

HUMAN DIMENSION IMPLEMENTATION MEETING (HDIM)
OSCE – VARSAVIA 29 SETTEMBRE 2009

CONTRIBUTO ITALIANO

Libertà di religione o di culto

Il diritto di libertà religiosa in Italia è garantito dalla Costituzione del 1948 e, significativamente, è richiamato nel paragrafo che prevede i principi fondamentali posti alla base della stessa Costituzione.

Cardine della disciplina della diritto di libertà religiosa è il principio di neutralità dello Stato, che si sostanzia nei principi costituzionali di uguaglianza e di pari dignità sociale (artt. 2 e 3), di uguale libertà di tutte le confessioni religiose (art. 8), di libertà religiosa nelle forme singole associate (artt. 19 e 20).

La Costituzione, infatti, afferma nei principi fondamentali, all'art. 2, che "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" ed all'art. 3 che "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali...."

L'art. 8 afferma che "tutte le confessioni religiose sono ugualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.....".

Ancora in tema di libertà religiosa interviene l'art. 19, affermando che "tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale, o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purchè non si tratti di riti contrari al buon costume". All'art. 20: "il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto di una associazione o istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la costituzione, capacità giuridica ed ogni forma di attività".

La piena tutela della libertà di religione comporta, quindi, che sia assicurata la libertà di culto, intesa come facoltà di professare liberamente la propria fede religiosa in privato e in pubblico, sia aderendo ad una religione già esistente o mutando la propria, sia dando vita a nuove credenze religiose; di svolgere attività di proselitismo e di propaganda; di dar vita ad associazioni di carattere religioso o di partecipare a quelle già esistenti, non costituendo requisito necessario ai fini dell'espressione del culto in forma associata il riconoscimento giuridico dell'associazione stessa.

Dal punto di vista dei contenuti le principali garanzie istituzionali che l'ordinamento assicura alle confessioni religiose- costituendone anche il limite- riguardano l'autonomia dei rispettivi ordinamenti, la non ingerenza nella struttura e nelle questioni interne delle confessioni, la conferma della più piena libertà di svolgere la propria missione.

In base alla Costituzione l'esercizio della libertà religiosa trova il limite dei riti non contrari al buon costume (art. 19) e per quanto concerne le confessioni ed il loro diritto ad autoorganizzarsi, il limite delle disposizioni dell'ordinamento giuridico.

Esigenze di ordine pubblico, ad esempio, o la necessità di garantire altri diritti costituzionalmente sanciti possono in qualche modo influire sul diritto della libertà religiosa che comunque deve essere reso esercitabile con le minori limitazioni possibili. Disciplinare, anche in

maniera più restrittiva, le modalità di manifestazioni di culto, non comporta una limitazione del diritto di libertà religiosa: si tratta, infatti, di contemperare esigenze diverse derivanti dalla necessità di rispettare altri diritti costituzionalmente garantiti e norme che disciplinano l'ordinato svolgimento della convivenza civile.

Per quanto concerne il sistema di relazioni tra Stato e confessioni religiose, il testo costituzionale si ispira ai fondamentali principi di piena neutralità e laicità dello Stato, di riconoscimento del carattere sociale della religione ed individua quale strumento per regolare i rapporti istituzionali il cosiddetto metodo pattizio.

Secondo quanto previsto dagli artt. 7 e 8 Cost., infatti, i rapporti che lo Stato italiano ha con le confessioni religiose sono regolati da accordi bilaterali – le intese - che ricevono, attraverso la legge, dignità di norme dell'ordinamento giuridico italiano. Esse rappresentano una garanzia, sia nella sostanza che nella forma, essendone la modifica unilaterale, da parte dello Stato, esclusa dalla Costituzione.

In tale quadro l'art. 7 Cost., definisce la relazione con la Chiesa Cattolica, con la quale vigeva già un regime giuridico di rapporti bilaterali, previsto dalla stipula del Concordato del 1929. Convivono in tale articolo due principi fondamentali: il riconoscimento delle rispettive sovranità dello Stato e della Chiesa cattolica e la disciplina pattizia dei loro reciproci rapporti.

Le “intese” con le confessioni diverse da quella cattolica, sono invece previste dall'art. 8 della Costituzione e costituiscono uno strumento di equilibrio e di uguaglianza di trattamento rispetto alla Chiesa cattolica, che, come detto, già godeva della disciplina pattizia basata sul Concordato del 1929.

