

A LIBERDADE RELIGIOSA EM ITÁLIA: “VINHO NOVO” EM “ODRES VELHOS”

RELIGIOUS FREEDOM IN ITALY: “NEW WINE” IN “OLD WINESKINS”

Davide Argiolas*

Resumo: O presente artigo teve por objetivo analisar o direito de liberdade religiosa no contexto da ordem jurídica italiana, com o intuito de evidenciar os défices de liberdade ainda existentes nesse país europeu em relação aos grupos religiosos minoritários, bem como evidenciar a sua incapacidade de responder aos desafios do crescente pluralismo confessional. Para realizar essa tarefa, depois de uma breve análise histórica da política eclesiástica italiana, o artigo debruça-se sobre os aspetos principais do atual direito eclesiástico vigente nesse país, examinando tanto as fontes quanto o reconhecimento positivo da liberdade religiosa nas vertentes individual e coletiva. Deste estudo resultou que o atual défice de liberdade religiosa para as minorias é o produto, entre outros fatores, da pesada herança histórica desse país, da preservação de um inadequado sistema bilateral de relações entre o Estado e os grupos religiosos que favorece um leque restrito de confissões, do facto de ainda estar em vigor parte da legislação fascista sobre os cultos admitidos, bem como da escassa vontade reformista nesse campo demonstrada pelas forças políticas. Para resolver essa situação, na parte final do artigo, defende-se uma profunda reforma do sistema, que, em primeiro lugar, deveria passar pela aprovação de uma lei geral de liberdade religiosa que fosse comprometida com a liberdade e a igualdade. Ao mesmo tempo, sublinha-se que essa mudança jurídico-política deveria ser acompanhada por uma renovação de mentalidades no que diz respeito à liberdade religiosa e à integração da diversidade.

Palavras-chave: Liberdade religiosa. Itália. Laicidade. Minorias religiosas.

Abstract: The present article aimed to analyse religious freedom in Italy. Its main purpose was to show that in this European country this basic civil liberty is still inadequately protected as far as religious minorities are concerned. In addition, it tries to demonstrate that Italy is unable to respond efficiently to religious pluralism's challenges. In doing this, after a short historical analysis, the article examines the Italian normative framework as it relates to religious phenomena, giving particular attention to its legal sources and to the components of religious liberty individually and collectively considered. From this survey, it emerged that the aforementioned situations are the result, among other reasons, of the historical Italian vicissitudes, of the preservation of a bilateral State-and-religion relation system on behalf of a limited array of religious organisations, of the fact that the fascist statute on admitted churches still be partly in effect, and of the lack of political reformism in this realm. In conclusion, the article argues for a wide and serious reform. In particular, it advocates that an applicable-to-all and freedom-friendly religious liberty law should be brought into law soon. At the same time, it stresses that such legal reforms should be accompanied by a change of mentality, so important in a country still struggling to accept diversity in religious matters.

Keywords: Religious freedom. Italy. Religious Neutrality. Religious minorities.

* Mestre em Direito pela Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Udine; Doutorando em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; Bolsista da Fundação para a Ciência e a Tecnologia; Rua Jangada de Pedra, 3.18.03, Bl. B, 4C, 1990603, Lisboa, Portugal; argiolasdavide@gmail.com

Introdução

No dia 19 de junho de 2010, cerca de um milhar de pessoas manifestaram-se pelas ruas de Roma, em uma iniciativa denominada Marcha pela liberdade religiosa em Itália. A manifestação de protesto, organizada pela *Alleanza Evangelica Italiana* e pelo partido dos *Radicali Italiani*, tinha como objetivo sensibilizar a opinião pública e os governantes em relação à falta de liberdade religiosa para com algumas realidades confessionais do país (ALLEANZA EVANGELICA ITALIANA, 2011).

Prima facie, esse tipo de manifestação poderia parecer descabido em um Estado constitucional de direito democrático que reconhece na sua Constituição o direito de liberdade religiosa, tanto na vertente individual quanto na coletiva, que declara a laicidade como um dos seus princípios supremos, e que, além disso, é signatário de convenções internacionais sobre os direitos humanos, como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), de 1950, ou o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), de 1966. Todavia, se analisarmos mais de perto o tecido normativo italiano e a sua aplicação pelas entidades administrativas, seremos confrontados com um quadro mais complexo e multifacetado, em que a parcela de liberdade reconhecida a alguns grupos religiosos minoritários está longe de ser conforme à solenidade das disposições constitucionais (LOPRIENO, 2009).

O presente ensaio pretende levar a cabo o estudo dessa situação, realçando as suas causas. Para esse efeito, será efetuada uma “radiografia” do direito eclesiástico italiano, tanto em uma perspectiva diacrónica quanto sincrónica. Particular atenção será concedida à análise das fontes e do direito de liberdade religiosa. Nas últimas páginas, serão apresentadas algumas propostas que possam tornar a Itália um país mais respeitador da liberdade religiosa das minorias. Particular destaque será concedido à necessidade de se adotar uma lei geral de liberdade religiosa que racionalize o direito eclesiástico italiano e implemente um sistema mais livre e permeado pela igualdade confessional.

Uma última observação: embora este artigo se debruce sobre a Itália, não pretendemos levar a cabo um mero estudo de direito estrangeiro ou uma reflexão comparatista, antes desejando elaborar ideias e princípios mais abrangentes, passíveis de extensão a outras realidades nacionais. Esperamos que esta análise possa contribuir para alcançar uma proteção mais eficaz da liberdade religiosa, sobretudo no que diz respeito às minorias, tanto em Itália quanto noutros países que apresentam problemas semelhantes.

1 Enquadramento geral do problema

Antes de tudo, devemos realçar que, contrariamente ao que ocorre noutros quadrantes, na ordem jurídica italiana não é costume registarem-se violações da liberdade religiosa resultantes de uma atitude laicista dos poderes públicos. Pelo contrário, a Constituição da República Italiana (CRI) encara a religião como um fenómeno positivo,

sendo a “laicidade à italiana” indicada frequentemente como uma laicidade moderada, que não dispensa formas de promoção do fenómeno religioso.¹

O défice de liberdade religiosa em Itália tem outras explicações.

Em nosso entender, resulta, em primeiro lugar, da existência de um modelo de relações entre o Estado e os grupos religiosos desadequado aos desafios suscitados pelas recentes mudanças socioreligiosas (emergência do pluralismo, erosão da tradicional homogeneidade católica, criação de novas comunidades religiosas autónomas e independentes, crescimento de religiões não autóctones em razão dos fluxos migratórios, etc.) (TOZZI, 2010). Esse modelo, baseado na celebração de acordos bilaterais entre o Estado italiano e as confissões religiosas, era apropriado para o período histórico durante o qual a CRI viu a luz (1947), em que as realidades confessionais em Itália se limitavam essencialmente à Igreja Católica, a alguns grupos protestantes e às comunidades hebraicas. Hoje, pelo contrário, estão presentes no país inúmeros grupos religiosos, frequentemente de tipo congregacional, não integrados em uma estrutura hierárquica e sem uma entidade nacional que os represente, tornando-se, assim, impossível a celebração de um correspondente número de acordos bilaterais, que fragmentariam o tecido normativo e fomentariam a proliferação de privilégios. Apesar de não responder satisfatoriamente às novas exigências de liberdade e igualdade reclamadas por uma porção cada vez mais considerável da sociedade, esse sistema bilateral mantém-se em vigor.

Em segundo lugar, resulta do facto de os grupos religiosos que não podem, ou não querem, celebrar um acordo bilateral com o Estado para a regulação da sua condição jurídica continuarem sujeitos à legislação em matéria promulgada durante o período fascista. Apesar das intervenções corretivas do Tribunal Constitucional, que expurgou as normas inconstitucionais, e da revogação de outras por parte de diplomas posteriores, essa legislação mantém um espírito autoritário e antiliberal, dificultando, em particular, a obtenção da qualificação como *enti morali* e a aquisição da personalidade jurídica civil para os grupos religiosos. Com o intuito de obviar a essa depreciável situação, foi repetidamente solicitada, nas últimas décadas, a aprovação de uma lei geral de liberdade religiosa, sem que, todavia, o Parlamento chegasse a aprovar algum projeto de lei. São várias as razões para esse impasse, entre as quais destacamos a oposição de alguns partidos políticos conservadores e de parte da sociedade civil às minorias religiosas, por recearem que a Itália possa perder a sua identidade, tanto cultural quanto espiritual, sobretudo por causa do aumento da população muçulmana. Além disso, a instabilidade governativa, que desde há alguns anos fustiga o país, tem contribuído para travar muitas mudanças necessárias.

