

CONSEGNA DEL PREMIO VOX CANONICA 2024 ALLA PROF.SSA GERALDINA BONI,
4 APRILE 2024, UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MACERATA

Principio di bilateralità e sistema delle fonti del diritto ecclesiastico italiano. Riflessioni a quarant'anni dall'Accordo di Villa Madama e dalla prima intesa con una confessione religiosa diversa dalla cattolica

1. Quest'anno, come noto, ricorrono i quarant'anni dell'Accordo di Villa Madama di modificazione del Concordato lateranense, nonché della prima intesa con una confessione religiosa diversa dalla cattolica: si tratta di un anniversario significativo, che deve esortare la dottrina a testare la tenuta e l'efficienza del sistema e a pronosticare possibili scenari di miglioramento normativo, come doveroso per una scienza giuridica responsabile. Per questo ho scelto, come fulcro della lezione odierna, un argomento non squisitamente canonistico: tuttavia di grande rilevanza e impatto anche per i cultori dello *ius canonicum*, e non solo italiani se si considera che il nostro Paese rappresenta, al riguardo, un modello che è stato largamente imitato. Ci tengo preliminarmente a ribadire che oggi mi esprimo a titolo puramente personale, non quale presidente della Commissione per le intese con le confessioni religiose e per la libertà religiosa¹. Questo incarico mi ha naturalmente spronato e incoraggiato a riflettere sul tema: ma le mie si pongono come mere speculazioni dottrinali, volte a suscitare un dialogo costruttivo.

Da tempo, d'altro canto, si dibatte in Italia sulle criticità insite nell'attuale impostazione delle relazioni dello Stato con le 'religioni' e, in particolare, sugli emendamenti da apportare all'impianto delle fonti del diritto ecclesiastico. L'attuazione del principio di bilateralità contemplato dagli artt. 7, comma 2, e 8, comma 3, della Costituzione ha creato, infatti, un assetto piramidale, articolato secondo livelli discrepanti di accesso, da parte delle confessioni, a una piattaforma giuridica promozionale e premiale. Al fondo si collocano quelle che non hanno voluto e soprattutto non sono (ancora) riuscite a stipulare un'intesa approvata con legge, e che restano assoggettate alla disciplina dei culti acattolici prevista dalla risalente normativa emanata nel 1929-1930, durante il fascismo. A un gradino più alto si situano le tredici confessioni religiose munite di una legge di approvazione dell'intesa da loro conclusa, la cui condizione è regolata in base alle speciali norme pattizie con le quali hanno ottenuto varie agevolazioni: tra cui la partecipazione alla ripartizione dell'otto per mille

* La presente Lezione, tenuta in occasione del conferimento del Premio *Vox canonica 2024*, è un'anticipazione - sintetica e agile, come si conviene a un auditorio costituito prevalentemente da studenti dell'Università degli Studi di Macerata che ha ospitato la cerimonia - di uno studio più ampio, circostanziato e corredato di adeguato apparato documentale e bibliografico che sarà pubblicato a breve.

¹ Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 agosto 2023 sono stata nominata Presidente della neoistituita Commissione per le intese con le confessioni religiose e per la libertà religiosa.

dell'IRPEF (tranne la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, che vi ha rinunciato)². Al grado maggiormente elevato si trova la Chiesa cattolica, la quale, anche in forza dell'essere la religione storicamente professata dalla maggioranza degli italiani, vede favorita la sua posizione attraverso forme plurime e strutturate di cooperazione con lo Stato: assistite da garanzie non solo costituzionali ma pure internazionali.

Le distorsioni segnalate dalla dottrina si catalizzano non tanto sulle differenze di trattamento - invero lievi - che discendono dalla normativa pattizia e che si giustificano, o dovrebbero giustificarsi, in virtù delle diversità che caratterizzano i culti. D'altronde l'art. 8, comma 1, Cost. garantisce l'eguaglianza di tutte le confessioni ma nella libertà, lasciando sussistere la possibilità di una non coincidenza di *status*: divaricazioni nelle quali si radicherebbe la scelta costituzionale per lo strumento della pattuizione come canale elettivo di produzione giuridica di distinte norme regolatrici dei rapporti con le singole confessioni (appunto gli artt. 7, comma 2, e 8, comma 3). Potrebbe però parere implausibile che lo Stato negozi un'intesa con tutte le confessioni religiose, in numero assai cospicuo e vorticosamente crescente pure nella nostra Penisola. Ha osservato al proposito un noto Autore - esperto della materia anche per i ruoli istituzionali ricoperti - come si possa affermare con certezza «l'inesistenza di un obbligo costituzionale dello Stato a disciplinare per intesa i rapporti con tutte, indistintamente, le confessioni religiose esistenti, o che si affaccino in futuro, nella società italiana. La proliferazione indiscriminata di intese può condurre a una sorta di impazzimento del sistema di relazioni tra Stato e Chiese. Tuttavia, non è neppure ipotizzabile la teorizzazione di una assoluta discrezionalità dell'esecutivo nel decidere sull'opportunità, o meno, di stipulare l'intesa con una determinata confessione. In questo modo si degraderebbe l'interesse della confessione ad un interesse, o aspettativa, di mero fatto. Di qui l'opportunità, se non proprio la necessità, di individuare alcuni criteri oggettivi sulla base dei quali il Governo possa operare in modo non arbitrario»³. Valutazione sostanzialmente avallata dalla stessa Corte costituzionale nella famosa sentenza n. 52 del 2016, come in seguito si spiegherà.

Oltre a stigmatizzare l'eccessiva discrezionalità del Governo nel selezionare gli interlocutori confessionali, la dottrina da tempo deplora la permanenza in vigore della normativa restrittiva del 1929-1930. Essa, da un lato, sottopone le confessioni a ingerenze gravose nella loro organizzazione, in ottica chiaramente giurisdizionalista nonché di patente diffidenza e avversione; al contempo, dall'altro, non facilita l'assolvimento delle funzioni a servizio dei bisogni spirituali degli aderenti. Si critica dunque, pressoché coralmemente, la protratta inerzia del legislatore italiano che non ha provveduto ad adeguare tale normativa alla Costituzione, ancora dopo più di settant'anni dalla sua entrata in vigore.

² Ricordo che alla firma delle due intese con i Testimoni di Geova (nel 2000 e nel 2007) non è seguita la legge di approvazione.

³ Carlo Cardia, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, quinta edizione, G. Giappichelli Editore, Torino, 2019, pp. 271-272.

Numerose proposte, già dai primi anni Novanta del secolo scorso⁴, sono state presentate per abrogare la legge n. 1159 del 1929 (*Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi*) e il regio decreto n. 289 del 1930 (*Norme per l'attuazione della legge 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per il coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato*)⁵ - dei quali, peraltro, come noto, la Consulta ha eliminato alcune disposizioni in più marcato contrasto con i principi costituzionali - e varare una legge sulla libertà religiosa che li rimpiazza. L'ultimo di tali progetti è stato elaborato dal gruppo di studio Astrid coordinato da Roberto Zaccaria, che ha divulgato un primo esito dei suoi lavori nel 2017, poi rivisto e pubblicato nel 2019 alla luce dei rilievi ricevuti⁶: ma anch'esso è naufragato. D'altra parte, non da oggi la dottrina è consapevole dei molteplici ostacoli che lastricano il cammino per l'emanazione di una legge siffatta⁷, nonostante una parte degli ecclesiasticisti si professi ad essa consenziente. E in questo panorama frastagliato, attraversato da delusioni e attese frustrate, anche la normativa bilateralmente convenuta con la Chiesa cattolica, e dunque vigente altresì nell'ordinamento canonico, è esposta ad attacchi sempre più serrati e incalzanti: sommandosi una ragione in più per una mobilitazione della dottrina intesa a superare tale disputata diatriba.

