

Dipartimento di Giurisprudenza

Dottorato di Ricerca in Scienze giuridiche

Ciclo 32°

Curriculum in Diritto pubblico

L'accesso al sistema di intese e la discrezionalità del Governo

Cognome: Maioni

Nome: Corinne

Matricola: 726435

Tutore: Prof.ssa Natascia Marchei

Coordinatore: Prof. Maurizio Arcari

ANNO ACCADEMICO: 2018/19

INDICE

CAPITOLO I

L'INTESA: DAL PROGETTO DELLA COSTITUENTE ALLA SUA PRIMA ATTUAZIONE

1. Le origini dell'intesa	1
2. La politica ecclesiastica nel nuovo Stato costituzionale	9
3. L'intesa con la Tavola Valdese	17

CAPITOLO II

LE "STAGIONI" DI INTESE E LA "POLITICIZZAZIONE" DELL'ISTITUTO

1. La prima "stagione" di intese	27
2. La seconda "stagione" di intese	34
3. La "politicizzazione" dell'intesa	41
3.1. Il caso delle comunità islamiche	42
3.2. Il caso dei Testimoni di Geova	46
4. Osservazioni conclusive: il diritto di accesso al sistema di intese	52

CAPITOLO III

L'INTESA ALL'INTERNO DELLA COSTITUZIONE

1. La necessità di un'analisi sistematica	55
2. L'art. 8, 1 comma Cost. e l'eguale libertà	56
2.1. L'eguale libertà e la giurisprudenza costituzionale	64
3. L'art. 8 cpv. Cost.	70
3.1. e il principio di distinzione degli ordini	72
3.2. e il limite del non contrasto con l'ordinamento	76
4. Il principio di bilateralità e la circolarità dell'art. 8 Cost.	79

CAPITOLO IV.

L'AMMISSIONE AL PROCEDIMENTO BILATERALE: LIBERO ARBITRIO O DISCREZIONALITÀ VINCOLATA DEL GOVERNO

1. Inquadramento della questione: diritto di accesso all'intesa, atto politico e atto di alta amministrazione	85
2. Il caso UAAR e i diversi gradi di giudizio	93
2.1. Il Consiglio di Stato e le Sezioni Unite della Corte di Cassazione	96
2.2. La Corte costituzionale	105
3. Il carattere vincolante dell'eguale libertà	111
4. La bilateralità necessaria e l'interessante comparazione con il sistema spagnolo	117

CONCLUSIONI	128
-------------	-----

BIBLIOGRAFIA	134
--------------	-----

CAPITOLO I

L'INTESA: DAL PROGETTO DELLA COSTITUENTE ALLA SUA PRIMA ATTUAZIONE

1. LE ORIGINI DELL'INTESA

L'istituto dell'intesa nasce con l'art. 8, 3 comma della Costituzione, norma che non conosce precedenti nella storia del nostro ordinamento giuridico.¹

Proprio per il suo carattere innovativo, l'introduzione dell'intesa avrebbe dovuto imprimere un cambiamento radicale alla politica tenuta nei confronti delle confessioni acattoliche, ammesse per la prima volta a concordare con lo Stato il proprio regime giuridico.

Tuttavia, l'indeterminatezza del nuovo strumento, dovuta anche alla mancanza in sede di Costituente di un approfondimento tecnico-dogmatico, non favorì una simile evoluzione, lasciando l'interpretazione dell'art. 8, 3 comma Cost. alla volontà politica. A fronte della stringatezza del testo costituzionale e dell'assenza di specifiche indicazioni della Costituente, il compito di definire l'intesa, individuandone in particolare la funzione, fu infatti demandato agli organi statuali che, come si vedrà, utilizzeranno gli accordi per portare avanti una politica ecclesiastica animata da uno spirito conservatore.

La portata della norma costituzionale, dunque, non fu chiarita in sede di Costituente, questo anche perché il dibattito sui rapporti Stato-confessioni si concentrò sulla posizione che la Chiesa cattolica avrebbe dovuto avere nel nuovo ordinamento. Lo status giuridico delle altre confessioni finì così con l'essere modellato sulla falsa riga

¹ BIANCONI S., *Le intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 17. Per tale motivo l'A. considera il 3 comma dell'art. 8 Cost. "una delle più originali formulazioni dell'intera Carta costituzionale". Si veda anche CARDIA C., *Stato e confessioni religiose: il regime pattizio*, 3 ed., Bologna, Il Mulino, 1992, p. 154.

Mancano precedenti anche nelle tradizioni giuridiche degli ordinamenti europei. Vi erano i "concordati evangelici", noti all'ordinamento tedesco, dei quali tuttavia non faceva menzione la Costituzione di Weimar. Del paragone tra tali istituti e le intese italiane si è occupato LANDOLFI S., *L'intesa tra Stato e culto acattolico: contributo alla teoria delle fonti di diritto ecclesiastico italiano*, Napoli, E. Jovene, 1962, pp. 15 e ss.

dei riconoscimenti accordati alla realtà religiosa di maggioranza. La stessa introduzione dell'intesa fu essenzialmente dovuta alla decisione di inserire nel testo costituzionale un espresso riferimento ai Patti Lateranensi, scelti quale strumento di regolazione dei rapporti con la Chiesa cattolica.

Fu quindi la decisione di conservare il sistema concordatario così come delineato dai Patti, nella prospettiva futura di una loro revisione, a determinare la previsione della possibilità anche per le confessioni "acattoliche" di sottoscrivere accordi con lo Stato. L'esigenza avvertita era quella di bilanciare, o meglio ridimensionare le garanzie ottenute dalla Chiesa cattolica e scongiurare il pericolo di un ritorno al confessionismo, insito nell'espresso richiamo agli accordi del 29'.²

La proposta di definire i rapporti con tutte le confessioni mediante patti fu avanzata già in sede di I Sottocommissione, nel corso del dibattito sulla libertà religiosa.

In quella occasione il demolaburista Cevolotto, relatore in materia con Dossetti, propose quattro articoli, i quali stabilivano tra l'altro che "*il regime giuridico e amministrativo delle associazioni e degli enti morali di qualunque culto*" sarebbe stato regolato da "*particolari leggi e patti concordati*". Si riconosceva inoltre a tutte le confessioni non contrastanti con l'ordine pubblico, la morale, e il buon costume, un "pari diritto di organizzarsi liberamente, di propagandare e di diffondere la loro fede, di eleggere i propri ministri e di revocarli, di aprire templi e di possedere gli edifici nei quali il culto viene esercitato", nonché il diritto ad un "eguale protezione penale contro il vilipendio".³

La convinzione sottesa era che per escludere qualunque futuro risvolto confessionista fosse necessario collocare le confessioni religiose su un medesimo piano giuridico. In questa prospettiva la previsione di patti concordati anche con le realtà diverse dalla cattolica aveva come obbiettivo quello di colmare la distanza tra lo status della Chiesa cattolica e quello delle altre confessioni.⁴

² A tal proposito occorre ricordare che il Trattato Lateranense conteneva un richiamo esplicito all'art. 1 dello Statuto Albertino nel quale si affermava che "La Religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato".

³ Corsivo mio. Resoconto sommario della seduta antimeridiana del 19 dicembre 1946, Prima Sottocommissione, Commissione per la Costituzione, p. 498.

⁴ LANDOLFI S., *L'intesa tra Stato e culto acattolico*, cit. p. 41. Si veda anche SPINELLI L., *Diritto ecclesiastico. Parte generale*, 2 ed., Torino, UTET, 1987, pp. 233-234, in cui l'Autore afferma che "il diritto delle confessioni acattoliche ad entrare in rapporti con lo Stato ed a concludere Intese sia stato richiamato come strumento per ridimensionare – per quanto possibile – la diversità di posizione

Gli stessi “acattolici” premevano affinché il testo costituzionale garantisse la parità tra i diversi culti.⁵ Ritenevano tuttavia necessaria un’affermazione più decisa e chiara rispetto a quella proposta da Cevolotto e, ciò che più interessa, rifiutavano l’idea che tale uguaglianza venisse garantita mediante un sistema di accordi. Orientate verso un rigido separatismo, le realtà “acattoliche” sostenevano che la tutela dell’uguaglianza passasse necessariamente attraverso il diritto comune.⁶

Ciò emerge dall’opera di Giorgio Peyrot, portavoce del mondo protestante, “La libertà di coscienza e di culto di fronte alla Costituente Italiana”, pubblicata nel 1946. Con tale testo il noto giurista valdese portò all’attenzione della Costituente le questioni in materia di libertà religiosa che la Costituzione avrebbe dovuto affrontare. Tra le diverse tematiche vi era anche quella della parità dei culti, considerata unica alternativa al confessionismo.

Peyrot riteneva che in uno Stato moderno che intendesse realizzare un’assoluta parità dei culti non potessero coesistere privilegi e restrizioni, rappresentati rispettivamente dal sistema concordatario e dalla legislazione sui culti ammessi. La parità richiedeva piuttosto la garanzia della “piena libertà di azione per tutti nell’ambito del diritto comune”.⁷

Il dibattito in materia non ebbe modo di proseguire all’interno della I Sottocommissione. Quest’ultima assunse difatti come testo base della discussione

giuridica tra confessioni non cattoliche e quella cattolica”; e LONG G., *Alle origini del pluralismo confessionale: il dibattito sulla libertà religiosa nell’età della Costituente*, Bologna, Il Mulino, 1990, pp. 348 e ss.

⁵ Gli ebrei ritenevano fosse necessario introdurre nel testo costituzionale “il principio dell’assoluta parificazione di tutti i culti e della completa uguaglianza nei diritti e nei doveri di tutti i cittadini”. Parimenti i protestanti, per mezzo del Consiglio federale delle Chiese evangeliche d’Italia, richiesero alla Costituente l’affermazione di una “assoluta parità di trattamento”.

La prima affermazione è tratta dall’O.d.g. approvato nel terzo congresso delle comunità israelitiche; la seconda dalla Dichiarazione del Consiglio federale delle Chiese evangeliche d’Italia, 1 settembre 1946, “Della libertà di coscienza e di culto”. Entrambe sono riportate in LONG G., *Le confessioni religiose “diverse dalla cattolica”: ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 30.

⁶ Gli acattolici si rifacevano al separatismo tipico dello Stato liberale, astensionista e non interventista, propenso a garantire la libertà religiosa attraverso “leggi unilaterali attente alla sola dimensione formale - e non a quella positiva e sostanziale - di tale diritto, con l’esclusione di ogni bilateralità concordataria”. FERRARI A., *La libertà religiosa in Italia: un percorso incompiuto*, Roma, Carocci, 2012, pp. 12-13.

⁷ PEYROT G., *La libertà di coscienza e di culto di fronte alla Costituente italiana*, a cura di Gagliano S., Chieti, GBU, 2013, pp. 103-105.

sulla libertà religiosa quello proposto da Dossetti, che riconoscendo tale libertà ad “ogni uomo” si poneva in un’ottica strettamente individualista.⁸

Fu in Commissione, in occasione dell’esame dell’art. 7 Cost. (art. 5 del Progetto), che la tematica delle relazioni Stato-confessioni “acattoliche” tornò al centro del dibattito. In questa sede l’on. Terracini propose l’introduzione di un comma aggiuntivo, che nella sua formulazione definitiva affermava quanto segue: “Le altre confessioni religiose hanno il diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l’ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese, ove lo richiedano, con le loro rappresentanze”.⁹ L’emendamento aveva il chiaro intento di estendere alle confessioni di minoranza le garanzie concesse alla Chiesa cattolica attraverso il riconoscimento dell’autonomia organizzativa e un’applicazione generale del principio di bilateralità.

Ritornava dunque l’idea di parificare il regime giuridico delle confessioni garantendo anche a quelle “acattoliche” l’accesso agli accordi con lo Stato. Il terreno specifico della parità di trattamento veniva così individuato nella materia delle relazioni e assicurato con il ricorso al sistema concordatario.¹⁰

La proposta di Terracini incontrò un ampio consenso all’interno della Costituente. La stessa Democrazia Cristiana accettò la previsione di una “regolamentazione in largo senso concordataria”.¹¹

Rimaneva tuttavia radicata nella DC la convinzione che la Chiesa cattolica presentasse elementi di diversità tali da giustificare un regime giuridico differenziato.

Nella prospettiva democristiana la parità delle confessioni si limitava al solo aspetto formale, alla scelta cioè di mettere lo Stato in relazione con tutte le realtà religiose

⁸ Articolo proposto da Dossetti: “Ogni uomo ha diritto alla libera professione delle proprie idee e convinzioni, alla libera e piena esplicazione della propria vita religiosa interiore ed esteriore, alla libera manifestazione, individuale e associata della propria fede, alla propaganda di essa, al libero esercizio, privato e pubblico, del proprio culto, purché non si tratti di religione o di culto implicante principi o riti contrari all’ordine pubblico e al buon costume”. Resoconto sommario della seduta del 18 dicembre 1946, Prima Sottocommissione, Commissione per la Costituzione, p. 485.

⁹ Resoconto sommario della seduta del 24 gennaio 1947, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, p. 166.

¹⁰ D’AVACK L., *La libertà religiosa nella normativa della Costituzione repubblicana italiana*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea costituente*, II, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 174.

¹¹ Intervento dell’on. Moro, Resoconto sommario della seduta del 23 gennaio 1947, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, p. 147.

attraverso strumenti di carattere bilaterale, concordato e intesa. Dal punto di vista sostanziale, invece, permanevano delle differenze: diversa era la natura dei due soggetti pertanto diverso doveva essere il rispettivo trattamento giuridico.

Il pensiero della DC è sintetizzato nell'intervento svolto dall'on. Dossetti a difesa dell'art. 7 Cost. in occasione della discussione sulle disposizioni generali del progetto costituzionale.

Dossetti legittimava la conservazione del sistema concordatario nell'ottica della garanzia della libertà di coscienza. L'onorevole democristiano riconosceva l'esistenza di fatti, atti e rapporti, che, sebbene non irrilevanti per l'ordinamento, hanno "un accentuatissimo carattere di specialità, che li differenzia da tutti gli altri entranti nella sfera di interesse dello Stato. E questa specialità sta appunto nella connessione che tali fatti o rapporti presentano con l'interiorità più riposta e gelosa dello spirito e della coscienza individuale, sì che lo Stato deve ammettere che non può brutalmente intervenire" su di essi in via unilaterale, "senza violare l'arcana delle coscienze". Tali materie richiedono piuttosto una regolamentazione bilateralmente concordata con la Chiesa, la sola competente ad intervenire sulle questioni di natura spirituale.¹²

L'affermazione del principio pattizio veniva quindi intesa come condizione necessaria per garantire la piena libertà di coscienza e fatta discendere direttamente dall'alterità della Chiesa rispetto allo Stato e dalla sua sovranità sugli interessi e i comportamenti afferenti all'ambito spirituale.¹³

L'elemento di interesse del discorso di Dossetti risiede nel fatto che quest'ultimo legittimava l'applicabilità del principio pattizio anche ai rapporti con le confessioni "acattoliche".

In questa prospettiva l'intesa avrebbe dovuto svolgere la medesima funzione attribuita al concordato: regolare le materie che presentano profili di interesse per l'ordinamento statale e al tempo stesso chiamano in causa la coscienza dell'individuo, quei fatti, atti o rapporti dall'accentuato carattere di spiritualità, non totalmente indifferenti per lo

¹² Resoconto sommario della seduta del 21 marzo 1947, Assemblea costituente, p. 2325.

¹³ "Il principio prima enunciato dell'autonomia originaria dello Stato e della Chiesa cattolica implica, per un rigore logico che non consente evasioni, tutta una serie concatenata di conseguenze, che ci porta come sbocco fatale all'altro principio della bilateralità necessaria". Intervento dell'on. Dossetti, Resoconto sommario della seduta del 21 marzo 1947, Assemblea costituente, p. 2324.

Stato, suscettibili quindi di essere regolati tanto dall'ordinamento statale quanto da quello confessionale.

Il pensiero di Dossetti rivelava tuttavia un'intima contraddizione.

Da un lato estendeva la bilateralità, conseguenza necessaria dell'autonomia originaria della Chiesa cattolica, alle altre confessioni; dall'altro lato negava a queste ultime proprio quella originarietà.¹⁴

Dossetti riteneva difatti che solo la confessione cattolica fosse qualificabile come ordinamento originario e sovrano; diversamente le altre realtà confessionali avevano natura di ordinamenti derivati, la cui legittimazione dunque discendeva dallo Stato.¹⁵ Ciò giustificava l'assenza nel testo costituzionale di un riconoscimento della indipendenza dei culti "acattolici" analogo a quello formulato per la Chiesa cattolica e assicurava ancora allo Stato la possibilità di esercitare un controllo stringente sulle confessioni di minoranza.¹⁶

In questo modo veniva attenuata la portata innovativa del testo Terracini. La DC difatti, accettava l'estensione del sistema concordatario, ma non condivideva l'idea di quanti vedevano nell'istituto dell'intesa uno strumento atto a parificare il trattamento giuridico delle confessioni.

Le divergenze di pensiero in merito al significato dell'estensione del sistema concordatario non furono appianate in sede di costituente. Pertanto, quando fu approvato l'art. 8, 3 comma Cost., ancora diverse erano le convinzioni circa

¹⁴ Le contraddizioni del lungo intervento di Dossetti sono mirabilmente illustrate da CASUSCELLI G., *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 227-228.

¹⁵ "Se di sovranità e autonomia parliamo solo per la Chiesa Cattolica e non per le altre Chiese", affermava Dossetti, "ciò non è per una ragione di principio, ossia perché neghiamo che qualsiasi altra Chiesa possa conseguire quella indipendenza e autonomia; ma è invece per un inoppugnabile dato storico, cioè per il fatto che sinora solo la Chiesa Cattolica, per la universalità della sua diffusione, per l'indipendenza effettiva da qualsiasi Stato, per la completezza dei suoi organi (legislativi, amministrativi e giudiziari) e per la ininterrotta consolidazione storica del suo ordinamento, si presenta come ordinamento originario". Resoconto sommario della seduta del 21 marzo 1947, Assemblea costituente, pp. 2322-2323.

¹⁶ A lungo la dottrina ha utilizzato le argomentazioni di Dossetti per disconoscere l'applicabilità del principio di distinzione degli ordini alle confessioni acattoliche, ritenendo che queste ultime dovessero essere soggette alla sovranità dello Stato. Si veda a titolo esemplificativo JEMOLO A. C., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 4 ed., Milano, Giuffrè, 1975, p. 140; SPINELLI L., *Diritto ecclesiastico*, cit., pp. 222-223; BACCARI R., *Introduzione sistematica al diritto ecclesiastico*, Bari, Cacucci Editore, 1970, p. 97.

l'accezione che il principio di bilateralità dovesse assumere in relazione alle confessioni "acattoliche".

L'unico aspetto che l'Assemblea costituente affrontò fu quello della obbligatorietà o meno della sottoscrizione dell'intesa.

In merito i Costituenti erano concordi nell'escludere che la disciplina "per legge sulla base di intese" fosse regola assoluta, diversamente si sarebbe lesa la libertà delle confessioni, che peraltro mostrarono poco entusiasmo nei confronti del nuovo istituto.¹⁷

Alcuni richiesero che venisse espressamente affermata la matrice volontaria della disciplina concordataria, ritenendo il testo Terracini poco chiaro sul punto. In tal senso andava l'emendamento dell'on. Nobili Tito Oro, che propose di sostituire l'ultimo capoverso del testo con la seguente formulazione: "i loro rapporti con lo Stato sono regolati, *se del caso*, per legge, previa intesa con le rispettive rappresentanze".¹⁸

Altri invece insistettero perché fosse esplicitata in Costituzione la necessità di una previa richiesta della confessione.¹⁹ Tra costoro vi era chi riteneva che l'istanza dovesse avere ad oggetto la legge e non l'intesa. "Pare a noi", affermava l'on. Pajetta, "che la necessità della richiesta non si debba riferire alle intese, ma debba riferirsi invece alla stessa legge che, per essere di tipo concordatario, deve essere richiesta e accettata dalle parti".²⁰

Fu l'intervento di Ruini a fare chiarezza.

Il presidente escluse l'assolutezza della regola della bilateralità. A tal proposito chiari che l'espressione "sono regolati", riferita ai rapporti tra Stato e confessioni "acattoliche", non esprimeva obbligo alcuno.²¹

¹⁷ Sul punto di vedano LONG G., *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica"*, cit., p. 33.

¹⁸ Corsivo mio. Resoconto sommario della seduta antimeridiana del 12 aprile 1947, Assemblea costituente, pp. 2774-2775.

¹⁹ Si vedano, a titolo esemplificativo, i seguenti emendamenti:

- emendamento Calamandrei, Cianca, Lussu, Schiavetti, Foa, Codignola, Mastino Pietro, Lombardi Riccardo, Valiani, Resoconto sommario della seduta del 25 marzo 1947, Assemblea costituente, p. 2438,

- emendamento Pajetta, Resoconto sommario della seduta del 25 marzo 1947, Assemblea costituente, p. 2451,

- emendamento Laconi, Resoconto sommario della seduta del 12 aprile 1947, p. 2776.

²⁰ Resoconto sommario della seduta del 25 marzo 1947, Assemblea costituente, p. 2451.

²¹ "Desidero chiarire che il testo della Commissione <<sono>> è diverso da <<possono>> come da <<devono>> essere regolati. Se si fosse voluto stabilire l'obbligo" che i rapporti Stato-confessioni

Ruini precisò altresì che la necessaria richiesta della confessione religiosa doveva ritenersi riferita all'intesa e non alla legge. La decisione circa l'emanazione di una legge non poteva essere rimessa alla rappresentanza confessionale; essa spettava allo Stato.²²

Discussa fu anche la collocazione del comma Terracini.

L'on. Lucifero ne richiese lo spostamento all'interno della norma sulla libertà religiosa, vista la differente natura delle relazioni Stato-Chiesa cattolica e Stato-confessioni altre.²³ L'art. 5 del Progetto, a detta di Lucifero, disciplinava rapporti di natura eminentemente politica, oltre che confessionale; contrariamente le relazioni dello Stato con le rappresentanze dei culti "acattolici" erano di carattere esclusivamente confessionale, la loro disciplina dunque atteneva al solo esercizio della libertà religiosa.²⁴

La proposta di Lucifero fu approvata non senza contestazioni.²⁵ Successivamente, in sede di revisione, il Comitato dei 18 decise di fare del testo Terracini una disposizione autonoma.

acattoliche venissero regolati per legge sulla base di intesa "si sarebbe detto <<devono>>. <<Sono>> significa che, quando occorre, i rapporti vengono regolati per legge, ma non è prescritto in modo tassativo". Intervento di Ruini, Resoconto sommario della seduta del 25 marzo 1947, Assemblea costituente, p. 2484.

Tali precisazioni fecero cadere l'inciso "ove richieste" originariamente previsto dal testo.

²² Resoconto sommario della seduta del 25 marzo 1947, Assemblea costituente, p. 2484.

²³ Resoconto sommario della seduta del 23 gennaio 1947, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, p. 158.

²⁴ "Non vi è dubbio che i rapporti tra Santa Sede e Stato italiano non sono soltanto di natura confessionale, ma sono anche rapporti di natura politica... La libertà che hanno le altre confessioni di organizzarsi e di svolgere la loro attività entra indubbiamente nelle libertà religiose e non è un rapporto politico che esse costituiscono con lo Stato italiano, anche allorquando le loro rappresentanze con lo Stato italiano prendono degli accordi". Intervento dell'on. Lucifero, Resoconto sommario della seduta del 25 marzo 1947, Assemblea costituente, p. 2452.

²⁵ Resoconto sommario della seduta del 25 marzo 1947, Assemblea costituente, p. 2486.

2. LA POLITICA ECCLESIASTICA NEL NUOVO STATO COSTITUZIONALE

Il periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della Costituzione si caratterizzò per una profonda scissione tra quanto l'ordinamento affermava al suo più alto livello e quanto accadeva nella realtà sociale.²⁶

Le novità costituzionali in materia di libertà religiosa rimasero a lungo mere promesse scritte. Fu piuttosto garantita una certa continuità con il passato, come dimostra il mantenimento della previgente legislazione ed in particolare della l. 1159/29 e del r.d. 289/30, che ricevettero un'applicazione e un'interpretazione non dissimile a quella del periodo fascista.²⁷

In questo contesto le confessioni "acattoliche" si rivolsero all'unico istituto che sembrava potesse consentire una compiuta realizzazione di quella libertà religiosa riconosciuta dalla Costituzione: l'intesa. Questa convinzione era essenzialmente determinata dalla interpretazione che dell'art. 8, 3 comma Cost. davano gli "acattolici".

Occorre preliminarmente precisare che le norme costituzionali in materia di libertà religiosa erano considerate prive di carattere precettivo, come tali incapaci di trovare applicazione in assenza di un previo intervento legislativo.²⁸

Nell'ottica "acattolica" tale intervento, che non sembrava essere una priorità della politica italiana, doveva necessariamente essere preceduto dall'abrogazione della

²⁶ Sul punto si veda AA.VV., *Teoria e prassi delle libertà di religione*, a cura di Bellini P., Bologna, Il Mulino, 1975, pp. 15-17.

²⁷ MADONNA M., *Profili storici del diritto di libertà religiosa nell'Italia post-unitaria*, Tricase, Libellula, 2012, pp. 55-58. L'A. parla di "congelamento dei principi costituzionali", ricordando le continue restrizioni alle riunioni religiose, attuate ancora ai sensi dell'art. 18 T.U.L.P.S., nonostante la libertà di riunione sancita dall'art 17 Cost. e la ancora più ampia libertà riconosciuta dall'art 19 Cost. LONG G., *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica"*, cit., p. 34, addirittura considera l'applicazione che la legislazione fascista in materia religiosa ricevette nel primo periodo repubblicano più intollerante di quella registrata nel precedente periodo. Emblematica infine è l'espressione utilizzata da MARGIOTTA BROGLIO F., *La politica religiosa della Repubblica Italiana. Elementi e riflessioni*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2014, pp. 12-15, che parla di una "evasione costituzionale" attuata dall'amministrazione e dalla magistratura, motivata essenzialmente dalla preoccupazione di non intaccare le posizioni acquisite dalla Chiesa Cattolica.

Per un'analisi più approfondita si veda LARICCIA S., *Diritti civili e fattore religioso*, Bologna, Il Mulino, 1978, pp. 60-67.

²⁸ Era stato messo in dubbio il carattere precettivo di alcune disposizioni costituzionali, ivi comprese quelle in materia di libertà religiosa, come ricorda PEYROT G., *Significato e portata delle intese*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive*, a cura di Mirabelli C., Milano, Giuffrè, 1978, p. 58.

legge sui culti ammessi, in aperto contrasto con il nuovo ordinamento. Trattandosi di un atto riguardante le confessioni “acattoliche”, queste ultime credevano che la sua abrogazione spettasse alla sola “legge sulla base di intese”.²⁹

Gli “acattolici” ritenevano dunque che la stipulazione dell’intesa avesse come scopo la rimozione della legislazione fascista e la regolazione della materia disciplinata dalla normativa così abrogata.

Così interpretato, l’accordo con lo Stato costituiva altresì un’occasione per realizzare i principi costituzionali, che in assenza di un’espressa richiesta confessionale, mancando una volontà politica in tal senso, sarebbero rimasti inattuati. Rimossi i retaggi del fascismo, la nuova legge avrebbe difatti dovuto ridefinire lo status delle confessioni “acattoliche” tenendo conto di quanto disposto dalla Costituzione.

Come si può vedere, la spinta verso l’intesa non fu motivata da un ripensamento delle convinzioni espresse in sede di Costituente, di rifiuto dello strumento concordatario. Le confessioni “acattoliche” interpretarono piuttosto l’art. 8 Cost. conformemente ai propri ideali separatisti, vedendo nell’intesa la possibilità per contribuire a definire il contenuto di quella legge da tempo richiesta al fine di garantire anche alle realtà diverse dalla cattolica “un’uguale libertà di diritti e di indipendenza”.³⁰

Pienamente in linea con questa visione era il progetto del Consiglio federale delle Chiese evangeliche: quest’ultimo intendeva formare una rappresentanza del mondo “acattolico” il più possibile unitaria, con lo scopo di giungere alla stipulazione di un’unica intesa che liberasse tutte le confessioni dalla legislazione fascista.³¹

²⁹ Sul punto si veda BIANCONI S., *Esposizione e valutazione dell’azione svolta dalle chiese evangeliche italiane dinanzi allo Stato dal 1948 ad oggi: problemi affrontati e soluzioni date*, in AA.VV., *La posizione delle chiese evangeliche di fronte allo Stato. Relazioni e documenti dell’incontro organizzato dal servizio studi della federazione delle chiese evangeliche in Italia (Agape, 19-23 agosto 1996)*, Torino, Claudiana, 1997, p. 117; PEYROT G., *Orientamenti per uno studio sulla posizione delle chiese evangeliche di fronte allo Stato*, in AA.VV., *La posizione delle chiese evangeliche di fronte allo Stato*, cit., p. 25; LONG G., *Le intese con chiese evangeliche*, in *Dall’accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa: un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, Roma, Presidenza del Governo, 2001, p. 322;.

Dello stesso avviso era Finocchiaro, il quale riteneva che in virtù del principio di bilateralità della produzione legislativa in materia ecclesiastica lo Stato italiano non avrebbe potuto abrogare unilateralmente la legislazione fascista. Si veda FINOCCHIARO F., *Replica*, in AA. VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose*, cit., p. 122.

³⁰ Delibera del sinodo valdese del 1948, richiamata da BIANCONI S., *Esposizione e valutazione svolta dalle chiese evangeliche*, cit., p. 118.

³¹ Il Consiglio riuniva buona parte delle realtà del mondo protestante. Tale organo si costituì nel 1946 dall’unione di Valdesi, Metodisti, Opera evangelica battista d’Italia, Missione di La Spezia. Nel

Fu proprio il Consiglio evangelico a presentare le prime istanze ex art. 8, 3 comma Cost.³²

Le richieste avanzate avevano principalmente ad oggetto la convocazione di una commissione mista, a composizione confessionale e governativa, a cui affidare le trattative prodromiche all'accordo. Queste, nella prospettiva del Consiglio, avrebbero dovuto riguardare temi che lo stesso ente "offriva di sottoporre per pervenire ad una rinnovata disciplina dei rapporti con lo Stato" e si sarebbero dovute concludere con la stesura di un testo sottoscritto dalle parti. Tale testo sarebbe servito da parametro per assicurare la conformità della legge all'accordo raggiunto.³³

La lettura dell'art. 8, 3 comma Cost. proposta dalle realtà "acattoliche" era solo in parte condivisa dal Ministero dell'interno, alla cui competenza era devoluta la materia delle intese.

Sussistendo già una regolamentazione dei culti "acattolici", per il Ministero si trattava di attuare mere riforme della legislazione vigente, finalizzate ad armonizzare la legge sui culti ammessi alla Costituzione.³⁴

L'intesa dunque consentiva alle comunità "acattoliche" di avanzare richieste di modifica, e non di abrogazione, della normativa fascista,

1948 si aggiunsero Avventisti, Pentecostali, Chiesa dei fratelli ed Esercito della salvezza. Sul punto si veda LONG G., *Alle origini del pluralismo confessionale*, cit., pp. 252-253.

Nel periodo post-costituzionale la stessa dottrina riteneva che lo Stato dovesse emanare una sola "legge sulla base di intese", poiché le confessioni religiose diverse dalla cattolica presentavano problemi comuni, che conseguentemente dovevano essere risolti da un unico atto legislativo concordato. Sul punto si veda BARILE P., *Appunti sulla condizione dei culti acattolici in Italia*, in *Il Diritto ecclesiastico*, I, 1952, p. 347.

³² Già nel febbraio del 1948 il Consiglio espresse, mediante un indirizzo al Governo, l'intenzione di giungere ad un'intesa. Fecero seguito una segnalazione rimessa al Presidente del Consiglio nel 7 luglio 1948, una nota rivolta al Ministro dell'interno nell'udienza del 20 gennaio 1949, e infine un memoriale trasmesso al Presidente del Consiglio in data 25 maggio 1950. Successivamente, il 20 luglio 1951, il Consiglio presentò una Dichiarazione, inviata al Presidente della Repubblica, ai membri del Governo e del Parlamento, con la quale indicò i temi su cui si sarebbe dovuto procedere ad intesa, e nel marzo del 1952 nominò i propri rappresentanti. Sul punto si veda LONG G., *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica"*, cit., p. 36; PEYROT G., *Significato e portata delle intese*, cit., p. 58.

³³ PEYROT G., *Significato e portata delle intese*, cit., p. 59, in particolare si veda la nota n. 18.

³⁴ Il pensiero del Ministero è sintetizzato nell'intervento svolto dal sottosegretario Bubbio a fronte dell'interrogazione degli on. Castellarin, Preti, e Bonfantini, rivolta al Ministero dell'interno "per sapere se per l'applicazione dell'articolo 8 della Costituzione, voglia addivenire alla nomina di un'apposita commissione, costituita da rappresentanti dello Stato e delle comunità religiose non cattoliche, per concordare quelle intese che devono essere il presupposto e il fondamento della nuova legislazione sui culti acattolici, in omaggio al principio della libertà religiosa". Resoconto stenografico della seduta del 12 dicembre 1951, Camera dei deputati, p. 34026.

Questo avrebbe però portato ad un’realizzazione solo parziale e parcellizzata della libertà religiosa costituzionalmente garantita.

Quanto alla procedura, il Ministero riteneva che fosse suo compito predisporre le opportune intese e il conseguente disegno di legge, una volta esaminate le proposte della confessione istante. La “legge sulla base di intese”, dunque, non sarebbe stata “un testo convenuto tra le parti, ma soltanto sentita l’altra parte”.³⁵ La convinzione politica era quella che, diversamente ragionando, si sarebbe riconosciuto all’“intesa” il carattere di accordo bilaterale, il che avrebbe comportato un parallelismo con il Concordato, giuridicamente inammissibile.³⁶

Come si può vedere, comune al pensiero “acattolico” e a quello politico era la funzione attribuita all’intesa. Governo e confessioni conferivano al termine “rapporti” un’accezione ampia, interpretando l’intesa quale strumento atto a soddisfare le più generali esigenze di libertà.

Diverso era tuttavia il modo in cui le parti intendevano realizzare tale fine: il Governo riteneva sufficiente una riforma della legge fascista, attuata dopo aver sentito le confessioni interessate; le confessioni richiedevano invece una sua abrogazione a seguito di trattative bilaterali.

Furono tali divergenze a determinare la prolungata inattuazione dell’art. 8 Cost. La difesa della legislazione fascista e l’esclusione di negoziati si tradussero difatti in un sostanziale immobilismo del Ministero di fronte alle numerose istanze “acattoliche”, provenienti soprattutto dal Consiglio evangelico.

A questa chiusura si contrapposero i partiti laici, che con interrogazioni e ordini del giorno fecero pressione perché venisse finalmente realizzato il progetto costituzionale in materia di libertà religiosa, senza tuttavia ottenere alcun risultato.³⁷

Davanti all’inerzia del Ministero tali forze politiche presero quindi in considerazione la possibilità di provvedere all’avvio del procedimento di attuazione della Costituzione

³⁵ PEYROT G., *Significato e portata delle intese*, cit., pp. 60-61.

³⁶ Lettera della Direzione generale per gli affari di culto, inviata al Consiglio federale il 30 settembre 1950, riportata in *Il Diritto ecclesiastico*, I, 1952, p. 156 in nota.

³⁷ LARICCIA S., *La libertà religiosa nella società italiana*, in AA. VV., *Teoria e prassi*, cit., pp. 337-338.

mediante apposita proposta di legge.³⁸ È in quest'ottica che nacque il progetto di legge La Malfa.³⁹

Presentata come riforma della normativa sulle confessioni "acattoliche", l'iniziativa legislativa costituiva in realtà una provocazione volta ad indurre il superamento delle divergenze tra Governo e confessioni in materia di intese, quanto meno di quelle di natura procedurale. Infatti, a dispetto del suo titolo, tale proposta legislativa non ambiva a disciplinare l'intera materia dei rapporti tra Stato e realtà "acattoliche"; si limitava piuttosto a stabilire la procedura per addivenire alla sottoscrizione di un accordo,⁴⁰ oltre che a prevedere l'abrogazione della legislazione sui culti ammessi, di cui tuttavia venivano salvate alcune norme ritenute compatibili con la Costituzione.⁴¹ Anche questa iniziativa non sortì alcun effetto.

Fu invece l'entrata in funzione della Corte costituzionale nel 1956 a segnare un momento di svolta.

Le prime pronunce del nuovo organo, dichiarative della incostituzionalità delle norme di stampo maggiormente autoritario, diedero difatti avvio ad un lento procedimento di

³⁸ Come si evince dalla lettera del 14 aprile 1955 degli esponenti di PLI, PRI e PSDI, on. Bozzi, on. La Malfa e on. Paolo Rossi, indirizzata all'allora Presidente del Consiglio Segni, nella quale si chiedevano rassicurazioni circa l'avvenuto inizio delle trattative per una intesa "prima della discussione del bilancio dell'interno, affinché possa avvisarsi eventualmente alla opportunità di provvedere per iniziativa parlamentare mediante la presentazione di apposita proposta di legge". Documento riportato da PEYROT G., *Gli evangelici nei loro rapporti con lo Stato dal fascismo ad oggi*, Torre Pellice, Studi Valdesi, 1977, pp. 29-30.

³⁹ Camera dei deputati, II legislatura, progetto di legge n. 2432 "Sull'esercizio dei diritti di libertà religiosa e sulla regolamentazione dei rapporti correnti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica", presentato il 21 luglio 1956. Il progetto di legge fu sollecitato dal Consiglio evangelico. Questo probabilmente spiega il fatto che l'art 1 si riferisca al solo esercizio dei diritti e libertà da parte delle Chiese evangeliche, precisazione singolare in un progetto di legge che ambiva a regolamentare i rapporti con tutte le confessioni acattoliche. Cfr. MADONNA M., *Profili storici del diritto di libertà religiosa*, cit., p. 58.

⁴⁰ La legge all'art. 3 prevedeva la costituzione di un'apposita commissione presieduta da un magistrato e composta da due rappresentanti del Parlamento, un rappresentante del Ministero dell'interno e uno del Ministero di giustizia, oltre che da rappresentanze della confessione istante designate in conformità ai rispettivi statuti. Le trattative si sarebbero dovute concludere "con la stesura di un accordo scritto, bilateralmente convenuto ed impegnativo tra le parti", in conformità del quale il Governo era tenuto a presentare il relativo progetto di Legge. Il dissenso parlamentare avrebbe comportato l'apertura delle trattative.

⁴¹ Trattasi dell'art. 2 e dell'art. 6 della l. 1159/29, riguardanti rispettivamente l'erezione in ente morale degli istituti dei culti e la dispensa dall'insegnamento religioso cattolico nelle scuole pubbliche, e dell'art. 12 del r.d. 289/30 sulla equiparazione dei fini di culto a quelli di beneficenza e istruzione.

riconoscimento delle libertà costituzionali, attraverso l'affermazione del carattere precettivo delle relative disposizioni.⁴²

Si smorzò di conseguenza l'atteggiamento ostile di parte dell'amministrazione statale, come dimostra la vicenda delle "piccole intese".⁴³

Queste vennero introdotte dalla legge 580/1961, istitutiva di un fondo di assicurazione di invalidità e vecchiaia per i ministri di culto "acattolici". La legge subordinava l'applicazione del sistema previdenziale al raggiungimento di previe *intese* con le rappresentanze delle singole confessioni.⁴⁴ La stessa prassi fu poi adottata in un altro testo legislativo, riguardante l'estensione dell'assicurazione contro le malattie ai ministri di culto cattolici e di altre confessioni.⁴⁵

Le "piccole intese" non rappresentavano certamente un'attuazione dell'art. 8, 3 comma Cost.,⁴⁶ ma ugualmente costituirono un'esperienza significativa che consentì di sperimentare quella bilateralità fino a quel momento respinta dal Ministero.

⁴² Si fa qui particolare riferimento alla sentenza n. 45 del 1957, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 25 del T.U.L.P.S. n.773/31 nella parte in cui prevedeva l'obbligo di preavviso per le cerimonie religiose in luogo pubblico, e alla sentenza n. 59 del 1958, dichiarativa della incostituzionalità degli artt. 1 e 2 del r.d. 289/30. La prima disposizione sanciva l'obbligatorietà di una previa autorizzazione per l'apertura di templi; la seconda autorizzava lo svolgimento di cerimonie religiose all'interno dei suddetti templi, purché presiedute o autorizzate da un ministro di culto la cui nomina fosse stata approvata preventivamente secondo quanto stabilito dal medesimo decreto. Per un'analisi maggiormente approfondita della prima giurisprudenza costituzionale in materia di libertà religiosa si veda ALBISETTI A., *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, 5 ed., Milano, Giuffrè, 2014.

⁴³ Sul punto si veda PEYROT G., *Significato e portata delle intese*, cit., pp. 62 e ss.

⁴⁴ In occasione della discussione parlamentare del progetto di legge sull'istituzione di un fondo per l'assicurazione di invalidità e vecchiaia per il clero cattolico si decise di estendere tale sistema ai ministri di culto acattolici. Il ministro dell'interno Scelba presentò un proprio disegno di legge che riconosceva l'estensione ai soli ministri di culto approvati ai sensi della l. 1159/1929. L'intento era quello di dare nuovo vigore ad un istituto che aveva perso significato. Le confessioni evangeliche sfruttarono l'occasione per sperimentare l'istituto dell'intesa. Ottennero quindi la presentazione di emendamenti che prevedevano l'iscrizione al fondo di tutti i ministri di culto le cui confessioni di appartenenza avessero stipulato un'apposita intesa. Tali emendamenti vennero approvati al momento della discussione in aula. Cfr. LONG G., *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica"*, cit., pp. 40-41.

⁴⁵ Si fa qui riferimento alla l. 669/1967. In occasione di tale legge emersero problemi in sede di Ministero del lavoro, il quale non accettava la previsione di una previa intesa. Fu necessario ricorrere ad una legge interpretativa, l. 1055/1947, per chiarire che l'applicazione dell'assicurazione contro malattie sarebbe avvenuta "con decreti del ministro per l'interno, previe intese con i rappresentanti delle singole confessioni che ne facciano richiesta". Si veda PEYROT G., *Significato e portata delle intese*, cit., p. 63-64.

⁴⁶ Si trattava difatti di accordi raggiunti a seguito dell'emanazione di un testo legislativo, e non precedenti, finalizzati quindi ad estendere gli effetti dell'atto normativo alla confessione stipulante.

Le novità introdotte dalla Corte costituzionale indussero altresì le confessioni a rivalutare importanza e funzione dell'intesa. In particolare, gli evangelici, che fino a quel momento avevano assunto numerose iniziative in materia, giunsero ad affermare che "le intese avrebbero dovuto riguardare solo la disciplina dei rapporti correnti tra Stato e chiese, e non le questioni relative alla libertà religiosa", in parte già risolte dal dettato costituzionale, la cui immediata applicabilità era ormai indiscussa.⁴⁷

Tali affermazioni, prendendo atto del carattere precettivo delle disposizioni della Costituzione, segnavano il passaggio ad una visione "minimale" di quei rapporti la cui disciplina spettava all'intesa, alla quale non era più attribuita la funzione di concretizzare i principi costituzionali in materia di libertà religiosa.⁴⁸ Allo strumento bilaterale era quindi lasciata la sola regolazione delle materie per le quali fosse risultato strettamente indispensabile giungere ad un accordo con lo Stato.⁴⁹

Tale ridefinizione dell'ambito di applicazione dell'art. 8, 3 comma Cost. sembrava aver escluso che l'abrogazione della legge sui culti ammessi spettasse alla legislazione bilaterale.

In questo rinnovato contesto, nel quale iniziavano anche a diffondersi posizioni favorevoli al superamento del sistema concordatario,⁵⁰ le realtà "acattoliche" speravano che si sarebbe giunti, indipendentemente dalla sottoscrizione di un'intesa, alla elaborazione di "un diritto comune in materia ecclesiastica e civile, ispirato al principio della uguale libertà", che avrebbe abrogato la legislazione fascista e parificato il trattamento giuridico di tutte le confessioni.⁵¹

⁴⁷ PEYROT G., *Orientamenti per uno studio*, cit., p. 25.

⁴⁸ LONG G., *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica"*, cit., p. 93.

⁴⁹ Documento finale del Congresso evangelico del 1965 riportato da BIANCONI S., *Esposizione e valutazione dell'azione svolta dalle chiese evangeliche*, cit., pp. 107-108.

⁵⁰ È in questo periodo che il noto giurista Jemolo elaborò l'immagine delle foglie secche per descrivere una morbida revisione del Concordato che lasciasse cadere le norme maggiormente anacronistiche. Si veda MADONNA M., *Profili storici del diritto di libertà religiosa*, cit., p. 66.

Vi era chi prospettava anche la parificazione del trattamento delle confessioni religiose sulla base dell'art. 8 Cost., attraverso la previsione di una "legge sulla base di intese" anche per la Chiesa cattolica. Vennero presentate proposte di revisione costituzionale che andavano in questo senso: si pensi alla proposta Albani, presentata al senato il 7 febbraio 1969, e alla proposta Basso, presentata alla Camera dei deputati il 2 febbraio 1972, richiamate da FINOCCHIARO F., *Commento agli artt. 7 e 8 Cost.*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di Branca G., I, Bologna, Zanichelli, Roma, Soc. ed. del Foro italiano, 1975, p. 349.

⁵¹ Documento del Congresso evangelico del 1965, riportato da BIANCONI S., *Esposizione e valutazione dell'azione svolta dalle chiese evangeliche*, cit. p. 122.

Da tutto ciò conseguì un'attenuazione della spinta all'intesa,⁵² che aveva perso di importanza nell'ottica separatista "acattolica", e un indebolimento dell'azione del Consiglio evangelico, che portò ad un progressivo sfaldamento di questo organo. Da questo momento in poi non vi saranno più azioni unitarie del mondo protestante.

Negli anni Settanta, tuttavia, l'assunzione da parte del Governo dell'impegno di promuovere i negoziati per la revisione del Concordato rimise nuovamente in discussione l'opportunità di un accordo con lo Stato.⁵³

L'apertura del procedimento di revisione concordataria vedeva certamente un clima più favorevole per le confessioni diverse dalla cattolica, le quali però, nonostante i cambiamenti intervenuti, continuavano ad essere qualificate come "culti ammessi", assoggettate alla relativa legislazione fascista.

Si temeva che con l'avvio delle trattative con la Chiesa cattolica lo Stato si sarebbe concentrato sulla revisione del Concordato, accantonando la questione della costituzionalizzazione della normativa riguardante le confessioni "acattoliche". Inoltre, nella persistente vigenza della legge sui culti ammessi, gli accordi con la Chiesa cattolica, come già era accaduto con i Patti Lateranensi, avrebbero potuto decidere in re aliena, coinvolgendo direttamente le altre confessioni e aumentando la distanza tra queste e la realtà cattolica.⁵⁴

⁵² In particolare, nel Congresso evangelico del 1965 emerse un atteggiamento sfavorevole verso la stipulazione di intesa. Da un questionario distribuito tra le chiese locali in vista del Congresso risultò che 40 comunità erano sfavorevoli alle intese e solo 13 favorevoli; stesso risultato, a parti invertite, per la domanda relativa alla possibilità per le chiese di vivere senza riconoscimenti nell'ambito delle libertà costituzionali. Sull'attenuazione della spinta all'intesa e sull'indebolimento dell'azione evangelica si veda LONG G., *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica"*, cit., pp. 94-95.

Sempre in occasione del Congresso venne creata la Federazione delle Chiese evangeliche in Italia, che sostituì il Consiglio, dotata di maggiori poteri rispetto a quest'ultimo ma con una composizione ben più ristretta. Si trattava di una scelta in linea con la convinzione che le intese non rivestissero più alcuna utilità, parimenti inutile era quindi mantenere un organo istituito appositamente per addivenire ad un accordo con lo Stato. Sul punto LONG G., *Separatismo e cooperazione nel diritto comparato: l'esperienza italiana*, in AA.VV., *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso internacional de derecho eclesiástico del Estado. Barcelona, 1994*, Madrid, M. Pons, 1996, p. 31, che parla di rottura della compattezza del fronte protestante.

⁵³ È del 1971 l'ordine del giorno con cui il Governo, spinto da Andreotti, assunse formalmente l'impegno di avviare i negoziati necessari per la revisione del concordato. MADONNA M., *Profili storici del diritto di libertà religiosa*, cit., p. 67.

A partire dallo stesso anno il Sinodo Valdese, con una serie di atti, definì i contenuti di una probabile intesa con lo Stato. La prospettiva della revisione spinse anche gli ebrei alla richiesta di trattative per addivenire ad un'intesa. LONG G., *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica"*, cit. p. 95 e p. 148.

⁵⁴ LONG G., *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica"*, cit., p. 148.

Ciò portò nuovamente alla ribalta l'istituto dell'intesa quale strumento di pressione, idoneo a far conoscere allo Stato le istanze confessionali che in quel momento riguardavano principalmente l'abrogazione della legislazione fascista.

Dunque, se in un primo momento era stata la particolare interpretazione che dell'art. 8, 3 comma Cost. davano le confessioni "acattoliche" ad indurle ad assegnare all'intesa la funzione di eliminare i retaggi del fascismo; in questa fase si trattava piuttosto di una logica conseguenza di una certa sfiducia nei confronti della politica.

Rispettivamente nel 1974 e nel 1975 l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia (UCEBI) e la Chiesa Valdese presentarono istanze ex art. 8, 3 comma Cost.