Em terceiro e último lugar, julgamos que a situação deficitária da liberdade religiosa em Itália resulta da persistência, nesse país, da ideia tradicional de que essa

¹ Parte da doutrina e da sociedade civil denuncia exatamente o fenómeno oposto, isto é, a intensa e perdurante influência da Igreja Católica sobre a política italiana, com o intuito de impedir a criação de um Estado verdadeiramente laico. Essa influência ter-se-ia reforçado nas últimas duas décadas, graças principalmente aos governos de centro-direita. Exemplos dessa situação seriam as malogradas reformas na área da bioética, da legalização da eutanásia, do reconhecimento jurídico das uniões de facto e da remoção de símbolos sagrados nas escolas públicas e nos tribunais (VENTURA, 2010).

liberdade, quando referida aos grupos coletivos, não deve respeitar o princípio de igualdade de forma tão rigorosa como ocorre quando estejam em causa os particulares. De facto, durante muito tempo a existência de tratamentos diferenciados entre os grupos religiosos foi desvalorizada tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência, por não haver uma proibição explícita da CRI, que se limita a falar em igual liberdade das confissões diante da lei (art. 8º, n. 1). Essa fórmula, de certa forma ambígua, tem permitido à Itália privilegiar a Igreja Católica em relação às demais, bem como efetuar distinções dentro do próprio leque das confissões não católicas.

No entanto, nos últimos anos, as mudanças sociais que anteriormente relatávamos contribuíram para o aumento do debate acerca da liberdade e da igualdade religiosas. Em particular, parte da doutrina tem começado a salientar que as diferenças entre grupos religiosos são susceptíveis de se repercutirem na condição jurídica dos seus membros e, portanto, nas pessoas individuais. Por essa razão, têm aumentado os rogos para que a igualdade religiosa seja levada devidamente a sério.²

Neste artigo, defendemos que o princípio de laicidade do Estado obriga a equacionar o direito de liberdade religiosa em um horizonte de tendencial igualdade confessional, devendo admitir-se regimes diferenciados somente diante de relevantes motivos de cariz não estritamente religioso (importância histórico-cultural de uma religião em uma determinada comunidade social, necessidade de cooperação com as entidades públicas para a preservação do património artístico-religioso, etc.) e não por um mero princípio quantitativo (número de fiéis) ou por um vago apelo à tradição religiosa nacional. Somente dessa forma a proteção da liberdade religiosa será devidamente alcançada. De facto, embora seja abstratamente possível pensar na liberdade em termos absolutos, é inegável que a concessão de maior liberdade a alguns sujeitos, quando não devidamente fundamentada, acaba por gerar a percepção de uma injustificada restrição à liberdade nas demais confissões. Podemos chegar a afirmar, na senda do historiador italiano Spini (2003),³³ que a igualdade é sentida cada vez mais como o pressuposto da liberdade.

Em suma, sintetizando o tema deste artigo, podemos dizer que a Itália, em uma derradeira tentativa conservadora, está a tentar conter o “vinho novo” das mudanças sociorreligiosas nos “odres velhos” do seu tradicional direito eclesiástico,⁴ de cunho con-

² Segundo Spini (2000), uma ameaça menos visível à liberdade religiosa vem dos meios de comunicação italianos, que, por meio de um “martelamento ideológico incessante”, costumam passar uma imagem distorcida das confissões religiosas (às vezes inclusive da Igreja Católica) e censurar eventos importantes que lhes dizem respeito. O autor afirma que esta obra propagandística se infiltrou mesmo nos meios de informação que costumam ser considerados sérios e confiáveis. Para exemplificar, cita o caso de um dos mais importantes diários italianos, que, em 1999, distribuiu aos seus leitores um Dicionário Enciclopédico Universal, em que Protestante era definido como “um não católico, e por isso um descrente e um ateu.”

³ A conclusões semelhantes chega Santos Junior (2007): no seu entender, desde a ruptura da unidade teológica medieval e o começo do constitucionalismo moderno, “[...] o valor que historicamente se sobressai como fundamental ao reconhecimento do direito à liberdade religiosa é o princípio de igualdade.”

⁴ Utilizamos a designação “direito eclesiástico” para indicar a porção da ordem jurídica que disciplina os aspetos do fenómeno religioso relevantes para a comunidade social. Esta fórmula, tradicionalmente empregue pelas doutrinas italiana e espanhola (e, em medida menor, pelas francesa e portuguesa), não é consensualmente aceite, por causa da sua raiz etimológica associada ao Cristianismo (*ekklesia*) e por antigamente o direito eclesiástico, enquanto disciplina, ter sido frequentemente confundido com o direito canónico católico. Por essa razão, não faltam autores que propõem denomi-

fessionista e hostil a um reconhecimento amplo da liberdade religiosa. Todavia, esses “odres” estão a ser cada vez mais pressionados pelo processo de “fermentação” atualmente em curso, razão pela qual se aconselha a sua rápida substituição. Em particular, defendemos a necessidade de repensar o sistema bilateral das relações entre o Estado e as confissões religiosas e, simultaneamente, de aprovar uma lei geral de liberdade religiosa que leve a liberdade e a igualdade devidamente a sério, como ocorreu com a Lei de Liberdade Religiosa portuguesa (Lei n. 16/2001).

2 Breve análise histórica: as três etapas da política eclesiástica italiana

A disciplina jurídica da liberdade religiosa em Itália é profundamente influenciada pelas vicissitudes históricas desse país e, sobretudo, pela sua relação, ora pacífica ora conflitual, com a Igreja Católica.⁵ Podemos dizer, inclusive, que o seu quadro normativo atual não é fruto de um projeto ordenador e racionalizante, nem de uma orientação ideológica definida, resultando, antes, da sedimentação progressiva de camadas jurídicas criadas em períodos diferentes, quase sempre com o intuito de alcançar uma solução de compromisso com a Igreja Católica. Esta herança histórica faz também com que no direito eclesiástico italiano haja, por vezes, uma certa falta de homogeneidade, que o Tribunal Constitucional teve de suavizar em diversas ocasiões (CASUSCELLI, 2007). Por esse motivo, é de grande relevância para a compreensão da situação presente a realização de um esboço da história italiana, nomeadamente no que se refere à sua política eclesiástica.

Embora com alguma simplificação, a história do Estado italiano pode ser dividida em três períodos: a época liberal (1848-1922); o vinténio autoritário fascista e os anos de transição (1922-1947); e o período republicano e do Estado constitucional de direito democrático, atualmente em curso. Em cada um desses períodos foram implementadas políticas eclesiásticas diferentes, às quais esteve associado um grau variável de liberdade religiosa.

Como indicamos, para o estudo da política eclesiástica italiana do primeiro período devemos recuar ao ano 1848, isto é, antes da formação do Estado unitário, em 1861. Como afirma Finocchiaro (2007), não se trata de uma escolha contraditória, dado que em 1848 havia sido inaugurada, no Reino de Sardenha, a política eclesiástica que, pouco mais de uma década volvida, seria estendida aos outros territórios que passariam a integrar o Reino de Itália.

Aparentemente, tratava-se de uma política eclesiástica confessionista, visto que o estatuto fundamental do Reino, o *Statuto Albertino*, declarava a religião católica como a religião do Estado, concedendo aos demais cultos uma mera tolerância nos termos previstos pela lei. No entanto, na prática, tanto a política do Reino de Sardenha, primeiro,

nações alternativas, como: direito da religião, direito das religiões, direito e religião e direito das relações Igreja-Estado (ADRAGÃO, 2012; CONSORTI, 2010).

⁵ Ventura (2010) sublinha a relação paradoxal que, ao longo dos seus cento e cinquenta anos de existência, o Estado italiano teve com a religião católica. Com efeito, esta tem sido sempre tanto um fator de aglutinação identitária do povo quanto um poderoso entrave à criação do Estado unitário.

quanto a do Reino de Itália, depois, desmentiram essa ideia. De facto, a situação das minorias não católicas começou a melhorar já em 1848, graças à aprovação da *Legge Sineo*, que proibia discriminações por razões religiosas no gozo dos direitos civis e no acesso aos cargos civis e militares (FERRARI, 2012).

No que diz respeito à dimensão coletiva e institucional, ao invés, veio sendo implementada uma política marcadamente liberal, assente na separação entre o poder religioso e o poder estadual, e com um reforço da independência e soberania do segundo em relação ao primeiro. Por conseguinte, a Igreja Católica viu cada vez mais restringidas as suas atribuições, dado que o Estado tentava relegá-la para um âmbito meramente jusprivatístico, ao mesmo tempo que procurava destituí-la de qualquer especificidade em relação às demais confissões religiosas. No entanto, essa política separatista e liberal chegou, por vezes, a assumir tons marcadamente jurisdicionalistas e até anticlericais (FERRARI, 2012). Assim, aos pouco, a Igreja Católica veio sendo privada de muitos dos seus privilégios económicos e jurisdicionais, bem como das suas tradicionais prerrogativas e funções, o que se refletiu, *inter alia*, na eliminação dos privilégios jurisdicionais do clero (*privilegium fori*), na extinção de várias entidades católicas, na expropriação de numerosos bens eclesiásticos, na tributação do património eclesiástico, na eliminação dos efeitos civis do matrimónio canónico e na supressão da competência das paróquias em matéria de registo civil (FERRARI, 2012; FINOCCHIARO, 2007; RICCA, 2006).