2. Quanto alla redazione della menzionata legge sulla libertà religiosa, il problema più arduo da superare non pare quello dei contenuti, in rapporto ai quali si potrebbe, forse senza soverchie difficoltà, raggiungere un accordo nella scienza ecclesiasticistica e costituzionalistica. Si tratterebbe di distillare in un articolato il frutto delle riflessioni dottrinali maturate, nonché delle importanti e

⁴ Cfr. quanto già si riferiva in Raffaele Botta, *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2002, p. 97 ss.; e in *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa*, a cura di Giuseppe Leziroli, Jovene, Napoli, 2004. Si vedano altresì *Studi e opinioni sul progetto di legge sulla libertà religiosa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2007, I, p. 45 ss.; *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà di religione*, a cura di Valerio Tozzi, Gianfranco Macrì, Marco Parisi, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010; Laura De Gregorio, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*, Libellula, Tricase, 2012.

⁵ Sintetizza il travagliato percorso per una legge sulla libertà religiosa nel nostro Paese Roberto Zaccaria, *Introduzione. Il gruppo di studio e il metodo di lavoro*, in *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, a cura di Roberto Zaccaria, Sara Domianello, Alessandro Ferrari, Pierangela Floris, Roberto Mazzola, il Mulino, Bologna, 2019, p. 17 ss.

⁶ Cfr. Alessandro Ferrari, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte di fondo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), n. 20 del 2017, pp. 1-26. Si veda, per un primo esame, Gianfranco Macrì, *Osservazioni sulla proposta di legge "Norme in materia di libertà di coscienza e di religione" elaborata dal gruppo di lavoro coordinato dalla Fondazione ASTRID*, *ivi*, n. 10 del 2018, pp. 1-57. Il secondo progetto è riportato in *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, *cit.*, pp. 27-53. Si vedano da ultimo i contributi contenuti nel fascicolo n. 1 della rivista *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* del 2023.

⁷ Pur in una fase storica di grande ottimismo, nella quale il Governo guidato da Romano Prodi sembrava determinato a portare avanti una rivisitazione complessiva della disciplina generale relativa alla libertà religiosa nell'ordinamento italiano, l'allora Presidente della Commissione interministeriale per le intese Franco Pizzetti, *La via delle intese*, in *Il Regno. Attualità*, 2000, 10, p. 306, riconosceva le «difficoltà [...] che hanno caratterizzato e tuttora caratterizzano l'esame del progetto di legge generale sulla libertà religiosa».

non reversibili⁸ acquisizioni giurisprudenziali consolidatesi negli anni, specie ad opera della Corte costituzionale, con riferimento alla libertà religiosa individuale, collettiva e istituzionale. Invero, proprio questa traduzione in prescrizioni ha in gran parte realizzato il gruppo Astrid, sulla scia di progetti anteriori, nelle sue *Norme in materia di libertà di coscienza e di religione*: con un testo diviso in cinque capi (*Disposizioni generali, Libertà individuale e associata, Uguale libertà delle confessioni religiose, Disciplina fiscale, Disposizioni finali*). In tali norme sono stati in effetti recepiti con ampiezza⁹ i risultati dell'evoluzione del confronto dialettico sulle tematiche *de quibus*. Al proposito, eccettuata forse qualche questione di dettaglio ancora controversa, si potrebbe generalmente convenire: segnatamente per quanto afferisce alla tutela della libertà religiosa individuale, la quale, peraltro, pare aver attinto, in Italia, livelli complessivamente soddisfacenti. Tuttavia, senza dilungarsi in una disamina minuta delle disposizioni formulate in questo o in anteriori progetti, sembra che gli intralci più seri per la promulgazione di una legge generale sulla libertà religiosa implicante l'abrogazione della normativa sui culti ammessi siano, anzitutto e prettamente, di ordine, per così dire, costituzionale. Il proponimento di emanare una legge unilaterale sulla libertà religiosa, infatti, come è stato replicato, potrebbe veicolare e propiziare l'idea di rendere secondaria, superflua ovvero non più praticabile o praticabile in casi assai esigui la procedura della legge sulla base di intesa con le confessioni religiose di cui all'art. 8, comma 3, Cost.: pervenendo, se non all'affossamento della bilateralità, a un riequilibrio tra questa e l'unilateralità, arginando o comunque perimetrando, in prospettiva futura, la prima¹⁰. In tale orientamento, del resto, confluiscono talora correnti di pensiero professanti un intransigente separatismo, intrise non di rado di inclinazioni anticoncordatarie, per addivenire a un risoluto recupero della quota di sovranità che allo Stato sarebbe sottratta dal sistema pattizio: addirittura si può intravedere in filigrana, sotto alcune posizioni, il proposito di mettere in discussione sia le intese già concluse sia, e forse *in primis*, il Concordato con la Chiesa cattolica. Opinioni, peraltro, anche corredate di una qualche persuasività, ma che potrebbero finire per oscurare prescrizioni chiare e di rilievo della Carta fondamentale, nonché l'attuazione che hanno ricevuto in Italia negli ultimi quarant'anni. E in effetti, accondiscendendo a tale approccio fino alle propaggini estreme, si arriverebbe a tacitare se non a rinnegare quella promessa di contrattazione nei riguardi delle

⁸ Cfr. Giuseppe Casuscelli, «Volendo togliere ogni dubbio...», in *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, cit., p. 263, il quale si sofferma sulla trama tessuta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che «risulta oggi ben articolata, e gli esiti possono ben dirsi imprescindibili».

⁹ Marco Ventura, *Attuare o irrigidire la Costituzione? La sfida del gruppo Astrid sulla libertà religiosa*, in *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, cit., p. 361, esprime critiche su «un testo fondato sulla invenzione di categorie e definizioni non configurate, al momento, se non in certa dottrina; un testo dunque marcatamente dottrinale, il cui intento di imporre una grammatica appare quasi preminente rispetto alla sua applicazione» e sui profili problematici (relativi, ad esempio, all'ingabbiamento dei principi costituzionali) implicati in tale impostazione di ingegneria socio-legislativa.

¹⁰ Sintetizza in questo senso le varie posizioni dottrinali Marco Ventura, *Trasformazioni della bilateralità nel diritto ecclesiastico*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2023, 1, pp. 307-322, soffermandosi in particolare su quegli autori che parlano di 'fallimento della bilateralità', di 'bilateralità pattizia della produzione normativa in materia ecclesiastica in contrasto con il principio pluralistico della nostra Costituzione e perciò in fase di estinzione', per i quali 'necessaria è la non bilateralità, la unilateralità della legislazione'.

confessioni religiose che i Padri costituenti hanno solennemente suggellato, forse, all'epoca, senza rendersi pienamente conto e senza poter preconizzare ciò che avrebbe comportato, ma che, cionondimeno, non si può ignorare o misconoscere: e che rimane scolpita a fuoco nel testo costituzionale. A meno che, ovviamente, non si acceda alla sua revisione, contando sulle maggioranze richieste dall'art. 138 Cost.: e sempre che quest'opzione sia percorribile¹¹. Il ganglio non si può evitare surrettiziamente mediante una normativa apparentemente, o dichiaratamente, ininfluyente e che invece sul dato costituzionale incide in maniera sensibile: senza tuttavia farsi carico della modificazione della Carta.