I cambiamenti dei tempi impedirono al Ministero di opporre un secco rifiuto. Tuttavia, come già era accaduto in sede di Costituente, si avvertì l'esigenza di trattare dapprima le questioni riguardanti la Chiesa cattolica. Il ministro dell'interno Luigi Gui dichiarò difatti di non poter "promuovere la modificazione della legislazione 1929-30 prima della revisione del Concordato che interessa la religione della maggioranza dei cittadini italiani".⁵⁵

Trovavano così conferma i timori delle confessioni "acattoliche": la risoluzione delle questioni riguardanti il trattamento giuridico degli "acattolici" veniva subordinata alla chiusura della procedura di revisione concordataria, ma soprattutto veniva confermata la volontà di procedere ad una mera modifica della legislazione fascista.

3. L'INTESA CON LA TAVOLA VALDESE

Diversamente da quanto previsto dall'on. Gui, la revisione concordataria e le trattative per la sottoscrizione della prima intesa procedettero contestualmente.

Nel 1976 il Presidente del Consiglio Andreotti annunciò alla Camera dei deputati, in sede di discussione sulla revisione del Concordato, che alla stessa delegazione governativa che conduceva i negoziati con la Santa Sede sarebbe stata affidata "la predisposizione, sentendo i relativi responsabili, di aggiornate norme riguardanti le

⁵⁵ Citato in DISEGNI G., *Ebraismo e libertà religiosa in Italia: dal diritto all'uguaglianza al diritto alla diversità*, Torino, G. Einaudi, 1983, p. 154.

confessioni religiose diverse da quella cattolica”,⁵⁶ a cominciare da Valdesi e Metodisti che avevano fatto richiesta congiunta di intesa. A tal proposito occorre precisare che le due realtà avevano da tempo avviato un processo di integrazione, pertanto si erano presentate allo Stato con un’unica rappresentanza.⁵⁷

Il messaggio di Andreotti rivelava un nuovo atteggiamento della politica nei confronti dell’intesa. In particolare, emergevano significative novità in merito alle questioni procedurali legate all’attuazione dell’art. 8, 3 comma Cost., su cui si erano divisi pensiero “acattolico” e politico.

Come visto in precedenza, gli “acattolici” credevano che il testo dell’intesa dovesse essere elaborato di comune accordo con lo Stato, mediante negoziati che garantissero la partecipazione attiva della confessione istante. Il Ministero dell’interno riteneva invece che le confessioni potessero presentare mere proposte, sulla base delle quali, per la sola parte che avesse ritenuto di poter accogliere, predisporre il relativo provvedimento di legge.

Sul punto Andreotti sembrava aderire alla posizione “acattolica”. La volontà di procedere alla redazione dell’accordo “sentendo” i rappresentanti della confessione apriva difatti le porte ad una vera e propria trattativa e conteneva un implicito riconoscimento della natura bilaterale dell’intesa, fino a quel momento negata.

L’affidamento dei negoziati alla stessa commissione nominata per la revisione concordataria segnava, poi, la fine della competenza del Ministero dell’interno e l’inquadramento della materia delle relazioni con le confessioni “acattoliche” nell’ambito di pertinenza della Presidenza del consiglio.

In concreto si instaurò un parallelismo tra intesa e Concordato, fino a quel momento considerato inaccettabile, che si tradusse nell’adozione della procedura utilizzata con la Santa Sede anche nelle trattative con la delegazione valdo-metodista.

Si trattava dell’ordinario procedimento internazionalistico, incentrato su una bipartizione Governo-Parlamento, ratifica governativa e recepimento dell’atto a mezzo di legge di esecuzione.

L’applicazione di tale procedimento agli accordi con la Chiesa cattolica era essenzialmente dovuta alla personalità di diritto internazionale che le era riconosciuta.

⁵⁶ Resoconto stenografico della seduta del 25 novembre 1976, Camera dei deputati, p. 2614.

⁵⁷ In merito PEYROT G., *Orientamenti per uno studio*, cit., pp. 9 e ss., pp. 26 e ss.

Le confessioni acattoliche, tuttavia, non erano considerate soggetti di diritto internazionale, ma ordinamenti derivati dallo Stato, con la conseguenza che all'intesa era attribuita la natura di atto interno.⁵⁸

Per questo motivo, se nella fase dei negoziati l'iter dell'intesa seguì la medesima procedura riservata alla Chiesa cattolica, se ne discostò nella fase successiva. Su decisione prevalente della parte governativa fu difatti adottata una inedita forma di recepimento dell'accordo: la traduzione dell'intesa all'interno dell'ordinamento fu affidata ad una legge "di approvazione", che sostituì la tradizionale legge di esecuzione.⁵⁹

⁵⁸ È evidente il richiamo alle posizioni espresse da Dossetti in sede di Costituente. Cominciava tuttavia a farsi strada l'idea opposta che le confessioni acattoliche fossero dotate del carattere dell'originarietà e costituissero quindi ordinamenti autonomi ed esterni rispetto allo Stato. L'adesione all'una o all'altra tesi naturalmente influiva sulla qualificazione dell'intesa come atto interno o accordo di diritto esterno.

Già nei primi anni successivi all'entrata in vigore del testo costituzionale autorevole dottrina riconosceva il possibile carattere primario ed originario di ordinamenti diversi rispetto a quello canonico. Sul punto di vista in particolare JEMOLO A. C., *Lezioni di diritto ecclesiastico: 1951-1952*, Roma, Tip. G. Conti & G. Pioda, 1952, pp. 22-24. Analoga era la posizione di G. CASUSCELLI, *Concordati*, cit., pp. 188-189; PEYROT G., *Il Significato e la portata delle intese*, cit., p. 53; FINOCCHIARO F., *Commento agli artt. 7 e 8 Cost.*, cit., p. 427.

Peculiare era la teoria di Bolognini che, sebbene affermasse l'originarietà delle confessioni acattoliche, negava loro il carattere della sovranità; conseguentemente interpretava l'intesa come atto di diritto interno, risultato dell'incontro tra lo Stato e un ordinamento soggetto alla sua sovranità. Si veda BOLOGNINI F., *I rapporti tra Stato e confessioni religiose nell'art.8 della Costituzione*, nuova ed. rielaborata ed ampliata, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 55-57.

Vi era naturalmente chi continuava a sostenere il carattere derivato degli ordinamenti acattolici e di conseguenza la natura interna delle intese. Si veda LANDOLFI S., *L'intesa tra Stato e culto acattolico*, cit., pp. 45 e ss, SPINELLI L., *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 231.

Tale rassegna si limita alle posizioni espresse nel periodo di sottoscrizione della prima intesa. L'argomento è stato ampiamente dibattuto anche in seguito.

⁵⁹ Cfr. art 21 dell'intesa tra il Governo della Repubblica e la Tavola Valdese, in attuazione dell'art. 8, terzo comma, Costituzione, testo consultabile sul sito istituzionale del Governo.

A ben vedere in un primo momento la commissione governativa sembrò optare per una perfetta equiparazione dei due procedimenti, quello di revisione concordataria e quello di sottoscrizione dell'intesa. Difatti nel primo accordo elaborato nel 1978 si prevedeva il recepimento dell'intesa mediante legge di esecuzione. In merito al contenuto di tale accordo si veda PEYROT G., *Il testo dell'intesa tra la Repubblica Italiana e le Chiese valdesi e metodiste*, Torino, Claudiana, 1979, pp. 45 ss.

Tale scelta rifletteva la volontà di "rafforzare le garanzie e i vincoli di carattere formale all'interno del rapporto legge-intesa". Cfr. FLORIS P., *Uguale libertà delle confessioni religiose e bilateralità tra Stato e Chiesa: teorie giuridiche e prove di riforma*, in Riv. trim. dir. Pubbl., 11, 1983, p. 37.

La formula legge "di approvazione" fu introdotta solo nel testo del 1984, senza peraltro un preliminare dibattito con la delegazione valdo-metodista. Quest'ultima dovette accettare tale modifica a fronte della

In concreto la differenza si rivelò essere meramente nominale. In sede parlamentare si decise difatti di negare qualunque possibilità di emendamento del testo dell'accordo, la cui proposta avrebbe imposto la riapertura dei negoziati. Furono ammessi solo adattamenti linguistici, resi necessari dalla trasposizione da atto bilaterale ad atto unilaterale.⁶⁰

L'intesa fu quindi recepita con una legge che ne riportava il contenuto e allegata alla stessa, divenendone così parte integrante e parametro di legittimità.

Lo stretto nesso instauratosi tra intesa e Concordato interessò anche il profilo delle tempistiche. Più precisamente i negoziati con la Santa Sede dettarono i ritmi delle trattative con la delegazione valdo-metodista: i rallentamenti in sede di revisione concordataria determinarono periodi di stasi del procedimento di intesa, che proseguì

prospettiva di un esito negativo delle trattative, già prolungatesi a lungo. Sul punto si veda LONG G., *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica"*, cit., pp. 48-49.

Long sottolinea come la tendenza a ricondurre l'intesa al diritto interno si collegasse al ritorno in auge in relazione alla realtà cattolica della dottrina del "concordato quadro", che prevedeva la sottoscrizione di un accordo con poche disposizioni garantite sul piano internazionale, completato a latere da una serie di accordi di diritto interno. Fu quindi il parallelismo Concordato-intesa che indusse a trattare quest'ultima come atto di diritto interno. Tuttavia, il tentativo di svincolare gli accordi dalla garanzia internazionale si rivelò fallimentare proprio con l'interlocutore più forte, la Chiesa cattolica.

⁶⁰ Il relatore presso la Camera dei deputati, l'on. Galloni, affermò che il potere di emendamento doveva ritenersi esercitabile limitatamente "a quelle sole parti che attengono all'applicazione dell'intesa, al suo trasferimento, cioè, nell'atto normativo". Di questa stessa opinione era il Presidente della Commissione, l'on. Labriola, il quale, avuto riguardo per "il principio di intangibilità delle intese", rilevò la necessità di "circoscrivere l'emendabilità del testo a quelle sole parti" che non fossero tali "da incidere sui contenuti dell'intesa".

Nel corso della discussione presso il Senato, il sottosegretario Amato ammise l'emendabilità del testo "al fine di rendere più coerente con l'intesa un disegno di legge che tale non fosse", precisando ulteriormente che emendamenti che si fossero discostati dall'intesa avrebbero obbligato le parti ad una rinegoziazione.

Il potere di emendare trovava dunque un limite invalicabile in quello che era il contenuto essenziale dell'intesa, in relazione al quale eventuali modifiche avrebbero comportato una nuova apertura delle trattative.

Gli interventi sopra ricordati sono riportati in PLACANICA A., *Aspetti della procedura parlamentare per l'approvazione delle leggi conseguenti a intese con le confessioni diverse dalla cattolica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 2002, pp. 4543-4544.

La posizione del Parlamento era avallata da parte della dottrina. Si pensi a CASUCELLI G., *Concordati*, cit. p. 248 e LARICCIA S., *L'attuazione dell'art 8, 3 comma, della Costituzione: le intese tra lo Stato italiano e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese*, in *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose: studi e testi*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 231-258.

Diversamente vi era chi interpretava la formula costituzionale "legge sulla base di intese" svuotando di ogni significato l'accordo e declassando il suo rapporto con la legge ad un nesso suscettibile di mere valutazioni politiche. Sul punto in particolare DEL GIUDICE V., *Manuale di diritto ecclesiastico*, 10 ed., Milano, Giuffrè, 1970, p. 60.

invece in maniera convulsiva una volta raggiunto l'accordo con la Chiesa cattolica.⁶¹ Questo perché, sebbene si fosse dato avvio al procedimento di attuazione dell'art. 8, 3 comma Cost. contestualmente alla revisione concordataria, rimaneva ferma l'idea che le questioni riguardanti la Chiesa cattolica dovessero essere affrontate prima di quelle concernenti le confessioni "acattoliche". La volontà politica era quella di evitare che venissero concessi alle realtà religiose di minoranza riconoscimenti contrastanti con quanto sarebbe stato deciso in sede di revisione concordataria.

La subordinazione della conclusione delle trattative per l'intesa alla chiusura dei negoziati con la Santa Sede rende ragione del fatto che, nonostante si fosse giunti ad una prima bozza già nel 1978, l'intesa fu sottoscritta dal Presidente del Consiglio e dal legale rappresentante della confessione solo il 21 febbraio 1984, a tre giorni dalla sigla dell'Accordo di Villa Madama.

Più celere fu invece l'approvazione parlamentare: l'intesa entrò in vigore nell'ordinamento l'11 agosto 1984, con legge n. 449.

Le lungaggini delle trattative non furono determinate solo dall'andamento del coevo procedimento di revisione. Nel corso dei negoziati emerse difatti una divergenza di vedute tra commissione governativa e ministeri interessati dal contenuto dell'intesa, chiamati ad esprimere un parere sulla stessa.

In particolare, le osservazioni ministeriali si appuntarono sulla previsione della inefficacia e inapplicabilità della l. 1159/29 e del r.d. 289/30 nei confronti delle chiese della Tavola Valdese, organo rappresentativo tanto delle comunità valdesi quanto di quelle metodiste. Si riteneva difatti che tale effetto potesse prodursi limitatamente a quelle norme incompatibili con il testo dell'accordo.⁶²

Ritornava dunque l'idea che l'intesa dovesse affiancarsi alla legislazione fascista, con integrazioni e modifiche che tenessero conto delle istanze delle realtà confessionali, ma non sostituirla.

Grazie all'intermediazione della commissione governativa, che mostrò un atteggiamento più accomodante rispetto a quello della compagine ministeriale, la

⁶¹ LONG G., *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica"*, cit., pp. 46- 47.

⁶² Le osservazioni ministeriali contestavano altresì la possibilità per l'intesa di pronunciarsi in materia di matrimonio, già regolata dal Codice civile, nonché in materia di educazione religiosa e di enti, poiché su questi aspetti si dovevano attendere i risultati della revisione concordataria per uniformarvi il trattamento delle confessioni acattoliche. Sul punto LONG G., *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica"*, cit., p. 46.

delegazione valdo-metodista ottenne l'approvazione della norma abrogatrice, che fu inserita in apertura dell'accordo.⁶³

Si trattava del resto di un aspetto qualificante, la cui negazione avrebbe messo in dubbio la stessa possibilità di giungere ad un'intesa con la parte confessionale.

Come visto in precedenza, l'affermazione di una visione "minimale" dello strumento bilaterale aveva ridotto le materie negoziabili ai soli "rapporti correnti" con lo Stato, escludendo le generali questioni riguardanti l'esercizio della libertà religiosa, in parte risolte dal testo costituzionale e in parte affidate alla elaborazione di una rinnovata normativa.

In merito, nel nuovo contesto sociale segnato dalle novità introdotte dalla Corte costituzionale e dalla prospettiva di un superamento del sistema concordatario, gli "acattolici" avevano ritenuto possibile un ripensamento della legislazione ecclesiastica, conseguito attraverso l'abrogazione della normativa fascista e l'elaborazione di una legge valida per tutte le confessioni.

Tuttavia, l'avvio del procedimento di revisione concordataria faceva temere che la questione della costituzionalizzazione del trattamento giuridico delle confessioni "acattoliche" venisse accantonata.

I Valdesi sfruttarono quindi l'intesa, unico strumento utile per far conoscere allo Stato le istanze confessionali, per ottenere l'abrogazione della legislazione fascista limitatamente alle realtà religiose che rappresentavano, nella prospettiva però di una sua futura e definitiva rimozione.

Si riteneva difatti che l'inserimento all'interno dell'accordo di una disposizione che stabilisse l'inapplicabilità della legge sui culti ammessi per la sola confessione istante avrebbe potuto costituire strumento di pressione sulla volontà politica, in grado di aprire una breccia nella legislazione fascista e di condurre alla sua successiva abrogazione per tutte le confessioni.⁶⁴

⁶³ LONG G., *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica"*, cit., p. 47. L'Autore sottolinea come in particolare la commissione guidata dal senatore Gonella, sostituito dopo la sua scomparsa da Gismondi, svolse un ruolo di mediazione tra apparati statali e rappresentanza confessionale.

⁶⁴ Le alternative ipotizzabili erano due: ingresso di altre chiese all'interno della Tavola Valdese e conseguente applicazione estensiva dell'intesa; abrogazione per via parlamentare o giudiziaria, vista la palese violazione del principio di uguaglianza derivante dal mero restringimento dell'ambito di applicazione della legislazione sui culti ammessi, dal quale era esclusa la sola confessione dotata di intesa. Sul punto LONG G., *Le intese con chiese evangeliche*, cit., p. 323.

L'incertezza circa gli esiti della revisione concordataria, che avrebbe potuto direttamente coinvolgere le confessioni "acattoliche", rimarcandone la differenza rispetto alla Chiesa cattolica, indusse altresì la Tavola Valdese a colmare già in sede di intesa il vuoto normativo che l'inapplicabilità della legislazione fascista avrebbe aperto.

In questa prospettiva si comprendono le norme riguardanti il riconoscimento di generali diritti di libertà religiosa. Ne sono un esempio le disposizioni dedicate all'assistenza spirituale nelle comunità separate,⁶⁵ all'affermazione del diritto degli alunni "di non avvalersi delle pratiche e dell'insegnamento" della religione cattolica e del pari diritto delle chiese di rispondere alle eventuali richieste provenienti "dagli alunni, dalle loro famiglie o dagli organi scolastici, in ordine allo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni".⁶⁶

Anche in questo caso l'idea era quella di una futura estensione di tali diritti alle altre confessioni.

Il contenuto dell'accordo con la Tavola Valdese, dunque, fu elaborato in modo da fornire un precedente in funzione del quale far cessare le discriminazioni a lungo perpetrate nei confronti delle realtà "acattoliche",⁶⁷ un modello alternativo rispetto a

Quanto all'applicazione estensiva dell'intesa occorre precisare che la delegazione valdo-metodista richiese inizialmente che l'intesa prevedesse espressamente tale meccanismo. Ritornava quindi in auge il progetto originario perseguito dal Consiglio federale delle Chiese evangeliche di giungere ad un'unica intesa. La delegazione governativa si oppose tuttavia alla idea di una "intesa aperta", limitandosi a concedere l'inserimento di un articolo che prevedeva l'applicazione dell'accordo alle "chiese locali entrate a far parte dell'ordinamento valdese". L'articolo è poi scomparso nel testo definitivo, è rimasto soltanto il riferimento alle "chiese rappresentate dalla Tavola Valdese". Sul punto si veda LONG G., *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica"*, cit., pp. 97-98.

⁶⁵ Artt. 5, 6, 8, l. 449/1984, riguardanti rispettivamente l'esercizio della libertà religiosa da parte dei militari "aventi parte nelle chiese rappresentate dalla Tavola Valdese", l'assistenza spirituale dei ricoverati "negli istituti ospedalieri, nelle case di cura o di riposo, e nei pensionati", nonché negli istituti penitenziari.

Per quanto concerne gli enti ospedalieri, l'intesa sembra qui realizzare il contenuto degli artt. 39, l. 132/198 e 38, l. 833/1978 che garantivano l'assistenza religiosa anche ai non cattolici, quest'ultima legge prevedeva la possibilità di intesa tra le amministrazioni competenti e le confessioni.

⁶⁶ Artt. 9, 10, l. 449/1984.

⁶⁷ Così si legge in una nota informativa diffusa dalla Tavola Valdese alle principali chiese acattoliche, subito dopo la redazione della prima bozza di intesa: "Con la stesura del progetto di intesa si è voluto sostanzialmente dar vita ad un precedente in funzione del quale abbiano a cessare, anche nei riguardi di ogni altra confessione religiosa diversa, quelle discriminazioni che sono state mantenute per troppo tempo nel nostro paese". Cfr. nota informativa "Sul progetto per l'intesa tra la Repubblica italiana e le chiese Valdesi e Metodiste, Roma, 8 febbraio 1978, punto 8, p. 10, consultabile presso l'istituto IFED di Padova.

quello fascista, che si sarebbe potuto seguire in futuro nella predisposizione della tanto attesa legge che avrebbe sostituito la normativa sui culti ammessi, parificando il trattamento giuridico di tutte le confessioni.

Rimaneva quindi ferma la convinzione che si sarebbe potuti giungere alla elaborazione di una legge generale sulla libertà religiosa, che avrebbe riguardato tutte le realtà confessionali.

Il carattere alternativo dell'intesa con i Valdesi si coglie non solo in relazione alla normativa fascista, ma anche al Concordato.

A tal proposito occorre ricordare che fin dai dibattiti in sede di costituente le comunità "acattoliche", ispirate ad un rigido separatismo, avevano espresso un chiaro rifiuto dell'estensione del sistema concordatario, considerato strumento di elargizione di privilegi e diseguaglianze.

In sede di intesa i Valdesi confermarono il rifiuto della logica concordataria e l'adesione agli ideali separatisti.⁶⁸

Lo strumento bilaterale, volto a dare vita ad una normativa dei rapporti Stato-confessioni che fosse frutto dell'incontro tra le due realtà, fu utilizzato come "manifesto contro il sistema concordatario",⁶⁹ per affermare la netta separazione tra ordinamento statale e ordinamento confessionale e l'illegittimità delle reciproche interferenze. Per tale motivo l'intesa con la Tavola Valdese è stata ascritta "alla categoria degli accordi di "separazione" o di "distinzione", espressione apparentemente contraddittoria ma di chiaro significato se contrapposta a quella di accordi di "collaborazione" o di "cooperazione".⁷⁰

⁶⁸ LONG G., *Le confessioni "religiose diverse dalla cattolica"*, cit., pp. 98-99, sottolinea come la più volte riconfermata fedeltà al diritto comune poneva le chiese valdesi e metodiste di fronte a due sole alternative: rifiutare del tutto la bilateralità ovvero fare dell'intesa una alternativa al Concordato, uno strumento per affermare il principio separatista.

⁶⁹ LONG G., *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica"*, cit., p. 98.

⁷⁰ RIBET A., *Per un'alternativa al Concordato: testo commentato dell'Intesa tra Stato italiano e chiese rappresentate dalla Tavola valdese. Testo della legge di approvazione n. 449/1984*, Torino, Claudiana, 1988, p. 13.

In questa ottica si comprendono le affermazioni dell'alterità e autonomia dell'ordinamento confessionale, come quelle contenute nell'art. 2, l. 449/1984,⁷¹ e il rifiuto di qualunque intervento promozionale dello Stato.⁷²

Da tutto ciò è conseguito un accordo dal contenuto generico, ricco di dichiarazioni di principio e privo di disposizioni specifiche attinenti alle particolarità identitarie della confessione.⁷³

In merito a quest'ultimo aspetto occorre svolgere talune precisazioni.

Contestualmente con l'avvio del procedimento di attuazione dell'art. 8, 3 comma Cost. la dottrina iniziò ad indagare la funzione e i possibili contenuti dell'intesa, dopo essersi concentrata su "aspetti di ricostruzione dogmatica" riguardanti la natura dell'accordo e il suo rapporto con la legge.⁷⁴

Sulla scia delle riflessioni condotte dagli stessi accattolici, che avevano escluso dall'ambito delle trattative bilaterali le questioni generali attinenti all'esercizio della libertà religiosa, alcuni autori giunsero ad affermare che il ricorso al procedimento bilaterale fosse necessario ove si intendesse soddisfare le specifiche esigenze di libertà, connesse alle peculiarità identitarie della confessione, che come tali non potevano trovare riconoscimento in un atto unilaterale. Si trattava di elaborare per mezzo

⁷¹ In tale disposizione "la Repubblica da atto dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordinamento valdese".

⁷² Sempre all'art. 2, l. 449/1984 "La Repubblica, richiamandosi ai diritti di libertà garantiti dalla Costituzione, riconosce che le nomine dei ministri di culto, la organizzazione ecclesiastica e la giurisdizione in materia ecclesiastica, nell'ambito dell'ordinamento valdese, si svolgono senza alcuna ingerenza statale", prende inoltre atto del fatto che la Tavola Valdese continuerà a non fare ricorso agli organi dello Stato.

Il carattere anticoncordatario è evidente anche nel rifiuto di aiuti e finanziamenti statali. Si vedano la rinuncia all'assegno perpetuo per il mantenimento del culto valdese (art. 3, l. 449/1984), e la specificazione che tutti gli oneri finanziari relativi all'assistenza spirituale nelle comunità separate sono a carico dell'ordinamento confessionale (artt. 5, 6, 8, l. 449/1984).

⁷³ LONG G., *Le intese con chiese evangeliche*, cit., p. 323, sottolinea come a fronte dell'ampia base programmatica, poche siano le disposizioni riguardanti specifici istituti delle chiese valdesi e metodiste. Sul contenuto dell'intesa si veda CASUSCELLI G., *L'intesa con la Tavola valdese*, in *Concordato e Costituzione: gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, a cura di Ferrari S., Bologna, Il Mulino, 1985, pp. 235 e ss.

È interessante sottolineare come le dichiarazioni di principio siano state quelle che abbiano suscitato maggiori dibattiti. In particolare, veniva messa in discussione il fatto stesso che l'intesa potesse contenere "istanze ideologiche insuscettibili di tradursi in norme precettive". Sul punto CARDIA C., *Stato e confessioni religiose* ³ed, cit., p. 169.

⁷⁴ Così ricorda ONIDA V., *Profili costituzionali delle intese*, in AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose*, cit., p. 25.

dell'intesa una disciplina speciale,⁷⁵ che si adattasse all'identità confessionale del soggetto istante, riconoscendo rilievo nell'ordinamento statale ad aspetti specifici della confessione sui quali lo Stato non può intervenire unilateralmente. Da qui l'ormai nota immagine dell'intesa come abito su misura, e non prêt-à-porter.⁷⁶

Nel caso della Tavola Valdese, tuttavia, fu proprio la visione della confessione, improntata ad un rigido separatismo, a privare l'intesa del suo carattere di specialità.⁷⁷

⁷⁵ ONIDA V., *Profili costituzionali delle intese*, cit., pp. 36-37. L'Autore afferma che l'obbligo di stipulare un'intesa vale "solo nella misura in cui si intendano regolare rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose con norme speciali, derogatorie del diritto comune" e dare quindi vita ad una "disciplina speciale".

Il principio verrà ripreso e specificato negli anni successivi. Particolarmente efficace è quanto dirà BERLINGÒ S., voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, in Dig. disc. pubbl., IV, Torino, UTET, 1994, p. 149, ove si afferma che "il ricorso a una regolamentazione concordata si giustifica solo per gli aspetti riguardo ai quali la specifica libertà di una confessione trova difficoltà ad esplicarsi nelle forme determinate per le generiche estrinsecazioni della libertà religiosa".

⁷⁶ PEYROT G., *Significato e portata delle intese*, cit., p. 67.

⁷⁷ Era chiaro il rifiuto di una legislazione speciale da parte dei valdo-metodisti, che interpretavano il carattere della specialità come indicativo di una normativa privilegiaria. Nella già citata nota informativa si afferma espressamente che "con l'Intesa non si è voluto dar luogo ... ad una legislazione speciale a favore di una data confessione religiosa". Nota informativa, cit., punto 6, p. 10.

CAPITOLO II

LE “STAGIONI” DI INTESE E LA “POLITICIZZAZIONE” DELL’ISTITUTO

1. LA PRIMA “STAGIONE” DI INTESE

Nell’ottica valdese la sottoscrizione della prima intesa avrebbe dovuto condurre alla abrogazione della legislazione sui culti ammessi e alla predisposizione di una rinnovata normativa in materia, che parificasse il trattamento giuridico delle confessioni quanto al generale esercizio della libertà religiosa.

Tale progetto sembrava aver trovato un appoggio inaspettato nel Presidente del consiglio Craxi. Questi, nel discorso pronunciato in occasione della firma dell’accordo con la Tavola Valdese, implicitamente riconobbe che l’adeguamento a Costituzione delle relazioni Stato-confessioni non poteva raggiungersi solo in sede di intesa. Per Craxi era parimenti necessario predisporre “una normativa di diritto comune”, finalizzata alla “eliminazione degli ostacoli” che impedivano l’effettivo esercizio della libertà religiosa e al “conseguimento dell’uguaglianza giuridica degli individui”.⁷⁸ Si trattava quindi di collocare gli accordi bilaterali all’interno di un quadro normativo comune.

Fin da subito, tuttavia, lo Stato si dimostrò maggiormente incline a stipulare una pluralità di intese, piuttosto che a procedere alla eliminazione dei retaggi del fascismo

⁷⁸ Resoconto sommario della seduta del 25 gennaio 1984, Senato della Repubblica, p. 7.

La sigla della prima intesa aveva determinato la fine della sospensione non solo del 3 comma dell’art 8 Cost., ma più in generale delle norme costituzionali che stabilivano la nuova condizione giuridica delle confessioni acattoliche. Si poneva tuttavia il problema delle confessioni prive di intesa e che anche in futuro non avrebbero stretto accordi con lo Stato. Questa constatazione per Craxi imponeva necessariamente allo Stato di affrontare la questione della predisposizione di una legislazione generale sulla libertà religiosa.

e alla conseguente elaborazione di una nuova legge in materia di libertà religiosa.⁷⁹ Si diede difatti avvio a quella che è stata definita “stagione di intese”.⁸⁰

L'accordo con la Tavola Valdese fu seguito a breve distanza dalla sottoscrizione di altre cinque intese con le principali realtà “acattoliche” presenti nell'ordinamento italiano. Nel 1986 furono stipulati due accordi, con l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno e con le Assemblee di Dio in Italia (o ADI), approvati rispettivamente con leggi 516 e 517/1988.⁸¹ Nel 1987 fu l'Unione delle Comunità ebraiche italiane a giungere ad un'intesa con lo Stato, approvata con legge 101/1989.⁸² A distanza di quattro anni, nel 1993, vennero sottoscritte le intese con l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia (o UCEBI) e con le Comunità evangeliche luterane italiane (CELI), che ricevettero approvazione con leggi 116 e 520/1995.⁸³

Sotto il profilo contenutistico tali accordi presentavano differenze più o meno marcate rispetto al modello valdese. La vicinanza o lontananza dall'accordo con i Valdesi è colta dalla distinzione proposta da Long tra intese “corte” e intese “lunghe”.⁸⁴

Appartengono alla prima categoria gli accordi con le ADI e con l'UCEBI.

Si trattava in entrambi i casi di testi con poche disposizioni: affermazioni di principio tese a svincolare la confessione dall'ingerenza statale, cui si affiancavano articoli inerenti ai diritti di libertà già riconosciuti nell'intesa con i Valdesi.⁸⁵

⁷⁹ Questo è evidente se si pensa che la commissione Gonella, contestualmente all'avvio delle trattative con la Tavola Valdese, prese fin da subito contatti con le principali realtà confessionali presenti in Italia, dichiarandosi disponibile a dare avvio alla procedura di intesa. Si veda una lettera, a firma del senatore Gonella, inviata alla Chiesa dei fratelli, datata 14.01.1977, consultabile presso l'istituto IFED di Padova. Alla medesima comunicazione fa riferimento un documento interno dell'UCEBI, intitolato “Principali avvenimenti che caratterizzano il dibattito sul problema delle intese fra l'UCEBI e lo Stato”, p. 7, consultabile anch'esso presso l'istituto IFED di Padova.

⁸⁰ Utilizzano per primi questa formula BOTTA R., *L'intesa con gli israeliti*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 1, 1987, p. 95, e LONG G., *Le confessioni religiose “diverse dalla cattolica”*, cit., p. 43.

⁸¹ In merito LONG G., *Le intese con L'Unione avventista e con le Assemblee di Dio in Italia*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 1, 1987, pp. 119 e ss.

⁸² In merito BOTTA R., *L'intesa con gli israeliti*, cit., pp. 100 e ss., SACERDOTI G., *L'intesa tra Stato e Unione delle comunità ebraiche del 1987 e la sua attuazione*, in *Dall'Accordo del 1984*, cit., pp. 327 e ss.

⁸³ In merito BOSCHI F., *Brevi osservazioni sulle intese con le Chiese battiste e luterane*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di Parlato V. e Varnier G. B., Torino, G. Giappichelli, 1995, pp. 277 e ss.

⁸⁴ LONG G., *Le intese con chiese evangeliche*, cit., pp. 323-324.

⁸⁵ LONG G., *Le confessioni religiose “diverse dalla cattolica”*, cit., p. 118.

Diversamente gli altri accordi, ascrivibili al modello “lungo”, presentavano un contenuto più specifico: ambivano a risolvere tutte le questioni che possono nascere dall’incontro con lo Stato, sia quelle attinenti alle più essenziali esigenze di libertà sia quelle riconducibili alle peculiarità confessionali.⁸⁶

In tali accordi, difatti, trovavano per la prima volta spazio le specificità delle diverse confessioni: agli avventisti erano riconosciute particolari garanzie per i colportori, oltre che il rispetto del riposo sabbatico;⁸⁷ questo era parimenti garantito alle Comunità ebraiche, che ottenevano, tra l’altro, il riconoscimento di alcune festività religiose, la possibilità di prestare giuramento nei tribunali a capo coperto e di rispettare le prescrizioni alimentari anche nelle comunità separate.⁸⁸

Ad ogni modo preponderante era la parte dedicata ai generali diritti di libertà, la cui disciplina appariva più dettagliata di quella contenuta nell’accordo valdese e nelle intese “corte”.

Come facilmente intuibile, la distinzione proposta da Long si fonda sul mero dato quantitativo, legato al numero di disposizioni contenute nel testo dell’accordo. Tale elemento tuttavia rinvia ad una differenza ben più significativa, riguardante l’uso dell’intesa.

Le intese “corte” continuavano ad ispirarsi ad una visione dello strumento bilaterale che faceva dell’accordo con lo Stato il manifesto degli ideali separatisti e l’occasione per porre le basi di una futura legislazione comune in materia ecclesiastica. La brevità del testo era dunque essenzialmente finalizzata a lasciar maggior spazio al diritto

La scelta di aderire al modello separatista trova ragione nella storia delle due confessioni. In particolare, le chiese battiste erano animate da un forte separatismo, tanto che talune realtà rifiutarono il principio di bilateralità ritenendo che “qualsiasi tentativo di intesa, anche quello in cui si affermasse l’assoluta non ingerenza dello Stato negli affari delle Chiese o delle Chiese negli affari dello Stato, costituisce l’accettazione di un rapporto di compromesso e quindi, in linea di principio, del superamento del separatismo, una richiesta di privilegio”. Cfr. SCARAMUCCIA F., MAIOCCHI R., *L’intesa battista: un’identità rispettata*, Torino, Claudiana, 1994, p. 34.

⁸⁶ BARBUSCIA I., *L’intesa dell’Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno*, in *Le intese viste dalle confessioni*, Napoli, E. Jovene, 1999, p. 51, sottolinea come le intese non vengano più considerate un manifesto, “ma piuttosto un mezzo per risolvere in una volta sola tutte le questioni che vengono fuori dall’incontro tra una confessione religiosa minoritaria e lo Stato”.

⁸⁷ Artt. 5, 17, l. 516/1988.

⁸⁸ Artt. 4, 5, 6, 7, l. 101/1989. Si tratta di un elenco non esaustivo. L’intesa con le comunità ebraiche è l’accordo che più di tutti concede ampio spazio alle peculiarità confessionali.

comune. Evidente era quindi il richiamo alla intesa valdese e alla logica che l'aveva ispirata.

Diversamente le intese "lunghe" non condividevano più la linea di "diritto comune" dei Valdesi, rivelando una certa sfiducia nella possibilità di un futuro intervento della legislazione unilaterale, il cui ambito di azione era ridotto a fronte del contenuto dettagliato dell'accordo. Tali intese segnavano inoltre l'abbandono del rigido separatismo, che interpretava il riconoscimento delle specificità confessionali da parte dello Stato come illegittima interferenza, lesiva del principio di separazione oltre che del principio di uguaglianza in quanto discriminante le altre confessioni.

Presente in tutti gli accordi la regolazione, più specifica nel caso delle intese "lunghe", di aspetti comuni della libertà religiosa, che conseguiva direttamente dalla previsione della inefficacia della legislazione fascista.

Nel regolare tali materie le intese "lunghe" si rifacevano più da vicino al nuovo accordo con la Chiesa cattolica. Questo è evidente nelle disposizioni relative al riconoscimento degli enti ecclesiastici e, ancor di più, in quelle disciplinanti l'adesione al sistema di finanziamento pubblico introdotto dalla revisione concordataria, basato sulla deducibilità dall'IRPEF delle erogazioni liberali in denaro e sulla partecipazione al sistema dell'otto per mille.⁸⁹

È interessante rilevare come anche le intese "corte", che maggiormente si ispiravano al separatismo valdese, prevedessero la partecipazione della confessione agli sgravi fiscali e alla ripartizione della quota dell'otto per mille, rivelando un certo cedimento alla "tentazione concordataria".⁹⁰

Questo testimoniava un'attenuazione della rigidità del pensiero valdese e un suo adattamento alla mutata situazione, contraddistinta dalla presenza del nuovo accordo

⁸⁹ Artt. 29-30, l. 516/1988; artt. 21 e 23, l. 517/1988; art. 30, l. 101/1989; art. 16, l. 116/1995; artt. 26-27, l. 520/1995.

La tendenza ad ottenere una disciplina affine a quella prevista per i cattolici è particolarmente evidente nell'intesa con l'Unione delle comunità ebraiche. In merito si veda MANCUSO S. A., *L'attuazione dell'art 8.3 comma della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), febbraio 2010, pp. 7-8.

⁹⁰ CONSORTI P., *1984-2014: le stagioni delle intese e la <<terza età>> dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 1, 2014, p.101.

con la Chiesa cattolica e dalla maggior disponibilità dello Stato a stipulare intese piuttosto che ad emanare una legge generale.⁹¹

Nel 1993 fu la stessa Tavola Valdese ad aderire al sistema di defiscalizzazione e ripartizione dell'otto per mille, con una modifica dell'intesa originaria. Questo segnò il definitivo tramonto degli ideali separatisti e della fedeltà al diritto comune, che cedettero il passo di fronte ad una politica ecclesiastica disinteressata ad una generale costituzionalizzazione del diritto di libertà religiosa.

Tali sviluppi contribuirono ad avvicinare, dal punto di vista contenutistico, le diverse intese, che si sono andate progressivamente articolando attorno ad un nucleo fondamentale riguardante la disciplina della generale attività delle confessioni.

Ciò ha prodotto una standardizzazione e una ripetitività dei contenuti, riconducibile alla funzione attribuita all'intesa da Stato e confessioni, che hanno fatto di tale strumento l'unica via per liberarsi dalla legislazione fascista e godere appieno del diritto di libertà religiosa come garantito dal testo costituzionale.

In sostanza, l'attenzione posta dallo Stato sullo strumento bilaterale e il disinteresse per la normativa comune, unitamente all'esigenza delle confessioni di svincolarsi dalle limitazioni fasciste, hanno reso l'intesa, fonte specialissima atta a rispondere alle peculiarità delle singole confessioni, l'unica garanzia per l'effettivo godimento della libertà religiosa.⁹²

È evidente dunque come il fatto che l'attuazione dell'art 8, 3 comma Cost. non sia stata preceduta dalla predisposizione di una disciplina comune del fenomeno religioso abbia imposto contenuti impropri al procedimento pattizio, che, sulla base della visione minimale dell'istituto dell'intesa impostasi anche in dottrina, avrebbero trovato la loro propria sede in una legge unilaterale.⁹³ Trattasi di contenuti sciolti da qualunque legame con le specificità delle confessioni stipulanti e pertanto estendibili alle altre realtà confessionali.⁹⁴

⁹¹ LONG G., *Le intese con chiese evangeliche*, cit., pp. 323-324.

⁹² COLAIANNI N., *Le intese nella società multireligiosa: verso nuove disuguaglianze?*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 19, 2012, p. 7.

⁹³ RANDAZZO B., *Diversi ed eguali: le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 379.

⁹⁴ COLAIANNI N., *Confessioni religiose e intese: contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari, Cacucci Editore, 1990, p. 153, parla di "diritto comune delle intese". CASUSCELLI G., *Le fonti (pattizie) del diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di Botta R., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, p.

La mortificazione cui è andato incontro l'istituto dell'intesa in questa fase di attuazione ha interessato non solo il contenuto, ma anche l'aspetto procedurale, in relazione alla quale venne confermata la competenza del Consiglio dei ministri con la l. 400/1988.⁹⁵ Innanzitutto, il DPCM 24 aprile 1985 affidò la conduzione delle trattative al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, prevendendo altresì che nello svolgimento di tale compito venisse affiancato da un'unica commissione di studio di nomina governativa, integrata da quattro esperti designati dalla rappresentanza della confessione religiosa interessata.

Venivano così individuati due momenti: la trattativa vera e propria e una preliminare fase di valutazione delle istanze confessionali di pertinenza di una commissione, unica ma integrata, che sostituiva di fatto le due delegazioni previste nel procedimento di sottoscrizione della prima intesa.

Tale bipartizione riduceva notevolmente l'aspetto negoziale, che tuttavia manteneva ancora una significativa bilateralità.

Questa si perse definitivamente con il DPCM 19 marzo 1992, istitutivo di una Commissione interministeriale incaricata di “preordinare gli studi e le linee operative per la conduzione delle trattative”,⁹⁶ la quale nello svolgimento della sua attività poteva “avvalersi della collaborazione di esperti cittadini italiani, designati dalla confessione religiosa interessata”.⁹⁷

Successivamente, nel 1997 fu istituita, sempre presso la Presidenza del Consiglio, la Commissione consultiva per la libertà religiosa “con funzioni di studio, informazione e proposta per tutte le questioni attinenti all'attuazione dei principi della Costituzione e delle leggi in materia di libertà di coscienza, di religione o credenza”.⁹⁸

In sede di intesa la Commissione consultiva era chiamata a “procedere alla ricognizione e all'esame dei problemi relativi alla preparazione” dell'accordo e alla elaborazione degli “orientamenti di massima in vista” della sua sottoscrizione.⁹⁹

41, sottolinea come la prassi instauratasi abbia “fatto debordare il diritto pattizio nella sfera “altra” del diritto comune: ...ha trasformato il diritto comune in un diritto, di fatto, “para-pattizio” e in buona sostanza “speciale””.

⁹⁵ Art. 2, lett. l, l. 400/1988.

⁹⁶ Art. 2, DPCM 19 marzo 1992.

⁹⁷ Art. 4, DPCM 19 marzo 1992.

⁹⁸ Art. 1, DPCM 14 marzo 1997.

⁹⁹ Art. 2, lett. a, DPCM 14 marzo 1997.

In concreto, veniva affidato alla Commissione interministeriale il compito di predisporre una bozza di intesa, sulla quale la Commissione consultiva era chiamata ad esprimere un parere. Su tale testo si sarebbero poi svolte le trattative.

Nei fatti la fase dei negoziati perse di significato. Il lavoro della Commissione interministeriale si rivelò conclusivo, limitando notevolmente lo spazio di intervento della rappresentanza confessionale. Quest'ultima era sostanzialmente chiamata ad esprimersi su un testo che l'organo interministeriale, integrato con membri scelti dalla confessione stessa, proponeva.¹⁰⁰

In concreto si realizzò una involuzione rispetto a quanto si era verificato nel percorso che aveva portato alla sottoscrizione dell'accordo con i Valdesi, che aveva segnato il riconoscimento del carattere bilaterale dell'intesa e del ruolo delle confessioni come interlocutori dello Stato. Contrariamente tali interventi normativi diedero avvio ad un processo di burocratizzazione del procedimento di intesa, che ridusse la partecipazione delle confessioni, declassandole da soggetti esterni con cui dialogare a meri organi interni dello Stato.¹⁰¹

In questa "stagione" prese anche corpo la prassi che prevedeva il previo riconoscimento della personalità giuridica della confessione affinché la stessa potesse avviare la procedura per la stipula dell'intesa.

Alla base di tale pratica vi era la volontà governativa di rapportarsi con realtà confessionali che avessero previamente superato un controllo politico. Occorre difatti ricordare che il riconoscimento della personalità giuridica, disciplinato dalla legislazione fascista, è subordinato alla verifica della compatibilità dello statuto della confessione con l'ordinamento, controllo affidato al Consiglio dei ministri e al Consiglio di Stato.¹⁰²

¹⁰⁰ CONSORTI P., *1984-2014: le stagioni delle intese*, cit., p. 99.

¹⁰¹ LONG G., *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica"*, cit., p. 50. L'A. sottolinea come tale evoluzione contrasti con le solenni affermazioni di autonomia e alterità dell'ordinamento confessionale contenute in tutte le intese sottoscritte in questa prima stagione.

¹⁰² Più precisamente, il procedimento di riconoscimento della personalità giuridica, disciplinato dall'art. 2, l. 1159/1929 e dall'art. 10, r.d. 289/1930, prevede che gli enti di culti diversi dalla religione cattolica possano essere "eretti in ente morale, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, uditi il Consiglio di Stato e il Consiglio dei ministri". A tal fine deve essere presentata domanda all'ufficio di culto presso la prefettura competente. "La domanda deve essere corredata dal testo dello statuto dell'ente da cui risultino lo scopo, gli organi dell'amministrazione, le norme di funzionamento di esso, i mezzi finanziari dei quali dispone per il raggiungimento dei propri fini".

La decisione, quindi, di concedere l'avvio delle trattative alle confessioni che avessero già superato positivamente il procedimento di riconoscimento della personalità giuridica rivelava l'intenzione dello Stato di consentire l'accesso all'istituto bilaterale, e ai privilegi connessi, alle sole confessioni il cui statuto fosse in sintonia con l'ordinamento.

Tale prassi mostrava una certa politicizzazione dell'istituto dell'intesa, utilizzato per instaurare con le confessioni una collaborazione che fosse utile a consolidare i valori posti a fondamento dell'ordinamento, fenomeno che diventerà evidente nella seconda "stagione" di intese.

5. LA SECONDA "STAGIONE" DI INTESE

Il 20 marzo 2000 il panorama della legislazione bilaterale si arricchì di due nuove intese, con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova e con l'Unione buddista italiana (UBI). Tali accordi diedero avvio ad una seconda "stagione" di intese. Questa nuova fase della politica ecclesiastica vide la luce in un contesto ancora segnato dalla presenza della legislazione fascista.

A ben vedere era stato fatto in precedenza un tentativo per abrogare la legge sui culti ammessi e formulare una nuova normativa in materia di esercizio della libertà religiosa. Il 3 luglio 1997 era stato difatti presentato presso la Camera dei deputati il ddl n. 3947, recante "Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi".¹⁰³ Tuttavia, le lungaggini dei lavori del Comitato ristretto della Commissione affari costituzionali e la fine della XIII Legislatura avevano impedito una rapida emanazione della legge, poi definitivamente accantonata.

Va rilevato che da questo momento in poi la sottoscrizione di intese si è sempre alternata con la presentazione di svariati disegni di legge sulla libertà religiosa abrogativi della legislazione fascista, puntualmente fatti decadere con la fine delle diverse legislature, nell'indifferenza della politica. Ciò a testimonianza di un

¹⁰³ A ben vedere già nel 1990 il Consiglio dei ministri aveva approvato un disegno di legge in materia di libertà religiosa, abrogativo della legislazione fascista, che tuttavia non fu mai presentato in Parlamento.

sostanziale disinteresse per la generale costituzionalizzazione della normativa in materia di fenomeno religioso.¹⁰⁴

La seconda “stagione” di intese presentò fin dai primi accordi interessanti elementi di novità rispetto alla precedente fase di realizzazione dei rapporti Stato-confessioni religiose.

Innanzitutto, si rese subito evidente un mutamento degli equilibri nei rapporti tra Governo e Parlamento, fino a quel momento sostanzialmente allineati nella conduzione della politica ecclesiastica.

Se nella prima “stagione” la sottoscrizione delle intese da parte del Presidente del Consiglio era sempre stata seguita a breve distanza dall’entrata in vigore della legge di approvazione; la seconda “stagione” si caratterizzò per la presenza di “intese fantasma”,¹⁰⁵ accordi siglati dall’Esecutivo ma lasciati privi della necessaria approvazione parlamentare.

Tale pratica testimoniava un atteggiamento meno accondiscendente dell’organo legislativo nei confronti delle iniziative governative¹⁰⁶ ed era riconducibile alla perdita di quella parlamentarizzazione che aveva contraddistinto i negoziati delle prime intese.¹⁰⁷

In particolare, la procedura seguita con la Tavola Valdese era stata caratterizzata da una forte presenza del Parlamento già in sede di trattative, il cui andamento era costantemente comunicato alle Camere. Con gli accordi successivi si era verificato uno scadimento dell’iter in una procedura amministrativa interamente affidata al Governo.¹⁰⁸ Questo però non aveva creato rilevanti problemi, trattandosi di intese che avevano coinvolto confessioni storicamente presenti nell’ordinamento e ampiamente note agli organi statali. I problemi si presentarono quando si consentì l’accesso al sistema concordatario anche a confessioni estranee alla tradizione giudaico-cristiana.

¹⁰⁴ MANCUSO S. A., *L’attuazione dell’art 8. 3 comma della Costituzione*, cit., p. 1.

¹⁰⁵ L’espressione è stata utilizzata da ALBISETTI A., *Le intese fantasma*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), marzo 2012.

¹⁰⁶ RANDAZZO B., *Diversi ed eguali*, cit., p. 89.

¹⁰⁷ Di parlamentarizzazione parla FRENI F., *L’iter delle intese sui rapporti Stato-confessioni ristretto fra discrezionalità politica e insicurezza presunta*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 30, 2018, p. 2.

