



# ORDINES

*Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee*

ISSN 2421-0730

NUMERO 1 – GIUGNO 2022

LINDA FREGOLI

## *L'uguale libertà religiosa in Italia*

Cronaca del convegno tenuto alla Camera dei Deputati,  
Roma, 5 maggio 2022

**ABSTRACT** - The event has not only brought forth the most important issues regarding religious freedom from the viewpoint of denominational stakeholders (*intese* for those religious denominations that do not have it yet; a general law on religious freedom, and the establishment of permanent consultation tables with State institutions), but it was also tangible proof of the possibility of fruitful interreligious dialogue.

**KEYWORDS** - religious freedom, interreligious dialogue, religion-state relations, *intese*

1/2022

LINDA FREGOLI\*

*L'uguale libertà religiosa in Italia*

Cronaca del convegno tenuto alla Camera dei Deputati,  
Roma, 5 maggio 2022

Il 5 maggio 2022 si è tenuto alla Sala delle Conferenze della Camera dei deputati (Roma) l'incontro su «*L'uguale libertà religiosa in Italia*», co-promosso dal Gruppo di ricerca DiReSoM (Diritto e religione nelle società multiculturali), dal Centro interdisciplinare Scienze per la pace (CISP) dell'Università di Pisa e dalla Rete Università per la pace (RUniPace). L'evento si è svolto con il patrocinio dell'Università La Sapienza di Roma, del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Firenze, dell'Istituto Sangalli, dell'Associazione dei docenti universitari della disciplina giuridica del fenomeno religioso (ADEC), della Fondazione Remo Orseri e del Progetto REREDIEU (*Representing religious diversity in Europe. Past and Present & Features*) dell'Università di Siena<sup>1</sup>.

---

\* Dottoranda in Scienze Giuridiche nell'Università di Pisa.

<sup>1</sup> La scelta della data non è stata casuale: era intento degli organizzatori dar seguito alla collaborazione tra confessioni religiose ed organismi istituzionali che, nei mesi della prima ondata pandemica, aveva portato a definire i parametri di sicurezza per lo svolgimento delle celebrazioni religiose nel rispetto delle norme sanitarie anticontagio. A tale specifico scopo, il 5 maggio 2020 si era tenuta un'assemblea online organizzata dal capo del "Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione" alla quale presero parte i rappresentanti di varie organizzazioni religiose e del Ministero dell'Interno, e che vide la partecipazione dei Prof.ri Pierluigi Consorti e Paolo Naso in qualità di facilitatori del dialogo tra le parti confessionali e la parte pubblica – non prese parte all'assemblea la Chiesa cattolica, in quanto la CEI trattava la questione direttamente con il Governo. L'incontro online portò alla predisposizione di protocolli sanitari condivisi sottoscritti dal Presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte, dalla Ministra dell'Interno Luciana Lamorgese e dai legali rappresentati delle confessioni religiose volti a consentire la riapertura dei locali di culto. Per una rassegna del percorso politico-istituzionale che ha condotto alla stipula dei protocolli con la Conferenza Episcopale Italiana e le altre Confessioni religiose, si vedano, tra gli altri, A. LICASTRO, *Il lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia*, in *Consulta online* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 1/2020, 230 ss.; G. MACRÌ, *Brevi considerazioni in materia di governance delle pratiche di culto tra istanze egualitarie, soluzioni compiacenti e protocolli (quasi) "fotocopia"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2020, 68-77; M.L. LO GIACCO, *I "Protocolli per la ripresa delle celebrazioni delle confessioni diverse dalla cattolica": una nuova stagione della politica ecclesiastica italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 12/2020, 109.

L'intento primario di questa giornata è stato quello di favorire l'incontro costruttivo tra comunità di fede<sup>2</sup>, associazioni filosofiche non confessionali<sup>3</sup> e Istituzioni<sup>4</sup>, dando modo a ciascuna di esse di presentare agli altri le proprie riflessioni in merito al tema generale della libertà religiosa, alla sua attuazione e alle sue prospettive di sviluppo, ma anche di ascoltarsi vicendevolmente, rendendo possibile l'individuazione di difficoltà comuni e aspettative condivise. Al fine di favorire un dialogo spontaneo, è stata lasciata ai partecipanti completa autonomia di intervento, senza dare precise indicazioni quanto alle tematiche da trattare.