È vero che nelle dichiarazioni dei patrocinatori si rimarca la *complementarietà* della legge generale, la quale si proporrebbe «come l'indispensabile completamento della stessa legislazione bilaterale che solo sul presupposto della piena tutela delle istanze religiose generali e comuni trova la sua ragion d'essere costituzionale di risposta a “esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose” (Corte cost., n. 235/1997)»¹². Ma appare chiaro come la prima - al di là dell'intento, in sé benemerito, di aggirare l'*impasse* che, riguardo all'attuazione del comma 3 dell'art. 8 Cost., si produrrebbe con la possibile estromissione discrezionale, da parte governativa, di alcuni soggetti dalla contrattazione -, se non persegue deliberatamente l'obiettivo di restringere in misura consistente «lo spazio costituzionale delle intese»¹³, rendendole altresì non più appetibili, certo a questo traguardo possa far approdare¹⁴; finendo poi, nei ragionamenti di taluno, per minacciare la stabilità stessa di quelle già coronate dalla legge di approvazione¹⁵, nonché degli accordi con la Chiesa cattolica. Comunque, attraverso l'emanazione di una legge così concepita, si auspica che la (invero temuta) 'corsa' alle intese dovrebbe almeno decelerare se non estinguersi. Essa rimarrebbe

¹¹ Cfr. infatti, per tutti, quanto rileva Ilaria Zuanazzi, *Le fonti del diritto in materia di convivenza delle religioni*, in Ilaria Zuanazzi, Maria Chiara Ruscazio, Monia Ciravegna, *La convivenza delle religioni negli ordinamenti giuridici dei Paesi europei*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2022, p. 131.

¹² Alessandro Ferrari, *Una «legge quadro» per il diritto di libertà religiosa. La proposta del gruppo di studi Astrid*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2017, 2, p. 378.

¹³ Così infatti Giuliano Amato, *Prefazione. La libertà di coscienza e di religione*, in *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, cit., p. 13: «Appare subito evidente che lo spazio costituzionale delle intese è, secondo i nostri autori, molto più ristretto di quello che le medesime hanno ricoperto in concreto. Di conseguenza [...] essi trasferiscono sulle confessioni registrate una parte cospicua delle disposizioni che troviamo nelle intese, dalla speciale protezione per gli edifici di culto ai matrimoni trascrivibili. La premessa, esplicita, è che alle stesse intese compete soltanto regolare, confessione per confessione, ciò che ciascuna di esse ha di specifico, si tratti del sabato degli ebrei o del ramadan degli islamici o del diritto di entrambi a speciali regole di macellazione».

¹⁴ Cfr. quanto già rilevava G. Dalla Torre, *A vent'anni dall'Accordo di Villa Madama: problemi ancora aperti e problemi nuovi*, in *Annali 2002-2004*, a cura di Giuseppe Dalla Torre, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005, pp. 18-19.

¹⁵ Giuseppe Casuscelli, «*Volendo togliere ogni dubbio...*», cit., p. 264, afferma che all'Italia, nell'adozione del modello pattizio di regolamentazione dei rapporti con le confessioni religiose, manca «il contrappeso di una legge sulla libertà religiosa che delimiti il quadro di compatibilità delle diversità e delle differenze che quel modello intende ragionevolmente salvaguardare. Questa assenza determina, in prima battuta, l'impossibilità per la Corte costituzionale di sanzionare discipline pattizie di favore per una o più confessioni a danno di confessioni escluse, in mancanza del necessario parametro di riferimento che consenta di verificare la violazione del principio di eguale libertà»; cfr. anche p. 269.

vitale, semmai, solo per il ‘miraggio’ di partecipare alla ripartizione dell’otto per mille dell’IRPEF: così tuttavia ‘si smaschererebbe’ la ‘finalità dissimulata’ del ricorso allo strumento pattizio, come sostiene chi da tempo propugna la declaratoria di illegittimità costituzionale di tale sistema di finanziamento¹⁶.

Eppure - malgrado alcune buone intenzioni dei proponenti il progetto e nonostante le ripercussioni sistemiche che da esso dovrebbero scaturire secondo altri - non era questa la volontà dei Padri costituenti sui rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, tradendosi, per questa via, le norme costituzionali: che si possono smentire e ripudiare, a condizione, però, di disporre delle maggioranze parlamentari richieste per tale importante cambiamento.

3. In ogni modo, la prefigurata legge generale non avrebbe, nell’immediato, la forza di abrogare né il Concordato con la Chiesa cattolica né le leggi di approvazione di intese già stipulate con alcune confessioni religiose, fonti atipiche costituzionalmente presidiate, resistenti all’abrogazione con leggi ordinarie non contrattate. Resterebbe dunque, per tali confessioni, un regime privilegiario virtualmente blindato, il quale non sarebbe più accessibile, o alquanto più difficilmente conseguibile dalle altre; alla discriminazione eventualmente nascente dal godimento di un trattamento di favore spettante solo ad alcune - quello stabilito dalla rispettiva intesa - s’aggiungerebbe la (quasi-) esclusione, per quelle tagliate fuori, anche solo di coltivare la speranza di poter accedere *appieno* - va sottolineato - all’attuazione del dettato costituzionale consacrato nell’art. 8, comma 3, Cost.: senza che questo sia stato ritualmente mutato.

La tesi infatti per la quale la sovranità dello Stato sarebbe del tutto liberamente esplicabile con una legge unilaterale sulla libertà religiosa concernente quelle istanze imputabili genericamente a tutti o a un insieme, indistinto e anonimo, di fedeli/credenti, mentre la bilateralità si dovrebbe unicamente limitare a dettare norme per esigenze libertarie *esclusive* dei fedeli di una sola confessione religiosa, o al massimo di un ceppo unitario di confessioni, benché sia brillantemente perorata, tuttavia pare infirmata precipuamente da due difetti. È vero che in Assemblea Costituente e nelle discettazioni susseguenti si fece di rimbalzo e laconicamente riferimento a una sorta di specularità tra leggi sulla base di intese e istanze di ogni confessione, così che nelle prime riverberasse la diversificazione delle seconde: ma questo non significa automaticamente relegare la bilateralità alle istanze rigorosamente esclusive di ogni singolo gruppo confessionale¹⁷. Tale lettura per così dire selettiva non corrisponde anzitutto al testo dell’art. 8, comma 3, della Costituzione, che si riferisce genericamente e globalmente ai *rapporti* delle confessioni con lo Stato da regolarsi per legge sulla base di intese, non menzionando esigenze specifiche (tuttavia, queste sì, ermeneuticamente evincibili) ma soprattutto *esclusive* entro cui l’intesa sarebbe rigidamente ristretta. E se anche fosse, solamente alle confessioni spetterebbe determinare quali siano le proprie esigenze specifiche ed esclusive nelle negoziazioni con lo Stato: non unilateralmente al secondo, che, legiferando copiosamente e meticolosamente su tutto il resto, rischierebbe di comprimerle in un’area angusta; e

¹⁶ Cfr. le argomentazioni di Ilia Pasquali Cerioli, *Una proposta di svolta*, in *La legge che non c’è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, cit., pp. 354-355.

¹⁷ E la dottrina, dopo qualche *querelle*, si è indirizzata nel senso - poi suffragato dalla prassi - di non ‘contingentare’ il contenuto delle intese.

neppure a una dottrina che, accampando tali pretese, potrebbe rivelare un'ispirazione, più che separatista, direi giurisdizionalista¹⁸, ovvero ancorata a nozioni 'antiche' di Stato, sovranità e ordinamento¹⁹.