O evento que mais crispou as relações com a Igreja Católica nessa época – com profundas influências sobre a história italiana subsequente – foi a *debelatio* militar dos Estados Pontifícios, em 1871, que originou a chamada “questão romana”, isto é, a profunda hostilidade entre o recém-nascido Estado italiano e a Igreja Católica, que se viu despojada do seu vasto território milenar. Na realidade, o Reino de Itália havia tentado sarar a ferida aberta pela conquista militar de Roma ainda em 1871, por meio da Lei das Garantias Pontifícias (*Legge delle Guarentigie*), que concedia numerosos direitos e garantias à Igreja Católica e ao Papa – a este, em particular, era atribuído um estatuto análogo ao de um Chefe de Estado –, ao mesmo tempo que limitava a ingerência do Estado nos assuntos internos da Igreja Católica.⁶ Contudo, essa tentativa de reconciliação malogrou, principalmente por a Santa Sé não aceitar que o seu regime jurídico fosse regulado por um ato normativo unilateral do Estado, revelador, em última instância, de uma autoridade deste sobre aquela (GHERRO, 1994; GOUVEIA, 2010; FINOCCHIARO, 2007). Como reação a essas “afrontas”, a Igreja Católica desaconselhou, primeiro, e proibiu, depois, os fiéis católicos de participarem, ativa ou passivamente, na vida política italiana (trata-se do chamado *non expedit*, isto é, não convém). Dessa maneira, esperava deslegitimar as estruturas do ainda frágil Estado italiano (FINOCCHIARO, 2007).

⁶ Essa lei acabava por refrear em parte a política liberal e a sua aspiração de igualização e privatização da Igreja de Roma, concedendo a esta última um estatuto *sui generis* bem diferente do das outras confissões religiosas, o que fazia com que a Igreja Católica continuasse a gozar de um estatuto privilegiado, pesem embora as limitações entretanto sofridas. A política italiana geral, porém, continuou a rumar em direção à secularização da sociedade e do Estado, como confirmado por vários diplomas aprovados nas décadas de 1870 e de 1880 do século XIX (FERRARI, 2012).

Todavia, mais perto do seu fim, a época liberal caracterizou-se por uma maior aproximação entre as forças políticas liberais e católicas – que, entretanto, tinham começado a surgir –, que juntaram as forças para limitar o crescente socialismo. Em particular, eram os governos liberais, cada vez mais frágeis, que agora precisavam do apoio dos católicos. Por sua vez, a Igreja Católica retirou paulatinamente o *non expedit*, esperando em troca a solução da questão romana, bem como a adoção de algumas medidas políticas que considerava de sobeja importância (*v.g.*, ensino da religião católica nas escolas públicas, oposição absoluta ao divórcio) (FERRARI, 2012).

Durante o vinténio fascista, o Estado italiano sofreu uma involução de tipo autoritário que propiciou um renovado protagonismo da Igreja Católica. Com efeito, de modo semelhante ao das outras ditaduras europeias do século XX, o regime de Benito Mussolini, vendo na Igreja Católica um *instrumentum regni* e um precioso integrador do seu sonho de grandeza nacional (FERRARI, 2012, p. 29), apaziguou as relações com ela por meio da celebração dos Acordos de Latrão (Patti Lateranensi) (CARDIA, 1988; FINOCCHIARO, 2007). Estes (formados por um Tratado, uma Concordata e uma Convenção financeira), para além de regulamentarem as relações entre os estipulantes, criaram o Estado da Cidade do Vaticano (ECV), um enclave no coração da capital italiana, reconhecido como Estado soberano. Dessa forma, começava a *reconfessionalização* do país, o que era visto com agrado e gratidão pela Igreja Católica, como afirmado abertamente pelo Papa Pio XI (FERRARI, 2012). Em suma, durante o fascismo, foi definitivamente abandonada a laicização do país levada a cabo pelo liberalismo oitocentista, que almejava a igualização dos grupos religiosos e a criação de um espaço público religiosamente neutro. Regressou-se, pelo contrário, à concessão de privilégios à Igreja Católica em matérias como o casamento ou a jurisdição do clero (FERRARI, 2012).

Entretanto, as confissões não católicas começaram a ver a sua liberdade seriamente ameaçada pela Lei n. 1.159/1929 e pelo respetivo regulamento de atuação, o Decreto Régio n. 289/1930. Tratava-se de uma legislação *ad hoc* fortemente autoritária, que visava restringir a liberdade religiosa dos não católicos, concebendo-a não como um direito, mas antes como uma mera concessão estadual (FINOCCHIARO, 2007; RICCA, 2006).⁷ Essa compressão da liberdade agravou-se nos anos seguintes, em consonância, de resto, com as crescentes limitações que o regime impunha em matéria de exercício das liberdades privadas (FERRARI, 2012). Nos últimos anos do fascismo, a política eclesiástica tornou-se abertamente persecutória para com as minorias religiosas, ao ponto de algumas delas serem explicitamente banidas (*v.g.*, Pentecostais e Testemunhas de Jeová). Para além disso, a minoria hebraica foi duramente perseguida mediante a aprovação,

⁷ Na realidade, apesar de permitir uma forte ingerência dos poderes públicos nos assuntos religiosos e de fazer depender as atribuições das confissões não católicas de decisões estaduais discricionárias, a Lei n. 1.159/1929 também introduziu alguns direitos e garantias significativos (o exercício público do culto religioso, *v.g.*, era definido, logo no art. 1º, como livre), razão pela qual alguns círculos católicos viram inicialmente com desagrado a promulgação deste diploma, receando que pudesse intensificar a propaganda não católica ou até anticatólica (FEDE NON INTREPIDA, 1929). O efetivo sufocamento da liberdade religiosa teria sido causado principalmente pelo decreto régio de atuação da lei, alvo de interpretações particularmente restritivas (FERRARI, 2012).

em 1938, da vergonhosa legislação anti-hebraica, de inspiração nacional-socialista, que suscitou a reprovação da própria Igreja Católica (MIRABELLI, 2006; FINOCCHIARO, 2007, FERRARI, 2012).⁸

O terceiro período, inaugurado pela aprovação da CRI em 1947 (entrada em vigor no ano seguinte), representou um importante progresso em direção ao reconhecimento da liberdade religiosa. De facto, a CRI recuperou e fortaleceu a defesa das liberdades individuais, típica do liberalismo oitocentista, acrescentando-lhe tanto a valorização do pluralismo dos grupos sociais, quanto uma proibição geral de discriminação dos particulares, inclusive por motivos religiosos (FERRARI, 2012). Todavia, as atribuladas circunstâncias políticas daqueles anos acabaram por impedir a adoção de preceitos constitucionais completamente respeitadores da liberdade religiosa e da equiparação confessional. Com efeito, a preocupação principal da Assembleia Constituinte era a de obter o consenso entre os diferentes grupos políticos, ideológicos e sociais então existentes. Acima de tudo, procurava harmonizar os grupos de inspiração católica e os de inspiração comunista e socialista. Por essa razão, embora tivessem consagrado no art. 8º o conceito de igual liberdade de todas as confissões religiosas diante da lei, os pais da CRI decidiram manter, ao mesmo tempo, um regime privilegiado para a religião dominante no país por intermédio da constitucionalização dos Acordos de Latrão no art. 7º. Dessa forma, conseguiram evitar a reabertura da “questão romana”, em uma época em que a paz religiosa dos italianos era sentida como de primeira importância para proceder à reconstrução do país (FINOCCHIARO, 2007).⁹ A Igreja Católica, por sua vez, declarava-se favorável à conservação do *statu quo*, que lhe permitia prosseguir na sua missão de re-catolicização da Itália (FERRARI, 2012).

Para além disso, durante alguns anos a condição dos não católicos se manteve praticamente igual à que se vivia durante o regime fascista. Com efeito, as disposições constitucionais acerca da liberdade religiosa foram desvalorizadas durante a primeira legislatura republicana, dado que o Governo, apoiando-se na jurisprudência do Tribunal de Cassação, considerava que aqueles preceitos constitucionais não tinham caráter preceptivo, mas antes programático.¹⁰ Algumas melhorias advieram no fim da década de 1950, graças a alguns acórdãos do Tribunal Constitucional que ripristinaram em parte a liberdade dos não católicos. Apesar disso, os Acordos de Latrão e a legislação fascista sobre os cultos admitidos se mantiveram em vigor, ao mesmo tempo que o art. 8º da CRI, que requeria uma regulação bilateral das relações entre o Estado italiano e as confissões não católicas, mantinha-se letra morta. Em consequência de tudo isto, a Itália foi, durante décadas, um Estado confessionista (FINOCCHIARO, 2007; VENTURA, 2010).

⁸ O “idílio” entre a Igreja Católica e o regime fascista foi “sol de pouca dura”. De facto, se em 1929 Pio XI chegava a falar de Benito Mussolini como um homem enviado aos católicos pela Providência divina, já em 1931 a ideologia do regime fascista foi depreciativamente apelidada de “verdadeira estatolatria pagã”. As relações ficaram ainda mais comprometidas pela aliança da Itália com a Alemanha nazista, que a Igreja Católica nunca aceitara de bom grado (FERRARI, 2012).

⁹ Ventura (2010) descreve o quadro constitucional italiano sobre a liberdade religiosa como um sistema fortemente contraditório, que suscitou um intenso debate doutrinário e político ao longo das décadas seguintes.