È significativo notare che gli interventi sono sempre partiti da una visione ampia della questione della libertà religiosa<sup>5</sup>, lasciando uno spazio molto limitato agli aspetti concreti specificamente rilevanti per una singola

---

<sup>2</sup> Hanno partecipato all'evento, in ordine di intervento: Abdellah Redouane per il Centro Islamico Culturale d'Italia – Grande Moschea di Roma; Mario D'Angelo per la Chiesa apostolica in Italia; past. Giuseppe Miglio per l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia; imam Abdullah Massimo Cozzolino per la Confederazione islamica italiana; past. Michele Passaretti, per la Consulta evangelica; past. Leonardo Samuele Pellerito, per le Chiese Elim in Italia; l'ap. Rolf Camenzind, per la Chiesa Neo-apostolica; Dr. Guido Morisco per la Comunità *Bahá'í* d'Italia; Dario Vardeu per la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, Marco Gensini per l'Istituto buddista italiano *Soka Gakkai*; Ilaria Valenzi per la Tavola valdese; padre Gheorghe Militaru per l'Arcidiocesi ortodossa romena d'Italia; Riccardo Bachrach per la Chiesa evangelica luterana in Italia; Pamela Harris per la Federazione italiana per l'ebraismo progressivo; Svamini Shuddhananda per l'Unione induista italiana; Filippo Scianna per l'Unione buddhista italiana; Nadia Bouzekri per l'Unione delle comunità islamiche in Italia; Davide Romano per la Chiesa cristiana avventista del settimo giorno; imam Abu Bakr Abd al-Rahim Alfonso Moretta per la Comunità religiosa islamica italiana; Noemi Di Segni per l'Unione delle comunità ebraiche italiane. Era inoltre presente per la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia l'archimandrita Symeon Katsinas, il quale non è intervenuto nel dibattito.

<sup>3</sup> È intervenuta l'Unione atei agnostici razionalisti (UAAR), per la quale ha parlato Adele Orioli.

<sup>4</sup> In questa occasione rappresentate dal Dott. Fabrizio Gallo, Direttore centrale degli affari dei Culti, e dall'On. Stefano Ceccanti, membro della I commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei deputati.

<sup>5</sup> Questo aspetto è stato ben evidenziato nell'intervento del Prof. Pierluigi Consorti, il quale ha sottolineato che «un incontro come questo è possibile oggi, a differenza del recente passato, perché nel frattempo è maturata una maggiore consapevolezza del principio di laicità, che costituisce il "nostro" modo di stare insieme, in senso agli attori religiosi. Ne è la prova il fatto che gli intervenienti non hanno inteso porre l'accento su questioni di esclusiva pertinenza o interesse dell'una o l'altra Confessione, ma è emersa la volontà condivisa di vivere ed affrontare insieme i problemi e le varie questioni senza distinzioni tra accademici, religiosi e non religiosi [...]».

confessione religiosa o per un gruppo di esse<sup>6</sup>. Partendo dai contenuti dei vari contributi è possibile individuare delle tematiche comuni. In primo luogo, il desiderio di dare vita ad una nuova “stagione delle intese”<sup>7</sup>; a tal proposito è stata sollecitata da più voci l’urgenza di nominare le commissioni ministeriali scadute dal 4 maggio 2018<sup>8</sup>. È inoltre emersa la

---

<sup>6</sup> In particolare, i delegati delle confessioni islamiche UCOII e COREIS hanno posto l’accento sulla questione della carenza di spazi cimiteriali idonei alla sepoltura dei fedeli musulmani. Sulla tematica in questione si vedano P. CAVANA, *La morte e i suoi riti: mutamenti culturali ed evoluzione normativa in Italia in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2009, in part. 20-29 e 32-37; S. ANGELETTI, *Le attività delle comunità islamiche a livello locale. Alcune considerazioni alla luce dei risultati della ricerca*, in C. CARDIA, G. DELLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia: identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015, 166-167, anche citato in F. RICCIARDI CELSI, *Pluralismo religioso, multiculturalismo e resilienza urbana: profili di diritto ecclesiastico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 12/2017, 21-22, nota 58. La Consulta Evangelica e l’UCOII hanno inteso ribadire la necessità di vedersi garantiti spazi adeguati alla celebrazione dei culti. Si è sostenuta in quest’ottica la necessità di consentire l’utilizzo di edifici con destinazione diversa a quella di culto per l’espletamento delle attività religiose. Sul punto è opportuno rilevare che il comune di Milano, già nel 2012, ha previsto in questi casi la possibilità di ottenere la modifica della destinazione anche senza esecuzione di opere di adeguamento che, talvolta, possono essere economicamente proibitive per le confessioni. Tuttavia, tale pratica non si è ancora sufficientemente diffusa in altre realtà comunali; cfr. A. FABBRI, *L’utilizzo di immobili per lo svolgimento di attività di culto in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 40/2013, 22.