Come ha precisato la Consulta nella già citata sentenza n. 52 del 2016, i contenuti delle intese dipendono (e non possono non dipendere), «in ultima analisi, dalla volontà delle parti»: e ciò in piena aderenza al tenore del testo costituzionale. È quest'ultimo che si dovrebbe, semmai, trasformare se si volessero esiliare le intese nel recinto residuale delle presunte esigenze esclusive delle singole confessioni: identificate poi dall'esterno e non dalle stesse apprezzate, in violazione della loro autonomia. Esattamente come invece hanno potuto liberamente negoziare sulle proprie esigenze quelle confessioni dotate di una legge di approvazione dell'intesa da esse medesime concertata con lo Stato: l'esperienza delle pattuizioni bilaterali maturata sinora nel nostro Paese in attuazione dell'art. 8, comma 3, Cost., non può, insomma, essere messa sotto il tappeto come polvere da nascondere²⁰. Tra l'altro, tutte le proposte di legge generale (anche l'ultima del gruppo Astrid) investono incisivamente ambiti, ad esempio l'assistenza spirituale nelle strutture di convivenza obbligata (ospedali, case di riposo ecc.) oppure l'edilizia di culto, ove l'intreccio complicato con le competenze regionali indurrebbe prevedibili problemi di legittimità costituzionale con riferimento altresì all'art. 117, per parziale incompetenza del legislatore statale²¹. Pure la stessa abrogazione *ex abrupto* della legislazione sui culti ammessi di matrice fascista non è d'altro canto così agevole come si potrebbe immaginare. Un autorevole studioso ha osservato come la legge n. 1159 del 1929 - ma anche il regio decreto n. 289 del 28 febbraio 1930 - sia stata indirettamente rafforzata dal comma 3 dell'art. 8 Cost., il quale «limita oggi la competenza del legislatore ordinario nella materia dei rapporti fra Stato e confessioni. Poiché la legislazione del 1929-1930 riguarda tali rapporti e, in base alla stessa, le confessioni hanno ottenuto il

¹⁸ Sul pericolo di «ricadute in forme di neogiurisdizionalismo» sotteso a una legge unilaterale sulla libertà religiosa cfr. Giuseppe Dalla Torre, *Libertà di coscienza e di religione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), marzo 2008, p. 18 ss. Si veda anche Paolo Cavana, *Confessioni religiose, pluralismo e convivenza: osservazioni sulla recente esperienza italiana*, in *Democrazia e religioni. Libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 211 ss.

¹⁹ Rinvio alle recenti riflessioni sul punto di Fabiano Di Prima, *Specificità religioso-culturali dell'intesa*, in *Le intese: attualità e prospettive, prendendo spunto dalla recente Intesa con la Chiesa d'Inghilterra*, a cura di Maria d'Arienzo, Mario Ferrante, Fabiano Di Prima, quaderno monografico di *Diritto e religioni*, XVIII (2023), 2, p. 152 ss.

²⁰ Cfr. Sara Domianello, *L'evoluzione costituzionalistica sostenibile delle fonti del diritto ecclesiastico italiano tra unilaterali (da recuperare) e bilateralità (da custodire)*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2023, 1, p. 54: «Ma la legge n. 121 del 1985 di esecuzione dell'Accordo sottoscritto con la Santa Sede a Villa Madama il 18 febbraio 1984 e le tredici leggi che, nel periodo compreso tra il 1984 e il 2021, hanno dato approvazione ad altrettante intese firmate con singole confessioni religiose attestano che il principio affermato, sia pure con diverse formulazioni letterali e da prospettive diverse, nel secondo comma dell'art. 7 e nel terzo comma dell'art. 8 della nostra Costituzione, ha trovato, al contrario, un'applicazione effettiva che, anzi, è andata ben oltre i limiti (della mera tutela di esclusive esigenze specifiche) entro i quali il progetto fondante ha previsto che avrebbe dovuto restare contenuta».

²¹ Cfr. Giuseppe D'Angelo, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo all'interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2012, specialmente p. 330 ss. Si vedano peraltro le repliche di Alessandro Ferrari, *Le linee generali della Proposta di legge sulla libertà di coscienza e di religione*, in *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, cit., p. 66 ss.

riconoscimento di enti, l'autorizzazione alla destinazione al culto di templi o di oratori, l'approvazione della nomina di ministri di culto, ecc., l'abrogazione di quelle leggi metterebbe a repentaglio una serie di diritti quesiti, eccedenti rispetto al diritto comune»²²; in definitiva, secondo questa posizione, il legislatore «non può abrogare quelle norme che abbiano consentito alle confessioni di minoranza l'acquisizione di diritti e di potestà non conseguibili in base al diritto comune»²³. D'altronde, la caducazione di tale normativa creerebbe una faglia critica. Se ne è avuta in qualche modo una riprova allorquando, a fronte dell'intervenuta inapplicabilità della medesima contestualmente all'entrata in vigore delle leggi di approvazione delle due intese con i buddisti, nelle quali è assente un disposto che permetta l'acquisto degli effetti civili per i matrimoni celebrati davanti ai ministri di culto rispettivi, si è riscontrata una grave carenza di tutela legale, già affiorata nella prassi: segnatamente per quei fedeli buddisti che a tali confessioni aderiscano e ai quali, pur ad esso ambendo, è impedito ogni riconoscimento di rilevanza civile nello Stato per il loro matrimonio religiosamente celebrato²⁴.

È dunque indubbiamente vero che la normativa del 1929-1930 è contrassegnata da profonde venature discriminatorie già implicite nella dizione stessa 'culti ammessi', oltre che essere povera di contenuti, soprattutto di tipo promozionale: ma sembra alquanto ostico - alla luce di quanto esposto - abrogarla *sic et simpliciter*, anche per sostituirla con altre norme asseritamente più soddisfacenti per tutte le confessioni.

4. Tuttavia, in riferimento proprio a quest'ultima, non pare per contro in alcun modo vietata l'eliminazione unilaterale da parte del legislatore di quelle sue previsioni che risultino palesemente viziate da un'impostazione incompatibile con il principio supremo della laicità dello Stato delineato dalla nostra Costituzione: e che nulla accordano a vantaggio delle confessioni. Diversamente, invece, si dovrebbe operare riguardo a quelle norme che attribuiscono diritti e prerogative ai culti, seppur al contempo, e a fronte di tali concessioni, li sottomettono a un regime di stretta vigilanza e a pervasivi controlli governativi: ciò che spiega, ad esempio, perché talune confessioni (ad esempio la gran parte delle comunità islamiche in Italia) siano state riluttanti a soggiacere al riconoscimento a norma della legge sui culti ammessi. Ma, senza cassare tali norme - intervento che, come si è detto, rischierebbe di essere controproducente -, si potrebbe senza impaccio alcuno aggiungere un'esile e agile normativa parallela, costituzionalmente conforme, la cui attuazione le renderà fatalmente,

²² Francesco Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, quattordicesima edizione, aggiornamento a cura di Andrea Bettetini, Zanichelli Editore, Bologna, 2024, p. 150.

²³ Francesco Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 151. Per Orazio Condorelli, *Considerazioni "in libertà" su intese e libertà religiosa*, in *Le intese: attualità e prospettive, prendendo spunto dalla recente Intesa con la Chiesa d'Inghilterra*, cit., p. 195, la legge sui culti ammessi «ha non di meno adempiuto una rispettabile funzione di servizio per i culti diversi dal cattolico».

²⁴ Sulla questione che si è aperta in merito a questa lacuna in materia matrimoniale, in particolare sul se e come possano trovare soddisfazione normativa gli interessi alla celebrazione confessionale del matrimonio con effetti civili palesati da parte di comunità affiliate cfr. Francesco Alicino, *Lo strano caso dei ministri di culto buddhisti. Ovvero la legge sui culti ammessi vs la legge di approvazione delle intese*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2013, 2, p. 426 ss.; Matteo Carni, *I ministri di culto delle confessioni religiose di minoranza: problematiche attuali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), n. 19 del 2015, p. 14 ss.

proprio per la loro inappagante stesura, ‘foglie secche’ - usando una celeberrima espressione di Arturo Carlo Jemolo - destinate a cadere rapidamente.