¹⁰⁸ CASUSCELLI G., *Pluralismo confessionale, separazione degli ordini e disciplina pattizia dei rapporti: dall’equilibrio del “microsistema” (art. 8 Cost.) alle incognite di una revisione per “trascinamento”*, in Pol. Dir., 1996, p. 91.

A tal proposito occorre sottolineare che la seconda stagione di intese si aprì in un contesto sociale segnato da un pluralismo religioso che aveva ormai assunto caratteri decisi, in termini sia di numero di confessioni presenti che di radicale diversità delle stesse rispetto alle realtà confessionali storiche.¹⁰⁹

In questa prospettiva le divergenze tra Governo e Parlamento rivelavano un maggior irrigidimento di quest'ultimo di fronte al carattere innovativo dei nuovi soggetti religiosi affacciatesi sullo scenario italiano. Il Governo non fu tuttavia da meno.

Anche l'Esecutivo assunse un atteggiamento rigido di fronte alla eterodossia dei principi dei nuovi soggetti religiosi, inducendo le confessioni a rinunciare all'inserimento negli accordi di norme speciali di segno identitario, che avrebbero potuto comportare il mancato raggiungimento di un'intesa e l'impossibilità di accedere ai benefici connessi.

Furono quindi estromesse dagli accordi proprio quelle norme che ne dovrebbero costituire il contenuto esclusivo, in luogo di disposizioni e riconoscimenti neutri.

In sostanza, dunque, la novità di carattere soggettivo, attinente agli interlocutori religiosi con cui lo Stato intraprese le trattative e conseguente all'estensione dei negoziati a soggetti confessionali di recente insediamento, non fu accompagnata da una novità di carattere oggettivo, riguardante i contenuti degli accordi sottoscritti. Questi ricalcarono le intese siglate nella prima "stagione", sviluppandosi intorno a quel nucleo fondamentale di diritti generali di libertà, già riconosciuti nei precedenti accordi.

Questi elementi di novità sono ravvisabili fin dai primi accordi siglati, come prima si ricordava, con i Testimoni di Geova e l'UBI.

Si trattava di soggetti diversi rispetto a quelli con cui lo Stato aveva trattato fino a quel momento. Da un lato vi era una confessione nata in ambito protestante ma presto distaccatasi dall'orizzonte di origine per diversità di principi e dottrina, contraddistintasi per l'atteggiamento ostile nei confronti delle autorità e la "disobbedienza" alle leggi dello Stato.¹¹⁰ Dall'altro lato un gruppo religioso giunto in Italia con la globalizzazione, portatore di un modello di confessionalità senza divinità,

¹⁰⁹ RANDAZZO B., *Diversi ed eguali*, cit., p. 360.

¹¹⁰ MANCUSO S. A., *L'attuazione dell'art 8. 3 comma della Costituzione*, cit., p. 15.

che metteva in crisi la natura teista del concetto di religione diffuso nella cultura occidentale.¹¹¹

Di tale diversità rispetto alle confessioni in precedenza coinvolte nella contrattazione bilaterale non vi è alcuna traccia nel contenuto degli accordi, che si conformarono alle intese fino a quel momento stipulate.

L'opera di appiattimento dei contenuti è maggiormente evidente nell'intesa con l'Unione buddista.

Particolarmente discusso fu l'inserimento di una norma disciplinante l'attività del "maestro di Dharma", figure centrale delle comunità buddiste.

Le principali problematiche erano legate all'utilizzo di un termine diverso rispetto al tradizionale "ministro di culto", ritenuto poco rispondente all'organizzazione dell'UBI. L'accoglimento di tale espressione avrebbe difatti reso necessario un rinvio alla norma statutaria recante la definizione del concetto in questione. Tale rimando non era tuttavia gradito ad una parte dei buddisti, che vi intravedeva una indebita ingerenza nella sfera organizzativa del gruppo religioso. Lo Stato, inoltre, avrebbe dovuto creare una norma ad hoc che equiparasse agli effetti civili le due figure, quella del ministro di culto e quella del maestro di Dharma. A fronte di queste difficoltà si preferì adottare una disposizione neutra, che rimetteva all'UBI la certificazione dei "ministri di culto".¹¹²

L'Unione Buddhista dovette altresì rinunciare alla norma che stabiliva l'estensione del trattamento privilegiario previsto per gli edifici di culto ai luoghi diversi nei quali si può svolgere attività meditativa.¹¹³

È evidente il lavoro intrapreso dal gruppo religioso di conformazione all'immagine di confessione cui lo Stato era abituato, tipica delle religioni occidentali.

Nonostante l'opera di epurazione dalle disposizioni identitarie, la sigla dei due accordi incontrò notevoli difficoltà. Ne è una prova il fatto che per la prima volta il Consiglio dei ministri si pronunciò a favore delle intese a maggioranza e non all'unanimità.¹¹⁴

¹¹¹ FERRARI A., *La libertà religiosa in Italia*, cit. p. 82.

¹¹² MANCUSO S. A., *L'attuazione dell'art 8. 3 comma della Costituzione*, cit., p. 19-20.

¹¹³ Sul punto si veda COLAIANNI N., *Le intese con i Buddisti e i Testimoni di Geova*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2000, pp. 486-487.

¹¹⁴ Le tensioni vissute all'interno dell'organo governativo motivarono l'inserimento di una norma che impegnava il Governo a presentare al Parlamento il disegno di legge di approvazione, novità contenutistica di questa stagione.

Difficoltà emersero anche nel corso della fase parlamentare, che non ebbe conclusione positiva.: l'esame dei relativi ddl si arrestò difatti alla I Commissione Affari Costituzionali.

Il processo di attuazione del 3 comma dell'art. 8 Cost. riprese solo nell'aprile del 2007, quando il Governo Prodi stipulò otto intese, delle quali, a ben vedere, solo quattro riguardavano nuove confessioni religiose.

Agli accordi con la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale, la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi e degli ultimi Giorni (i cosiddetti mormoni), la Chiesa Apostolica in Italia e l'Unione induista italiana Sanatana Dharma Samgha, si affiancarono le intese sottoscritte nel 2000,¹¹⁵ meramente riproposte, e due accordi modificativi delle precedenti intese con valdesi e avventisti.¹¹⁶

Causa anche la fine prematura della legislatura, solo queste ultime due giunsero ad ottenere l'approvazione parlamentare.¹¹⁷

Si aprì quindi una fase di stallo, sbloccatasi nel 2010, quando i senatori Lucio Malan (PDL) e Stefano Ceccanti (PD) presentarono in Parlamento i disegni di legge di approvazione delle intese stipulate nel 2007.

¹¹⁵ Il testo delle due intese è rimasto sostanzialmente immutato. Alcuni cambiamenti sono stati apportati all'accordo con l'UBI, ma si tratta di cambiamenti trascurabili in una valutazione complessiva dell'intesa. Per un esame più dettagliato del nuovo accordo si veda ANGELETTI S., *La nuova intesa con l'Unione Buddhista Italiana: una doppia conforme per il Sangha italiano*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), marzo 2008.

Ciò è da imputare al fatto che è stata seguita una procedura la quale non consentiva sostanziali modifiche: il testo è stato riscritto solo dalla commissione governativa, che non ha ritenuto necessario riaprire le trattative con i rappresentanti dell'UBI. Questi, dunque, si sono limitati a sottoscrivere il nuovo testo. Si veda MANCUSO S. A., *L'attuazione dell'art 8, 3 comma della Costituzione*, cit., p. 35-36.

¹¹⁶ I valdesi, attraverso il nuovo accordo ottennero il riconoscimento della possibilità di partecipare al riparto delle somme derivanti dalle scelte non espresse dai contribuenti, nella medesima proporzione di quelle espresse. Occorre ricordare che la scelta inizialmente effettuata dalla Tavola Valdese prevedeva la ripartizione della quota dell'otto per mille limitatamente alle scelte espresse. Si assiste, dunque, ad un drastico mutamento della posizione originariamente adottata dai valdesi, improntata al rifiuto del sistema pubblico di finanziamento delle confessioni. Si veda ALICINO F., *La legislazione sulla base di intese: il test delle religioni altre e degli ateismi*, Bari., Cacucci Editore, 2013, p. 77.

Con l'intesa del 2007, invece, l'Unione delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno ottenne l'ampliamento del numero dei diplomi riconosciuti. Si veda MANCUSO S. A., *L'attuazione dell'art 8. 3 comma della Costituzione*, cit., p. 36.

¹¹⁷ Le intese vennero rispettivamente approvate con leggi n. 67 e 68/ 2009.

Tale svolta fu resa possibile grazie ad una importante modifica della fase parlamentare del procedimento di intesa, introdotta dalla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati. Quest'ultima, con delibera del febbraio 2007, ammise la presentazione ad opera di membri del Parlamento di progetti di legge di approvazione dell'intesa, riconoscendo l'infondatezza della tesi, largamente diffusa in dottrina e confermata dalla prassi, secondo la quale la proposizione del disegno di legge recante la richiesta di approvazione dell'accordo spettasse al vertice del potere governativo.¹¹⁸

Tuttavia, ancora una volta le intese non furono approvate.

Nel giugno del 2011 giunse in Parlamento una comunicazione del Presidente del Senato che invitava a completare la discussione dei disegni di legge relativi agli accordi del 2007.

Sulla scia di tale intervento il Presidente della Commissione Affari Costituzionali si propose di assumere il mandato a verificare quali iniziative in esame avrebbero potuto proseguire e concludere il loro iter in sede deliberante, e quali, invece, andavano rimesse all'Assemblea.¹¹⁹

Si trattò di una decisione di non poco rilievo. La scelta di attribuire alle commissioni il potere di approvare i disegni di legge ex art. 8, 3 comma Cost. diede difatti vita ad un fenomeno di tecnicizzazione della produzione delle fonti bilaterali, portando a compimento quello svilimento della procedura che si è avuto modo di rilevare nel

¹¹⁸ La questione era emersa a seguito della presentazione da parte dell'on. Boato di due progetti di legge concernenti l'approvazione di modifiche all'intesa con la Tavola Valdese e all'intesa con l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno. Si veda PASQUALI C. J., *Il progetto di legge parlamentare di approvazione delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica: nuovi orientamenti e interessanti prospettive*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), marzo 2010, p. 6.

Le conclusioni della Giunta si fondano principalmente sul riconoscimento all'atto dell'intesa di una valenza unicamente interna.

Nonostante ciò, nella delibera la Giunta vaglia anche la posizione opposta, che riconosce all'intesa natura di atto esterno, affermando che il riconoscimento al Governo di una riserva di iniziativa legislativa non risulterebbe giustificato anche se si accogliesse l'equiparazione delle leggi di cui all'art. 8, 3 comma Cost. alle leggi di ratifica dei trattati internazionali. In merito rileva la decisione assunta nella seduta del 5 maggio 1999, ove, modificando una prassi già superata in Senato, la Giunta si è espressa a favore dell'ammissibilità dell'iniziativa parlamentare in relazione alle leggi di ratifica dei trattati; ciò in virtù della mancanza di disposizioni, costituzionali e non, dalle quali desumere una preclusione all'esercizio dell'iniziativa parlamentare, la stessa mancanza che si ravvisa con riferimento alle intese, per le quali, dunque, devono valere le medesime considerazioni.

¹¹⁹ Resoconto sommario n. 291 del 7 giugno 2011, Senato della Repubblica, XVI legislatura, I Commissione permanente.

passaggio dall'accordo con i Valdesi alle successive intese, indice di un'attenzione secondaria riservata alla materia delle relazioni con le confessioni.¹²⁰

Solo le intese con ortodossi, apostolici e mormoni seguirono il percorso più rapido, giungendo ad approvazione nel luglio 2012; gli accordi con buddisti ed induisti, invece, vennero approvati dall'Assemblea in limine della XVI legislatura, l'11 dicembre 2012.¹²¹ Non stupisce che proprio per tali intese si sia preferito seguire la procedura "tradizionale". Del resto, si trattava degli accordi con i gruppi religiosi che più di tutti risultavano distanti dalle realtà confessionali conosciute.

Ne è derivata l'affermazione di differenti iter procedimentali, la cui velocità è dipesa dalla vicinanza o lontananza della confessione dal modello occidentale, noto agli organi statali e profondamente radicato nel contesto sociale.¹²²

Come si può osservare, la rinuncia operata in sede di trattative al riconoscimento degli aspetti caratterizzanti l'identità confessionale non era valsa a semplificare il procedimento di approvazione degli accordi.

Le difficoltà con cui le intese sono giunte ad essere approvati sono state determinate dal fatto che l'esame del Parlamento non si appuntò sul contenuto, identico a quello degli accordi che avevano già passato la fase parlamentare, ma sulla confessione e sul conseguente impatto pubblico che avrebbe avuto un suo accesso alla legislazione bilaterale.

¹²⁰ Di tecnicizzazione parla PASQUALI C. J., *L'approvazione delle intese ex art. 8, 3 comma Cost. nella XVI legislatura: luci e ombre di una nuova "stagione"*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 2, 2013, p. 402.

Tale prassi confligge con la posizione assunta dalla dottrina che ritiene sussistere in materia una riserva di legge di "assemblea". Tale tesi sposa l'ipotesi che l'individuazione delle materie costituzionali, coperte da riserva di legge di assemblea ex art. 72, 4 comma Cost., debba avvenire secondo un criterio sostanziale, sciolto da qualunque riferimento all'adozione del procedimento aggravato ex art. 138 Cost. Cfr. PASQUALI C. J., *Il progetto di legge parlamentare di approvazione delle intese*, cit., p. 401.

In questa prospettiva, interpretata l'intesa come strumento di esplicazione della libertà religiosa per quanto attiene gli aspetti specifici delle identità confessionali, risulta evidente come tale istituto incida su una "materia costituzionale". Sul punto BERLINGÒ S., *Fonti del diritto ecclesiastico*, in Berlingò S., Casuscelli G., Domianello S., *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Torino, UTET, 2000, p. 25.

¹²¹ Tali intese vengono approvate, rispettivamente, con l. 126/2012 (ortodossi); l. 127/2012 (mormoni); l. 128/2012 (apostolici); l. 245/2012 (buddisti); l. 246/2012 (induisti). I passaggi parlamentari qui menzionati vengono ricostruiti da ALICINO F., *La legislazione sulla base delle intese*, cit. p. 88-91.

¹²² PETRANGELI F., *L'approvazione delle nuove intese con le confessioni religiose: un percorso accidentato forse prossimo a conclusione*, in Rivista AIC, Rivista telematica (www.rivistaaic.it), 1, 2012, p. 5 parla della introduzione di un ulteriore "doppio binario".

La tendenza parlamentare a valutare l'interlocutore religioso globalmente considerato, unitamente alla subordinazione dell'avvio delle trattative al previo riconoscimento della personalità giuridica, ha reso l'intesa un momento di accreditamento istituzionale della comunità religiosa,¹²³ mediante il quale lo Stato esprime un proprio giudizio sul soggetto confessionale.

Come prima rilevato, è evidente come la volontà politica sia quella di concedere il godimento di diritti di libertà religiosa alle realtà che siano in sintonia con l'ordinamento, come corrispettivo della dimostrata adesione ai valori che ne costituiscono il fondamento, al cui consolidamento in tal modo contribuiscono anche le confessioni.

In concreto quello che si chiede alle confessioni è che “siano di sostegno nella costruzione di una società civile omologata” e che “allo scopo non si fondino su principi confessionali eterodossi”.¹²⁴

In questa prospettiva è quindi chiaro che l'avvio delle trattative o il loro congelamento, così come la concessione o la negazione dell'approvazione parlamentare dell'accordo, sono “rivelatori fondamentali della percezione pubblica del grado di affidabilità politico-sociale di una determinata confessione”.¹²⁵

Va da ultimo precisato che solo in tempi recenti si è avuta una ripresa delle trattative bilaterali, con la sottoscrizione dell'intesa con l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai, approvata con legge 130/2016, cui ha fatto seguito il 1 agosto 2019 la sigla dell'accordo con la confessione anglicana, non ancora approvata.

3. LA “POLITICIZZAZIONE” DELL'INTESA

La ricostruzione delle “stagioni” di intese ha reso evidente l'uso politico che dell'atto bilaterale è stato fatto.

¹²³ GUAZZAROTTI G., *Nuove intese con le minoranze religiose e abuso della normazione simbolica*, in Forum di Quaderni costituzionali, Rivista telematica (www.forumcostituzionale.it), 2007, p. 1, parla di un superaggravamento del procedimento di concessione della personalità giuridica, cui consegue l'accesso ad un pacchetto di benefici, principalmente di natura economica.

¹²⁴ MARCHEI N., *Il cammino delle libertà e del pluralismo dieci anni dopo*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 14, 2017, p. 6.

¹²⁵ FERRARI A., *La libertà religiosa*, cit., p. 86.

Attraverso l'intesa l'accesso al godimento dei diritti di libertà è stato riconosciuto dapprima alle confessioni tradizionalmente radicate nel contesto occidentale, i cui principi in alcuni casi sono divenuti parte integrante della cultura sociale e la cui compatibilità con l'ordinamento era ampiamente riconosciuta; in un secondo momento alle realtà religiose che hanno accettato di adattarsi al modello confessionale noto allo Stato.

La scelta di ricorrere alla via della bilateralità, in luogo di una legge unilaterale, per svincolare le confessioni dalla legge fascista e riconoscere i diritti dalla stessa negati ha consentito allo Stato di controllare l'elargizione degli strumenti di libertà e operare una selezione dei soggetti da ammettere al loro godimento, concesso solo alle realtà confessionali compatibili con i valori ordinamentali.

Il risultato è stato la creazione di un sistema piramidale di relazioni, al cui vertice vi sono le confessioni religiose che hanno stipulato un'intesa, soggetti che godono della massima collaborazione da parte degli organi statali;¹²⁶ segue il "coacervo anonimo degli indistinti,"¹²⁷ confessioni che talvolta si autodefiniscono tali all'insaputa dello Stato e soggiacciono ad una legislazione incostituzionale.¹²⁸ L'inquadramento nell'una o nell'altra categoria è fatto dipendere, come più volte ripetuto, dalla sintonia del soggetto confessionale con l'ordinamento.

Questo ha condotto a quella che è stata definita "politicizzazione" dell'istituto dell'intesa.

Particolarmente evidente nelle vicende che hanno riguardato le comunità islamiche e i Testimoni di Geova.

3.1. IL CASO DELLE COMUNITÀ ISLAMICHE

La volontà politica di relazionarsi con gruppi religiosi capaci di uniformarsi al modello confessionale tipico delle religioni occidentali e inserirsi nel contesto sociale

¹²⁶ FERRARI S., *La collaborazione tra Stati e confessioni religiose nell'Unione europea*, in Vita e pensiero, 2, 2000, p. 440.

¹²⁷ PEYROT G., *Significato e portata delle intese*, cit., p. 66.

¹²⁸ FOLLIERO M. C., *Dialogo interreligioso e sistema italiano delle intese: il principio di cooperazione al tempo della post-democrazia*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), giugno 2010, p. 11.

emerge dalle vicende che hanno interessato gli islamici, di cui verranno ripercorse alcune tappe considerate significative.

Un primo passo verso l'istituzione di rapporti con tale realtà religiosa fu compiuto dal Ministro dell'interno Pisanu, con l'istituzione della Consulta per l'Islam, cui il d.m 10 settembre 2005 assegnò il compito di "favorire il dialogo istituzionale con le comunità musulmane in Italia".¹²⁹

L'esperienza della Consulta si rivelò tuttavia fallimentare a causa della mancanza di una effettiva rappresentanza dell'Islam italiano.

I "rappresentanti" delle comunità islamiche, difatti, furono stati nominati dal Ministro e, in quanto membri di un organo ministeriale, assunsero lo status di consulenti del Governo piuttosto che di interlocutori dello stesso.

Era evidente quindi il distacco dal modello costituzionale delineato dall'art 8, 3 comma Cost.¹³⁰

Successivamente, il 13 ottobre 2006 l'allora Ministro dell'interno Giuliano Amato nominò un comitato scientifico con l'incarico di elaborare una Carta dei valori della

¹²⁹ Art. 1, d.m 10 settembre 2005.

In realtà tra il 1993 e il 1996 erano state presentate diverse bozze di intesa, predisposte unilateralmente dal Centro islamico di Milano e Lombardia, dall'Unione delle Comunità islamiche in Italia (UCOII), dall'Associazione musulmani italiani (AMI), e, infine, dalla Comunità religiosa islamica (COREIS), le quali tuttavia non avevano ottenuto alcun riscontro positivo. Sul punto MORUCCI C., *I rapporti con l'islam italiano: dalle proposte d'intesa al Patto nazionale*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 38, 2018, p. 3

¹³⁰ COLAIANNI N., *Alla ricerca di una politica del diritto sui rapporti con l'Islam (Carta dei valori e Dichiarazione di intenti)*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), gennaio 2009, p. 1-2. L'A. sottolinea come i rappresentanti delle comunità islamiche siano sostanzialmente divenuti "fiancheggiatori" del Governo.

In merito alle problematiche legate alla scelta statale dei componenti della consulta MACRÌ G., *Immigrazione e presenze islamiche in Italia: la Consulta per l'Islam italiano (un breve commento)*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), marzo 2007, p. 22. Proprio per l'evasione dal modello costituzionale tale iniziativa venne fortemente criticata dalla dottrina. Sul punto, tra gli altri, COLAIANNI N., *Musulmani italiani e Costituzione: il caso della Consulta islamica*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 1, 2006, pp. 261 e ss; CASUSCELLI G., *La rappresentanza e l'intesa*, in *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, a cura di Ferrari A., Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 308-312.; FERRARI A., *L'intesa con l'Islam e la consulta: osservazioni minime su alcune questioni preliminari*, in *Il dialogo delle leggi: ordinamento giuridico italiano e tradizione giuridica islamica*, a cura di Zilio Grandi I., Venezia, Marsilio, 2006, p. 46. Quest'ultimo parla di un orientamento della risoluzione dei rapporti con le confessioni musulmane, non mediante un'intesa "di diritto pubblico interno", ma attraverso "una normativa unilaterale dello Stato predisposta con l'ausilio di un organismo -la Consulta- non espressione di autonomia confessionale, ma del potere di nomina del ministro dell'Interno"

cittadinanza e dell'integrazione avente lo scopo di "favorire la formazione di un Islam integrato nella società" e convinto sostenitore dei suoi valori fondanti.¹³¹

La Carta difatti, pur rivolgendosi a tutte le comunità di immigrati, aveva come principali destinatari i musulmani. È al musulmano che si rivolgeva l'art. 17, ove si afferma l'uguaglianza di diritti e responsabilità tra moglie e marito e la struttura monogamica del matrimonio, con conseguente proibizione della poligamia ritenuta "contraria ai diritti della donna". Aveva di mira la simbologia islamica l'art. 26 che proclama l'inaccettabilità di "forme di vestiario che coprono il volto", le quali impediscono il riconoscimento della persona e la ostacolano nel rapporto con gli altri. Ad un anno dall'approvazione della Carta, il 13 marzo 2008, fu redatta la "Dichiarazione di intenti per la Federazione dell'Islam italiano", sottoscritta da alcuni esponenti musulmani.¹³²

Tale documento aveva come esclusivo proposito la costituzione di un organismo rappresentativo dell'Islam italiano, che avrebbe dovuto rimuovere il principale motivo ostativo all'apertura di trattative bilaterali con le comunità musulmane. Ricordiamo difatti che formalmente l'impossibilità di addivenire ad un accordo con le comunità musulmane trovava motivo nella loro eccessiva frammentazione e nella mancanza di una rappresentanza unitaria.¹³³

¹³¹ CARDIA C., *Evoluzione dell'Islam italiano e dei suoi rapporti con le istituzioni (2003-2008)*, in *Comunità islamiche in Italia: identità e forme giuridiche*, a cura di Cardia C. e Dalla Torre G., Torino, G. Giappichelli, 2015, p. 579.

La carta fu poi acquisita con d.m 23 aprile 2007.

¹³² Sul punto FANTELLI P., *La "Dichiarazione di intenti per la federazione dell'Islam italiano": un primo commento*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), luglio 2008.

¹³³ DALLA TORRE G., *Considerazioni sulla condizione giuridica dell'Islam in Italia*, in *Comunità islamiche in Italia*, cit., pp. 42-43.

Già Berlingò aveva definito come "falso problema" la mancanza di una rappresentanza unitaria. Sul punto si veda BERLINGÒ S., *Risposta*, in *Las relaciones entre el Estado y la confesiones minoritarias: los derechos religiosos de los imigrantes*, in *Anuario de Derecho eclesiastico del Estado*. 1998, p. 58. Sul tema si veda CASUSCELLI G., *La rappresentanza e l'intesa*, cit., pp. 285 e ss.; e GUOLO R., *La rappresentanza dell'Islam e la questione delle intese*, in *Musulmani in Italia: la condizione giuridica delle comunità islamiche*, a cura di Ferrari S., Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 67 e ss.

Non si tratta peraltro di un problema inedito. L'esigenza dello Stato di avere a che fare con un'organizzazione verticistica, al pari di quella cattolica, aveva spinto Valdesi e Metodisti ad individuare una rappresentanza unitaria, le comunità ebraiche si sono avvalse dei nuclei istituzionalizzati creati nei decenni pre-costituzionali. Sul punto si veda, PIN. A., *Laicità e islam nell'ordinamento italiano: una questione di metodo*, Padova, CEDAM, 2010.

La Dichiarazione presentava l'adesione alla Carta dei valori come condizione indispensabile per la partecipazione alla Federazione, tra le cui finalità era compresa l'aggregazione delle organizzazioni musulmane esistenti, delle associazioni e dei centri culturali, che “*condividano i principi della Costituzione italiana*” e *della Carta stessa*.¹³⁴

L'imposizione della formazione di un organismo di rappresentanza unitaria costituiva una grave lesione dell'autonomia sancita dall'art. 8, 2 comma Cost., che riconosce alle confessioni la mera possibilità di organizzarsi liberamente, senza imporre alcun obbligo in merito, ed esclude per contro la legittimità di qualunque intervento statale in materia.

Lesiva della libertà riconosciuta alle confessioni era anche la richiesta adesione ai valori fondanti l'ordinamento.

L'obiettivo dell'intesa veniva difatti condizionato, non solo alla costituzione di una federazione islamica, ma anche al previo raggiungimento di un accordo politico risultante dall'accettazione da parte di tale organo di principi della costituzione nonché di quelli contenuti nella Carta, che altro non erano che una trasposizione di disposizioni costituzionali.¹³⁵

In merito va tuttavia rilevato come il nostro ordinamento non richieda alcun “impegno interiore” a rispettare i valori sanciti nel testo costituzionale, ma al contrario consenta “di potersi innovare” attraverso il confronto di idee anche distanti ed eterodossi rispetto ai principi costituzionali.¹³⁶

A maggior ragione è da escludere la necessità di una adesione ad un testo dal dubbio significato giuridico, quale era quello della Carta dei valori.¹³⁷

¹³⁴ La Dichiarazione di intenti per la Federazione dell'Islam italiano è consultabile in *Comunità islamiche in Italia*, cit., pp. 659-662.

¹³⁵ COLAIANNI N., *Alla ricerca di una politica del diritto*, cit., p. 3.

¹³⁶ FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, 2 ed., Bologna, Zanichelli, 1988, p. 55.

¹³⁷ Accolta con favore dalla politica, la Carta dei valori ha suscitato posizioni contrastanti in dottrina. In particolare, a fronte dello specifico interesse costituzionale dell'atto, che in linea generale si limitava a rapportare principi enunciati dalla costituzione alla realtà dei soggetti immigrati, vi è chi ha visto nella Carta un'opera di degradazione del testo costituzionale “da legge superiore ad ordinamento parziale”. Sul punto LILLO P., *Religione e immigrazione nella prospettiva costituzionale*, in *Federalismi.it*, Rivista telematica di diritto pubblico comparato, italiano ed europea (www.federalismi.it), 19, 2017, pp. 19 e ss., e in particolare COLAIANNI N., *Una <<carta>> post-costituzionale?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoe_chiese.it), aprile 2007, pp. 8 e ss., e COLAIANNI N., *Alla ricerca di una politica del diritto*, cit., pp. 3-7.

Il medesimo schema è stato reiterato nel 2016 dal Ministro dell'interno Minniti, che ha firmato insieme a nove organizzazioni islamiche “il Patto nazionale per un Islam italiano, espressione di una comunità aperta, integrata e aderente ai valori e ai principi dell'ordinamento statale”, contenente dieci impegni delle comunità religiose cui fanno però da contraltare, novità del testo, altrettanti impegni del Ministero.

Obiettivo ispiratore della politica adottata nei confronti delle comunità islamiche è la formazione di un Islam nazionale, pienamente inserito nel contesto sociale, che ne condivida principi e valori, la cui contrarietà con la Costituzione è già stata evidenziata.

Altro tratto caratteristico della vicenda islamica è lo spostamento della tematica dei rapporti con le confessioni nell'alveo di competenza del Ministero dell'interno.¹³⁸

In merito occorre osservare come tale mutamento sia una conseguenza del fatto che le problematiche connesse al riconoscimento di spazi di libertà a tali gruppi religiosi sono state accomunate alle più generali questioni di politica migratoria.

Questo non solo ha creato uno speciale binario per le comunità musulmane, svincolato da quello tracciato dal 3 comma dell'art. 8 Cost., ma ha anche indotto ad affrontare le questioni maggiormente connesse all'esercizio della libertà religiosa in un'ottica securitaria e preventiva, che ha comportato una valutazione ex ante dei principi confessionali in una prospettiva di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, secondo una logica che richiama da vicino la politica ecclesiastica di stampo fascista.¹³⁹

3.2 IL CASO DEI TESTIMONI DI GEOVA

Una posizione peculiare nel sistema piramidale di relazioni Stato-confessioni spetta ai Testimoni di Geova, dotati di due intese rimaste prive della necessaria approvazione parlamentare.

¹³⁸ FIORITA N., LOPRIENO D., *Islam e costituzionalismo*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 14, 2017, p. 9.

¹³⁹ CASUSCELLI G., *La libertà religiosa alla prova dell'Islam: la peste dell'intolleranza*, Stato, chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), luglio 2008, p. 9, parla di riemersione della “inclinazione pre-repubblicana a ragionare di libertà religiosa in chiave di polizia ecclesiastica”.

Come prima ricordato, la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova giunse alla sottoscrizione di una prima intesa il 20 marzo del 2000. Tale accordo fu tuttavia il risultato di un lungo percorso iniziato tempo prima.

L'organizzazione confessionale aveva difatti presentò le prime istanze ex art 8, 3 comma Cost. nel 1977, in concomitanza dunque con le confessioni "storiche". Tuttavia, mentre queste ultime giunsero alla sottoscrizione di un'intesa nel giro di pochi anni, i Testimoni di Geova dovettero attendere il 1997 per il solo avvio dei negoziati, nonostante gli impegni formalmente assunti e le sollecitazioni di diversi membri del Parlamento.¹⁴⁰

La mancata apertura dei negoziati fu a lungo motivata con la necessità di far precedere la sigla di ulteriori accordi dalla emanazione di un disegno di legge abrogativo della legislazione fascista.¹⁴¹

L'elaborazione di uno schema di legge quadro in materia di libertà religiosa impegnò effettivamente gli organi governativi in quegli anni, ma il ritardo nell'avvio del procedimento di intesa con i Testimoni di Geova non sembra essere stato determinato da ciò. Il Governo fu piuttosto influenzato dai pregiudizi che da sempre accompagnano la confessione.

Tale formazione religiosa è stata per molto "vissuta come il prototipo della "setta" non solo dalle altre Chiese cristiane, ed in particolare dalla Chiesa cattolica, ma anche dai

¹⁴⁰ Nel 1977 l'on. Andreotti, in una sua comunicazione all'on. Pietro Ingrao, dichiarò che si sarebbe rivolto all'on. Gonella, incaricato per la revisione del Concordato, perché fossero presi contatti diretti con i Testimoni di Geova.

Rassicurazioni in tal senso giunsero anche dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio On. Amato, sotto il Governo Craxi.

Ancora nel 1987 l'on Rubbi, Sottosegretario di Stato nominato dal Governo Gorla, assicurava che le trattative con la Congregazione sarebbero state avviate non appena possibile. Si veda a tal proposito BELLINI P., MELLINI M., *Intolleranza religiosa alle soglie del duemila. Associazione europea di testimoni di Geova per la tutela della libertà religiosa*, Roma, Fusa, 1990, pp. 190-195. Gli Autori riportano anche gli interventi e i testi delle interrogazioni parlamentari rimasti senza risposta.

¹⁴¹ Il Presidente del Consiglio on. Andreotti inviò al Presidente della Congregazione dei Testimoni di Geova, che lo aveva sollecitato con una interlocutoria del 1989, una comunicazione con la quale lo informava della volontà di riprendere le trattative con le confessioni che avevano richiesto una intesa solo dopo che fosse stato presentato in Parlamento un disegno di legge sul generale problema della libertà religiosa.

Anche sotto il precedente Governo De Mita, nel corso di un colloquio informale, due esponenti incaricati dalla Presidenza del Consiglio riferirono al Presidente della Congregazione le intenzioni di "sospendere le intese con le altre confessioni per studiare la possibilità di preparare uno schema di legge <<quadro>> in materia di culto". Si veda BELLINI P., MELLINI M., *Intolleranza religiosa*, cit., p. 195.

pubblici poteri”.¹⁴² Il rigido separatismo rispetto alla società, predicato dai Testimoni di Geova e spesso inteso come vera ostilità nei confronti dello Stato, e la “disobbedienza alle leggi”, conseguenza dei conflitti di lealtà cui l’appartenenza alla confessione può dare origine, hanno contribuito ad alimentare tale preconceito.¹⁴³

Ostava all’apertura dei negoziati anche il fatto che i Testimoni di Geova, sebbene ne avessero fatto richiesta, non avessero ancora ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica prevista per gli enti confessionali dall’art 2 della l. 1159/29, passaggio che la prassi aveva ormai reso condizione necessaria per l’avvio del procedimento bilaterale.

Sotto questo aspetto significativo fu il parere reso dal Consiglio di Stato nel 1986.¹⁴⁴ In quella occasione l’organo giudiziario affermò espressamente che l’indicazione da parte della Congregazione, quali modelli di comportamento, di condotte implicanti la violazione di norme non potesse essere intesa come istigazione a commettere un reato o come apologia dello stesso. D’altra parte, a detta dei giudici, il comportamento dei singoli aderenti non poteva da sé fondare un giudizio di illiceità dei fini perseguiti dalla confessione, dovendosi altresì considerare lo statuto e l’esperienza associativa maturata.

Sulla scorta di tali considerazioni i Testimoni di Geova ottennero un primo importante riconoscimento pubblico, che tuttavia non valse a far attenuare la rigidità della valutazione dello Stato in merito a tale confessione.

Ancora nel 1989, difatti, il Governo si rifiutò di aprire i negoziati finalizzati ad un’intesa.

Fu la progressiva riduzione delle tradizionali aree di conflitto con lo Stato, segnata in particolare dagli interventi normativi in materia di obiezione di coscienza al servizio militare, a sbloccare la situazione, portando all’accordo del 2000.

I pregiudizi nei confronti di questa confessione non vennero tuttavia messi a tacere. Al momento della sigla dell’intesa, in concomitanza della quale venne sottoscritta una

¹⁴² COLAIANNI N., *Le intese con i Buddisti e i Testimoni di Geova*, cit., p. 476. L’Autore nota che solo nel rapporto su “sette religiose e nuovi movimenti magici in Italia” presentato nel 1999, poco prima della sottoscrizione dell’intesa, si riconosce che i gruppi “apocalittico-millennaristi”, tra i quali rientra la Congregazione dei Testimoni di Geova, “non evidenziano elementi di interesse ai fini del presente studio”.

¹⁴³ COLAIANNI N., *Le intese con i Buddisti e i Testimoni di Geova*, cit., p. 476.

¹⁴⁴ Parere n. 1390 del 30 luglio 1986, Consiglio di Stato.

petizione ex art. 50 Cost. per la nomina di una commissione parlamentare di inchiesta sulla contrarietà all'ordinamento del credo dei Testimoni di Geova e sull'opportunità del mantenimento del riconoscimento giuridico.¹⁴⁵

Presentata alla Camera dei deputati e al Senato, rispettivamente il 2 maggio e il 23 maggio del 2000, tale iniziativa non ebbe alcun esito significativo.¹⁴⁶

Interessante è la relazione allegata alla petizione.¹⁴⁷

La Congregazione veniva qui descritta come un'organizzazione che esercita un controllo autoritario sui propri affiliati e ne limita indebitamente la libertà. I sottoscrittori della petizione sostanzialmente mettevano in dubbio il fatto che l'astensione dall'esercizio del diritto di voto, il rifiuto del servizio militare e delle emoterapie, aspetti caratterizzanti l'identità confessionale dei Testimoni di Geova, fossero semplici principi predicati e non piuttosto obblighi imposti al singolo. In questa prospettiva i Testimoni di Geova apparivano come meri esecutori di direttive impartite dall'alto e non obiettori di coscienza consapevoli. La relazione sottolineava poi il contrasto di tali principi con l'ordinamento italiano, invitando lo Stato a riconsiderare l'opportunità di concedere un riconoscimento ad una confessione che nella sua essenza rappresenta "un centro di interessi non sempre in linea con la nostra Costituzione".¹⁴⁸

Se peraltro si valuta il contenuto dell'intesa, emerge chiaramente come il timore destato dall'eventuale riconoscimento dei principi dell'ideologia geovista fosse ingiustificato. L'accordo venne difatti epurato dal riferimento alle specificità della confessione ed elaborato sulla falsa riga delle intese precedentemente sottoscritte.

Innanzitutto, mancava qualunque richiamo all'obiezione di coscienza al servizio militare e alle trasfusioni di sangue o ad altre prestazioni comportanti l'uso di emoderivati.

Venne meno nel testo definitivo anche la statuizione della preminenza della coscienza tra i valori costituzionali. Si temeva che un simile principio, in linea con la giurisprudenza di legittimità, potesse prestarsi a dettare rigidamente il criterio di

¹⁴⁵ COLAIANNI N., *Le intese con i Buddisti e i Testimoni di Geova*, cit., p. 476.

¹⁴⁶ Non sono stati pubblicati sui siti istituzionali i verbali di discussione presso la I Commissione della petizione. Non è possibile affermare con certezza quali siano state le reazioni in seno al Parlamento. Il fatto tuttavia che l'intesa sia stata ugualmente discussa in sede parlamentare induce a ritenere che la petizione non abbia avuto l'esito sperato dai suoi sottoscrittori.

¹⁴⁷ Il testo della relazione che accompagna la petizione è consultabile sul sito www.infotdgeova.it.

¹⁴⁸ Cfr. testo della relazione consultabile sul sito www.infotdgeova.it

soluzione di eventuali conflitti tra beni costituzionalmente garantiti, sottraendo così il potere di bilanciamento a Parlamento e Corte costituzionale.

Si trattava di preoccupazioni infondate. Un simile effetto non poteva difatti discendere dalla mera affermazione, contenuta peraltro nel preambolo, della libertà di coscienza quale “fonte e prima condizione” dell’avanzamento del singolo; affermazione poi sostituita dal più cauto riconoscimento della coscienza quale fattore che “contribuisce a tale sviluppo”.¹⁴⁹

L’intesa finì quindi per rientrare nel solco della standardizzazione, occupandosi di aspetti generali della libertà religiosa.

Il Parlamento fu dunque chiamato ad esprimersi su un’intesa che ricalcava quelle precedenti. Ciò avrebbe dovuto garantire un sicuro e rapido accoglimento. In realtà, nonostante l’appiattimento dei contenuti dell’accordo, molteplici furono le voci contrarie ad una sua approvazione, preoccupate dei presunti “profili di incompatibilità” con l’ordinamento che presenta l’ideologia geovista.¹⁵⁰

Nel complesso vi era l’idea che la Congregazione dei Testimoni di Geova non offrisse sufficienti garanzie di rispetto delle regole di convivenza democratica.¹⁵¹

Gli interventi in Assemblea parlamentare si focalizzarono innanzitutto sul rifiuto delle emotrasfusioni e della prestazione del servizio militare, questioni che l’intesa non affrontava.¹⁵²

Alcuni esponenti politici sollevarono il consueto problema legato all’esercizio del diritto di voto che, sebbene compreso tra le questioni di coscienza rimesse al singolo, sarebbe stato in concreto impedito dalla Congregazione a pena di sanzioni.¹⁵³ Il

¹⁴⁹ COLAIANNI N., *Le intese con i Buddisti e i Testimoni di Geova*, cit., p. 482.

¹⁵⁰ Resoconto di mercoledì 14 febbraio 2001, I Commissione permanente, p. 14, pubblicato sul sito leg13.camera.it. Intervento del deputato Garra.

¹⁵¹ Resoconto di mercoledì 10 gennaio 2001, I Commissione permanente, p. 10, pubblicato sul sito leg13.camera.it. Il deputato Lembo, contestando quanti sostenevano che l’intesa avrebbe contribuito ad avvicinare i Testimoni di Geova allo Stato, rileva come “pur garantendo loro un trattamento piuttosto favorevole, non si avrebbe in cambio nessuna garanzia del rispetto delle regole della convivenza democratica”.

¹⁵² Resoconto di mercoledì 10 gennaio 2001, I Commissione permanente, cit., p. 9. Tali principi erano interpretati quali segni evidenti di un atteggiamento di contestazione dell’ordinamento statale. Si veda l’intervento del deputato Lembo.

Anche il deputato Dussin sostenne che il rifiuto di trasfusioni di sangue, imposto anche ai minori, mettesse in discussione l’essenza stessa della democrazia. Resoconto di mercoledì 10 gennaio 2001, I Commissione permanente, cit., p. 9.

¹⁵³ Resoconto di mercoledì 10 gennaio 2001, I Commissione permanente, cit., p. 9.

condizionale è d'obbligo. Simili affermazioni difatti si fondarono principalmente su testimonianze assunte in modo informale nel corso del dibattito.¹⁵⁴ Anche in questo caso, ad ogni modo, si trattava di una tematica esclusa dal testo dell'accordo.

Vennero poi denunciati presunti atteggiamenti di ostracismo tenuti nei confronti di coloro che maturavano la decisione di abbandonare la confessione.¹⁵⁵

In sostanza la discussione sull'approvazione dell'accordo, come evidente, si concentrò proprio intorno ad aspetti che l'accordo non trattava. Il Parlamento non valutò l'intesa, ma esaminò la condotta della Congregazione e la relativa ideologia, a conferma della tendenza prima rilevata a valutare l'impatto sul contesto sociale che può avere l'ingresso del gruppo religioso nella categoria delle confessioni con intesa.

Molteplici erano dunque le perplessità espresse in sede parlamentare. Occorre tuttavia rilevare che l'intesa non ottenne la necessaria approvazione anche per contingenze politiche. L'esame presso il Parlamento si arrestò difatti con la fine prematura della XIII legislatura.¹⁵⁶

Nel 2007 furono riprese le trattative e si giunse ad una seconda intesa, sostanziale riproposizione di quella precedente.

Anche in questa occasione la discussione parlamentare si concentrò sull'esame del rispetto dell'ordinamento, aspetto considerato degno di attenzione “quando si valuta un riconoscimento da parte dello Stato”.¹⁵⁷ Anche in questa sede i Testimoni di Geova vennero accusati di “perseguitare” coloro che rinnegavano la fede;¹⁵⁸ vennero raffigurati quali contestatori dell'ordine democratico dal momento che, “non solo rifiutano le trasfusioni di sangue e i trapianti per sé e per i figli”, ma “nascondono

¹⁵⁴ Resoconto di giovedì 20 luglio 2000, I Commissione permanente, pp. 14-15, pubblicato sul sito leg13.camera.it

¹⁵⁵ Resoconto della I Commissione permanente di mercoledì 10 gennaio 2001, cit., p. 11. Giovanardi parla di una “realtà per certi aspetti inquietante, in particolar modo sotto il profilo dei rapporti interpersonali tra gli aderenti alla confessione, soprattutto in caso di rottura del legame di appartenenza.

¹⁵⁶ MANCUSO S. A., *L'attuazione dell'art 8.3 della Costituzione*, cit., p. 21. Si veda anche FERRARI A., *La libertà religiosa in Italia.*, cit., p. 83.

¹⁵⁷ Resoconto della I Commissione permanente di giovedì 4 ottobre 2012, p. 5, pubblicato sul sito leg16.camera.it. Intervento del deputato Pastore.

¹⁵⁸ Resoconto della I Commissione permanente di giovedì 4 ottobre 2012, cit., p. 5. Intervento del deputato Turco, che invita la Commissione a riflettere “prima di decidere di regolare, in nome della libertà religiosa, i rapporti con una confessione i cui adepti conculcano la libertà religiosa nella misura in cui negano la libertà di abbandonare la congregazione”.

talora i reati commessi all'interno della congregazione” e non esercitano il diritto di voto.¹⁵⁹

Ancora una volta dunque oggetto della valutazione parlamentare furono i convincimenti religiosi dei Testimoni di Geova e non già il testo dell'accordo.¹⁶⁰

La discussione si prolungò fino a dicembre 2012, quando il Parlamento, senza assumere alcuna determinazione formale, lasciò cadere l'esame dell'intesa.

Solo nel 2015 il Governo, a cui è stato sottoposto un testo di intesa aggiornato, ha nuovamente valutato la posizione dei Testimoni di Geova chiedendo alla Commissione per le intese, su proposta del Ministro della Salute, di riaprire il tavolo delle trattative per approfondire alcuni aspetti in materia sanitaria.¹⁶¹ Anche in questo caso il progetto sembra essersi concluso in un nulla di fatto.

Trova qui la sua massima evidenza la subordinazione della collaborazione con le confessioni all'adozione da parte di queste ultime di contenuti dottrinali conformi ai valori fondamentali dell'ordinamento, ai fini di un loro consolidamento.

4. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE: IL DIRITTO DI ACCESSO AL SISTEMA DI INTESE

L'analisi storica effettuata in questi primi capitoli ha posto in luce due direttrici fondamentali della politica ecclesiastica fin qui condotta in materia di relazioni Stato-confessioni “acattoliche”.

In primo luogo, la ricostruzione delle varie fasi di attuazione dell'art 8, 3 comma Cost. ha evidenziato la scelta operata dallo Stato di utilizzare lo strumento bilaterale per conformare a Costituzione il regime giuridico delle confessioni. La politica ha quindi sfruttato l'intesa per abrogare la legislazione sui culti ammessi e disciplinare ex novo le materie in essa regolate.

Questo ha imposto alla fonte bilaterale un contenuto improprio.

¹⁵⁹ Resoconto di giovedì 4 ottobre 2012, I Commissione permanente, cit. p. 5. Intervento deputato Pastore.

¹⁶⁰ Resoconto di martedì 2 ottobre 2012, I Commissione permanente, p. 19. Intervento del deputato Libè, il quale ritiene che taluni orientamenti religiosi della confessione istante lascino dubbi e perplessità in merito al rispetto dei principi fondanti la Costituzione.

¹⁶¹ Comunicato del Governo del 31 luglio 2015, Consiglio dei ministri n. 76.

Sul punto occorre ricordare che si è con il tempo affermata una interpretazione dell'intesa che fa dell'atto bilaterale lo strumento costituzionalmente deputato a rispondere alle specifiche esigenze di libertà delle singole confessioni, lettura che, come si vedrà nel successivo capitolo, trova solido fondamento in un'analisi sistematica del 3 comma dell'art 8 Cost.

Contrariamente, negli accordi sottoscritti non hanno trovato spazio le peculiarità identitarie delle confessioni, ma è stato assicurato l'esercizio di facoltà generali e comuni del diritto di libertà religiosa, la cui garanzia avrebbe dovuto trovare sede in una legge unilaterale. Il risultato è stato quello di una standardizzazione dei contenuti delle intese stipulate, emblematicamente denominate dalla dottrina "accordi-fotocopia".

L'uso improprio dell'intesa ha quindi determinato quello che è stato definito "lo straripamento" dell'ambito oggettivo della fonte bilaterale:¹⁶² l'intesa, chiamata a disciplinare profili specifici dell'esercizio della libertà religiosa, è divenuta unica via percorribile per ottenere il pieno riconoscimento di tale diritto.

L'accesso a questa via, peraltro, non è stato consentito indistintamente a tutte le confessioni, ma ai soli soggetti che si siano rivelati in linea con i valori dell'ordinamento.

Risiedono qui le ragioni di opportunità che hanno indotto lo Stato a procedere ad una riforma della normativa riguardante le confessioni "acattoliche" per mezzo della legislazione bilaterale: l'intesa, a differenza di una legge unilaterale avente carattere generale, ha consentito di procedere ad una selezione dei soggetti confessionali da ammettere al godimento degli strumenti di libertà.

È in questo contesto che si è posta la *quaestio iuris* dell'esistenza di un diritto di accesso allo strumento bilaterale, con lo scopo di individuare gli eventuali mezzi a disposizione delle confessioni per contrastare un sistema di relazioni altamente discriminatorio, distante dal progetto costituzionale.

La questione di fondo è se la scelta di avviare i negoziati rientri nella discussa categoria dell'atto politico ovvero sia espressione della funzione amministrativa dell'alto organo. Nel primo caso il potere di avvio delle trattative sarebbe rimesso alla più ampia discrezionalità del Governo, eventualmente sindacabile solo in sede parlamentare.

¹⁶² COLAIANNI N., *Confessioni religiose e intese*, cit., p. 175.

Diversamente, nel secondo caso sarebbe configurabile un obbligo di avvio dei negoziati e una corrispondente posizione giuridica delle confessioni, definibile in termini di diritto o interesse legittimo, comunque azionabile davanti ad un giudice.