¹⁰ O Tribunal de Cassação efetuava uma tripartição entre: normas constitucionais preceptivas de actuação imediata; normas constitucionais preceptivas de actuação diferida; normas constitucionais programáticas (FINOCCHIARO, 2007).

Apesar disso, aos poucos a Itália foi se tornando um país cada vez mais laico, como demonstrado pela aceitação referendária do divórcio e da interrupção voluntária de gravidez, na década de 1970. Foi nesse clima de mudança que se chegou, em 1984, à celebração, entre a Santa Sé e a República italiana, do Acordo de modificações da Concordata lateranense. Na realidade, tratou-se de uma Concordata inteiramente nova, que eliminou os aspetos mais confessionistas do sistema precedente. Em seguida, em 1988, o Governo italiano decidiu conceder, finalmente, atuação às disposições constitucionais acerca das confissões não católicas, começando a celebrar os acordos bilaterais (*intese*) com os representantes das confissões não católicas (FINOCCHIARO, 2007; VENTURA, 2010).

4 As principais fontes do atual quadro normativo respeitante à liberdade religiosa

Depois dessa síntese histórica, é agora necessário o estudo das principais fontes normativas do direito eclesiástico italiano. Estas não se circunscrevem ao nível jurídico-constitucional, antes se encontram nos mais diversos ramos do ordenamento jurídico (civil, laboral, administrativo, financeiro, penal, processual, etc.), sendo esta disseminação o reflexo da abrangência do fenómeno religioso em relação à vida (TOZZI, 2006).

4.1 Fontes constitucionais

O estudo das fontes jurídico-constitucionais assume uma importância especial por estas possuírem uma força irradiante que fornece a chave de leitura de toda a ordem jurídica. As disposições constitucionais concernentes ao fenómeno religioso podem ser divididas em quatro grupos:

- a) princípios gerais;
- b) normas relativas ao exercício, individual e coletivo, do direito de liberdade religiosa;
- c) normas respeitantes às relações entre o Estado e as confissões religiosas (dimensão institucional);
- d) normas que disciplinam direitos, liberdades e garantias conexos ou instrumentais à liberdade religiosa.

Lembramos, no entanto, que essa quadripartição, como todas as categorizações jurídicas, deve ser tomada *cum grano salis*, dado que estas normas, na realidade, estão profundamente interligadas e se influenciam mutuamente.

Os princípios gerais encontram-se nos arts. 2º e 3º, n. 1, da CRI. O primeiro preceito estabelece o chamado “princípio personalista” do ordenamento italiano, isto é, a centralidade do indivíduo no sistema jurídico, enquanto titular de direitos fundamentais que lhe devem ser reconhecidos tanto como pessoa singular quanto como membro de grupos sociais (*formazioni sociali*) em que desenvolve a sua personalidade. A segunda disposição, por

outro lado, consagra a igual dignidade dos cidadãos e a proibição de discriminações baseadas, *inter alia*, na religião (TOZZI, 2006).¹¹ Entre os alicerces do sistema inclui-se também o princípio de laicidade, embora este não seja explicitamente referido na CRI,¹² tendo sido elaborado a partir dos arts. 2º, 3º, 7º, 8º, 19º e 20º pelo Tribunal Constitucional, que o classificou como um dos *principios supremos* do ordenamento jurídico (acórdãos ns. 203/1989, 13/1991, 195/1993, 334/1996, 235/1997 e 508/2000).¹³ Essa laicidade não foi construída “à francesa”, ou seja, como *laïcité de combat* ou como indiferença estadual para com o fenómeno religioso. Trata-se, pelo contrário, de uma neutralidade (ou, *rectius*, de uma não confessionalidade) do Estado, que não impede que este se relacione com as confissões religiosas para a promoção do fenómeno religioso enquanto elemento consubstancial à defesa da dignidade do ser humano (TOZZI, 2006; CONSORTI, 2010).

Entre as normas da segunda categoria, devemos destacar, antes de tudo, o art. 19, que podemos definir como a “pedra angular” da liberdade religiosa na ordem jurídica italiana. Dotado de abrangência universal quanto aos destinatários (cidadãos, imigrantes, pessoas que se encontram temporariamente no território italiano, etc.), este artigo reconhece basicamente três faculdades: o direito de professar livremente a própria fé religiosa, de forma individual ou associada; o direito de fazer propaganda da própria fé; e, o direito de exercer o culto privada ou publicamente. Segundo a doutrina, a primeira atribuição tem um alcance mais geral, devendo as outras duas faculdades serem vistas como meras especificações da primeira. O único limite explicitamente imposto pelo art. 19 é o dos bons costumes. Trata-se de um limite, algo ambíguo, sobretudo porque em Itália os bons costumes são usualmente interpretados como relacionados unicamente com a esfera sexual. Na realidade, a doutrina maioritária acredita que também a ordem pública constitui um limite para a liberdade religiosa, em conformidade, aliás, com o art. 9º, n. 2, da CEDH (DEL GIUDICE; MARIANI, 2010). Claramente, a falta de outros limites explícitos não pode excluir as restrições que derivam da colisão com os demais direitos e interesses constitucionalmente garantidos, de acordo com a dogmática geral em matéria de direitos fundamentais (TOZZI, 2006).

Relacionado ao exercício coletivo do direito de liberdade religiosa está o art. 20, em cujos termos a natureza eclesiástica de uma associação ou instituição, bem como a sua finalidade religiosa ou de culto, não podem justificar limitações legislativas especiais ou um tratamento fiscal mais gravoso em relação à sua constituição, à sua capacidade jurídica ou a qualquer outra atividade desempenhada. Essa disposição, exigida pelos deputados católicos presentes na Assembleia Constituinte, revelava o seu receio quanto a

¹¹ O alcance deste artigo foi ampliado ao longo dos anos. De facto, eliminou-se a ligação exclusiva desta proibição aos cidadãos, começando a incluir-se também os estrangeiros e os apátridas. Além disso, começou-se a realçar, cada vez mais, a capacidade de as discriminações para com os grupos religiosos terem efeitos para com as pessoas físicas que deles fazem parte (LONG, 1991; CELOTTO, 2006; LARICCIA, 2007).

¹² A não utilização constitucional do termo laicidade é comum a muitos ordenamentos jurídicos, sem que isso influencie a sua caracterização como sistemas laicos. Entre os únicos que referem *expressis verbis* a laicidade, encontram-se a França e a Turquia (CONSORTI, 2010).

¹³ No sistema italiano, os princípios *supremos* do ordenamento jurídico são considerados princípios de criação jurisprudencial, postos acima dos princípios *constitucionais* e até dos princípios *fundamentais* (isto é, dos primeiros 12 artigos da CRI) (CONSORTI, 2010).

um possível retorno à política eclesiástica do liberalismo oitocentista. Em qualquer caso, esse preceito acabou por se tornar em uma poderosa garantia a favor das entidades das novas realidades religiosas italianas, frequentemente alvo de práticas discriminatórias por parte dos poderes públicos (TOZZI, 2006).

Quanto à terceira categoria, devemos referir os arts. 7º e 8º. Os pais da CRI decidiram adotar dois artigos distintos, o primeiro dedicado exclusivamente à Igreja Católica, o segundo, às demais confissões, que acabam por serem agrupadas em virtude da sua *a-catolicidade*. Desses dois preceitos emerge a ideia de que as confissões religiosas são ordenamentos jurídicos dentro do – ou até paralelos ao – Estado, autónomos e soberanos dentro da própria esfera de ação. Contudo, na realidade, essa distinção entre ordenamentos, aparentemente clara e intuitiva, deixa em aberto a questão da competência nas chamadas *res mixtae*, isto é, nas matérias que concernem quer à esfera religiosa quer à esfera estadual (DEL GIUDICE, 1955).

O art. 7º declara que o Estado italiano e a Igreja Católica são independentes e soberanos, cada um na sua própria ordem, e que as respetivas relações são disciplinadas pelos Acordos de Latrão, cujas modificações dispensam o procedimento de revisão constitucional desde que aceites por ambas as partes. Esse artigo efetuava uma escolha muito clara em favor do sistema concordatário e recuperava os três acordos bilaterais estipulados em 1929.

Quanto ao art. 8º, depreende-se da sua leitura que se refere às confissões religiosas não católicas. No entanto, o n. 1, ao afirmar que *todas* as confissões religiosas são igualmente livres diante da lei, parece incluir, em bom rigor, também a Igreja Católica. O n. 2 declara que as confissões não católicas têm o direito de se organizarem mediante seus estatutos, desde que estes não contrariem a ordem jurídica.¹⁴ Finalmente, o n. 3 estabelece que as relações com o Estado italiano devem ser disciplinadas por meio de leis aprovadas, tendo como base um acordo com o Estado (*intesa*).