Saremmo dinanzi a una parziale ‘ablazione’ e a una simultanea leggera integrazione, che, con tutta evidenza, non colmerebbe ogni lacuna riguardo a fondamentali garanzie per l’esercizio della libertà di coscienza e di culto: si pensi alla salvaguardia dell’osservanza di festività, di pratiche religiose, dei tempi di preghiera, del regime alimentare nei rapporti di lavoro e negli istituti pubblici, alle modalità di sepoltura e alla pratica cimiteriale, alla disponibilità, gestione ed esenzione fiscale degli edifici di culto... Tutti contesti nei quali ordinariamente si inoltrano le intese per soddisfare le esigenze nutrite e rivendicate dalle confessioni religiose. Ma non è detto che l’estensione di garanzie in codesti ambiti debba avvenire obbligatoriamente mediante una legge sulla libertà religiosa che intervenga a gamba tesa sul regime finora vigente, destando la congerie di interrogativi appena descritti. Ci si potrebbe per converso proficuamente volgere, per venire incontro ad almeno alcune di tali esigenze, alle disposizioni di diritto comune, statale o regionale, di livello primario e secondario, le quali - nonostante invero siano già alquanto efficaci nella tutela di non pochi aspetti della libertà religiosa²⁵ - andrebbero accortamente affinate, sempre nel rispetto della laicità dello Stato e puntellandole su solidi cardini di ragionevolezza costituzionale: ad esempio, scandendo i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» e pervenendo alla «determinazione dei principi fondamentali» ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. m), e comma 3 Cost., ovvero emanando e/o aggiornando le leggi di indirizzo nazionale nelle materie di competenza concorrente tra Stato e regioni in cui emergono interessi afferenti all’esercizio della libertà religiosa. Inoltre, si potrebbe prestare attenzione alle buone prassi delle pubbliche amministrazioni, le quali dovrebbero essere opportunamente ‘accompagnate’ e ‘instradate’, contenendone la discrezionalità. Il tutto con l’obiettivo finale di confezionare un plesso normativo meno frammentario e segmentato, che

²⁵ Nota infatti Paolo Cavana, *Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), n. 41 del 2017, p. 13: «il nostro ordinamento prevede un’ampia tutela del diritto di libertà religiosa. Non solo sul piano individuale ma anche su quello collettivo. Non solo nella sua dimensione negativa, di garanzia, ma anche in quella positiva, di tipo promozionale, in quanto il diritto comune statale e regionale prevede già una serie di significative agevolazioni sul piano fiscale e urbanistico di cui possono beneficiare le comunità religiose e i loro fedeli, ampia libertà in materia di simboli e abbigliamenti religiosi, una crescente disponibilità a tutelare specifiche esigenze religiose, come per esempio in materia alimentare, rispetto di determinate festività e altre pratiche confessionali». Anche tale Autore, con argomenti condivisibili, contesta la necessità di una legge sulla libertà religiosa e reputa che il diritto comune possa essere «migliorato [...] attraverso interventi mirati del legislatore su specifiche tematiche che tengano conto di un attento coordinamento con le complesse normative di settore e con le plurime sfere di competenza normativa coinvolte (edilizia di culto, insegnamento religioso nella scuola pubblica, assistenza religiosa in alcune istituzioni chiuse)». Cfr. più di recente la descrizione dell’attuale quadro normativo in Id., *Le minoranze religiose in Italia tra sistema pattizio e diritto comune*, *ivi*, n. 12 del 2024, specialmente p. 14 ss.

potrebbe provocare disparità e squilibri sullo stesso territorio nazionale: a profitto della libertà religiosa, individuale e collettiva, nonché di tutte le confessioni religiose²⁶.

Tra l'altro, oltre alle sopradette perplessità riguardo all'abrogazione totale della legge n. 1159, anche sostituendola integralmente con una nuova, deve aggiungersi la constatazione secondo la quale, allorquando si prospettarono i primi progetti di legge generale sulla libertà religiosa, le intese erano ancora in numero trascurabile: oggi, invece, sono ben tredici, e quindi la situazione è diametralmente difforme. Come si è commentato, «non sembra più possibile parlare al riguardo di un progetto di legge “generale” sulla libertà religiosa, perché essa avrà in realtà un destinatario specifico assolutamente prevalente, ossia la variegata comunità islamica, praticamente la sola confessione religiosa - e la seconda per diffusione in Italia - rimasta priva di una propria legge speciale di origine bilaterale, tanto più se si considera che la Congregazione dei testimoni di Geova, peraltro già riconosciuta ai sensi della legge n. 1159 del 1929, ha già da qualche anno stipulato un'intesa con il Governo che attende solo di essere approvata dal Parlamento. Anche se formalmente la nuova legge avrà un contenuto generale ed astratto, si tratterà nei fatti di una finzione, come avvenuto in Francia con la legge sul divieto dei simboli religiosi a scuola (2004) e quella sul burka (2010), il cui destinatario specifico è la comunità islamica»²⁷.

Ma pure se numerose sono o potranno essere le confessioni che ricadrebbero nel bacino di applicazione della novella normativa sulla libertà religiosa, il nodo resta: quello, cioè, per il quale il legislatore ingiungerebbe unilateralmente la rispettiva disciplina - toccando ineluttabilmente i loro rapporti con lo Stato, secondo la dizione costituzionale - in potenziale contrasto con i principi di laicità e di autonomia confessionale, se non trasgredendo o in qualche misura disattendendo simultaneamente i commi 2 e 3 dell'art. 8. In sostanza la legge sulla libertà religiosa, nella presunzione che le confessioni siano già sufficientemente garantite proprio grazie alla sua emanazione, non potrebbe privare le confessioni medesime della facoltà, a loro solennemente attribuita dalla Costituzione, di richiedere un'intesa con lo Stato: pretendendo di surrogare il loro giudizio indipendente in ordine al regime giuridico che reputano più conforme alla propria identità e ai propri interessi. E, a conferma, non va taciuto lo scarso entusiasmo e il sostanziale disinteresse manifestato dalla maggioranza delle confessioni religiose verso i suddetti progetti.

Tale legge non potrebbe comunque contemplare disposizioni inderogabili, precludendo in tal modo alle confessioni il ricorso agli istituti e alle norme del diritto comune; né potrebbe postulare *ex novo*

²⁶ Una via del resto, quella del diritto comune generale, valorizzata anche dai sostenitori dell'urgenza di un diritto comune speciale sulle manifestazioni del fenomeno religioso, appunto la legge generale sulla libertà religiosa, per i quali peraltro sarebbe quest'ultima l'opzione da privilegiare nettamente: nella loro ottica tale legge speciale finirebbe per essere assorbente, come ho sopra concisamente illustrato, e comunque pesantemente erosiva di spazio per la normativa bilaterale, confinata alla disciplina delle esigenze specifiche ed esclusive dei fedeli di una sola confessione religiosa.

²⁷ Paolo Cavana, *Islam e sistema delle fonti in Italia*, in *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, a cura di Carlo Cardia, Giuseppe Dalla Torre, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, p. 71. Lo stesso Autore, in *Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, cit., p. 17, nota come il sistema pattizio non sia più «un'area normativa di nicchia riservata a pochi privilegiati ma un articolato e ben definito sistema di garanzie in progressiva espansione, molto apprezzato dagli interlocutori confessionali e dal nostro stesso legislatore, che favorisce la pacifica integrazione delle comunità religiose in una cornice di reciproca collaborazione con le istituzioni civili e di tutela delle libertà e del pluralismo, religioso e ideologico».

la verifica di requisiti che non siano quelli già identificati dalla Corte costituzionale o stringentemente collegati a imprescindibili esigenze di sicurezza pubblica (tra l'altro non pianamente identificabili)²⁸. Ciò che depotenzierebbe nettamente tale impegnativo e laborioso sforzo normativo, appesantendolo di fragilità e controindicazioni di differente portata a fatica eludibili.