CAPITOLO III

L'INTESA ALL'INTERNO DELLA COSTITUZIONE

1. LA NECESSITÀ DI UN'ANALISI SISTEMATICA

Affrontare il tema dell'esistenza di un diritto di accesso all'atto bilaterale richiede una preliminare conoscenza dell'intesa così come questa si delinea sul piano normativo. Difatti, come meglio si vedrà nel prosieguo della trattazione, per dare risposta all'interrogativo se l'avvio dei negoziati coinvolga la responsabilità amministrativa dell'Esecutivo, e sia quindi configurabile un interesse giustiziabile in capo alle confessioni, occorre valutare la presenza di eventuali vincoli normativi che circoscrivano la discrezionalità dell'organo in materia, sottraendo le relative decisioni all'ambito della insindacabilità.

L'unica norma che menziona espressamente l'intesa è l'art. 8, 3 comma Cost. Tuttavia, per rappresentare compiutamente l'atto bilaterale non è sufficiente limitarsi all'esame di tale disposizione, la cui laconicità è già stata evidenziata. Una simile analisi porterebbe ad una lettura riduttiva dell'istituto e non terrebbe conto del fatto che la relativa norma è inserita in un microsistema,¹⁶³ quale è quello composto dagli articoli della Costituzione relativi al fenomeno religioso. Un sistema, in quanto tale, non consente un'interpretazione disarticolata delle singole norme che lo compongono, ma esige un esame che consideri gli eventuali nessi di interazione che le legano.

È quindi necessario collocare l'intesa all'interno del progetto costituzionale in materia di libertà religiosa.

Riferimenti obbligati sono i primi due commi dell'art 8 Cost., che costituiscono il contesto immediato nel quale è inserito l'istituto bilaterale.

La lettura di tali disposizioni consente di esaminare due dei principi che, unitamente alla bilateralità, definiscono lo status delle confessioni "acattoliche": l'eguale libertà e la distinzione degli ordini.

¹⁶³ Di microsistema parla CASUSCELLI G., *Concordati*, cit., p. 147, concetto ripreso in BERLINGÒ S., *Fonti del diritto ecclesiastico*, cit., p. 7.

Un inquadramento costituzionale dell'intesa non può poi prescindere dall'art 19 Cost., fondamento del microsistema di norme costituzionali riguardanti il fattore religioso. La latitudine con cui tale disposizione riconosce e garantisce la libertà religiosa ne fa la principale espressione di quel favor religionis che caratterizza il testo costituzionale, di quella particolare attenzione che il Costituente ha riservato al fenomeno religioso.¹⁶⁴ È quindi in un'ottica di valorizzazione di tale diritto di libertà che devono essere lette le diverse disposizioni costituzionali in materia.

Si intende quindi procedere ad un esame dei singoli commi dell'art. 8 Cost., per poi valutare i legami tra i vari enunciati della norma e i riflessi di tali correlazioni sull'istituto dell'intesa. L'intera analisi terrà conto della funzionalità della disposizione alla promozione della libertà religiosa.

Lo scopo ultimo è quello di individuare la ratio dell'atto bilaterale e il ruolo che la Costituzione attribuisce allo Stato e alle confessioni nel relativo procedimento, per comprendere quali siano le prerogative riconosciute a queste ultime e, per converso, se siano configurabili vincoli che limitino la discrezionalità dell'Esecutivo.

2. L'ART. 8, 1 COMMA COST. E L'EGUALE LIBERTÀ

L'art. 8, 1 comma Cost. fu il risultato di un'opera di mediazione compiuta in sede di Costituente tra quanti chiedevano venisse inserita nel testo costituzionale l'espressa affermazione dell'uguaglianza delle confessioni, ancora una volta per bilanciare l'art. 7 Cost., e quanti volevano si imponesse un'interpretazione di questa

¹⁶⁴ In tal senso FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, 3 ed., Bologna, Zanichelli, 1990, p. 125 e ss. In tempi recenti DALLA TORRE G., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 5 ed., Torino, G. Giappichelli, 2014, pp. 39-41, il quale sottolinea come tale espressione non voglia indicare che "l'ordinamento manifesta un disfavore per la non credenza" né tantomeno che "favorisce una espressione, fra le tante, del fenomeno religioso". Il favor religionis del testo costituzionale si manifesta piuttosto nel fatto che "il Costituente, nella valutazione della molteplicità di situazioni soggettive, nonché dei rapporti fra gruppi e dei rapporti fra il cittadino -singolo o associato- e lo Stato, ha discrezionalmente ritenuto quelle qualificate in senso religioso meritevoli di specifica tutela", riservando al fattore religioso una peculiare attenzione. (Cfr. p. 39).

stessa disposizione proprio nel senso della conservazione di un regime differenziato per la Chiesa cattolica.¹⁶⁵

Tali divergenze impedirono quell'approfondimento che l'ambiguità insita nella formula dell'eguale libertà avrebbe invece richiesto. In particolare, non se ne approfondì la differenza qualitativa, di contenuti, rispetto all'uguaglianza.¹⁶⁶

Nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore del testo costituzionale, che come già rilevato si caratterizzò per una certa continuità con il previgente regime fascista, il significato incerto dell'art 8, 1 comma Cost. ne favorì una interpretazione debole. In un simile contesto la scelta di affermare l'eguale libertà delle confessioni, in luogo dell'uguaglianza, diede difatti forza ad un confessionismo di fatto che permeava ancora la politica.¹⁶⁷

La lettura prevalente nella dottrina ecclesiasticista del periodo riconobbe nell'eguale libertà una traduzione del pensiero di Ruffini.

Quest'ultimo, partendo dal rilievo delle differenze numeriche esistenti tra Chiesa cattolica e confessioni altre, riteneva che l'affermazione sul piano giuridico di una uguaglianza dei culti costituisse una illegittima negazione della realtà. Il riconoscimento di una parità delle confessioni avrebbe difatti comportato

¹⁶⁵ Come rilevato nel primo capitolo, il medesimo scontro aveva caratterizzato il dibattito in merito alla estensione del sistema concordatario.

Anche nel caso della proposta, sostenuta da alcuni, di inserire nel testo costituzionale l'affermazione dell'uguaglianza ad opporsi fu la Democrazia Cristiana. In particolare, la DC riteneva che una simile affermazione fosse ostacolata, non tanto da ragioni politiche, quanto piuttosto dalle differenze concrete esistenti tra le varie realtà confessionali.

Interessante in merito è l'intervento svolto dall'on. Moro, il quale affermò che la DC non aveva intenzione di ostacolare provvedimenti aventi lo scopo di attuare una sempre maggiore parità di trattamento tra i vari culti, nei limiti però in cui tale parità fosse resa possibile dalle situazioni di fatto. Si veda il Resoconto sommario della seduta pomeridiana del 28 marzo 1947, pp. 2631-2632.

Veniva posto in rilievo "il dato storico innegabile delle profonde e sostanziali differenze" esistenti tra le realtà "acattoliche", da un lato, e tra queste e la Chiesa cattolica, dall'altro. Il punto di forza di tale ragionamento risiedeva nel fatto che "correlando il trattamento giuridico delle confessioni alle loro diversità storicamente consolidate, rendeva possibile affermarne la libertà senza doverne necessariamente affermare la parità di trattamento". Cfr. BOTTA R., *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e società civile*, Torino, G. Giappichelli, 1994, pp. 88-89.

Tali argomentazioni vennero poi riproposte in sede di presentazione dell'emendamento cappi-gronchi, che proponeva l'originale formula dell'eguale libertà. Cfr. Resoconto sommario della seduta pomeridiana del 12 aprile 1947, pp. 2784-2785.

¹⁶⁶ RANDAZZO B., *Diversi ed eguali*, cit., p. 70.

¹⁶⁷ La persistenza di un confessionismo sociale è rilevata da JEMOLO A. C., *Chiesa e Stato in Italia dall'unificazione ai giorni nostri*, 4 ed. riv. ed aggiornata, Torino, Einaudi, 1977, p. 314.

l'imposizione di un eguale trattamento di situazioni giuridiche diseguali, cosa che Ruffini riteneva ingiusta tanto quanto trattare in modo diseguale rapporti giuridici uguali.¹⁶⁸

L'aspetto criticabile del pensiero ruffiniano risiede, non tanto nella riconosciuta necessità di una uguaglianza degli eguali e differenziazione dei distinti, ma piuttosto nei profili di diversità cui era correlata la disuguaglianza giuridica tra la posizione della Chiesa cattolica e quella delle altre confessioni, fondamento giustificativo di un differente trattamento tra l'una e le altre. La distinzione tra le realtà confessionali trovava difatti ragione nella mera constatazione che gli "acattolici" contassero "poche migliaia di addetti", "disgregati e dispersi", non paragonabili "ai compatti milioni di seguaci della Chiesa cattolica".¹⁶⁹

In questo contesto, per Ruffini, l'unica cosa che si poteva pretendere dallo Stato era la garanzia di una pari libertà di coscienza e di culto degli individui.

È in questa ottica che l'autore giustificava disparità di trattamento tra le confessioni esclusivamente oltre lo *spatium libertatis*, la soglia necessaria a garantire la libertà degli aderenti ai diversi culti. Le differenziazioni erano cioè ammesse solo a condizione che non si traducessero nel riconoscimento ai singoli di differenti misure di godimento del diritto di libertà.¹⁷⁰

L'influenza del pensiero ruffiniano indusse la dottrina a ricavare dall'art. 8, 1 comma Cost. il solo dovere per lo Stato di assicurare agli aderenti alle diverse confessioni la libertà di professarle e svolgere le rispettive attività.¹⁷¹

¹⁶⁸ "il volere attuare una perfetta parità o uguaglianza di trattamento giuridico verrebbe necessariamente a significare che lo Stato dovrebbe, in omaggio a pure astrazioni o teorie, disconoscere la concreta realtà; il che allo Stato non è concesso, dato che la sua vita e la sua azione si svolgono esclusivamente nel mondo della realtà". Cfr. Ruffini F., *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Torino, F.lli Bocca, 1924, pp. 423-424.

In questo contesto si inseriva il noto richiamo a Kahl, per cui il vero principio di uguaglianza "non suona: a ciascuno lo stesso, ma a ciascuno il suo".

¹⁶⁹ RUFFINI F., *Corso di diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 424.

¹⁷⁰ RUFFINI R., *Corso di diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 429.

¹⁷¹ Tale lettura è sintetizzata da DEL GIUDICE V., *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 57-58., secondo il quale con l'eguale libertà "si volle appunto significare, non già che tutte le confessioni sono sottoposte ad una eguale disciplina giuridica, ma che sono <<egualmente libere>>, vale a dire che i loro seguaci possono liberamente professarle e svolgere le attività inerenti alle relative credenze, senza altre limitazioni che non siano quelle stabilite dalla Costituzione e dalle leggi con questa contrastanti".

L'interpretazione dell'art. 8, 1 comma Cost. fornita da Del Giudice era corrente in dottrina. A riprova di ciò si veda CASUSCELLI G., *Concordato*, cit., p. 144-145.

Pertanto, una volta che avesse consentito al singolo, come tale e all'interno delle comunità religiose, di godere della piena libertà di coscienza e di culto, lo Stato era legittimato a costituire un regime privilegiato in favore di una determinata confessione.¹⁷²

Una simile lettura non solo appiattiva il disposto dell'art 8, 1 comma Cost., rendendolo una copia dell'art. 19 Cost.,¹⁷³ ma non teneva neanche conto dei nuovi principi introdotti dal testo costituzionale.

In particolare, si interpretava la libertà religiosa secondo una logica tipica del pensiero liberaldemocratico, che considerava i soli rapporti intercorrenti tra Stato e singolo e conseguentemente riduceva il fenomeno religioso a fenomeno individuale.

Tale logica trascurava la rilevanza che il testo costituzionale aveva dato alle relazioni Stato-collettività. Attraverso l'art 2 Cost., difatti, la Costituente aveva riconosciuto il ruolo centrale delle aggregazioni sociali, quali soggetti collettivi nel cui ambito l'individuo svolge la sua personalità.¹⁷⁴

Alla base dell'affermazione del principio pluralista vi era la consapevolezza che la tutela del singolo richiede vengano parimenti tutelati i gruppi di appartenenza, luoghi di esercizio dei diritti individuali. La considerazione delle formazioni sociali risultava quindi strumentale alla tutela del bene primario, l'individuo.¹⁷⁵

¹⁷² D'AVACK P. A., *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 364.

Del resto, si riteneva che proprio questo avesse fatto la Costituente con l'art 7, 1 comma Cost.: riaffermare "la conservazione di un regime speciale relativo alla Chiesa cattolica". Cfr DEL GIUDICE V., *Manuale*, cit., p. 57-58.

¹⁷³ Cfr. CASUSCELLI G., *Concordati*, cit., p. 145, parla di un "doppione, anche troppo generico, dell'art 19 Cost."

La dottrina ecclesiasticista sembrava consapevole di tale appiattimento. Spesso si affermava che l'art. 8, 1 comma Cost. nulla avesse aggiunto a quanto "nell'art. 19, che specificamente riconosce la libertà di professione della propria fede in forma sia individuale sia associata". Cfr. RAVÀ A., *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 84 e ss.

¹⁷⁴ ROSSI E., *Sub art 2*, in *Commentario alla Costituzione. Artt. 1-54*, a cura di Bifulco F., Celotto A., Olivetti M, Torino, I, UTET, 2006, p. 50 e ss.

¹⁷⁵ BARBERA A., *Commento all'art 2*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di Branca G., I, Bologna, Zanichelli, Roma, Soc. ed. del Foro italiano, 1975, p. 109.

Si veda anche RAVÀ A., *Contributo allo studio*, cit., pp. 54 e ss., in cui l'A. rileva che, essendo l'individuo il fulcro del sistema democratico, "le formazioni sociali sono tutelate in quanto strumenti di integrazione della personalità umana". In tempi più recenti, MUSSELLI L. TOZZI V., *Manuale di diritto ecclesiastico: la disciplina giuridica del fenomeno religioso*, 3 ed., Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 60.

La progressiva valorizzazione dell'art 2 Cost. ha condotto al recupero della dimensione collettiva del fenomeno religioso e alla inclusione delle confessioni nel novero delle formazioni sociali, in quanto aggregazioni peculiari all'interno e per mezzo delle quali il singolo sviluppa quell'aspetto essenziale della sua individualità legata allo spirituale.¹⁷⁶

Il riscoperto legame tra individuo e gruppo di appartenenza, sotteso al principio pluralista, ha poi reso evidente l'incidenza delle disparità di trattamento delle confessioni sulla libertà religiosa degli aderenti e la conseguente necessità che venga posta attenzione, non solo sull'individuo, ma anche sul trattamento riservato alle realtà confessionali, senza le quali la libertà del singolo non potrebbe essere esercitata appieno.¹⁷⁷

Si è quindi giunti a includere nello spazio di eguale libertà la dimensione collettiva della libertà religiosa.

Letta in combinato con l'art. 2 Cost., l'eguale libertà implica il riconoscimento alle confessioni del diritto di godere in pari misura della libertà religiosa, affinché possano svolgere la loro funzione di concorrere alla realizzazione della persona umana. A tale diritto corrisponde il divieto per lo Stato di costituire o avallare situazioni di privilegio nei confronti di una determinata confessione.¹⁷⁸

Si è quindi passati da una interpretazione del 1 comma dell'art. 8 Cost. e dell'art. 19 Cost. in termini di equivalenza, ad una lettura dei due disposti in chiave di sussidiarietà, per cui l'eguale libertà delle confessioni è strumentale alla garanzia della libertà religiosa del singolo.

Il ragionamento fin qui condotto ha posto l'art. 8,1 comma Cost. in rapporto con il solo profilo negativo della libertà religiosa, da cui discende il divieto per lo Stato di attuare comportamenti che possano ostacolarne l'esercizio.

¹⁷⁶ In tal senso CASUSCELLI G., *Concordati*, cit., p. 154 e ss; LARICCIA S., *Diritto ecclesiastico*, 3 ed., Padova, CEDAM, 1986, pp. 44 e ss.; CARDIA C., *Stato e confessioni religiose*, cit., p. 127. In tempi più recenti PASQUALI C. J., *I principi e gli strumenti del pluralismo confessionale* (artt 7 e 8), in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di Casuscelli G., 4 ed., G. Giappichelli, Torino, 2012, p. 102; DALLA TORRE G., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 41-42; CARDIA C., *Principi di diritto ecclesiastico: tradizione europea legislazione italiana*, 4 ed., Torino, G. Giappichelli, 2015, p. 120.

¹⁷⁷ FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, 1986, p. 69.

¹⁷⁸ CASUSCELLI G., *Concordati*, cit., pp. 150-152.

È tuttavia opportuno considerare anche i legami con i profili positivi di tale diritto. Una loro valorizzazione consente di giungere ad una diversa lettura del principio di eguale libertà e di individuare situazioni in relazioni alle quali la tutela della libertà di cui all'art. 19 Cost. richiede, non già un eguale trattamento, ma una differenziazione tra le confessioni.

Questa seconda dimensione della libertà religiosa trova fondamento nell'art 3, 2 comma Cost., ove lo Stato si impegna a rimuovere gli ostacoli che di fatto limitino l'uguaglianza e le libertà dei cittadini.¹⁷⁹

La comprensione della libertà religiosa tra le libertà genericamente richiamate da tale disposizione imprime alla tutela di questo diritto una connotazione positiva e una nota di effettività.

Il principio di uguaglianza sostanziale, che deriva dal 2 comma dell'art. 3 Cost., impone difatti allo Stato di assicurare, non semplicemente la titolarità universale dei diritti fondamentali, ma la concreta capacità di esercitarli in fatto, eliminando gli impedimenti di ordine economico e sociale che potrebbero opporvisi.

In questa prospettiva, la tutela dei diritti dell'individuo non richiede semplicemente l'adozione da parte degli organi statali di un'attitudine astensionista, finalizzata ad evitare condotte che possano limitare lo svolgimento delle libertà costituzionali, ma esige anche azioni concrete funzionali a garantirne l'esercizio.¹⁸⁰

Per quanto attiene il diritto di libertà religiosa, non è sufficiente che lo Stato si astenga dall'interferire con la libera scelta dell'individuo e con le attività delle confessioni. Perché ne sia garantito il pieno esercizio è altresì necessario che l'autorità statale intervenga attivamente a favorire il soddisfacimento dei bisogni religiosi dei singoli e dei gruppi di appartenenza.¹⁸¹

È in questa ottica promozionale che si configura l'esigenza di differenziare il trattamento delle confessioni ove vengano in rilievo le specificità delle stesse. In questi casi, difatti, l'esercizio della libertà religiosa richiede il riconoscimento di tali specificità ad opera dello Stato e la conseguente predisposizione di strumenti di libertà

¹⁷⁹ CARDIA C., *Stato e confessioni religiose: il regime pattizio*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 114.

¹⁸⁰ GIORGIS A., *Sub art 3*, in *Commentario alla Costituzione. Artt. 1-54*, a cura di Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., I, Torino, UTET, 2007, p. 93.

¹⁸¹ CARDIA C., *Stato e confessioni religiose*, 3 ed., cit., p. 135. Si veda anche VITALE A., *Corso di diritto ecclesiastico: ordinamento giuridico e interessi religiosi*, 10 ed., Milano, Giuffrè, 2005, p. 71.

ad hoc, realizzati sulla singola identità confessionale, riconoscimento che non sarebbe ipotizzabile se la considerazione della libertà religiosa si limitasse alla sola dimensione negativa.

Tale azione statale non si traduce nella creazione di uno status privilegiario: il carattere specifico dell'aspetto su cui lo Stato interviene esclude l'interesse delle altre confessioni e fa sì che la differenziazione non diventi discriminazione.

Come si può vedere, il passaggio dai profili negativi a quelli positivi della libertà religiosa segna il contestuale passaggio da un diritto alla parità delle confessioni a un diritto a pretendere un trattamento differenziato o, secondo una terminologia ormai corrente in dottrina, un "diritto alla diversità".¹⁸²

Così intesa, la formula dell'eguale libertà accorda uguaglianza e diversificazione delle confessioni in un'ottica di valorizzazione delle differenti identità e di promozione della libertà religiosa.

In merito a quest'ultimo aspetto occorre svolgere una ulteriore precisazione.

L'interpretazione fin qui esposta dell'art. 8, 1 comma Cost. si è fondata principalmente sul rapporto di strumentalità che lega tale disposizione alla libertà religiosa. Risulta tuttavia necessario ampliare il discorso ed estenderlo alla generalità dei diritti di libertà riconosciuti dal testo costituzionale.

Se è vero difatti che la valorizzazione dell'eguale libertà trova un primo evidente fondamento nell'art 19 Cost., è altrettanto vero che limitare l'operatività di tale principio alla sola libertà religiosa vuol dire non considerare la totalità della posizione delle confessioni. Più precisamente, una lettura dell'art 8, 1 comma Cost. "servente"

¹⁸² Tale termine è apparso per la prima volta in relazione alla comunità ebraica, che costituiva l'unica eccezione alla massiccia presenza cattolica. Così ricorda CONSORTI P., *Pluralismo religioso: reazione giuridica multiculturalista e proposta interculturale*, in Stato, chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoecliesie.it), maggio 2007, p. 2.

Il "diritto alla diversità" ha assunto poi una valenza generale. Di "diritto a pretendere posizioni positivamente differenziate" e di "diritto di differenziarsi" di tutte le confessioni parla BERLINGÒ S., *Fonti del diritto ecclesiastico*, cit., p. 39. Più recentemente l'espressione "diritto alla differenza" compare in PASQUALI C. J., *Interpretazione assiologica*, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost., in Stato, chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoecliesie.it), 26, 2016, p. 6; LILLO P., *Pluralismo giuridico e libertà confessionali*, in Stato, chiesa e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoecliesie.it), 40, 2016, p. 11.; DALLA TORRE G., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 95.

BOTTA R., *Manuale di diritto ecclesiastico: società civile e società religiosa nell'età della crisi*, 12 ed. Torino, G. Giappichelli, 2012, p. 77, parla di principio di tutela dell'identità.

al solo art. 19 Cost., in forza della quale il primo deve essere assicurato solo quando sia in gioco l'esercizio della libertà religiosa, non tiene conto del fatto che una irragionevole disparità tra realtà confessionali possa ledere situazioni giuridiche riferibili ad altri beni e valori costituzionalmente protetti.¹⁸³

Da ultimo, quindi, l'eguale libertà implica il riconoscimento indistinto a tutte le confessioni religiose del pari godimento di tutte le libertà costituzionalmente garantite, secondo un concetto di uguaglianza sostanziale che valorizzi le legittime differenze.¹⁸⁴

In questi termini è chiaro che l'uguaglianza non deve necessariamente investire il contenuto degli strumenti di libertà predisposti dall'ordinamento, il cui accesso però deve essere garantito a tutte le confessioni in pari misura.

L'eguale libertà diviene così "eguaglianza delle opportunità",¹⁸⁵ pari chance di accedere ai mezzi di libertà, generici e specifici.¹⁸⁶

Al termine di tale esegesi dell'art. 8, 1 comma Cost. è possibile ricavare due implicazioni fondamentali del relativo principio, che delineano i rapporti tra Stato e confessioni.

In primo luogo, la garanzia a tutti i soggetti confessionali, senza alcuna distinzione, dell'accesso agli strumenti di libertà fa sì che il principio pluralista si declini in materia religiosa nei termini di un pluralismo confessionale aperto.¹⁸⁷

Alla base di un tale pluralismo vi è la rinuncia dello Stato a farsi portatore di un proprio sistema di valori in tema di religione e l'adozione di una condotta equidistante e imparziale nei confronti delle realtà confessionali;¹⁸⁸ entrambi presuppongono l'estraneità dello Stato rispetto alla dimensione valoriale del fenomeno religioso.

¹⁸³ CASUSCELLI G., *Uguaglianza e fattore religioso*, in Berlingò S., Casuscelli G., Domianello S., *Le fonti*, cit., pp. 80-81. Per contro Cardia C., *Principi*, cit., p. 260, ritiene che "in tutto ciò che non attiene alla libertà religiosa collettiva vi può essere una differenza di disciplina giuridica (per via bilaterale o unilaterale) consistente purché razionalmente motivata".

¹⁸⁴ Come del resto aveva già teorizzato CASUSCELLI G., *Concordati*, cit., p. 165.

¹⁸⁵ MODUGNO F., D'ALESSIO R., *Prefazione*, in AA. VV., *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Atti del convegno di studi, Roma 3 aprile 1990, Napoli, E. Jovene, 1991, p. 12.

¹⁸⁶ BERLINGÒ S., *Fonti del diritto*, cit., p. 8.

¹⁸⁷ PASQUALI C. J., *I principi e gli strumenti del pluralismo confessionale*, cit., p. 102.

¹⁸⁸ RUGGERI A., *Considerazioni critiche sul "principio supremo" di laicità dello Stato alla luce dell'esperienza giuridica contemporanea*, in *Il Diritto ecclesiastico*, I, 1992, p. 94.

La stessa Corte costituzionale ha affermato che "in forza del principio di uguale libertà davanti alla legge di tutte le confessioni religiose, l'atteggiamento dello Stato non può che essere di equidistanza e imparzialità nei confronti di queste ultime". Sentenza n. 508 del 2000, Corte costituzionale.

Strettamente connessa a tale imparzialità, la necessità di differenziazioni ragionevolmente motivate rende poi l'art. 8, 1 comma Cost. canone di ragionevolezza del microsistema normativo disciplinante il fattore religioso.

Emerge qui lo stretto legame tra uguaglianza ed eguale libertà, interpretabile nel senso di profonda implicazione e non di semplice collegamento:¹⁸⁹ l'art. 8, 1 comma Cost. risulta una traduzione del principio di uguaglianza nell'ambito dell'esercizio collettivo della libertà religiosa

Il ruolo integrativo rispetto al principio pluralista e l'operatività come canone di ragionevolezza fanno dell'eguale libertà il perno intorno al quale ruota la costruzione del principio supremo di laicità.¹⁹⁰

L'art. 8, 1 comma Cost., con i corollari della imparzialità ed equidistanza, svolge difatti la funzione di prevenire eventuali derive della laicità positiva in un pluriconfessionismo. Tali principi, in sostanza, escludono la legittimità di differenziazioni che in astratto potrebbero trovare giustificazione nella generica definizione che della laicità positiva ha dato la Corte costituzionale, intesa dai giudici delle leggi in termini di “non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione”.¹⁹¹

2.2 L'EGUALE LIBERTÀ E LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

La giurisprudenza costituzionale in tema di eguale libertà ha compiuto la medesima evoluzione interpretativa percorsa dalla dottrina, passando da una lettura volta a preservare lo status della Chiesa cattolica ad una interpretazione del principio

In questo contesto si comprende l'affermazione di Vitale, secondo cui l'art 8, 1 comma Cost. è espressione del ben più generale principio di neutralità, come ricorda BOTTA R., *Manuale di diritto ecclesiastico*, 2 ed., cit., p. 97.

Casuscelli aveva già implicitamente riconosciuto la necessità per lo Stato di mantenersi equidistante ed imparziale nei riguardi delle confessioni, ricavando tale dovere dal combinato disposto del 1 comma dell'art. 8 Cost. e dell'art. 97 Cost., che enuncia il dovere di imparzialità della P.A. CASUSCELLI G., *Concordati*, cit., p. 158.

¹⁸⁹ CASUSCELLI G., *Concordati*, cit., pp. 154-155.

¹⁹⁰ RANDAZZO B., *Diversi ed eguali*, cit., p. 77.

¹⁹¹ PASQUALI C. J., *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 22-23. L'autore richiama qui la nota sentenza n. 203 del 1989, Corte costituzionale.

quale canone di ragionevolezza, in forza del quale risultano legittime le sole distinzioni tese a rafforzare le libertà confessionali.

All'inizio del suo operato la Corte costituzionale ha avuto modo di esaminare il 1 comma dell'art. 8 Cost. nelle pronunce riguardanti la tutela penale del sentimento religioso.

La materia era ancora disciplinata da norme introdotte in epoca fascista, che delineavano un sistema fondato su una distinzione tra confessioni "acattoliche" e Chiesa cattolica e sulla predisposizione di un regime sanzionatorio maggiormente rigoroso in favore di quest'ultima.

Più precisamente, la differenziazione tra realtà confessionali era duplice: qualitativa, poiché vi erano fattispecie di reato previste a tutela della sola Chiesa cattolica, e quantitativa, poiché per altri reati erano previste sanzioni più gravi per fatti commessi contro la religione cattolica.¹⁹²

La lettura delle sentenze riguardanti la conformità a Costituzione del sistema di tutela penale del sentimento religioso mostra come in tema di eguale libertà i giudici delle leggi si siano solo in parte discostati dalla posizione dottrinale allora prevalente.

In particolare, la Corte riteneva che gli artt. 7 e 8 Cost. differenziassero lo status delle confessioni, escludendone conseguentemente l'uguaglianza, e attribuissero una peculiare posizione alla Chiesa cattolica.¹⁹³

In questo contesto "l'uguale protezione della libertà delle religioni" non escludeva che lo Stato potesse "considerare differentemente le varie confessioni, in relazione alla loro diversa rilevanza nella comunità statale".¹⁹⁴

Il riferimento alla "libertà delle religioni" rivela come i giudici costituzionali, a differenza della prima dottrina, riconoscessero già la dimensione collettiva della libertà religiosa.

¹⁹² Come ricorda ALBISETTI A., *Il diritto ecclesiastico*, cit., p. 107.

¹⁹³ Sentenza n. 125 del 1957, Corte costituzionale. Per un commento si vedano, tra gli altri, CONDORELLI M., *Garanzie costituzionali di libertà e di eguaglianza e tutela penale dei culti*, in *Il Diritto ecclesiastico*, II, 1959, pp. 4 e ss.; GISMONDI P., *La posizione della Chiesa cattolica e delle altre confessioni nel diritto costituzionale ai fini della tutela penale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, pp. 1209 e ss.

¹⁹⁴ Sentenza n. 39 del 1965, Corte costituzionale. Per un commento si vedano, tra gli altri, GISMONDI P., *Vilipendio della religione cattolica e disciplina costituzionale delle confessioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, pp. 609 e ss., e VITALI E. G., *Disuguaglianza, nell'uguaglianza? (ancora in tema di vilipendio della religione dello Stato)*, in *Giurisprudenza italiana*, I, sez. I, 1965, pp. 1289 e ss.

In questa prospettiva, ammettendo lo stretto nesso esistente tra regime giuridico della confessione e libertà del singolo,¹⁹⁵ la Consulta legittimava le differenze di trattamento tra soggetti confessionali a condizione che le differenziazioni non comportassero una limitazione della libertà religiosa.¹⁹⁶

Il problema sorgerà in relazione ai criteri di cui la giurisprudenza costituzionale si serviva per distinguere tra legittime distinzioni e discriminazioni limitative della libertà. I giudici delle leggi ricorrevano difatti al criterio numerico e a quello sociologico, rifacendosi al pensiero di Ruffini.¹⁹⁷

A detta della Corte, la maggior ampiezza e intensità della tutela assicurata alla Chiesa cattolica corrispondeva alla maggior ampiezza e intensità delle reazioni sociali che le offese a tale realtà religiosa suscitavano, in quanto “religione professata dalla maggioranza dei cittadini”. Il rilievo attribuito a tale fattore non si traduceva in una violazione dell’art 8, 1 comma Cost., dal momento che il differente trattamento della Chiesa cattolica che ne conseguiva non influiva sul libero svolgimento delle attività delle altre confessioni, né limitava la libertà degli appartenenti a confessioni diverse da quella cattolica.¹⁹⁸

Dunque, il carattere privilegiario della tutela penale riconosciuta alla Chiesa cattolica non era ritenuto lesivo del principio di eguale libertà in quanto, secondo la Corte, non interferiva con l’esercizio della libertà religiosa da parte degli altri soggetti confessionali e dei rispettivi aderenti.¹⁹⁹

È sempre in materia penale che la Corte ha impresso una svolta decisiva nella interpretazione del principio di eguale libertà.

La valorizzazione dell’art 8, 1 comma Cost., letto in combinato con il principio di uguaglianza, ha indotto i giudici costituzionali ad ammettere che la “pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede, quale che sia la

¹⁹⁵ Sentenza n. 25 del 1966, Corte costituzionale. Per un commento alla sentenza si veda, LARICCIA S., *Gruppi sociali ed eguaglianza giuridica*, in *Il Foro amministrativo*, II, 1966, pp. 117 e ss.

¹⁹⁶ Sentenza n. 39 del 1965, Corte costituzionale.

¹⁹⁷ Critica l’applicazione del pensiero ruffiniano in materia penale CASUSCELLI G., *Rassegna di giurisprudenza sull’art. 724, 1 comma, c.p.*, in *Diritto ecclesiastico*, II, 1970, pp. 154-155.

¹⁹⁸ Sentenza n. 39 del 1965, Corte costituzionale.

¹⁹⁹ Si vedano oltre la già richiamata sentenza n. 125 del 1957 e la sentenza n. 39 del 1956, la sentenza n. 79 del 1958, riguardante l’art 724 c.p. Per un commento, tra gli altri, CONDORELLI M., *Considerazioni in tema di legittimità costituzionale dell’art 724, 1 comma, c.p.*, in *Il diritto ecclesiastico*, II, 1959, pp. 82 e ss.

confessione religiosa di appartenenza”,²⁰⁰ richieda l’assunzione da parte dello Stato di un atteggiamento di equidistanza e imparzialità nei confronti di tutte le realtà confessionali.

A fronte di tali conclusioni i giudici di legittimità hanno escluso la rilevanza del “dato quantitativo dell’adesione più o meno diffusa a questa o a quella confessione religiosa” e “della maggiore o minore ampiezza delle reazioni sociali che possono seguire alla violazione dei diritti di una o di un’altra di esse”.²⁰¹

Ciò non si è mai tradotto in una negazione della possibilità di differenziare le confessioni²⁰². Al contrario la Corte ha ammesso la legittimità di un diverso trattamento dei soggetti religiosi, limitandola però all’ambito delle specificità confessionali.²⁰³

I giudici costituzionali hanno quindi riconosciuto nell’art. 8, 1 comma Cost. un presidio di quella uguaglianza su cui il pluralismo si fonda.²⁰⁴

La Corte costituzionale, tuttavia, ha faticato, e fatica tuttora, ad utilizzare il principio di eguale libertà come principale criterio nelle dichiarazioni di incostituzionalità.²⁰⁵

Questo in ragione del fatto che i giudici delle leggi tendono a dare prevalente attenzione alla tutela e alla effettività dei diritti di libertà religiosa di cui all’art. 19 Cost.

²⁰⁰ Sentenza n. 400 del 1995, Corte costituzionale. A ben vedere, come la Corte stessa ricorda in questa pronuncia, già nella sentenza n. 925 del 1988, i giudici di legittimità avevano riconosciuto l’illegittimità del criterio quantitativo, ritenendo che la “limitazione della previsione legislativa alle offese contro la religione cattolica” non potesse continuare a giustificarsi “con l’appartenenza ad essa della <<quasi totalità>> dei cittadini italiani”.

Quanto al criterio sociologico è con la sentenza n. 329 del 1997 che i giudici di legittimità riconoscono come improprio il riferimento alla “maggior ampiezza e intensità delle reazioni sociali che suscitano le offese alla religione cattolica”.

²⁰¹ Sentenza n. 508 del 2000, Corte costituzionale. Con tale pronuncia i giudici costituzionali hanno portato a compimento il procedimento di riscrittura del sistema di tutela penale. Sul punto si veda MARCHEI N., *“Sentimento religioso” e bene giuridico: tra giurisprudenza costituzionale e novella legislativa*, Milano, Giuffrè, 2006.

²⁰² Ordinanza n. 160 del 1986, Corte costituzionale.

²⁰³ Sentenza n. 508 del 2000, Corte costituzionale.

²⁰⁴ PASQUALI C. J., *I principi e gli strumenti del pluralismo confessionale*, cit., p. 103. L’A. rileva come proprio la valorizzazione dell’eguale libertà abbia reso “inaccettabile ogni tipo di discriminazione che si basi soltanto sul maggiore o minore numero degli appartenenti alle varie confessioni religiose”.

²⁰⁵ FERRARI S., *Libertà religiosa individuale ed uguaglianza delle comunità religiose nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, III, 1997, p. 3093, parla di un ruolo secondario attribuito al principio di eguale libertà nei giudizi di legittimità costituzionale che coinvolgono anche il parametro di cui all’art 8, 1 comma Cost.

La Corte sembra farsi portatrice di quella che prima è stata definita una lettura servente dell'eguale libertà alla sola libertà religiosa, interpretazione che riduce notevolmente le potenzialità insite nell'1 comma dell'art 8 Cost.

Ciò è particolarmente evidente nelle pronunce intervenute in materia di erogazione dei contributi a favore delle confessioni finalizzati alla costruzione degli edifici di culto.²⁰⁶

In materia la Corte costituzionale riconosce che quando sia in gioco la libertà religiosa, di cui il libero esercizio del culto costituisce un aspetto essenziale, “la tutela giuridica deve abbracciare allo stesso modo l'esperienza religiosa di tutti, nella sua dimensione individuale e comunitaria”.²⁰⁷

D'altra parte, tuttavia, circoscrivendo l'operatività dell'eguale libertà ai soli profili strettamente connessi all'esercizio della libertà religiosa, la Consulta esclude che la garanzia del principio di cui all'art 8, 1 comma Cost. richieda l'attribuzione a tutte le confessioni di “un'eguale porzione di contributi o di spazi disponibili”. In questa

²⁰⁶ Si veda la sentenza n. 195 del 1993, avente ad oggetto la legge della Regione Abruzzo nella parte in cui limitava l'erogazione dei contributi per la realizzazione di un edificio di culto alle sole confessioni dotate di un'intesa con lo Stato. L'argomentazione principale della Corte è che “il rispetto dei principi di libertà e di uguaglianza”, nel caso in esame, debba essere garantito non tanto in raffronto alla situazione delle diverse confessioni, quanto in riferimento al diritto di tutti gli appartenenti “di fruire delle eventuali facilitazioni disposte, in via generale, dalla disciplina comune dettata dallo Stato perché ciascuno possa, in concreto, più agevolmente esercitare il culto della propria fede religiosa”. Cfr. punto 4 del Considerato in diritto.

La posizione delle confessioni religiose qui viene presa in considerazione unicamente “in quanto preordinata alla soddisfazione dei bisogni religiosi dei cittadini, e cioè in funzione di un effettivo godimento del *diritto di libertà religiosa*”.

Per un commento alla sentenza si veda DI COSIMO G., *Sostegni pubblici alle confessioni religiose, tra libertà di coscienza ed uguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 1993, pp. 2165 e ss.

Ancora nella sentenza n. 346 del 2002, riguardante una disposizione analoga a quella dichiarata incostituzionale nel 1993, i giudici costituzionali hanno ravvisato una violazione dell'uguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto, di cui l'eguale libertà delle confessioni rappresenta proiezione necessaria sul piano comunitario. Su tale pronuncia si veda GUZZETTA G., *Non è l'eguale libertà a legittimare l'accesso ai contributi regionali delle confessioni senza intesa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2002, pp. 2624 e ss.

²⁰⁷ Sentenza n. 63 del 2016, Corte costituzionale. Per un commento, tra gli altri, CROCE M., *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze fra Stato e Regioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rivista telematica (www.forumcostituzionali.it), maggio 2016; dello stesso autore, *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto fra esigenze di eguale libertà e bisogno crescente di sicurezza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2016, pp. 647 e ss., e MONACO G., *Confessioni religiose: uguaglianza e governo del territorio (brevi osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 63/2016)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rivista telematica (www.forumcostituzionale.it), luglio 2016.

prospettiva legittima una ripartizione delle risorse che tenga conto della “entità della presenza sul territorio dell’una o dell’altra confessione”, della “rispettiva consistenza e incidenza sociale” e delle “esigenze di culto riscontrate nella popolazione”.²⁰⁸

Tale lettura del disposto costituzionale produce effetti contraddittori.

Da un lato la Corte riconosce la necessità che la condizione di minoranza di alcune realtà confessionali non si traduca in una minor protezione della loro libertà religiosa, e del compreso diritto ad un edificio di culto; dall’altro lato però mortifica proprio tale diritto attraverso l’uso del criterio quantitativo. È chiaro difatti che il ricorso a questo criterio, senza alcun correttivo, penalizzi proprio quelle confessioni di nuovo insediamento o poco radicate nel contesto sociale.²⁰⁹

I giudici costituzionali sembrano così non tener conto del fatto che taluni aspetti del trattamento delle confessioni, seppur non riguardino direttamente l’esercizio della libertà religiosa, presentano un legame con essa, per cui una loro disciplina restrittiva finisce per limitare la stessa libertà di cui la confessione gode.²¹⁰

²⁰⁸ Sentenza n. 63 del 2016, Corte costituzionale. Il medesimo principio era stato affermato anche nella sentenza n. 196 del 1993, Corte costituzionale.

²⁰⁹ In merito OLIOFI F., *La Corte costituzionale e la legge regionale lombarda: cronaca di una morte annunciata o di un’opportunità mancata?*, in Stato, chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), ottobre 2016, p. 26. L’A. ritiene che la constatazione della finitezza delle risorse e la conseguente redistribuzione delle stesse sulla base del criterio quantitativo generino un “corto circuito”, entrando in evidente contraddizione con il riconoscimento operato dalla stessa corte che la “condizione di minoranza di alcune confessioni non può giustificare un minor livello di protezione della loro libertà religiosa rispetto a quella delle altre confessioni”.

Sul punto di veda anche CROCE M., *L’edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016*, cit., p. 5.

Per una disamina della giurisprudenza in materia MARCHEI N., *Il “diritto al tempio” dai vincoli urbanistici alla prevenzione securitaria: un percorso giurisprudenziale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 49 e ss., che sul punto rileva come il criterio della consistenza numerica debba essere ragionevolmente bilanciato con l’uso di criteri alternativi, quali la presenza di altri luoghi di culto della confessione nello stesso comune o nei comuni limitrofi. Diversamente verrebbero azzerati “i diritti delle confessioni minoritarie, di nuova formazione o di nuovo insediamento nel Paese, che, nell’assegnazione delle aree o dei contributi, si vedranno sempre preferire la confessione (o le confessioni) di maggior diffusione locale e organizzazione”. (Cfr. p. 69).

²¹⁰ Secondo FERRARI S., *Libertà religiosa individuale*, cit., p. 3097, la tesi per cui il principio di uguaglianza vale, in relazione alle confessioni religiose, solo quando sono in gioco diritti di libertà deve essere accolta con talune precisazioni. In particolare, l’A. rileva come in taluni casi vi sia una soglia di disuguaglianza di trattamento superata la quale vengono indirettamente intaccati i diritti di libertà (le agevolazioni fiscali concesse ad una confessione religiosa e negate ad un’altra ne sono un esempio).

3. L'ART 8. CPV. COST.

Il 2 comma dell'art 8 Cost. riconosce alle confessioni diverse dalla cattolica il diritto di organizzarsi liberamente mediante statuti, a condizione che questi non contrastino con l'ordinamento giuridico.

In parallelo dunque con quanto dispone in relazione alla Chiesa cattolica il 1 comma dell'art. 7 Cost., tale norma contribuisce a precisare la posizione delle altre confessioni all'interno dell'ordinamento, interessandosi alla loro dimensione strutturale.

Proprio il parallelismo con l'art .7 Cost. ha influenzato l'interpretazione dell'art. 8 cpv. Cost.

In un contesto come quello post-costituzionale, in cui, come già rilevato, si avallava una interpretazione dell'art. 7 Cost. volta a preservare lo status privilegiario della realtà cattolica, era chiaro che all'autonomia statutaria delle altre confessioni dovesse essere attribuito un ruolo limitato rispetto a quello conferito all'affermazione della indipendenza e sovranità della Chiesa cattolica.

In questa prospettiva sono state esaltate le differenze storicamente riscontrabili tra la dimensione organizzativa assunta dalla Chiesa cattolica e la struttura, pressoché inesistente, delle altre confessioni, per avvalorare una rappresentazione di queste ultime come ordinamenti derivati dallo Stato, privi dei caratteri della originarietà e sovranità, riconosciuti invece all'ordinamento cattolico.

Una simile raffigurazione sembrava del resto trovare conferma nella terminologia dell'art. 8 Cost.

La scelta del termine “statuti”, utilizzato per indicare la fonte dell'autonomia organizzativa delle confessioni diverse dalla cattolica, accreditava l'equiparazione di tali realtà con gli altri soggetti collettivi presi in considerazione dal testo costituzionale e in particolare dall'art. 18 Cost.²¹¹

²¹¹ BERLINGÒ S., *Fonti del diritto ecclesiastico*, cit. p. 8, parla di “un'interpretazione del 2 comma dell'art 8. Cost. volta a ricondurre la rilevanza degli atti di autonomia confessionale a quella, pura e semplice, di una qualsiasi altra manifestazione di autonomia da parte di privati o di enti pubblici derivati. In merito al collegamento tra art. 8 cpv Cost. e art 18 Cost. si veda DEL GIUDICE V, *Manuale*, cit., p. 59, e RAVÀ A., *Contributo*, cit., pp. 79 e ss.

Per una sintesi delle posizioni assunte in materia CASUSCELLI G., *Concordati*, cit., p. 185-186. Particolarmente rilevante è la nota n. 86 in cui l'autore sintetizza le principali posizioni assunte dalla dottrina in materia.

L'autonomia confessionale veniva quindi intesa sul modello di quella concessa dalla Costituzione agli altri enti. Ne conseguiva che la legittimazione degli ordinamenti confessionali diversi da quello cattolico dovesse trovare il suo fondamento nelle norme dello Stato.

Pertanto, si riteneva ancora ammissibile l'intervento della legislazione statale sugli aspetti interni a tali ordinamenti, seppur in funzione suppletiva rispetto all'eventuale intervento delle confessioni stesse.²¹²

Si delineava così un sistema binario: da un lato vi era l'indipendenza e la sovranità della Chiesa cattolica, rispetto alla quale lo Stato si dichiarava estraneo; dall'altro lato l'autonomia statutaria delle altre confessioni, i cui ordinamenti avevano natura derivata rispetto a quello statale.²¹³

La principale conseguenza di tale lettura del testo costituzionale era l'inapplicabilità alle confessioni "acattoliche" del principio di distinzione degli ordini, ricavabile dal 1 comma dell'art. 7 Cost.

Oltre che sulla dimensione statutaria, le prime interpretazioni dell'art. 8 cpv. Cost. si concentrarono sulle assonanze che tale disposizione presentava con l'art 1 della l. 1159/1929.

La norma costituzionale veniva sostanzialmente intesa quale mera riproposizione dell'articolo della legge sui culti ammessi.²¹⁴ Si riteneva quindi che l'ordinamento costituzionale, al pari di quello fascista, consentisse l'ingresso nello spazio pubblico ai soli culti "acattolici" che professassero principi e seguissero riti conformi all'ordine pubblico e al buon costume.

²¹² La dottrina giudicava inammissibile che una fonte normativa statale intervenisse a disciplinare una specifica organizzazione confessionale, sia pure in funzione suppletiva. Restava salvo il diritto della confessione di modificare o sostituire con proprie norme lo statuto statale.

La questione della legittimità dell'intervento statale si pose soprattutto in relazione alla conservazione dello statuto della comunità israelitica risalente all'epoca fascista. Sul punto BOTTA R., *L'attuazione dei principi costituzionali e la condizione giuridica degli ebrei in Italia*, Milano, Giuffrè, 1982, estratto da *Il diritto ecclesiastico*, III, 1982, p. 177, FINOCCHIARO F., *Le comunità israelitiche e la Costituzione repubblicana*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, 1984, pp. 763 e ss.

²¹³ CHIZZONITI A. G., *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, Vita e pensiero, 2000, p. 117.

²¹⁴ Così ricorda P. FLORIS, *Autonomia confessionale. Principi-limite fondamentali e ordine pubblico*, Casa Editrice Dott. Eugenio E. Jovene, Napoli, 1992, p. 169.

In particolare, si veda la lettura che dell'art. 8 cpv Cost. dava DEL GIUDICE V., *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 59.

Del resto, la rappresentazione delle confessioni “acattoliche” come ordinamenti derivati dallo Stato rendeva ammissibile un simile controllo.

Tale interpretazione dell’art 8 cpv. Cost. ben si conciliava con la lettura debole dell’eguale libertà, prima commentata. Non stupisce dunque che proprio l’opera di revisione dottrinale condotta su tale principio abbia dato un nuovo inquadramento al 2 comma dell’art 8 Cost, ridefinendo i rapporti dello Stato con la Chiesa cattolica e conseguentemente le relazioni con le altre confessioni.

È quindi necessario leggere l’art. 8, 2 comma Cost. tenendo conto delle implicazioni racchiuse nella formula dell’eguale libertà e delle ripercussioni che queste hanno sulle due enunciazioni contenute nella norma costituzionale: il riconoscimento dell’autonomia delle confessioni “acattoliche” e la richiesta compatibilità degli statuti confessionali con l’ordinamento.

3.1. E IL PRINCIPIO DI DISTINZIONE DEGLI ORDINI

La lettura combinata dei primi due commi dell’art 8 Cost. imprime un carattere generale al principio di distinzione degli ordini, portando a riconoscere la separazione dello Stato rispetto alla totalità delle realtà confessionali, e non alla sola Chiesa cattolica. In altri termini, l’autonomia statutaria garantita alle confessioni “acattoliche”, interpretata alla luce dell’eguale libertà, diviene l’equivalente della indipendenza riconosciuta alla realtà cattolica.