Esse artigo contém algumas ambiguidades. Fica a impressão que os constituintes não quiseram adotar uma norma clara (como, *v.g.*, o art. 2º, n. 2, da Lei de Liberdade Religiosa portuguesa (Lei n. 16/2001)¹⁵), que teria eliminado qualquer dúvida acerca da igualdade jurídica das confissões religiosas, optando, pelo contrário, por uma disposição hesitante e enigmática, que não define as confissões religiosas como iguais, mas como “igualmente livres diante da lei”. Essa ambiguidade tem possibilitado, ao longo dos anos, a existência de tratamentos diferenciados, com explícito aval do Tribunal Constitucional (acórdão n. 125/1957), se bem que nos últimos anos essas discriminações tenham sido mitigadas (FUBINI, 2002; FINOCCHIARO, 2007).

Por último, devemos referir as normas que garantem outros direitos afins e conexos (direito de manifestar livremente o próprio pensamento, art. 21) ou instrumentais

¹⁴ No entender do Tribunal Constitucional (Acórdão n. 43/1988), esse limite deve ser interpretado como referente apenas aos princípios fundamentais da ordem jurídica e não também às específicas limitações estabelecidas por outras normas. Caso contrário, acabar-se-ia por tornar vã a autonomia estatutária (CONSORTI, 2010). Concordamos plenamente com essa orientação, lembrando que a autonomia confessional somente é verdadeira autonomia quando isenta as confissões religiosas da aplicação de parcelas da ordem jurídica.

¹⁵ Essa norma declara: “O Estado não discriminará nenhuma igreja ou comunidade religiosa relativamente às outras”.

(direito de reunião, art. 17; direito de associação, art. 18; liberdade de ensino, art. 33) à liberdade religiosa. Também não pode ser descurada a importância das normas que regulamentam a condição das minorias (art. 6º), e das que disciplinam as relações com outros Estados (art. 11) e com a ordem jurídica internacional (art. 11).

4.2 Fontes legislativas ordinárias de origem bilateral

Tanto o art. 7º quanto o art. 8º da CRI requerem que as relações entre o Estado e as confissões religiosas sejam reguladas por acordos bilaterais, designados Concordatas, quando esteja envolvida a Igreja Católica, e de *intese*, nos outros casos. Dessa forma, a CRI operou uma clara escolha a favor do chamado sistema bilateral ou pacto (*sistema pattizio*).¹⁶

Os acordos com a Igreja Católica costumam ter a natureza de tratados internacionais, em virtude do estatuto de direito internacional da Santa Sé e da soberania estadual do ECV. Em 1984, a República italiana e a Igreja Católica celebraram dois novos acordos, posteriormente introduzidos no ordenamento italiano por meio da Lei n. 121/1985 (ratificação e execução do Acordo de 18 de fevereiro de 1984, que modifica a Concordata lateranense de 1929) e da Lei n. 222/1985 (relativa aos bens eclesiásticos em Itália e ao sustento do clero). As relações com a Igreja Católica são também regulamentadas mediante numerosos Decretos do Presidente da República (DPR); alguns destes introduzem na ordem jurídica italiana acordos para-concordatários. Essas fontes vertem sobre matérias muito diversificadas, como: o ensino da religião católica nas escolas públicas, a consagração de algumas festividades católicas como feriados nacionais, o reconhecimento dos títulos acadêmicos pontifícios, etc.

Dado que o art. 7º, n. 2, da CRI refere explicitamente somente os Acordos de Latrão, a doutrina interroga-se acerca da força jurídica desses novos acordos celebrados com a Igreja Católica. Na opinião de alguns autores, estes estariam igualmente cobertos pela garantia do art. 7º, n. 2, e, logo, não seriam modificáveis unilateralmente pelo Estado. No entender de outros, porém, a garantia do art. 7º não pode ser estendida dessa forma; logo, as leis de execução e ratificação dos novos acordos seriam meras leis ordinárias. Seja como for, mesmo os apologistas dessa posição minimalista acabam por defender o valor reforçado dessas fontes, embora por outra via, isto é, sustentando que se trata de leis de ratificação de tratados internacionais, que, portanto, ficam cobertas pelo art. 10 da CRI. Registamos que o Tribunal Constitucional, apesar de nunca ter chegado a se pronunciar abertamente sobre o assunto, decretou implicitamente que as leis de execução e ratificação citadas somente poderiam ser consideradas inconstitucionais em caso de colisão com os princípios supremos da ordem constitucional, o que lhes garante uma força normativa considerável (TOZZI, 2010; FINOCCHIARO, 2007).

¹⁶ A Itália não é o único país a utilizar acordos bilaterais para disciplinar as *res mixtae* com as confissões religiosas, sendo este sistema adotado também na Alemanha e em Espanha. Também Portugal disciplina de forma concordatária as relações com a Igreja Católica e prevê a possibilidade de celebração de acordos com as demais confissões, embora com um alcance e um significado jurídico profundamente diferente (SOUSA E BRITO, 2007).

No que diz respeito às *intese*, a sua natureza é complexa. Trata-se, de facto, de acordos celebrados entre o Governo e os representantes dessas confissões religiosas, sendo, segundo alguns, atos de direito interno, e, segundo outros, atos de direito externo de natureza similar à das concordatas. Esses acordos são sucessivamente transformados em projetos de lei com conteúdo idêntico e apresentados ao Parlamento para aprovação. A doutrina descreve essa tramitação como um procedimento atípico de produção legislativa, dado que o legislador pode tão somente escolher entre a aprovação desses projetos de lei e a sua rejeição, não tendo legitimidade para propor emendas, e tampouco para revogá-los ou modificá-los ulteriormente mediante legislação ordinária (TOZZI, 2006).

A importância da legislação bilateral apenas poderá ser devidamente apreendida se tivermos em conta que tanto os acordos com a Igreja Católica quanto as *intese* isentam as confissões religiosas que os estipulam da aplicação da legislação fascista, acabando, dessa forma, por conterem a totalidade da disciplina que lhes é aplicável (com exceção dos princípios constitucionais e de normas de direito comum).

4.3 Fontes legislativas ordinárias unilaterais

Entre as normas gerais do ordenamento jurídico italiano concernentes ao fenómeno religioso, devemos incluir alguns preceitos do Código Civil, como o art. 629 (relativo às chamadas disposições testamentárias a favor da alma) e o art. 831 (relativo aos bens das entidades eclesásticas e dos lugares de culto), bem como algumas disposições do Código Penal, designadamente os arts. 402 a 406 e o art. 724, respeitantes aos crimes contra a religião (DEL GIUDICE; MARIANI, 2010).

Para além desses preceitos de direito comum, devemos referir também normas ordinárias especiais, nomeadamente a já referida legislação *ad hoc* promulgada pelo regime fascista (Lei n. 1.159/1929; Régio Decreto n. 289/1930), que continua em vigor apesar do carácter autoritário de algumas das suas disposições, como a que exige a aprovação governativa para a nomeação dos ministros do culto (art. 3º da Lei n. 1.159/1929) (TOZZI, 2006). Apesar desses aspetos deploráveis, devemos também realçar que essa legislação contém algumas garantias de relevo, como, *v.g.*, as contidas nos arts. 4º e 5º (proibição de restrições ao gozo dos direitos civis e políticos e ao acesso aos cargos civis e militares por motivos religiosos; liberdade de discussão em matéria religiosa).

4.4 Fontes regionais

Apesar de ser um Estado unitário, a República italiana reconhece no seu interior a existência de vários poderes autárquicos, a saber: as Regiões, as Cidades Metropolitanas, as Províncias e as Comunas (art. 114 da CRI). Embora as regiões tenham uma extensa competência legislativa, *ex vi* do art. 117, n. 2, letra c da CRI, as relações entre a República e as confissões religiosas são da competência exclusiva do Estado. Todavia, entre as autarquias e os representantes locais das confissões religiosas existem numerosas relações de natureza administrativa, que visam à aplicação das disposições legislati-

vas. Além disso, a produção normativa regional (tanto em nível de estatutos regionais, quanto do urbanismo, da saúde, da assistência social, etc.) acaba frequentemente por afetar o fenómeno religioso. Por essas razões, costuma-se falar em Itália da existência de um verdadeiro direito eclesiástico regional, o qual, por vezes, é alvo de críticas por parte da doutrina, que considera essa produção normativa regional influenciada pelos grupos de pressão e carecida de uma cultura jurídico-eclesiástica adequada (TOZZI, 2006).

4.5 Fontes internacionais e da União Europeia

Atualmente, a proteção da liberdade religiosa, bem como dos direitos fundamentais em geral, não se esgota mais no Estado, sendo antes realizada em diferentes níveis (LOPRIENO, 2009).¹⁷ Com efeito, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, os níveis internacional e europeu adquiriram um papel essencial, com ressonâncias sobre todo o direito estadual interno. A economia deste artigo não nos permite aprofundar este aspeto do quadro normativo italiano acerca da liberdade religiosa. Realçamos apenas o facto de a Itália ser signatária das mais importantes declarações internacionais em matéria de direitos fundamentais e liberdade religiosa, devendo destacar-se, entre elas, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), sobretudo em virtude da relevância cada vez maior da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH).