<sup>7</sup> Si parla di stagioni perché alle fasi in cui sono state siglate intese si sono intervallati periodi di stallo normativo. La prima stagione è quella che ha visto tra il 1984 e il 1989 la firma e l’approvazione con legge delle intese con la Tavola valdese, le Assemblee di Dio in Italia, l’Unione delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno, e l’Unione comunità ebraiche in Italia. La seconda stagione ha avuto avvio solo nel 1995, quando furono siglate e approvate le intese con l’Unione cristiana evangelica battista e con la Chiesa evangelica luterana in Italia. La terza stagione è quella del 2012, che vede la firma delle intese con la Sacra Arcidiocesi ortodossa d’Italia ed Esarcato per l’Europa Meridionale, la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, la Chiesa apostolica in Italia, l’Unione buddista italiana e l’Unione induista italiana. Per una disamina delle varie stagioni delle intese, si veda P. CONSORTI, *1984-2014: le stagioni delle intese e la terza età dell’art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, del 2014. All’epoca non erano state ancora siglate né l’intesa con l’Istituto buddista italiano della *Soka Gakkai* (firmata il 27 giugno 2015 e approvata con la legge 28 giugno 2016, n. 130), né quella più recente con l’Associazione “Chiesa d’Inghilterra”, firmata dal Governo Conte I il 30 luglio 2019 e approvata con la legge 29 dicembre 2021, n. 240.

<sup>8</sup> Si tratta della commissione ministeriale consultiva per la libertà religiosa e di quella interministeriale per la negoziazione delle intese, entrambe prorogate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 maggio 2016 e definitivamente scadute il 4 maggio 2018. Non era stata ricostituita neppure la commissione per l’attuazione delle disposizioni dell’accordo tra Italia e Santa Sede, firmato a Roma il 18 febbraio del 1984, la quale era

necessità di sollecitare gli organi di rappresentanza democratica ai fini dell'elaborazione di una legge generale sulla libertà religiosa che valga per tutti, senza distinzione alcuna né di etnia, né di credo – posizioni areligiose e irreligiose comprese – e, infine, l'auspicio dell'istituzione di tavoli di consultazione permanente che mettano in collegamento gli *stakeholders* confessionali con le istituzioni dello Stato. Questi spazi di confronto dovrebbero costituire un'occasione stabile di confronto tra le diverse realtà religiose in un'ottica di scambio interculturale, consentendo la condivisione delle questioni di interesse comune e favorendo l'elaborazione di soluzioni condivise.

Nell'attuale regime giuridico, le confessioni prive di intesa ricadono sotto la legge 24 giugno 1929, n. 1159 sui culti ammessi, un "relicto normativo"<sup>9</sup> di epoca fascista di cui i presenti, nel corso dell'evento, non hanno esitato a chiedere l'abrogazione contestualmente all'emanazione di una legge generale sulla libertà religiosa. Nel vigente sistema di "pluralismo imperfetto"<sup>10</sup> a "triplo binario normativo"<sup>11</sup> per la relazione dei rapporti tra Stato e Confessioni religiose, una legge generale sulla libertà di religione consentirebbe – come sostenuto da gran parte degli intervenienti – di trovare un equilibrio più garantista per le istanze di tutte le confessioni, restituendo contemporaneamente alle intese il loro ruolo di *lex specialis* all'interno di un quadro di libertà già definito ed applicabile alla generalità degli attori religiosi<sup>12</sup>. Tuttavia, gli equilibri politici consegnati al Paese dalle

---

scaduta il 21 aprile del 2018. Le tre commissioni sono state ricostituite e nominate nel corso del mese di maggio 2022.

<sup>9</sup> In questi termini si è espresso A. DE OTO, *Le proposte di legge Santanchè-Palmizio sul registro delle moschee e l'albo degli imam: un tentativo di refurbishment della legge n.1159/1929?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 4/2018, 4.

