

UGUAGLIANZA E LIBERTÀ RELIGIOSA IN ITALIA, OGGI

FRANCESCO ONIDA
Università di Firenze

1. Il tema affidatomi richiederebbe, per essere svolto in maniera compiuta, ben altro tempo che una lezione giacchè ogni aspetto del diritto attinente al fenomeno religioso potrebbe e dovrebbe essere valutato in rapporto a quei principi. È invece giocoforza rinunciare qui all'esame e all'approfondimento delle singole norme che pur varrebbe a dar conto dei limiti di fondatezza delle mie asserzioni— e limitarmi piuttosto a tratteggiare sinteticamente una valutazione generale dei problemi italiani odierni in tal materia nonchè delle soluzioni che l'attuale stagione del nostro diritto ecclesiastico va proponendo.

Entro dunque subito in medias res ricordando i fondamentali punti di riferimento normativo.

La Costituzione della Repubblica italiana dedicò alla materia religiosa diverse norme specifiche (oltre, ovviamente, all'applicabilità di tutte le altre se del caso): l'art. 19 garantisce la libertà religiosa; l'art. 3 l'uguaglianza anche sotto tale aspetto; l'art. 7 vuole uno Stato tendenzialmente incompetente nella materia religiosa, però transitoriamente confermava il Concordato lateranense come bilaterale regolamentazione dei rapporti tra Stato e chiesa cattolica; l'art. 8 prevede che anche il diritto relativo alle altre confessioni religiose sia di fonte bilaterale; l'art. 20 impedisce le discriminazioni contro gli enti di culto. Inoltre dall'insieme di queste ed altre norme costituzionali, dapprima parte della dottrina ed ora la stessa Corte costituzionale (Sentenza n. 203/1989) ha ritenuto di poter dedurre che è pure fissato e garantito costituzionalmente al massimo livello il «carattere laico» dell'ordinamento italiano.

Ecco, direi che l'oggetto di questa chiacchierata consiste essenzialmente nel tentativo di dare una risposta alla duplice domanda: a quasi mezzo secolo dalla formulazione di quei principi, in che misura essi sono stati tradotti in atto, giuridicamente e socialmente? E sono essi ancora attuali e sufficienti a impostare per lo Stato un valido modo di affrontare e regolare il fenomeno religioso?

2. Quanto al principio di libertà religiosa si può dire che esso —dopo un primo decennio durante il quale era stato spesso violato— ha trovato nella corte costituzionale un difensore fermo e deciso, che ne ha saputo imporre il rispetto e l'attuazione almeno per quanto attiene alla sua funzione di impedire che dallo stato siano imposti comportamenti o dichiarazioni a carattere religioso o siano frapposti ostacoli alla propaganda e ai riti di qualsiasi culto. Questo aspetto per così dire «in negativo» della libertà religiosa, che è certamente il più essenziale e tradizionale, davvero il

«minimo indispensabile», è ormai in Italia sostanzialmente rispettato dalle leggi e dalla coscienza sociale, nonostante alcune eccezioni che non mancano di destare preoccupazione ma che s'intrecciano col secondo quesito cioè quello del valore «attuale» dell'impostazione classica del problema della libertà religiosa.

3. Ben più difficile e articolata si presenta la valutazione relativa al principio dell'uguaglianza, non appena si voglia superare il suo valore minimale di esclusione delle discriminazioni direttamente fondate sull'appartenenza a un determinato culto. In verità l'uguaglianza in materia religiosa potrebbe con sicurezza e facilità essere assicurata rinunciando a qualsiasi legislazione speciale per il fenomeno religioso. Ma tale scelta legislativa non può essere l'unico modo costituzionalmente corretto di attuare quel principio, dato che la Costituzione stessa, lungi dall'imporgli, prevede espressamente la possibilità che le confessioni religiose siano regolate in maniera speciale purché bilaterale (artt. 7 ed 8). Posto dunque che il legislatore italiano, pur non essendovi obbligato (esserlo costituirebbe una carenza di sovranità), «può» legiferare (con vincoli di forma —la bilateralità— che garantiscono limiti di contenuto) in materia ecclesiastica, resta da vedere se e come possa farlo —e se lo abbia fatto— in maniera rispettosa del principio d'uguaglianza.