5 O exercício da liberdade religiosa em Itália

Considerando a sinopse do quadro normativo italiano apresentada, tentaremos agora desestruturar o direito de liberdade religiosa em seus componentes subjetivos. Em particular, distinguiremos os direitos subjetivos de titularidade individual, dos que podem somente ser exercidos por pessoas coletivas. Tratar-se-á de uma mera síntese, que pretende realçar os aspetos mais significativos, e não de um elenco exaustivo de todas as faculdades que compõem o direito de liberdade religiosa em Itália.¹⁸

5.1 Dimensão individual

As faculdades subjetivas individuais incluídas no direito de liberdade religiosa já foram analisadas na seção dedicada às fontes, mesmo que de forma dispersa. Resu-

¹⁷ A doutrina aponta para a existência de uma proteção *multilevel* dos direitos fundamentais no solo europeu, baseada na tripartição entre a proteção oferecida pelos tribunais nacionais (nomeadamente, os Tribunais Constitucionais), a proteção do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) e a proteção do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) (FERRARI, 2009).

¹⁸ Nas páginas seguintes, adotamos em parte a perspectiva dogmática que encara o direito de liberdade religiosa como um *cluster right*, ou, por outras palavras, como um feixe de posições jurídicas de natureza subjetiva e objetiva (WEINGARTNER NETO, 2007). No entanto, as dimensões objetivas (que consistem, essencialmente, em princípios, como o de não confessionalidade do Estado ou o de separação entre o Estado e as confissões religiosas) foram autonomizadas, enquanto dimensão institucional do direito eclesiástico.

mindando o tema e expondo-o de uma forma mais sistemática, podemos dizer que do tecido normativo italiano constam:

- a) o direito de não ser discriminado, de não ver limitados os próprios direitos e de não ser interdito no acesso aos cargos civis e militares por causa da religião professada (art. 3º, CRI; art. 4º, Lei n. 1159/1929); b) o direito de professar livremente a própria fé (art. 19, CRI);¹⁹
- b) o direito de fazer propaganda da própria fé (art. 19, CRI);
- c) o direito de exercer, quer privada quer publicamente, as atividades de culto da própria fé (art.º 19.º, CRI).

O único limite explícito para esses últimos três direitos é constituído pelos bons costumes, embora, como já dissemos, devam-se admitir outros limites implícitos. A esses direitos devem ser adicionados outros complementares e conexos, com assento constitucional, como: o direito de manifestar livremente o pensamento com a palavra, os escritos e outros meios de difusão (art. 21, CRI); o direito de associar-se livremente sem prévia autorização (art. 18, CRI); e o direito de reunir-se pacificamente e sem armas (art. 17, CRI).

A dimensão individual do direito de liberdade religiosa deve também ser enriquecida pelas atribuições que derivam das convenções internacionais de que a Itália é signatária. Em particular, da CEDH derivam algumas faculdades não expressamente reconhecidas nas normas italianas ou reconhecidas de forma diferente. Entre estas, destacamos: a liberdade de pensamento e de consciência; o direito de mudar de religião; e, o direito de manifestar a própria religião ou o pensamento por meio do culto, do ensino, de práticas ou de rituais (art. 9º, n. 1, CEDH).

Quanto a outros direitos de caráter mais específico, merecem ser salientados o direito de objeção de consciência ao serviço militar por razões religiosas (Lei n. 230/1998) e o direito de objeção de consciência reservado aos trabalhadores na área da saúde relativamente à interrupção voluntária da gravidez e à reprodução medicamente assistida (Leis n. 194/1978 e n. 40/2004).

No que diz respeito ao direito de recusar os tratamentos sanitários por motivos religiosos, esse problema coloca-se na ordem jurídica italiana sobretudo em relação às Testemunhas de Jeová. Embora o art. 32, n. 2, da CRI, afirme que ninguém pode ser obrigado a um determinado tratamento sanitário a não ser por lei e que a lei em caso algum pode violar o respeito pela pessoa humana, as posições doutrinárias e jurisprudenciais maioritárias consideram que os órgãos jurisdicionais podem autorizar hemotransfusões

¹⁹ Consorti (2010, p. 60, tradução nossa) considera que este direito não compreende somente a possibilidade de acreditar, mas inclui também “o direito de exprimir atitudes consentâneas com a própria consciência – religiosa, areligiosa ou irreligiosa que seja” [...] – incluindo, por isso, o direito de ter e manifestar a própria religião, de não a manifestar e de mudar de religião (o chamado *jus poenitendi*).

contra a vontade do doente, especialmente quando se suspeite que a sua vontade não se tenha formado de forma livre e autónoma (DEL GIUDICE; MARIANI, 2010).²⁰

Aos indivíduos cabe também o direito de decidir se os próprios filhos devem frequentar as aulas de religião na escola pública, como reconhecido pelo art. 9º, n. 2 do Acordo de 1984 com a Igreja Católica. O Tribunal Constitucional especificou que os alunos que requerem a dispensa das aulas de religião católica não devem ser obrigados à frequência de aulas substitutivas, podendo mesmo sair da instituição de ensino, sob pena de se verificar uma forma encapotada de pressão.²¹

Por fim, nos últimos anos foi muito debatida a possibilidade de as pessoas ostentarem a própria identidade religiosa no espaço público mediante a utilização de vestuário religioso, estando esta *querelle* relacionada sobretudo com a *burka*, o *niqab* e outros véus islâmicos que tornam difícil o reconhecimento da pessoa. Atualmente, a Lei n. 152/1975 proíbe a utilização de capacetes ou outros meios que, sem justificado motivo, dificultem o reconhecimento da pessoa, em público ou em um lugar aberto ao público. No entanto, de acordo com o Conselho de Estado (sentença n. 3.076/2008), as exigências de segurança pública estão satisfeitas mediante a simples proibição de utilização desses objetos durante manifestações públicas, e desde que nas outras hipóteses a pessoa aceite, caso seja necessário, remover o véu para ser identificada. Admite-se também a possibilidade de serem fixados limites mais apertados à utilização dos véus religiosos (eventualmente decretados por ato administrativo), desde que haja motivos legítimos e razoáveis, baseados em exigências sectoriais e específicas. Portanto, excetuando esses limites, não existe no ordenamento italiano uma proibição geral de utilização de indumentária sagrada que cubra de forma integral ou quase integral o corpo ou o rosto da pessoa, o que não deixa de ser um fator positivo (DEL GIUDICE; MARIANI, 2010).

Em jeito de conclusão, depreende-se destas páginas que a dimensão singular do direito de liberdade religiosa em Itália é bastante rica e respeitadora da dignidade da pessoa humana, não se descortinando, nesse terreno, significativos défices de liberdade.

4.2 Dimensão coletiva

No que diz respeito à dimensão coletiva do direito de liberdade religiosa, a situação revela-se, hoje, particularmente fragmentada e complexa. De facto, os grupos religiosos acabam por ser divididos em três categorias, correspondendo-lhes tratamentos jurídicos diferentes, que se traduzem em uma concessão variável de direitos aos membros das respetivas confissões.

A primeira categoria é integrada unicamente pela Igreja Católica, cujo regime jurídico está contido principalmente na Lei n. 121/1985. Os primeiros artigos desse diploma vincam a ideia de que a Igreja Católica é uma *societas perfecta*, soberana e independente na sua ordem, com plena liberdade de organização, de exercício do culto e de

²⁰ Cf. também Acórdão do Tribunal Constitucional n. 4.211/2007.

²¹ Cf. Acórdãos do Tribunal Constitucional n. 203/1989 e n. 13/1991.

magistério, com jurisdição em matéria eclesiástica e com o poder de nomear livremente os titulares dos cargos eclesiásticos (arts. 1º e 2º). Aos ministros do culto católicos (sacerdotes) e aos demais sujeitos encarregues de um múnus espiritual (diáconos e religiosos que tenham prestado os votos), é reconhecido o direito de isenção do serviço militar. Para além disso, aos eclesiásticos, em geral, é garantida a faculdade de não fornecer aos magistrados, ou a outras autoridades, informações obtidas no exercício das suas funções espirituais (art. 4º).

Em relação às entidades eclesiásticas da Igreja Católica, a República italiana confere-lhes personalidade jurídica civil desde que haja um pedido nesse sentido da autoridade eclesiástica competente ou nos casos em que esta preste o seu consentimento (art. 7º, n. 2). Essas entidades são equiparadas, do ponto de vista fiscal, às que têm fins de beneficência ou instrução (art. 7º, n. 3). Significativo é também o reconhecimento da eficácia civil dos casamentos celebrados segundo o direito canónico, desde que se proceda a transcrição da ata no registo civil (art. 8º). Entre as outras atribuições que caracterizam o estatuto jurídico da Igreja Católica, deve-se realçar: o direito de instituir escolas e institutos de educação (art. 9º, n. 1); o direito de ensinar a religião católica nas escolas públicas não universitárias; o direito de designar eclesiásticos para exercer funções espirituais nos hospitais, nas prisões, no exército, etc. (art. 11).