L’applicabilità del principio di separazione alle confessioni diverse dalla cattolica si ricava, in primo luogo, dall’eguale libertà intesa come canone di ragionevolezza.

Si è già ampiamente sottolineato come il principio di cui all’art 8, 1 comma Cost. consenta differenziazioni tra le confessioni solo in un’ottica di promozione delle libertà costituzionali.

Tale interpretazione ha messo in luce l’illegittimità dell’uso di criteri di distinzione basati su rilievi fattuali, come la diversa consistenza numerica delle realtà confessionali, nei quali non risiederebbero i reali profili distintivi dei soggetti religiosi. L’utilizzo di simili criteri conduce difatti a differenze di trattamento che comportano contestualmente il potenziamento dei diritti di una singola confessione e la limitazione degli spazi di libertà delle altre.

Diversamente, le distinzioni correlate alle peculiarità identitarie del soggetto confessionale, riguardando profili specifici della libertà di quest'ultimo, non incidono sullo *spatium libertatis* degli altri.

Se ne è ricavata la legittimità del differente trattamento delle confessioni nei soli ambiti di libertà legati alle particolarità che le caratterizzano.

In questa prospettiva è evidente come la diversa struttura assunta dalla Chiesa cattolica e dalle altre confessioni non possa giustificare la differente rilevanza attribuita all'ordinamento cattolico e a quello "acattolico". Si tratta difatti di aspetti sciolti dalle peculiarità identitarie, manifestazioni diverse di una identica forma di libertà legata alla dimensione comunitaria e organizzativa del fenomeno religioso. E, in forza del 1 comma dell'art 8 Cost., tra uguali forme di libertà non è possibile operare una distinzione.²¹⁵

L'eguale libertà offre un ulteriore argomento a conferma della necessità di una medesima lettura degli artt. 7, 1 comma e 8 cpv. Cost.

Tale principio, come già rilevato, traduce in materia religiosa il pluralismo di cui all'art 2 Cost., fondando quello che è stato definito un pluralismo confessionale aperto, la cui garanzia presuppone che lo Stato rinunci a farsi portatore di principi a contenuto religioso e si mantenga del tutto impermeabile rispetto ai dettami di qualsiasi fede, adottando un atteggiamento equidistante ed imparziale nei confronti di tutte le confessioni religiose.

In un simile contesto pluralista lo Stato non può dichiararsi al tempo stesso "separatista rispetto alla religione cattolica" e "giurisdizionalista rispetto alle altre confessioni".²¹⁶ Sembra invece che così faccia se contestualmente si afferma l'estraneità della Chiesa cattolica dall'ordinamento statale e la derivazione da quest'ultimo delle altre confessioni. L'equiparazione delle realtà "acattoliche" ai soggetti collettivi che compongono la vita sociale, da cui discende il carattere derivato delle prime, consente difatti allo Stato di ingerirsi nella vita interna delle confessioni secondo un'ottica tipica del giurisdizionalismo.²¹⁷

²¹⁵ CASUSCELLI G., *Concordati*, cit., pp. 174 e ss, e ID., *Post confessionismo e transizione: i problemi del diritto ecclesiastico nella attuale esperienza giuridica*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 59 e ss.

²¹⁶ CASUSCELLI G., *Concordati*, cit., p. 196.

²¹⁷ FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, 12 ed., Bologna, Zanichelli, 2015, p. 21, rileva come tra i poteri di uno Stato giurisdizionalista storicamente vi sia lo *jus reformandi*, che consente interventi nell'organizzazione interna delle confessioni.

Il carattere aperto del pluralismo confessionale richiede quindi che venga colmata la distanza tra l'indipendenza della realtà cattolica e l'autonomia statutaria delle confessioni "acattoliche".²¹⁸

Lette alla luce dell'eguale libertà e del carattere pluralista che lo stesso principio esprime, entrambe divengono manifestazione della reciproca indipendenza e separazione tra Stato e confessioni.

Una lettura degli artt. 7, 1 comma e 8, 2 comma Cost. che si fondi sul principio di eguale libertà conduce, quindi, ad una estensione del principio di separazione alle confessioni diverse dalla cattolica.

In questa prospettiva il concetto di "ordine proprio", al cui ambito è circoscritto l'esercizio della sovranità e indipendenza garantiti alla Chiesa cattolica, limita contestualmente anche l'autonomia degli altri soggetti confessionali.²¹⁹

L'unitarietà del grado di rilevanza dell'autonomia statutaria e della indipendenza richiede difatti un limite altrettanto unitario.

A questo punto risulta utile precisare cosa debba intendersi per ordine.

In termini generali, tale concetto coglie l'aspetto dinamico e sostanziale di un soggetto istituzionale. Più precisamente, l'ordine indica la sfera di attribuzioni e competenze propria della istituzione considerata, l'ambito cioè in relazione al quale quest'ultima ha il potere di costruire un proprio sistema valoriale.²²⁰

Partendo dalla considerazione, già svolta, che le confessioni possono essere intese come formazioni all'interno delle quali il singolo sviluppa la dimensione della propria individualità legata allo spirituale, è chiaro che le competenze di tali soggetti collettivi abbiano ad oggetto il campo della spiritualità.

²¹⁸ Per contro secondo CARDIA C. *Principi*, cit., p. 262, la contiguità tra estraneità e indipendenza va riconosciuta entro certi limiti. "Se si vuole dire che nei confronti della dimensione religiosa lo Stato ha proclamato la propria neutralità...indubbiamente, la ricerca di una riduzione della differenza di trattamento tra Chiesa cattolica e altre confessioni religiose è non solo legittima, ma risponde all'impianto laico complessivo della Costituzione....Altra cosa sarebbe se si volesse affermare che la sovranità dello Stato si ferma di fronte a qualunque realtà religiosa organizzata, cioè a qualunque confessione religiosa agisca nel proprio ordinamento. Questa affermazione non è coerente con la disciplina costituzionale che prevede che gli statuti (e quindi gli ordinamenti) delle confessioni non cattoliche non possono superare il limite della contrarietà con l'ordinamento giuridico italiano.

²¹⁹ CHIZZONITI A. G., *Le certificazioni confessionali*, cit., p. 117.

²²⁰ LILLO P., Sub art 7 Cost., in *Commentario alla Costituzione italiana. Artt. 1-54*, a cura di Bifulco F., Celotto A., Olivetti M., I, Torino, UTET, 2006, p. 177, e PASQUALI C. J, *I principi*, cit., p. 104.

Più precisamente, nell'art. 7 Cost. l' "ordine" individua l'ambito "comprensivo di rapporti e comportamenti che per la loro intrinseca natura, puramente spirituale o religiosa", appartengono alla sfera di azione della confessione.²²¹

Per contro, quindi, le questioni prive di tale marcato tratto religioso sono escluse dalla sfera di competenza confessionale, rientrando in quella dello Stato.

Pertanto, il principio di separazione sottende l' "identificazione di un'area inclusiva degli interessi afferenti allo specifico religioso, riservata alla competenza delle confessioni, e di un ambito attinente a questioni e interessi di ordine civile, di competenza dello Stato.

Tale distinzione si sostanzia in una autolimitazione della sovranità statale, che si dichiara incompetente ad intervenire nell'ordine delle questioni spirituali.²²²

In questi termini il principio di distinzione degli ordini limita l'attitudine interventista insita nella laicità positiva che, intesa come "non indifferenza" ma "garanzia per la salvaguardia della libertà di religione", legittima azioni statali finalizzate alla promozione di tale libertà. Più precisamente, nell'ottica della separazione tra ordine confessionale e ordine temporale, la legislazione unilaterale può intervenire solo su manifestazioni della libertà religiosa che interessino l'ambito di esclusiva competenza dello Stato.²²³

Il principio di separazione gioca dunque un ruolo fondamentale nella costruzione della laicità positiva. In tal senso si è espressa la stessa Corte costituzionale, che ha riconosciuto il valore degli artt. 7, 1 comma e 8, 2 comma Cost., rinvenendo nella "distinzione degli ordini distinti" il carattere essenziale del principio supremo di laicità.²²⁴

²²¹ CATALANO G., *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana: contributo all'interpretazione sistematica dell'articolo 7 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 19.

²²² BERLINGÒ S., *Autonomia e pluralismo confessionali, eguale libertà e sistema normativo*, in *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, a cura di Tozzi V., Salerno, Edisud, 1993, p. 63.

²²³ PASQUALI C. J., *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose*, cit., p. 24-25. L'autore rileva come il principio di laicità positiva, implicando una predisposizione attiva dello Stato, in assenza di una distinzione tra ordini rischierebbe di avvalorare interventi invasivi dell'ordine religioso.

²²⁴ Sentenza n. 334 del 1996, Corte costituzionale.

La separazione tra Stato e confessioni si basa dunque su una delimitazione “delle materie soggette alla sovranità rispettiva”.²²⁵

Da ciò si ricava un ulteriore argomento a sostegno del carattere generale del principio di distinzione degli ordini.

Definito l'ordine come l'area di interessi e materie di pertinenza esclusiva dell'ente, è chiaro che l'indipendenza e sovranità della Chiesa cattolica vengono affermate, non tanto in virtù dei raffinati livelli di organizzazione raggiunti, quanto piuttosto per il solo fatto che essa copre uno spazio rispetto al quale lo Stato si dichiara estraneo.²²⁶

Al pari di questa, anche le altre confessioni operano nell'ordine della cura di fini e interessi religiosi, anche a queste quindi deve essere riconosciuta indipendenza e sovranità limitatamente a tale ambito.

3.2. E IL LIMITE DEL NON CONTRASTO CON L'ORDINAMENTO

Il principio di eguale libertà ha dei riflessi anche sulla interpretazione della necessaria compatibilità degli statuti confessionali con l'ordinamento giuridico.

Affermata l'equivalenza tra il 1 comma dell'art. 7 Cost. e l'art. 8 cpv. Cost., facendo uso del principio di eguale libertà, non si può escludere l'applicabilità del limite previsto in questa seconda disposizione anche alla confessione cattolica, senza cadere in una illegittima disparità di trattamento.²²⁷ Quello che è stato affermato per il concetto di ordine vale anche per il limite dell'ordinamento.

Non è quindi più sostenibile l'interpretazione precedentemente elaborata, che intendeva il 2 comma dell'art. 8. Cost. come riproposizione dell'art. 1 della legge sui culti ammessi, lettura che conferiva allo Stato un potere di controllo preventivo sui principi religiosi, di cui si chiedeva la compatibilità con l'ordinamento giuridico. Non è difatti mai stato messo in dubbio che gli organi governativi siano incompetenti a sindacare la dottrina della Chiesa cattolica.

L'assoluta indifferenza dello Stato rispetto al patrimonio dottrinale di tutte le confessioni trova del resto conferma, oltre che nel principio di distinzione degli ordini e nel carattere pluralista dell'ordinamento, anche nell'art. 19 Cost.

²²⁵ ONIDA F., *Giurisdizione dello Stato e rapporti con la Chiesa*, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 115 e ss.

²²⁶ CASUSCELLI G., *Concordati*, cit. p. 189-190

²²⁷ BERLINGÒ S., *Fonti del diritto ecclesiastico*, cit., p. 9.

Quest'ultimo riconosce ampiamente il diritto di libertà religiosa, a livello individuale e collettivo, senza prevedere limitazione alcuna in relazione ai principi. L'unico limite stabilito, quello del non contrasto con il buon costume, attiene i soli riti, quindi manifestazioni esterne che possono avere ricadute sulla convivenza civile.²²⁸

Se ne ricava un principio ormai ampiamente riconosciuto (ma forse poco praticato): in materia di libertà religiosa lo Stato può intervenire sulle sole estrinsecazioni dei principi confessionali, ma non sui principi stessi. Sono quindi ammessi interventi ex post, e non ex ante.

A tali conclusioni era già giunta nota dottrina negli anni 80'. Ancora attuali sono le parole di Finocchiaro, che aveva già sottolineato come il nostro ordinamento non escludesse "la diffusione di principi sociali e giuridici eterodossi, rispetto a quelli accolti dalla comunità nel suo complesso e rispecchiati dalle leggi. Sostenere il contrario significherebbe negare che l'ordinamento consenta di potersi innovare attraverso il pacifico confronto delle idee".²²⁹

Tale principio, tradotto in materia di autonomia statutaria, comporta una distinzione tra la dimensione valoriale e quella organizzativa, tra le norme che pongono principi religiosi e quelle che si occupano della struttura della confessione. Le prime non soggiacciono ad alcun limite, mentre in relazione alle seconde opera la riserva di conformità all'ordinamento.

Lo Stato può quindi valutare le sole norme dello statuto confessionale che forniscono al gruppo le strutture e gli strumenti operativi necessari per potersi muovere nell'ambito dell'ordine civile.

La limitazione dell'intervento statale alla sola dimensione dinamica della libertà religiosa, e quindi alle sue estrinsecazioni, consente poi di definire ulteriormente l'ambito di applicazione del limite di cui all'art 8 cpv. Più precisamente, questo opera solo quando venga fatta valere l'efficacia civile degli statuti confessionali, o per meglio dire, "quando attraverso concreti comportamenti, si voglia dar seguito, per ambiti di vigenza <<spazialmente>> determinati nell'ordine dello Stato, a pretese normative di organizzazione confessionale".²³⁰

²²⁸ FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, 12 ed., pp. 215-216.

²²⁹ FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, 2 ed., cit. p. 55.

²³⁰ BERLINGÒ S., *Fonti del diritto ecclesiastico*, cit., p. 11.

La valutazione degli statuti confessionali deve pertanto essere circoscritta e finalizzata al solo riconoscimento di una loro efficacia giuridica, limitatamente ai profili organizzativi.

Tale riconoscimento è attualmente possibile solo per il tramite del procedimento disciplinato dalla legge sui culti ammessi, è quindi in questa sede che gli organi statuali faranno ricorso al limite del non contrasto con l'ordinamento.

Quanto alla definizione di "ordinamento giuridico", ampiamente dibattuta, occorre precisare che tale limite, operando nei confronti della autonomia confessionale intesa come riflesso del principio di distinzione, circoscrive l'indipendenza riconosciuta alla confessione. In questa prospettiva, al pari dell'"ordine" dell'art. 7 Cost., svolge una funzione di garanzia della separazione, assicurando il rispetto tanto dello spazio di sovranità confessionale quanto di quello statale.

All'interno dell'art. 8 cpv. Cost., trattandosi della efficacia giuridica degli statuti confessionali, quello ad essere garantito è l'ordine temporale.

Letto in questi termini, l'ordinamento giuridico si identifica con l'ambito "di esplicazione di poteri sovrani dello Stato, riconducibili ad un fondamento valorativo di rango costituzionale".²³¹

Così si è espressa la stessa Corte costituzionale, la quale ha interpretato il limite di cui all'art 8, 2 comma Cost. come riferito ai soli principi fondamentali dell'ordinamento, non anche a specifiche limitazioni poste da particolari disposizioni normative.²³²

L'autonomia organizzativa non può quindi essere circoscritta dalla "mera ricorrenza di norme cogenti o imperative", ma solo da normative che "concorrano a specificare o concretizzare (altri) valori sanciti" dalla Costituzione, meritevoli di pari tutela.²³³

²³¹ BERLINGÒ S., *Spunti per una fenomenologia della rilevanza dell'ordinamento confessionale e dell'ordine pubblico matrimoniale*, in *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele*, II, Perugia, Edizioni Scientifiche Italiane, 1984, pp. 818 e ss.

²³² Sentenza n. 43 del 1988, Corte costituzionale. Per un commento si veda in particolare LARICCIA S., *Limiti costituzionali alla libertà delle confessioni religiose*, in *Giurisprudenza costituzionale*, parte 1, II, 1988, pp. 120 e ss.

²³³ BERLINGÒ S., *Fonti del diritto ecclesiastico*, cit., p. 9.

4. IL PRINCIPIO DI BILATERALITÀ E LA CIRCOLARITÀ DELL'ART. 8 COST.

Gli artt. 7, 2 comma e 8, 3 comma Cost. svolgono un ruolo unitario:²³⁴ entrambi enunciano il principio di bilateralità declinandolo, rispettivamente, nei confronti della Chiesa cattolica e delle altre realtà confessionali.

Tale principio affida la regolazione dei rapporti tra Stato e confessione ad atti che siano frutto dell'accordo tra i due soggetti. Più precisamente, per quanto riguarda le realtà "acattoliche" il testo costituzionale prevede che le soluzioni bilateralmente concordate siano formalizzate in un'intesa, sulla cui base venga poi emanata una legge.

La brevità e stringatezza della previsione, come già evidenziato in apertura del capitolo, richiede una ricostruzione dell'intesa che tenga conto dei principi che reggono il microsistema di norme costituzionali attinenti al fattore religioso.

L'analisi fin qui condotta ha delineato un sistema improntato ad un pluralismo confessionale, all'interno del quale le confessioni godono di un eguale diritto di accesso agli strumenti di garanzia delle libertà costituzionali, strumenti che devono essere differenziati solo per venire incontro alle specificità identitarie. Gli aspetti più generali legati all'esercizio di tali libertà necessitano invece di un pari trattamento delle realtà confessionali.

Dal punto di vista dello Stato, la garanzia di questa parità richiede norme generali, applicabili a tutte le confessioni, che non operino alcuna differenziazione.²³⁵

Diversamente, quello che è stato definito diritto alla differenza esige l'elaborazione di una normativa che distingua lo status della singola confessione. In tale ambito risulterebbe quindi inadeguato l'intervento di una legge, che "ha la funzione tipica di ridurre ad uguaglianza le disparità, ma non quella di dare risposta alle istanze legittime di trattamenti differenziati".²³⁶

Sotto un diverso punto di vista, che chiama in causa il principio di separazione, si dovrebbe parlare, non di mera inadeguatezza, ma di incompetenza dell'atto normativo a predisporre in via unilaterale gli strumenti necessari a soddisfare le specifiche esigenze delle realtà confessionali.

²³⁴ PASQUALI C.J., *Interpretazione assiologica*, cit., p. 5.

²³⁵ PASQUALI C. J., *Legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), gennaio 2010, p. 6..

²³⁶ PASQUALI C. J., *Interpretazione assiologica*, cit., p. 9.

La distinzione tra ordine temporale e ordine confessionale, e tra questioni di natura civile e questioni di natura squisitamente spirituale, implica difatti l'incompetenza dello Stato ad intervenire sullo specifico religioso. Ne consegue che la legislazione statale non potrebbe unilateralmente identificare gli aspetti peculiari dell'identità confessionale e disporre adeguati strumenti di libertà, senza violare il principio di cui agli artt. 7, 1 comma e 8 cpv. Cost.²³⁷

D'altra parte, trattandosi di dare rilievo nell'ordine di competenza dello Stato ai profili caratteristici della confessione, sarebbe parimenti preclusa a quest'ultima la possibilità di un atto autoritativo che ne imponga il riconoscimento.

Si ricava quindi la necessità di una collaborazione del soggetto confessionale e di quello statale.

Ciò è reso possibile dall'istituto dell'intesa.

La ratio del principio di bilateralità è dunque quella di dare effettività al diritto alla diversità riconosciuto alle confessioni.²³⁸ L'intesa concede alle identità confessionali di trovare posto nello spazio pubblico, consentendo l'esercizio dei profili di libertà connessi alle specificità della confessione.

L'atto bilaterale, così interpretato, si configura come strumento privilegiato di realizzazione del pluralismo confessionale aperto.

Da quanto fin qui detto emerge il ruolo dell'eguale libertà, unitamente considerata con il principio di separazione, come criterio di riparto delle competenze tra legislazione unilaterale e legislazione bilaterale.

Alla legislazione unilaterale è demandata la garanzia della parità di trattamento delle confessioni in relazione ai comuni profili dell'esercizio di tali libertà;²³⁹ a quella bilaterale il soddisfacimento delle specifiche esigenze dei soggetti confessionali.²⁴⁰

²³⁷ ZAGREBELSKY G., *Principi costituzionali e sistema delle fonti di disciplina del fenomeno religioso*, in *Studi per la sistemazione delle fonti*, cit., p. 108.

²³⁸ Sul punto COLAIANNI N., voce *Intese (diritto ecclesiastico)*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001, p. 702.

²³⁹ PASQUALI C. J., *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose*, cit., p. 134-135. L'Autore rileva come lo strumento naturale di promozione dell'uguaglianza dei culti sia il diritto comune. "Infatti, costituendo l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose e la tutela dell'interesse religioso indifferenziato elementi propri dell'ordine dello Stato, non può esserne ammessa una disciplina attuativa se non ad opera del solo legislatore civile".

²⁴⁰ COLAIANNI N., voce *Intese*, cit., p. 709.

Il principio di cui all'art 8, 1 comma Cost. svolge tale funzione imprimendo un particolare indirizzo alle fonti del diritto ecclesiastico, che vengono orientate alla realizzazione del pluralismo confessionale. Ciò comporta per lo Stato un duplice obbligo: evitare la costituzione di situazioni di privilegio nell'ambito dell'intervento unilaterale, e rimanere impermeabile ai principi e valori della confessione in sede di legislazione bilaterale.²⁴¹

In questa prospettiva si comprende la definizione di eguale libertà, elaborata da autorevole dottrina, quale “regola fondamentale del diritto italiano ecclesiastico”, vertice del microsistema delle disposizioni costituzionali in materia di religione.²⁴²

L'ambito di esplicazione della bilateralità, circoscritto alla valorizzazione delle specificità confessionali, risulta ulteriormente limitato dal principio di distinzione.

La separazione tra Stato e confessioni e tra i rispettivi ambiti di azione assicura l'estraneità delle norme statuali dai giudizi di valore espressi nell'ordine religioso, e la pari estraneità delle disposizioni confessionali dalle valutazioni compiute nell'ordine temporale.²⁴³

Viene così garantita la libertà dell'ateo e del credente, ai quali è garantita la possibilità di formare il proprio pensiero in merito alle questioni spirituali, senza alcuna interferenza, e di comportarsi di conseguenza, senza il timore che questo mini il rispetto dei valori e delle leggi civili.

Vi sono tuttavia casi in cui vengono in rilievo interessi qualificabili sia in termini religiosi che in termini temporali, conseguentemente regolati tanto dall'autorità statale

²⁴¹ CASUSCELLI G., DOMIANELLO S., *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in Berlingò S., Casuscelli G., Domianello S., *Le fonti e i principi*, cit., p. 40.

²⁴² CASUSCELLI G., *Concordati*, cit., p. 146-147. Casuscelli parlava anche di “canone fondamentale per funzionalizzare l'intera attività legislativa”.

Si vedano anche BIANCONI S., *Le intese tra lo Stato e le confessioni*, cit., p. 13-14, BELLINI P., *Principi di diritto ecclesiastico*, Milano, Cetim, 1972, p. 159, MARGIOTTA BROGLIO F., *Sistema di intese e rapporti con la Chiesa cattolica*, in *Le intese tra lo Stato e le confessioni religiose*, cit., p. 135, CARDIA C., *La riforma del Concordato. Dal confessionismo alla laicità dello Stato*, Torino, G. Einaudi, 1980, p. 108, CASUSCELLI G., *Post-confessionismo e transizione*, cit., p. 55 e ss., BOTTA R., voce *Confessioni religiose*, in *Enc, giur*, Roma, Treccani, 1994, p. 2.

²⁴³ CASUSCELLI G., DOMIANELLO S., *Intese con le confessioni religiose*, cit., p. 44.

Così anche COLAIANNI N., *Laicità: finitezza degli ordini e governo delle differenze*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 39, 2013, p. 11. L'autore precisa che la distinzione degli ordini distinti comporta il divieto dello Stato “di ricorrere ad obbligazioni di ordine religioso per rafforzare l'efficacia dei propri precetti” e il contestuale divieto delle confessioni “di ricorrere ad obbligazioni di ordine civile per rafforzare l'efficacia di precetti essenzialmente religiosi”.

quanto da quella confessionale, in relazione ai quali il principio di distinzione, di per sé, non sembra essere sufficiente a garantire appieno la libertà del singolo, in particolare del credente, di essere “cittadino, mantenendo l'appartenenza confessionale”.²⁴⁴ La contemporanea vigenza di norme statali e confessionali, in tutto o in parte confliggenti, impone difatti all'individuo la scelta tra l'obbedienza ai precetti confessionali e il rispetto delle regole di provenienza statale.

La risoluzione di tali conflitti, riguardando uno spazio di convergenza tra i due ordini, all'interno del quale sia lo Stato che le confessioni avrebbero e vicendevolmente si riconoscerebbero indipendenza e sovranità,²⁴⁵ richiede una cooperazione tra Stato e confessione.

È a questi punti di contatto tra i due ordini che si riferisce il termine “rapporti”, che nel contesto dell'art. 8, 3 comma Cost. indica l'oggetto tipico dell'intesa.²⁴⁶

Alla luce di quanto prima detto in ordine alla ratio della bilateralità, il bilanciamento tra norme statali e confessionali sembra essere stato compiuto dalla Costituzione a favore di queste ultime.

L'atto bilaterale è quindi costituzionalmente deputato ad intervenire negli ambiti segnati dalle tensioni tra principi statali e confessionali, per dare rilievo a questi ultimi attraverso la predisposizione di strumenti di libertà modellati sulle peculiarità identitarie della confessione, al fine di un potenziamento della libertà religiosa.

Tuttavia, proprio il rispetto dell'ambito di esclusivo esercizio della sovranità dello Stato, sotteso al principio di distinzione, induce a ritenere che la valorizzazione delle specificità confessionali non possa attentare agli elementi strutturali dell'ordinamento.²⁴⁷

Se ne ricava la necessità di un controllo sugli aspetti caratteristici dell'identità della confessione da ammettere nello spazio statale.

Prima di valutare quali siano oggetto e parametro di questo controllo, occorre svolgere talune osservazioni preliminari, in larga parte già sviluppate in precedenza.

²⁴⁴ CASUSCELLI G., DOMIANELLO S., *Intese con le confessioni religiose*, cit., p. 44.

²⁴⁵ PARISI M., *Promozione della persona umana e pluralismo partecipativo: riflessioni sulla legislazione negoziata con le confessioni religiose nella strategia costituzionale di integrazione delle differenze*, in *Diritto ecclesiastico*, 2, 2004, p. 407.

²⁴⁶ CASUSCELLI G., DOMIANELLO S., *Intese con le confessioni religiose*, cit., p. 44.

²⁴⁷ PASQUALI C. J., *Interpretazione assiologica*, cit., p. 10.

Come già rilevato, il principio di separazione e il pluralismo confessionale aperto fondano l'incompetenza dello Stato a valutare la dimensione assiologica delle confessioni, che trova conferma nell'art. 19 Cost.

L'estraneità dello Stato rispetto alla dimensione valoriale del fenomeno religioso non si traduce in una pari incompetenza a valutare i comportamenti religiosamente orientati che abbiano risvolti significativi per l'ordine civile. La condotta, dell'individuo o del gruppo, conforme al precetto religioso, ma illecita per l'ordinamento statale può essere sindacata nelle sedi opportune.²⁴⁸

Sono quindi illegittimi controlli preventivi sui valori religiosi, ma non interventi successivi sui comportamenti che di quei valori costituiscono una attuazione.

Le cose cambiano parzialmente nel caso in cui sia la stessa confessione a chiedere un riconoscimento pubblico dei propri principi, cosa che avviene in sede di procedimento bilaterale. La legge sulla base di intese, difatti, ammette all'interno dell'ordinamento, predisponendo norme apposite, le peculiarità identitarie della confessione, e in via mediata i principi che ne stanno alla base.

Considerando l'illegittimità di controlli ex ante, lo Stato non può condizionare l'apertura delle trattative ad un preventivo esame dell'identità confessionale; il controllo degli organi statali si colloca piuttosto in un momento successivo del procedimento, al tavolo dei negoziati ove la confessione espone le proprie esigenze specifiche e le relative peculiarità identitarie, e deve necessariamente limitarsi alle specificità e ai principi di cui il gruppo religioso chiede il riconoscimento.

Definito l'oggetto dell'esame che lo Stato deve compiere in materia di accordi bilaterali, si pone il problema del parametro di valutazione.

La ricostruzione delle stagioni di intese, ed in particolare l'accento al caso dei Testimoni di Geova, ha evidenziato come sia stato fatto ampio uso del criterio valutativo di cui al 2 comma dell'art 8 Cost., sia in sede governativa che in sede parlamentare. Si è già rilevato tuttavia come la riserva costituzionale contenuta in tale disposizione sia applicabile alla dimensione organizzativa della confessione e debba venire in rilievo solo ove quest'ultima richieda il riconoscimento ex l. 1159/1929.

Il limite del non contrasto con l'ordinamento non può dunque trovare applicazione in sede di intesa.

²⁴⁸ PASQUALI C. J., *I principi e gli strumenti del pluralismo confessionale*, cit., p. 107.

A ciò conduce anche la logica prudenziale sottesa alle disposizioni costituzionali riguardanti la libertà religiosa, che prevede espressamente pochi limiti relativi ad oggetti circoscritti.

Nell'ambito del procedimento bilaterale deve quindi operare l'ordinario limite del non contrasto con il testo costituzionale.

In materia di intese il parametro di valutazione non sarà pertanto costituito dai principi dell'ordinamento e dalle esplicazioni del potere statale che trovano il loro fondamento in valori garantiti dalla Costituzione, bensì dagli stessi principi costituzionali.²⁴⁹

In definitiva compito del Governo e del Parlamento è quello di evitare che la sottoscrizione e approvazione di una intesa, e conseguentemente il riconoscimento delle specificità confessionali ivi menzionate, comporti una violazione o negazione dei valori costituzionali.

Così delimitato, il diniego dell'intesa per contrasto dei tratti distintivi confessionali con i principi costituzionali non è il risultato di un giudizio preventivo "sul merito dei contenuti assiologici e dogmatici del credo religioso", ma "il frutto di un approccio puramente tecnico-giuridico circa l'oggetto ed i limiti da assegnare alla disciplina bilaterale".²⁵⁰

Il ragionamento fin qui condotto rivela lo stretto legame tra bilateralità, eguale libertà e distinzione degli ordini, e la circolarità delle previsioni contenute nell'art 8 Cost.²⁵¹

Non solo, ma emerge con estrema evidenza la distanza dal disegno costituzionale della politica ecclesiastica descritta nei precedenti capitoli, che ha mortificato l'intesa conferendole il compito che sarebbe spettato ad una legge unilaterale: disciplinare, lo si è più volte detto, aspetti generali delle libertà confessionale.

²⁴⁹ BERLINGÒ S., *Fonti del diritto ecclesiastico*, cit., p. 11.

²⁵⁰ PASQUALI C. J., *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni*, pp. 137-138.

²⁵¹ FLORIS P., *Le intese tra conferme e ritocchi*, cit. p. 7.

CAPITOLO IV

L'AMMISSIONE AL PROCEDIMENTO BILATERALE: LIBERO ARBITRIO O DISCREZIONALITÀ VINCOLATA DEL GOVERNO

1. INQUADRAMENTO DELLA QUESTIONE: DIRITTO DI ACCESSO ALL'INTESA, ATTO POLITICO E ATTO DI ALTA AMMINISTRAZIONE

Il divario tra disegno costituzionale e politica ecclesiastica, che ha reso il sistema di relazioni Stato-confessioni un modello “opaco e selettivo”²⁵², ha posto l'esigenza di rinvenire nel procedimento bilaterale l'eventuale sussistenza di una posizione giuridica soggettiva, azionabile dai gruppi religiosi mediante rimedi giurisdizionali, per contrastare la discrezionalità con cui l'Esecutivo seleziona i soggetti da ammettere allo status premiale di confessione con intesa.

Come già rilevato, adottando la prospettiva del soggetto statale la questione diventa capire se le determinazioni in materia di avvio dei negoziati rientrano nella categoria dell'atto politico, così da legittimare il pieno arbitrio del Governo, ovvero coinvolgono la funzione amministrativa dell'alto organo, la cui discrezionalità risulterebbe conseguentemente circoscritta. Solo in questo secondo caso sarebbe configurabile un interesse della confessione giudizialmente tutelabile.

È in questi stessi termini che in tempi recenti le più Alte corti hanno affrontato la quaestio iuris del “diritto all'intesa”, intervenendo per la prima volta nella delicata materia dei rapporti tra Stato e realtà confessionali.

È opportuno contestualizzare queste pronunce all'interno della più ampia tematica dell'atto politico. Risulta quindi utile investigare preliminarmente, senza pretesa di esaustività, tale categoria dogmatica.

Le origini dell'atto politico sono individuabili nell'art 31 del Regio decreto 1054/1924.²⁵³

²⁵² PASQUALI C. J., *Interpretazione assiologica*, cit., p. 16.

²⁵³ A ben vedere questo riproponeva l'art. 22 della legge del 1907 e l'art. 24 della legge del 1889. È tuttavia solo con la legge istitutiva della IV sez. del Consiglio di Stato che nasce il dibattito sulla natura e sulle caratteristiche dell'atto politico.

Tale disposizione escludeva l'ammissibilità del ricorso amministrativo al Consiglio di Stato per gli "atti e provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico".

Veniva così affermato il principio della estraneità dal sindacato giurisdizionale di quelli che sinteticamente sono stati definiti "atti politici", intesi come atti soggettivamente amministrativi, distinti dalla generalità dei provvedimenti dell'Esecutivo rimessi alla giurisdizione, in quanto emanati nell'ambito dell'attività politica.

Fin da subito si è posto il problema di individuare i contorni della sfera di esercizio di quel potere politico richiamato dalla norma, al fine di evitare che qualunque decisione degli organi di governo venisse indebitamente sottratta dall'area della sindacabilità. Si avvertiva, cioè, il rischio che il ricorso ad una nozione indeterminata come quella di atto politico potesse vanificare le garanzie offerte dal nuovo sistema di giustizia amministrativa.²⁵⁴

La questione nasceva dunque dall'assenza di una definizione normativa di atto politico, intorno alla quale si formarono diverse tesi, raggruppabili in due distinti orientamenti.

Non ovviavano al problema della incertezza di tale nozione gli orientamenti soggettivi, tra i quali spiccava la teoria del movente.

Secondo tale impostazione la qualificazione dell'atto in termini politici discendeva dalla natura dei motivi che lo avevano ispirato.²⁵⁵ Tale teoria finiva in concreto per attribuire l'individuazione della categoria di appartenenza del provvedimento al Governo, che con una mera dichiarazione circa il valore politico delle ragioni dell'atto avrebbe potuto determinarne l'insindacabilità.

²⁵⁴ Così ZICCHITTU P., *Un "nuova stagione" per l'atto politico? Alcune riflessioni tra teoria e prassi costituzionale*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 11, 2018, p. 14.

²⁵⁵ Così sintetizza la teoria del movente CHELI E., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, p. 6, Milano, Giuffrè, 1961, p. 6.

È interessante osservare come tale teoria, tipica dei regimi autoritari, in Italia fu criticata dalla giurisprudenza amministrativa di epoca fascista. Il Consiglio di Stato, a testimonianza della sua neutralità e indipendenza rispetto al Governo autoritario, osteggiò apertamente la teoria del movente. Si dimostrò invece più incerta la Corte di Cassazione, che ancora nel 1927 emise una decisione fondata sulla considerazione della natura politica della causa soggettiva dell'atto impugnato, criticata dalla dottrina dell'epoca. Cfr. TROPEA G., *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in Diritto amministrativo, 3, 2012, p. 344.

Diversamente gli orientamenti oggettivi consideravano rilevante la causa dell'atto intesa in senso tecnico-giuridico.²⁵⁶ In questa prospettiva, perché un atto potesse dirsi politico occorreva che fosse finalizzato alla cura dell'interesse generale dello Stato, unitariamente inteso.²⁵⁷ Sebbene non risolvessero completamente il problema della definizione dell'atto politico, richiamando un concetto esso stesso indefinito quale quello della cura degli interessi generali, le teorie di stampo oggettivo avevano il pregio di sottrarre la qualificazione all'arbitrio del Governo.

La "questione" dell'atto politico si è riproposta anche nel nuovo contesto costituzionale, segnato dal principio di effettività e indefettibilità della tutela giurisdizionale, di cui all'art. 24 Cost., per cui ogni situazione giuridica riconosciuta sul piano sostanziale deve essere tutelata su quello processuale.

Questo principio viene declinato dall'art. 113 Cost. nell'ambito dei rapporti con la pubblica amministrazione, ove assume una particolare consistenza.²⁵⁸ La norma costituzionale garantisce difatti la pienezza della tutela giurisdizionale, escludendo compressioni dell'esercizio del diritto di azione nei confronti dei soggetti pubblici. Più precisamente, vi si afferma che la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi è sempre ammessa contro gli atti della pubblica amministrazione, non potendo essere "esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti".

Il cambiamento radicale introdotto nel sistema di garanzia dei diritti,²⁵⁹ determinato dal nuovo assetto di principi, ha messo in discussione la legittimità della

²⁵⁶ Così si esprimeva il Tar Abruzzo, sez. L'Aquila, nella sentenza n. 81 del 1995.

A ben vedere si fa qui riferimento ad una delle teorie appartenenti alle concezioni oggettive, la cd teoria della causa oggettiva, elaborata dalla dottrina italiana. Di stampo oggettivo era anche la definizione di atto politico come atto emesso in esecuzione della Costituzione, che farà breccia anche in Italia. Sul punto TROPEA G., *Genealogia*, cit., p. 334.

²⁵⁷ TROPEA G., *Genealogia*, cit., p. 333.

Sulla teoria della causa oggettiva si vedano, tra gli altri, RANELLETTI O., AMORTH A., *Atti politici (o di Governo)*, in *Novissimo digesto italiano*, I, 2, Torino, UTET, 1957, pp. 1511 e ss.; ROMANO S., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, CEDAM, 1930, pp. 4-5; BARILE P., *Atto di Governo (e atto politico)*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 221 e ss.

²⁵⁸ BUSCEMA L., *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in *Rivista AIC*, *Rivista telematica* (www.rivistaaic.it), 1, 2014, p. 2.

²⁵⁹ Sul punto RENNA M., *Giusto processo ed effettività della tutela in un cinquantennio di giurisprudenza costituzionale sulla giustizia amministrativa: la disciplina del processo amministrativo tra autonomia e "civilizzazione"*, in AA. VV., *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, a cura di Della Cananea G. e Dugato M., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, pp. 505 e ss.

insindacabilità dei provvedimenti emessi nell'esercizio dell'"attività politica", riaffermata nel 2010 in sede di Codice del processo amministrativo, all'art. 7, 1 comma,²⁶⁰ e ha condotto ad una esegesi restrittiva della categoria di atto politico, una lettura costituzionalmente orientata alla massima tutela delle situazioni giuridiche.²⁶¹

Ruolo principale nella delimitazione della categoria dell'atto politico è stato svolto dalla giurisprudenza, amministrativa e ordinaria.

Secondo l'orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, il carattere politico dell'atto si ricava dalla compresenza di due elementi: l'uno di carattere soggettivo, l'altro di natura oggettiva.

In primo luogo, gli organi giudiziari, prendendo atto di quanto espressamente previsto dall'art. 7 c.p.a., richiedono che l'atto promani dal Governo.²⁶²

Quanto all'aspetto oggettivo, su cui si è maggiormente concentrata l'opera giurisprudenziale, l'atto politico si qualifica per essere estrinsecazione dell'"attività di direzione suprema della cosa pubblica" e "di coordinamento e controllo delle singole manifestazioni in cui la stessa direzione si esprime", attività esercitata nel rispetto degli interessi canonizzati nella Costituzione.²⁶³

In sostanza l'atto politico ricomprende tutti i provvedimenti che costituiscono esercizio della funzione governo e di indirizzo.²⁶⁴

La sua insindacabilità è quindi da ricondursi alla necessità di salvaguardare la libertà costituzionalmente garantita "ai supremi organi decisionali dello Stato per la

²⁶⁰ Vi si afferma che "non sono impugnabili gli atti o i provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico". La norma in questione, dunque, non innova in alcun modo rispetto a quanto previsto dall'art 31 del t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato.

²⁶¹ TUBERTINI C., *Atti politici e atti di alta amministrazione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da Cassese S., I, Milano, Giuffrè, 2006, 517, rileva come dottrina e giurisprudenza si siano mostrate favorevoli "ad un'applicazione estensiva dell'art. 113 Cost., determinando una progressiva e costante erosione della categoria degli atti politici".

²⁶² DEL SIGNORE M., *Commento all'art 31 Regio Decreto 26 giugno 1924, n. 1054*, in *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, a cura di Romano A. e Villata R., 3 ed., Padova, CEDAM, 2009, p. 1486.

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione si è posta la questione se possa ritenersi sussistente l'elemento soggettivo in presenza di un atto emesso da Regioni o enti locali.

In particolare, alcune pronunce sembrano aver ammesso la possibilità di qualificare come politico l'atto che provenga da organi statuali diversi dal Governo. Si veda TROPEA G., *Genealogia*, cit., p. 347 e ss. Giurisprudenza contraria viene citata da DEL SIGNORE M., *Commento all'art 31*, cit, pp. 1486-1487.

²⁶³ Sentenza n. 3276 del 2003, Tar-Lazio.

²⁶⁴ ZICCHITTU P., *Una "nuova stagione" per l'atto politico?*, cit., p. 22.

soddisfazione di esigenze unitarie e indivisibili a questo inerenti”,²⁶⁵ ed evitare indebite ingerenze del potere giudiziario in un ambito riservato all’autonomia dell’Esecutivo.

L’attività di indirizzo, secondo la definizione tradizionale,²⁶⁶ è attività di posizione dei fini, volta, in vista dell’interesse generale dello Stato, alla individuazione degli obiettivi la cui realizzazione è affidata all’attività amministrativa.²⁶⁷ L’azione amministrativa è quindi funzionalizzata al perseguimento degli scopi determinati dall’azione politica.

Si ricavano così due diverse declinazioni dell’elemento oggettivo dell’atto politico.

Innanzitutto, l’atto politico, espressione dell’indirizzo della maggioranza, persegue l’interesse pubblico dello Stato nella sua unità, senza presentare alcun legame con il caso concreto, che interessa invece l’atto amministrativo.²⁶⁸

Questo colloca l’atto politico su un piano estraneo a quello delle relazioni intersoggettive, rendendolo come tale inidoneo ad incidere concretamente sulle situazioni giuridiche.²⁶⁹ L’insindacabilità dell’atto politico risulterebbe così perfettamente compatibile con gli artt. 24 e 113 Cost.

L’atto politico è poi atto di scelta dei fini, mentre l’atto amministrativo attua fini determinati, proprio a livello politico.

L’arbitrio che caratterizza l’atto politico, giustificandone l’insindacabilità, discende dall’assenza di parametri desumibili dal sistema normativo che fissino essi stessi i fini

²⁶⁵ VAIANO D., *Gli atti politici*, in *Codice della giustizia amministrativa*, a cura di Morbidelli G., Milano, Giuffrè, 2005, pp. 207-208.

Così, tra le altre, le sentenze nn. 4502 del 2011, 2718 del 2011, 209 del 2007, Consiglio di Stato.

²⁶⁶ Sulla fase teleologica dell’indirizzo politico si veda MARTINES T., *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 136-142.

²⁶⁷ DEL SIGNORE M., *Art 31*, cit., p. 1484. Si veda anche MARTINES T., *Indirizzo politico*, cit., p. 138, in cui si afferma che “si è assegnata all’attività di governo natura discrezionale, assumendo, tuttavia, che, a differenza della funzione amministrativa che presuppone una preventiva determinazione degli scopi ai quali deve provvedere, per l’attività di governo non è possibile una predeterminazione dei fini, poiché essa stessa è determinatrice del fine”.

²⁶⁸ ZICCHITTO P., *Una “nuova stagione” per l’atto politico?*, cit., p. 22.

²⁶⁹ In questo modo l’insindacabilità dell’atto politico non deriverebbe dall’art 7 c.p.a., ma dai più generali principi processuali che escludono la legittimità dell’azione giudiziaria in assenza della legittimazione ad agire o dell’interesse personale leso. Così, tra gli altri, GARRONE G., *Atto politico (disciplina amministrativa)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, I, Torino, UTET, 1987, pp. 508 e ss.; CASETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, 20 ed., Milano, Giuffrè, 2018, p. 44; GIOVANNINI G., CAPONIGRO R., *Art 7. Giurisdizione amministrativa*, in *Il processo amministrativo: commentario al D.lgs 104/2010*, a cura di Quaranta A. e Lo Pilato V., Milano, Giuffrè, 2011, pp. 93 e ss.

da perseguire, condizionando l'esercizio del potere che si esplica nell'atto e consentendone un controllo giurisdizionale.²⁷⁰ L'atto amministrativo è invece vincolato a fini eterodeterminati, "posti dalla legge".²⁷¹

Sovente la giurisprudenza si riferisce a questa assenza di vincolatività per giustificare l'insindacabilità dell'atto politico.

Occorre a questo punto precisare che in un ordinamento a costituzione rigida l'attività di indirizzo non è mai completamente "libera", dal momento che la predeterminazione dei fini generalissimi dell'azione statale è già avvenuta in sede di elaborazione del testo costituzionale.

Da qui la necessità, nella definizione di atto politico, di affiancare all'elemento della causa oggettiva del provvedimento, e quindi alla funzionalizzazione dell'atto alla individuazione dei fini, il riferimento agli interessi meritevoli di tutela individuati a livello costituzionale.

La giurisprudenza ha quindi ripreso la definizione oggettiva di atto politico, precisandola per il tramite del riferimento alla Costituzione.

In questa prospettiva, gli interessi generali dello Stato, alla cui realizzazione per la teoria oggettiva era volto l'atto politico, divengono gli interessi costituzionali nel cui rispetto deve svolgersi l'attività di indirizzo che si concretizza nell'atto politico.

Dalla rigidità della Costituzione non deriva tuttavia un "depotenziamento dell'indirizzo politico".²⁷² Permane un notevole grado di autonomia riconosciuto al Governo nella scelta dei fini, scelta che deve avvenire all'interno del sistema valoriale costituzionale.

Vi sono tuttavia casi in cui la norma costituzionale stabilisce con un sufficiente grado di precisione gli scopi da raggiungere. Si tratta dei casi in cui il Costituente ha inteso sottrarre la relativa scelta alle dinamiche maggioritarie.²⁷³

²⁷⁰ Così BARILE P., *Atto di governo*, cit., pp. 224 e ss.; CHELI E., *Atto politico e funzione di indirizzo*, cit., p. 11.

²⁷¹ Sentenze nn. 4502 del 2011, e 209 del 2007, Consiglio di Stato.

²⁷² MARTINES T., *Indirizzo*, cit., p. 138.

²⁷³ DOGLIANI M., *Indirizzo politico*, in Dig. disc. pubbl., Torino, UTET, 1993, pp. 247 e ss. Parlano di indirizzo politico tradotto in termini costituzionali CRISAFULLI V., *Le norme "programmatiche" della Costituzione*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 68 e ss., e PALADIN L., *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del Legislatore ordinario*, in Riv. Trim. dir. pubbl., 1956, pp. 1015 e ss.

La definizione del fine ad opera della disposizione costituzionale fa di quest'ultima un parametro giuridico atto a circoscrivere la discrezionalità politica dell'organo e a fornire un criterio alla stregua del quale poter valutare il provvedimento in sede giurisdizionale.

La possibilità che gli spazi di arbitrio dell'attività di indirizzo politico siano circoscritti da vincoli posti dalla Costituzione è stata riconosciuta dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 81 del 2012.²⁷⁴

Aderendo alla definizione di atto politico come atto sciolto da restrizioni normative, i giudici delle leggi hanno affermato che “nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche, che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate”.²⁷⁵

Parzialmente diversa l'opinione di MARTINES T., *Indirizzo*, cit., p. 138-139, secondo cui in questo caso “si ha un'attività discrezionale in senso stretto, in quanto la scelta e la determinazione dei fini è già contenuta nella norma costituzionale”, residuerebbe però un certo grado di libertà quanto alla determinazione dei tempi e delle modalità di perseguimento dello scopo predeterminato.

L'autore sembra così escludere ugualmente l'ampia discrezionalità politica legata all'attività di indirizzo come attività di posizione dei fini.

²⁷⁴ Per una disamina della giurisprudenza costituzionale in tema di atto politico si veda ZICCHITTU P., *Una “nuova stagione” per l'atto politico?*, cit., pp. 24-38.

²⁷⁵ Sentenza n. 81 del 2012, punto 4.2. del Considerato in Diritto, Corte costituzionale. Per un commento si vedano tra gli altri, DICKMANN R., *L'atto politico questo sconosciuto*, in Forum di Quaderni costituzionali, Rivista telematica (www.forumcostituzionale.it), ottobre 2012; BLANDO F., *“Atto politico” e “Stato di diritto”, nella sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale*, Forum di Quaderni costituzionali, Rivista telematica (www.forumcostituzionale.it); BILANCIA F., *Ancora sull'“atto politico” e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in Rivista AIC, Rivista telematica (www.rivistaaic.it), 4, 2012; RODOMONTE M. G., *Equilibrio di genere, atti politici e stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e uomini nella giunta della Regione Campania*, Federalismi.it, Rivista telematica di diritto pubblico comparato, italiano ed europeo (www.federalismi.it), 13, 2012.