È ben certo che tale principio non ammette una applicazione di tipo meccanicistico. Anzi, compito del legislatore è per sua natura proprio quello di determinare quando le situazioni differiscano di fatto e richiedano perciò una regolamentazione corrispondentemente diversa. In questa operazione, nella quale essenzialmente esercita la sua discrezionalità politica, il legislatore potrà farsi portatore di particolari interessi soltanto entro i limiti determinati dalla Costituzione, limiti tra i cui principali si annovera appunto il rispetto del principio di uguaglianza. Giustamente allora la corte costituzionale italiana —così come molti altri controllori delle leggi, primo tra tutti la Suprema Corte degli Stati Uniti— ha interpretato quel principio come «criterio della ragionevolezza delle differenziazioni normative», rispettando così, anzi valorizzando, il ruolo «politico» del legislatore, al quale compete di introdurre qualsiasi differenziazione normativa purché razionalmente corrispondente a differenze di fatto effettive e controllabili.

4. Nella nostra materia però a quel limite generale si aggiungono per il legislatore italiano altri limiti del tutto particolari che in parte lo integrano e in parte lo superano: sono i limiti posti dagli art. 7 ed 8 della Costituzione, secondo i quali una regolamentazione delle confessioni religiose non può che avere origine bilaterale. Il rapporto con il principio di uguaglianza è evidente: infatti il principio della bilateralità vuol proprio costituire la migliore e più sicura garanzia che differenziazioni normative siano introdotte solo per aderire ad effettive diversità di esigenze spirituali tra una confessione e l'altra. Tuttavia gran parte della dottrina ecclesiasticistica italiana ha valorizzato eccessivamente —e perciò erroneamente— l'indubbio nesso sopra indicato che lega il principio di bilateralità con quello di uguaglianza. Essa ha praticamente considerato il secondo totalmente risolto nel primo, dimenticando che il consenso della confessione garantisce solo che la norma sia sufficientemente qua e valida per questa ma non garantisce affatto ch'essa non crei privilegi e non sia quindi corrispondentemente iniqua e discriminante verso coloro che non partecipano all'accordo (a parte il fatto che persino la confessione stessa potrebbe accettare singole norme discriminatrici se ritenesse conveniente l'Intesa nel suo insieme). In realtà gli articoli 7 ed 8 della Costituzione «aggiungono» un limite particolare alla competenza del legislatore italiano ma non liberano quest'ultimo dal dovere di emanare norme che nel contenuto siano sempre rispettose degli altri principi costituzionali, tra cui prima di tutto quelli fondamentali di libertà ed uguaglianza.

Non mi pare che ciò sia sempre avvenuto negli accordi («Concordato») con la

chiesa cattolica e «Intese» con alcune confessioni di minoranza) conclusi a partire dal 1984 sulla base degli artt. 7 ed 8 della Costituzione: nel nuovo Concordato norme importanti sono redatte in modo da lasciare adito a troppi dubbi interpretativi (insegnamento della religione nella scuola pubblica, giurisdizione in materia matrimoniale, principio della collaborazione Stato/Chiesa in altre materie non precisate) ed altre impegnano lo stato laico in un forte intervento finanziario a favore della Chiesa; nelle altre Intese fanno spicco evidenti privilegi, come quello che tra gli obiettori di coscienza al servizio militare esenta i soli avventisti dal sottostare a un controllo circa la loro sincerità e quello che consente ad ebrei ed avventisti di non lavorare il sabato (con una previsione di recupero delle ore, che molto spesso si rivelerà inattuabile).