Concluindo, podemos dizer que as condições excepcionais de que goza a Igreja Católica, e que tornam o seu regime jurídico privilegiado em relação ao das demais confissões, são estas: a possibilidade de obter maiores financiamentos públicos, tanto de forma direta quanto indireta. Essa situação deriva também dos mecanismos de repartição do chamado oito por mil, isto é, de uma quota (8/1000) dos impostos sobre o rendimento das pessoas físicas que estas podem destinar às confissões religiosas ou ao Estado; o facto de os professores de religião católica nas escolas públicas, sujeitos ao controlo do bispo, serem considerados funcionários públicos e, portanto, os seus salários serem pagos pelo Estado; o facto de o matrimónio concordatário ter um regime único em Itália, com pleno poder dos tribunais eclesiásticos em matéria de dissolução do vínculo matrimonial (VENTURA, 2010).

A segunda categoria é a das confissões religiosas não católicas que, *ex vi* do art. 8º, n. 3, da CRI, celebraram uma *intesa* com a República italiana. Até hoje, foram ratificados por lei os acordos com as seguintes confissões religiosas: a *Tavola Valdese* (que representa as igrejas valdenses e as metodistas); a União Italiana das Igrejas Cristãs Adventistas do Sétimo Dia; as Assembleias de Deus em Itália; a União das Comunidades Hebraicas Italianas; a União Cristã Evangélica Baptista da Itália (UCEBI); a Igreja Evangélica Luterana em Itália; a Igreja Apostólica em Itália; a Igreja de Jesus Cristo e dos Santos dos Últimos Dias (mórmones); a Sagrada Arquidiocese Ortodoxa da Itália e o Exarcado para a Europa Meridional; a União Budista Italiana; a União Hinduísta italia-

na, Sanatana Dharma Samgha. Atualmente, somente uma *intesa* ainda não foi aprovada mediante lei, isto é, a estipulada com a Congregação Cristã das Testemunhas de Jeová.²²

O regime jurídico das confissões com acordo celebrado e devidamente aprovado é semelhante ao que vigora para a Igreja Católica, visto que as *intese* se inspiram, em parte, no Acordo de 1984, que modificou a Concordata lateranense. Entre os aspectos mais relevantes, salientamos:

- a) a não aplicabilidade da legislação fascista sobre os cultos admitidos;
- b) a possibilidade de desempenhar funções de assistência espiritual nas prisões, nos hospitais, nas Forças Armadas, etc.;
- c) a possibilidade de lecionar religião na escola pública, a pedido dos interessados, embora com cobertura própria dos respectivos encargos financeiros;
- d) o reconhecimento dos efeitos civis dos casamentos celebrados segundo o direito religioso;
- e) a faculdade de nomear os próprios ministros do culto sem necessidade de aprovação governativa (DEL GIUDICE; MARIANI, 2010; TEDESCHI, 2007).

A terceira categoria é representada pelas confissões religiosas que não podem, ou não querem, celebrar uma *intesa*. Para além das fontes constitucionais e das disposições de direito comum, a estas confissões aplica-se a legislação fascista, o que se traduz em um regime jurídico menos favorável. Para exemplificar, para que os próprios ministros do culto possam realizar atos com efeitos civis, essas confissões devem obter um decreto de aprovação do Ministério do Interior (art. 3º, Lei n. 1.159/1929).

Nos termos do art. 2º da Lei n. 1.159/1929, as entidades dessas confissões religiosas podem obter a personalidade jurídica mediante o reconhecimento como *enti morali*. Trata-se, porém, de um procedimento complexo, que carece de um DPR, emitido tendo por base uma proposta do Ministério do Interior, depois de receber o parecer do Conselho de Ministros, chamado a avaliar a questão de forma discricionária (art. 2º) (DEL GIUDICE; MARIANI, 2010). A complexidade dessa tramitação é atestada pelo número exíguo de entidades religiosas (34) que, até 2007, haviam obtido tal reconhecimento (MONETA, 2007).

Essa situação faz com que muitos grupos religiosos se constituam como meras associações civis nos termos do Código Civil (solução, essa, desadequada dada a incompatibilidade entre alguns aspetos do associativismo jurídico-civil e a natureza dos grupos religiosos) ou fiquem a existir como entidades religiosas de facto, destituídas de personalidade jurídica. Trata-se, como é evidente, de uma situação grave, que impede que a liberdade religiosa seja autenticamente vivida na sua dimensão coletiva, o que não deixa de ter repercussões na vida dos crentes, enquanto particulares.

²² As *intese* podem ser consultadas no sítio da Presidência do Conselho de Ministros (ITÁLIA, 2013).

5 A necessidade de uma nova lei geral de liberdade religiosa em Itália

Ao longo destas páginas, constatámos que o direito eclesiástico italiano carece de reformas que reduzam o alcance do sistema bilateral, garantam um quadro jurídico mais favorável às minorias, agilizem a obtenção da personalidade jurídica por parte das entidades religiosas e reduzam as discrepâncias entre os regimes jurídicos das diferentes confissões. Como afirmámos repetidamente, essas metas poderiam ser alcançadas mediante a aprovação de uma lei geral de liberdade religiosa que fosse elaborada com sensibilidade para as mudanças socioreligiosas a ocorrer no país e em uma atitude de diálogo com todas as confissões religiosas aí presentes.

Não se trata de um tema novo no ordenamento italiano. De facto, ainda em 1988, quando foram celebradas as primeiras *intese*, o Estado italiano revelara a intenção de aprovar uma lei geral que funcionasse como pano de fundo dos acordos, revogasse a legislação fascista e desse plena atuação aos princípios constitucionais (LARICCIA, 2006). Nos anos seguintes, foram apresentados diversos projetos de lei, que, todavia, não chegaram a ser aprovados.²³ Pensamos que essa inércia do legislador se deva principalmente ao receio de poder estar a favorecer a religião muçulmana (atualmente a segunda no país por número de seguidores), sobre a qual paira uma profunda desconfiança. Certa hostilidade foi manifestada também pela Igreja Católica, que continua a reivindicar uma disciplina jurídica *ad hoc*, em nome da tradição, da sua difusão e da importância histórico-cultural do catolicismo na península italiana (CASUSCELLI, 2007).

Também parte da doutrina eclesiasticista se mostra hostil à aprovação de uma lei geral, por considerar que o sistema bilateral criado pela CRI não pode ser suspenso. Segundo essa interpretação, o legislador ordinário estaria constitucionalmente impedido de promulgar normas unilaterais em matéria de liberdade religiosa, mesmo que estas tivessem a louvável intenção de substituir a legislação fascista com normas constitucionalmente orientadas (CANONICO, 2010). No entanto, há quem critique essa posição, com base em vários argumentos, de entre os quais salientamos o facto de: o princípio de bilateralidade não ter sido pensado para a disciplina jurídica das confissões religiosas na sua totalidade, mas somente no que diz respeito às suas relações com o Estado. O art. 8º, n. 3, da CRI se refere exclusivamente às confissões religiosas, deixando de fora as genéricas formas associadas da profissão de fé religiosa do art. 19, bem como as associações ou instituições com carácter eclesiástico e fim de religião do art. 20; e não ser legítima uma absolutização do art. 8º, n. 3, da CRI ao ponto de violar outras disposições constitucionais, nomeadamente o princípio de igualdade do art. 3º (TOZZI, 2010).

Em nosso entender, o respeito pelas disposições constitucionais acerca das fontes não pode ser radicalizado ao ponto de impedir a adoção de uma lei geral de liberdade religiosa, cuja ausência, hoje em dia, é a principal culpada pelo incumprimento das

²³ ²³ Nesse sentido, pode consultar-se a Proposta de Legge n. 134 (*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*), apresentada à *Camera dei Deputati*, no dia 28 de abril de 2006 (ITÁLIA, 2006).

disposições constitucionais acerca da liberdade religiosa e da igualdade confessional. Parafraseando as palavras de Jesus Cristo acerca da relação entre o ser humano e o *sabat*, pode dizer-se que o princípio de bilateralidade foi pensado para o bem das confissões religiosas, e não o contrário.

É necessário também recordar que o art. 8º, n. 3, foi adotado em uma época em que era ainda impensável o pluralismo religioso com que nos deparamos nos dias de hoje (CONSORTI, 2010). Atualmente, *v.g.*, existem em Itália inúmeras pequenas comunidades evangélico-protestantes fundadas por missionários estrangeiros nas últimas décadas. Essas realidades religiosas, muitas vezes independentes entre si e de tipo congregacional, nunca chegam a ser confissões religiosas no sentido do art. 8º da CRI,²⁴ estando, por isso, impedidas de celebrarem uma *intesa* com o Estado. Nem nos parece lícito forçar essas congregações a federarem-se em uma entidade nacional que tenha maiores possibilidades de pressão junto aos poderes públicos para a estipulação de um acordo, visto que tal solução acabaria inexoravelmente por forçar a sua identidade teológica. Parece-nos justo, por outro lado, que esses grupos religiosos (que hoje podem optar entre serem *enti morali* e associações civis de direito privado) possam ser sujeitos a uma lei geral respeitadora dos princípios constitucionais em matéria religiosa.