Tale pronuncia suscita interesse anche ove si sostiene che la presenza di vincoli giuridici non altera di per sé la natura politica del potere esercitato, ma piuttosto ne delimita lo spazio di azione. Questo passaggio ha destato notevoli perplessità: la Corte, difatti, sembra ritenere che, nella misura in cui un atto politico incroci un vincolo giuridico, esso può essere sindacato dall'autorità giurisdizionale, senza per questo perdere la sua natura politica. Una simile tesi, tuttavia, appare in contrasto con il dettato dell'art 7 c.p.a., che collega l'insindacabilità alla natura politica dell'atto. In merito si veda TROPEA G., *Genealogia*, cit., p. 386. L'A. interpreta tale affermazione della Consulta nell'ottica della riproposizione nel nostro ordinamento della tendenza giurisprudenziale, manifestatasi nell'ordinamento spagnolo e francese, volta a riconoscere la sussistenza di elementi “separabili” e/o regolati dell'atto politico.

La Corte costituzionale ha ulteriormente precisato che tali vincoli possono rinvenirsi in “principi di natura giuridica posti dall’ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo”.²⁷⁶

Non è quindi la mera natura costituzionale della norma ad escludere il sindacato giurisdizionale, ma il carattere vincolante o meno della stessa.

Come prima rilevato, l’interpretazione giurisprudenziale del disposto dell’art 7, 1 comma c.p.a. ha portato ad una esegesi restrittiva dell’atto politico.

La volontà di “recuperare al giuridico il momento politico”²⁷⁷, sottesa a tale lettura, ha condotto la giurisprudenza ad elaborare la categoria degli atti di alta amministrazione:²⁷⁸ provvedimenti imputabili al Governo, al pari degli atti politici, ma, diversamente da questi ascrivibili alla funzione amministrativa e dunque impugnabili.²⁷⁹

Più precisamente, gli atti di alta amministrazione sono considerati “espressione di una potestas vincolata nel fine e soggetta al principio di legalità”,²⁸⁰ mediante la quale si realizza una prima attuazione degli scopi politicamente determinati.²⁸¹

In quanto tali, gli atti di alta amministrazione costituiscono “una species del più ampio genus degli atti amministrativi”, soggiacendo, conseguentemente, al regime giuridico previsto per questi ultimi, “sia pure con talune peculiarità”, connesse alla loro natura discrezionale.

Difatti il controllo che il giudice può esercitare su tali atti “non è della stessa ampiezza di quello esercitato in relazione ad un qualsiasi atto amministrativo, ma si appalesa meno intenso e circoscritto”.²⁸²

Ad ogni modo la giurisprudenza successiva ha spesso fatto riferimento a tale pronuncia, ravvisandovi una conferma dell’importanza del parametro giuridico ai fini della individuazione degli atti sindacabili giurisdizionalmente. Si vedano le pronunce prima richiamate delle Sezioni Unite.

²⁷⁶ Sentenza n. 81 del 2012, punto 4.2. del Considerato in Diritto, Corte costituzionale.

²⁷⁷ CASETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, 15 ed., Milano, Giuffrè, 2013, p. 43.

²⁷⁸ Tale nozione non è di creazione giurisprudenziale ma affonda le sue radici nel R.d. 1122 del 1805, poi ripreso dal R.d. 466 del 1907, che disponeva la deliberazione del Consiglio dei ministri per le questioni riguardanti l’alta amministrazione. La nozione è stata poi ripresa e ampliata da giurisprudenza e dottrina. Sul punto TUBERTINI C., *Atti politici*, cit., p. 516.

²⁷⁹ CERULLI I. V., *Politica e amministrazione tra atti “politici” e atti “di alta amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2009, p. 121.

²⁸⁰ Sentenza n. 4502 del 2011. Consiglio di Stato.

²⁸¹ CUGURRA G., *L’attività di alta amministrazione*, Padova, CEDAM, 1973, pp. 108 e ss.

²⁸² Sentenza 4502 del 2011, Consiglio di Stato.

Più precisamente, in relazione agli atti di alta amministrazione il sindacato di legittimità non può investire il merito.²⁸³ La valutazione del giudice non può quindi interamente sostituirsi a quella già compiuta dall'organo emanante, ma deve limitarsi a verificare profili di contraddittorietà e lacune procedimentali. Il controllo del giudice si concretizza in un sindacato attinente alla stretta legittimità dell'atto, che pertanto può essere contestato solo per incompetenza, violazione della legge ed eccesso di potere sotto il solo profilo della illogicità.²⁸⁴

2. IL CASO UAAR E I DIVERSI GRADI DI GIUDIZIO

Come già ricordato, in tempi recenti le più Alte corti sono intervenute per la prima volta sulla questione del diritto delle confessioni di accedere al procedimento bilaterale.

L'occasione per affrontare la delicata materia dei rapporti tra Stato e confessioni è giunta da una vicenda che ha preso le mosse dal diniego dell'istanza di intesa presentata dall'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (o UAAR).

Il caso UAAR si è aperto nel 1996, quando l'istanza ex art. 8, 3 comma Cost. presentata dall'associazione è stata respinta con determinazione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, poi annullata per incompetenza dell'organo emanante.²⁸⁵

²⁸³ DEL SIGNORE M., *Commento all'art. 31*, cit., p. 1490.

²⁸⁴ CERULLI I. V., *Politica e amministrazione*, cit., p. 132.

²⁸⁵ La determinazione è stata impugnata dall'associazione con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. In sede di ricorso l'UAAR lamentava la violazione dell'art 2, l. 400/1988, ai sensi del quale gli atti concernenti i rapporti di cui all'art 8, 3 comma Cost. devono essere sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei ministri. Nel caso di specie, dalla risposta siglata dal Sottosegretario non risultava tuttavia una corrispondente deliberazione del Consiglio.

Nel ricorso veniva poi indirettamente affrontato il problema legato alla natura dell'atto di avvio delle trattative, che diverrà centrale nella vicenda. Secondo l'associazione "il diniego qui impugnato" atteneva "all'esercizio di un potere amministrativo, dal quale è esente ogni profilo di discrezionalità politica". Da qui la menzione tra i motivi di impugnazione all'eccesso di potere per sviamento e alla violazione dell'art. 3, l. 1. 241/1990, disposizione che statuisce l'obbligo di motivazione dei *provvedimenti amministrativi*. Cfr. ricorso consultabile al sito www.uaar.it.

Ad ogni modo il ricorso veniva accolto per incompetenza.

Per una ricostruzione della vicenda si veda ALICINO F., *La legislazione sulla base di intese*, cit., pp. 185 e ss., pp. 218 e ss.

Nel 2003 il diniego ha trovato conferma in una deliberazione del Consiglio dei ministri, motivata in forza della insussistenza nel soggetto istante dei requisiti necessari per la conclusione di un'intesa. Secondo l'organo l'associazione difettava della natura confessionale richiesta dal testo costituzionale per la stipulazione di un accordo.²⁸⁶

La nota della Presidenza del Consiglio è stata impugnata dinanzi al Tar Lazio.

In questa sede l'UAAR ha chiesto l'annullamento dell'atto di diniego, contestando l'interpretazione restrittiva che della nozione di confessione ha fornito il Governo e sostenendo di poter essere qualificata come soggetto confessionale.

Le argomentazioni apportate dall'Esecutivo non hanno insistito sulla impossibilità per un'associazione ateistica di essere inclusa nel novero delle confessioni religiose e quindi compresa nell'ambito di applicazione dell'art. 8, 3 comma Cost. La posizione processuale della difesa erariale si è piuttosto fondata sulla eccezione del difetto assoluto di giurisdizione, motivato in ragione della natura politica del provvedimento impugnato.

La tesi di parte pubblica muove dalla considerazione che le trattative finalizzate alla sottoscrizione di un'intesa ex art. 8, 3 comma Cost, disposizione che secondo l'Avvocatura generale dello Stato è definibile come "norma sulla produzione giuridica", rientrano in un procedimento teso all'emanazione di una legge. L'intesa parteciperebbe conseguentemente della stessa natura politica del procedimento legislativo, di cui costituisce un atto prodromico. Sulla scorta di ciò si afferma che "la confessione religiosa", la quale aspiri alla stipula dell'intesa, "non è portatrice di alcuna situazione soggettiva giuridicamente qualificata, ma tutt'al più di un'aspirazione di mero fatto", analoga a quella di qualsiasi privato che auspichi un determinato intervento legislativo.²⁸⁷

²⁸⁶ In prima battuta la deliberazione del Consiglio dei ministri afferma che la professione di ateismo, espressione di quella libertà religiosa tutelata dall'art 19 Cost., ammissibile "quanto all'esercizio in qualsiasi forma, individuale e associata, purché non integrante riti contrari al buon costume, non può "essere regolata in modo analogo a quanto esplicitamente disposto dall'articolo 8 della Costituzione per le sole confessioni religiose". L'Esecutivo dà poi una definizione di "confessione religiosa", la quale deve essere intesa come "un fatto di fede rivolto al divino e vissuto in comune tra più persone che lo rendono manifesto nella società tramite una propria particolare struttura istituzionale". Cfr. lettera di risposta del Consiglio dei ministri consultabile sul sito www.uaar.it

²⁸⁷ Per una ricostruzione delle argomentazioni dell'Avvocatura dello Stato si veda DI MUCCIO G., *Atti politici e intese tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche: brevi note a Corte di*

Con sentenza n. 12539 del 2008 il Tar Lazio ha accolto l'eccezione in rito del Governo, riconoscendo la natura politica della decisione impugnata. In particolare, il giudice amministrativo ha ritenuto che il Governo sia "libero di assumere le più ampie determinazioni nella materia dei rapporti con le confessioni religiose, salva la responsabilità politica nei confronti del Parlamento", con la conseguenza che la confessione religiosa è "titolare non già di una situazione soggettiva qualificata, e dunque di una pretesa giustiziabile", ma di una mera aspirazione.²⁸⁸

A tale pronuncia hanno fatto seguito le sentenze del Consiglio di Stato e delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, che saranno oggetto di un esame più approfondito. Al momento è sufficiente rilevare che le due corti hanno riconosciuto la sindacabilità dell'atto di diniego di apertura delle trattative.

Il caso è quindi tornato nuovamente davanti al Tar, che con sentenza n. 7068 del 2014 ha respinto la richiesta di annullamento dell'UAAR.

La parte motiva della pronuncia si apre con la considerazione che il riconoscimento della natura confessionale di un ente coinvolga valutazioni e apprezzamenti oggettivamente opinabili. Conseguentemente, il sindacato giurisdizionale, "oltre che in un controllo di ragionevolezza, logicità e coerenza della motivazione del provvedimento impugnato", deve limitarsi "alla verifica che quel medesimo provvedimento non abbia esorbitato dai margini di opinabilità".²⁸⁹

Il giudice intervenire non può quindi intervenire sull'operazione di accertamento della natura confessionale compiuta dal Governo, al fine di "sostituirla con una diversa valutazione basata su una diversa ricostruzione dei caratteri e degli indici rilevanti per una siffatta qualificazione".²⁹⁰

In relazione al caso di specie il Tar ha escluso un superamento del margine di opinabilità.

Le determinazioni assunte dal Governo in ordine al carattere non confessionale dell'UAAR si sono rifatte ad una concezione positiva di confessione, intesa come "fatto di fede rivolto al divino", e hanno per converso escluso da tale nozione un

Cassazione, sez. unite civ., sentenza 28 giugno 2013, n. 16305, in Federalismi.it, Rivista telematica di diritto pubblico comparato, italiano ed europeo (www.federalismi.it), 20, 2013.

²⁸⁸ Sentenza n. 12539 del 2008, Tar Lazio.

²⁸⁹ Sentenza n. 7068 del 2014, punto 4.1, Tar Lazio, ove viene richiamata la sentenza n. 1013 del 2014, Corte di Cassazione, Sezioni Unite civili.

²⁹⁰ Sentenza n. 7068 del 2014, punto 4.1, Tar Lazio.

contenuto negativo, teso “a negare l’esistenza del trascendente”. In questo modo, osserva il giudice amministrativo, tali valutazioni si sono allineate “con il significato che la religione assume nell’accezione comune”, non risultando pertanto manifestamente inattendibili o implausibili.²⁹¹

Ma è l’ammissibilità di un controllo giurisdizionale sull’atto di diniego delle trattative, più che la nozione di confessione religiosa, ad essere stata oggetto di esame da parte del Consiglio di Stato, della Corte di cassazione e da ultimo della Corte costituzionale, davanti alla quale il Governo ha sollevato conflitto di attribuzione avverso la sentenza delle Sezioni Unite.

2.1. IL CONSIGLIO DI STATO E LE SEZIONI UNITE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

La questione di fondo, intorno alla quale ruota il contenzioso, è quella della possibile inclusione nella categoria degli atti politici della determinazione governativa riguardante l’apertura delle trattative finalizzate alla stipulazione dell’intesa.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 6083 del 2011,²⁹² affronta il thema decidendum collocandosi nel solco già tracciato dalla ampia giurisprudenza in materia, ancorando l’insindacabilità del provvedimento impugnato alla presenza dei due elementi, di natura soggettiva e oggettiva, che caratterizzano l’atto politico.

Rispetto al caso UAAR il Collegio, mentre ritiene sussistente il requisito soggettivo, essendo le decisioni concernenti l’intesa affidate alla competenza del Consiglio dei ministri, rileva la mancanza di quello oggettivo.

²⁹¹ Sentenza n. 7068 del 2014, punto 4.4, Tar Lazio.

²⁹² Per un commento sulla sentenza, tra gli altri, si veda PASQUALI C. J., *Il diritto all’avvio delle trattative per la stipulazione delle intese ex art. 8, 3 comma, Cost. (brevi note a Cons. Stato, sez. IV, sent. 18 novembre 2011, n. 6083)*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), marzo 2012; CANONICO M., *La stipulazione di intese con lo Stato: diritto delle confessioni religiose o libera scelta del Governo?*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), aprile 2012; TOZZI V., *Ripartizione delle competenze e limiti costituzionali della previsione delle intese fra confessioni religiose diverse dalla cattolica e lo Stato italiano*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), maggio 2012; BERTOLINI F., *Principio pattizio o obbligo del Governo di avviare le trattative per la stipula dell’intesa con la confessione religiosa*, in Forum di Quaderni costituzionali, Rivista telematica (www.forumcostituzionale.it), aprile 2012; BERLINGÒ S., *L’affaire dell’U.A.A.R.: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 4, 2014.

Al fine di dimostrare l'assenza di tale elemento, il Consiglio di Stato ricorre all'argomento della necessaria bilateralità della disciplina dei rapporti Stato-confessioni, da intendersi nel senso che le confessioni sono libere di entrare in relazione con lo Stato, ma ove decidano di farlo hanno il dovere di ricorrere allo strumento dell'intesa,²⁹³

L'obbligatorietà della bilateralità rende illegittimo qualunque intervento legislativo unilaterale in materia di rapporti e vincola il Parlamento al contenuto dei patti intercorsi tra soggetto confessionale e soggetto statale.

I limiti che il Legislatore incontra nell'ambito del procedimento bilaterale escludono, a detta dell'organo giudicante, la qualificazione politica del provvedimento impugnato. Il carattere vincolato del potere legislativo risulterebbe difatti "difficilmente compatibile con la ritenuta afferenza all'indirizzo politico generale dello Stato" delle scelte relative all'apertura delle trattative.²⁹⁴

La pronuncia non si arresta a tale argomento. La parte motiva difatti si amplia, spostando il discorso sul piano dei principi costituzionali.

Il Consiglio fa qui leva sulla "necessità" di includere le determinazioni governative sull'avvio dei negoziati nel novero degli atti giustiziabili, vista l'ampia discrezionalità che caratterizza l'intero procedimento bilaterale.

²⁹³ Sul punto si veda CASUSCELLI G., DOMIANELLO S., *Intese con le confessioni diverse dalla cattolica*, cit., p. 46-47. Vi si afferma che le confessioni acattoliche "non possono e non devono essere costrette a ricercare e a raggiungere accordi non ritenuti opportuni", ciò non significa però che possano intervenire autonomamente nell'ambito dei rapporti. Lo stesso vale per lo Stato. Sostanzialmente "il sistema costituzionale che presiede alla regolamentazione normativa del fattore religioso induce ad escludere che le confessioni religiose e lo Stato possano ritenersi autorizzati a disattendere il principio della disciplina concordata dei loro rapporti. All'opposto, persuade dell'esistenza di un obbligo a contrattare la materia dei rapporti, che in positivo si può tradurre soltanto nel diritto ad esigere il reciproco rispetto della regola della bilateralità".

Proprio tale facoltatività era stata utilizzata dal Tar come argomento a sostegno del carattere politico del provvedimento impugnato. Sul punto il Consiglio di Stato precisa come la matrice volontaristica dell'istanza di intesa sia inconferente con la questione oggetto di giudizio. Tale facoltatività, precisano i giudici, discende dall'autonomia organizzativa riconosciuta alle confessioni, la quale implica la libertà di decidere se rapportarsi o meno con lo Stato. Cfr. sentenza n. 6083 del 2011, punto 6 del Diritto, Consiglio di Stato

L'organo giudicante compie qui un errore di analisi del contenuto della norma costituzionale, facendo discendere l'autonomia organizzativa dal 1 comma, anziché dal 2 comma, dell'art. 8 Cost. Come rileva PASQUALI C. J., *Il diritto all'avvio delle trattative*, cit., p. 5, in particolare la nota n. 11, e pp. 11-12.

²⁹⁴ Sentenza n. 6083 del 2011, punto 5-6 del Diritto, Consiglio di Stato.

Una simile discrezionalità difatti, se lasciata completamente all'arbitrio dell'Esecutivo, darebbe vita ad “un sistema fondato su evidenti discriminazioni, diversi potendo essere i contenuti delle intese stipulate dallo Stato con diverse confessioni religiose e diversa potendo essere la posizione delle organizzazioni per le quali il Governo non ritenga di addivenire ad un'intesa”.²⁹⁵

La consapevolezza dell'impossibilità di escludere totalmente la discrezionalità dell'Esecutivo e del conseguente rischio di un sistema altamente discriminatorio porta il Collegio a considerare giustificabile “l'attenuazione” che il principio di eguaglianza subisce nell'ambito dei rapporti Stato-confessioni, entro però il limite della eguale libertà.

L'esigenza di garantire a tutti i soggetti confessionali un'uguale misura di libertà non consente “al Governo di introdurre previsioni che, in modo arbitrario o immotivato, limitino la libertà” di una confessione rispetto a quella riconosciuta alle altre.²⁹⁶

Conseguentemente, in forza del 1 comma dell'art 8 Cost., l'accesso all'intesa, strumento di libertà, deve essere riconosciuto a tutti i soggetti definibili come confessioni religiose.

Pertanto, “l'avvio delle trattative può addirittura considerarsi obbligatorio sol che si possa pervenire a un giudizio di qualificabilità del soggetto come confessione religiosa”, giudizio che non rientra nell'ambito della più ampia discrezionalità politica ma presenta i tratti tipici della discrezionalità valutativa come ponderazione di interessi.²⁹⁷

²⁹⁵ Sentenza n. 6083 del 2011, punto 7 del Diritto, Consiglio di Stato.

²⁹⁶ Sentenza n. 6083 del 2011, punto 7 del Diritto, Consiglio di Stato.

L'organo giudicante fa riferimento a indebite limitazioni “della libertà di organizzazione” che potrebbero derivare dall'affidamento della materia dei rapporti Stato-confessioni alla più ampia discrezionalità politica.

Risulta errato il riferimento alla libertà di organizzazione. Sarebbe stato più corretto fare riferimento alla più generale libertà religiosa. Sul punto PASQUALI C. J., *Il diritto all'avvio delle trattative*, cit. p. 12.

²⁹⁷ Sentenza n. 6083 del 2011, punto 8-9 del Diritto, Consiglio di Stato.

Da un lato, secondo l'organo giudicante, vi sarebbe l'interesse della confessione istante che, “nel richiedere di stipulare un'intesa con lo Stato, ha evidentemente ritenuto tale via idonea a un miglior perseguimento dei propri fini istituzionali”, dall'altro lato l'interesse dello Stato “sotteso alla selezione dei soggetti con cui avviare le trattative e alla loro preliminare ed ineludibile qualificazione come confessioni”.

Si configura quindi un diritto all'avvio delle trattative che spetta in egual misura a tutte le confessioni religiose.

Quanto alle altre fasi del procedimento bilaterale, il Collegio giudicante fa salva la facoltà del Governo di non stipulare l'intesa all'esito delle trattative e la libertà del Parlamento di non attribuire forza normativa all'accordo siglato.

Nel complesso l'apparato argomentativo sviluppato dal Consiglio di Stato appare piuttosto debole e presenta più di un profilo contestabile.

In primo luogo, si rileva l'inconferenza del primo argomento utilizzato per dimostrare l'insussistenza dell'elemento oggettivo, riguardante la natura atipica della "legge sulla base di intese".²⁹⁸

La differenza tra il soggetto nei cui confronti il vincolo rilevato dall'organo giudicante opera, vale a dire il Parlamento, e il soggetto autore dell'atto della cui natura si discute, il Governo, mostra come la constatazione che il contenuto della legge in materia di rapporti Stato-confessioni sia condizionato dal precedente accordo non apporti nulla ai fini della risoluzione del thema decidendum. Non si comprende difatti come un limite riguardante il potere legislativo possa incidere anche sull'ampiezza della discrezionalità dell'Esecutivo.²⁹⁹

Quanto al secondo argomento, si evidenzia innanzitutto un ingiustificato cambiamento di prospettiva.

Il Collegio difatti parte dalla constatazione della necessaria sindacabilità dell'atto impugnato, vista la discrezionalità che lo contraddistingue, per poi ricavare la natura amministrativa dello stesso.³⁰⁰ Tuttavia, la sindacabilità del provvedimento, e quindi la presenza di vincoli atti a circoscrivere la discrezionalità dell'organo emanante, andava dimostrata, dovendo apparire come conclusione del ragionamento dei giudici, e non assunto di partenza.

²⁹⁸ Cfr. Sentenza n.6083 del 2011, punto 6 del Diritto, Consiglio di Stato, ove i giudici fanno salva "la libertà del legislatore di non attribuire forza normativa ai contenuti scaturenti dalle intese, evitando di emanare la legge attuative delle stesse e lasciando loro, dunque, un valore meramente negoziale".

²⁹⁹ CANONICO M., *La stipulazione di intese con lo Stato*, cit., pp. 9-10. Secondo l'A., "per qualificare l'atto governativo", non pare "possa avere rilevanza la limitazione che grava sul successivo e meramente eventuale ruolo che dovrà svolgere altro e diverso soggetto". L'A. inoltre, rileva come "l'impiego della espressione "appare difficilmente incompatibile", che non esclude in maniera netta la conciliabilità" tra natura politica delle determinazioni governative e limitazioni gravanti sul Parlamento, induca "il sospetto che lo stesso Collegio giudicante non sia del tutto convinto del proprio assunto".

³⁰⁰ Di petizione di principio parla CANONICO M., *La stipulazione di intese*, cit. p. 10.

L'organo giudicante sembra così confondere ciò che è auspicabile con ciò che andrebbe dimostrato.

Il ragionamento sviluppato rivela poi un'intima contraddittorietà. Secondo i giudici la discrezionalità delle decisioni governative, che rende necessaria la loro inclusione nell'area della sindacabilità, si manifesta non solo quanto all'individuazione dell'interlocutore religioso, ma anche quanto all'an dell'intesa. Se ne dovrebbe ricavare la legittimità di un intervento giurisdizionale non solo sull'atto di avvio delle trattative, ma anche in relazione alla fase conclusiva del procedimento e quindi alla concessione dell'intesa.³⁰¹

Gli effetti discriminatori che il Consiglio di Stato ricondurrebbe all'alta discrezionalità delle decisioni in materia di intesa mostrano, poi, una erronea interpretazione della ratio dell'istituto bilaterale.

Tra le paventate discriminazioni che il Consiglio intende evitare ammettendo il sindacato giurisdizionale viene difatti menzionata la diversità di contenuti degli accordi. Tale evenienza tuttavia, lungi dal costituire disparità di trattamento, rappresenta la concreta realizzazione della funzione che il testo costituzionale attribuisce all'intesa, nel cui ambito dovrebbero trovare riconoscimento le diverse peculiarità delle identità confessionali.³⁰² Non è la differenziazione dei contenuti degli accordi che conduce a illegittime discriminazioni tra i vari gruppi religiosi, quanto piuttosto il contrario fenomeno di standardizzazione e omologazione prodotto dall'uso inappropriato dell'atto bilaterale.

Resta però l'innegabile portata di una interpretazione congiunta del 1 e 3 comma dell'art. 8 Cost.

Il Consiglio di Stato ricava dall'art 8, 1 comma Cost. l'esigenza di assicurare un'uguale misura di libertà a tutte le confessioni, e quindi un uguale accesso agli strumenti che ne garantiscono l'esercizio.

Conseguentemente, interpretando l'intesa quale mezzo di libertà giunge a riconoscere che l'accesso a tale istituto deve essere riconosciuto a qualunque soggetto presenti le caratteristiche per essere qualificato come confessione.

³⁰¹ TOZZI V., *Ripartizione delle competenze*, cit., p. 13, sottolinea la singolarità di tale ragionamento.

³⁰² Sul punto di veda CANONICO M., *La stipulazione di intese*, cit., pp. 10-11.

Si tratta, a ben vedere, di un uso ancora incerto dei principi costituzionali, come dimostra il fatto che l'organo giudicante abbia sentito l'esigenza di ricorrere ad altre argomentazioni per sostenere la natura giustiziabile dell'atto impugnato, e talvolta fondato su un'inesatta interpretazione dell'art. 8 Cost; un primo passo però che ha consentito alle Sezioni Unite, con la sentenza n. 16305 del 2013,³⁰³ di sviluppare una lettura ancor più convincente delle norme chiave del microsistema costituzionale riguardante la libertà religiosa.

I giudici di legittimità, al pari del Consiglio di Stato, individuano il nucleo della controversia nella "qualificazione come atto politico del provvedimento che nega l'inizio della trattativa".³⁰⁴

In merito le Sezioni Unite confinano "in margini esigui l'area dell'immunità giurisdizionale", escludendola "allorquando l'atto sia vincolato ad un fine desumibile dal sistema normativo".³⁰⁵

Aderendo alle conclusioni cui è giunta la giurisprudenza amministrativa, di legittimità e costituzionale, prima richiamate, la Corte di Cassazione identifica quindi il requisito oggettivo dell'atto politico nella assenza di un parametro giuridico che, indirizzando il potere esercitato dall'Esecutivo e assoggettandolo conseguentemente ad un obiettivo predeterminato, sottragga il relativo provvedimento dall'area della insindacabilità.

Si tratterebbe pertanto di valutare la sussistenza di un simile parametro in materia di intesa.

Sul punto la Corte di Cassazione rileva la mancanza di una legge generale sulla libertà religiosa, di una normativa che disciplini anche l'attività dell'Esecutivo nell'ambito del procedimento bilaterale. Contestualmente, tuttavia, precisa che l'assenza di una normazione specifica non esclude ex se che vi siano criteri normativi alla stregua dei

³⁰³ Per un commento della sentenza tra gli altri PASQUALI C. J., *Accesso alle intese e pluralismo religioso: convergenze apicali di giurisprudenza sulla "uguale libertà" di avviare trattative ex art. 8 Cost., terzo comma*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 26, 2013; DI MUCCIO G., *Atti politici e intese tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche: brevi note a Corte di cassazione, sez. unite civ., sentenza 28 giugno 2013, n. 16305*, Federalismi.it, Rivista telematica di diritto pubblico comparato, italiano e europeo (www.federalismi.it), 20, 2013; BERLINGÒ S., *L'affaire dell'U.A.A.R.*, cit..

³⁰⁴ Sentenza n. 16305 del 2013, punto 4 del Diritto, Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

³⁰⁵ Sentenza n. 16305 del 2013, punto 4.3 del Diritto, Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

quali giudicare il provvedimento impugnato. Eventuali parametri possono difatti individuarsi tra i principi fondamentali e tra quelli costituzionali.³⁰⁶

Al pari dell'organo amministrativo, dunque, la Corte di Cassazione risolve la questione sul piano dei principi, tornando a fondare l'apparato argomentativo sull'art 8, 1 comma Cost. Tuttavia, a differenza del Consiglio di Stato, i giudici di legittimità valorizzano la portata dell'eguale libertà alla luce del principio supremo di laicità.³⁰⁷

Le Sezioni Unite riconducono il carattere laico del nostro ordinamento, improntato ad un pluralismo confessionale e culturale, all'eguale libertà, per poi individuare in tale principio lo scopo ultimo dell'atto bilaterale.

È proprio al fine di assicurare un'eguale misura di libertà a tutte le confessioni che, a detta dei giudici di legittimità, "la Costituzione prevede che normalmente laicità e pluralismo siano realizzati e temperati anche tramite il sistema delle intese".

È qui condensata la ratio del 3 comma dell'art 8 Cost.

L'eguale libertà, nella sua accezione di diritto a pretendere un trattamento differenziato ove siano in gioco profili dell'esercizio della libertà religiosa legati alle peculiarità identitarie, letta unitamente al principio di separazione, richiede che la promozione del

³⁰⁶ Sentenza n. 16305 del 2013, punto 5.1 del Diritto, Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

A fronte di tale considerazione la Corte dimostra l'infondatezza di un argomento utilizzato dall'Avvocatura dello Stato a sostegno della insindacabilità del provvedimento impugnato.

Quest'ultima aveva fatto leva su un passaggio della sentenza n. 346 del 2002, della Corte costituzionale, ove si affermava che il Governo non fosse vincolato "a norme specifiche per quanto riguarda l'obbligo, su richiesta della confessione, di negoziare e di stipulare l'intesa".

A detta delle Sezioni Unite la Consulta si sarebbe qui limitata a constatare la mancanza di una disciplina specifica relativa alla posizione del Governo all'interno del procedimento di intesa, rilevando una circostanza di fatto senza dedurre l'insussistenza dell'obbligo di aprire le trattative. Così sottolinea PASQUALI C. J., *Accesso alle intese*, cit., pp. 7-8.

L'autore valorizza inoltre il passaggio successivo della pronuncia, ove i giudici di legittimità affermano che una legge generale sulla libertà religiosa si tradurrebbe in un rafforzamento del sistema di garanzie di tale diritto "poiché essa riguarderebbe ogni manifestazione collettiva del sentimento religioso e farebbe affievolire il tentativo (o il pericolo) di conquista, tramite le intese di discipline privilegiate". In tal modo, secondo l'autore, le Sezioni Unite aderiscono all'orientamento, costituzionalmente fondato, che affida alla legislazione unilaterale la disciplina generale della libertà religiosa e critica l'uso inappropriato dell'intesa qual strumento di concessione di un regime privilegiario.

Le Sezioni Unite escludono altresì la rilevanza di una seconda "suggerzione" utilizzata dalla difesa erariale. I giudici di legittimità considerano poco significativo il fatto che l'art. 2, lett. 1., l. 400/1988 attribuisca alla competenza del Consiglio dei ministri gli atti concernenti i rapporti di cui all'art 8 Cost. Tale disposizione si limita ad attestare la provenienza dell'atto da un organo di vertice, che tuttavia non implica ex se l'insindacabilità, dovendo sussistere contestualmente il requisito oggettivo.

³⁰⁷ BERLINGÒ S., *L'affaire U.A.A.R.*, cit., p. 12.

fattore religioso alla base della laicità positiva e del pluralismo confessionale aperto sia realizzato per il tramite di una cooperazione con le singole realtà confessionali.

In questi termini la bilateralità garantisce contestualmente l'intangibilità "delle sfere in cui si manifesta l'esercizio dei diritti civili" e "l'indipendenza delle confessioni nel loro ambito", nonché il diritto riconosciuto a queste ultime "di essere ugualmente libere davanti alla legge" e "di diversificarsi".

È qui implicito il riconoscimento del principio di distinzione degli ordini quale condizione della bilateralità, volta a garantire l'indipendenza tanto delle confessioni quanto dello Stato, evitando indebiti interventi unilaterali in un ambito in cui l'ordine temporale e quello confessionale si riconoscono reciproca sovranità; nonché l'individuazione del diritto alla differenza come ratio dell'atto bilaterale, volto a valorizzare le legittime differenze esistenti tra le realtà confessionali.³⁰⁸

La Corte considera la valutazione della natura confessionale di un soggetto premessa basilare perché allo stesso sia consentito accedere al sistema di garanzie prima descritto.³⁰⁹

In questa prospettiva i giudici di legittimità giungono ad affermare che, proprio per evitare una indebita compressione di tale sistema di tutele e del principio di eguale libertà su cui lo stesso si fonda, "l'attitudine di un culto a stipulare intese con lo Stato" non possa essere rimessa all'assoluta discrezionalità del Governo.³¹⁰

La pronuncia conferma dunque le conclusioni cui era giunta la sentenza del Consiglio di Stato, facendo discendere l'avvio delle trattative dalla qualificazione del soggetto come confessione religiosa e includendo tale valutazione nell'ambito della discrezionalità tecnica.

Colmando una lacuna lasciata aperta dalla precedente sentenza, la Corte di Cassazione individua i criteri cui il Governo può ricorrere per la individuazione dei soggetti confessionali.³¹¹ In particolare, mancando disposizioni normative in materia, le

³⁰⁸ PASQUALI C. J., *Accesso alle intese*, cit., p. 11 parla di una "ricostruzione delle esigenze di composizione dei principi di autolimitazione della sovranità temporale dinanzi all'ordine religioso, del pluralismo confessionale, della specificità del diritto pattizio e del divieto di ingerenza nell'ordine temporale dello Stato".

³⁰⁹ Sentenza n. 16305 del 2013, punto 6.1 del Diritto, Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

³¹⁰ Sentenza n. 16305 del 2013, punto 7 del Diritto, Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

³¹¹ In merito all'applicabilità di tali criteri all'U.A.A.R. da COLAIANNI N., *Ateismo del combat e intesa con lo Stato*, in *Rivista AIC, Rivista telematica* (www.rivistaaic.it), 4, 2014, pp. 11-13.

Sezioni Unite ricordano i parametri “che nell’esperienza giuridica”, ed in particolare in quella della giurisprudenza costituzionale, “vengono utilizzati per distinguere le confessioni religiose da altre organizzazioni sociali”,³¹² per i quali la natura confessionale può risultare, oltre che dall’autoqualificazione, “da precedenti riconoscimenti pubblici”, “dallo statuto”, e “dalla comune considerazione”.³¹³

In merito alle ulteriori fasi del procedimento bilaterale, le Sezioni Unite, diversamente dal Consiglio di Stato, operano un self-restraint, affermando espressamente di non volersi pronunciare “sulla esistenza di un diritto alla chiusura delle trattative o all’esercizio dell’azione legislativa”, questioni ritenute estranee all’ambito decisionale.

Del resto, i giudici di legittimità ritengono irrilevante ai fini della valutazione della sussistenza di una pretesa giustiziabile all’apertura dei negoziati stabilire se il Governo sia parimenti tenuto a sottoscrivere l’intesa e a presentare il relativo disegno di legge di approvazione.

Ciò in virtù della netta distinzione tra le due fasi in cui si articola il procedimento di intesa: le trattative, ove opera il principio di bilateralità, disciplinate secondo i canoni dell’attività amministrativa, e l’approvazione dell’accordo mediante legge, che “segue le regole e le possibili vicende, ordinarie o conflittuali, proprie degli atti di normazione”.³¹⁴

Le possibili variabili che si registrano nella seconda fase non incidono “sulla natura della situazione giuridica che sta alla base della bilateralità pattizia”, circoscritta alla prima fase.³¹⁵

Dunque, le Sezioni Unite, al pari del Consiglio di Stato, ricavano la sindacabilità dell’atto di apertura delle trattative da una lettura combinata del 1 e del 3 comma dell’art 8 Cost., riconoscendo l’inconferenza rispetto alla natura di tale provvedimento

³¹² Viene qui richiamata la sentenza n. 467 del 2002, Corte costituzionale.

³¹³ Le Sezioni Unite fanno riferimento alla sentenza n. 195 del 2003, Corte costituzionale.

³¹⁴ Sentenza n. 16305 del 2013, punto 8 del Diritto, Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

Se è vero che la Corte non nega né riconosce un diritto alla stipulazione dell’intesa, è altrettanto vero che nel momento in cui subordina l’intero procedimento bilaterale ai canoni amministrativi, limita il potere dell’Esecutivo anche quanto alla conduzione delle trattative e alla sottoscrizione dell’accordo, escludendo un’assoluta discrezionalità. Così rileva PASQUALI C. J., *Accesso alle intese*, cit., pp. 16-17.

³¹⁵ Sentenza n. 16305 del 2013, punto 8 del Diritto, Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

del dato della eventualità della conclusione positiva dei negoziati e dell'approvazione dell'accordo mediante legge.

Entrambi gli argomenti verranno confutati dalla Corte costituzionale.

2.2 LA CORTE COSTITUZIONALE

Va fin da subito rilevato che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 52 del 2016,³¹⁶ tratta il tema della natura della responsabilità del Governo nell'ambito del procedimento bilaterale senza fare espressa menzione alla categoria dell'atto politico, sviluppando il ragionamento sul solo piano costituzionale, al fine di individuare canoni

³¹⁶ Per un commento alla sentenza, tra gli altri, ALICINO F., *La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016, Corte costituzionale*, in Osservatorio sulle fonti (www.osservatoriosullefonti.it), 2, 2016; BONOMI M. S., *L'avvio delle trattative per stipulare intese ex art 8 Cost. costituisce attività politica insindacabile*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2017, pp. 68 e ss.; COCOZZA V., *La garanzia dell'intesa nell'art 8 Cost., terzo comma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoeconfessionale.it), 11, 2017; DI COSIMO G., *Carta bianca al Governo sulle intese con le confessioni religiose (ma qualcosa non torna)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoeconfessionale.it), 2, 2017; LANEVE G., *Conflitti costituzionali e conflitti di giurisdizione sul procedimento relativo alla stipula delle intese ex art. 8, comma 3, Cost., riflessioni a partire da un delicato (inusuale) conflitto fra poteri, tra atto politico e principio di laicità*, in *Rivista AIC, Rivista telematica* (www.rivistaaic.it), 2, 2017; LEONE S., *L'aspettativa di avviare con lo Stato una trattativa finalizzata alla stipula di un'intesa ex art. 8, comma terzo, Cost. non è assistita da enforcement giudiziario. Ma il diniego governativo non pregiudica, ad altri fini, la posizione dell'istante*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rivista telematica (www.forumcostituzionale.it), aprile 2016; PARISI M., *Principio pattizio e garanzia dell'eguaglianza tra le confessioni religiose: il punto di vista della Consulta nella sentenza n. 52 del 2016*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoeconfessionale.it), 13, 2017; PASQUALI C. J., *Interpretazione assiologica*, cit.; PIN A., *L'inevitabile caratura politica dei negoziati tra il Governo e le confessioni e le implicazioni per la libertà religiosa: brevi osservazioni a proposito della sentenza n. 52 del 2016*, in *Federalismi.it, Rivista telematica di diritto pubblico comparato, italiano ed europeo* (www.federalismi.it), 7, 2016; RUGGERI A., *Confessioni religiose e intese tra iurisdictio e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili*, in *Federalismi.it, Rivista telematica* (www.federalismi.it), 7, 2016; FLORIS P., *Le intese tra conferme e ritocchi*, cit.; MACRÌ G., *Il futuro delle intese (anche per l'UAAR) passa attraverso una legge generale sulla libertà religiosa. Brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016*, in www.osservatorioaic.it, ottobre 2016; NICOTRA I., *Le intese con le confessioni religiose in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in *Federalismi.it, Rivista telematica di diritto pubblico comparato, italiano ed europeo* (www.federalismi.it), 8, 2016; CANONICO M., *Libera scelta del Governo l'avvio di trattative finalizzate alla stipulazione di intesa con confessione religiosa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoeconfessionale.it), 30, 2016; LICASTRO A., *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoeconfessionale.it), 26, 2016.

di legalità capaci di circoscrivere la discrezionalità dell'Esecutivo.³¹⁷ La pronuncia si pone così in linea con quanto stabilito nella sentenza n. 81 del 2012, cui si è fatto prima riferimento.

Al pari della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, i giudici delle leggi si concentrano sul significato che l'intesa assume nel contesto costituzionale.

L'impianto argomentativo della pronuncia si apre con la considerazione che il senso dell'art 8, 3 comma Cost. risieda nella estensione del "metodo della bilateralità" alle confessioni non cattoliche in funzione antidiscriminatoria.³¹⁸

Affidando alla cooperazione Stato-confessioni la "disciplina degli ambiti collegati ai caratteri peculiari" delle singole realtà confessionali,³¹⁹ il Costituente ha inteso evitare che il Legislatore intervenisse in materia dando vita ad un regime di carattere premiale, volto a favorire pochi soggetti religiosi.

Nella realtà è stato proprio il sistema bilaterale a rivelarsi altamente discriminatorio.

L'Esecutivo ha impresso all'intesa l'impropria funzione di disciplinare le più generali libertà, al cui godimento sono state ammesse poche confessioni.

Essendo ancora vigente la legislazione sui culti ammessi, i soggetti confessionali si sono visti costretti a rinunciare alle norme speciali di segno identitario, pur di accedere allo status di confessione con intesa. È quindi in errore la pronuncia quando afferma che "l'uniformità dei contenuti delle intese effettivamente stipulate", che i giudici costituzionali riconoscono, dipenda dalla volontà delle parti.³²⁰

La garanzia delle più generali libertà di organizzazione e di azione non dovrebbe dunque passare per il tramite del mezzo bilaterale, finalizzato al solo soddisfacimento delle specifiche esigenze confessionali.

L'estraneità dell'intesa rispetto alla disciplina dei profili comuni della libertà porta la Corte costituzionale ad affermare l'irrelevanza dell'atto bilaterale per la garanzia del principio di cui all'art. 8, 1 comma Cost.

³¹⁷ Così osserva LEONE S., *L'aspettativa di avviare con lo Stato una trattativa*, cit., pp. 3-4.

³¹⁸ Sentenza n. 52 del 2016, punto 5.1 del Considerato in Diritto, Corte costituzionale.

LEONE S., *L'aspettativa di avviare con lo Stato una trattativa*, cit., p. 2, sottolinea come la bilateralità sottragga "allo Stato il potere di calare dall'alto prescrizioni vincolanti". Aderisce alla interpretazione della bilateralità in funzione antidiscriminatoria anche CANONICO M., *Libera scelta del Governo*, cit., p. 13.

³¹⁹ Sentenza n. 52 del 2016, punto 5.1. del Considerato in Diritto, Corte costituzionale.

³²⁰ Sentenza n. 52 del 2016, punto 5.1 del Considerato in Diritto, Corte costituzionale.

Tale passaggio è criticato da ALICINO F., *La bilateralità pattizia*, cit., p. 3.

Più precisamente, i giudici costituzionali limitano l'esigenza di uguaglianza delle confessioni ai soli aspetti essenziali della libertà religiosa. Di conseguenza, non essendo l'intesa funzionale all'esercizio delle basilari facoltà inerenti tale diritto, la sua mancata stipulazione non pregiudicherebbe l'uguale misura di libertà che deve essere garantita a tutte le confessioni.³²¹

Non è quindi l'accordo bilaterale che consente la realizzazione di un'eguale libertà delle confessioni, sufficientemente garantita, oltre che dal 1 comma dell'art 8 Cost, dagli artt. 3, 8 cpv., 19 e 20 Cost.

Ciò consente ai giudici costituzionali di avallare una lettura solitaria dell'istituto dell'intesa,³²² slegata dal riferimento alle disposizioni che compongono il microsistema di norme attinenti alla libertà religiosa.

L'art. 8, 3 comma Cost., privato della funzione di concretizzare i principi di eguaglianza e pluralismo, diviene "disposizione procedurale" riguardante la sola estensione della bilateralità alle realtà "acattoliche", come tale non "meramente servente dei- e perciò indissolubilmente legata ai – primi due commi".³²³

Così contestualizzato l'istituto dell'intesa, i giudici di legittimità passano a esaminare la questione della configurabilità di una pretesa sindacabile all'avvio delle trattative.

Un primo argomento è fornito proprio dal "metodo della bilateralità". A detta della Consulta, il concetto stesso di bilateralità si fonda sulla sussistenza di una concorde volontà delle parti. Tale logica subirebbe una evidente distorsione per effetto del riconoscimento di un obbligo del Governo di avviare i negoziati a fronte della qualificazione confessionale del soggetto istante.³²⁴

Viene poi in rilievo l'eventualità della positiva conclusione delle trattative e quindi della stipulazione dell'intesa.

³²¹ LICASTRO A., *La Corte costituzionale torna protagonista*, cit., pp. 16-17.

³²² FLORIS P., *Le intese tra conferme e ritocchi*, cit., p. 7.

³²³ Sentenza n. 52 del 2016, punto 5.1 del Considerato in Diritto, Corte costituzionale.

³²⁴ Secondo CANONICO M., *Libera scelta del Governo*, cit., p. 14, l'accordo è per definizione "il frutto della volontà dei soggetti interessati convergente su determinati contenuti". L'applicazione di tale principio in materia di intesa comporta l'impossibilità per lo Stato di costringere una confessione a giungere ad un accordo e la pari impossibilità della confessione di imporre allo Stato clausole non gradite".

La matrice volontaristica della bilateralità è stata ricordata dalla Corte costituzionale anche nella sentenza coeva a quella riguardante l'intesa, la pronuncia n. 63 del 2016, come ricorda LICASTRO A., *La Corte costituzionale torna protagonista*, cit. p. 19.

A differenze delle Sezioni Unite, la Corte costituzionale ritiene che per la soluzione del thema decidendum non siano secondarie considerazioni in ordine alla sussistenza di una pretesa giustiziabile alla stipulazione dell'accordo.³²⁵

In merito i giudici delle leggi negano la configurabilità di un diritto all'intesa, rimettendo conseguentemente gli esiti delle trattative all'arbitrio del Governo. L'ampia discrezionalità che conseguentemente caratterizzerebbe l'esito dei negoziati rende sterile e priva di contenuti la riconosciuta sussistenza di un interesse giustiziabile delle confessioni all'accesso del procedimento bilaterale. Sarebbe difatti inutile costringere il Governo a sedersi al tavolo delle trattative con un soggetto confessionale con il quale non intende dialogare.³²⁶

A tali argomentazioni la Corte affianca considerazioni di rilievo istituzionale, tra le quali spicca la necessità di considerare i motivi politici che possono indurre il Governo "a non concedere nemmeno quell'implicito effetto di "legittimazione" in fatto che l'associazione potrebbe ottenere dal solo avvio delle trattative".³²⁷

La qualificazione della natura del soggetto istante è così rimessa alla discrezionalità immune da controlli riconosciuta al Governo.

I giudici delle leggi non potevano però trascurare la gravità delle conseguenze derivanti dall'aver affidato al sostanziale arbitrio dell'Esecutivo l'individuazione delle confessioni religiose. La natura confessionale è difatti richiesta non solo per accedere al sistema delle intese, ma anche per beneficiare di normative di favore attinenti vari aspetti dell'esercizio della libertà religiosa, oltre che delle stesse garanzie costituzionalmente previste.³²⁸

Per arginare gli effetti delle stesse conclusioni, la Corte costituzionale precisa che la negazione dell'avvio delle trattative, per la parte in cui si fonda sulla ritenuta

³²⁵ Sentenza n. 52 del 2016, punto 4 del Considerato in Diritto, Corte costituzionale.

³²⁶ Sentenza n. 52 del 2016, punto 5.2 del Considerato in Diritto, Corte costituzionale.

Secondo RUGGERI A., *Confessioni religiose e intese*, cit., p. 3, "sposta poco, praticamente, che il Governo (e, in ispecie, il Presidente del Consiglio) offra ospitalità a Palazzo Chigi ai rappresentanti della confessione per poi tagliar subito corto e manifestare indisponibilità e vera e propria insofferenza al <<dialogo>>". Di "sterile messa inscena" parla CANONICO M., *Libera scelta del Governo*, cit., p. 17. Aderisce a questa lettura unitaria del procedimento bilaterale anche NICOTRA I., *Le intese con le confessioni religiose*, cit., p. 7.

³²⁷ Sentenza n. 52 del 2016, punto 5.5 del Considerato in Diritto, Corte costituzionale.

³²⁸ CASUSCELLI G., *La tutela dell'identità delle minoranze religiose deve potersi avvalere di un "giudice e un giudizio" (ancora sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 21, 2018, p. 13.

insussistenza del carattere confessionale del soggetto istante, non ha effetti esterni al procedimento bilaterale. In altri termini l'atto di diniego dell'apertura delle trattative, fondato sulla impossibilità di qualificare come confessione religiosa il soggetto richiedente, non impedisce a quest'ultimo di accedere al sistema di garanzie generali della libertà religiosa riservato agli enti confessionali.

“Un conto è l'individuazione, in astratto, dei caratteri che fanno di un gruppo sociale con finalità religiose una confessione, rendendola, come tale, destinataria di tutte le norme predisposte dal diritto comune per questo genere di associazioni”; altra cosa è l'individuazione dell'interlocutore confessionale del Governo in sede di intesa.³²⁹ Nel primo caso vengono in rilievo le esigenze di uguaglianza delle confessioni, a presidio delle quali deve essere ammesso l'intervento del giudice. Nel secondo caso la qualificazione coinvolge delicati apprezzamenti di opportunità, dovendo conseguentemente essere rimessa alla responsabilità politica dell'Esecutivo, sindacabile solo in sede parlamentare.³³⁰

Pertanto “un eventuale atto lesivo”, adottato in un contesto diverso rispetto a quello del procedimento bilaterale, “potrà essere oggetto di controllo giudiziario, nelle forme processuali consentite dall'ordinamento, allo scopo di sindacare la mancata qualificazione di confessione religiosa che pretendesse di fondarsi sull'atto governativo”.³³¹

La Consulta distingue dunque due differenti accezioni della nozione di confessione, una delle quali riguarda l'intesa ed è insindacabile, l'altra è condizione di accesso al diritto comune in materia di libertà religiosa e può essere sottoposta ad una valutazione degli organi giudiziari.³³²

Desta perplessità questa distinzione tra accertamento “principale” e accertamento “incidentale” della identità confessionale. In particolare, trattandosi della medesima valutazione, non si comprendono le ragioni della differente natura.³³³

³²⁹ Sentenza n. 52 del 2016, punto 5.3 del Considerato in diritto, Corte costituzionale.