Inoltre è da sottolineare che tutta questa nuova legislazione relativa a singole confessioni rende sempre più marcata la differenza di trattamento rispetto a tutti gli altri culti, retti ancora dalla legislazione del 1929. Né ciò dipende dalla volontà di quei culti di non avere rapporti speciali con lo Stato. Al contrario molte altre confessioni (ad esempio i testimoni di Geova) hanno chiesto di concludere analoghe intese con lo Stato, ma finora ciò è stato evitato con varie motivazioni poco convincenti. Il fatto è che ci si comincia a rendere conto della difficoltà e del pericolo che comporta questa politica legislativa in materia ecclesiastica all'insegna dell'estemporaneità, conducente a una polverizzazione normativa e ad una rincorsa nella ricerca di specifici privilegi.

Nel tentativo di modificare tale tendenza, ora il Governo si appresta a varare una legge generale sulla libertà religiosa (il Consiglio dei Ministri ha approvato in data 14-9-1990 un testo dal titolo «Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi»); e nel frattempo rifiuta, senza legittime giustificazioni, di accedere a nuove Intese. Ma è fin troppo ovvio che una legge generale difficilmente potrà far venir meno l'interesse di una confessione ad ottenere un'Intesa che riconosca anche ad essa peculiari privilegi corrispondenti a quelli ottenuti dalle confessioni che ne sono già dotate: e tra l'altro la legge generale, in quanto unilaterale, dovrebbe regolare solo aspetti della libertà religiosa individuale ma non potrebbe riguardare le confessioni in quanto tali visto che per quest'ultime la Costituzione consente solo una legislazione concordata (questo limite però non sembra sempre rispettato nel testo approvato dal Consiglio dei Ministri, il che potrebbe creare ulteriori problemi di costituzionalità).

5. Insomma l'Italia sta vivendo in fatto di politica ecclesiastica una stagione ricca di elementi nuovi, taluni anche validi e di grande interesse, però estremamente confusa e carente di una impostazione di fondo ben meditata. E di tale manchevolezza risentono essenzialmente il principio di uguaglianza e quello di laicità.

In fatto di politica ecclesiastica oggi il problema fondamentale per l'Italia è appunto questo: individuare e delineare con chiarezza quali parametri debbano costituire i punti di riferimento perché una legislazione speciale non manchi di ragionevolezza e risulti legittima dal punto di vista dei principi di uguaglianza e di laicità.

Naturalmente questo problema si pone solo per il caso in cui il legislatore ritenga politicamente opportuno procedere all'emanazione di una legislazione speciale, fermo restando che gli articoli 7 ed 8 della Costituzione non l'obbligano a farlo ma si limitano a dettare l'iter da seguire «qualora voglia farlo». Ritengo importante questa precisazione, e da tenere ben presente. Infatti la valutazione della legittimità, sotto il profilo dell'uguaglianza, di una normativa bilaterale dovrà essere tanto più rigorosa in quanto il legislatore potrebbe sempre rifugiarsi in un atteggiamento di liberale e rispettoso separatismo, lasciando la materia regolata dal diritto comune, mentre non v'è dubbio che minore sarebbe lo spazio per un giudizio critico se lo stato fosse «obbligato» a trovare un'intesa con le confessioni religiose.

6. Nel tentativo, dunque, di dare una colorazione più concreta ai *limiti che dai principi costituzionali discendono per il legislatore italiano nella materia religiosa*, mi pare si possano individuare più profili, diversi ma in ultima analisi concorrenti.