5. Queste concise premesse in merito alle *vexatae quaestiones* su cui la letteratura giuridica si affanna da anni sono funzionali ad abbozzare quello che potrebbe tracciarsi come un possibile itinerario da percorrere, già incidentalmente trapelato, apparentemente più modesto²⁹, ma forse concretamente meno suscettibile di contestazioni: esso sarebbe costituito dalla predisposizione e promulgazione contemporanea di due provvedimenti normativi, distinti ma tra loro correlati, dal contenuto ridotto ma pregnante. Su entrambi non graverebbero dubbi di legittimità costituzionale: anzi si qualificherebbero come una 'rettilinea', per così dire, attuazione dei principi della Carta, in consonanza altresì a quelli euro-unitari e internazionali. Né, credo, dovrebbero fomentare obiezioni da parte della dottrina: raccogliendo per lo più alcuni condivisibili suggerimenti da essa provenienti, anche proprio metabolizzati e sedimentati nelle proposte di legge cui ho accennato e di queste quindi abbondantemente debitori.

Addentrandomi in una sintetica esposizione, quale si conviene a questa sede, con il primo provvedimento si accoglierebbe l'auspicio della stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 52 del 2016, la quale, malgrado la delusione di parte della dottrina, costituisce un punto fermo non scalfibile. La Consulta ha prima puntualizzato che «non è corretto sostenere che l'art. 8, terzo comma, Cost. sia disposizione procedurale meramente servente dei - e perciò indissolubilmente legata ai - primi due commi, e quindi alla realizzazione dei principi di eguaglianza e pluralismo in materia religiosa in essi sanciti. Il terzo comma, invece, ha l'autonomo significato di permettere l'estensione del "metodo bilaterale" alla materia dei rapporti tra Stato e confessioni non cattoliche, ove il riferimento a tale metodo evoca l'incontro della volontà delle due parti già sulla scelta di avviare le trattative»: per poi ventilare e in qualche modo suggerire con una chiosa non dovuta: «Diversa potrebbe essere la conclusione, anche in ordine alla questione posta dal presente conflitto, se il legislatore decidesse, nella sua discrezionalità, di introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore. Se ciò accadesse, il rispetto di tali vincoli costituirebbe un requisito di legittimità e di validità delle scelte governative, sindacabile nelle sedi appropriate (sentenza n. 81 del 2012)». Tale regolazione, almeno embrionale, del procedimento di stipulazione

²⁸ Paolo Cavana, *Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, cit., p. 17, osserva che, avendo il progetto di legge sulla libertà religiosa come principali destinatarie le comunità islamiche, finirebbe per essere condizionato da pulsioni securitarie che invece sarebbe bene tenere distinte dalla tutela della libertà religiosa, la quale - come ha più volte sottolineato la Corte costituzionale - sul piano del diritto comune non ammette differenziazioni tra confessioni con e senza intesa (art. 8, comma 1, Cost.).

²⁹ Anche Salvatore Bordonali, *L'Intesa con la Chiesa d'Inghilterra e l'ordinamento italiano*, in *Le intese: attualità e prospettive, prendendo spunto dalla recente Intesa con la Chiesa d'Inghilterra*, cit., p. 140, auspica che nella legge comune «si lascino però cadere propositi esaustivi dell'intera problematica» e si augura un legislatore che si ponga sotto l'aspetto «più modesto ma attuale di risolvere aspetti specifici e contingenti».

delle intese³⁰, non priverebbe in alcun modo il Governo della libertà di concludere o non l'accordo³¹: la previsione, che pur taluno ha avventatamente ipotizzato, di un obbligo dell'esecutivo di non recedere dalle trattative è incompatibile in maniera palmare con la necessità dell'incontro di volontà³²; come neppure è questionabile - lo ha convalidato inconfutabilmente la Corte costituzionale - «la natura squisitamente politica della fase parlamentare, quindi della scelta del Parlamento di approvare o meno l'intesa»³³. Ci si limiterebbe a normare la fase previa dell'avvio delle negoziazioni: con la fissazione in particolare, sempre echeggiando la Corte, di parametri oggettivi che possano pilotare nella designazione della controparte confessionale, la quale verrebbe 'contingentata', scongiurando così le ricorrenti accuse di arbitrarie esclusioni o di strategie lobbistiche. Il punto è, del resto, al di là della veridicità di tali denunce, centrale e cruciale.

Si tratterebbe, in pratica, di richiedere, da parte delle confessioni aspiranti alla conclusione dell'intesa, il possesso e la comprovazione di alcuni presupposti, ovviamente ragionevoli, giustificati e proporzionati, radicati nel diritto vivente e sui quali non si sollevano riserve, a partire dal fine di religione o di culto: accreditandosi così, di fronte all'ordinamento italiano, come meritevoli della condizione costituzionale che compete alle confessioni, in virtù e in forza della loro strumentalità alla libertà religiosa, quali soggetti atti alla negoziazione dell'intesa; nonché di disciplinare i passaggi preliminari dell'innescio delle contrattazioni e le loro scansioni. Non saremmo dinanzi, come pure si è eccepito, a un'omologazione delle confessioni imposta dallo Stato, a una coatta «convergenza assiologica», a un «addomesticamento, *pro bono rei publicae*,

³⁰ Pure Giuseppe Dalla Torre, *Libertà di coscienza e di religione*, cit., p. 11, si è dichiarato favorevole a un testo di legge «per formalizzare e disciplinare il procedimento di formazione delle Intese, facendo chiarezza in un ambito nel quale si è sin qui proceduto seguendo piuttosto il debole filo di una prassi».

³¹ Cfr. peraltro, su diverso versante, le ammonizioni di Andrea Pin, *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*. 6 aprile 2016, pp. 7 s.

³² «per accordarsi bisogna per forza di cose essere in due»: Mario Ricca, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1996, p. 25.

³³ Pierangela Floris, *Intorno all'intesa con i Testimoni di Geova*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechurch.it), n. 13/2021, p. 141. Si sono esplicitamente espressi in tal senso, come noto, anche il Consiglio di Stato, Sezione IV, nella sentenza n. 6083 del 2011, e la Cassazione a Sezioni Unite, nella sentenza n. 16305 del 2013. Tale Autrice, tra l'altro membro del gruppo Astrid, conclude: «Tutte le difficoltà cui ho accennato aiutano a capire perché il rimedio giuridico su cui finiscono per convergere un po' tutte le analisi richiamate consista nella definizione per via legislativa della procedura d'intesa. Ciò non certo al fine di riconoscere una sorta di diritto a ottenere l'intesa, ritenuto inconfigurabile pressoché unanimemente, bensì al fine di coordinare le varie fasi, governativa e parlamentare, del procedimento d'intesa e - specie con riguardo alla fase iniziale - al fine di garantire la tutela giurisdizionale verso "un rifiuto immotivato o irragionevolmente motivato di aprire i negoziati finalizzati a verificare i margini effettivi di reciproca disponibilità delle parti" a proseguire il negoziato». Inoltre ipotizza, con riferimento ai (noti) ricorsi pendenti presso la Corte europea dei diritti dell'uomo: «Chissà - solo per azzardare qualche ipotesi - la Corte europea potrebbe rimarcare, se non stigmatizzare, la mancanza di una disciplina legislativa del procedimento di stipulazione delle intese, riprendendo e sfruttando il rilievo della Consulta [...] (insindacabilità delle scelte del Governo stante anche l'assenza di precisi vincoli procedurali stabiliti per legge)», mentre, peraltro, «tutti possiamo escludere che la Corte europea decida di entrare a gamba tesa nell'ordine proprio dell'Italia, arrivando a parlare di una sorta di obbligo del Governo, o addirittura del Parlamento, a proseguire o chiudere l'intesa e ad approvarla con legge» (*ivi*, p. 146).

delle identità religiose»³⁴; tuttavia un vaglio di affidabilità, da parte di quest'ultimo, resta necessario, ricevendo le confessioni, con l'intesa, un trattamento favorevole e divenendo altresì eventualmente (ma molto probabilmente) destinatarie di finanziamenti pubblici: è infatti scontato che si richiedano garanzie nell'interesse dell'intera collettività circa il retto uso delle risorse e dei benefici accordati³⁵. Il controllo sulle confessioni, pertanto, sarebbe unificato e non onerosamente sdoppiato tra momento del riconoscimento della personalità giuridica e momento dell'avvio delle trattative; il quale verterebbe poi non sul patrimonio dogmatico o ideologico, vietato dai principi costituzionali, ma sulla dimensione organizzativa, le strutture e gli strumenti operativi - sugli statuti³⁶, conformi all'ordinamento giuridico italiano di cui all'art. 8, comma 2, Cost., così come inteso specie dalla giurisprudenza costituzionale³⁷ - volti a promuovere l'esplicazione della libertà religiosa.

