono con l'impedire allo Stato italiano e forse anche all'ordinamento comunitario di legiferare autonomamente.

Questi sommari richiami ci portano a chiederci quanto il disegno di legge in discussione sia idoneo a cogliere il nuovo pluralismo e se, in ultima analisi, anche in considerazione del ritardo tra la elaborazione e la odierna discussione e in considerazione della serie di critiche trasversali che sta incontrando da più parti dopo un dibattito iniziato in sordina, risulti una risposta soddisfacente ai bisogni di garantire la disciplina giuridica del fenomeno religioso nelle sue espressioni comunitarie. E, infine, se non resta, con il contributo di dottrina giurisprudenza e prassi amministrativa, di continuare a percorrere altre strade per costruire un saldo sistema capace di assicurare la soluzione dei problemi pratici dell'esercizio della libertà religiosa.