Il primo è rappresentato dal *principio di «laicità»*, ispirato al principio d'incompetenza. Sebbene la corte costituzionale nel momento stesso in cui l'ha affermato abbia dato una propria interpretazione (riduttiva) di quel concetto, non v'è dubbio che il principio di laicità, pur non introducendo ulteriori limiti che non fossero già contenuti nelle altre norme costituzionali, quanto meno rende particolarmente esplicito e chiaro che l'ambito di applicazione del principio di uguaglianza, non solo riguardo agli individui ma anche ai gruppi, non attiene soltanto alle differenze di trattamento tra una fede religiosa e l'altra bensì esclude altresì qualsiasi privilegio per il fenomeno religioso rispetto ai fenomeni sociali non caratterizzati dall'elemento della religiosità. Ciò è quanto dire che l'elemento fideistico non può di per sé essere addotto a giustificazione di un trattamento più vantaggioso: *cosiché una legislazione privilegiaria per la materia religiosa può aversi solo se si tratta di dare più piena attuazione ad impegni derivanti da altre norme della stessa Costituzione* (di tal sorta vedo essenzialmente le garanzie della libertà religiosa, individuale e collettiva, sancite dagli articoli 8 e 19 della Costituzione).

Il secondo ordine di confini posti dalla Costituzione al legislatore deriva — *a contrario* — dall'art. 8 (7 per la Chiesa cattolica). Infatti, se i rapporti tra Stato e confessioni sono regolati mediante accordi bilaterali, la mancanza — per qualunque motivo — di accordi impedisce al legislatore di emanare per esse alcuna legislazione, per quanto favorevole. Ogni questione attinente ad aspetti nei quali venga in rilievo l'elemento istituzionale, il rapporto tra fede e confessione in quanto tale, dovrà essere lasciata al diritto comune. *Oggetto di legislazione unilaterale può essere soltanto la migliore attuazione della libertà religiosa individuale* (art. 19 della Costituzione).

Un terzo ambito di limiti discende dal *principio di uguaglianza*, applicato ora al rapporto tra confessioni regolate da un'Intesa e confessioni che, essendone prive, sono rette dal diritto comune. Come si è detto, la bilateralità della fonte normativa non libera il legislatore dagli altri vincoli costituzionali. Il principio dell'uguaglianza senza distinzione di religione continua ad impedire la concessione di privilegi. *La specialità della regolamentazione consensuale sarà dunque legittima soltanto fin dove corrisponda a specifiche esigenze di libertà religiosa, ma non oltre.*

In fine, come quarto profilo, è da considerare il *rapporto tra l'una e l'altra Intesa*. Qui è da sottolineare l'estrema difficoltà di operare una valutazione sotto il profilo dell'uguaglianza. Dovrà il giudizio rimanere sempre paralizzato dall'esistenza stessa dell'accordo, dovendosi considerare sufficiente il fatto che la confessione si sia dichiarata complessivamente soddisfatta del trattamento ottenuto o invece specifiche diversità ingiustificate di trattamento sono ancora da ritenere illegittime? (tra l'altro, l'odierna soddisfazione di una confessione per l'Intesa ottenuta potrebbe venir meno domani, quando risultasse che ben maggiori concessioni sono contenute in una successiva Intesa conquistata da un'altra confessione). Credo non vi siano dubbi sul fatto che la legittimità di ogni singola norma continui in teoria ad essere soggetta al raffronto con la regolamentazione data al medesimo o corrispondente problema in altre Intese. Ma molti dubbi nascono circa la possibilità di rendere concreta tale valutazione. Infatti la mancata previsione nell'Intesa con «A» di quanto concesso a «B» potrebbe dipendere dal fatto che «A» non era neppure interessato a quell'aspetto; o invece potrebbe lo Stato aver riscontrato la richiesta di «B» molto più necessitata (ad esempio perché «vitale» per la libertà stessa di quella fede religiosa) di quella di «A» (che cercava solo un vantaggio sul piano civile, senza corrispondenza con proprie imprescindibili esigenze religiose) o potrebbe dipendere da

ancora altri motivi. È molto probabile che, a parte casi estremi, la bilateralità della fonte finisca con il vanificare in pratica l'utilizzabilità del giudizio di legittimità sotto il profilo dell'uguaglianza, tutte le diversità di regolamentazione presentandosi formalmente come corrispondenti a riconosciute ed accettate diversità di esigenze (pur potendo benissimo non essere tali sostanzialmente). Certo il problema sarebbe molto più grave —praticamente insolubile— se per mezzo di Intese potesse essere concesso qualsiasi privilegio. Ma le limitazioni già viste restringono comunque l'ambito della legislazione speciale emanabile al settore della *libertà religiosa*, eventualmente bisognosa di norme specifiche per la sua più piena attuazione: *È questo allora il parametro rispetto al quale valutare anche la giustificabilità delle concessioni fatte dal legislatore all'una e negate all'altra confessione*: un parametro certo non preciso bisognoso anch'esso di interpretazione, però vero e non generico e discrezionale.