³⁴ Cfr. le argomentazioni di Alessandro Ferrari, *Le linee generali della Proposta di legge sulla libertà di coscienza e di religione*, cit., p. 80 ss.

³⁵ Cfr. quanto già osservava Giovanni Battista Varnier, *La prospettiva pattizia*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2023, 1, p. 13, p. 20 (originariamente in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di Vittorio Parlato, Giovanni Battista Varnier, G. Giappichelli Editore, Torino, 1995). In questo senso recentemente Paolo Cavana, *Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, cit., p. 12, il quale sottolinea anche come sia necessaria da parte delle confessioni religiose, a fronte dei vantaggi e delle agevolazioni che ottengono, «una sostanziale condivisione dei valori di fondo del sistema costituzionale»; e più oltre aggiunge: «l'accesso alla dimensione positiva dei diritti, anche sul piano individuale, è sempre mediato dalla previa accettazione e verifica di una serie di requisiti che assicurino anche l'interesse della collettività. A maggior ragione ciò vale per le formazioni sociali, sindacati, imprese, etc., che possono divenire interlocutori del Governo e accedere a determinati servizi o agevolazioni pubbliche a carico della collettività sulla base del previo possesso di determinati requisiti. Così pure l'accesso al sistema pattizio, che rappresenta il principale strumento di politica ecclesiastica e di sviluppo del pluralismo religioso previsto dalla nostra Costituzione, apre una serie di vantaggi e agevolazioni per le confessioni religiose, volte a facilitare l'esercizio della libertà religiosa dei loro fedeli, ma esso richiede altresì un rapporto di reciproca fiducia tra le parti - Governo e rappresentanze confessionali - fondato sulla necessaria condivisione, da parte della confessione richiedente, di alcuni fondamentali principi e valori costituzionali. [...] l'accesso al sistema pattizio e alle sue garanzie, che implica anche l'inserimento di rappresentanti confessionali all'interno di delicati comparti della pubblica amministrazione e l'accesso a fondi pubblici, richiede la maturazione di un livello avanzato di integrazione della comunità religiosa all'interno della comunità nazionale, frutto di un reciproco riconoscimento e che dia garanzie di una piena condivisione, a partire quanto meno dai suoi responsabili, dei valori costituzionali di libertà, eguaglianza, pluralismo e solidarietà che sono alla base del nostro sistema di convivenza» (*ivi*, pp. 19-20).

³⁶ Come esattamente ricorda Pierangela Floris, *Intorno all'intesa con i Testimoni di Geova*, cit., occorre distinguere «tra ordinamenti e statuti confessionali, che fa parte dell'abc della disciplina costituzionale del fenomeno religioso collettivo: i primi - gli ordinamenti confessionali - hanno una rilevanza tutta e solo interna alla confessione, cioè al suo "ordine", e abbracciano la globalità di principi, regole e norme ascrivibili a tale ordine; i secondi, i "semplici statuti", riguardano più direttamente gli enti attraverso i quali le confessioni operano "nell'ordine proprio dello Stato", ne costituiscono la carta d'identità civile e ne regolano "i modi di presenza", appunto, nell'ordine statale».

³⁷ Come noto, secondo la sentenza della Corte costituzionale 21 gennaio 1988, n. 43, l'espressione va riferita «solo ai principi fondamentali dell'ordinamento stesso e non anche a specifiche limitazioni poste da particolari disposizioni normative». In dottrina si è parlato dell'«"ordine proprio" di esplicazione di poteri sovrani dello Stato, riconducibili a un fondamento valorativo di rango costituzionale»: Salvatore Berlingò, Giuseppe Casuscelli, Sara Domianello, *Le fonti e i principi di diritto ecclesiastico*, UTET, Torino, 2000, p. 9.

Le confessioni sarebbero unicamente chiamate a rendersi ‘visibili’, in particolare tramite l’iscrizione a un registro nazionale³⁸ gestito dal Ministero dell’Interno³⁹, producendo la documentazione elencata⁴⁰. E, per incentivare l’iscrizione nel registro - aperta del pari alle confessioni già riconosciute secondo la normativa della fine degli anni Venti del Novecento sui culti ammessi, integrando il supporto documentale -, da essa si potrebbe far discendere, tra l’altro: l’acquisizione della personalità giuridica e l’estensione del diritto comune relativamente al riconoscimento dei loro enti (ciò che, come anticipato, atrofizzerebbe e farebbe eclissare le norme antiquate del 1929-1930), un beneficio finanziario (sul paradigma, ad esempio, del cinque per mille)⁴¹, e, appunto, il diritto di chiedere l’avvio delle trattative per l’intesa. Con l’iscrizione si conseguirebbero inoltre le prerogative discendenti dalla connessione con la normativa sui culti ammessi (come l’esecuzione di collette o la pubblicazione e affissione nell’interno e alle porte esterne degli edifici destinati al culto degli atti riguardanti il governo spirituale dei fedeli, il riconoscimento degli effetti civili al matrimonio religioso, l’assistenza spirituale nelle strutture segreganti o totalizzanti) quale riformata nel secondo provvedimento di cui si dirà a breve, quindi deprivata delle occhiate misure di sorveglianza sancite.

6. In tal modo si esaudirebbero, al contempo, le spinte dottrinali e quelle della giurisprudenza, anche costituzionale, volte ad annientare le disparità di trattamento scaturenti dall’applicazione della normativa sui culti ammessi, nonché ad attenuare la discrezionalità dell’esecutivo nella cernita degli interlocutori confessionali in vista della conclusione di intese. Si predisporrebbe, poi, un monitoraggio ovvero un filtro attraverso l’attribuzione alle confessioni della facoltà (non obbligo), rimessa alla loro autodeterminazione, di iscriversi al registro nazionale; in questo modo - e senza rinserrarle e irregimentarle in definizioni legislative in sé insidiose (e discutibili quanto a legittimità costituzionale), né esigere ‘radicamenti’ o consistenze numeriche, riduttive e quindi frenanti il dispiegarsi del pluralismo⁴² - le si indurrebbe a rendere pubblici e conoscibili la loro natura e le loro

³⁸ Sulla necessità di una «forma di registrazione» conveniva anche Giuseppe Dalla Torre, *Libertà di coscienza e di religione*, cit., p. 12, p. 15, sia pur segnalando possibili problemi.

³⁹ Al riguardo ci si può avvalere dell’esperienza (comprese le criticità incontrate) di altri Paesi. Si veda quanto rileva al proposito Pierangela Floris, *Le istanze di libertà collettiva e istituzionale*, in *La legge che non c’è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, cit., p. 159 ss.

⁴⁰ Il progetto di legge Astrid prevede due registri, uno per le associazioni e uno per le confessioni: una distinzione ardua da disegnare e «ignota alla Costituzione» per Marco Ventura, *Attuare o irrigidire la Costituzione? La sfida del gruppo Astrid sulla libertà religiosa*, cit., p. 359.