Poiché le intese sono finalizzate a disciplinare i rapporti tra lo Stato italiano ed una determinata confessione identificata come un ordinamento indipendente, l'attività volta al raggiungimento di tali accordi, in quanto espressione delle attività di governo, è direttamente seguita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che si avvale dell'operato di apposite Commissioni.

In particolare, l'art. 8 della Costituzione afferma che le Confessioni religiose diverse dalla Chiesa Cattolica hanno il diritto di organizzarsi secondo il loro statuto, ed, inoltre, che il loro rapporto con lo Stato è regolato dalla legge, basato sull'intesa.

Nella prima fase dell'attuazione di questa norma (negli anni ottanta), dopo un lungo periodo di inadempienza, è stata svolta una procedura sperimentale al fine di verificare i corretti strumenti per l'applicazione di norme costituzionali. Solo dopo l'adozione della legge 400/1988, e successivamente al decreto legislativo 303 del 1999 (concernente l'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri), la procedura svolta dai dipartimenti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri è stata trasformata in legge. Sin dagli anni ottanta le relazioni con la chiesa non cattolica si sono sviluppate con successo grazie all'impegno dei Governi in carica. A tale scopo, nei primi anni ottanta, è stata nominata una Commissione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed è tuttora attiva.

La “Commissione per le Intese con le Confessioni Religiose”, costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed inizialmente posta sotto la Presidenza del Prof. Francesco Margiotta Broglio, ha il compito di tracciare le linee guida operative per l'applicazione degli accordi.

I membri della Commissione erano in un primo tempo alcuni accademici nonché il Direttore Generale per gli Affari dei Culti presso il Ministero dell'Interno. Al momento, il Prof. Francesco Pizzetti dirige la Commissione, e la composizione è stata ampliata a tutti i Dipartimenti del Governo più coinvolti nella procedura “Intese”, quali il Ministero dell'Interno, Economia e Finanze, Difesa, Giustizia, Istruzione, Salute e il Ministero dei Beni Culturali.

Prima di procedere ad una Intesa con una confessione religiosa, la Commissione apposita richiede il parere della “Commissione Consultiva per la Libertà Religiosa” fondata nel 1997 all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri. La Commissione per la Libertà Religiosa, presieduta dal Professor Margiotta Broglio e composta di accademici con conoscenza specifica in

questo campo, è responsabile, tra l'altro, dell'esame di problematiche concernenti l'elaborazione di accordi tracciando linee guida generali per ciascuna ratifica.

All'attualità le intese sono state attuate e approvate con legge, in base all'art. 8 della Costituzione, con Chiese rappresentate dalla "Chiesa Valdese", le Assemblee di Dio in Italia, l'Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del settimo giorno, l'Unione delle Comunità Ebraiche in Italia, l'Unione Cristiana Battista Evangelica d'Italia, la Chiesa Evangelica Luterana in Italia. Il 4 aprile 2007 con la Chiesa Apostolica in Italia, la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi dell'Ultimo giorno, la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova la Santa Arcidiocesi d'Italia e l'Esarcato dell'Europa Meridionale, l'Unione Buddhista Italiana, l'Unione Indù sono state firmate intese non ancora approvate con legge. Mentre le due Intese di emendamento di quelle con la Tavola Valdese (emendamento) e l'Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del settimo giorno (emendamento) sono state approvate dal Parlamento nel giugno 2009.

Oltre allo strumento delle intese, l'ordinamento italiano contempla la possibilità per gli enti di culto di essere riconosciuti giuridicamente, qualificazione che consente all'ente di poter operare quale persona giuridica. Al riconoscimento si perviene attraverso una istruttoria curata nell'ambito della competente Direzione Centrale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno, volta ad accertare la presenza dei requisiti previsti.

La mancanza di riconoscimento giuridico, come sopra accennato, non pregiudica il diritto di libertà religiosa come sancito dalla Costituzione. Pertanto il diritto di credo e di religione può essere esercitato anche semplicemente attraverso associazioni di fatto.

Nel nostro ordinamento giuridico esistono, quindi, confessioni che hanno stipulato intese, enti di culto riconosciuti giuridicamente ed associazioni di culto esistenti di fatto.

La differenza tra queste diverse entità non tocca il diritto di libertà religiosa, che va ugualmente garantito, ma consiste in un diverso livello di rapporti con lo Stato italiano (es. di natura civilistica, patrimoniale, ecc.).