<sup>10</sup> G. BOUCHARD, *Concordato e Intese, ovvero un pluralismo imperfetto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2004, 70; l'A. cita, parafrasandolo per adattarlo al contesto, il «bipartitismo imperfetto» di Giorgio Galli, per esplicitare come nel nostro ordinamento giuridico Chiese e religioni sono divise "per fasce di decrescente importanza", partendo dalla Chiesa cattolica, passando per le Chiese titolari di intesa, fino a giungere a quelle ancora sottoposte alla legge 1529 del 1929 sui culti ammessi.

<sup>11</sup> Dove il primo binario è riservato alla Chiesa cattolica, il secondo binario spetta alle confessioni religiose che regolano i loro rapporti con lo Stato attraverso una legge approvata sulla base di un'intesa (ex. art. 8, comma 3 Cost.), mentre il terzo binario, l'ultimo è riservato alle confessioni regolate dalla legge del 1929; cfr. A. DE OTO, *Le proposte di legge*, cit., 2.

<sup>12</sup> Nel proprio intervento, tuttavia, Adele Orioli (UAAR) ha inteso suggerire che sia improprio parlare di un "triplo binario" in materia di regolamentazione del fenomeno religioso poiché, se si ricomprendono anche le organizzazioni portatrici di istanze a-

elezioni di marzo 2018 non hanno consentito di portare avanti un simile progetto di legge<sup>13</sup>, né hanno permesso di fare progressi sul fronte delle intese<sup>14</sup>.

Del resto, in dottrina è ancora aperto il dibattito circa la reale utilità di una simile legge<sup>15</sup>, e si discute persino sulla sua legittimità costituzionale<sup>16</sup>.

Nel corso della serata non sono mancate voci leggermente dissonanti. Nonostante il diffuso consenso sull'utilità dello strumento normativo dell'intesa che permette di risolvere molte delle questioni pratiche sollevate nel corso dei vari interventi<sup>17</sup>, alcuni dei partecipanti hanno tenuto a far

---

religiose, sarebbe più opportuno parlare di un sistema a quattro livelli, essendo le associazioni filosofiche e non confessionali escluse dall'applicazione della legge sui culti ammessi.

<sup>13</sup> Sul tema si veda L. DE GREGORIO, *Laicità e progetti per una legge generale sulla libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e Pluralismo Confessionale*, 21/2020, 67-87.

<sup>14</sup> La difficoltà politica è stata sottolineata, nel corso del proprio intervento, dall'On. Stefano Ceccanti.

<sup>15</sup> Cfr. P. CONSORTI, *Diritto e Religione. Basi e prospettive*, Laterza, Roma-Bari, 2020, 150-52.

<sup>16</sup> Cfr. M. CANONICO, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità* in *Stato, Chiese e Pluralismo Confessionale*, 2010, 3.

<sup>17</sup> Tra queste particolarmente urgenti sono risultati essere il riconoscimento dei ministri di culto e delle festività religiose, soprattutto del riposo settimanale; oltre che l'annoso problema dei luoghi di culto, soprattutto per le comunità musulmane. Quanto alla qualifica di ministro di culto per le confessioni religiose prive di intesa, questa non deriva automaticamente dalla nomina e dalla certificazione confessionale. In altre parole, per poter compiere atti che producano effetti civili i ministri di culto di tali confessioni devono essere preventivamente approvati dal Ministero dell'Interno, in base alla procedura prevista dall'art. 20 del R.D. 28 febbraio 1930, n. 289 in quanto "nessun effetto civile può essere riconosciuto agli atti del proprio ministero compiuti da tali ministri di culto, se la loro nomina non abbia ottenuto l'approvazione governativa" (art. 3, comma 2 legge 1159/29); cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli editore, Bologna, 2020, 443-444. L'approvazione governativa non attribuisce rilevanza giuridica alla nomina, ma consente al ministro di culto interessato di compiere atti produttivi di effetti giuridici per l'ordinamento italiano – ad esempio, la celebrazione di matrimoni con effetti civili (si tratta, quindi, di una attestazione della loro "capacità certificativa"); cfr. M. CARNÌ, *I ministri di culto delle confessioni religiose di minoranza: problematiche attuali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 19/2015, 17-19; si veda anche P. CONSORTI, *Diritto e religione*, cit., 296-298. Sul riconoscimento delle festività religiose, del riposo settimanale e delle altre festività, cfr. M.R. PICCINNI, *Il tempo della festa tra religione e diritto*, Cacucci, Bari, 2013, 78. Sul "diritto al luogo di culto" cfr. C. LAPI, *Laicità e diritto all'edificio di culto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 19/2020, 107-122.

presente che questo strumento non risolve tutti i problemi che le confessioni, e i fedeli si trovano a fronteggiare quotidianamente<sup>18</sup>.