³³⁰ Sulla scarsa eventualità che il Parlamento intervenga a fronte di uno scorretto uso del potere politico in materia di intesa si veda LANEVE G., *Conflitti costituzionali e conflitti di giurisdizionale*, cit., pp. 36-38.

³³¹ Sentenza n. 52 del 2016. Punto 5.3 del Considerato in diritto, Corte costituzionale.

³³² PIN A., *L'inevitabile caratura*, cit., p. 10.

³³³ FLORIS P., *Le intese tra ritocchi e conferme*, cit., p. 12.

La Corte costituzionale sembra poi sottovalutare il peso della negazione della natura confessionale del soggetto istante contenuto nell'atto di diniego dell'apertura del procedimento bilaterale. Tale atto, a dispetto di quello che affermano i giudici delle leggi, può avere dei riflessi esterni al procedimento di bilateralità qualificandosi come "precedente riconoscimento pubblico".

Sul punto occorre precisare che i giudici costituzionali, al pari delle Sezioni Unite, individuano i criteri che possono supportare la valutazione della confessionalità del soggetto. Tra i parametri atti a guidare l'accertamento della natura confessionale figura il precedente riconoscimento pubblico del soggetto come confessione religiosa.³³⁴

In questa prospettiva appare chiaro che a fronte di una determinazione del Governo che abbia negato il carattere confessionale del gruppo, difficilmente un altro organo giungerà a conclusioni differenti, se non a costo di un certo senso di "smarrimento istituzionale".³³⁵

La Corte costituzionale giunge dunque ad affidare la scelta di avviare le trattative alla discrezionalità politica del Governo, smantellando le argomentazioni del Consiglio di Stato e della Corte di Cassazione, che avevano fatto perno su una lettura combinata del 1 del 3 comma dell'art. 8 Cost.

Appaiono corrette le premesse del ragionamento della Consulta, contestabili le conclusioni.

Come più volte rilevato nella presente trattazione, l'eguale libertà consta di due profili. In primo luogo, il principio di cui all'art. 8, 1 comma Cost, si traduce in un pari trattamento delle confessioni quanto ai più generali aspetti dei diritti di libertà.

Correttamente, dunque, i giudici di legittimità hanno limitato l'operatività dell'uguaglianza ai profili essenziali della libertà religiosa. E altrettanto correttamente hanno escluso la disciplina di tali profili dall'oggetto tipico dell'intesa, quale strumento di differenziazione del regime giudico delle confessioni, atto a dare rilievo alle rispettive specificità.³³⁶

³³⁴ Sentenza n. 52 del 2016, Punto 5.3 del Considerato in Diritto, Corte costituzionale.

³³⁵ PASQUALI C. J., *Interpretazione*, cit., p. 15, e PIN A, *l'inevitabile caratura*, cit., pp. 4 e ss.

³³⁶ PASQUALI C. J., *Interpretazione*, cit., p. 8.

L'esercizio delle più generali libertà di organizzazione e di azione costituzionalmente riconosciute alle confessioni non può dunque dipendere dalla sottoscrizione di un accordo.

In questa prospettiva, le affermazioni dei giudici costituzionali si collocano nel solco di riconoscimenti già operati in altre occasioni, tesi a escludere la legittimità della subordinazione alla stipulazione dell'intesa dell'accesso a discipline di diritto comune volte ad agevolare l'esercizio della libertà religiosa.³³⁷

Il secondo profilo della eguale libertà fonda invece un diritto delle confessioni a pretendere un trattamento differenziato ove vengano in rilievo aspetti delle libertà legati alle peculiarità identitarie.

L'impossibilità per il Legislatore statale di intervenire unilateralmente sullo specifico religioso, dato il principio di distinzione degli ordini, fa sì che il solo strumento bilaterale possa operare per rendere effettivo tale diritto alla diversità.³³⁸

È in questa lettura che risiede l'indissolubile legame tra bilateralità ed eguale libertà. La Corte dichiara l'incompetenza della legislazione unilaterale in materia di peculiarità confessionali e di conseguenza attribuisce alla bilateralità la regolamentazione delle specifiche esigenze libertarie delle confessioni. Tuttavia, in maniera contraddittoria, dopo aver identificato la ratio della bilateralità, ne disconosce il fondamento costituzionale, isolando il 3 comma dell'art 8 Cost. dal 1 comma della medesima disposizione.³³⁹

3. IL CARATTERE VINCOLANTE DELL'EGUALE LIBERTÀ

La lettura puramente formalistica dell'art. 8, 3 comma Cost.,³⁴⁰ degradato a mera disposizione estensiva del metodo della bilateralità, ha portato la Corte costituzionale a isolare tale norma, separandola dalle altre componenti il microsistema costituzionale riguardante la libertà religiosa.

³³⁷ FLORIS P., *Le intese tra conferme e ritocchi*, p. 7.

³³⁸ PASQUALI C. J., *Interpretazione*, pp. 8-9.

³³⁹ Di eguale libertà come fondamento dello *ius singularis* parla BARBERINI G., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 4 ed., Torino, G. Giappichelli, 2007, p. 86

³⁴⁰ DI COSIMO G., *Carta bianca*, cit., p. 4.

I giudici delle leggi hanno valorizzato il solo aspetto procedurale dell'atto bilaterale, volto a garantire la cooperazione tra soggetto statale e soggetto confessionale nella predisposizione della normativa attinente ai relativi rapporti, e contestualmente sminuito la portata sostanziale e assiologica dell'istituto, che attribuisce all'intesa la funzione di adattare la disciplina della libertà religiosa alle specificità delle identità confessionali.³⁴¹

La Corte ha correttamente individuato la ratio della legislazione bilaterale, per poi tuttavia lasciare tale profilo in secondo piano.

Ha contribuito a questa interpretazione dell'intesa la delimitazione dell'ambito di applicabilità del principio di eguale libertà.

I giudici costituzionali hanno circoscritto il binomio eguaglianza-libertà ai soli aspetti basilari del diritto di libertà religiosa, appiattendolo al 1° comma dell'art. 8 Cost. a mera parità delle confessioni davanti alle più generali manifestazioni di libertà.

A fondamento di una simile lettura vi è una interpretazione dell'eguaglianza in termini esclusivamente formali e una conseguente esclusione dei profili positivi della libertà religiosa.³⁴²

Come già rilevato, è difatti l'uguaglianza sostanziale ad imporre alla libertà di cui all'art. 19 Cost. un carattere positivo.

Il passaggio, che l'uguaglianza sostanziale segna, dal mero riconoscimento di una uguale titolarità dei diritti alla garanzia di un effettivo esercizio degli stessi richiede un positivo intervento delle autorità statali. Questo principio, applicato alla materia della libertà religiosa, comporta che lo Stato debba attivarsi per soddisfare i bisogni religiosi di singoli e realtà confessionali. In particolare, per quanto concerne queste ultime rispondere alle specifiche esigenze significa predisporre normative differenziate che si adeguino alle diverse caratteristiche delle confessioni.

Sono quindi la dimensione sostanziale dell'eguaglianza e il carattere positivo della libertà religiosa a fondare quel diritto delle confessioni a pretendere un trattamento differenziato ove siano in gioco le peculiarità identitarie, diritto alla diversità che dà sostanza e contenuto all'intesa.

³⁴¹ LANEVE G., *Conflitti costituzionali e conflitti di giurisdizione*, cit., p. 33.

³⁴² LICASTRO A., *La Corte costituzionale torna protagonista*, cit., p. 21.

Per intendere appieno la formula dell'eguale libertà occorre considerare entrambi gli aspetti, formalistico-negativo e sostanzialistico-positivo, dei due diritti che compongono il binomio, la cui tutela diversamente apparirebbe lacunosa.³⁴³

Questo ampliamento dell'ambito di interesse dell'eguale libertà consente di recuperare la dimensione promozionale del fattore religioso e delle identità confessionali, insita nel principio, e contestualmente risanare il legame tra il 1 e il 3 comma dell'art 8 Cost. Letta in questi termini la bilateralità non risulta essere semplice metodo, ma principio costituzionale posto in relazione strumentale con la "coppia assiologica fondamentale" della libertà e uguaglianza.³⁴⁴

La scissione operata tra i due diversi commi dell'art 8 Cost. ha consentito alla Corte costituzionale di non entrare nel merito della questione che qui si intende trattare riguardante il carattere vincolante dell'art 8, 1 comma Cost. e la conseguente configurabilità della norma come fonte diretta di limiti all'estensione della discrezionalità del Governo in materia di intesa.

A ben vedere la Consulta sembra implicitamente ritenere che tale disposizione contenga il libero esercizio dei poteri statali quanto agli aspetti essenziali e comuni della libertà religiosa, che del resto i giudici costituzionali considerano unico terreno di applicabilità dell'eguale libertà.³⁴⁵

La Corte identifica nella dimensione generale della libertà "l'ambito del pluralismo religioso disegnato dalla Costituzione", ³⁴⁶ ricavabile dal 1 comma dell'art 8 Cost., un pluralismo che presuppone un atteggiamento di equidistanza dei pubblici poteri nei confronti di tutte le realtà religiose e per converso la parità di tutti i soggetti confessionali.

Da tale ambito i giudici delle leggi escludono la configurabilità di spazi sottratti al controllo del giudice, posto a presidio dell'esigenza di uguaglianza di tutte le confessioni.

³⁴³ FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, 12 ed., p. 183.

³⁴⁴ RUGGERI A., *Linguaggio del Legislatore e linguaggio dei giudici, a garanzia dei diritti fondamentali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, III, 2015, p. 784.

La necessità di interpretare la bilateralità come "principio di sistema" è sottolineata da PASQUALI C. J., *Interpretazione*, cit., p. 8.

³⁴⁵ PIN A., *L'inevitabile caratura*, cit. p. 3.

³⁴⁶ Sentenza n. 52 del 2016, punto 5.3 del Considerato in diritto, Corte costituzionale.

Dal momento che l'eguale libertà, come prima interpretata, pone sullo stesso piano diritto all'eguaglianza e diritto alla diversità delle confessioni, è chiaro che il medesimo grado di tutela garantito alle comuni manifestazioni della libertà religiosa dovrebbe essere riconosciuto anche ai profili più specifici.

In altri termini, se l'ordinamento costituzionale richiede che la protezione degli interessi religiosi riconducibili al regime comune delle confessioni sia offerto a tutti i soggetti confessionali in un contesto di pluralismo aperto, analoga tutela deve essere assicurata anche alle esigenze di positivo riconoscimento delle diverse identità religiose.³⁴⁷ Diversamente avremmo un regime pluralista monco e incompiuto.³⁴⁸

L'estensione del contesto pluralista allo spazio di libertà legato alle peculiarità identitarie comporta una contestuale estensione dell'ammissibilità del controllo giudiziario, nei termini che si cercherà di precisare nel prosieguo.

Il carattere vincolante dell'eguale libertà, pertanto, manifesta i suoi effetti tanto ove si richieda un pari trattamento delle confessioni, quanto nei casi in cui la garanzia della libertà necessiti di una differenziazione dei soggetti collettivi religiosi.

La qualificazione dell'art 8, 1 comma Cost. come fonte diretta di vincoli acquista pieno significato se letta alla luce della laicità, principio che l'eguale libertà contribuisce a fondare, costituendone anzi il perno.

Il principio supremo di laicità, desumibile da quel complesso di norme costituzionali in materia di libertà religiosa cui si è spesso fatto riferimento,³⁴⁹ consta di due dimensioni.

³⁴⁷ PARISI M, *Principio pattizio e garanzia dell'eguaglianza*, cit., p. 10.

³⁴⁸ Sul punto CASUSCELLI G., *Il pluralismo in materia religiosa nell'attuazione della Costituzione ad opera del legislatore repubblicano*, in AA. VV., *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di Domianello S., Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 35 e ss.

³⁴⁹ Sulla ricostruzione e applicazione del principio di laicità operata dalla Corte costituzionale si vedano tra gli altri BARBERA A., *Il cammino della laicità*, in Forum di quaderni costituzionali, Rivista telematica (www.forumcostituzionale.it); CASUSCELLI G., *Le laicità e le democrazie. La laicità della "Repubblica democratica" secondo la Costituzione italiana*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 1, 2017, pp. 169 e ss.; CROCE M., *La libertà religiosa nella giurisprudenza costituzionale: dalla giustificazione delle discriminazioni in nome del criterio maggioritario alla "scoperta" del principio di laicità dello Stato. Verso la piena realizzazione dell'eguaglianza "senza distinzione di religiose"?*, in Diritto pubblico, 2, 2006, pp. 387 e ss.; RANDAZZO B., *Le laicità*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), ottobre 2008, pp. 31 e ss.

In termini negativi la laicità impone allo Stato di adottare un atteggiamento neutrale nei confronti dei diversi soggetti religiosi, favorendo il libero dispiegarsi del pluralismo confessionale; in termini positivi legittima azioni promozionali della libertà religiosa, che a quel pluralismo danno sostanza.³⁵⁰

In questo combinato di equidistanza e promozione del fattore religioso il rispetto dell'eguale libertà di tutte le confessioni richiede allo Stato di assumere un atteggiamento equidistante ed imparziale nei confronti delle varie realtà religiose, consentendogli di intervenire a differenziare il relativo trattamento solo per rafforzare lo *spatium libertatis*, e cioè al fine di garantire l'effettivo esercizio di quegli aspetti di libertà connessi alle peculiarità identitarie che difficilmente trovano espressione in un regime paritario.

Le autorità statali possono quindi adottare una differente posizione, non già in virtù del mero "nome" dell'interlocutore religioso, bensì in relazione alle specificità che lo stesso presenta.

Acquista così valore la lettura dell'eguale libertà come parità di opportunità, garanzia che l'ordinamento consenta a tutte le confessioni, senza discriminazioni, di accedere agli strumenti di libertà, che possono però presentare contenuti diversi a seconda che abbiano carattere comune o specifico.³⁵¹

Conseguentemente l'accesso all'intesa, mezzo di libertà a carattere specifico, deve essere garantito a tutti i soggetti qualificabili come confessioni, senza che lo Stato possa operare alcuna selezione in via preventiva.³⁵²

³⁵⁰ Così D'ANDREA L., *L'eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. Cost. n 346/2002*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 3, 2003, p. 671.

Si veda anche DOMIANELLO S., *Sulla laicità nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 100 e ss. individua il cuore della laicità italiana nella combinazione tra la spinta a "mantenersi liberamente laico nel proprio ordine" e quella a "riuscire a soddisfare e promuovere, oltre all'uguaglianza degli individui senza distinzioni...anche l'uguale libertà del religioso collettivo (indistinto) e delle singole (diversamente uguali) religioni".

³⁵¹ LANEVE G., *Conflitti costituzionali e conflitti di giurisdizione*, cit., p. 34. L'autore definisce l'eguale libertà come uguaglianza "in entrata", ma non "in uscita", dalla quale deriverebbe l'obbligo per l'ordinamento di concedere a tutte le confessioni di raggiungere il medesimo risultato.

Essendo l'obiettivo la piena garanzia della libertà religiosa, lo Stato deve riconoscere a tutte le confessioni una pari possibilità di accedere agli strumenti predisposti per l'esercizio di tale diritto.

³⁵² CORVAJA F., *Rimedi giuridici contro il diniego di intesa con le confessioni religiose*, in Quad. Cost., 2, 2002, cit. p. 233.

Buona parte della dottrina è giunta a questa stessa conclusione, riconoscendo in capo alle confessioni religiose un interesse giuridico all'avvio delle trattative. Si veda COLAIANNI N., *Confessioni religiose e*

Si esclude quindi la compatibilità con l'eguale libertà, e con lo stesso principio di laicità, di limitazioni atte a precludere in via pregiudiziale a determinate realtà confessionali di accedere alla tutela promozionale delle peculiarità identitarie offerta dal sistema di intese.³⁵³

Questo si traduce nella necessità per il Governo di attendere il momento in cui si realizza l'incontro con il soggetto confessionale per poter esprimere un valido diniego. Il principio di laicità informa, non solo l'avvio del procedimento bilaterale, ma la stessa fase delle trattative. In sede di negoziati il Governo deve continuare a mantenere una posizione di neutralità, vagliando le richieste delle confessioni dapprima sotto il profilo della compatibilità con la costituzione, come si è sottolineato nel precedente capitolo, e poi sotto l'aspetto politico.³⁵⁴

Perde così di valore l'argomento della unitarietà del procedimento bilaterale, cui è ricorso la Corte costituzionale, secondo la quale la mera eventualità di un esito positivo delle trattative priverebbe di contenuto il riconoscimento di un diritto all'avvio delle stesse. Una simile argomentazione svaluta il momento dei negoziati, rendendolo una mera "passerella istituzionale" davanti ad un Governo privo della volontà di dialogare con l'interlocutore religioso,³⁵⁵ e contrasta con l'impossibilità per l'organo statale di mantenere inalterate posizioni raggiunte prima e a prescindere dalla fase di ascolto.³⁵⁶

Il principio di eguale libertà presenta dunque la sufficiente vincolatività atta a sottrarre all'indirizzo politico dell'Esecutivo la decisione di avvio del procedimento bilaterale, che deve essere concesso a tutti i soggetti qualificabili come confessioni.

intese, cit., pp. 195 e ss.; VARNIER G. B., *La prospettiva pattizia*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, cit., p. 4. ZAGREBELSKY G., *Principi costituzionali e sistema delle fonti*, cit. p. 108. Più recentemente, tra gli altri, CASUSCELLI G., DOMIANELLO S., *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, cit., pp. 47 e ss.; D'ANDREA L., *Eguale libertà*, cit., p. 680; FERRARI A., *La libertà religiosa in Italia*, cit., pp. 126 e ss.; PASQUALI C.J., *Accesso alle intese*, cit., pp. 15 e ss.; ID, *Interpretazione*, cit., pp. 11 e ss.; PARISI M., *Principio pattizio*, cit., pp. 10 e ss.; BARBERINI G., *Lezioni*, cit., p. 121.

FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, 12 ed., cit. p. 134 genericamente ritiene che le determinazioni in merito all'intesa appartengano al campo del diritto.

Per contro vi è chi ritiene che lo Stato sia libero di trattare "con quei culti che riterrà validi". PEYROT G., *Significato e portata delle intese*, cit., p. 79. Più recentemente NICOTRA I., *Le intese con le confessioni religiose*, cit., pp. 7; PIN A., *L'inevitabile caratura politica*, cit., p. 7.

³⁵³ LICASTRO A., *La Corte costituzionale torna protagonista*, cit., p. 22.

³⁵⁴ LANEVE G., *Conflitti costituzionali e conflitti di giurisdizione*, cit., p. 36.

³⁵⁵ LICASTRO A., *La Corte costituzionale torna protagonista*, cit., p. 14.

³⁵⁶ LANEVE G., *Conflitti costituzionali e giurisdizionali*, cit., p. 36.

4. LA BILATERALITÀ NECESSARIA E L'INTERESSANTE COMPARAZIONE CON IL SISTEMA SPAGNOLO

La configurabilità di un diritto di accesso al sistema di intese è ricavabile anche da un altro argomento, apparso nella vicenda UAAR ma non debitamente valorizzato dalla giurisprudenza: il carattere necessario della bilateralità.

Per meglio comprendere in che modo la necessità dello strumento bilaterale incida sulla ampiezza della discrezionalità riconosciuta all'Esecutivo quanto all'avvio delle trattative risulta utile comparare l'ordinamento italiano con quello di un altro Stato concordatario che ha conosciuto un analogo sviluppo delle relazioni Stato-Chiesa cattolica e Stato-confessioni altre: la Spagna.

Fondamento del modello di relazioni intercorrenti tra lo Stato spagnolo e le realtà confessionali è l'art 16 della Costituzione del 1978, norma centrale nel sistema costituzionale di garanzie offerte alla libera espressione delle convinzioni ideologiche e religiose.

Tale disposizione può essere suddivisa in due differenti parti.

La prima garantisce la libertà ideologica, religiosa, e di culto, nella dimensione collettiva e individuale, stabilendo la legittimità di limitazioni delle sole manifestazioni di tali libertà, che siano necessarie al mantenimento dell'ordine pubblico.³⁵⁷

La seconda parte,³⁵⁸ che qui interessa, informa i rapporti intercorrenti tra lo Stato e le realtà confessionali al principio di laicità o aconfessionalità e al principio di cooperazione.

Vi si afferma innanzitutto che nessuna confessione avrà carattere statale.³⁵⁹

³⁵⁷ Art. 16. 1 e .2 CE: “Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias”.

³⁵⁸ Cfr. art. 16.3 CE: “Ninguna confesión tendrá carácter estatal”.

³⁵⁹ Originariamente la bozza del testo costituzionale prevedeva l'espressa affermazione della aconfessionalità dello Stato. La reazione della gerarchia ecclesiastica e dei settori più conservatori della società spagnola, preoccupati che il riconoscimento costituzionale potesse riportare alla luce il laicismo

A fronte dell'ambiguità della formula costituzionale la dottrina si è divisa tra quanti hanno riconosciuto nella disposizione un'affermazione della laicità dell'ordinamento e quanti hanno preferito parlare di aconfessionalità. Lo stesso Tribunal Constitucional a lungo ha definito il sistema costituzionale di relazioni Stato-confessioni in termini di modello aconfessionale, fino alla STC n. 46 del 2001, dove ha usato per la prima volta il termine laicità, qualificando positivamente tale principio.³⁶⁰

Aldilà delle distinzioni terminologiche, dottrina e giurisprudenza costituzionale sono concordi nel ritenere che l'art. 16.3 CE caratterizzi lo Stato spagnolo in termini di separazione e neutralità.³⁶¹

La separazione comporta la reciproca indipendenza e autonomia di Stato e confessioni religiose che si declina in due distinti ambiti.

Sul piano dei valori, lo Stato non può identificarsi ideologicamente con una determinata confessione. I principi confessionali non possono essere assunti a fondamento delle decisioni statali e divenire parametri per valutare la legittimità delle norme e degli atti pubblici.³⁶²

Sul piano delle relazioni, lo Stato non può intervenire nelle questioni interne alle confessioni, alle quali assicura piena autonomia, né può servirsi delle confessioni come parte dell'apparato statale, equiparandole a enti pubblici.³⁶³

della Costituzione repubblicana del 1931, portò all'adozione di una formula più cauta e dal dubbio significato. Così LLAMAZARES FERNÁNDEZ D., *Derecho de la libertad de conciencia, Libertad de conciencia y laicidad*, I, 2. Ed., Madrid, Civitas, 2002, p. 315.

Per una ricostruzione dei lavori costituzionali si veda AMORÓS AZPILICUETA J. J., *La libertad religiosa en la constitucion española del 1978*, Madrid, Tecnos, 1984.

³⁶⁰ CASTRO JOVER A., *Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos*, in *Revista general de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 3, 2003, p. 1.

Per una rassegna delle posizioni storicamente assunte dalla dottrina si veda LEAL ADORNA M.M., *Los principios del derecho eclesiástico según la interpretación de la doctrina española*, in *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 17, 2001, pp. 88 e ss.

³⁶¹ Sono questi i due caratteri dell'ordinamento costituzionale spagnolo su cui insiste la STC n. 46 del 2001.

³⁶² STC n. 24 del 1982.

³⁶³ LLAMAZARES FERNÁNDEZ D., *Derecho de la libertad de conciencia*, cit., pp. 319-321. Si veda anche SOUTO PAZ J.A., *Veinticinco años de cuestión religiosa y su solución constitucional*, in *Revista de Derecho político*, 58-59, 2003-2004, p. 182., e RODRIGUÉZ BLANCO M., *Il principio di laicità in Spagna*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), gennaio 2011, pp. 2-3.

Quanto alla neutralità, questa comporta l'imparzialità dello Stato rispetto alle diverse convinzioni ideologiche e, per converso, la loro uguaglianza.³⁶⁴

In virtù di questa relazione con il principio di uguaglianza, la neutralità si connota di un carattere positivo.³⁶⁵

Per il tramite dell'art. 14 CE, l'ordinamento costituzionale spagnolo vieta qualunque tipo di discriminazione tra i cittadini in ragione delle rispettive ideologie o convinzioni religiose.³⁶⁶

In uno Stato sociale, come quello spagnolo, la garanzia dell'uguaglianza non si arresta tuttavia ai soli profili formali, ma comprende anche quelli materiali e sostanziali.

È in questa prospettiva che il testo costituzionale attribuisce, all'art. 9. 2 CE, ai pubblici poteri il compito di promuovere le condizioni e rimuovere gli ostacoli affinché sia garantita una reale ed effettiva uguaglianza quanto alla titolarità dei diritti fondamentali, il cui esercizio deve essere assicurato indipendentemente dalle condizioni economiche, culturali e sociali del singolo.³⁶⁷

Tale disposizione enuncia altresì il principio di partecipazione, affidando allo Stato il mandato di facilitare la partecipazione dei cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale.

Il fatto che l'enunciazione di tale principio segua la declinazione dell'uguaglianza in termini sostanziali dimostra come il testo costituzionale individui nella partecipazione non semplicemente lo strumento privilegiato per garantire l'effettiva uguaglianza nella titolarità dei diritti, ma la condizione indispensabile per il raggiungimento di tale obiettivo.³⁶⁸

Il carattere "sociale" dello Stato coinvolge anche il diritto di libertà religiosa. In altri termini l'azione statale è, non semplicemente legittima ma, richiesta anche in materia

³⁶⁴ RODRÍGUEZ MOYA A., *Repensando el artículo 16.3. C.E. La nueva cooperación y el pluralismo religioso*, in *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 42, 2016, p. 10.

³⁶⁵ CASTRO JOVER A., *Laicidad y actividad positiva*, cit., p. 7.

³⁶⁶ BARRERO ORTEGA A., *Laicidad versus cooperación*, in *Anuario de derecho eclesiástico*, 2015, p. 42. Art. 14 CE: "Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".

³⁶⁷ Art. 9.2 CE: "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

³⁶⁸ LLAMAZARES FERNÁNDEZ D., *Derecho de la libertad de conciencia*, cit., p. 322.

religiosa, ove gli interventi pubblici devono essere funzionali a facilitare e rendere effettivo l'esercizio della libertà religiosa.³⁶⁹

L'uguaglianza materiale corregge dunque il principio di neutralità, evitando che la laicità si tramuti in laicismo e lo Stato adotti un atteggiamento indifferente rispetto allo spiegarsi della libertà religiosa.³⁷⁰

In questa ottica promozionale del diritto di libertà religiosa,³⁷¹ l'art 16.3 CE attribuisce ai pubblici poteri il mandato di instaurare relazioni di collaborazione con la Chiesa cattolica e con le altre confessioni, tenendo in conto le convinzioni religiose presenti nella società spagnola.³⁷²

Anche in materia religiosa, quindi, l'uguaglianza sostanziale è garantita attraverso una partecipazione attiva dei soggetti religiosi.³⁷³

³⁶⁹ CASTRO JOVER A., *Laicidad y actividad positiva*, cit., pp. 12-16, riporta il dibattito dottrinale sorto in merito all'oggetto dell'azione positiva dello Stato in materia di libertà religiosa. Due sono le posizioni assunte dalla dottrina: vi è chi ritiene che lo Stato debba intervenire al fine di promuovere il fatto religioso in quanto tale; diversamente altri sostengono che oggetto dell'intervento pubblico debba essere il diritto fondamentale di libertà religiosa. L'autrice aderisce a questa seconda prospettiva, qui accolta, ritenendo compatibile con la separazione Stato-confessioni un intervento dei pubblici poteri che sia strettamente necessario per l'esercizio della libertà di cui all'art 16 CE. Pertanto, lo Stato deve intervenire quando non farlo recherebbe danno alla libertà religiosa, e astenersi da qualunque intervento quando farlo violerebbe la separazione tra funzioni statali e funzioni religiose.

³⁷⁰ RODRÍGUEZ MOYA A., *Repensando el artículo 16.3. C.E.*, cit., p. 12.

³⁷¹ FERNÁNDEZ CORONADO A., *Sentido de la cooperación del Estado laico en una sociedad multireligiosa*, in *Revista general de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19, 2009, p. 2, per cui il fine della cooperazione è desumibile dall'art 9.2 CE.

³⁷² Cfr. art. 16.3 CE: "Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones".

Contestualmente alla elaborazione del testo costituzionale, lo Stato intraprese trattative con la Chiesa cattolica per dare vita a nuovi accordi che sostituissero quello sottoscritto nel previgente regime franchista. L'inserimento nel testo in Costituzione del principio di cooperazione e l'espressa menzione della Chiesa cattolica furono dunque motivati dalla esigenza di offrire una copertura costituzionale a quegli accordi. Sul punto si veda SOUTO PAZ J.A., *Veinticinco años de cuestión religiosa*, cit., p. 186 e POLO SABAU J.R., *El artículo 16 de la Constitución en su concepción y desarrollo: cuarenta años de laicidad y libertad religiosa*, in *Revista de Derecho político*, 100, 2017, p. 319

³⁷³ In questa prospettiva si ritiene che l'art. 16 CE nulla aggiunga rispetto a quanto affermato dall'art. 9.2 CE. La comprensione della libertà religiosa tra i diritti la cui garanzia richiede un intervento dello Stato, che si esplica nella promozione, nella rimozione degli ostacoli che ne limitano l'esercizio, e nella facilitazione della partecipazione dei singoli alle decisioni che li riguardano, di per sé avrebbe fondato un dovere di cooperazione tra Stato e gruppi religiosi. MARTINEZ F.R., *La decisión del constituyente en materia de conciencia y religión*, in AA. VV., *La libertad religiosa en el Estado social*, a cura di Ortega Barrero A., Terol Becerra M.J., Valencia, Tirant Lo Blanch, 2009, p. 115.

La separazione tra Stato e confessioni, che affianca la neutralità positiva nella costruzione della laicità, limita la cooperazione escludendo dal relativo ambito di applicazione i fini di natura religiosa.³⁷⁴

È quindi illegittima la cooperazione che si traduca in un sostegno alle confessioni per lo svolgimento di attività di natura religiosa e non presenti alcun legame necessario con la promozione del diritto fondamentale di libertà. Per contro la collaborazione acquista carattere obbligatorio quando è imprescindibile per l'esercizio della libertà religiosa.³⁷⁵

Il testo costituzionale conferisce quindi valore all'attività delle confessioni, non in quanto tali, ma perché concorrono al raggiungimento dell'obiettivo statale della effettività e promozione della libertà religiosa, posto dall'art 9.2 CE.³⁷⁶

Il principio di cooperazione è stato sviluppato dalla Ley Orgánica de Libertad Religiosa (o L.O.L.R.), legge che peraltro non è applicabile alla Chiesa cattolica il cui regime è disciplinato dai soli accordi stipulati con lo Stato.³⁷⁷

L'art. 7.1 della L.O.L.R. prevede che lo Stato possa raggiungere accordi di cooperazione con le chiese, confessioni e comunità religiose.³⁷⁸

Sulla scelta del mezzo di cooperazione ha pesato proprio la presenza di accordi con la Chiesa cattolica. Contestualmente alla elaborazione del testo costituzionale lo Stato ha difatti intrapreso negoziati perché venisse sostituito il Concordato del 1953. Pertanto,

CASTRO JOVER A., *Laicidad y actividad positiva*, cit., p. 15, rileva come la cooperazione Stato-confessioni altro non sia che una traduzione della "clausola democratica" di cui all'art. 9.2 CE, la quale richiede la partecipazione dei soggetti sociali alle decisioni che li riguardano.

³⁷⁴ PORRAS RAMÍREZ J.M., *Libertad religiosa, laicidad y cooperación con la confesiones en el Estado democrático de derecho*, Navarra, Aranzadi, 2006, p. 188.

³⁷⁵ PORRAS RAMÍREZ J.M., *Libertad religiosa*, cit., p. 193-195. Così anche LLAMAZARES FERNÁNDEZ D., *Derecho de la libertad de conciencia*, cit., pp. 327-328. Entrambi gli autori individuano poi una cooperazione possibile, riguardante i casi in cui lo Stato ritenga opportuno o conveniente collaborare con le confessioni religiose. In questi casi la libertà religiosa potrebbe ben essere esercitata pur in assenza di una relazione con la realtà confessionale, che tuttavia può contribuire a facilitarne l'esercizio.

³⁷⁶ BARRERO ORTEGA A., *Laicidad versus cooperación*, cit., p. 49.

Interessante LLAMAZARES FERNÁNDEZ D., *El principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas: fundamentos, alcance y límites*, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 3, 1989, pp. 70-73, che illustra come la valorizzazione dell'attività confessionale in quanto funzionale al perseguimento di un obiettivo statale sia la sola compatibile con la laicità.

³⁷⁷ SOUTO PAZ J.A., *Veinticinco años de cuestión religiosa*, cit., p. 188.

³⁷⁸ Art. 7.1 L.O.L.R.: "El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España".

una volta adottato lo strumento bilaterale con la realtà acattolica, era necessario aprire la medesima via alle altre confessioni.³⁷⁹

Tale scelta è stata vista con favore, data la capacità dello strumento bilaterale di adattarsi alle caratteristiche peculiari della confessione religiosa, costituendo in tali termini garanzia di un maggior rispetto delle specifiche esigenze della realtà confessionale.³⁸⁰

Da quanto fin qui detto è evidente che l'ambito della cooperazione coincide solo parzialmente con quello di esplicazione della bilateralità dell'ordinamento italiano.

Nella costituzione spagnola lo spazio delle relazioni Stato-confessione comprende profili del diritto di libertà il cui esercizio richieda il necessario intervento della confessione. Tale necessità si ravvisa anche, ma non solo, in relazione agli aspetti della libertà legati alle specifiche esigenze confessionali che possono trovare accoglimento per il tramite del sistema di accordi.

Il ricorso allo strumento bilaterale si giustifica solo in relazione alle peculiarità confessionali, o diverrebbe strumento di discriminazione, ma la cooperazione con lo Stato può riguardare altri aspetti della libertà di cui all'art. 16 CE.

Va tuttavia rilevato come nella prassi, al pari di quanto accaduto in Italia, gli accordi sottoscritti fino ad ora, riguardanti la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), la Federación de Comunidades Israelitas de España (FCI) e la Comisión Islámica de España (CIE),³⁸¹ abbiano finito per regolare in modo pressoché identico le esigenze di libertà delle differenti confessioni, esplicitando aspetti di tale diritto che ben avrebbero potuto essere garantiti facendo ricorso alla disposizione costituzionale o alla stessa L.O.L.R.³⁸²

³⁷⁹ POLO SABAU J.R., *El artículo 16 de la Constitución*, cit., p. 329. Si veda anche la nota n. 372.

³⁸⁰ TIRAPU MARTINEZ, *Fuentes pacticia en España: experiencia constitucional y estado de la cuestión*, in *Revista general de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 8, 2005.

³⁸¹ Tali accordi sono stati approvati rispettivamente con leggi n. 24, 25, 26/1992.

³⁸² MARTINEZ TORRON J., *La ley orgánica de libertad religiosa, ventiocho años después*, in *Revista general de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19, 2009, p. 22.

Secondo MOTILLA DE LA CALLE A., *Ley orgánica de libertad religiosa y acuerdos con las confesiones: experiencia y sugerencias de iure condendo*, in *Revista general de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19, 2009, p. 14, l'uniformità degli accordi rivela il ruolo di interlocutore debole ricoperto dalle confessioni religiose nelle trattative bilaterali. L'A. parla di "cartas otorgadas" cui le confessioni hanno sostanzialmente aderito.

I negoziati con le confessioni “acattoliche” si sono sviluppati intorno a quelle stesse materie che erano state oggetto di accordi con la Chiesa cattolica.³⁸³

Differente è tuttavia la tecnica giuridica adottata per trattare tali materie. In particolare, manca negli accordi con le realtà “acattoliche” il contenuto marcatamente prestazionale che è presente invece nei patti con la Chiesa cattolica. In particolare, con le confessioni “acattoliche” è stato adottato il metodo del “libero accesso”. Lo Stato ha quindi concesso l’ingresso dei ministri di culto nelle comunità separate e l’insegnamento della religione negli istituti scolastici, ponendo le relative spese a carico della confessione. Diversamente, con la Chiesa cattolica gli organi statali si sono assunti l’onere economico delle relative attività.

L’impressione è che lo Stato dotando le confessioni minoritarie di uno statuto pattizio, come aveva fatto per la Chiesa cattolica, abbia voluto dare l’immagine di una politica orientata ad una parità tra le confessioni, una uguaglianza che tuttavia è stata limitata al mero aspetto formale, alla estensione cioè a tutte le realtà religiose della possibilità di concordare il proprio regime giuridico.³⁸⁴

A rimarcare la differenza rispetto alla Chiesa cattolica vi è il fatto che l’accordo disciplinato dalla L.O.L.R. non si presenta come uno strumento di cooperazione a libero accesso. La possibilità di sottoscrivere patti è subordinata ad una duplice condizione: il soggetto richiedente deve essere iscritto nel Registro de Entidades Religiosas (RER) e, per ambito e numero di credenti, deve aver raggiunto un evidente radicamento nella società spagnola, che la legge definisce “notorio arraigo”.

Questa seconda condizione appare essere una concretizzazione dell’elemento sociologico presente nell’art. 16.3 CE,³⁸⁵ che subordina la cooperazione con le confessioni alla loro presenza sociale in Spagna.³⁸⁶

In altri termini, per valutare quali siano “las creencias religiosas de la sociedad española” e individuare gli interlocutori religiosi con cui cooperare, lo Stato deve valutare il grado di radicamento nel contesto sociale delle differenti realtà confessionali. Sembra essere implicita l’idea che solo una volta raggiunta una

³⁸³ PORRAS RAMÍREZ J.M., *Libertad religiosa*, cit., p. 218.

³⁸⁴ POLO SABAU J.R., *El artículo 16 de la Constitución*, cit., pp. 332-333.

³⁸⁵ RODRÍGUEZ MOYA A., *Repensando el artículo 16.3. C.E.*, cit., p. 22.

³⁸⁶ STC n. 207 del 2013.

rilevanza sociale la confessione divenga “strumento” necessario per la garanzia della effettività della libertà religiosa.³⁸⁷

La norma della Ley Organica non definisce il concetto di notorio arraigo, se non facendo riferimento al numero di credenti e all’ambito di estensione della confessione richiedente l’accordo.

L’interpretazione di tale requisito è stata inizialmente demandata alla Comisión Asesora de Libertad Religiosa cui era demandata “a preparación y dictamen de los Acuerdos o Convenios”.³⁸⁸

L’organo ha elaborato alcuni criteri interpretativi che legavano la concessione del notorio arraigo, oltre che al numero di credenti, come espressamente richiedeva la norma, ad una presenza storica e diffusa sul territorio e alla sussistenza di una adeguata organizzazione giuridica.³⁸⁹

Così definito il notorio arraigo, era chiaro che nessuna delle realtà religiose di minoranza avrebbe mai potuto ottenerne il riconoscimento, vista l’eccessiva parcellizzazione e la scarsa diffusione sul territorio.

Per ovviare a tale problema è stato elaborato un concetto artificiale di “confesión religiosa detentadora del notorio arraigo”, sostanzialmente assimilato a quello di

³⁸⁷ PONS-PORTELLA M., *La declaración del notorio arraigo de las confesiones religiosas en España tras el Real decreto 593/2015, de 3 Julio*, in *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 41, 2016, p. 5.

³⁸⁸ Art. 8 L.O.L.R.

La legge non affidava direttamente alla Comisión il procedimento di concessione del “notorio arraigo”. Si trattava di una competenza implicita, ricavata dal fatto che l’organo fosse coinvolto nell’attività prodromica alla sottoscrizione degli accordi.

Tale lettura della norma è stata poi confermata con il Real decreto 923/2013, che all’art. 3, lett. e. attribuisce alla Comisión la funzione di “emitir informe sobre la declaración de notorio arraigo de las iglesias, confesiones o federaciones de las mismas”.

³⁸⁹ PONS-PORTELLA M., *La declaración del notorio arraigo*, cit., p. 8.

Più precisamente per la concessione della dichiarazione amministrativa di “notorio arraigo” si richiedeva:

- un sufficiente numero di membri;
- un’organizzazione giuridica adeguata e vincolante per tutti gli enti appartenenti alla confessione istante;
- istituzionalizzazione dei ministri di culto;
- la presenza nell’ordinamento spagnolo, clandestinamente o legalmente, per un numero di anni ritenuto sufficiente;
- capillare diffusione, valutata in base al numero di luoghi di culto e alla presenza sul territorio;
- svolgimento di rilevanti attività, sociali, culturali, e assistenziali.

religione. In altri termini si riteneva che il requisito dovesse essere soddisfatto non dalla singola realtà confessionale, ma dalla relativa ideologia predicata, che doveva risultare radicata e diffusa nel contesto sociale.³⁹⁰

Questo ha indotto l'amministrazione statale a far pressione affinché le confessioni appartenenti ad una ideologia comune si federassero.

Il riconoscimento del notorio arraigo delle comunità musulmane segnò una evoluzione nella relativa interpretazione, ed in particolare nella lettura dell'elemento del "numero di credenti".

È stato abbandonato il mero criterio quantitativo.³⁹¹

Successivamente il notorio arraigo è stato correlato alla presenza di un nucleo confessionale dotato di personalità giuridica che, per la costanza con cui svolge attività religiose, sia tale da produrre una "sensazione sociale di esistenza".³⁹²

La lettura elaborata dalla Comision è stata recentemente ripresa e puntualizzata dal Real decreto 593/2015, che ha introdotto criteri normativi che possano guidare lo Stato nella valutazione della diffusione della confessione.

Innanzitutto, la normativa interpreta l'"ambito" nella duplice dimensione temporale e spaziale, subordinando la concessione della dichiarazione di notorio arraigo alla dimostrazione di una presenza storica del gruppo religioso, non solo in Spagna vista la condizione di clandestinità a cui sono state obbligate in passato le confessioni, e di una pervasiva diffusione sul territorio.³⁹³

³⁹⁰ FERNÁNDEZ CORONADO A., *Sentido de la cooperación*, cit., p. 5.

³⁹¹ Sul punto sono state accolte le conclusioni cui era già giunta la dottrina, come rileva FERNÁNDEZ CORONADO A., *Consideraciones sobre una interpretación amplia del concepto de notorio arraigo*, in *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, núm. 0, 2000, p. 294, parla di un seguito che sia tale da creare "una sensación social de existencia".

³⁹² FERNÁNDEZ CORONADO A., *Valoración jurídica del sistema de cooperación con las confesiones minoritarias en España*», in OLIR, (www.olir.it), novembre 2005, pp. 6-7.

³⁹³ Cfr. art 3, Rd 593/2015: "Para la declaración de notorio arraigo en España a que se refiere el artículo 7.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, las iglesias, confesiones o comunidades religiosas deberán reunir los requisitos siguientes:

a) Llevar inscritas en el Registro de Entidades Religiosas treinta años, salvo que la entidad acredite un reconocimiento en el extranjero de, al menos, sesenta años de antigüedad y lleve inscrita en el citado Registro durante un periodo de quince años.

b) Acreditar su presencia en, al menos, diez comunidades autónomas y/o ciudades de Ceuta y Melilla.c) Tener 100 inscripciones o anotaciones en el Registro de Entidades Religiosas, entre entes inscribibles y lugares de culto, o un número inferior cuando se trate de entidades o lugares de culto de especial relevancia por su actividad y número de miembros",

Quanto al numero di credenti, il Real decreto ha accolto il concetto di “presenza sociale” della confessione richiedendo la prova della partecipazione attiva nella società spagnola.³⁹⁴

Ultimo requisito, estraneo rispetto a quanto previsto dall’art. 7 L.O.L.R., è la presenza di una struttura adeguata, adeguatezza che deve essere valutata alla luce degli effetti derivanti dal riconoscimento del notorio arraigo.³⁹⁵

Sebbene si sia cercato di elaborare una nozione flessibile di notorio arraigo, è evidente come i criteri individuati dal Real decreto finiscano per premiare le confessioni con più forza sociale. È del resto un rischio connaturato al riconoscimento della possibilità di giungere ad un accordo alle sole confessioni fortemente radicate nel contesto spagnolo.

In effetti già prima della introduzione della nuova normativa, la prassi amministrativa aveva reso evidente come il concetto di notorio arraigo favorisse le confessioni più forti.³⁹⁶

In termini generali la concessione dell’intesa alle sole realtà radicate nel contesto sociale e la previsione di differenti status legati, non solo al raggiungimento di un accordo, ma anche alla iscrizione nel RER e all’ottenimento del notorio arraigo, divenuti fonti autonome di privilegi, ha dato vita a diversi gradi di libertà.³⁹⁷

È tuttavia la stessa costituzionalizzazione del principio di cooperazione, e non dello strumento bilaterale, a consentire l’adozione di diverse forme di collaborazione variamente condizionate.

Per espressa previsione costituzionale è la cooperazione a formare oggetto di un dovere statale, nei limiti prima precisati, non il mezzo prescelto dalla L.O.L.R.³⁹⁸ Pertanto, la

³⁹⁴ Cfr. art 3, e., Rd 593/2015 richiede che la confessione dimostri “su presencia y participación activa en la sociedad española”

³⁹⁵ Cfr. art 3, d, Rd 593/2015: la confessione deve poter “Contar con una estructura y representación adecuada y suficiente para su organización a los efectos de la declaración de notorio arraigo”.

³⁹⁶ PORRAS RAMÍREZ J.M., *Libertad religiosa*, cit., p. 205.

³⁹⁷ LÓPEZ GUERRA L., *Relaciones insitucionales y cooperación entre poderes públicos y confesiones religiosas; bilateralismo y pluralismo*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 24, 2008, pp. 145.146. Si veda anche LLAMAZARES FERNANDEZ D., *Los acuerdos y el principio de igualdad comparacion con los acuerdos con la Iglesia catolica y situacion juridica de las confesiones sin acuerdo*, in AA. VV., *Acuerdos del Estado Español con confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado. Barcelona, 1994*, Madrid, Marcial Pons, 1996, pp. 155 e ss.

³⁹⁸ LEAL ADORNA M.M., *Los principios del derecho eclesiástico*, cit., p. 86.

cooperazione, strettamente necessaria per l'esercizio della libertà religiosa, non può essere condizionata alla sottoscrizione di un accordo, che costituisce solo uno dei possibili strumenti di attuazione del principio di cui all'art 16.3 CE.³⁹⁹

Diversamente la Costituzione italiana individua nelle fonti bilaterali gli unici strumenti normativi mediante i quali le confessioni possano ottenere un riconoscimento statale del richiamato diritto alla differenza, necessario per l'esercizio dei profili di libertà connessi alle peculiarità identitarie.⁴⁰⁰

Affidare all'arbitrio del Governo la decisione in merito all'avvio delle trattative, consentendogli di adottare un diniego anche a fronte di una realtà qualificabile come confessione, significare privare in termini assoluti il soggetto religioso di normative che ne colgano la specificità.⁴⁰¹

In questo contesto è quindi l'accesso al sistema bilaterale, unica via percorribile per cooperare con lo Stato, a costituire oggetto di un obbligo.

³⁹⁹ CASTRO JOVER A., *Laicidad y actividad positiva*, cit., p. 29, rileva come in taluni casi lo Stato possa intervenire e cooperare anche per mezzo di una semplice autorizzazione.

⁴⁰⁰ PASQUALI C. J., *Interpretazione*, cit., p. 6.

⁴⁰¹ COCOZZA V., *La "garanzia" dell'intesa*, cit., p. 8.

CONCLUSIONI

Le confessioni religiose si sono sempre poste alla società in una duplice veste: da un lato *nomoi groups*,⁴⁰² “universi normativi...capaci di produrre significati e valori giuridici nuovi attraverso il proprio impegno a tradurre in realtà la visione del mondo che li anima”; dall’altro lato gruppi di pressione nei confronti dello Stato, cui si richiede di ricomporre le norme e i valori così elaborati all’interno del quadro giuridico.⁴⁰³

In quanto tali, le comunità religiose si sono fatte portatrici di istanze volte ad ottenere il riconoscimento di una cittadinanza attiva, che le renda destinatarie di un diritto ispirato ai loro principi.

L’esigenza di fondo che le realtà confessionali avvertono è quella di un compiuto riconoscimento del diritto di libertà religiosa, la cui garanzia ne coinvolga anche gli aspetti maggiormente legati alle peculiarità che le differenti confessioni presentano.

A tale esigenza risponde l’istituto previsto dal 3 comma dell’art. 8 Cost., che consente al singolo gruppo religioso di divenire produttore di diritto, partecipando attivamente alla elaborazione di norme aventi lo scopo di conferire rilievo all’interno dell’ordinamento allo specifico dell’identità confessionale.

Il ricorso all’*intesa*, difatti, costituzionalmente si giustifica solo in relazione a quegli aspetti della libertà correlati allo specifico confessionale, che verrebbe pretermesso o compresso dal diritto comune, per sua natura astratto e generico.⁴⁰⁴

⁴⁰² ALICINO A., *La bilateralità pattizia*, cit., p. 4.