Inoltre, in aggiunta alla legislazione che dovrebbe promuovere l'esercizio delle libertà fondamentali, le leggi italiane forniscono anche regole che proibiscono esplicitamente discriminazioni di qualsiasi sorta, comprese quelle su base religiosa, in adempimento degli standards internazionali ed europei nel settore. Per esempio, per assicurarsi che l'Olocausto non sia mai dimenticato è stata impiantata presso l'Ufficio del Primo Ministro una Commissione per coordinare le celebrazioni in memoria della Shoah, incluse quelle collegate al Giorno della Memoria, celebrato il 27 gennaio di ogni anno, come stabilito dalla legge n. 211 del 2000, con il mandato di coordinare le iniziative che vengono organizzate in tutto il paese, con la partecipazione di istituzioni, scuole, O.N.G., media e privati.

Fatta tale premessa si riportano le iniziative attuate o proseguite nel corso del 2009 e che si riferiscono al tema della libertà religiosa.

La Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, adottata con decreto del Ministro dell'Interno il 23 aprile 2007, rappresenta tuttora un documento di alto profilo che, oltre a riaffermare i principi di uguaglianza delle confessioni e di libertà religiosa riconosciuta ad ogni persona, sancisce il diritto di ognuno di avere una fede religiosa, o di non averla, di essere praticante o non praticante, di cambiare religione, di fare opera di diffusione e di unirsi in organizzazioni confessionali.

La Carta sancisce inoltre che l'Italia promuove il dialogo interreligioso ed interculturale per far crescere il rispetto della dignità umana e contribuire al superamento di pregiudizi ed intolleranza.

Con riferimento agli articoli della Carta di maggiore interesse, si segnala l'art. 25 il quale afferma che, nello spirito della laicità accogliente, tutti i simboli e i segni delle religioni meritano rispetto, ferma restando la tradizione religiosa e culturale italiana, e che nessuno può ritenersi offeso dai simboli e segni di religioni diverse dalla propria. In tal modo l'ordinamento italiano si

differenza da altri Paesi dove, sempre nello spirito di laicità, è vietato portare nelle scuole e nei luoghi pubblici simboli particolarmente evidenti di una appartenenza religiosa.

Altro tema di particolare delicatezza che la Carta affronta è quello relativo alle fogge di vestiario connesse con prescrizioni religiose o con tradizioni culturali; l'art. 26 ricorda che l'Italia non pone restrizioni all'abbigliamento della persona, purchè liberamente scelto e non lesivo della sua dignità. In tal senso l'Italia non impedisce ad esempio l'uso del c.d. velo. Non sono solo accettabili, per comprensivi motivi di ordine pubblico, forme di vestiario che nascondono il volto perché ciò impedirebbe il riconoscimento della persona.

La Carta discende dalla "Dichiarazione sul dialogo interreligioso come fattore di coesione sociale in Europa e come strumento di pace nell'area mediterranea" adottata dai Ministri dell'Interno dell'Unione europea e fatta propria dai Capi di Stato e di Governo durante il Consiglio europeo di Bruxelles del 12 dicembre 2003 al termine del semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea. ed è stata redatta con lo scopo di essere divulgata a tutti i livelli. In questo senso, in Italia si sono e si stanno adoperando i Prefetti che, nell'ambito delle Province, rappresentano lo Stato sul territorio.

Le iniziative promosse sono di vario tipo; si ricordano quelle rivolte verso il mondo scolastico per la diffusione nei giovani di tali valori.

Lo Stato italiano, attraverso la Direzione Centrale degli affari dei Culti del Ministero dell'Interno – Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, è da sempre sensibile alle problematiche della libertà religiosa ed interviene allo scopo di garantire il pluralismo religioso e l'esercizio del diritto inviolabile della libertà di culto, nella forma individuale e associata, provvedendo altresì a migliorare la conoscenza e la diffusione delle varie realtà religiose.

Nel quadro delle iniziative finalizzate a garantire la concreta osservanza di tale importante forma di libertà è stato dato nuovo impulso all'Osservatorio sulle politiche religiose, incardinato nella richiamata Direzione Centrale, con compiti di studio e monitoraggio di tutte le realtà presenti nel Paese con l'intento anche di rilevare, nelle modalità di espressione del diritto alla libertà religiosa, in forma individuale o associata, l'intendimento delle stesse di svilupparsi secondo principi democratici e di integrarsi nel tessuto sociale pur mantenendo la propria identità religiosa.