7. Così, tutti i profili delle limitazioni poste dalla Costituzione alla discrezionalità del legislatore in questa materia concorrono in ultima analisi a confermare l'illegittimità di una legislazione speciale a carattere religioso la quale non abbia come oggetto la più piena e concreta attuazione dello stesso diritto di libertà religiosa.

Non vale dunque a salvare la legittimità di una legislazione privilegiana per le confessioni o per il fenomeno religioso la considerazione che il carattere pluralista e sociale dell'ordinamento italiano comporta un generalizzato atteggiamento interventista dello stato per favorire la realizzazione di molti tipi di interessi dei cittadini e delle formazioni sociali, cosicché anche l'intervento a favore del soddisfacimento di interessi religiosi troverebbe logico e normale inquadramento in tale carattere del sistema. Per il fenomeno religioso infatti la Costituzione ha disposto un sistema apposito attraverso il complesso dei principi di speciale libertà, uguaglianza, incompetenza, laicità, bilateralità: un sistema molto più garantista per quanto attiene alle esigenze di libertà, e con la chiamata delle confessioni addirittura a partecipare al momento legislativo, ma al tempo stesso un sistema nel quale i principi d'incompetenza, laicità e uguaglianza negano quell'assoluta libertà di intervento a sostegno degli interessi d'individui e gruppi che è invece consentita negli altri casi.

8. L'attenzione torna allora a concentrarsi sul valore del principio di libertà religiosa, «chiave unica» per mezzo della quale il legislatore può introdurre nell'ordinamento norme speciali a favore del fenomeno religioso.

Abbiamo già detto che quel principio risulta in Italia (e quasi ovunque nel mondo occidentale) ormai sufficientemente rispettato nella società e nell'ordinamento limitatamente al suo aspetto più tradizionale ed essenziale, cioè quello per così dire «in negativo», che dallo stato pretende essenzialmente astensione. Ma oggi si è fatta strada una concezione ben più impegnativa, e per così dire «attiva», dei diritti di libertà, la quale richiede per essi non più semplicemente la astensione dello stato ma anzi un intervento sempre più fattivo in funzione di promuovere le condizioni sostanziali atte a rendere più concreta la possibilità di esercitare tali diritti. Secondo questa concezione, molte delle usuali forme di appoggio dello Stato alla religione sarebbero giustificate «in quanto dirette ad assicurare la concreta possibilità di esercizio del diritto di libertà religiosa»: si sostiene che potrebbero vantare questo tipo di fondamento ad esempio gli aiuti economici, il riconoscimento del matrimonio religiosa e della sua giurisdizione, i vari tipi di cappellانات, l'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche, il riconoscimento dell'obiezione di coscienza nei casi di radicali contrasti tra obblighi civili e obblighi religiosi, ecc.

A mio avviso una esemplificazione così vasta è rivelatrice del fatto che per tal via si tende essenzialmente a vanificare l'efficacia del principio d'uguaglianza, limitandosi a trovare un nuovo fondamento giuridico per i favori di sempre.

Sono convinto anch'io che l'ambito di efficacia del principio de libertà religiosa

non possa essere ristretto all'esclusione di norme speciali impeditive o costrittive bensì possa richiedere talvolta —e quindi giustificare, anche a fronte dei principi di uguaglianza e di laicità— speciali favori e concessioni. Ma ciò non può essere senza limiti, non può servire a paralizzare le altre norme costituzionali in materia: il che invece avviene secondo la tesi proposta, ad esempio —tipicamente— quando si afferma che la libertà religiosa richiede (e perciò pretende dallo Stato) il possesso dei mezzi economici necessari a non risentire un peso eccessivo per il suo esercizio.