Consideramos que uma lei geral de liberdade religiosa, universal e materialmente respeitadora dos princípios constitucionais e do direito internacional em matéria de direitos humanos poderá representar um importante passo em frente no sistema italiano. Para que isso seja realizado, pensamos que, acima de todas as considerações jurídico-políticas, a Itália deva, de uma vez por todas, resolver enveredar pelo caminho da integração e do acolhimento, nomeadamente das realidades religiosas diferentes, sejam elas muçulmanas, evangélico-protestantes ou novos movimentos religiosos. No fundo, como afirmado no projeto de lei sobre a liberdade religiosa apresentado pelo deputado Spini (2000), “[...] o Estado italiano só pode ganhar com a integração de quem se quer integrar e só pode perder em alimentar uma situação ‘cinzenta’ de não regulamentação e confusão na matéria [religiosa].”²⁵

Conclusão

Acreditamos que as reflexões das páginas anteriores tenham conseguido demonstrar de forma clara que ainda hoje existem graves défices de liberdade religiosa em

²⁴ Parece que, no direito positivo italiano, o termo confissão religiosa não indica qualquer entidade religiosa, mas antes a estrutura de vértice de um grupo religioso de grandes dimensões e com uma estrutura hierárquica (seria o caso da Santa Sé em relação à Igreja Católica), ou uma entidade representativa de várias congregações locais (como a *UCEBI* em relação às igrejas batistas italianas) (TOZZI, 2011). Por outras palavras, dessa escolha terminológica percebe-se que a CRI foi pensada para realidades religiosas episcopais, estruturadas de forma similar à Igreja Católica. Essa opção é confirmada pelo art. 20, que fala em associações ou instituições de cariz religioso, devendo entender-se, com esses termos, as entidades em que uma confissão religiosa é articulada (em termos católicos, tratar-se-ia das várias pessoas coletivas canónicas, como as dioceses, as paróquias, os institutos de vida consagrada, as sociedades de vida apostólica, etc., para cuja descrição remetem para o Código de Direito Canónico de 1983).

²⁵ Cf. *Proposta de Legge n.º 134...*, cit. (tradução nossa).

Itália. Esses défices resultam, principalmente, da predisposição de um sistema de relações entre o Estado e as confissões religiosas que favorecem as realidades confessionais tradicionais e que é incapaz de responder ao desejo crescente de liberdade desencadeado pelo pluralismo. Para resolver essa lamentável situação, pugnámos argumentativamente pela adopção de um novo quadro normativo. Contudo, pensamos que uma autêntica e decisiva proteção da liberdade religiosa nesse ordenamento jurídico não poderá ser alcançada mediante uma mera mudança legislativa. A montante disso, consideramos necessária uma renovação de mentalidades, capaz de abrir a sociedade italiana ao que é novo, ao que é diferente.

Referências

ADRAGÃO, P. P. *Levar a sério a liberdade religiosa: uma refundação crítica dos estudos sobre direito das relações Igreja-Estado*. Coimbra: Almedina, 2012.

ALLEANZA EVANGELICA ITALIANA. *Libertà religiosa per tutti, anche in Italia*. Disponível em: <http://www.alleanzaevangelica.org/libertaReligiosa/liberta_religiosa_per_tutti.html>. Acesso em: 13 abr. 2011.

CANONICO, M. *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*. 2010. Disponível em: <http://www.statoecheme.it/images/stories/2010.01/canonico_idea.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2011.

CARDIA, C. *Stato e confessioni religiose*. Bologna: Il Mulino, 1988.

CASUSCELLI, G. *Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione*. 2007. Disponível em: <http://www.statoecheme.it/index.php?option=com_content&task=view&id=114&Itemid=40>. Acesso em: 07 abr. 2011.

CELOTTO, A. Art. 3, 1º Cost. In: BIFULCO, R.; CELOTTO, A.; OLIVETTI, M. (Org.). *Commentario alla Costituzione*. Milano: UTET, 2006.

CONSORTI, P. *Diritto e religione*. Bari: Laterza, 2010.

DALLA TORRE, G. Vaticano (Stato della città del). In: TRECCANI, G. *Enciclopedia Giuridica*. Roma, 1997.

DEL GIUDICE, F.; MARIANI, F. *Compendio di Diritto Ecclesiastico*. 7. ed. Napoli: Edizioni Simone, 2010.

DEL GIUDICE, V. *Manuale di diritto ecclesiastico*. Milano: Giuffrè Editore, 1955.

FEDE NON INTREPIDA. *La Stampa*, edição de 7 maio 1929. Disponível em: <http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,1/articleid,1155_01_1929_0109_0001_16789288/>. Acesso em: 03 out. 2013.

FERLITO, S. *Diritto soggettivo e libertà religiosa: Riflessioni per uno studio storico e concettuale*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2003.

FERRARI, A. *La Libertà Religiosa in Italia: Un Percorso Incompiuto*. Roma: Carocci, 2012.

FERRARI, G. F. *La libertà e i diritti: categorie concettuali e strumenti di garanzia*. In: CARROZZA, P.; DI GIOVINE, A.; FERRARI, G. F. (Org.). *Diritto Costituzionale Comparato*. Bari: Laterza, 2009.

FINOCCHIARO, F. *Diritto ecclesiastico*. Bologna: Zanichelli, 2007.

FUBINI, G. *Libertà o eguale libertà? Un punto di vista ebraico*. In: TEDESCHI, M. (Org.). *La libertà religiosa*. Catanzaro: Rubettino, 2002.

GHERRO, S. *Stato e Chiesa ordinamento*. Torino: Giappichelli, 1994.

GOUVEIA, J. B. *Manual de Direito Internacional*. Coimbra: Almedina, 2010.

ITÁLIA. Governo Italiano. Presidência do Conselho de Ministros. 2013. Disponível em: <http://www.governo.it/Presidenza/USRI/confessioni/intese_indice.html#3>. Acesso em: 15 out. 2013.

ITÁLIA. Proposta de Legge n. 134 (*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*), apresentada à *Camera dei Deputati*, no dia 28 de abril de 2006, pelos deputados Spini, Amici e Benzono. 2006. Disponível em: <<http://www.astrid-online.it/Libert--di/XV-Legisla/AC-134-spini-libert--religiosa.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2011.

LARICCIA, S. *Garanzia di libertà e di uguaglianza per i singoli e le confessioni religiose, oggi in Italia*. 2007. Disponível em: <http://www.statoechiedese.it/images/stories/papers/200702/lariccia_liberta.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2011.

LARICCIA, S. *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*. In: LARICCIA, S. *Dizionario di diritto pubblico*. Milano: Giuffrè Editore, 2006.

LONG, G. *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica"*. Bologna: il Mulino, 1991.

LOPRIENO, D. *La libertà religiosa*. Milano: Giuffrè Editore, 2009.

LOTTIERI, C. *Vatican City as a Free Society: Legal Order and Political Theology*. 2011. Disponível em: <mises.org/journals/scholar/lottieri2.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2011.

MIRABELLI, C. *Confessioni religiose*. In: CASSESE, S. (Org.). *Dizionario di diritto pubblico*. Milano: Giuffrè, 2006.

MONETA, P. (Org.). *Il Codice di Diritto Ecclesiastico*. 8. ed. Piacenza: La Tribuna, 2007.

RANDAZZO, B. Art. 8. In: BIFULCO, R.; CELOTTO, A.; OLIVETTI, M. (Org.). *Commentario alla Costituzione*. Milano: Utet, 2006.

SANTOS JUNIOR, A. C. dos. *A liberdade de organização religiosa e o Estado laico brasileiro*. São Paulo: Mackenzie, 2007.

SPINI, G. *A che punto è oggi la libertà religiosa in Italia?* In: SPINI, G.; LONG, G. *La Libertà Religiosa in Italia e Europa*. Torino: Claudiana, 2000.

SOUSA E BRITO, J. de. A Lei de Liberdade Religiosa: necessidade, características e consequências. In: SOUSA E BRITO, J. *A Religião no Estado Democrático*. Lisboa: Ed. Universidade Católica, 2007.

TEDESCHI, M. *Manuale di Diritto Ecclesiastico*. Torino: Giappichelli, 2007.

TOZZI, V. *Le confessioni prive di intesa non esistono*. 2011. Disponível em: <http://www.statoechiese.it/images/stories/2011.1/tozzi_leconfessionim.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2011.

TOZZI, V. Lineamenti del diritto ecclesiastico italiano. In: MACRÌ, G.; PARISI, V.; TOZZI, V. *Diritto ecclesiastico europeo*. Bari: Laterza, 2006.

TOZZI, V. *Necessità di una legge generale sulle libertà religiose (Risposta a Marco Canonico)*. 2010. Disponível em: <http://www.statoechiese.it/images/stories/2010.9/tozzi_necessit2.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2011.

VENTURA, M. Italie. In: MESSNER, F. (Org.). *Dictionnaire: Droit des Religions*. Paris: CNRS, 2010.

WEINGARTNER NETO, J. *Liberdade Religiosa na Constituição: Fundamentalismo, Pluralismo, Crenças, Cultos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

Data da submissão: 11 de novembro de 2013
Avaliado em: 07 de dezembro de 2013 (Avaliador A)
Avaliado em: 12 de maio de 2014 (Avaliador B)
Aceito em: 22 de junho de 2014