In questo lavoro ci si avvale dell'operato dei Prefetti e del flusso di informazioni provenienti dalla Prefetture la cui fattiva collaborazione consente di conoscere le diverse iniziative adottate sul territorio.

Attualmente, l'Osservatorio, per l'anno 2009, ha avviato una rilevazione, con la collaborazione delle Prefetture allo scopo di osservare l'intero panorama del mondo religioso presente nel nostro territorio, di monitorare i fenomeni connessi all'esercizio della libertà religiosa, costituzionalmente garantito, di individuare gli elementi di criticità, di ricercare soluzioni alle problematiche. Elemento caratterizzante della rilevazione è l'acquisizione di informazione su buone prassi attuate in sede locale, da diffondere in altre realtà territoriali, indirizzate a favorire il dialogo tra le diverse fedi religiose e a promuovere l'integrazione.

Sebbene la rilevazione sia rivolta nei riguardi di tutte le confessioni, gran parte delle tematiche che emergono sono riferite al mondo dell'islam che pertanto è seguito con particolare attenzione. Nella considerazione delle difficoltà che i culti diversi dal cattolico ed in particolare l'islam, incontrano nella realizzazione dei propri luoghi di culto, la rilevazione è diretta a conoscere non solo le normative regionali sull'edilizia di culto ma più concretamente i provvedimenti che i Comuni capoluogo di provincia hanno adottato circa l'individuazione delle aree ed i finanziamenti da destinare a tale scopo.

Considerato che le realtà religiose sono diversamente distribuite sul territorio e le problematiche emergenti differiscono nei vari ambiti locali, la rilevazione è stata improntata con lo scopo di affrontare singolarmente la prospettiva di integrazione e di pacifica convivenza. In tale quadro il Prefetto può svolgere un ruolo di mediazione tra i diversi interessi e si pone come organismo di raccordo per la soluzione delle problematiche e per la promozione di iniziative di integrazione.

Scopo della rilevazione è anche quello di poter valutare congiuntamente con le Prefetture ipotesi progettuali finalizzate all'integrazione, alla comunicazione e al dialogo interreligioso. La rilevazione è partita a fine marzo 2009 per cui si è ancora in attesa dei relativi risultati.

Luoghi di culto

La nostra Carta Costituzionale nell'art. 19 riconosce il principio di libertà religiosa prevedendo la possibilità per chiunque- cittadini, stranieri ed apoliti- di professare in qualsiasi forma, individuale ed associata, la propria fede religiosa e di esercitarne in privato ed in pubblico il relativo rito. Espressione, quindi, del suddetto principio di libertà religiosa è la disponibilità da parte di qualsiasi confessione religiosa di un luogo di culto ove i fedeli della stessa possano esercitare le precitate funzioni religiose.

La problematica dei luoghi di culto va inquadrata nell'ambito della materia "governo del territorio" dove lo Stato ha una potestà legislativa in via concorrente con le stesse Regioni e nel quadro della materia urbanistica e dell'edilizia di culto la cui potestà legislativa è invece in capo alle Regioni in quanto materia in questione – così come dispone l'art. 117 della Costituzione - non è contemplata tra quelle espressamente riservate allo Stato in via esclusiva o concorrente. Le relative funzioni amministrative sono ugualmente attribuite alle Regioni che possono delegarle alle Province, Comuni od altri enti locali.

La possibilità di disporre di luoghi di culto è consentita a tutte le confessioni, indipendentemente dal fatto che abbiano stipulato intese con lo Stato italiano. Questo principio è stato affermato da alcune sentenze della Corte Costituzionale che nel dichiarare illegittime alcune leggi regionali nelle parti in cui consentivano l'edificazione di luoghi di culto esclusivamente alle confessioni dotate di intese, ha affermato che l'edilizia di culto deve soddisfare le esigenze religiose dei cittadini in funzione di un effettivo godimento della libertà religiosa e che tutte le Confessioni religiose sono uguali di fronte allo Stato.

La tematica dell'edilizia di culto costituisce uno degli ambiti di interesse della rilevazione per l'anno 2009 che l'Osservatorio sulle politiche religiose, incardinato presso il Ministero dell'Interno, vuole scandagliare, rilevandone le eventuali criticità, anche sotto l'aspetto della concreta attuazione.