9. Credo invece che un principio fondamentale come quello di libertà religiosa proponga *più livelli di pretese dall'ordinamento*, non tutti in grado di condizionare la costituzionalità della legislazione ordinaria. Il *primo livello* lo abbiamo già visto: *esso pone senz'altro nella illegittimità* qualunque norma speciale diretta ad imporre, impedire, limitare, condizionare la manifestazione o l'esercizio del culto (è da notare l'aspetto «negativo», consistente nell'escludere che possano essere comunque richieste dichiarazioni circa la posizione religiosa individuale: ciò è importante, perché invece oggi in Italia è in atto una tendenza ad accantonare questo aspetto e consentire le richieste di dichiarazioni, naturalmente allo scopo di poter meglio provvedere a soddisfare gli interessi religiosi ma tuttavia con il rischio che domani le dichiarazioni possano essere utilizzate per discriminare chi risulta su posizioni contrarie al sistema).

Il *secondo livello* consiste nel *pretendere quelle rare eccezioni al diritto comune che da un lato sono assolutamente necessarie per la vita stessa di confessione religiosa* mentre d'altra parte non sono di particolare necessità per il benessere della società civile (basti pensare per la religione cattolica al rispetto del segreto confessionale o alla liceità dell'uso del vino nella Messa pur nel contesto di una eventuale legislazione che vietasse in generale detenzione e uso di bevande alcoliche). Trattasi di quel livello che nel diritto costituzionale americano sfocia in eccezioni introdotte nel momento giurisprudenziale per fattispecie concrete, lasciando per tutti gli altri in vigore la norma generale. Nel diritto italiano un risultato analogo può essere quasi sempre conseguito attraverso una sentenza «additiva» della corte costituzionale, introducente nella legge generale —così come potrebbe fare il legislatore— la necessaria eccezione a favore di quel principio religioso che altrimenti risulterebbe irrimediabilmente compresso.

Ad un *terzo livello* di efficacia il principio di libertà religiosa chiama in gioco e *legittima l'intervento del legislatore perché esso emani una normativa speciale atta a rendere più concretamente esercitabile quel diritto in fattispecie nelle quali altrimenti esso resterebbe astratto e poco praticabile*. Ne è un tipico esempio il caso dell'assistenza spirituale da assicurare ai fedeli che si trovano in condizioni di non potersi agevolmente recare essi stessi presso i proprio luoghi e ministri del culto (carcerati, militari, degenti in ospedale). In questi casi però il fondamento costituzionale della regolamentazione speciale non libera il legislatore da ogni vincolo derivante dagli altri principi fondamentali. Al contrario *il suo intervento dovrà cercare le modalità meno possibile contrastanti con gli altri principio costituzionali e comunque restare nei limiti minimi richiesti dalla logica dello scopo legittimamente perseguito*: nel caso dell'assistenza spirituale, ad esempio, sarà legittima la speciale previsione di un diritto di accesso al carcere per i ministri di culto (naturalmente secondo determinate regole); ma l'istituzione di un sistema di cappellanato confessionale (retribuito dallo Stato) mi pare sconfini oltre la logica consequenziale all'esercizio del diritto di libertà religiosa, perdendo quindi la propria giustificazione nel contrasto con i principi di uguaglianza e di laicità.