⁴⁰³ FERRARI S., *Società civile, laicità dello Stato e libertà di religione*, in *La rivista del Clero italiano*, 1, 2014, pp. 29-30. L’Autore ritiene che gli organismi della società civile, cui fanno certamente parte le confessioni religiose, abbiano la funzione di generare i valori che vengono assunti nelle leggi dello Stato. In questa prospettiva sostiene che compito di uno Stato ispirato ai principi di libertà e democrazia non sia quello di creare i valori fondamentali, ma di ricavare tali valori dalla società civile e ricomporli poi in un unico quadro giuridico.

⁴⁰⁴ CASUSCELLI G., *Una disciplina-quadro delle libertà di religiose: perché, oggi più di prima, urge “provare e riprovare” a mettere al sicuro la pace religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 26, 2017, p. 21.

Tale funzione è stata mortificata dalla prassi governativa che ha sfruttato il procedimento bilaterale per abrogare la legge sui culti ammessi, ancora in vigore, e conseguentemente definire nuovi diritti conformi all'ampia tutela offerta dalla costituzione alla libertà religiosa.

Trattandosi di aspetti dell'esercizio della libertà religiosa comuni a tutte le realtà confessionali, il loro riconoscimento avrebbe dovuto trovar sede in una legge unilaterale.

Spostare la garanzia dei più basilari profili della libertà di cui all'art. 19 Cost. dal piano della normativa generale a quello della legislazione bilaterale e specifica ha consentito allo Stato di procedere ad una selezione dei soggetti da ammettere al godimento dei generali strumenti di libertà.

L'accesso all'intesa è stato difatti consentito alle realtà religiose che apparissero maggiormente in linea con le istituzioni democratiche e con i valori da queste espressi, secondo una logica che richiama da vicino la politica di stampo autoritario per cui i diritti di libertà rappresentavano mere concessioni che lo Stato può accordare nel proprio interesse e, sempre nel proprio interesse, in qualsiasi momento revocare.

In questa prospettiva si richiede alle confessioni di aderire ai principi fondamentali dell'ordinamento, divenendo di sostegno allo Stato nella costruzione di una società omologa.

Le confessioni religiose sono state così equiparate alle altre formazioni sociali, senza considerare però che solo alle seconde il testo costituzionale pone obblighi positivi per la concessione di una piena tutela, determinando i valori essenziali minimi che le stesse devono necessariamente rispettare e promuovere.⁴⁰⁵

Il complesso degli accordi bilaterali è quindi divenuto legge generale in materia di libertà religiosa ad accesso selettivo.⁴⁰⁶

Ciò ha dato vita ad un sistema di "disuguaglianze gradualì", ove sono riconoscibili differenti status delle confessioni: all'apice vi sono le realtà confessionali dotate di intesa, soggetti che godono della massima collaborazione da parte degli organi

⁴⁰⁵ CASUSCELLI G., *Concordati*, cit., p. 206.

⁴⁰⁶ FERRARI S., *Perché è necessaria una legge sulla libertà religiosa? Profili e prospettive di un progetto di legge in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 21, 2017, pp. 4-5.

statali,⁴⁰⁷ seguono i “culti ammessi”, confessioni che talvolta si autodefiniscono tali all’insaputa dello Stato⁴⁰⁸ e che soggiacciono ad una legislazione incostituzionale.

Peculiare è poi la posizione dei Testimoni di Geova, dotate di due intese mai approvate dal Parlamento.

Il passaggio da uno status ad un altro è rimesso all’arbitrio del Governo.

Questo ha posto l’interrogativo se esista un diritto di accesso all’intesa che delegittimi l’ampia discrezionalità con cui l’Esecutivo ha operato in materia e conferisca alle confessioni la possibilità di ricorrere alla tutela giurisdizionale per contrastarne gli effetti discriminatori.

La questione di fondo è se le determinazioni in ordine all’avvio delle trattative sia riconducibile alla funzione di indirizzo politico attribuita al Governo, in relazione alla quale l’organo gode di ampia discrezionalità, o diversamente sia il risultato dell’esercizio di un potere amministrativo.

Ridotta ai minimi termini, la questione diviene comprendere se l’atto di apertura dei negoziati sia atto politico, contestabile solo in sede parlamentare, o atto di alta amministrazione, giudizialmente sindacabile. Solo in quest’ultimo caso sarebbe configurabile un obbligo dell’Esecutivo di provvedere e una corrispondente posizione giuridica delle confessioni, definibile in termini di diritto o interesse legittimo.

Intorno alla nozione di atto politico sono state elaborate diverse teorie, di stampo soggettivo e oggettivo, tese a porre in rilievo, oltre alla provenienza del provvedimento dall’organo di vertice, le prime le motivazioni che lo hanno ispirato, le seconde la causa intesa in senso tecnico-giuridico.⁴⁰⁹

La giurisprudenza ha aderito a questo secondo orientamento definitorio, ancorando la definizione dell’atto politico alla compresenza di un elemento soggettivo e uno di natura oggettiva.

In primo luogo, si richiede che l’atto promani dal Governo, o comunque dall’autorità cui compete la funzione di indirizzo politico e di direzione al più alto livello.

⁴⁰⁷ FERRARI S., *La collaborazione tra Stati e religioni*, cit., p. 440.

⁴⁰⁸ FOLLIERO M. C., *Dialogo interreligioso e sistema italiano delle intese*, cit., p. 11.

⁴⁰⁹ Si fa qui in particolare riferimento alle due principali teorie appartenenti ai due orientamenti: la teoria del movente e la teoria della causa oggettiva.

Sul piano oggettivo, si definisce l'atto politico come atto di individuazione e scelta dei fini nell'interesse generale dello Stato, fini che compete al provvedimento amministrativo attuare.

L'arbitrio che contraddistingue l'atto politico discende quindi dall'assenza di parametri desumibili dal sistema normativo, tanto a livello legislativo quanto a livello costituzionale, che fissino essi stessi i fini da perseguire, condizionando l'esercizio del potere che si esplica nell'atto e consentendone un controllo giurisdizionale.

Ferma restando la competenza del Governo in materia di intese, si tratterebbe quindi di verificare la sussistenza di vincoli che circoscrivano la discrezionalità dell'organo quanto alla decisione di avviare i negoziati.

Il tema va trattato a livello costituzionale, il solo che si occupa della materia delle relazioni Stato-confessioni religiose.

La disciplina costituzionale è informata al principio supremo della laicità positiva, il quale contiene l'imperativo costituzionale che il modello relazionale sia improntato alla imparzialità e neutralità nei confronti di tutte le confessioni religiose e al conseguente pluralismo confessionale aperto.⁴¹⁰

In questo contesto, il mandato affidato ai pubblici poteri di garantire l'eguale libertà dei soggetti confessionali si traduce nella necessaria garanzia di una parità di chances in materia di libertà religiosa.

Più precisamente, il binomio uguaglianza-libertà implica un duplice diritto delle confessioni a ottenere un pari trattamento quanto agli aspetti generali della libertà religiosa e a essere differenziate quanto ai profili specifici connessi alle peculiarità identitarie.

Per quanto attiene lo Stato, questo comporta la predisposizione di generali strumenti di libertà che parifichino il trattamento delle confessioni e di strumenti specifici che le differenzino solo in relazione alle rispettive caratteristiche identitarie.

Su questo secondo fronte tuttavia la legislazione statale non può intervenire unilateralmente, trattandosi di dare rilievo nell'ordinamento, ove a competenza lo Stato, allo specifico religioso, su cui ha competenza la sola confessione.

⁴¹⁰ CASUSCELLI G., *Una disciplina-quadro delle libertà religiose*, cit., p. 23.

È necessaria una cooperazione tra i due soggetti. La bilateralità è quindi l'unica via percorribile dalle confessioni per ottenere norme che ne colgano le specificità.⁴¹¹

Risiede qui il legame tra il 1 e il 3 comma dell'art 8 Cost.: l'intesa garantisce l'effettività di quel diritto alla diversità che trova fondamento nell'eguale libertà delle confessioni.

Il principio di laicità, che impone allo Stato di assumere posizioni neutre nei confronti delle confessioni, declina quindi l'art 8, 1 comma Cost. in termini di eguale opportunità, garanzia che l'ordinamento conceda a tutte le confessioni, in condizioni di parità, l'accesso tanto agli strumenti di libertà a carattere generale quanto al mezzo dell'intesa.

In forza dell'eguaglianza "in entrata" che lo Stato deve garantire e del carattere necessario della bilateralità, l'intesa si pone, non come mera evenienza, ma come fine-obiettivo,⁴¹² costituzionalmente imposto e da perseguire nei confronti di qualunque soggetto ne faccia richiesta e sia qualificabile come confessione religiosa.

L'avvio del procedimento bilaterale è quindi sottratto alla discrezionalità politica dell'Esecutivo, e affidato all'organo in qualità di vertice dell'Amministrazione, il cui operato è giudizialmente sindacabile.

Si può pertanto parlare di un diritto di accesso all'intesa.

Tale lettura del testo costituzionale si mostra del resto compatibile con la giurisprudenza della corte CEDU, che in più casi ha affermato la necessità per lo Stato che preveda status privilegiari di garantirne l'accesso a tutte le comunità religiose, in condizioni di parità di chances.⁴¹³

È quindi necessario, a detta della Corte di Strasburgo, predeterminare in maniera trasparente i criteri di accesso allo status giuridico, "in modo da renderlo inclusivo e non arbitrariamente esclusivo".⁴¹⁴

⁴¹¹ COCOZZA V., *La "garanzia" dell'intesa*, cit., p. 8.

⁴¹² PASQUALI C. J., *Interpretazione*, cit., p. 6.

⁴¹³ TOSCANO M., *Mala tempora currunt (sed peiora parantur?) per le confessioni religiose senza intesa. Note a margine della sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in *Diritto ecclesiastico*, 1, 2015, p. 206.

⁴¹⁴ TOSCANO M., *Il fattore religioso nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Itinerari giurisprudenziali*, Pisa, Edizioni ETS, 2018, p. 283. Si veda anche l'approfondimento della giurisprudenza CEDU in materia di registration cases, i cui principi sono applicabili anche ove l'accesso a status premiali non discenda dalla registrazione ma dalla sottoscrizione di accordi con lo Stato, pp. 129 e ss.

Questo riporta alla ribalta la necessità di una legge generale in materia di libertà religiosa, che intervenga a disciplinare il procedimento di intesa.

La constatazione che la normativa costituzionale sia sufficiente a fondare una posizione giuridica delle confessioni, che le garantisca dall'arbitrario uso dello strumento bilaterale ad opera del Governo, non esclude difatti l'esigenza di una legge che intervenga ad esplicitare il legame tra il 1 e il 3 comma dell'art. 8 Cost., assicurandone il contenuto giuridico.⁴¹⁵

Una simile intervento legislativo avrebbe poi il pregio di rinforzare il sistema generale di garanzie di libertà, e la stessa posizione delle confessioni religiose, nonché di restituire alle intese la funzione originaria e autentica di trattamenti legittimamente diversificati.⁴¹⁶

Una legge generale sulla libertà religiosa assicurerebbe difatti a tutte le confessioni quel diritto comune riconosciuto a pochi soggetti confessionali.

Ne discenderebbe l'attenuazione "di un certo fenomeno di anelo dell'intesa",⁴¹⁷ che conseguentemente verrebbe riportata nel binario della necessaria specificità.⁴¹⁸

Le confessioni non sarebbero più indotte a sfruttare il momento dell'incontro con lo Stato per ottenere una garanzia delle basilari facoltà della libertà religiosa, ma ricorrerebbero all'intesa solo se interessate ad un riconoscimento delle rispettive peculiarità identitarie.

Ne risulterebbe razionalizzata anche la fase delle trattative che, al pari della fase di avvio, deve essere condotta nel rispetto del principio di laicità e della impossibilità per il Governo di assumere una posizione precostituita.

L'Esecutivo è tenuto ad ascoltare le istanze della confessione, vagliarle alla luce dei principi costituzionali, e solo in un secondo momento valutarne l'opportunità in termini politici, trattandosi pur sempre della concessione di normative specifiche e deroghe al diritto comune.

⁴¹⁵ DOMIANELLO S., *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo Astrid. Le scelte operate in materia matrimoniale e per la stipulazione delle intese*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 20, 2017, p. 4.

⁴¹⁶ BERLINGÒ S., *L'affaire dell'U.A.A.R.*, cit., p. 21.

⁴¹⁷ PASQUALI C. J., *Legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), gennaio 2010, p. 12.

⁴¹⁸ PASQUALI C. J., *Il diritto all'avvio delle trattative*, cit., p. 16.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., La posizione delle chiese evangeliche di fronte allo Stato. Relazioni e documenti dell'incontro organizzato dal servizio studi della federazione delle chiese evangeliche in Italia (Agape, 19-23 agosto 1996), Torino, Claudiana, 1997.
- AA.VV., Teoria e prassi delle libertà di religione, a cura di Bellini P., Bologna, Il Mulino, 1975.
- AA.VV., Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive, a cura di Mirabelli C., Milano, Giuffrè, 1978.
- AA. VV., Acuerdos del Estado Español con confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado. Barcelona, 1994, Madrid, Marcial Pons, 1996.
- ALBISETTI A., Le intese fantasma, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), marzo 2012.
- ALBISETTI A., Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale, 5 ed., Milano, Giuffrè, 2014.
- ALICINO F., La legislazione sulla base di intese: il test delle religioni altre e degli ateismi, Bari, Cacucci Editore, 2013.
- ALICINO F., La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016, Corte costituzionale, in Osservatorio sulle fonti, Rivista telematica (www.osservatoriosullefonti.it), 2, 2016.
- AMORÓS AZPILICUETA J. J., La libertad religiosa en la constitucion española del 1978, Madrid, Tecnos, 1984.
- ANGELETTI S., La nuova intesa con l'Unione Buddhista Italiana: una doppia conforme per il Sangha italiano, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), marzo 2008.

- BACCARI R., Introduzione sistematica al diritto ecclesiastico, Bari, Cacucci Editore, 1970.
- BARBERA A., Commento all'art 2, in Commentario della Costituzione. Principi fondamentali, a cura di Branca G., I, Bologna, Zanichelli, Roma, Soc. ed. del Foro italiano, 1975, pp. 50 e ss,
- BARBERA A., Il cammino della laicità, in Forum di Quaderni costituzionali, Rivista telematica (www.forumcostituzionale.it).
- BARBERINI G., Lezioni di diritto ecclesiastico, 4 ed., Torino, G. Giappichelli, 2007.
- BARBUSCIA I., L'intesa dell'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, in Le intese viste dalle confessioni, Napoli, E. Jovene, 1999, pp. 49 e ss.
- BARILE P., Appunti sulla condizione dei culti acattolici in Italia, in Il Diritto ecclesiastico, I, 1952, pp. 343 e ss.
- BARILE P., Atto di Governo (e atto politico), in Enciclopedia del diritto, IV, Milano, Giuffrè, 1959.
- BARRERO ORTEGA A., Laicidad versus cooperación, in Anuario de derecho eclesiástico, 2015, pp. 40 e ss.
- BELLINI P., Principi di diritto ecclesiastico, Milano, Cetim, 1972.
- BELLINI P., MELLINI M., Intolleranza religiosa alle soglie del duemila. Associazione europea di testimoni di Geova per la tutela della libertà religiosa, Roma, Fusa, 1990.
- BERLINGÒ S., Spunti per una fenomenologia della rilevanza dell'ordinamento confessionale e dell'ordine pubblico matrimoniale, in Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele, II, Perugia, Edizioni Scientifiche Italiane, 1984, pp. 815 e ss.
- BERLINGÒ S., Autonomia e pluralismo confessionali, eguale libertà e sistema normativo, in Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica, a cura di Tozzi V., Salerno, Edisud, 1993, pp. 55 e ss.
- BERLINGÒ S., voce Fonti del diritto ecclesiastico, in Dig. disc. pubbl., IV, Torino, UTET, 1994.

- BERLINGÒ S., Risposta, in *Las relaciones entre el Estado y la confesiones minoritarias: los derechos religiosos de los imigrantes*, in *Anuario de Derecho eclesiastico del Estado*, 1998, pp. 55 e ss.
- BERLINGÒ S., Fonti del diritto ecclesiastico, in Berlingò S., Casuscelli G., Domianello S., *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Torino, UTET, 2000, pp. 3 e ss.
- BERLINGÒ S., L'affaire dell'U.A.A.R.: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 4, 2014.
- BERTOLINI F., Principio pattizio o obbligo del Governo di avviare le trattative per la stipula dell'intesa con la confessione religiosa, in *Forum di Quaderni costituzionali*, *Rivista telematica* (www.forumcostituzionali.it), aprile 2012.
- BIANCONI S., *Le intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Milano, Giuffrè, 1969.
- BIANCONI S., Esposizione e valutazione dell'azione svolta dalle chiese evangeliche italiane dinanzi allo Stato dal 1948 ad oggi: problemi affrontati e soluzioni date, in AA.VV., *La posizione delle chiese evangeliche di fronte allo Stato. Relazioni e documenti dell'incontro organizzato dal servizio studi della federazione delle chiese evangeliche in Italia* (Agape, 19-23 agosto 1996), Torino, Claudiana, 1970, pp. 107 e ss.
- BILANCIA F., Ancora sull'"atto politico" e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?, in *Rivista AIC*, *Rivista telematica di diritto pubblico comparato, italiano e europeo* (www.rivistaaic.it), 4, 2012.
- BLANDO F., "Atto politico" e "Stato di diritto", nella sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale, *Forum di Quaderni costituzionali*, *Rivista telematica* (www.forumcostituzionale.it), ottobre 2012.
- BOLOGNINI F., *I rapporti tra Stato e confessioni religiose nell'art.8 della Costituzione*, nuova ed. rielaborata ed ampliata, Milano, Giuffrè, 1981.

- BONOMI M. S., L'avvio delle trattative per stipulare intese ex art 8 Cost. costituisce attività politica insindacabile, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2017, pp. 68 e ss.
- BOSCHI F., Brevi osservazioni sulle intese con le Chiese battista e luterana, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di Parlato V. e Varnier G. B., Torino, G. Giappichelli, 1995, pp. 277 e ss.
- BOTTA R., L'attuazione dei principi costituzionali e la condizione giuridica degli ebrei in Italia, Milano, Giuffrè, 1982, estratto da *Il diritto ecclesiastico*, III, 1982.
- BOTTA R., L'intesa con gli israeliti, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1987, pp. 96 e ss.
- BOTTA R., voce *Confessioni religiose*, in *Enc, giur*, Roma, Treccani, 1994.
- BOTTA R., *Manuale di diritto ecclesiastico: valori religiosi e società civile*, Torino, G. Giappichelli, 1994.
- BOTTA R., *Manuale di diritto ecclesiastico: valori religiosi e società civile*, 2 ed., Torino, G. Giappichelli, 1998.
- BOTTA R., *Manuale di diritto ecclesiastico: società civile e società religiosa nell'età della crisi*, 12 ed. Torino, G. Giappichelli, 2012.
- BUSCEMA L., Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi, in *Rivista AIC, Rivista telematica* (www.rivistaaic.it), 1, 2014.
- CANONICO M., La stipulazione di intese con lo Stato: diritto delle confessioni religiose o libera scelta del Governo?, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), aprile 2012.
- CANONICO M., Libera scelta del Governo l'avvio di trattative finalizzate alla stipulazione di intesa con confessione religiosa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 30, 2016.
- CARDIA C., *La riforma del Concordato: dal confessionismo alla laicità dello Stato*, Torino, G. Einaudi, 1980.

- CARDIA C., Stato e confessioni religiose: il regime pattizio, Bologna, Il Mulino, 1988.
- CARDIA C., Stato e confessioni religiose: il regime pattizio, 3 ed., Bologna, Il Mulino, 1992.
- CARDIA C., Evoluzione dell'Islam italiano e dei suoi rapporti con le istituzioni (2003-2008), in *Comunità islamiche in Italia: identità e forme giuridiche*, a cura di Cardia C. e Dalla Torre G., Torino, G. Giappichelli, 2015, pp. 575 e ss.
- CARDIA C., *Principi di diritto ecclesiastico: tradizione europea legislazione italiana*, 4 ed., Torino, G. Giappichelli, 2015.
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, 15 ed., Milano, Giuffrè, 2013.
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, 20 ed. Milano, Giuffrè, 2018.
- CASTRO JOVER A., *Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos*, in *Revista general de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 3, 2003.
- CASUSCELLI G., *Rassegna di giurisprudenza sull'art. 724, I comma, cp.*, in *Il Diritto ecclesiastico*, II, 1970, pp. 150 e ss.
- CASUSCELLI G., *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, Giuffrè, 1974.
- CASUSCELLI G., *Post confessionismo e transizione: i problemi del diritto ecclesiastico nella attuale esperienza giuridica*, Milano, Giuffrè, 1984.
- CASUSCELLI G., *L'intesa con la Tavola valdese*, in *Concordato e Costituzione: gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, a cura di Ferrari S., Bologna, Il mulino, 1985, pp. 235 e ss.
- CASUSCELLI G., *Pluralismo confessionale, separazione degli ordini e disciplina pattizia dei rapporti: dall'equilibrio del "microsistema" (art. 8 Cost.) alle incognite di una revisione per "trascinamento"*, in *Pol. Dir.*, 1996, pp. 85 e ss.
- CASUSCELLI G., DOMIANELLO S., *Intese con le confessioni diverse dalla cattolica*, in Berlingò S., Casuscelli G., Domianello S., *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Torino, UTET, 2000, pp. 33 e ss.

- CASUSCELLI G., Uguaglianza e fattore religioso, in Berlingò S., Casuscelli G., Domianello S., *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Torino, UTET, 2000, pp. 66 e ss.
- CASUSCELLI G., Le laicità e le democrazie. La laicità della “Repubblica democratica” secondo la Costituzione italiana, in *Quad. dir. pol. Eccl.*, 1, 2007, pp. 169 e ss.
- CASUSCELLI G., Le fonti (pattizie) del diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di Botta R., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, pp. 39 e ss.
- CASUSCELLI G., La rappresentanza e l’intesa, in *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, a cura di Ferrari A., Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 285 e ss.
- CASUSCELLI G., La libertà religiosa alla prova dell’Islam: la peste dell’intolleranza, Stato, chiese e pluralismo confessionale, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), luglio 2008.
- CASUSCELLI G., Il pluralismo in materia religiosa nell’attuazione della Costituzione ad opera del legislatore repubblicano, in AA. VV., *Diritto e religione in Italia: rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di Domianello S., Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 23 e ss.
- CASUSCELLI G., Una disciplina-quadro delle libertà di religiose: perché, oggi più di prima, urge “provare e riprovare” a mettere al sicuro la pace religiosa, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 26, 2017.
- CASUSCELLI G., La tutela dell’identità delle minoranze religiose deve potersi avvalere di un “giudice e un giudizio” (ancora sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016), in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 21, 2018.
- CATALANO G., *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana: contributo all’interpretazione sistematica dell’articolo 7 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1968.

- CERULLI I. V., Politica e amministrazione tra atti “politici” e atti “di alta amministrazione, in *Dir. pubbl.*, 1, 2009, pp. 101 e ss.
- CHIZZONITI A. G., *Le certificazioni confessionali nell’ordinamento giuridico italiano*, Milano, Vita e pensiero, 2000.
- CHELI E., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961.
- COCOZZA V., *La garanzia dell’intesa nell’art 8 Cost., terzo comma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 11, 2017.
- COLAIANNI N., *Confessioni religiose e intese: contributo all’interpretazione dell’art. 8 della Costituzione*, Bari, Cacucci Editore, 1990.
- COLAIANNI N., *Le intese con i Buddisti e i Testimoni di Geova*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2000, pp. 475 e ss.
- COLAIANNI N., voce *Intese (diritto ecclesiastico)*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001.
- COLAIANNI N., *Musulmani italiani e Costituzione: il caso della Consulta islamica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2006, pp. 261 e ss.
- COLAIANNI N., *Una <<carta>> post-costituzionale?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), aprile 2007.
- COLAIANNI N., *Alla ricerca di una politica del diritto sui rapporti con l’Islam (Carta dei valori e Dichiarazione di intenti)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), gennaio 2009.
- COLAIANNI N., *Le intese nella società multireligiosa: verso nuove disuguaglianze?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 19, 2012.
- COLAIANNI N., *Laicità: finitezza degli ordini e governo delle differenze*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 39, 2013.
- COLAIANNI N., *Ateismo del combat e intesa con lo Stato*, in *Rivista AIC*, *Rivista telematica* (www.rivistaaic.it), 4, 2014.

- CONDORELLI M., Garanzie costituzionali di libertà e di eguaglianza e tutela penale dei culti, in *Il Diritto ecclesiastico*, II, 1959, pp. 4 e ss.
- CONDORELLI M., Considerazioni in tema di legittimità costituzionale dell'art 724, 1 comma, c.p., in *Il diritto ecclesiastico*, II, 1959, pp. 82 e ss.
- CONSORTI P., Pluralismo religioso: reazione giuridica multiculturalista e proposta interculturale, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), maggio 2007.
- CONSORTI P., 1984-2014: le stagioni delle intese e la terza età dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2014, pp. 91 e ss.
- CORVAJA F., Rimedi giuridici contro il diniego di intesa con le confessioni religiose, in *Quad. cost.*, 2, 2002, pp. 227 e ss.
- CROCE M., La libertà religiosa nella giurisprudenza costituzionale: dalla giustificazione delle discriminazioni in nome del criterio maggioritario alla "scoperta" del principio di laicità dello Stato. Verso la piena realizzazione dell'eguaglianza "senza distinzione di religiose"?, in *Diritto pubblico*, 2, 2006, pp. 387 e ss.
- CROCE M., L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze fra Stato e Regioni, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rivista telematica (www.forumcostituzionali.it), maggio 2016.
- CROCE M., La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto fra esigenze di eguale libertà e bisogno crescente di sicurezza, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2016, pp. 647 e ss.
- CRISAFULLI V., Le norme "programmatiche" della Costituzione, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 68 e ss.
- CUGURRA G., *L'attività di alta amministrazione*, Padova, CEDAM, 1973.
- DALLA TORRE G., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 5 ed., Torino, G. Giappichelli, 2014.

- DALLA TORRE G., Considerazioni sulla condizione giuridica dell'Islam in Italia, in Comunità islamiche in Italia: identità e forme giuridiche, a cura di Cardia C. e Dalla Torre G., Torino, G. Giappichelli, 2015, pp. 29 e ss.
- D'ANDREA L., L'eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. Cost. n. 346/2002, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 3, 2003, pp. 667 e ss.
- D'AVACK L., Trattato di diritto ecclesiastico italiano, Milano, Giuffrè, 1969.
- D'AVACK L., La libertà religiosa nella normativa della Costituzione repubblicana italiana, in AA.VV., Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente, II, Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 145 e ss.
- DEL GIUDICE V., Manuale di diritto ecclesiastico, 10 ed., Milano, Giuffrè, 1970.
- DEL SIGNORE M., Commento all'art. 31 Regio Decreto 26 giugno 1924, n. 1054, in Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa, a cura di Romano A. e Villata R., 3 ed., Padova, CEDAM, 2009, pp. 1484 e ss.
- DICKMAN R., L'atto politico questo sconosciuto, in Forum di Quaderni costituzionali, Rivista telematica (www.forumcostituzionali.it), ottobre 2012.
- DI COSIMO G., Sostegni pubblici alle confessioni religiose, tra libertà di coscienza ed uguaglianza, in Giurisprudenza costituzionale, 3, 1993, pp. 2165 e ss.
- DI COSIMO G., Carta bianca al Governo sulle intese con le confessioni religiose (ma qualcosa non torna), in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 2, 2017.
- DISEGNI G., Ebraismo e libertà religiosa in Italia: dal diritto all'uguaglianza al diritto alla diversità, Torino, G. Einaudi, 1983.
- DI MUCCIO G., Atti politici e intese tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche: brevi note a Corte di cassazione, sez. unite civ., sentenza 28 giugno 2013, n. 16305, Federalismi.it, Rivista telematica di diritto pubblico comparato, italiano e europeo (www.federalismi.it), 20, 2013.
- DOGLIANI M., Indirizzo politico, in Dig. disc. pubbl., Torino, UTET, 1993.

- DOMIANELLO S., Sulla laicità nella Costituzione, Milano, Giuffrè, 1999.
- DOMIANELLO S., La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo Astrid. Le scelte operate in materia matrimoniale e per la stipulazione delle intese, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 20, 2017.
- FANTELLI P., La “Dichiarazione di intenti per la federazione dell’islam italiano”: un primo commento, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), luglio 2008.
- FERNÁNDEZ CORONADO A., Consideraciones sobre una interpretación amplia del concepto de notorio arraigo, in *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, núm. 0, 2000, pp. 285 e ss.
- FERNÁNDEZ CORONADO A., Valoración jurídica del sistema de cooperación con las confesiones minoritarias en España», in *OLIR*, (www.olir.it), novembre 2005.
- FERNÁNDEZ CORONADO A., Sentido de la cooperación del Estado laico en una sociedad multireligiosa, in *Revista general de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19, 2009.
- FERRARI A., L’intesa con l’Islam e la consulta: osservazioni minime su alcune questioni preliminari, in *Il dialogo delle leggi: ordinamento giuridico italiano e tradizione giuridica islamica*, a cura di Zilio Grandi I., Venezia, Marsilio, 2006, pp. 29 e ss.
- FERRARI A., La libertà religiosa in Italia: un percorso incompiuto, Roma, Carocci, 2012.
- FERRARI S., Libertà religiosa individuale ed uguaglianza delle comunità religiose nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, III, 1997, pp. 3086 e ss.
- FERRARI S., La collaborazione tra Stati e confessioni religiose nell’Unione europea, in *Vita e pensiero*, 2, 2000, pp. 433 e ss.

- FERRARI S., Società civile, laicità dello Stato e libertà di religione, in *La rivista del Clero italiano*, 1, 2014, pp. 18 e ss.
- FERRARI S., Perché è necessaria una legge sulla libertà religiosa? Profili e prospettive di un progetto di legge in Italia, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 21, 2017.
- FINOCCHIARO F., Commento agli artt. 7 e 8 Cost., in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di Branca G., I, Bologna, Zanichelli, Roma, Soc. ed. del Foro italiano, 1975, pp. 321 e ss.
- FINOCCHIARO F., Replica, in AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive*, a cura di Mirabelli C., Milano, Giuffrè, 1978, pp. 120 e ss.
- FINOCCHIARO F., Le comunità israelitiche e la Costituzione repubblicana, in *Il diritto ecclesiastico*, I, 1984, pp. 763 e ss.
- FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, 1986.
- FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, 2 ed., Bologna, Zanichelli, 1988.
- FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, 3 ed., Bologna, Zanichelli, 1990.
- FIORITA N., LOPRIENO D., Islam e costituzionalismo, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 14, 2017.
- FLORIS P., Uguale libertà delle confessioni religiose e bilateralità tra Stato e Chiesa: teorie giuridiche e prove di riforma, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 11, 1983, pp. 3 e ss.
- Floris P., *Autonomia confessionale: principi-limite fondamentali e ordine pubblico*, Napoli, E. Jovene, 1992.
- FLORIS P., Le intese tra conferme e ritocchi della Consulta e prospettive per il futuro, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 28, 2016.
- FOLLIERO M. C., Dialogo interreligioso e sistema italiano delle intese: il principio di cooperazione al tempo della post-democrazia, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), giugno 2010.

- FRENI F., L'iter delle intese sui rapporti Stato-confessioni ristretto fra discrezionalità politica e insicurezza presunta, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 30, 2018.
- GARRONE G., Atto politico (disciplina amministrativa), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, I, Torino, UTET, 1987.
- GIORGIS A., Sub art 3, in *Commentario alla Costituzione. Artt. 1-54*, a cura di Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., I, Torino, UTET, 2007, pp. 88 e ss.
- GIOVANNINI G., CAPONIGRO R., Art 7. Giurisdizione amministrativa, in *Il processo amministrativo: commentario al D.LGS. 104/2010*, a cura di Quaranta A. e Lo Pilato V., Milano, Giuffrè, 2011, pp. 188 e ss.
- GISMONDI P., La posizione della Chiesa cattolica e delle altre confessioni nel diritto costituzionale ai fini della tutela penale, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, pp. 1209 e ss.
- GISMONDI P., Vilipendio della religione cattolica e disciplina costituzionale delle confessioni, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, pp. 609 e ss.
- GUAZZAROTTI G., Nuove intese con le minoranze religiose e abuso della normazione simbolica, in *Forum di Quaderni Costituzionali, Rivista telematica* (www.forumcostituzionale.it), 2007.
- GUOLO R., La rappresentanza dell'Islam e la questione delle intese, in *Musulmani in Italia: la condizione giuridica delle comunità islamiche*, a cura di Ferrari S., Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 67 e ss.
- GUZZETTA G., Non è l' "eguale libertà" a legittimare l'accesso ai contributi regionali delle confessioni senza intesa, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2002, pp. 2624 e ss.
- LANDOLFI S., L'intesa tra Stato e culto acattolico: contributo alla teoria delle fonti di diritto ecclesiastico italiano, Napoli, E. Jovene, 1962.
- LANEVE G., Conflitti costituzionali e conflitti di giurisdizione sul procedimento relativo alla stipula delle intese ex art. 8, comma 3, Cost., riflessioni a partire da un

delicato (inusuale) conflitto fra poteri, tra atto politico e principio di laicità, in *Rivista AIC, Rivista telematica* (www.rivistaaic.it), 2, 2017.

LARICCIA S., Gruppi sociali ed eguaglianza giuridica, in *Il Foro amministrativo*, II, 1966, pp. 117 e ss.

LARICCIA S., La libertà religiosa nella società italiana, in AA.VV., *Teoria e prassi delle libertà di religione*, a cura di P. Bellini, Bologna, Il Mulino, 1975, pp. 313 e ss.

LARICCIA S., *Diritti civili e fattore religioso*, Bologna, Il Mulino, 1978.

LARICCIA S., L'attuazione dell'art 8, 3 comma, della Costituzione: le intese tra lo Stato italiano e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese, in *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose: studi e testi*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 231 e ss.

LARICCIA S., *Diritto ecclesiastico*, 3 ed., Padova, CEDAM, 1986.

LEAL ADORNA M.M., Los principios del derecho eclesiástico según la interpretación de la doctrina española, in *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 17, 2001, pp. 35 e ss.

LEONE S., L'aspettativa di avviare con lo Stato una trattativa finalizzata alla stipula di un'intesa ex art. 8, comma terzo, Cost. non è assistita da enforcement giudiziario. Ma il diniego governativo non pregiudica, ad altri fini, la posizione dell'istante, in *Forum di Quaderni costituzionali, Rivista telematica* (www.forumcostituzionale.it), aprile 2016.

LICASTRO A., La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 26, 2016.

LILLO P., Sub art 7 Cost., in *Commentario alla Costituzione italiana. Artt. 1-54*, a cura di Bifulco F., Celotto A., Olivetti M., I, Torino, UTET, 2006, pp. 171 e ss.

LILLO P., Pluralismo giuridico e libertà confessionali, in *Stato, chiesa e pluralismo confessionale, Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 40, 2016.

- LILLO P., Religione e immigrazione nella prospettiva costituzionale, in *federalismi.it*, Rivista telematica di diritto pubblico comparato, italiano e europeo (www.federalismi.it), 19, 2017.
- LLAMAZARES FERNANDEZ D., El principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas: fundamentos, alcance y límites, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 3, 1989, pp. 69 e ss.
- LLAMAZARES FERNANDEZ D., Los acuerdos y el principio de igualdad comparacion con los acuerdos con la Iglesia catolica y situacion juridica de las confesiones sin acuerdo, in AA. VV., *Acuerdos del Estado Español con confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado*. Barcelona, 1994, Madrid, Marcial Pons, 1996, pp. 155 e ss.
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ D., *Derecho de la libertad de conciencia, Libertad de conciencia y laicidad*, I, 2. Ed., Madrid, Civitas, 2002.
- LONG G., Le intese con L'Unione avventista e con le Assemblee di Dio in Italia, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1987, pp. 119 e ss.
- LONG G., *Alle origini del pluralismo confessionale: il dibattito sulla libertà religiosa nell'età della Costituente*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- LONG G., *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica": ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- LONG G., Separatismo e cooperazione nel diritto comparato: l'esperienza italiana, in AA.VV., *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso internacional de derecho eclesiástico del Estado*. Barcelona, 1994, Madrid, M. Pons, 1996, pp. 27 e ss.
- LONG G., Le intese con chiese evangeliche, in *Dall'accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa: un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, Roma, Presidenza del Governo, 2001, pp. 321 e ss.
- LÓPEZ GUERRA L., *Relaciones insitucionales y cooperación entre poderes públicos y confesiones religiosas; bilateralismo y pluralismo*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 24, 2008, pp. 133 e ss.

- JEMOLO A. C., *Lezioni di diritto ecclesiastico: 1951-1952*, Roma, Tip. G. Conti & G. Pioda, 1952.
- JEMOLO A. C., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 4 ed., Milano, Giuffrè, 1975.
- JEMOLO A. C., *Chiesa e Stato in Italia dall'unificazione ai giorni nostri*, 4 ed. riv. E aggiornata, Torino, Einaudi, 1977.
- MACRÌ G., *Immigrazione e presenze islamiche in Italia: la Consulta per l'Islam italiano (un breve commento)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), marzo 2007.
- MACRÌ G., *Il futuro delle intese (anche per l'UAAR) passa attraverso una legge generale sulla libertà religiosa. Brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016*, in www.osservatorioaic.it, ottobre 2016
- MADONNA M., *Profili storici del diritto di libertà religiosa nell'Italia post-unitaria*, Tricase, Libellula, 2012.
- MANCUSO S. A., *L'attuazione dell'art 8.3 comma della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), febbraio 2010.
- MARCHEI N., *"Sentimento religioso" e bene giuridico: tra giurisprudenza costituzionale e novella legislativa*, Milano, Giuffrè, 2006.
- MARCHEI N., *Il cammino delle libertà e del pluralismo dieci anni dopo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 14, 2017.
- MARCHEI N., *Il "diritto al tempio": dai vincoli urbanistici alla prevenzione securitaria: un percorso giurisprudenziale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.
- MARGIOTTA BROGLIO F., *Sistema di intese e rapporti con la Chiesa cattolica*, in *Le intese tra lo Stato e le confessioni religiose*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive*, a cura di Mirabelli C., Milano, Giuffrè, 1978, pp. 135 e ss.
- MARGIOTTA BROGLIO F., *La politica religiosa della Repubblica Italiana. Elementi e riflessioni*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2014, pp. 11 e ss.

- MARTINES T., Indirizzo politico, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, Giuffrè, 1971.
- MARTINEZ F.R., La decisión del constituyente en materia de conciencia y religión, en AA. VV., *La libertad religiosa en el Estado social*, a cura di Ortega Barrero A., Terol Becerra M.J., Valencia, Tirant Lo Blanch, 2009, pp. 105 e ss.
- MARTINEZ TORRON J., La ley orgánica de libertad religiosa, ventiocho años después, in *Revista general de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19, 2009.
- MODUGNO F., D’ALESSIO R., Prefazione, in AA. VV., *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Atti del convegno di studi, Roma 3 aprile 1990, Napoli, E. Jovene, 1991, pp. 3 e ss.
- MONACO G., Confessioni religiose: uguaglianza e governo del territorio (brevi osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 63/2016), in *Forum di Quaderni costituzionali*, *Rivista telematica* (www.forumcostituzionale.it), luglio 2016.
- MORUCCI C., I rapporti con l’islam italiano: dalle proposte d’intesa al Patto nazionale, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 38, 2018.
- MOTILLA DE LA CALLE A., Ley orgánica de libertad religiosa y acuerdos con las confesiones: experiencia y sugerencias de iure condendo, in *Revista general de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19, 2009.
- MUSSELLI L., TOZZI V., *Manuale di diritto ecclesiastico: la disciplina giuridica del fenomeno religioso*, 3 ed., Roma-Bari, Laterza, 2005.
- NICOTRA I., Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo, in *Federalismi.it*, *Rivista telematica di diritto pubblico comparato, italiano e europeo* (www.federalismi.it), aprile 2016.
- OLIOSI F., La Corte costituzionale e la legge regionale lombarda: cronaca di una morte annunciata o di un’opportunità mancata?, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), ottobre 2016.

- ONIDA F., *Giurisdizione dello Stato e rapporti con la Chiesa*, Milano, Giuffrè, 1964.
- ONIDA V., *Profili costituzionali delle intese*, in AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive*, a cura di Mirabelli C., Milano, Giuffrè, 1978, pp. 25 e ss.
- PALADIN L., *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del Legislatore ordinario*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1956, pp. 993 e ss.
- PARISI M., *Promozione della persona umana e pluralismo partecipativo: riflessioni sulla legislazione negoziata con le confessioni religiose nella strategia costituzionale di integrazione delle differenze*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 2, 2004, pp. 389 e ss.
- PARISI M., *Principio pattizio e garanzia dell'eguaglianza tra le confessioni religiose: il punto di vista della Consulta nella sentenza n. 52 del 2016*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 13, 2017.
- PASQUALI C. J., *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose: contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2006.
- PASQUALI C. J., *Legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), gennaio 2010.
- PASQUALI C. J., *Il progetto di legge parlamentare di approvazione delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica: nuovi orientamenti e interessanti prospettive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), marzo 2010.
- PASQUALI C. J., *I principi e gli strumenti del pluralismo confessionale (artt 7 e 8)*, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di Casuscelli G., 4 ed., G. Giappichelli, Torino, 2012, pp. 99 e ss.
- PASQUALI C. J., *Il diritto all'avvio delle trattative per la stipulazione delle intese ex art. 8, 3 comma, Cost.* (brevi note a Cons. Stato, sez. IV, sent. 18 novembre 2011, n.

6083), in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), marzo 2012.

PASQUALI C. J., L'approvazione delle intese ex art. 8, 3 comma Cost. nella XVI legislatura: luci e ombre di una nuova "stagione", in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica., 2, 2013, pp. 395 e ss.

PASQUALI C. J., Accesso alle intese e pluralismo religioso: convergenze apicali di giurisprudenza sulla "uguale libertà" di avviare trattative ex art. 8 Cost., terzo comma, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 26, 2013.

PASQUALI C. J., Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia, e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost., in Stato, chiese, pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 26, 2016.

PEYROT G., Orientamenti per uno studio sulla posizione delle chiese evangeliche di fronte allo Stato, in AA.VV., La posizione delle chiese evangeliche di fronte allo Stato. Relazioni e documenti dell'incontro organizzato dal servizio studi della federazione delle chiese evangeliche in Italia (Agape, 19-23 agosto 1996), Torino, Claudiana, 1997, pp. 9 e ss.

PEYROT G., Il testo dell'intesa tra la Repubblica Italiana e le Chiese valdesi e metodiste, Torino, Claudiana, 1979.

PEYROT G., Gli evangelici nei loro rapporti con lo Stato dal fascismo ad oggi, Torre Pellice, Studi Valdesi, 1977.

PEYROT G., Significato e portata delle intese, in AA.VV., Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive, a cura di Mirabelli C., Milano, Giuffrè, 1978, pp. 49 e ss.

PEYROT G., La libertà di coscienza e di culto di fronte alla Costituente italiana, a cura di Gagliano S., Chieti, GBU, 2013.

- PETRANGELI F., L'approvazione delle nuove intese con le confessioni religiose: un percorso accidentato forse prossimo a conclusione, in *Rivista AIC, Rivista telematica* (www.rivistaaic.it), 1, 2012.
- PIN. A., *Laicità e islam nell'ordinamento italiano: una questione di metodo*, Padova, CEDAM, 2010.
- PIN A., L'inevitabile caratura politica dei negoziati tra il Governo e le confessioni e le implicazioni per la libertà religiosa: brevi osservazioni a proposito della sentenza n. 52 del 2016, in *Federalismi.it, Rivista telematica di diritto pubblico comparato, italiano e europeo* (www.federalismi.it), 7, 2016.
- PLACANICA A., Aspetti della procedura parlamentare per l'approvazione delle leggi conseguenti a intese con le confessioni diverse dalla cattolica, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 2002, pp. 4527 e ss.
- POLO SABAU J.R., El artículo 16 de la Constitución en su concepción y desarrollo: cuarenta años de laicidad y libertad religiosa, in *Revista de Derecho político*, 100, 2017, pp. 313 e ss.
- PONS-PORTELLA M., La declaración del notorio arraigo de las confesiones religiosas en España tras el Real decreto 593/2015, de 3 Julio, in *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 41, 2016.
- PORRAS RAMÍREZ J.M., *Libertad religiosa, laicidad y cooperación con la confesiones en el Estado democrático de derecho*, Navarra, Aranzadi, 2006.
- RANDAZZO B., *Diversi ed eguali: le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano, Giuffrè, 2008.
- RANDAZZO B., Le laicità, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica* (www.statoechiese.it), ottobre 2008.
- RANELLETTI O., AMORTH A., *Atti politici (o di Governo)*, in *Novissimo digesto italiano*, I, 2, Torino, UTET, 1957.
- RAVÀ A., *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1959.

- RENNA M., Giusto processo ed effettività della tutela in un cinquantennio di giurisprudenza costituzionale sulla giustizia amministrativa: la disciplina del processo amministrativo tra autonomia e “civilizzazione”, in AA. VV., *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, a cura di Della Cananea G. e Dugato M., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, pp. 505 e ss.
- RIBET A., *Per un’alternativa al Concordato: testo commentato dell’Intesa tra Stato italiano e chiese rappresentate dalla Tavola valdese. Testo della legge di approvazione n. 449/1984*, Torino, Claudiana, 1988.
- RODOMONTE M. G., Equilibrio di genere, atti politici e stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e uomini nella giunta della Regione Campania, *Federalismi.it*, *Rivista telematica di diritto pubblico comparato, italiano e europeo* (www.federalismi.it), 13, 2012.
- RODRIGUÉZ BLANCO M., Il principio di laicità in Spagna, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), gennaio 2011.
- RODRÍGUEZ MOYA A., Repensando el artículo 16.3. C.E. La nueva cooperación y el pluralismo religioso, in *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 42, 2016.
- ROMANO S., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, CEDAM, 1930.
- ROSSI E., Sub art. 2, in *Commentario alla Costituzione. Artt. 1-54*, a cura di Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., I, Torino, UTET, 2007, pp. 38 e ss.
- RUFFINI F., *Corso di diritto ecclesiastico italiano: la libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Torino, F.lli Bocca, 1924.
- RUGGERI A., Considerazioni critiche sul “principio supremo” di laicità dello Stato alla luce dell’esperienza giuridica contemporanea, in *Il Diritto ecclesiastico*, I, 1992, pp. 86 e ss.
- RUGGERI A., Linguaggio del Legislatore e linguaggio dei giudici, a garanzia dei diritti fondamentali, in *Giur. cost.*, III, 2015, pp. 770 e ss.

- RUGGERI A., Confessioni religiose e intese tra iurisdictio e gubernaculum, ovvero sia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili, in *Federalismi.it*, Rivista telematica di diritto pubblico comparato, italiano e europeo (www.federalismi.it), 7, 2016.
- SACERDOTI G., L'intesa tra Stato e Unione delle comunità ebraiche del 1987 e la sua attuazione, in *Dall'accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa: un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, Roma, Presidenza del Governo, 2001, pp. 327 e ss.
- SCARAMUCCIA F., MAIOCCHI R., L'intesa battista: un'identità rispettata, Torino, Claudiana, 1994.
- SOUTO PAZ J.A., Veinticinco años de cuestión religiosa y su solución constitucional, in *Revista de Derecho político*, 58-59, 2003-2004, pp. 177 e ss.
- SPINELLI L., *Diritto ecclesiastico. Parte generale*, 2 ed., Torino, UTET, 1987.
- TIRAPU MARTINEZ, Fuentes pacticia en España: experiencia constitucional y estado de la cuestión, in *Revista general de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 8, 2005.
- TOSCANO M., Mala tempora currunt (sed peiora parantur?) per le confessioni religiose senza intesa. Note a margine della sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale, in *Diritto ecclesiastico*, 1, 2015, pp. 191 e ss.
- TOSCANO M., *Il fattore religioso nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Itinerari giurisprudenziali*, Pisa, Edizioni ETS, 2018.
- TOZZI V., Ripartizione delle competenze e limiti costituzionali della previsione delle intese fra confessioni religiose diverse dalla cattolica e lo Stato italiano, in *Stato. Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), maggio 2012.
- TROPEA G., Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico, in *Diritto amministrativo*, 3, 2012, pp. 329 e ss.

- TUBERTINI C., Atti politici e atti di alta amministrazione, in Dizionario di diritto pubblico, diretto da Cassese S., I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 516 e ss.
- VARNIER G. B., La prospettiva pattizia, in Principio pattizio e realtà religiose minoritarie, Torino, G. Giappichelli, 1995, pp. 1 e ss.
- VAIANO D., Gli atti politici, in Codice della Giustizia amministrativa, a cura di Morbidelli G., Milano, Giuffrè, 2005, pp. 207 e ss.
- VITALE A., Corso di diritto ecclesiastico: ordinamento giuridico e interessi religiosi, 10 ed., Milano, Giuffrè, 2005.
- VITALI E. G., Disuguaglianza, nell'uguaglianza? (ancora in tema di vilipendio della religione dello Stato), in Giurisprudenza italiana, I, sez. I, 1965, pp. 1289 e ss.
- ZAGREBELSKY G., Principi costituzionali e sistema delle fonti di disciplina del fenomeno religioso, in Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica, a cura di Tozzi V., Salerno, Edisud, 1993, pp. 95 e ss.
- ZICCHITTU P., Una “nuova stagione” per l’atto politico? Alcune riflessioni tra teoria e prassi costituzionale, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 11, 2018.