⁴¹ Si potrebbe altresì pensare a regimi fiscali agevolati per il patrimonio strumentale. Ipotizzabile è anche l’estensione del beneficio della detrazione fiscale per le liberalità. Per le agevolazioni fiscali previste nella proposta di legge Astrid cfr. Pierangela Floris, *Le istanze di libertà collettiva e istituzionale*, cit., p. 182 ss., la quale sottolinea che nel secondo testo della proposta «è venuto meno il riferimento al due per mille», «non si fa riferimento neppure al cinque per mille» e all’otto per mille, soffermandosi sulle ragioni di tale scelta; si prevede la deducibilità dal proprio reddito complessivo, agli effetti dell’imposta sul reddito delle persone fisiche, delle erogazioni liberali in denaro fino all’importo di euro 1.032, 91.

⁴² Cfr. alcune considerazioni condivisibili sul punto di Gianfranco Macrì, *Osservazioni sulla proposta di legge “Norme in materia di libertà di coscienza e di religione” elaborata dal gruppo di lavoro coordinato dalla Fondazione ASTRID*, cit., pp. 1-57.

finalità (di religione o di culto), gli organi direttivi e i ministri di culto, il patrimonio ecc.: dimostrando di essere atte a fruire e ad avvalersi della promessa di contrattazione loro assegnata dalla Costituzione.

Tale incipiente razionalizzazione del sistema dei rapporti con le confessioni religiose si porrebbe perfettamente in ottemperanza al disegno costituzionale, oltre che, come anticipato, alle sollecitazioni europee e internazionali. Il tutto all'insegna della trasparenza, da una parte, e dell'imparzialità e dell'equidistanza, dall'altra: obiettivi ambiziosi ma non più rinviabili. Lo Stato italiano e le sue articolazioni - una volta rotta la 'crosta'⁴³ dell'immobilità legislativa - si troverebbero pertanto a gestire la *governance* religiosa e segnatamente le richieste di intesa di nuovi soggetti in un quadro normativo asciutto e sobrio, ma adeguato al profilo pluralista, multiculturale e inclusivo della nostra Costituzione: intessendo scorrevoli 'passerelle' idonee a mettere in comunicazione e convogliare interessi e bisogni diversi e coesistenti.

Quanto alla legge n. 1159 del 1929 e al regio decreto n. 289 del 1930, che, pur oberati da un'ipoteca ideologica, comunque concedono una serie di diritti alle confessioni prive di intesa, il secondo intervento normativo, come anticipato, sarebbe circoscritto all'emenda di quegli articoli che, a giudizio unanime, pur non essendo stati dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale, non sono coerenti con la Carta. Si pensi non solo alla locuzione 'culti ammessi nello Stato', a quella 'religione di Stato' o ancora a 'regno' d'Italia: ma, ulteriormente, al controllo sui 'principi' non conformi all' 'ordine pubblico'.

Ad altri disposti, invece, si affiancherebbero previsioni, di rinvio e collegamento al primo provvedimento appena tratteggiato, destinate a svuotarli progressivamente di portata fino a neutralizzarli: senza dover affrontare il trauma di un'abrogazione che, almeno *medio tempore*, potrebbe lasciare alcune legittime pretese confessionali sguarnite, come già annotato. L'esempio più eclatante è quello, già rammentato, del riconoscimento della personalità giuridica agli enti di culto, per il quale, nell'art. 2 della legge n. 1159 del 1929, si cadenza un procedimento aggravato con ampi margini di discrezionalità amministrativa e politica, a fronte della procedura accentuatamente semplificata prevista per qualsiasi ente privato non lucrativo: con esiti discriminanti per il fine di religione o di culto rispetto a qualsiasi altro fine associativo, in violazione degli artt. 3, 18, 19, 20 Cost., nonché del *favor religionis* che permea l'intero testo costituzionale⁴⁴; e, come risaputo, proprio tale riconoscimento impervio e imponderabile ha indotto i soggetti collettivi a celare e mimetizzare la propria connotazione religiosa dietro lo schermo di attività diverse.

La correzione della normativa non avverrebbe dunque prioritariamente tramite la sua eliminazione, ma abbinando previsioni di riallineamento alla Costituzione, in alcun modo precluse al legislatore italiano, vocate a sospingerla nell'irrelevanza: cancellando per le confessioni registrate, ad esempio, l'approvazione dei ministri di culto quale condizione per l'esercizio di diritti e facoltà (come

⁴³ L'espressione è di Silvio Ferrari, *La proposta di legge sulla libertà religiosa. Tante luci (e qualche ombra)*, in *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, cit., p. 301.

⁴⁴ Rinviamo, qui, alle note posizioni di Giuseppe Dalla Torre, espresse anche in *Lezioni di diritto ecclesiastico*, sesta edizione, G. Giappichelli Editore, Torino, 2019, p. 19 ss.

l'accesso alle strutture segreganti o totalizzanti), oppure la stessa approvazione e l'autorizzazione dell'ufficiale dello stato civile per la celebrazione di matrimoni con effetti civili.

Corretti quindi i più macroscopici squilibri nella condizione delle confessioni religiose, resterebbe consegnata all'insindacabile scelta delle medesime, anche già riconosciute secondo la legislazione sui culti ammessi, se affrancarsi dalla sua applicazione usufruendo della facoltà di iscriversi nel registro nazionale, emergendo completamente con l'allegazione della documentazione richiesta: o se non farlo, accontentandosi del regime in tale legislazione stabilito, oppure rimanendo confessioni di fatto senza alcun tipo di riconoscimento.

È del resto nel pieno potere del legislatore italiano riportare gradualmente a corrispondente congruità con i principi costituzionali norme che fossero con essi in contrasto, senza dover pungolare l'intervento della Corte costituzionale. In tal modo la normativa del 1929-1930, purgata altresì in qualche misura delle sue scorie giurisdizionaliste stridenti con la laicità, verrebbe riattualizzata e valorizzata⁴⁵.

Nell'attesa, poi, per le confessioni religiose iscritte nel registro, che si possa addivenire alla firma dell'intesa, per la quale, su loro impulso, il Governo dovrà avviare le trattative e che sarà in grado di soddisfare pienamente ogni loro aspettativa. Intese che, risolti pertanto in via di legislazione unilaterale alcuni profili di salvaguardia della libertà religiosa pregiudicati dalla normativa di stampo fascista, potrebbero finalmente concentrarsi sulle esigenze proprie e peculiari di ogni confessione religiosa⁴⁶, come da tempo⁴⁷ si augura ampia dottrina, nelle cui fila va annoverato anche il mio Maestro, il Professor Giuseppe Dalla Torre, che in quest'occasione mi è gradito ricordare. Si dissolverebbe così il sospetto di un supposto e intollerabile privilegio aleggiante sopra le pattuizioni delle intese e, in particolare, su quelle concordatarie con la Chiesa cattolica: rasserenando finalmente il cielo di quell'eguale libertà che i Padri costituenti vollero assicurare a tutte le confessioni religiose, senza mortificare ed anzi esaltando la loro intrinseca diversità.

Geraldina Boni

⁴⁵ A proposito della legge sui culti ammessi del 1929 (ed altresì sulla sua genesi) si vedano di recente le equilibrate considerazioni di Salvatore Bordonali, *L'Intesa con la Chiesa d'Inghilterra e l'ordinamento italiano*, cit., p. 138 ss.

⁴⁶ Si rinvia alle convincenti riflessioni di Giuseppe Dalla Torre, *Libertà di coscienza e di religione*, cit., p. 10 ss.

⁴⁷ Anche recentemente ci si è interrogati, quanto all'intesa, «sulle ragioni di una sua possibile rinnovata attualità» (Giuseppe D'Angelo, *Attualità delle intese ex art. 8 Cost.*, in *Le intese: attualità e prospettive, prendendo spunto dalla recente Intesa con la Chiesa d'Inghilterra*, cit., p. 24), tra «ambiguità e contraddizioni» (ivi, p. 42).