Un *quarto livello*, infine, vede a mio avviso il principio di libertà religiosa esprimere una *efficacia indiretta, di semplice indicazione per il legislatore* affinché esso, dovendo valutare molte ragioni opposte per poter scegliere tra i diversi possibili

modi di regolare una determinata materia, tenga presente anche questa «ragione» cioè il fatto che «una» tra quelle regolamentazioni sarebbe particolarmente «in linea» con il suddetto principio costituzionale giacché essa risulterebbe «anche» *d'aiuto per il soddisfacimento degli interessi religiosi*, rendendo disponibili per tale fenomeno degli strumenti —economici o normativi— il cui possesso consente un più con creto ed agevole esercizio del diritto di libertà religiosa. A mio avviso solo questo è accoglibile della tesi tendente a leggere nella interpretazione più lata («attiva») del principio di libertà religiosa la giustificazione per qualunque intervento pubblico —anche brutalmente economico— a favore delle confessioni. Vale a dire che, oltre ai tre livelli di efficacia più tipici sopra visti, il principio costituzionale svolge anche una generica funzione d'indirizzo, che non è da sottovalutare perché il legislatore dovrebbe sentire il costante impegno di attuare la Costituzione anche nel suo spirito globale non tradotto in obblighi specifici. *Ciò però non consente al legislatore di oltrepassare alcuni degli altri limiti della Costituzione emanando una regolamentazione che dia alle confessioni aiuti speciali. Sarà invece all'interno delle scelte per una normativa «di diritto comune» che potrà essere eventualmente preferita quella gradita alla religione qualora non sussistano più forti ragioni contrarie.* Comunque ci stiamo muovendo su di un terreno caratterizzato dalla discrezionalità politica, dove il favore per la libertà religiosa può essere tenuto presente accanto agli altri elementi di valutazione ma non ha più la forza di imporre una scelta determinata né quella di legittimare una regolamentazione speciale contrastante con i principi d'uguaglianza, d'incompetenza, di laicità.

Così ad esempio in campo economico il legislatore, volendo favorire il soddisfacimento degli interessi religiosi, potrebbe bensì trovare una giustificazione di livello costituzionale nello stimolo che gli viene dal diritto di libertà religiosa ad agevolare l'esercizio procurando i mezzi necessari, ma ciò dovrebbe fare modificando lo stesso diritto comune vigente per tutti e non già emanando una norma speciale per il fenomeno religioso: potrebbe ad esempio consentire una deduzione fiscale per tutte le donazioni fatte ad enti senza scopo di lucro, ma non già solo per quelle fatte alle confessioni religiose; e può far determinare dai contribuenti l'utilizzazione di una quota del reddito d'imposta ma non potrebbe limitarsi a consentire soltanto la destinazione di tale quota alle confessioni religiose.

10. Rispetto al quadro delle esigenze e delle indicazioni costituzionali così tratteggiate —quadro profondamente innovativo, che ritengo tuttora degno di essere attuato in quanto capace di impostare per lo Stato un valido modo di affrontare e regolare il fenomeno religioso— il legislatore italiano degli anni ottanta ha compiuto una serie di scelte attuative che viceversa tendono a modificare l'assetto pre-costituzionale nel modo forse più appariscente ma meno sostanziale possibile. Soprattutto è notevole come l'indubbia positiva attenuazione (e in qualche caso addirittura il ribaltamento) del divario tra il trattamento riservato alla chiesa cattolica e quello fatto alle altre confessioni si configuri essenzialmente come lo scotto pagato per il ben più importante mantenimento di un regime di privilegio per il fenomeno religioso in generale (del quale ovviamente beneficia al 90% la chiesa cattolica).

Per raggiungere e legittimare questo risultato la lettura dei principi costituzionali della materia ha nettamente privilegiato l'indicazione di metodo —la bilateralità— contenuta nell'art. 8 (7 per la chiesa cattolica) e viceversa ha svalutato al massimo le indicazioni relative alla laicità e all'uguaglianza; mentre per il principio di libertà religiosa è stata abilmente reclamizzata l'interpretazione adatta a farne la giustificazione di qualunque favore legislativo.

In questo modo a mio avviso l'intero quadro costituzionale della materia risulta stravolto: uno stravolgimento desiderato dalla maggioranza politica e avallato dalla maggioranza della dottrina giuridica.