In primo luogo, l'intesa non serve per affermare la libertà religiosa, ma solo per regolare i rapporti con lo Stato<sup>19</sup>. Appare quindi necessario lavorare per promuovere un dialogo più largo che permetta di lavorare anche sull'aspetto educativo e formativo, così da facilitare una conoscenza reciproca che permetta di superare gli stereotipi e affrontare concretamente i problemi sul tavolo. Nel corso dell'incontro sono emerse anche alcune preoccupazioni relative ai possibili rischi di considerare le intese come l'unico strumento a disposizione per affrontare questioni che in realtà riguardano l'intera società civile, e sarebbe sbagliato considerarle come meri aspetti di politica ecclesiastica<sup>20</sup>.

Venendo infine alle proposte emerse, è utile richiamare che molti partecipanti hanno auspicato l'istituzione di tavoli permanenti di consultazione tra rappresentanti delle istituzioni e delle confessioni religiose, comprese quelle ancora prive di intesa. Questo dialogo è avvertito come una vera e propria necessità, che dovrebbe includere anche le associazioni filosofiche non confessionali, perché, come riferito da molti partecipanti al dibattito, la non credenza non è più avvertita come un'eccezione problematica<sup>21</sup>.

L'incontro si è chiuso con le conclusioni del Prof. Consorti e del Prefetto Gallo. Entrambi hanno fatto notare come l'incontro avesse pienamente raggiunto lo scopo di promuovere il dialogo interreligioso su

---

<sup>18</sup> Come sottolineato da Davide Romano, il quale non ha nascosto come anche per i fedeli della Chiesa cristiana avventista del settimo giorno permangano considerevoli problemi di natura pratica, nonostante l'intesa approvata già nel 1986.

<sup>19</sup> P. CONSORTI, *Diritto e religione*, cit., 89-100.

<sup>20</sup> La questione è stata sollevata, nel corso del suo intervento, da Filippo Scianna, presidente dell'Unione Buddhista Italiana (UBI), secondo il quale un eventuale "proliferare di intese" potrebbe avere l'effetto di togliere pressione al mondo politico affinché approvi una legge generale sulla libertà religiosa. La parcellizzazione del fenomeno religioso comporterebbe così il rischio che l'attenzione per il fenomeno religioso in sé, e di conseguenza per la libertà religiosa, venga meno alla coscienza civile, il che andrebbe a detrimento anche delle confessioni con intesa. I timori del presidente Scianna sono condivisibili se si considera quanto detto in nota 21 sul collegamento tra libertà religiosa e intesa, dove l'intesa è concepita come strumento serviente della libertà religiosa stessa, soprattutto nell'ottica di emancipazione dalla disciplina stabilita dalla legge 1159/29 sui culti ammessi.

<sup>21</sup> Particolarmente esplicita è stata la dichiarazione di Ilaria Valenzi, la quale ha ribadito come la piena cittadinanza delle religioni, della credenza e della non credenza sia parte fondamentale della cittadinanza in Italia e per questo la Tavola valdese si promotrice anche delle istanze di affermazione portate avanti dalle forme organizzate della non credenza.

temi concreti, e da questo punto di vista costituiva un punto di inizio di un percorso da non interrompere. Entrambi hanno concordato sul fatto che il modo migliore per affrontare certe criticità sia quello di condividerle in un contesto di dialogo e ascolto reciproco, nel rispetto gli uni degli altri. In prospettiva, sembra possibile procedere lungo questa strada di dialogo laico<sup>22</sup>, in cui le differenze non vengono annullate, ma permangono in un sentire comune che dà forza a tutti.

---

<sup>22</sup> P. CONSORTI, *Laicità all'italiana: incontro e dialogo*, in *Fede religiosa e fede laica in dialogo*, a cura di P. Scoppola e P. Consorti, Guerini, 2007, 126-142.